

Direction

Pôle société et citoyenneté

Toutes commissions

RAPPORT AU CONSEIL DÉPARTEMENTAL

Séance du 26 mai 2016

OBJET : PREMIER RAPPORT ANNUEL SUR LE SOUTIEN DU DÉPARTEMENT AUX PARTENAIRES ASSOCIATIFS

Mesdames, messieurs,

Le document joint, intitulé « Le soutien du Département aux partenaires associatifs », présente pour la première fois une vision panoramique du soutien de notre collectivité aux associations et les démarches engagées pour l'amélioration et la sécurisation des relations avec les partenaires associatifs. Il pose les fondements d'une politique associative de notre collectivité.

Contexte

Les associations sont un des acteurs majeurs du territoire. Elles forment un maillage humain essentiel au lien social en Seine-Saint-Denis, à la fois en accompagnant la vie quotidienne de nombreux habitants, en favorisant les pratiques sociales, éducatives, culturelles, sportives et de loisirs, en contribuant à l'épanouissement des individus et à la citoyenneté.

Ces forces vives sont autant d'atouts pour la solidarité vis-à-vis des plus fragiles et entre les générations, et pour la socialisation des jeunes. Les associations sont aussi un important acteur économique, pourvoyeur de nombreux emplois.

Cependant, nombre d'entre elles sont aujourd'hui confrontées à des difficultés importantes : difficultés de recrutement de bénévoles, évolution des aspirations des citoyens vis-à-vis de l'engagement, vieillissement de leurs cadres, attentes nouvelles des institutions à leur égard, baisse des financements publics...

Ainsi, conforter le tissu associatif est aujourd'hui un enjeu politique fort, face auquel les collectivités territoriales, dont notre Département, ont vocation à agir, malgré leurs



contraintes.

Implication du Département

Notre collectivité soutient la vie associative depuis de nombreuses années, sous diverses formes : mise en réseau, conseil, accompagnement de projet, valorisation et soutien financier. Ces partenariats sont animés par l'ensemble des directions opérationnelles, qui s'attachent à travers eux à conforter l'action publique.

Le soutien financier de notre collectivité sous la forme de subventions de fonctionnement concerne plus de 1 000 associations, pour un montant, en augmentation depuis 2012, de plus de 43 millions d'euros en 2015.

Démarches internes

Le Département a mené ces dernières années de nombreuses démarches visant à améliorer et à sécuriser ses relations avec les associations : harmonisation des procédures, sécurisation des financements, suivi et évaluation de l'activité, mise en place d'un répertoire commun des associations, ouverture du centre de ressources partenaires... Ces démarches se poursuivent aujourd'hui notamment via le chantier de dématérialisation des demandes de subventions qui sera déployé fin 2016. Le présent rapport présente ces chantiers de modernisation.

Au-delà des démarches internes, la réalisation, en 2015 d'une étude sur les réalités, les effets et les partenariats des associations doit contribuer à orienter nos réflexions.

Vers une politique associative

Jusqu'à présent, les partenariats associatifs du Département étaient connus au travers du soutien au titre des politiques sectorielles. Il importe aujourd'hui d'aborder les enjeux associatifs globalement afin de conforter l'action associative dans toutes ses dimensions.

En effet, au-delà des contributions apportées par leurs activités dans tel ou tel domaine, celles-ci ont un rôle social et démocratique global : elles agissent pour préserver et développer la solidarité, favoriser l'égalité et la lutte contre toutes les discriminations, favoriser la vitalité d'une citoyenneté active, contribuer au développement durable, au développement du territoire, et, plus largement, permettre à chacun de s'épanouir personnellement dans des relations sociales de qualité. Elles contribuent ainsi à la définition même de l'intérêt général.

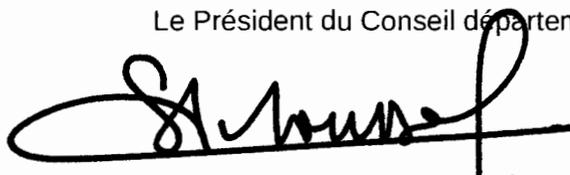
Pour l'année 2016, le Département s'attachera à faire aboutir le chantier de la dématérialisation des demandes de subvention, avec l'objectif de simplifier les démarches des associations et d'améliorer la procédure de traitement de ces demandes.

Pour mieux structurer sa démarche, il engagera de nouveaux chantiers :

- le développement de l'espace associatif, intégré au Centre de ressources partenaires ;
- l'accompagnement des directions dans leurs partenariats, notamment sur les démarches d'évaluation de l'activité des partenaires associatifs ;
- le lancement d'un partenariat avec les services « vie associative » des villes ;
- le développement de dispositifs permettant d'accompagner le bénévolat.

Il poursuivra également son travail de connaissance du fait associatif dans la continuité de l'étude menée en 2015, en plus de la publication annuelle du présent rapport.

Le Président du Conseil départemental,



Stéphane Troussel

Rapport

*Le soutien du Département
aux partenaires associatifs*

Avril 2016

Sommaire

I	Introduction , par Stéphane Troussel, Président du Conseil départemental	5
1	Les enjeux de l'amélioration de la relation entre le Département et les partenaires associatifs, par Valéry Molet, Directeur général des services	7
2	Contexte et données générales	8
3	Une vision panoramique des subventions du Département aux associations	16
4	Les démarches d'amélioration et de sécurisation des relations avec les partenaires associatifs	28
	<ul style="list-style-type: none">• L'harmonisation des procédures• La sécurisation des financements• Le suivi et l'évaluation de l'activité des partenaires associatifs• La mise en place d'un répertoire commun des associations• La dématérialisation des demandes de subvention	
5	La construction d'une politique associative	33

Introduction

Notre Département entretient de longue date avec les associations de la Seine-Saint-Denis des relations riches et intenses. Notre choix politique assumé consiste à considérer qu'elles sont un atout déterminant pour la cohésion de notre territoire et le bien être de ses habitant-e-s.

Dans leur très grande diversité, elles sont en effet des acteurs clefs du lien social, des forces vives qui, en permanence, contribuent aux nécessaires médiations et au débat démocratique, au sein de la société civile et avec les institutions. En retour, elles représentent une richesse sociale et une puissance économique, en même temps qu'une porte d'entrée pour la jeunesse dans la citoyenneté.

Or, chacun sait que certaines associations connaissent des difficultés substantielles : celles liées au vieillissement de leur encadrement ou au manque de bénévoles, par exemple, mais aussi celles liées aux nouvelles formes d'engagement des jeunes, qui souvent se reconnaissent moins dans les structures pérennes que dans des logiques de projets ; celles, aussi, liées à la raréfaction des financements publics, tandis que les besoins sociaux, éducatifs et culturels sont immenses.

Indissociable de la volonté d'améliorer encore notre écoute et la qualité de nos partenariats, y compris pour renforcer l'utilité sociale des dispositifs que nous soutenons dans le respect de la liberté associative, le maintien du soutien de notre collectivité à l'action associative est acquis. Il va pour nous de pair avec notre engagement global en faveur du service public.

Ainsi, ce rapport constitue une étape vers l'affirmation d'une politique associative du Département de la Seine-Saint-Denis, que nous mettons en débat.

**Stéphane Troussel,
Président du Conseil départemental**

1

Les enjeux de l'amélioration de la relation entre le Département et les partenaires associatifs

Les associations de la Seine-Saint-Denis forment un maillage humain dense et très actif sur l'ensemble du territoire départemental. Elles représentent l'une des formes majeures de la citoyenneté d'aujourd'hui.

Depuis de nombreuses années, notre Département développe avec elles des partenariats durables et étroits, en même temps qu'il soutient des initiatives ponctuelles et des dispositifs innovants.

L'ensemble des directions départementales est fortement impliqué dans un travail quotidien de compréhension des problématiques associatives et de soutien aux projets. C'est une réalité dans tous les champs de notre action publique, comme en témoignent les données publiées dans ce rapport.

Parce que les associations sont confrontées à des défis structurels et parce que notre collectivité doit chercher en permanence à améliorer son action, nous devons tout à la fois :

- mieux connaître les réalités associatives, en nous appuyant sur les relations de qualité que les services et agents du Département ont déjà avec elles¹ ;
- poursuivre nos efforts pour que nos relations soient plus fluides, plus simples, avec la mise en place dans les prochains mois de la dématérialisation des demandes de subvention ;
- améliorer le lien entre la recherche d'efficacité et d'utilité sociale de nos politiques publiques et l'action associative, tout en préservant l'autonomie de chaque partenaire.

En parallèle d'autres projets, telle la création récente d'un « centre de ressources partenaires » et le lancement de notre démarche Open Data, cette dynamique doit amplifier les efforts pour la transparence de l'action publique et la participation citoyenne du plus grand nombre.

Ce rapport, élaboré par la Délégation à la vie associative et à l'éducation populaire et par la Direction de la stratégie, de l'organisation et de l'évaluation, fait le point sur les avancées et les démarches déjà bien engagées dans ces domaines. Il démontre aussi que notre collectivité, malgré sa situation financière difficile, s'attache à conforter le sens profond de ses choix : agir pour le bien commun auprès de tous les habitants de la Seine-Saint-Denis.

Valéry Molet,
Directeur général des services

¹ Une étude a été menée en 2015 par le pôle « évaluation des politiques publiques » de notre collectivité sur les réalités et les effets de l'action associative, et sur l'appréciation de la qualité des relations entre les associations et les institutions en général (dont notre Département). Cette étude intitulée *Paroles d'associations de la Seine-Saint-Denis - Etude sur les associations soutenues par le Département - Réalités, effets, partenariats* est disponible auprès de la Délégation à la vie associative et à l'éducation populaire (01 43 93 90 88).

2

Contexte et données générales

En guise de préambule. Selon l'article premier de la loi du 1^{er} juillet 1901 : « *L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicable aux contrats et obligations.* »²

Au-delà de ce texte fondateur, « association » renvoie à une très grande diversité de regroupements de personnes : grandes associations existant depuis de nombreuses années et organisations éphémères liées à l'organisation d'un événement ; simples regroupements sans instance de pilotage ou structures complexes comportant des administrateurs, des salariés et des bénévoles ; associations sans moyens financiers ou associations disposant de budgets millionnaires ; organisations dont les activités sont centrées sur des services rendus à leurs membres ou dispositifs destinés à accueillir le grand public ou tel public spécifique ; quasi institutions publiques connues de tous ou discrètes associations locales au champ d'action spécifique... C'est pourquoi il s'agit d'être prudent dans la formulation de généralités sur « les associations ».

Dénombrement. Il convient également de prendre avec précaution les données existantes sur le nombre d'associations et leurs activités. En effet, de nombreux biais s'opposent à la production d'analyses statistiques précises et détaillées qui sont en France encore peu nombreuses. Par exemple, très peu d'associations déclarent leur dissolution, ce qui se traduit par une grande difficulté à estimer le nombre d'associations en activité. Autre exemple : il existe de nombreuses associations non déclarées et qui, pour autant, ont une activité bien réelle. Il importe donc de retenir le sens général des données présentées, et non le détail des constats ou des évolutions que l'on trouve dans les différentes études.

La France compterait 1,3 million d'associations, dont seraient membres environ 16 millions de personnes, indique le rapport de référence en la matière *La France associative en mouvement*³. En prenant en compte les adhésions multiples, les associations totalisent environ le double d'adhérents. L'adhésion progresse avec l'âge et culmine entre 60 et 75 ans. Elle est également plus fréquente parmi les personnes diplômées, les cadres, les professions intermédiaires et les personnes les plus aisées. Par ailleurs, être adhérent est plus rare dans les grandes agglomérations que dans le monde rural.

Après une période de baisse du nombre de créations d'associations officiellement déclarées, une hausse a été constatée depuis 2012-2013. 75 000 associations nouvelles ont ainsi été enregistrées entre août 2014 et août 2015 (contre 67 651 en 2013). Les créations d'associations sont globalement nettement plus nombreuses dans la moitié sud de la France que dans la moitié Nord.

² loi du 1er juillet 1901, relative au contrat d'associations.

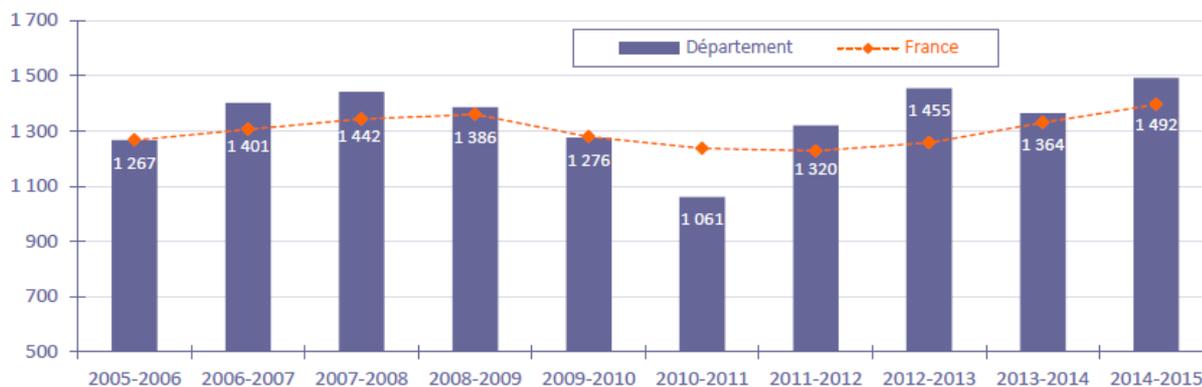
³ <http://www.recherches-solidarites.org/media/uploads/la-france-associative-en-mouvement-2015.pdf>

Les champs d'action des nouvelles associations sont très variés. Cependant, cinq grandes catégories prédominent : la culture (qui représente près de 23 % des inscriptions au répertoire national des associations), le sport (15,2 %), les loisirs (9,1 %), les amicales, groupements affinitaires et d'entraide (7,4 %), l'éducation et la formation (6 %). Les hommes sont majoritaires et adhèrent plus aux associations sportives, de loisirs ou en lien avec la vie professionnelle, tandis que les femmes privilégient les associations à but social (troisième âge, défense de droits et d'intérêts communs).

Le rapport *La France associative en mouvement* montre le poids économique du secteur associatif au sens large (qui couvre 165 350 associations et 1424 fondations employeuses). Il représente 1,826 million d'emplois, soit un emploi privé sur dix, avec parmi les salariés une surreprésentation des femmes (70 %) et des seniors. Le secteur associatif a gagné environ 370 000 salariés entre 2000 et 2010. La masse salariale de l'emploi associatif représente près de 38 milliards d'euros en 2014 (contre 22,5 milliards dix ans plus tôt). Après quelques années où le solde entre le nombre d'apparitions d'associations employeuses et le nombre de disparitions d'associations employeuses était négatif, il est redevenu positif depuis trois ans.

Les associations en Ile-de-France et en Seine-Saint-Denis. Le nombre d'associations dites en activité en Ile-de-France est estimé entre 190 000 et 210 000⁴, ce qui représente 15 % du total national des associations. Le nombre de bénévoles franciliens est estimé entre 2 et 2,1 millions, dont entre 800 000 et 850 000 ont une activité régulière. A l'échelle de la région, 27 700 associations employaient 310 000 personnes en 2014.

Le nombre d'associations en activité en Seine-Saint-Denis est estimé entre 18 000 et 20 000. Le nombre de bénévoles est estimé entre 185 000 et 205 000. Le nombre de créations d'association est d'environ 1300 chaque année (1492 entre août 2014 et août 2015). Il a évolué comme suit depuis 2005 – 2006 :



Source : Journal officiel Associations. L'évolution nationale est reconstituée en tendance pour être comparée à l'évolution départementale, à partir de la même base pour l'année 2005-2006.

La répartition des domaines dans lesquels sont créés des associations en Seine-Saint-Denis est assez différente de celle au niveau national (surreprésentation du secteur social et du secteur de la culture).

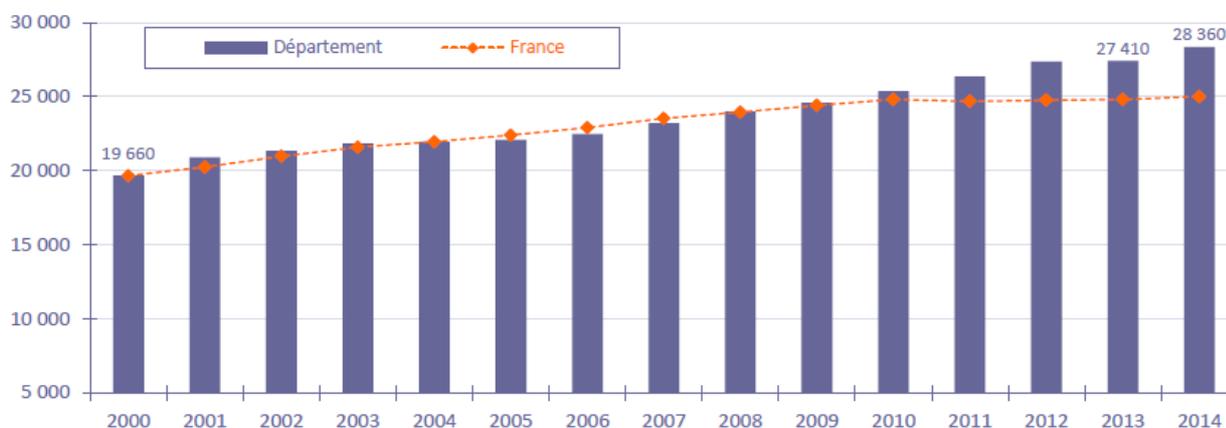
⁴Panorama de la région Ile-de-France : <http://recherches-solidarites.org/media/uploads/idf-arf-2015.pdf>. Approche concernant la Seine-Saint-Denis : http://www.recherches-solidarites.org/media/uploads/dpt_93.pdf

Répartition sur 100%, des créations selon les principaux thèmes, dans un objectif de comparaison au national (1)	Département (sur 10 ans)	France (sur 10 ans)
Culture	35,3	28,3
Sport	11,7	17,8
Loisirs	12,5	17,7
Social	19,1	12,9
Santé	3,9	4,9
Education, formation	5,0	6,3
Economie	8,7	7,9
Environnement	3,8	4,2
Total	100,0	100,0

(1) Outre ces principaux thèmes, ne sont pas repris ici une quarantaine de rubriques qui, ensemble, représentent environ 20% du total des créations.

Parmi les associations actives, 2394 employaient en 2014 un total de 28 360 salariés⁵, pour une masse salariale annuelle comprise entre 650 et 700 millions d'euros. En Seine-Saint-Denis, les associations employeuses représentent environ 13 % des associations en activité. Le secteur associatif représente 6,1 % des salariés du secteur privé (pour une moyenne nationale de 9,7 %).

En Seine-Saint-Denis, le secteur associatif a créé 8700 emplois entre 2000 et 2014. Le nombre d'emplois associatifs a évolué ainsi en 15 ans :



La répartition des emplois associatifs par secteur d'activité est en Seine-Saint-Denis et au niveau national la suivante :

Des sujets d'inquiétude

Un baromètre auprès des responsables associatifs est réalisé chaque année depuis 2011 dans le cadre du rapport La France en mouvement déjà cité. En voici les principaux résultats :

⁵ Un élément de comparaison : le personnel du Département de la Seine-Saint-Denis, tous domaines confondus, représente 8200 agents payés.

- concernant la situation générale de l'association

		Très bonne	Bonne	Sous-total "Bonne"	Difficile	Très difficile	NSP	Total
Secteurs	Sanitaire et social	9%	52%	61%	32%	6%	-	100%
	Culture	10%	53%	62%	31%	7%	-	100%
	Sport	18%	47%	65%	31%	4%	-	100%
	Loisirs - JEP	8%	60%	68%	23%	9%	-	100%
	Autres	11%	52%	63%	30%	5%	2%	100%
Effectifs salariés	Sans salarié	13%	56%	69%	26%	5%	-	100%
	1 - 2 salariés	6%	57%	63%	31%	6%	1%	100%
	3 à 9 salariés	8%	51%	59%	33%	6%	1%	100%
	10 salariés et +	5%	57%	62%	31%	6%	-	100%
Budget annuel	Moins de 10 000 euros	10%	56%	66%	27%	7%	1%	100%
	De 10 000 à 50 000 euros	9%	58%	67%	28%	5%	-	100%
	50 000 à 150 000 euros	8%	55%	64%	29%	7%	-	100%
	150 000 à 500 000 euros	9%	55%	64%	30%	6%	-	100%
	Plus de 500 000 euros	27%	30%	57%	38%	4%	-	100%
Total		12%	52%	64%	29%	6%	-	100%

- la ressource humaine bénévole :

		Très bonne	Bonne	Sous-total "Bonne"	Difficile	Très difficile	NSP	Total
Secteurs	Sanitaire et social	4%	42%	46%	43%	10%	1%	100%
	Culture	7%	47%	54%	38%	8%	-	100%
	Sport	10%	39%	49%	35%	15%	1%	100%
	Loisirs - JEP	8%	33%	41%	49%	8%	2%	100%
	Autres	8%	37%	45%	39%	14%	2%	100%
Effectifs salariés	Sans salarié	9%	37%	46%	42%	11%	1%	100%
	1 - 2 salariés	4%	40%	44%	45%	11%	1%	100%
	3 à 9 salariés	6%	44%	50%	39%	10%	1%	100%
	10 salariés et +	4%	44%	48%	42%	7%	4%	100%
Budget annuel	Moins de 10 000 euros	7%	36%	43%	44%	11%	2%	100%
	De 10 000 à 50 000 euros	8%	37%	45%	44%	11%	-	100%
	50 000 à 150 000 euros	5%	41%	46%	42%	11%	-	100%
	150 000 à 500 000 euros	10%	46%	56%	36%	7%	1%	100%
	Plus de 500 000 euros	12%	46%	58%	26%	16%	1%	100%
Total		8%	39%	47%	40%	11%	1%	100%

- concernant la situation financière :

		Très bonne	Bonne	Sous-total "Bonne"	Difficile	Très difficile	NSP	Total
Secteurs	Sanitaire et social	7%	42%	49%	36%	14%	1%	100%
	Culture	5%	34%	39%	42%	18%	-	100%
	Sport	7%	53%	60%	29%	11%	1%	100%
	Loisirs - JEP	11%	42%	53%	33%	13%	-	100%
	Autres	11%	37%	48%	36%	14%	3%	100%
Effectifs salariés	Sans salarié	11%	49%	60%	29%	10%	1%	100%
	1 - 2 salariés	5%	36%	41%	47%	11%	1%	100%
	3 à 9 salariés	4%	32%	36%	43%	19%	2%	100%
	10 salariés et +	5%	40%	44%	37%	18%	1%	100%
Budget annuel	Moins de 10 000 euros	11%	45%	56%	32%	11%	2%	100%
	De 10 000 à 50 000 euros	9%	47%	56%	34%	11%	-	100%
	50 000 à 150 000 euros	7%	39%	46%	38%	15%	1%	100%
	150 000 à 500 000 euros	3%	28%	31%	46%	23%	1%	100%
	Plus de 500 000 euros	1%	45%	45%	34%	21%	-	100%
Total		8%	43%	50%	35%	14%	1%	100%

Les sujets d'inquiétude des responsables associatifs sont les suivants :

	Sanitaire et social	Culture	Sport	Loisirs - JEP	Autres	Ensemble
La situation financière	52%	64%	48%	47%	51%	52%
Les ressources humaines bénévoles disponibles pour les activités de l'association	49%	37%	58%	59%	56%	52%
Le renouvellement des dirigeants bénévoles	49%	32%	52%	41%	43%	43%
L'évolution des politiques publiques	42%	50%	47%	35%	40%	43%
Les relations avec les collectivités territoriales	27%	42%	35%	25%	32%	33%
Les moyens matériels, y compris les locaux	20%	29%	21%	24%	24%	24%
La motivation et l'investissement des membres de l'équipe dirigeante	23%	13%	29%	27%	25%	24%
La diminution du nombre d'adhérents	16%	23%	20%	26%	22%	22%
Les relations avec les services de l'Etat	21%	25%	24%	18%	21%	22%
Les ressources humaines salariées, le cas échéant	19%	19%	9%	10%	10%	13%
Les relations avec vos partenaires privés, dont les entreprises	13%	10%	16%	6%	12%	12%
La concurrence éventuelle avec le secteur privé lucratif	12%	9%	8%	6%	8%	9%

De son côté, le Collectif des associations citoyennes⁶ a lancé en février 2015 une alerte, concernant tout particulièrement les conséquences pour les associations des baisses de dotations de l'Etat aux collectivités. Il estime que « les subventions aux associations constituent la première variable d'ajustement pour les collectivités, car les subventions sont 'unilatérales et révocables ». Le collectif s'inquiète de la précarisation des conditions de travail des salariés des associations, de la sélection croissante des publics et de la course aux commandes publiques. Ces difficultés concernent tout particulièrement les associations de taille moyenne. Enfin, le CAC estime que plusieurs dizaines de milliers d'emplois sont menacés chaque année, tout particulièrement en 2016 et 2017. Début 2016, le mouvement a lancé une nouvelle alerte auprès des pouvoirs publics portant plus particulièrement sur la recomposition territoriale, la poursuite de la baisse de la dotation globale de fonctionnement en 2016 pour les collectivités locales, et la régression des actions d'intérêt général financées par les subventions.

Pouvoirs publics et associations. Viviane Tchernonog, économiste, chargée de recherche au CNRS, a été missionnée par l'Etat pour dresser un état des lieux chiffré des partenariats entre pouvoirs publics et associations. Parmi ses constats, soulignons ceux-ci :

- la part du financement public dans les budgets associatifs est dorénavant inférieure à celle du privé. Désormais, les ressources privées (cotisations des membres, participations des usagers, dons, mécénat et financements des fondations) représentent 51 % du financement total des associations ;
- la diminution de la part des communes dans le financement public ;
- les subventions publiques diminuent chaque année un peu plus alors que la commande publique (appels d'offre) explose à tel point qu'en 2011 la part des subventions dans les ressources associatives est passée sous celle de la commande publique (respectivement 24 % et 25 %). En 2005, les subventions publiques étaient deux fois supérieures à la commande publique.

Pour Viviane Tchernonog, « *la transformation rapide des subventions en commandes publiques a plusieurs origines. Un changement de philosophie dans le financement public des associations, les incertitudes pesant sur le statut juridique de la subvention au regard des réglementations*

⁶ <http://www.associations-citoyennes.net/>

européenne et nationale, surtout en l'absence de définition légale de celle-ci⁷, conduisent les collectivités publiques à développer les commandes publiques pour éviter les risques de requalification des subventions en commandes publiques. La montée en charge des collectivités territoriales dans le financement du secteur associatif contribue aussi à cette évolution, les régions et les conseils généraux ayant tendance à préférer les financements de type commandes aux subventions pour des motifs variés : formatage des actions des associations en fonction des politiques locales, meilleure visibilité des acteurs publics⁸».

Droit européen. La circulaire Fillon du 18 janvier 2010 s'inspirait du droit européen, et avait pour objectif de clarifier et de sécuriser les relations entre associations et pouvoirs publics. Pour l'Union Européenne, les associations sont considérées comme des opérateurs économiques dès lors qu'elles offrent des biens ou des services, à titre onéreux ou non, sur un marché concurrentiel ou possiblement concurrentiel et quelle que soit leur finalité sociale, caritative, d'intérêt public ou d'utilité sociale.

La circulaire Fillon est venue encadrer davantage les subventions publiques, avec la notion de "seuil des minimis" et ses conséquences. Elle rappelait que dans une décision datant de 2006, la Commission européenne a qualifié "d'Aides d'Etat" les sommes versées sous forme de subvention à une association qui, sur une période de trois ans, excèdent un seuil fixé à 200 000 euros (dit "seuil des minimis"). Ce seuil est apprécié toutes aides publiques confondues et intègre les facilités accordées à titre gratuit par les collectivités publiques (mise à disposition de locaux, de personnel ou de matériel etc.).

Les conséquences de ces évolutions réglementaires ont été :

- la lourdeur des démarches administratives ;
- la notion principale selon laquelle l'association doit être "à l'initiative" du projet pour ne pas relever du marché public est très subjective et sera laissée au pouvoir d'appréciation du juge en cas de litige ;
- la concurrence s'invite peu à peu dans le secteur associatif, notamment dans certains domaines tels que la formation, les services aux personnes, l'animation etc.

D'autres conséquences ont été plus indirectes : le développement des appels d'offres au détriment des subventions, la mise en concurrence des associations, une pression réglementaire supplémentaire pour les associations qui contraint la capacité d'initiative des associations en faisant d'elles des prestataires.

Obligations. Au cours des dix dernières années, de nombreuses obligations légales ont été définies en matière de subventionnement des associations par les collectivités territoriales⁹. Pour les collectivités, il s'agit notamment de la publication de la liste des subventions attribuées et de la conclusion d'une convention avec les associations recevant une subvention de plus de 23 000 euros. Pour les associations, il s'agit par exemple de la transmission à la collectivité des comptes certifiés par le Président pour les associations recevant plus de 75 000 euros de subvention, et, dans certains cas, de la publication dans le compte financier de la rémunération des trois plus hauts cadres dirigeants.

Relations Etat, collectivités locales, associations. L'année 2014 a été marquée par la signature d'une Charte d'engagements réciproques¹⁰ entre l'Etat, les représentants des réseaux de collectivités territoriales (ARF, ADF, AMF, AMGVF, RTES) et le Mouvement associatif (ex-

⁷ Depuis ce constat, qui date de 2013, la loi ESS a introduit une définition légale de la subvention (cf. note 11).

⁸ Viviane Tchernonog, *Le paysage associatif français*, 2^{ème} édition, éditions Juris Editions - Dalloz, nov. 2013.

⁹ *Guide pratique sur le suivi et le contrôle des satellites*, Afigese, 2014.

¹⁰ http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/charte_dengagements_reciproques.pdf

CPCA). Cette Charte réactualise celle signée en 2001, tombée en désuétude. Son actualisation a permis deux avancées importantes : la présence des collectivités territoriales (qui n'étaient pas précédemment signataires) ainsi que l'élaboration d'un cadre précis et engageant pour le suivi et l'évaluation de la charte nationale.

La Charte décline notamment l'objectif de favoriser de véritables partenariats plutôt que des prestations de services, en énonçant les principes et les modalités de concertation et de contractualisation entre l'Etat, les collectivités territoriales et les associations.

Une ville de Seine-Saint-Denis (Aubervilliers) a signé cette Charte, et développe actuellement une démarche de concertation avec les associations pour en alimenter le contenu. D'autres collectivités avaient déjà pu mettre en place des chartes locales avec les associations de leur territoire.

Du côté du législateur. La loi relative à l'économie sociale et solidaire (ESS) a été définitivement adoptée par l'Assemblée nationale le 21 juillet 2014.

Les principaux éléments de cette loi sont :

- une définition large et inclusive du périmètre de l'ESS, englobant les entreprises sociales ;
- une définition de l'utilité sociale et des précisions sur les contours de la notion d'innovation sociale ;
- l'appui des politiques territoriales en faveur du développement de l'ESS.

Plusieurs mesures de cette loi concernent l'ensemble des associations. Il s'agit :

- de la définition de la subvention. Cette définition¹¹, qui manquait jusqu'alors, doit participer au retour de la subvention comme principal moyen de financement les projets associatifs ;
- de nouvelles dispositions pour simplifier les démarches des associations :
 - la simplification par ordonnance des démarches des associations et fondations auprès des administrations : attribution automatique du n° de Siret, modification du régime d'agrément préfectoral des associations sportives, modification du régime de reconnaissance des associations reconnues d'utilité publique des fédérations sportives agréées,
 - l'exclusion des comptes annuels des associations des aides en nature fournies par les collectivités (qui entraînent parfois un dépassement des seuils, obligeant à nommer un commissaire aux comptes),
 - la suppression des contributions des associations à la formation professionnelle ;
- de l'encouragement à placer les associations dans une démarche de coconstruction avec les collectivités sur la base d'Appels à initiatives pour soutenir les projets en phase avec les besoins non satisfaits par les services publics ou l'économie de marché ;
- du volontariat de service civique, réservé aux plus de 25 ans, qui devient le volontariat associatif.

¹¹ Extrait de l'article 59 de la loi : « *Constituent des subventions les contributions facultatives de toute nature, notamment financières, matérielles ou en personnel, valorisées dans l'acte d'attribution, attribués par les autorités administratives mentionnées à l'article 1er de la présente loi et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action, d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en oeuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités qui les accordent.* »

Une nouvelle circulaire

L'Etat, de son côté, s'est engagé dans un processus visant à sécuriser les associations via divers outils et démarches. Ainsi, le 29 septembre 2015 une circulaire portant sur les relations entre les pouvoirs publics et les associations a été publiée par le 1^{er} Ministre.

Ainsi, elle évoque la fragilisation des associations : « *Deux phénomènes conjugués tendent à réduire la capacité d'innovation associative en période de contraction des budgets publics : la montée en puissance d'appels à projets trop encadrés et la progression significative de l'application, parfois inadaptée, des règles de la commande publique* ».

C'est ainsi que la circulaire encourage à :

- Recourir à la subvention plutôt qu'au marché public dès que cela est possible ; ainsi, la circulaire est accompagnée d'un guide de l'usage de la subvention, rappelant que celle-ci est un choix politique avant d'être une simple modalité d'attribution financière,
- Privilégier le recours aux conventions pluriannuelles d'objectifs plutôt qu'aux conventions sur une base annuelle ; pour cela elle propose un modèle simplifié de convention,
- Mener des démarches partenariales et de co-construction entre les collectivités et les associations, et notamment en mettant en œuvre un recueil d'initiatives,
- Mettre en œuvre des modalités d'instructions simplifiées au moyen de différents outils : formulaire unique, dossier permanent...

Elle abroge les dispositions des circulaires antérieures notamment de celle du 18 janvier 2010, dite « loi Fillon ». Enfin, les démarches de co-construction avec les collectivités sont encouragées à travers la mise en application territoriale de la Charte d'engagements réciproques.

3

Une vision panoramique du soutien financier du Département aux associations

Le Département développe de nombreuses relations, de différents types, avec les associations : animation de réseau, accompagnement méthodologique de porteurs de projet, soutien financier, mise à disposition de ressources (outils, documentation, sites etc.), espaces de partage sur les pratiques... La plupart des directions opérationnelles du Département développent dans leurs champs respectifs des dispositifs de dialogue, de coopération et de soutien aux associations. Cette troisième partie est consacrée à la présentation du soutien financier aux associations.

Il existe différents types de financement des associations par le Département :

- par prestations (notamment dans le cadre des marchés publics) ;
- par prix de journée pour les établissements sociaux et médico-sociaux, les crèches associatives et autres structures éducatives ;
- par cotisations ;
- par subventions versées par l'intermédiaire de partenaires (telle la Caisse d'allocation familiale) ;
- par subventions aux associations du personnel départemental ;
- par subventions versées directement, en fonctionnement et en investissement ; l'étude qui suit s'intéresse à ce champ précis.

Jusqu'à présent, le soutien aux associations était systématiquement considéré par direction départementale, ou plus rarement par politique publique. En effet, il s'agissait de représenter le soutien à une association comme une contribution à une politique sectorielle. Il en résultait une absence de vision globale, transversale du soutien du Département aux associations. D'autre part, une telle approche gomme ou ignore les effets globaux obtenus par une action soutenue au titre de telle ou telle problématique spécifique.

Subventions directes

Les données présentées dans les pages suivantes, mises en forme au sein du système d'information décisionnel du Département, s'attachent à présenter **une vision panoramique centrée sur les subventions versées directement par le Département**, d'une part, en fonctionnement, d'autre part, en investissement. Elles n'incluent donc pas les prestations, les subventions versées par l'intermédiaire de partenaires, ni les subventions aux associations du personnel.

Il existe trois types de subventions directes :

- la subvention générale de fonctionnement, qui participe au fonctionnement courant de l'association ;
- la subvention de fonctionnement affectée, qui porte sur un projet spécifique. Elle peut faire suite ou non à un Appel à projet. Ce dernier est « *le fait pour une personne publique d'informer les associations de l'existence d'un budget dans un domaine donné. Si les associations ont un projet dans ce domaine, il est susceptible d'être subventionné s'il est présenté à la personne publique, qui détermine librement les*

modalités de choix du projet subventionné »¹². Cette procédure permet à un acteur public de mettre en avant un certain nombre d'objectifs permettant de définir un cadre général sans toutefois définir les solutions attendues¹³. Il peut permettre de susciter ou d'encourager l'initiative associative dans un domaine, mais il est plus contraignant pour les associations que la forme traditionnelle de subvention ;

- la subvention d'investissement, qui est destinée à l'acquisition d'immobilisations ou à la réalisation de travaux.

¹² *Guide pratique sur le suivi et le contrôle des satellites*, Afigese, 2014.

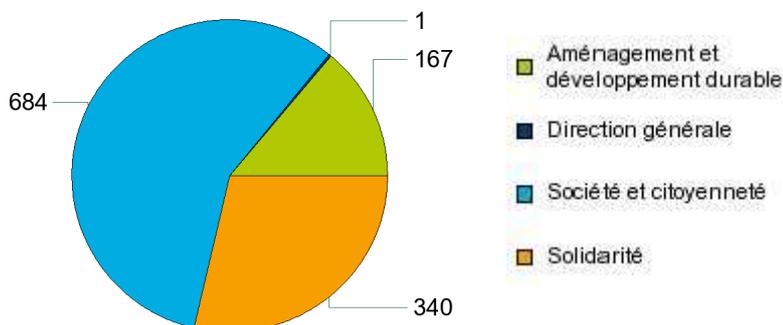
¹³ Circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations : conventions d'objectifs et simplification des démarches relatives aux procédures d'agrément.

Cette étude propose une vision panoramique du soutien financier en subventions que le Département apporte aux associations, en fonctionnement et en investissement. Produite dans le système d'information décisionnel, elle a été réalisée par le Service du projet de gestion et de l'évaluation de la DSOE, en collaboration avec la Délégation à la vie associative et à l'éducation populaire (DVAEP). Les données issues du logiciel financier Grand Angle, qui correspondent aux subventions effectivement versées sur l'année 2015, ont été retravaillées et structurées, en les rapportant aux politiques du Département. Les subventions attribuées par l'intermédiaire de partenaires du Département et le financement des établissements dans le champ social ne sont pas inclus.

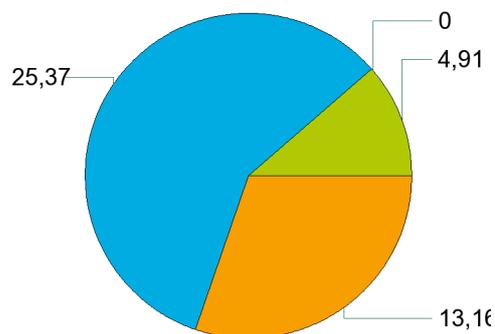
Vue d'ensemble sur le soutien du Département aux associations, en FONCTIONNEMENT



Nombre de subventions versées par Pôle



Montant des subventions versées par Pôle (en M€)



Cette vue d'ensemble permet de souligner l'ampleur du soutien de la collectivité aux associations, à travers :

- le nombre d'acteurs soutenus, qui recouvre une multitude de projets, d'initiatives et d'activités menées par et en direction des habitants ;
- le volume financier des subventions, qui équivaut à une dépense de 27,6 euros par habitant et par an, même si au total il ne représente que 2,4 % des dépenses directes de fonctionnement.

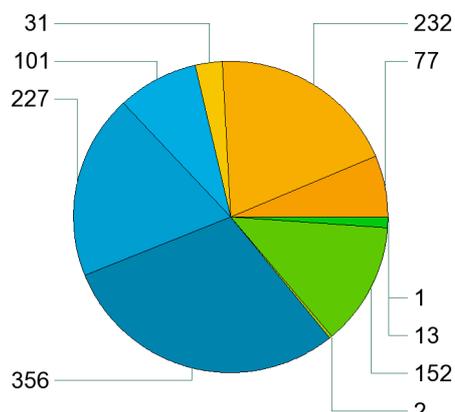
Les données incluent ici aussi bien des associations nationales ayant une activité en Seine-Saint-Denis que des associations locales, dont le périmètre d'action concerne selon les cas une ou plusieurs communes, voire l'ensemble du territoire départemental. Les sièges sociaux des associations soutenues par le Département sont le plus souvent situés sur le territoire de la Seine-Saint-Denis.

Le nombre de subventions versées au titre des politiques mises en oeuvre par le pôle Société et citoyenneté représentent 57 % du total, contre près de 29 % pour celles du pôle Solidarité et près de 14 % pour celles du pôle Aménagement et développement durable.

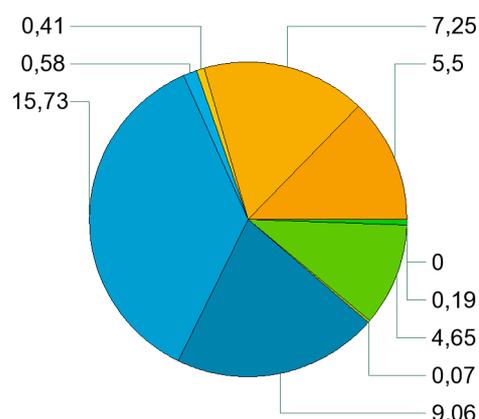
En montants, les parts respectives des pôles sont de 58 % pour le pôle Société et citoyenneté, 30 % pour le pôle Solidarité et 11 % pour le pôle Aménagement et développement durable. 1 subventions relève du pôle Direction générale.

Nombre et montant des subventions versées aux associations, par Missions

Nombre de subventions versées par Missions



Montant des subventions versées par Missions (en M€)



La répartition du nombre de subventions montre que les principaux domaines soutenus par le Département sont la mission Citoyenneté active, solidarité internationale et sports (29,9 % des subventions, relevant essentiellement de la politique sportive), la mission Solidarité, insertion, santé (19,5 % des subventions, relevant principalement de la politique Insertion, la mission Culture, patrimoine et archives (19 % des subventions, relevant essentiellement de la politique culturelle) et la mission Développement et attractivité des territoires (12,8 % des subventions, relevant essentiellement de la politique Economie sociale et solidaire, emploi et formation).

Lire plus loin le détail par programme

La répartition des sommes versées est partiellement différente : celles versées au titre de la Mission culture, patrimoine et archives représentent 36,21 % du total (relevant essentiellement de la politique culturelle), celles versées au titre de la mission Citoyenneté active, solidarité internationale et sports représentent 20,8 % du total (relevant essentiellement de la politique sportive) ; celles versées au titre de la mission Solidarité, insertion, santé (relevant essentiellement de la politique Insertion) et de la mission Enfance et famille représentent respectivement 16,7 % et 12,7 % du total versé.

Lire plus loin le détail par programme

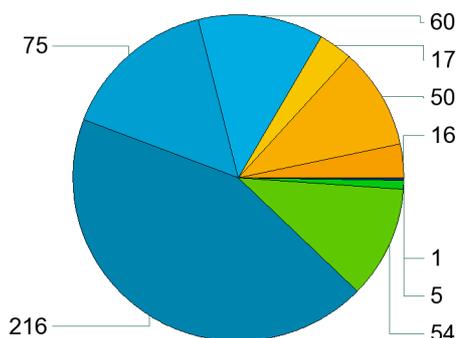
Nombre de subventions versées aux associations, par tranche de financement, tout programme

Tranches de financement	Nombre de subventions de fonctionnement versées
0 - 5 000 €	494
5 000 € - 23 000 €	388
23 000 € - 75 000 €	198
75 000 € et plus	112
Total :	1 192

Les deux premières tranches de financement (0-5000 € et 5 000-23 000 €) représentent respectivement 41,4 % et 32,6 % de l'ensemble des subventions du Département, contre 16,6 % et 9,4 % pour les deux tranches supérieures (23 000-75 000 € et plus de 75 000 €). Ainsi, le Département subventionne un très grand nombre d'acteurs pour des montants limités (74 % des subventions sont comprises entre 0 et 23 000 €).

Conformément à la législation, au-delà du seuil de 23 000 €, une convention doit être établie.

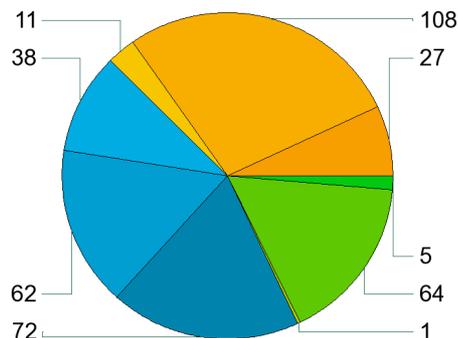
Nombre de subventions dans la tranche 0 à 5 000 €



494 subventions dont le montant est compris entre 0 et 5 000 € ont été versées par le Département en 2015.

43,7 % des subventions de cette tranche relèvent de la mission Citoyenneté active, solidarité internationale et sports. Viennent ensuite la mission Culture, patrimoine et archives (15,2%) et la mission Education et jeunesse (12,2 %).

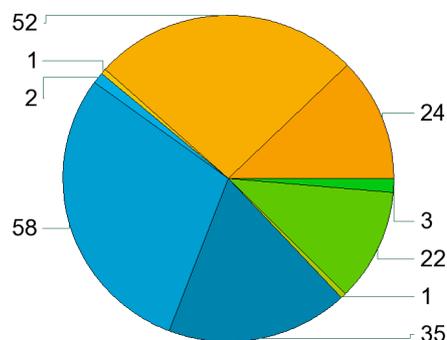
Nombre de subventions dans la tranche 5 000€ à 23 000€



388 subventions dont le montant est compris entre 5 000 € et 23 000 € ont été versées par le Département en 2015.

27,8 % d'entre elles relèvent de la mission Solidarité, insertion, santé, 18,6 % de la mission Citoyenneté active, solidarité internationale et sports, 16,5 % de la mission Développement et attractivité des territoires et 16 % de la mission Culture, patrimoine et archives.

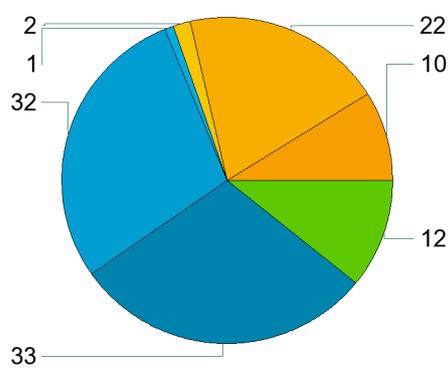
Nombre de subventions dans la tranche 23 000€ à 75 000€



198 subventions dont le montant est compris entre 23 000 € et 75 000 € ont été versées par le Département en 2015.

32 % des subventions de cette tranche relèvent de la mission Culture, patrimoine et archive. La mission Citoyenneté active, solidarité internationale et sports représente, elle, 20,2 % du même total, et la Mission Solidarité, insertion, santé 18 %. Enfin, la mission Développement et attractivité des territoires et la mission Enfance et famille représentent chacune 11,8 % de cette tranche.

Nombre de subventions dans la tranche 75 000€ et plus



112 subventions dont le montant est supérieur à 75 000 € ont été versées par le Département en 2015.

La mission Citoyenneté active, solidarité internationale et sports représente 29,5 % des soutiens dans cette tranche, la mission Culture, patrimoine, archives 28,6 %. La mission Solidarité, insertion, santé représente 19,7 % des mêmes soutiens.

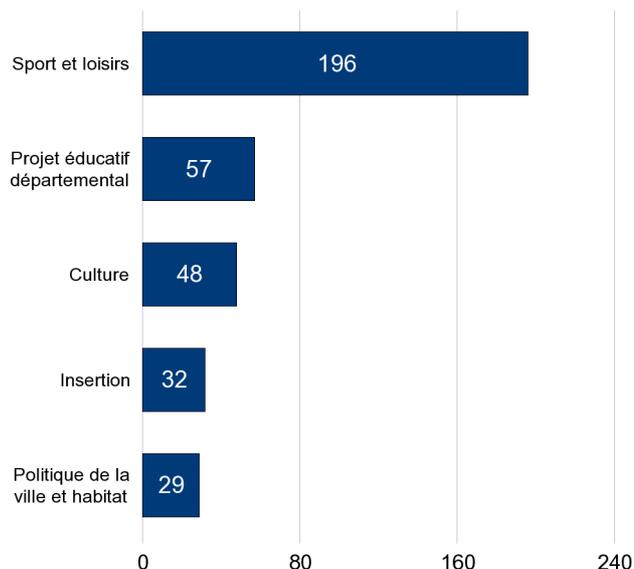
Le pôle Société et citoyenneté représente 71 % du nombre de subventions de la tranche la plus basse et 59 % de celui de la tranche la plus haute. Cela indique que ce pôle privilégie (par rapport aux autres) d'une part un soutien financier modeste à de nombreux acteurs associatifs, d'autre part un soutien financier conséquent à un nombre limité de structures. La part des subventions au titre du pôle Solidarité et celle au titre du pôle Aménagement et développement durable sont, elles, relativement homogènes selon les tranches.

Subventions aux associations soutenues par le Département, par missions, programmes et tranches de financement

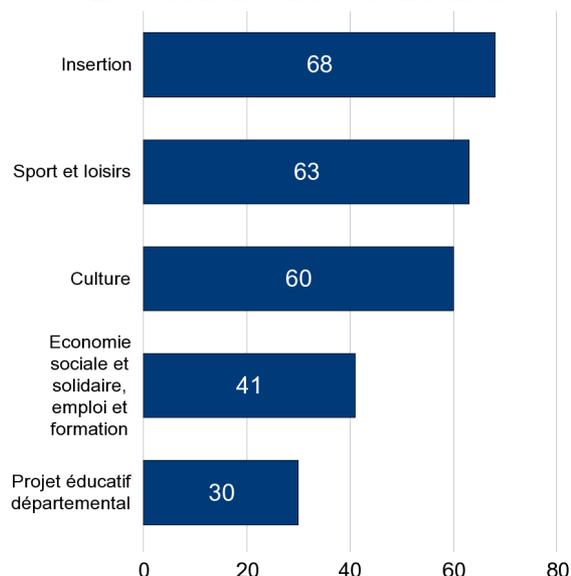
Missions	Programmes	Nombre de subventions versées par tranches				
		0 - 5 000 €	5 000 € - 23 000 €	23 000 € - 75 000 €	75 000 € et plus	TOTAL
Enfance et famille	Accueil de la petite enfance	3	12	17	7	39
	Aide sociale à l'enfance	12	15	7	3	37
	Protection maternelle et infantile, planification familiale	1				1
Solidarité, insertion, santé	Accompagnement social	7	19	6		32
	Insertion	32	68	41	22	163
	Prévention des conduites à risques		1	2		3
	Prévention et promotion de la santé	11	6	3		20
	Promotion des droits fondamentaux		14			14
Autonomie	Personnes âgées	6	4	1	2	13
	Personnes handicapées	11	7			18
Education et jeunesse	Actions pour la jeunesse	3	8			11
	Projet éducatif départemental	57	30	2	1	90
Culture, patrimoine, archives	Archives	27	2			29
	Culture	48	60	55	32	195
	Patrimoine culturel			3		3
Citoyenneté active, solidarité internationale et Sport	Solidarité, coopération internationales	20	9			29
	Sport et loisirs	196	63	35	33	327
Réseau routier et mobilité durable	Réseau routier		1	1		2
Développement et attractivité des territoires	Aménagement		3	1	1	5
	Développement économique et promotion du territoire	1	3	8	5	17
	Economie sociale et solidaire, emploi et formation	24	41	12	3	80
	Politique de la ville et habitat	29	17	1	3	50
Ecologie urbaine	Biodiversité et nature en ville	5	5	3		13
Conduite des politiques départementales	Assemblée départementale	1				1
Total :		494	388	198	112	1 192

La polarisation des subventions du Département

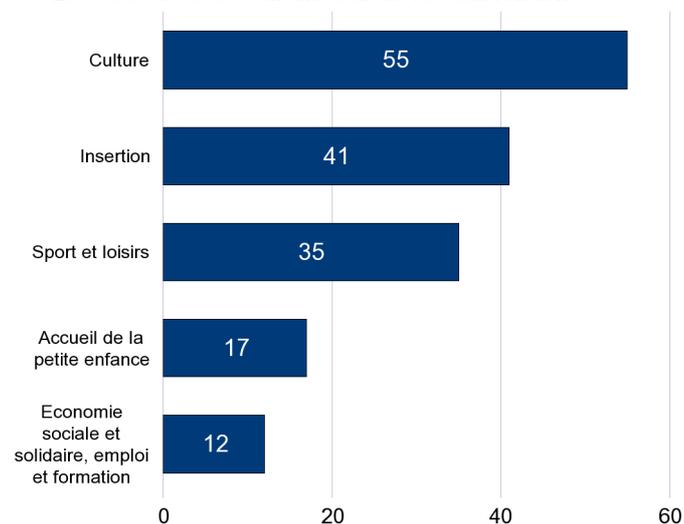
Nombre de subventions par programme dans la tranche 0 - 5 000 € sur un total de 494 subventions



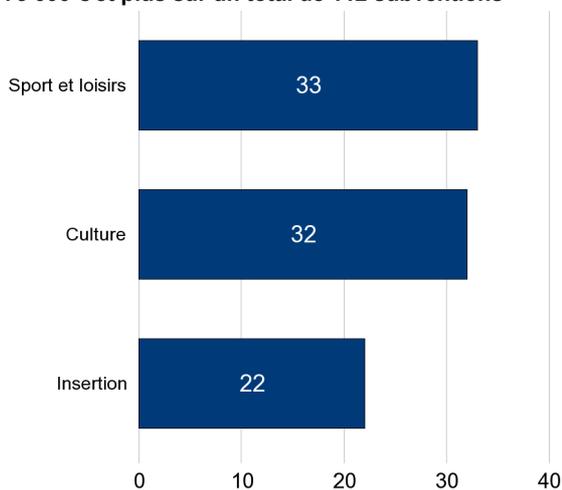
Nombre de subventions par programme dans la tranche 5 000 € - 23 000 € sur un total de 388 subventions



Nombre de subventions par programme dans la tranche 23 000 € - 75 000 € sur un total de 198 subventions



Nombre de subventions par programme dans la tranche 75 000 € et plus sur un total de 112 subventions



Dans la tranche 0-5000 €, le programme Sports et loisirs représente plus du tiers des subventions (39,7 %). Dans la tranche 5000-23 000 €, les programmes Insertion, Sport et loisirs et Culture représentent près de 50 % des subventions. Dans la tranche 23 000-75 000 €, les programmes Sports et loisirs, Culture et Insertion représentent 66 % des financements. Dans la tranche plus de 75 000 €, les programmes Sports et loisirs, Culture et insertion représentent 77,6 % des subventions.

Montants moyens des subventions versées, par tranches

Tranches de financement	Montant des subventions par tranches	Nombre de subventions de fonctionnement versées	Montant moyen des subventions
0 - 5 000 €	917 344 €	494	1 857 €
5 000 € - 23 000 €	4 386 723 €	388	11 306 €
23 000 € - 75 000 €	7 564 562 €	198	38 205 €
75 000 € et plus	30 568 244 €	112	272 931 €
Total :	43 436 872 €	1 192	36 440 €

Les subventions de plus de 75 000 € représentent 9,4 % des subventions versées et 70,4 % du montant total versé.
 Les subventions de moins de 5 000 € représentent 41,4 % des subventions versées et 2,1 % du montant total versé.
 Les subventions de plus de 23 000 € représentent 26 % des subventions versées et 87,8 % du montant total versé.
 Les subventions de moins de 23 000 € représentent 74 % des subventions versées et 12,2 % du montant total versé.

Focus sur les associations multi subventionnées (en 2015)

Nombre d'associations multi subventionnées : 129 associations, soit 12,5 % des 1 029 associations soutenues directement par le Département.

104 d'entre elles (soit 80,6 %) ont reçu 2 subventions, 18 ont reçu trois subventions (soit 14 %) et 5 en ont reçu quatre (3,9 %) 2 en ont reçu 5.

Nombre de multi subventionnements : 292 subventions

Montant des multi subventionnements : 11,51 M€, soit 26,5 % du montant total des subventions versées par le Département (contre 28,5 % en 2013)

Peu de programmes concentrent une majorité des multifinancements : les programmes Insertion, Politique de la ville et habitat et Economie sociale et solidaire représentent à eux seuls 53 % des multifinancements. Avec les programmes Accompagnement social, Sports et loisirs, Projet éducatif départemental et Culture, ils représentent près de quatre cinquième des multifinancements (78 %).

Les cas de financements croisés multiples sont rares. Ainsi, parmi les 1029 associations soutenues en 2015, 1,7 % ont reçu trois subventions différentes et 0,7 % ont reçu quatre ou cinq subventions. Il s'agit souvent d'associations subventionnées au titre du programme Insertion et du programme Economie sociale et solidaire. Il s'agit plus rarement de financements de la part de programmes différents pilotés par la même direction (ce qui correspond alors à un choix de gestion).

Programme	Nombre de subventions versées à des associations multi- subventionnées
Insertion	76
Politique de la ville et habitat	41
Economie sociale et solidaire, emploi et formation	38
Accompagnement social	20
Sport et loisirs	19
Projet éducatif départemental	18
Culture	16
Accueil de la petite enfance	14
Aide sociale à l'enfance	14
Prévention et promotion de la santé	9
Personnes handicapées	6
Promotion des droits fondamentaux	5
Solidarité, coopération internationales	4
Actions pour la jeunesse	3
Développement économique et promotion du territoire	3
Aménagement	2
Personnes âgées	2
Biodiversité et nature en ville	1
Patrimoine culturel	1
TOTAL :	292

Tranche de financement	Nombre de multi subventionnements	Montant des multi subventionnements	Part dans les montants des mutisubventionnements
0 - 5 000 €	95	239 359 €	2,1 %
5 000 € - 23 000 €	136	1 411 761 €	12,3 %
23 000 € - 75 000 €	37	1 413 366 €	12,3 %
75 000 € et plus	24	8 443 674 €	73,4 %
TOTAL :	292	11 508 160 €	100,0 %

Les subventions de plus de 75 000 € versées dans le cadre de multifinancements représentent 8,2 % des multifinancements et 73,4 % des sommes versées dans le cadre de multifinancements.

A l'inverse, les subventions de moins de 23 000 € versées dans le cadre de multifinancements représentent 79,1 % des multifinancements et 14,3 % des sommes versées en multifinancements.

Sont comptés ici comme multifinancements toutes les subventions attribuées à une même association au titre de plus d'un programme de politique publique (même lorsque les programmes concernés relèvent d'une même direction).

Montants des subventions aux associations, par missions et programmes

Enfance et famille	Accueil de la petite enfance	1 471 756 €
	Aide sociale à l'enfance	4 020 596 €
	Protection maternelle et infantile, planification familiale	3 400 €
Solidarité, insertion, santé	Accompagnement social	522 645 €
	Insertion	6 353 191 €
	Prévention des conduites à risques	80 000 €
	Prévention et promotion de la santé	180 500 €
	Promotion des droits fondamentaux	117 700 €
Autonomie	Personnes âgées	315 059 €
	Personnes handicapées	96 200 €
Education et jeunesse	Actions pour la jeunesse	53 100 €
	Projet éducatif départemental	522 833 €
Culture, patrimoine, archives	Archives	52 073 €
	Culture	15 551 344 €
	Patrimoine culturel	129 000 €
Citoyenneté active, solidarité internationale et Sport	Solidarité, coopération internationales	172 952 €
	Sport et loisirs	8 884 382 €
Réseau routier et mobilité durable	Réseau routier	65 000 €
Développement et attractivité des territoires	Aménagement	262 016 €
	Développement économique et promotion du territoire	2 347 016 €
	Economie sociale et solidaire, emploi et formation	1 522 053 €
	Politique de la ville et habitat	519 385 €
Ecologie urbaine	Biodiversité et nature en ville	191 170 €
Conduite des politiques départementales	Assemblée départementale	3 500 €
Total :		43 436 871 €

Localisation des sièges sociaux des associations soutenues par le Département

Sur 1 029 associations soutenues par le Département, 811 (soit 79 %) ont leur siège social en Seine-Saint-Denis. Les autres ont le plus souvent leur siège social à Paris, mais aussi dans différents départements d'Ile-de-France et, plus rarement, dans des départements de province.

Il convient de souligner que la commune où se situe le siège social de l'association n'est pas nécessairement celle où se déroule la majeure partie des activités de l'association. Ainsi, la carte qui suit ne représente pas le rayonnement géographique des associations subventionnées par le Département mais seulement une vision administrative de leur localisation.

Evolution 2011-2015 du soutien du Département aux associations

	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre d'associations soutenues en fonctionnement par le Département	960	982	999	983	1 029
Nombre de subventions de fonctionnement versées	1 126	1 143	1 121	1 093	1 192

	2011	2012	2013	2014	2015
Montant total des subventions de fonctionnement versées aux associations par le Département (en M€)	42,68	40,94	41,62	42,67	43,44

Le nombre d'associations soutenues directement par le Département a augmenté en 2015. Le nombre de subventions versées a augmenté (+ 4,7 %) entre 2014 et 2015. Le montant total des subventions en fonctionnement a augmenté de 6,1 % depuis 2012.

Répartition des subventions par tranche de financement

	2011		2012		2013		2014		2015	
	Nb	Part								
0 - 5 000 €	462	41,0 %	471	41,2 %	477	42,6 %	475	43,5 %	494	41,4 %
5 000 € - 23 000 €	364	32,3 %	396	34,6 %	373	33,3 %	332	30,4 %	388	32,6 %
23 000 € - 75 000 €	190	16,9 %	177	15,5 %	157	14,0 %	178	16,3 %	198	16,6 %
75 000 € et plus	110	9,8 %	99	8,7 %	114	10,2 %	108	9,9 %	112	9,4 %
Total :	1 126	100,0 %	1 143	100,0 %	1 121	100,0 %	1 093	100,0 %	1 192	100,0 %

La répartition du nombre de subventions par tranches de montant est relativement stable depuis 2011.

	2011		2012		2013		2014		2015	
	Nombre de multi subventionnements	Montant des multi subventionnements	Nombre de multi subventionnements	Montant des multi subventionnements	Nombre de multi subventionnements	Montant des multi subventionnements	Nombre de multi subventionnements	Montant des multi subventionnements	Nombre de multi subventionnements	Montant des multi subventionnements
0 - 5 000 €	96	0,26	76	0,22	67	0,18	73	0,19	95	0,24
5 000 € - 23 000 €	124	1,32	132	1,46	89	0,92	79	0,84	136	1,41
23 000 € - 75 000 €	40	1,68	42	1,81	36	1,48	35	1,4	37	1,41
75 000 € et plus	40	9,83	38	11,45	33	9,37	19	5,95	24	8,44
Total :	300	13,1	288	14,95	225	11,95	206	8,38	292	11,51

Le nombre de multifinancements a augmenté de 42 % entre 2014 et 2015. Le montant des subventions attribuées dans le cadre de multifinancements a augmenté de 37,4 %. La part des subventions de plus de 75 000 € versées dans le cadre de multifinancements représente près de trois quart des montants versés dans le cadre de multifinancement (73,3 %).

Vue d'ensemble sur le soutien du Département aux associations, en INVESTISSEMENT

**28 associations
soutenues en 2015
ayant reçu 29
subventions**

**79 % des
subventions
comprises entre
0 et 23 000 €**

**42,5 % des
sommes versées
relèvent du
programme sports
et loisirs**

Nombre de subventions d'investissement versées	2011		2012		2013		2014		2015	
	Nb	%								
0 - 5 000 €	17	38,6 %	10	24,4 %	12	30,0 %	8	23,5 %	12	41,4 %
5 000 € - 23 000 €	13	29,5 %	20	48,8 %	20	50,0 %	22	64,7 %	11	37,9 %
23 000 € - 75 000 €	9	20,5 %	7	17,1 %	5	12,5 %	3	8,8 %	5	17,2 %
75 000 € et plus	5	11,4 %	4	9,8 %	3	7,5 %	1	2,9 %	1	3,4 %
Total :	44	100,0 %	41	100,0 %	40	100,0 %	34	100,0 %	29	100,0 %

Nombre et montant des subventions d'investissement	2011		2012		2013		2014		2015	
	Nb	Montant	Nb	Montant	Nb	Montant	Nb	Montant	Nb	Montant
Politique de la ville et habitat	4	320 412 €	2	230 527 €	2	513 699 €	3	470 052 €	2	39 964 €
Personnes handicapées	2	222 000 €	1	52 500 €	2	472 500 €	1	52 500 €	1	52 500 €
Sport et loisirs	11	100 001 €	10	81 995 €	14	251 181 €	15	104 721 €	14	228 359 €
Economie sociale et solidaire, emploi et formation	1	25 000 €	9	152 500 €	14	187 000 €	14	140 200 €	8	67 300 €
Culture	2	4 191 €	1	30 000 €	1	70 000 €				
Développement économique et promotion du territoire	2	230 000 €	1	20 000 €	3	48 520 €			1	60 000 €
Accueil de la petite enfance	5	181 376 €	5	375 171 €	1	17 471 €			3	89 200 €
Protection maternelle et infantile, planification familiale	1	1 100 €	1	1 786 €	3	2 349 €				
Aide sociale à l'enfance	1	72 400 €								
Aménagement			1	10 000 €						
Archives	1	10 000 €								
Gestion de la dette			1	143 708 €						
Personnes âgées	13	74 990 €	9	44 171 €						
Qualité de l'environnement urbain	1	1 242 €								
PDU et infrastructures de transports en commun							1	16 018 €		
Total :	44	1 242 712 €	41	1 142 357 €	40	1 562 720 €	34	783 491 €	29	537 323 €

En 2015, 6 programmes ont concentré la totalité des soutiens du Département en investissement. Le montant des subventions en investissement a fortement baissé entre 2014 et 2015 (- 31 %).

4

Les démarches d'amélioration des relations Département - Associations

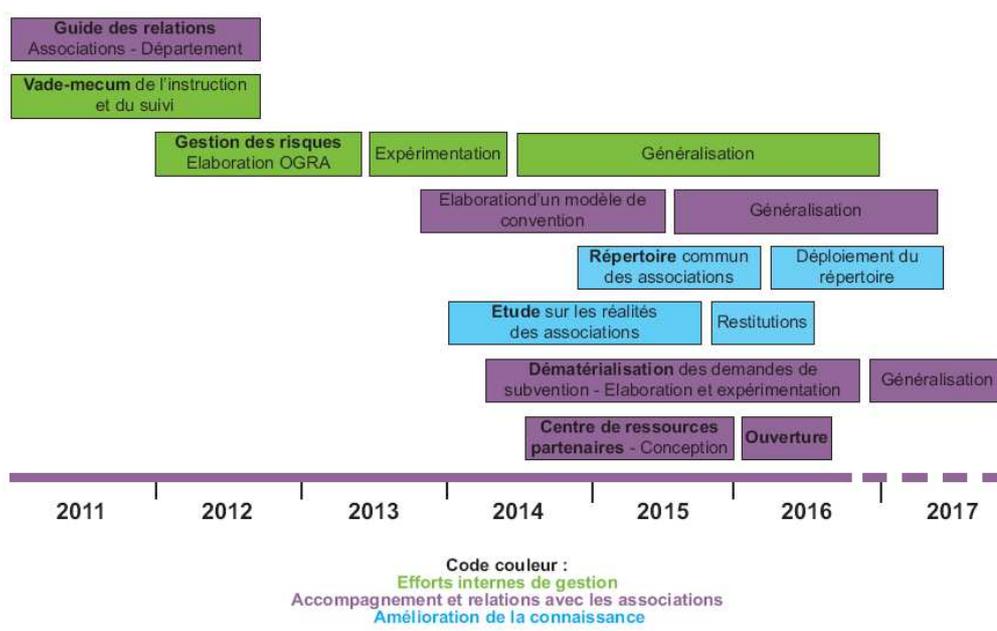
Le Département s'est engagé depuis plusieurs années dans un processus d'optimisation de la gestion et d'amélioration des relations avec les associations, notamment à la suite des recommandations de la Chambre Régionale des Comptes (CRC) issues d'un contrôle portant sur les années 2004 - 2008¹⁴.

La CRC saluait l'amélioration du suivi du financement des associations par rapport à 2004. Elle incitait le Département, d'une part, à élaborer un guide des subventions départementales faisant état des règles de bonne gestion entre associations et collectivités publiques et d'autre part, à structurer et formaliser une organisation de suivi des associations harmonisée entre les directions opérationnelles et la Direction du budget, des finances et de la commande publique.

La coordination du travail inter-directions, suite à ces recommandations, a été confiée à la Délégation à la Vie associative et la l'éducation populaire (DVAEP), créée en mai 2011. Différentes instances, impliquant tout particulièrement la DVAEP, la Direction des finances, la Direction de la stratégie, de l'organisation et de l'évaluation, la Direction de l'audit, du contrôle interne et de la gestion des risques, la Direction des systèmes d'information et la Direction des affaires domaniales et juridiques ont animé les réflexions et construit de nouveaux outils.

Plusieurs chantiers successifs ont ainsi été mis en œuvre.

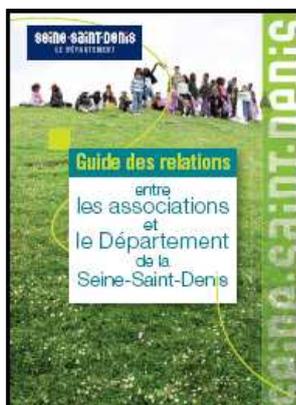
Des efforts soutenus dans la durée



¹⁴ Rapport disponible ici : <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Departement-Seine-Saint-Denis-Seine-Saint-Denis>

I- L'harmonisation des procédures

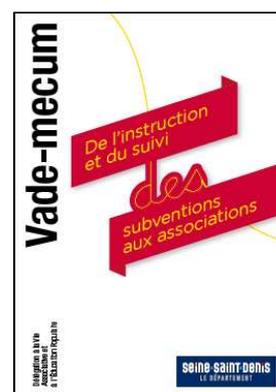
Un diagnostic de l'existant en matière d'attribution des subventions a été réalisé auprès de l'ensemble des directions. En parallèle, une étude des pratiques d'autres collectivités comparables a été réalisée sur les différents aspects : financements (types, montants, nombre de partenaires), processus, outils d'instruction des subventions et organisation interne, communication et information aux associations.



Un guide à l'attention des associations a été finalisé en juin 2012. Il est disponible ici : <http://www.seine-saint-denis.fr/Les-associations-et-le-Departement.html>.

Au-delà de l'aspect financier, il traite de l'ensemble des modes de relations possibles entre le Département et les associations. Il présente les acteurs et les dispositifs permettant un accompagnement et un suivi des associations et détaille les conditions d'une demande de subvention. Il établit également les règles de bonne gestion et développe certains éléments juridiques incontournables au partenariat.

Cet outil a été complété par un **vade-mecum « de l'instruction et du suivi des subventions aux associations »** à l'attention des agents du Département. Ce document, accessible ici sur la bibliothèque Eurêka (<http://acteurscg.net/-Portail-des-connaissances>) détaille l'ensemble de la procédure de financement des associations, de la demande de subvention au contrôle de sa bonne utilisation. Jusqu'à présent, les directions pourvoyeuses de subventions utilisaient chacune des outils de suivi propres. Le vade-mecum contribue à l'harmonisation des pratiques des directions (étapes à suivre, documents demandés, points de validation...).



Cette première étape a été mise en œuvre de mai 2011 à juin 2012.

II- La sécurisation des financements

La mise en place de l'outil OGRA

Au-delà de l'harmonisation des procédures, les recommandations de la CRC rappelaient la nécessité d'assurer le suivi des risques encourus par la collectivité liés aux subventions accordées aux associations (risques juridiques et financiers).

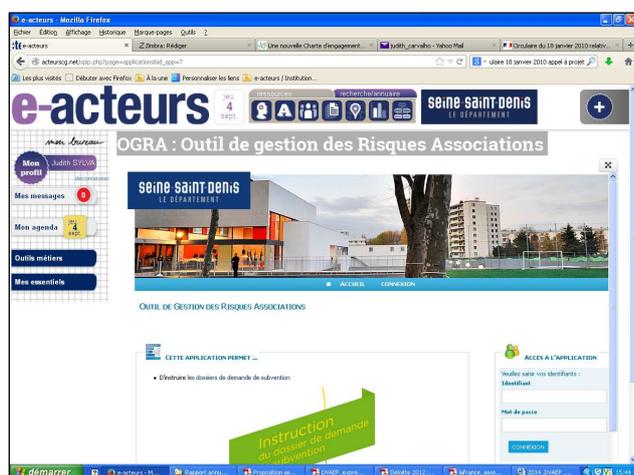
Un nouveau processus a été mis en place en la matière, concrétisé par la mise en œuvre d'un nouvel outil, développé en interne par la Direction des systèmes d'information : l'Outil de Gestion des Risques Associatifs (OGRA).

OGRA répond aux objectifs suivants :

- améliorer le repérage des multifinancements : lorsque la subvention totale versée par le Département est supérieure à 23 000 euros, la réglementation impose la mise en œuvre

d'une convention. Il est donc nécessaire de bien identifier les subventions bénéficiant à une même structure mais traitées par différents services du Département ;

- identifier les risques que supporte le Département dans sa politique de soutien aux associations, tant d'un point de vue juridique que financier et organisationnel ;
- faciliter le partage d'information entre les directions instructrices de demandes de subventions et les directions supports ;
- formaliser et harmoniser les procédures de contrôle.



Après une expérimentation de l'outil en 2013, l'usage d'OGRA est généralisé depuis le 1^{er} janvier 2014. Un dispositif d'accompagnement des directions et des sessions de formation à l'analyse financière sont mis en œuvre.

Enfin, un travail d'analyse est engagé concernant les associations multi-subsctionnées, d'une part, afin de vérifier l'opportunité de financements croisés et, d'autre part, pour améliorer le suivi en transversalité de ces partenaires.

Le renforcement de l'analyse de second niveau

En 2015, 119 associations ayant bénéficié d'une subvention supérieure à 75 000 euros ont été suivies par les services de la Direction du budget, des finances et du contrôle de gestion (DBFCG). En effet, l'article L. 3313-1 du Code général des collectivités territoriales précise que tout organisme subventionné à plus de 75 000 euros par une collectivité est tenu de lui transmettre ses comptes dans les 6 mois qui suivent la clôture de son exercice comptable. Ces documents doivent par ailleurs être certifiés par un Commissaire aux comptes dès lors que les subventions publiques dépassent 153 000 euros.

Les documents comptables reçus par le Département font l'objet d'un suivi particulier et, si la situation de l'association le justifie, d'une analyse financière approfondie. En 2015, la DBFCG a ainsi réalisé 40 notes d'analyse.

Cette activité d'expertise se développe de manière importante afin d'assurer la sécurité financière et budgétaire du Département et d'apporter le soutien nécessaire aux services et aux associations.

Le nombre de notes d'analyse réalisées chaque année est ainsi passé de 16 en 2010 à 40 en 2014, concernant à 44 % les secteurs du sport et de la culture.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Secteur Culture	1	8	15	25	10	15
Secteur Sport	2	2	8	21	9	10
Secteur Social	9	15	11	10	17	9
Secteur Economie	1	4	8	3	2	4
Divers (dont PPRS)	3	3	3	3	5	2
Total	16	32	45	62	43	40

A titre d'illustration, les ratios suivants ont été utilisés à partir des derniers comptes transmis :

- la dépendance financière vis-à-vis des fonds publics, qui représente un risque pour l'association, lorsque ce taux est supérieur à 60 %, notamment en raison des contraintes budgétaires des collectivités territoriales ;
- un résultat d'exploitation négatif, qui peut mettre en péril la pérennité d'une exploitation, surtout lorsque ce déficit est récurrent ;
- un fonds de roulement/jour inférieur à 45, qui traduit, pour les associations très dépendantes des fonds publics, un manque d'autonomie dans la gestion de leur activité ;
- une trésorerie / jour inférieure à 60, qui entraîne le plus souvent des difficultés nécessitant le recours aux découverts bancaires.

III- Le suivi et l'évaluation de l'activité des partenaires associatifs

Un autre axe de travail a concerné l'amélioration du suivi et de l'évaluation de l'activité des partenaires associatifs soutenus par le Département.

Il s'agissait d'élaborer, en collaboration avec l'ensemble des directions, des outils communs, adaptés aux spécificités et aux pratiques des directions. Il existe en effet une variété de mises en forme du partenariat, de définition des objectifs, de modalités de suivi correspondant à des besoins différents.

L'approche qualitative est le plus souvent privilégiée par les services du Département pour définir les objectifs et suivre l'usage des subventions. Le choix des supports dépend des structures et projets concernés, de l'historique de leurs relations avec le Département ou encore du caractère plus ou moins structurant des partenariats.

Concrètement, ce travail a abouti à la réalisation :

- d'un modèle de convention « à tiroirs », à adapter en fonction de la nature de chaque partenariat. Ce modèle inclut une annexe dédiée au suivi et à l'évaluation ainsi qu'un modèle d'avenant (en cas de financements au titre de plusieurs politiques) ;
- d'éléments méthodologiques complémentaires au vade-mecum « De l'instruction et du suivi des subventions aux associations ».

Ce travail a été mené de juin 2013 à juin 2014. Le nouveau modèle de convention a été expérimenté en 2014 ; il est généralisé depuis le 1^{er} janvier 2015.

Reste à souligner que les outils précédemment évoqués constituent toujours l'aboutissement d'un processus d'échanges entre les services du Département et l'association concernée, qui conditionne la qualité du partenariat.

IV- La mise en place d'un répertoire commun des associations

En 2014, dans le but d'harmoniser l'ensemble des données concernant les partenaires associatifs, la DVAEP et la Direction de la Communication ont développé un répertoire commun avec pour support le logiciel ARC.

En effet, jusqu'à présent, les 11 directions qui développent des partenariats avec les associations ont mis en œuvre des bases de données et des outils spécifiques rassemblant leurs contacts sous des formes et des formats différents.

Cet outil permettra aux directions de partager leurs contacts mais également d'améliorer les opérations de communication avec un fichier de contacts complet, harmonisé et donc opérationnel.

Une matrice a été conçue avec les directions afin de répondre à leurs besoins particuliers. Les données ont été exploitées à partir du logiciel Grand Angle. Puis, un questionnaire en ligne a été mis à disposition des associations afin de compléter et de mettre à jour les éléments les concernant. Aujourd'hui, plus de 800 contacts sont opérationnels.

Une mise à jour régulière sera opérée par les directions en lien avec la DVAEP et la Direction de la communication. La dématérialisation de la demande de subvention permettra d'automatiser cette mise à jour à partir des éléments fournis par les associations elles-mêmes.

V- Le Centre de Ressources Partenaires

Le Centre de ressources partenaires a été mis en ligne fin 2015. Il s'agit d'un portail Internet destiné aux partenaires du Département (associations, collectivités, entreprises) qui permet d'améliorer les échanges entre les directions et les partenaires, ainsi que la communication globale à leur attention.

VI- La dématérialisation des demandes de subventions

En complément des efforts en matière de gestion, la dématérialisation du processus de demande et d'instruction des subventions est un axe majeur d'amélioration des relations partenariales. La mise en œuvre du projet de dématérialisation est désormais engagée.

Il s'agit de mettre en place une dématérialisation de l'ensemble du parcours, depuis le dépôt de la demande de subvention par l'association jusqu'à la réception des bilans, en passant par le versement de la subvention.

Sont attendus de la dématérialisation :

- un gain de temps pour les agents qui pourra être réinvesti dans le suivi qualitatif des associations ;
- une fluidification de la démarche pour les associations ;
- une amélioration de la qualité du processus d'instruction de la demande ;
- une fiabilisation des données ;
- une amélioration de la sécurité juridique pour le Département ;
- un raccourcissement des délais de versement.

Ce processus concernera les subventions de fonctionnement. La Plateforme sera expérimentée à partir du 2^{ème} semestre 2016 pour être généralisée au 1^{er} janvier 2017.

5

La construction d'une politique associative

Historiquement, le soutien du Département aux associations a été développé à partir de la conviction que, dans de nombreux secteurs, les partenaires associatifs constituent des acteurs nécessaires au maintien ou au renforcement du lien social et à la solidarité. Il s'agissait de soutenir l'initiative locale, citoyenne, mais aussi les acteurs de la culture et du sport. Un des objectifs était d'impliquer ou d'atteindre des publics éloignés des institutions.

Ainsi, les atouts de l'action associative sont la proximité et l'engagement - lié à des causes, des enjeux et des potentialités d'action - mais aussi la souplesse des formes d'action, la connaissance fine des problématiques du territoire etc. Il y a action associative lorsqu'il y a mobilisation autour d'une problématique ou d'un défi, réponse possible à des besoins ou des enjeux culturels, éducatifs, sportifs. La dimension citoyenne de l'engagement associatif est ainsi une de ses dimensions majeures.

Dans de nombreux secteurs, les Elus ont considéré, et considèrent que les acteurs associatifs sont les mieux à même de proposer des actions ou des dispositifs. Ces derniers peuvent correspondre à des initiatives issues de la société civile, indépendantes ou éloignées de l'action institutionnelle ; ils peuvent aussi compléter l'action publique, la suppléer, voire remplacer une action publique qui ne parvient pas à atteindre ses cibles.

La période récente est marquée par la fragilité croissante de nombreuses associations, pour une pluralité de raisons qui s'entrecroisent : évolution des formes de l'implication citoyenne (participation plus ponctuelle en fonction des projets, plutôt qu'à l'activité récurrente), recrutement plus difficile de bénévoles, vieillissement de l'encadrement, changement de la nature du lien entre les institutions et les associations au détriment de l'autonomie associative, baisse des financements publics, part croissante prise par l'initiative et les financements privés qui, bien souvent, orientent les finalités associatives etc.

Dans le même temps, les besoins de médiation et de confrontation entre les institutions et les habitants, les aspirations à participer à la vie démocratique sont renforcés dans une période d'incertitudes sur l'évolution de la société, dans une période où une partie importante de la population subit la précarité, des difficultés d'insertion sociale et professionnelle, et des discriminations multiples. Ainsi, les aspirations à partager les connaissances, la valorisation des compétences de la créativité et des cultures, les changements liés aux usages des technologies informatiques, la volonté de solidarité et de fraternité posent la question de lieux de mises en commun. La forme associative est parmi les plus souples pour favoriser l'implication de chacun.

Faire émerger une politique associative se rapporte à ces enjeux de socialisation. Il s'agit de rendre visible, de conforter l'action associative, d'en valoriser les tenants et les aboutissants : les tenants, c'est-à-dire de favoriser les conditions d'émergence de projets associatifs, et les

aboutissants, c'est-à-dire de renforcer les effets de l'action associative, qu'ils soient directs et indirects, initialement souhaités ou constatés après coups.

Ainsi, **une politique associative doit conforter le soutien au titre d'une politique sectorielle, tout en apportant la plus-value d'une mise en valeur du rôle social et démocratique global de l'action associative.** De fait, **chaque fois qu'une association est aidée au titre d'une politique publique, le soutien du Département vaut aussi pour d'autres objectifs de lien social, de vie démocratique, d'éducation etc.**

Ebaucher une politique associative, la mettre en débat, c'est tout d'abord **énoncer les valeurs** qui sous-tendent l'engagement du Conseil départemental auprès des associations. Ces valeurs sont en cohérence avec les Engagements pour l'égalité et contre les discriminations pris par la collectivité le 30 mai 2013, qui se réfèrent aux orientations nationales en la matière¹⁵.

Ces valeurs sont tout particulièrement la contribution au vivre ensemble, le soutien à ce qui crée du commun et de l'égalité entre les personnes (contre toutes les discriminations), la promotion de l'autonomie et de l'épanouissement de la personne, le respect de la vie et la préservation de la sécurité, mais aussi la reconnaissance de chaque personne et celle des identités culturelles.

Ebaucher une politique associative, c'est ensuite, par le soutien aux associations, viser la concrétisation d'**objectifs généraux**, en plus des objectifs spécifiques de chaque action et de chaque politique publique. Ces objectifs sont tout particulièrement **de préserver et de développer la solidarité, de favoriser l'égalité et la lutte contre toutes les discriminations, de favoriser la vitalité d'une citoyenneté active, de contribuer au développement durable, au développement du territoire, et, plus largement, de permettre à chacun de s'épanouir personnellement dans des relations sociales de qualité.**

Cela a des implications sur les relations développées entre le Département et ses partenaires associatifs. Notre collectivité doit s'attacher à faire comprendre le sens des choix des élus et les orientations qui sont les siennes, sans qu'il ne s'agisse de déterminer le projet associatif, qui appartient à l'association.

Dans le même temps, il importe de cultiver la variété des formes de partenariat, en fonction des acteurs, des domaines, des objectifs, des projets, des types même de structures.

Se référer aux objectifs partagés énoncés précédemment a aussi des implications en matière de politique de subventionnement : au lieu d'une logique de « guichets », il s'agit pour le Département de définir des priorités et de les confronter aux attentes et aux possibilités associatives.

Cela contribue à la transparence dans l'allocation de fonds publics. Et cela contribue aussi à chercher la complémentarité entre l'intervention des différents acteurs et l'action associative, dans des relations d'égal à égal, empreintes de compréhension et de confiance réciproques.

¹⁵ Au plan national, le Défenseur des droits est chargé de lutter contre les discriminations dans le domaine de l'emploi, du logement, de l'éducation et de l'accès aux biens et services, sur la base de 20 critères prohibés par la loi : services, sur la base de 20 critères prohibés par la loi : l'âge, l'apparence physique, l'appartenance ou non à une ethnie, l'appartenance ou non à une nation, l'appartenance ou non à une race, l'appartenance ou non à une religion déterminée, l'état de santé, l'identité sexuelle, l'orientation sexuelle, la grossesse, la situation de famille, le handicap, le patronyme, le sexe, les activités syndicales, les caractéristiques génétiques, les mœurs, les opinions politiques, l'origine, le lieu de résidence.

Perspectives

Comme en témoigne ce rapport, le Département a engagé une démarche et des efforts, internes et externes, pour améliorer ses partenariats associatifs.

Les résultats de l'étude sur les réalités des associations soutenues par le Département contribuent à la connaissance des besoins des associations, à partir de la parole de nombreux responsables associatifs. Cette étude confirme la richesse et l'ampleur de l'apport associatif : effets auprès des personnes (grand public et nombreux publics spécifiques), effets sur la société, effets sur le territoire, effets sur les institutions... concourant à la co-construction de l'intérêt général.

Au-delà des appréciations, souvent positives, des associations concernant leurs relations avec les institutions, dont le Département, elle permet aussi d'identifier les enjeux clés pour en conforter les activités.

L'ensemble de ces éléments contribuera à la construction progressive et concertée d'une politique associative et à conforter encore l'engagement de la collectivité auprès des associations.

« Le soutien du Département aux partenaires associatifs »

Contacts :

Judith Sylva, Délégation à la vie associative et à l'éducation populaire : jsylva@cg93.fr

Gilles Alfonsi, Direction de la stratégie, de l'organisation et de l'évaluation : galfonsi@cg93.fr

Délibération n° du 26 mai 2016

PREMIER APPORT ANNUEL SUR LE SOUTIEN DU DÉPARTEMENT AUX PARTENAIRES ASSOCIATIFS

Le Conseil départemental,

Vu le code général des collectivités territoriales,

Sur le rapport de son président,

Les commissions consultées, les rapporteurs entendus,

après en avoir délibéré

- PREND ACTE de la présentation du premier rapport annuel sur le soutien du Département aux partenaires associatifs.

Pour le Président du Conseil départemental,
et par délégation,
le Directeur général des services,

Valéry Molet

Adopté à l'unanimité :

Date d'affichage du présent acte, le

Adopté à la majorité :

Voix contre :

Date de notification du présent
acte, le

Abstentions :

Certifie que le présent acte est
devenu exécutoire le

Le présent acte peut faire l'objet d'un recours contentieux devant le tribunal administratif de Montreuil dans un délai de deux mois à compter de sa notification ou publication.

