



30 juin 2014

Quelques observations et propositions pour que le « choc de simplification » s'applique aux associations

Mme Najat Vallaud - Belkacem, ministre en charge de la vie associative, a affirmé le 15 mai sa volonté de [prendre des dispositions pour simplifier les procédures administratives](#), et a demandé à M. Yves Blein, député du Rhône, de faire des propositions d'ici la fin du mois de juillet, afin que le « choc de simplification » concerne aussi les associations. Elle envisage de procéder si nécessaire par voie d'ordonnance comme la loi sur l'économie sociale et solidaire le permet. Cette initiative rejoint celle d'un certain nombre de collectivités, comme la région Île-de-France, qui ont également ouvert le dossier des simplifications.

Le collectif des associations citoyennes a salué ces initiatives très positives. Depuis janvier dernier, il avait entrepris de son côté une réflexion sur les conséquences de la complexité croissante des procédures pour les petites et moyennes associations. Au mois d'avril, il a lancé une enquête et a recueilli et analysé de nombreux témoignages. Cette note restitue l'essentiel des observations, en les complétant par quelques éléments d'analyse et de propositions, afin de contribuer au débat.

L'enquête réalisée confirme que les associations sont soumises à des exigences de plus en plus grandes de la part des services administratifs et financiers de l'État ou des collectivités. Cette complexité rend inaccessible les aides publiques à certaines associations qui ne disposent pas des moyens administratifs nécessaires, stérilise une part croissante de l'activité associative dans le travail de bureau et entraîne un gaspillage de moyens publics.

Parmi les propositions qui pourront être avancées, certaines sont de nature législative, comme l'a déclaré Mme la ministre. D'autres sont de nature réglementaire ou relèvent d'une simple circulaire. Depuis de nombreux mois, le renouvellement de la circulaire du 18 janvier 2010 est en discussion, pour remplacer la circulaire Fillon par un nouveau texte, en accord avec l'évolution de la réglementation européenne et la loi pour l'économie sociale et solidaire. Le collectif des associations citoyennes a été associé à ces discussions. **Il serait essentiel que les dispositions non législatives concernant les simplifications administratives et la restauration d'un climat de confiance, qui font l'objet de l'annonce ministérielle, figurent dans la nouvelle circulaire.**

La suite de ce document dresse un certain nombre de constats et avance un certain nombre de propositions.

1. Simplifier les modalités de subventionnement

1.1 La multiplication des dossiers et des pièces demandées

Constat

Certaines administrations multiplient de façon incontrôlée le nombre de dossiers et de pages nécessaires pour obtenir une subvention. Par exemple, pour les **séjours ville vie vacances (VVV)** qui sont proposés par des associations à des familles et des enfants seuls (la Ville considère que ce sont 2 projets différents). Il faut présenter un dossier pour chaque demande élémentaire : un projet par période de vacances, soit 5 périodes. Un dossier pour l'Etat, un dossier pour la Ville et saisir une version allégée sur l'interface informatique de la Ville (SIMPA), soit au total $2 \times 5 \times 3 = 30$ dossiers pour 2 700 € de subventions obtenues en 2013. Il faudra également faire 30 bilans...

Les dossiers d'instruction se sont fortement complexifiés au cours des dernières années en application des règlements administratifs et financiers, mais aussi des pratiques de certains services, qui multiplient des exigences supplémentaires. Les associations sont obligées de fournir de façon répétitive en papier et sur internet un dossier de base comprenant les mêmes informations, parfois pour deux demandes fournies à la même direction à quelques jours d'intervalle. Par exemple, en 2013, 27 documents étaient exigés au format papier et en ligne pour le FRDVA de la région Ile de France (au demeurant une excellente procédure). Cette liste impressionnante mérite d'être rapportée :

Eléments administratifs de l'association

Statuts (deux exemplaires tamponnés, datés et signés du/de la Président(e)
Extraits du Journal Officiel de création et de modification
Récépissé de déclaration de création à la Préfecture
Document INSEE faisant apparaître le numéro NAF et le numéro SIRET
Pièces relatives à l'occupation des locaux par l'association
Liste des personnes morales adhérentes et localisation
Pièces relatives à l'adhésion à une fédération, union, réseau, etc.

Composition, activités et personnels de l'association

Composition du Conseil d'Administration et du Bureau de l'association (tamponnée, datée et signée)
Dernier rapport d'activité
Etat des personnels

Eléments financiers de l'association

Budget prévisionnel 2014 de l'association
RIB (original)

Comptes et bilans certifiés du dernier exercice en double exemplaires et avec les annexes (originaux tamponnés et signés par la/le président/e ou certifiés par expert)
Bilan simplifié et compte de résultat renseignés et certifiés (selon modèles fournis, tamponnés, signés et datés)
Attestation de non récupération de la TVA le cas échéant

Eléments liés au projet / programme

Liste des associations membres (pour les fédérations, unions, réseaux, etc.)
Fiche annexe du plan de formation le cas échéant (selon les modèles fournis par le Conseil régional)
Pièces justificatives des dépenses prévisionnelles (par exemple copies de devis ou factures pro-forma)
Pièces de soutien éventuel d'autres financeurs (copies de lettres de demande de subvention et/ou de notification de subvention). NB. **Au bilan il faut faire la liste précise de toutes les factures**
Locaux nécessaires au projet / programme
Personnel nécessaire au projet / programme

De plus, le diable est aussi dans les détails : le dossier papier et le dossier en ligne ne posent pas tout à fait les mêmes questions, pas dans le même ordre. La plateforme en ligne comporte un nombre de signes maximum (pourquoi ?). Elle se déconnecte si on ne l'utilise pas pendant 30 minutes (pourquoi ?). Si pour un même projet on fait une demande de fonctionnement et une demande d'investissement, il faut faire deux projets et donner deux fois la même longue liste de documents administratifs déjà donnés.

En regard, l'interface de la Ville de Paris (SIMPA) permet de déposer une fois pour toutes ses statuts, SIRET, JO sur le serveur au moment de l'inscription. On peut ensuite y apporter des changements (bilan, CR, rapport d'activités). De même, avec le dossier CERFA, l'Etat exige seulement 8 pièces.

Propositions

Faire circuler les bonnes pratiques. Mme Vallaud-Belkacem, envisage de légiférer pour permettre aux associations de déposer qu'une seule fois sous forme dématérialisée les pièces nécessaires à une demande de subvention.

La loi donnerait une valeur impérative aux dispositions déjà inscrites dans la circulaire DJEPVA du 24 décembre 2002 : « *Dans un souci de simplification, un dossier commun de demande de subvention est désormais prévu pour l'ensemble des administrations de l'Etat. Les collectivités territoriales sont encouragées à s'en inspirer et à y recourir, en particulier lorsqu'elles financent des actions conjointement avec les services de l'Etat ou leurs établissements. Aucune pièce comptable n'est à joindre à l'appui du dossier s'agissant d'une première demande, et jusqu'au seuil fixé à 23 000 euros. Au-delà de ce seuil, la production des derniers comptes approuvés est notamment demandée. Le premier dossier déposé sert de base à la constitution, chez chaque gestionnaire et pour chaque association, d'un dossier permanent. S'agissant d'un renouvellement de la subvention, l'association est dispensée de reproduire les renseignements et documents figurant dans son dossier permanent de demande de subvention, déjà constitué, mais doit en revanche produire un compte rendu d'activité comprenant un compte rendu financier ou les derniers comptes approuvés* ».

1.2 Rigidité et durcissement des contrôles

De nombreux règlements budgétaires et financiers semblent avoir été pensés pour les subventions d'investissement, et on a procédé ensuite à des copier-coller pour définir les règles d'octroi des subventions de fonctionnement, y compris pour les petites structures.

Constat

En particulier, certaines collectivités reprennent les exigences liées aux marchés de travaux publics pour demander, lors de la réponse à un appel à projets, des **factures pro forma et des devis liés à l'action**. Ces exigences sont impossibles à satisfaire pour des associations petites ou moyennes, car on ne peut pas mobiliser les fournisseurs ou les partenaires des actions à un stade aussi précoce sans être sûr de pouvoir réaliser le projet. De même, il est difficile de fournir les lettres de demandes de financements ou notifications des autres financeurs si l'on n'en dispose pas au moment du dépôt de la demande. Si chaque financeur appliquait cette règle, on serait dans une situation totalement bloquée, chacun attendant la réponse des autres.

De même, **l'exigence d'une comptabilité analytique a peu de sens** pour les petites et moyennes associations, qui n'ont pas pour objet de vendre des services mais de réaliser un projet associatif. L'essentiel des dépenses (70 à 80%) est constitué par la rémunération du personnel, avec peu ou pas d'investissements. Dans cette configuration, l'exigence d'une comptabilité analytique ne se justifie pas, car il est extrêmement lourd et peu significatif de noter le temps passé par chaque salarié sur chaque dossier. Ces exigences sont certainement animées par le souci d'imposer une gestion rigoureuse aux associations. Mais cela ne fait qu'alourdir façon démesurée le travail administratif, sans utilité réelle. Cette exigence garde en revanche sa pertinence au-delà d'un certain volume de chiffre d'affaires pour des structures pratiquant de multiples activités marchandes, où chaque salarié est spécialisé sur une action ou pour les associations ayant des délégations de service public.

Certaines **dépenses sont déclarées non éligibles** alors qu'elles font partie du projet (par exemple l'alimentation des stagiaires) ou encore plafonnées à 8 % des charges indirectes, notamment pour des actions comme l'aide aux départs en vacances ou les actions de convivialité.

En matière de contrôle d'exécution, on observe que progressivement les services financiers, notamment ceux des Régions, ont tendance à adopter des **méthodes inspirées par les procédures européennes** sans se poser de questions sur leur utilité. *Par exemple, la Région île de France se contentait auparavant, en appui au bilan financier, d'un extrait de la comptabilité. Aujourd'hui, elle demande (via l'état récapitulatif détaillé des paiements) les numéros et toutes les caractéristiques des factures, y compris le montant de la TVA pour des associations non assujetties. Il est donc nécessaire de saisir à nouveau ces informations sous la forme exigée, même si cela est totalement inutile pour les besoins propres de l'association. Cela n'amène pas pour autant d'élément supplémentaire pour un éventuel contrôle, puisqu'alors l'original des factures sera demandé.*

Propositions

Il est proposé de **s'appuyer sur la comptabilité de l'association, sous la forme où elle est**, qui fournit la date des opérations et le libellé des dépenses, et de limiter les exigences, en dessous du seuil de 153 000 euros, à la fourniture d'un compte de résultat de l'action et des extraits du grand livre. La comptabilité renvoie à des justificatifs (factures, originaux des billets, etc...) qui sont consultables lors d'un contrôle ou dans le cadre d'un dialogue. Si la collectivité a des interrogations, elle peut consulter la comptabilité et poser des questions. Il est également proposé de **réexaminer la nature des dépenses éligibles** et non éligibles à la lumière de la **réalité des projets**, dans le cadre d'un travail de concertation.

Les exigences, inspirées des règles européennes, devraient être abandonnées pour des dossiers qui n'en relèvent pas. À l'heure où les critiques se multiplient contre la lourdeur des contrôles du FSE et du FEDER, il est paradoxal que les collectivités adoptent sans jugement des méthodes qui ont fait la preuve de leur inefficacité.

Enfin, il serait opportun de **former les services d'instruction et de contrôle des collectivités** à la lecture classique des comptes associatifs.

1.3 Le coût prohibitif du travail d'élaboration et de traitement des dossiers

Constat

Mises bout à bout, toutes ces complexifications conduisent à l'accaparement du temps des salariés et des bénévoles pour des tâches administratives non productives, au détriment de l'objet propre de l'association.

Elles alourdissent considérablement le travail et constituent un élément dissuasif pour les petites et moyennes associations. Par exemple, le PAEJ de Paris La Chapelle a bénéficié de 2006 à 2009 d'un financement de la région de 15 000 € par an en prévention de la délinquance. « *En 2012, 3 dossiers ont été présentés, dont 2 ont été obtenus pour 15 500 €. La préparation d'un dossier de demande équivaut à 25 h de travail. Cela fait 75 h au total (2 semaines à plein temps), soit un coût de 2 500 euros, c'est-à-dire le 1/6^{ème} de la subvention* ».

Certaines collectivités demandent la certification du budget de l'action par un commissaire aux comptes. Celui-ci demande alors une rémunération supplémentaire (environ 500 €, parfois plus). L'association Presse et Cité « *estime à 1 500 € d'honoraires les coûts générés par la nécessité de se mettre en conformité avec les exigences comptables de la région. Pour 14 500 € de solde, elle a dû payer 2 500 € d'honoraire supplémentaires, soit 17 % des versements attendus* ». Les exigences comptables, censées aider les associations à mieux se gérer, fragilisent celles qui n'ont pas la surface financière suffisante.

1.4 Une normalisation de plus en plus tatillonne

Constat

La poursuite de certaines activités devient très difficile avec l'évolution de normes qui sont faites sous la pression des grandes entreprises et adaptées à leurs pratiques, avec une obligation de moyens et non de résultats. Par exemple, certaines activités de loisirs et d'éducation populaire sont rendues impossibles par des normes d'encadrement parfois aberrantes.

La mise aux normes des locaux constitue également un obstacle majeur aujourd'hui, alors que les conditions de sécurité réelles ne sont pas les mêmes dans une grande installation et dans une petite, qui dispose d'un personnel de proximité.

Proposition

Mettre au point et négocier des codes de bonne conduite adaptés à la réalité des situations, en s'engageant sur les résultats et non sur les moyens, à l'exemple de la charte de qualité pour la petite enfance négociée par l'ACEPP¹ Il serait également intéressant de tenir compte de l'expérimentation menée par le collectif « fraternités en actes » en dérogation des règles de droit commun².

¹ Association des collectifs enfants parents professionnels. Voir le site <http://www.acepp.asso.fr/>

² projet coordonné par VCM (Voisins et Citoyens en méditerranée (VCM). Voir le rapport de l'ONPES Initiatives de solidarité et respect des normes https://www.dropbox.com/s/jes2jhm2ky7sl4q/RapportV10_28OCT2013_199pages.pdf

2. Améliorer les procédures financières

Du fait des difficultés financières des collectivités, les gels budgétaires et les retards se multiplient et génèrent une grande insécurité financière pour les associations, alors que les règles, conçues lors des Trente Glorieuses, n'ont pas changé. Cette insécurité financière est l'une des premières sources de disparition des associations disposant de faibles réserves de trésorerie et constituent un frein très important à l'innovation et à l'initiative.

2.1 L'allongement des délais de réponse et de paiement

Constat

Les petites et moyennes associations sont, de plus en plus tard dans l'année, dans l'incertitude des financements sur lesquels elles peuvent compter, pour des actions qui doivent se poursuivre dans la continuité. « *Depuis le mois d'avril, notre association (Presse et Cités) attend le versement du solde de subventions Projets citoyens d'un montant de 14 300 €. Cette subvention avait été votée en octobre. Ce retard se cumule avec la baisse des financements du ministère chargé de la vie associative et de tous nos partenaires (ACSE, DRAC, Ville de Paris) ».*

On peut comprendre les difficultés de certaines collectivités en termes de crédits de paiement. Mais il n'est ni normal ni rationnel de faire supporter aux associations, qui souvent manquent de trésorerie, les coûts prohibitifs des rachats de créances par les banques, fussent-elles coopératives. Il est aberrant que le coût des Dailly représente une part croissante des financements publics accordés.

Proposition

Il pourrait être demandé aux collectivités de constituer progressivement un fonds d'urgence à taux zéro destiné à répondre aux difficultés de trésorerie les plus importantes, fonds mobilisable notamment lorsque les difficultés de trésorerie sont la conséquence directe des retards de versement de subventions ou des délais de prise de décision de la collectivité.

Au niveau d'un territoire, la question des délais de versement figure déjà en bonne place dans les propositions d'engagements réciproques de la charte nationale. Il est possible de décliner cette disposition dans les chartes locales.

2.2 Financer un projet sur la base d'un montant déterminé et non sur la base d'un pourcentage des dépenses

Constat

On constate que certaines collectivités s'engagent sur un montant maximum de subventions, limité par un pourcentage des dépenses réelles constatées en fin d'exercice. Dans la pratique, les services de la région analysent le tableau des dépenses réalisées en fin d'exercice, rejettent certaines dépenses, diminuent le montant de la subvention. Cela crée **une insécurité financière majeure** pour les associations, dont on ne voit pas bien la logique. S'agit-il de faire des économies dans une période difficile ? Cela correspond-il à une suspicion vis-à-vis des associations ? On comprend qu'une collectivité veuille éviter que des associations présentent des budgets surévalués. Mais le mécanisme institué aboutit au contraire à de fréquentes surestimations, car les associations doivent prendre une marge de sécurité dans la présentation de leur budget.

Proposition

Il est proposé que de façon générale l'engagement d'une collectivité s'exprime par un montant fixe d'aides publiques, dont le versement du solde est conditionné par la fourniture d'un rapport d'exécution. Bien évidemment, celle-ci doit pouvoir procéder à des contrôles et exiger le reversement d'une partie de la subvention en cas de non-respect des engagements souscrits dans la convention de départ.

2.3 Aller vers des avances automatiques

Constat

De nombreuses procédures prévoient le versement d'acompte et d'avances, sans que la distinction entre les 2 termes soit toujours parfaitement claire. Actuellement le versement d'avances est subordonné à la production d'un plan de trésorerie montrant que l'organisme ne dispose pas d'une trésorerie suffisante. Or pour les petites

et moyennes associations, qui n'ont pas besoin de faire un plan de trésorerie formalisé, cette obligation est satisfaite par la fourniture d'un plan de trésorerie purement formel. Pour celles qui ne savent pas le faire cela devient un obstacle pour obtenir les liquidités dont elles ont grand besoin. Le versement automatique d'avances permet d'économiser de l'argent public, car dans le cas contraire une partie de la subvention est absorbée inutilement par le coût des rachats de créances qui génèrent des coûts importants.

Certains règlements précisent que pour chaque versement il est nécessaire de produire un bilan financier des dépenses. Cette exigence est d'une faible utilité pour les versements d'acomptes, car elle est extrêmement lourde et coûteuse en temps, et elle est redondante avec l'exigence d'un bilan financier en fin d'opération (voir proposition ci-dessous).

Proposition

Il est proposé que les avances soient automatiques dès lors que l'organisme accompagne sa demande d'un rapport intermédiaire succinct, montrant que le programme est en cours de réalisation.

2.4 Un nécessaire assouplissement de la règle de l'antériorité

Constat

La règle de l'antériorité avait tout son sens dans les temps heureux où les subventions étaient accordées dès le début de l'année civile. Elle devient contre-productive quand les décisions interviennent en juillet ou même en septembre. Compte tenu des difficultés budgétaires et des files d'attente au sein des services des collectivités, les délais de réponse s'allongent parfois démesurément. Par exemple, un dossier déposé en avril recevra une réponse en septembre pour un premier financement en novembre et une action qui se termine 18 mois après le dépôt du dossier. Ce problème se conjugue parfois avec une absence d'information durant toute la période d'attente.

L'application stricte de la règle de l'antériorité conduit à des aberrations. Les associations sont obligées de parier sur la réponse de la puissance publique, ce qui est totalement contraire aux nécessités d'une saine gestion. La réalité du travail de l'association exige une continuité qui oblige à commencer les projets avant d'avoir les réponses. Si l'on reçoit la facture du loyer en janvier pour l'année à venir et que le projet commence en avril, la facture est refusée. On peut comprendre les difficultés de la région en termes de crédits d'engagement et de paiement, mais il faut alors adapter les règles.

Proposition

Il est proposé d'assouplir la règle de l'antériorité, qui dispose que l'attribution de la subvention doit précéder tout commencement d'exécution de l'opération subventionnée. Cela signifie que l'association est autorisée à commencer à ses risques et périls la réalisation d'un projet, dès lors que le dossier de subvention a été déposé dans les délais. En d'autres termes, les justificatifs de dépenses notamment les salaires, devraient pouvoir être pris en compte à compter de cette date si la décision de l'autorité administrative intervient tardivement dans l'année civile. **Il est proposé de légiférer sur ce point.**

2.5 Remise des rapports d'exécution et continuité des financements

Constat

En principe, le versement d'une nouvelle subvention est subordonné à l'évaluation de la réalisation des actions subventionnées antérieurement. Cependant, certaines décisions de renouvellement de l'action interviennent tardivement alors que, pour un certain nombre d'actions associatives, il y a une nécessité de continuité des actions. Par exemple, le suivi de jeunes en difficulté ne peut pas s'arrêter et reprendre au gré des décisions administratives. Il doit être continu et s'exercer dans la durée.

Proposition

Il est proposé que les services instructeurs acceptent d'instruire la demande de l'année n+1 en se contentant d'une note précisant l'état d'avancement de l'action au cours, afin de ne pas créer des ruptures de financement pour l'année suivante.

2.6 Des méthodes d'évaluation qualitatives et adaptées

Constat

Le constat général est celui d'une complexité des exigences d'évaluation, avec des outils souvent inadaptés à la réalité des actions, avec parfois des incohérences et une confusion entre l'évaluation des politiques publiques et l'incitation à une auto évaluation par les associations elles-mêmes.

Par exemple, dans le dossier COSA du ministère de la culture et de la communication, on trouve à l'article 9 sur l'évaluation : "*L'association s'engage à fournir au terme de la convention, un bilan d'ensemble, qualitatif et quantitatif, de la mise en œuvre du programme d'actions dans les conditions précisées en annexe III de la présente convention.*" Mais à l'annexe III, on trouve uniquement des indicateurs quantitatifs suivant le nombre d'actions. Ces indicateurs quantitatifs sont inadaptés, ne disent rien et semble avoir été imaginés ex nihilo par l'administration, sans comprendre le sens de l'action. Au final, les exigences de l'administration peuvent aller jusqu'à des fiches-temps journalières, des justificatifs de productions/publications, des tableaux d'indicateurs remplis automatiquement, une évaluation externe par un organisme... Les évaluations quantitatives sont de plus en plus fréquentes et nombreuses, au détriment d'une évaluation qualitative, à tel point que même les personnels administratifs ont du mal à les suivre.

Proposition

Une remise à plat de l'évaluation serait nécessaire, en s'appuyant par exemple sur la circulaire Jospin du 25 août 2000, qui définissait ce que peut être une politique quantitative et qualitative d'évaluation.

Le plus souvent, pour les petites et moyennes associations, un bon comité de pilotage réunissant les parties prenantes, bien préparé, permettant d'aller sur le fond, suffit amplement à évaluer une action. Il fait gagner du temps, de la compréhension et du dialogue, à la fois aux associations et aux administrations. Ce comité de pilotage doit être proportionnel à la subvention donnée. On peut s'étonner de voir un comité de pilotage réunissant quinze personnes pour décider ou évaluer une subvention de 5 000 euros, les personnes réunies coûtant à peu près la somme allouée.

3. Instaurer la confiance

Il est important que Mme Vallaud-Belkacem ait souligné « la nécessité de passer d'une culture de la défiance à une culture du oui à l'égard des acteurs qui changent la société ». Nous souscrivons pleinement à cette orientation. Nous souhaitons fortement qu'elle ne se traduise pas par des mesures cosmétiques mais par un ensemble cohérent de dispositions. C'est pour cette raison que notre collectif s'est mobilisé pour élaborer un ensemble de propositions.

3.1 Des lieux de dialogue permanents pour éviter la résurgence des complexités

Il convient de souligner le contraste saisissant entre la volonté des élus de s'appuyer sur la vie associative et les difficultés croissantes que celles-ci rencontrent. De même, les relations de confiance qui existent entre les associations et la plupart des services d'instruction contrastent avec la défiance qui transparait à travers la forme actuelle des règlements, laquelle semble émaner notamment de la sphère administrative et financière³. Cette logique de suspicion est liée à la méconnaissance du fonctionnement d'une association de base. C'est pourquoi il serait très utile, pour enrayer la poursuite de la complexification des procédures, de développer un dialogue dans la durée. Il serait très utile **d'instaurer des lieux de dialogue permanents dans le cadre des chartes d'engagements réciproques**, ainsi qu'une instance nationale permettant de faire remonter les problèmes lorsqu'ils apparaissent et de les traiter par le dialogue.

3.2 Une politique associative diversifiée, donnant toute leur place aux 1,2 millions d'associations petites et moyennes

Constat

Les associations citoyennes attendent de ce débat **la définition de règles de financement qui reconnaissent la diversité associative**, en prenant en compte les spécificités des petites et moyennes associations à travers des règles et des outils adaptés. L'actuelle réglementation donne l'impression d'avoir été pensée et écrite **pour les subventions d'investissement et pour les structures les plus importantes**, disposant d'un service administratif, menant de nombreuses actions et largement intégrées dans des logiques de marché, et d'avoir oublié que 98 % des associations ne relèvent pas de la réglementation européenne. Il existe un grand contraste entre les déclarations de Mme la Ministre et les projets de réglementation qui sont dans les cartons.

Proposition

Il convient de développer de manière de manière claire les règles qui s'appliquent pour les associations qui ne relèvent pas de la réglementation européenne, en les explicitant dans la nouvelle circulaire en préparation. Il est indispensable que les administrations d'Etat (finances ...) n'exigent pas sous des prétextes administratifs ou informatiques des dispositions qui ne sont pas prévues dans la loi ou la réglementation. Il est également nécessaire de revenir sur le modèle unique de conventions pluriannuelles mis en place par la circulaire du 18 janvier 2010, modèle adapté de fait aux situations les plus complexes et dissuasif pour les petites et moyennes associations. Il semble y avoir aujourd'hui accord pour des modèles simplifiés de conventions en fonction du montant des aides accordées, de la nature des activités. **Il pourrait être envisagé de mettre au point un modèle simplifié de conventions entre 23 000 € et 153 000 € d'aides annuelles.**

3.3 Réhabiliter les subventions de fonctionnement centrées sur le projet associatif

La ministre en charge de la vie associative a [déclaré le 3 juin](#) que « le million d'associations que compte notre pays constitue une chance et une richesse, un atout formidable qui nous est envié hors de nos frontières, un motif d'espoir face aux progrès des inégalités et à la désespérance démocratique ». L'État se devait de reconnaître l'importance du travail des associations au service de l'intérêt général, et leur contribution à la vie sociale, culturelle, démocratique du pays et des territoires. Dans cette optique, il est nécessaire et légitime que l'État et les collectivités **contribuent au fonctionnement de ces associations citoyennes** et à la réalisation de leur projet associatif « *dès lors que celui-ci contribue à l'intérêt général et comporte des objectifs clairs et évaluables, qualitativement ou quantitativement* », comme le dit la circulaire du 1^{er} décembre 2000.

³ défiance majoritairement partagée par le ministère de l'économie et des finances et l'Union européenne.

Proposition

Remettre en application des dispositions de la circulaire du 1^{er} décembre 2000 qui reconnaissait l'importance des subventions de fonctionnement, tout en précisant que « *le subventionnement sur projet ou action ne doit pas conduire à exclure tout financement de frais de structure* ».

Il est possible, comme le font certaines collectivités, de distinguer un **financement socle** de la structure correspondant à un financement global du projet associatif, **et des financements par action** pour des actions spécifiques qui peuvent varier d'une année à l'autre⁴. Par exemple, le règlement budgétaire et financier de la région Île-de-France prévoit le calcul d'une « *subvention globale, fonction du programme d'action que se fixe l'organisme pour atteindre les objectifs qu'il entend mettre en œuvre pour réaliser son objet social. Le montant de ces subventions peut être fixé à un niveau prenant en compte les conditions d'équilibre du budget de l'organisme bénéficiaire* ».

3.4 Instaurer des relations partenariales à travers des chartes d'engagements réciproques locales et/ou sectorielles

Constat

La [nouvelle charte nationale d'engagements réciproques](#) entre l'État les collectivités les associations, signée le 14 février dernier par le premier ministre à Nancy, constitue un cadre de référence qui doit maintenant être décliné territorialement et/ou sectoriellement en multipliant les chartes locales.

Cette démarche intéresse vivement les associations locales, car elle permet d'organiser sur des bases claires des relations partenariales avec les collectivités. Elle intéresse aussi les collectivités désireuses de développer « toutes les formes de richesses, qu'elles soient sociales, économiques, culturelles, sportives dans le respect de la solidarité »⁵ et la vie démocratique. Elle peut concerner très largement l'ensemble des associations d'un territoire où s'applique à un domaine particulier (comme par exemple l'aménagement du temps scolaire des élèves pour la ville de Créon). Il est donc possible de construire plusieurs chartes sur un même territoire.

Proposition

Mettre en place avant la fin de l'année des premières chartes d'engagements réciproques nouvelle génération, afin de pouvoir [préciser une méthodologie](#) susceptible d'être ensuite démultipliée.

3.5 Co-construire les cadres de subventions par des appels à initiatives

Constat

Un amendement à la loi ESS, adopté le 15 mai, a instauré la possibilité des « appels à initiatives » que vient de reconnaître la loi ESS. Celui-ci dispose que les collectivités territoriales peuvent co-construire leurs politiques de soutien en concertation avec les associations et les acteurs de l'économie sociale et solidaire. « *Trop souvent on demande aux bénévoles et salariés des associations et entreprises de l'économie sociale et solidaire, qui sont quotidiennement sur le terrain, de faire rentrer des réalités et des problèmes à résoudre dans des cases, ce qui les contraint à des exercices de sémantique dévalorisants pour leur action. La démarche proposée permettra de soutenir des projets en phase avec les besoins sociaux, économiques ou environnementaux répondant aux attentes des acteurs de terrain. Une fois les besoins identifiés, les collectivités territoriales inciteront les acteurs à s'organiser et se faire connaître en vue d'y répondre* »⁶

De telles démarches sont parfois mises en œuvre par certaines collectivités, comme par exemple la région Île-de-France dans le secteur de l'environnement. Un dialogue approfondi entre les services concernés et les associations de ce secteur ont permis de définir une règle du jeu clair et mobilisatrice, génératrice d'engagements réciproques. Cette démarche va dans le sens des chartes d'engagements réciproques.

Il convient cependant de bien différencier cette démarche, relative à un secteur où une ligne de financement, d'une démarche plus générale de développement local mobilisant l'ensemble des acteurs autour d'un projet global à la fois économique social et culturel, dont l'initiative appartient aux élus et aux acteurs du territoire. Cette démarche des appels à initiatives doit rester légère et souple⁷.

Proposition

Définir dans la nouvelle circulaire du premier ministre ou par un texte spécifique une **méthode légère de mise en œuvre des appels à initiatives**, sans en faire une obligation réglementaire.

⁴ C'est en particulier le cas de la région Île-de-France pour les actions environnementales et du conseil général de Meurthe-et-Moselle pour les actions d'éducation populaire, celui-ci parlant d'un « socle de sérénité ».

⁵ Charte « vie associative, sociale, citoyenne et durable » de la ville de Créon (33)

⁶ Intervention de Brigitte ALLAIN, auteur de l'amendement instaurant les appels à initiatives

⁷ Ce paragraphe est lié à une proposition de mise en œuvre lourde et institutionnelle proposée par la DJEPVA en octobre 2013.