

# Collectif des associations citoyennes

## 10 revendications pour les associations !

[A retrouver en détail sur notre site des mobilisations](#) et [les propositions du CAC pour une ambition nouvelle au service de la vie associative](#) :

- [Proposition n°1](#) : +1 milliard de subventions pour les associations
- [Proposition n°2](#) : Conforter les libertés associatives
- [Proposition n°3](#) : Des emplois associatifs stables, respectant le code du travail
- [Proposition n°4](#) : Un plan d'urgence pour les associations en difficultés
  
- Proposition n°5 : Développer un dispositif de connaissance et de la vie associative
- [Proposition n°6](#) : Simplifier les démarches administratives pour les petites associations
- [Proposition n°7](#) : Recentrer les subventions sur le projet associatif
- [Proposition n°8](#) : Promouvoir les droits des habitants par la création d'un Fonds pour une Démocratie d'Initiative Citoyenne
- Proposition n°9 : Renforcer le maillage associatif par des moyens accrus aux petites et moyennes associations
- [Proposition n°10](#) : Créer une instance de dialogue territoriale entre les pouvoirs publics et les associations

### [1/ Un milliard de plus pour les associations Loi de finances 2019 !](#)

[Baisse continue des subventions](#), mais aussi du [mécénat suite à la réforme de l'ISF](#), suppression du financement [via la réserve parlementaire](#) et bien sûr [suppression brutale des emplois aidés](#) (pourtant parfois indispensables)... C'est le contexte dans lequel [le Premier ministre a lancé avec tambours et trompettes une concertation nationale](#) pour une « politique de vie associative ambitieuse »... un an plus tard, seul un silence assourdissant répond [aux propositions élaborées](#) avec l'administration par le monde associatif (travail auquel le CAC a pris sa part).

[Lire l'article d'Alternatives économiques « [Les associations face à l'instabilité des financements](#) » du 1/11/18]

Un silence qui trouve en écho une résonance vers le vide... car le véritable étalon du geste politique reste la traduction budgétaire et en l'occurrence l'absence de mesures en faveur des associations dans le Projet de Loi de Finance (PLF) 2019.

Dans le prolongement du [courrier envoyé par le CAC au Premier ministre en juin dernier](#), il s'agit d'interroger le gouvernement sur les suites données à la concertation pour une « politique de vie associative ambitieuse » et surtout de faire face à l'urgence avec la nécessité de reconquérir ce milliard perdu pour ne pas affaiblir davantage le tissu associatif.

## Pourquoi un milliard pour les associations ?

Les années 2017 et 2018 marquent un tournant décisif pour les associations et leur capacité à agir dans la société, suite à la suppression des emplois aidés et des apports de la « réserve parlementaire », ainsi que la baisse du mécénat (en raison de la suppression de l'impôt sur la fortune). La baisse constante des subventions aux associations par les divers niveaux institutionnels (nombre de communes, départements, régions privilégiant les Appels à Projets annuels) et le choix d'ouvrir le champ associatif au monde de la finance notamment par

l'instauration des « Contrats à Impact Social » ont amené la disparition d'un grand nombre d'associations ou la diminution de leurs activités.

Le Collectif des associations citoyennes, avec d'autres réseaux et syndicats ont organisé la mobilisation des associations à l'automne dernier. Si le gouvernement a légèrement abondé (de 25 millions d'euros) le FDVA[1], il a poursuivi la suppression des emplois aidés, sans proposer aucune perspective pour le secteur associatif et son rôle dans la société. Une « concertation » ouverte à la suite de ces actions a abouti à 59 propositions remises au gouvernement en mai dernier, sans réponse à ce jour.

Le CAC a chiffré entre 900 millions et un milliard d'euros le seul coût de la disparition progressive des emplois aidés pour les associations sur l'année 2018. Ce chiffre a été confirmé par un « rapport flash » de l'Assemblée Nationale[2] ainsi que par le Mouvement associatif[3]. Le CAC s'est adressé au mois de juin au Premier ministre Édouard PHILIPPE, pour lui demander de créer un fonds d'un milliard d'euros pour le fonctionnement des associations[4]. Dans sa réponse (début octobre) celui-ci a indiqué qu'il avait transmis notre courrier à M. BLANQUER, ministre chargé de la vie associative. Depuis silence radio.

Le projet de budget 2019 ne prévoit rien de spécifique pour les associations hormis les emplois aidés transformés en « Parcours Emploi Compétence », qui sont moins aidés et pratiquement inaccessibles pour la majorité des associations ([voir le texte CAC à ce sujet](#)). Le CAC, a envisagé de faire déposer un amendement à ce sujet[5], mais le règlement de l'Assemblée Nationale (AN) -s'appuyant abusivement sur l'article 40 de la Constitution- interdit aux députés de déposer des amendements qui créent une dépense, même s'ils prévoient une recette équivalente, ce qui était le cas : l'amendement proposait d'augmenter l'impôt sur la fortune du patrimoine mobilier à hauteur d'1 milliard.

Nous avons donc, avec LFI, déposé (comme le prévoit le règlement de l'AN) un amendement demandant « [Un rapport d'information sur des moyens alloués et indispensables aux associations](#), concernant tous les domaines d'activité, au regard des conséquences dramatiques de la baisse des contrats aidés ». Mais cet amendement a été jugé « irrecevable au nom de l'article 40 de la Constitution » par l'Assemblée Nationale et n'a donc pas été soumis à la commission de l'AN qui examine le projet de budget !

Face à cette volonté politique du gouvernement de ne rien faire pour le monde associatif, il est impératif que les associations réagissent :

1. En interpellant les députés et les sénateurs dans les circonscriptions sur la base des informations ci-dessus pour demander que l'amendement déposé soit mis au vote et voté.
2. En reprenant la lettre au Premier ministre, et la lui renvoyant, par courriel et par courrier postal à l'adresse suivante : Monsieur Édouard PHILIPPE, Premier ministre Hôtel Matignon.

## **Mode d'action**

Suite à la première lecture du projet de budget et un premier vote à l'AN, le Sénat doit à son tour l'examiner et le voter. S'en suivra un deuxième examen du projet. Ce processus va se dérouler durant les mois de novembre et de décembre. Nous avons donc la possibilité d'intervenir rapidement en perspective de cette 2de lecture à l'Assemblée Nationale et au Sénat. Rappelons que si les deux assemblées ne se mettent pas d'accord sur un même texte, c'est l'AN qui a le dernier mot. C'est donc auprès des députés qu'il convient d'être le plus incisif. Un vote au Sénat en notre faveur renforce bien évidemment notre proposition, d'où l'importance de ne pas le négliger.

## **[2/ Conforter les libertés associatives](#)**

## **Présentation du problème à résoudre – état des lieux**

Principe fondamental reconnu par les lois de la République de rang constitutionnel, la liberté d'association est parfois menacée par l'évolution des rapports entre les associations et l'Administration et, plus récemment encore, entre les associations et les grandes entreprises multinationales.

La participation politique, par l'exercice du droit de vote, n'est plus considérée comme suffisante. La machine étatique est devenue si complexe qu'il faut rechercher les moyens d'associer les citoyens à son exercice par d'autres voies que le droit de vote. Les associations peuvent dans ce cadre mieux aider l'État à accomplir ses missions. Elles sont un moyen de médiation entre la volonté des administrés et les services de l'État. Leur caractère désintéressé en fait également des contrepoids face aux puissances financières.

Or, il n'existe pas de démocratie sans contrepoids et les associations citoyennes sont un des plus sûrs moyens de protection des citoyens. À travers elles, s'expriment de manière organisées et non-violentes les revendications des citoyens. Les associations peuvent constituer dans un système démocratique un rempart contre les abus possibles du pouvoir. Elles évitent un face-à-face entre l'individu et le pouvoir politique ou financier, elles médiatisent les rapports entre les citoyens et les gouvernants.

L'expansion de l'action administrative et des pouvoirs financiers incite les individus à se regrouper pour orienter ou combattre, parfois au nom de l'intérêt général, les décisions administratives. Ainsi se développent sous la forme associative les courants écologiste, consumériste, de défense des victimes ou des plus fragiles. Constituées en groupes de citoyens, ces associations manifestent, rédigent des manifestes, envoient des délégations et des pétitions aux autorités publiques, forment des actions en justice, etc.

Si l'enjeu est de favoriser une société de l'engagement, ces actions citoyennes doivent être reconnues pour ce qu'elles sont : des actions collectives d'intérêt général. Or, depuis quelques années, plutôt que de reconnaître la place des associations dans le dialogue civil, l'État semble s'inquiéter de ce mouvement démocratique ascendant et, plutôt que d'animer le débat, il tente de l'étouffer à travers une pénalisation croissante de l'engagement citoyen (au prétexte de faire une discrimination légale entre les « bonnes et les mauvaises associations »).

L'assistance portée par les militants qui interviennent auprès des migrants ou les actions de lutte contre l'évasion fiscale relèvent de la responsabilité des autorités françaises, les associations ne devraient pas être incriminées par celles-ci. Ces associations agissent là où les autorités ne le font pas, pour garantir la dignité de personnes migrantes et réfugiées ou la justice sociale.

L'évolution souhaitable devrait aller en sens inverse : donner plus de liberté aux associations, mieux contrôler les prérogatives de l'Administration à leur égard, éviter la bureaucratisation de la liberté d'association.

## **Présentation de la mesure proposée**

Mise en place d'une loi pour préciser les dispositions imprécises des différents codes législatifs actuels et permettre de :

- garantir une protection efficace des associations citoyennes contre les poursuites visant des actions « humanitaires et désintéressées » en amendant les dispositions imprécises de l'article L.622-4 du code pénal.
- soustraire « l'entrave à une activité économique » des motifs de discriminations retenues aux articles L 225-2 et/ou abroger la circulaire Alliot-Marie en laissant libre le système judiciaire d'apprécier la discrimination en fonction du contexte.

- reconnaître le caractère « non-violent » des actions de désobéissance civile (nouvel article du code pénal?)
- lutter contre les « procédures baillons » intentées aux associations citoyennes par les grandes entreprises multinationales par la Création d'une nouvelle amende civile. (article 9-2 du code civil qui prévoirait que « Chacun a droit à la liberté d'expression. Lorsqu'une atteinte délibérée a pour objet ou pour effet d'entraver cette liberté, le juge peut condamner son auteur, à la demande de la victime ou du ministère public et par une décision spécialement motivée au paiement d'une amende civile. Cette amende est proportionnée à la gravité de la faute commise et aux facultés contributives de l'auteur. Cette amende est affectée au Trésor public. Cette amende n'est pas assurable. » (préconisation issue du rapport de la commission Mazeaud sur les procédures bâillon).

### **3/ Évaluer la situation de l'emploi associatif et en définir une politique globale**

#### **Présentation du problème à résoudre – état des lieux**

La question des conditions d'emploi dans les associations ne peut être évacuée de la concertation en cours, puisque le gouvernement veut créer les conditions nécessaires pour que les associations soient à même de mener à bien de façon satisfaisante leurs missions au service de la société. Cela suppose « une politique globale de l'emploi associatif structurée et de qualité, intégrant les notions de complémentarité entre bénévoles et salariés, de formation et de qualification, d'insertion des publics en difficulté, de pérennité des emplois »[\[1\]](#).

Selon l'INSEE, le chômage a augmenté de 0,2 % au 3e trimestre 2017, en relation avec le recul de l'emploi dans le secteur non marchand. L'INSEE estime que « l'emploi non-marchand baisserait nettement au second semestre, (-46 000 après plus de 29 000 au premier semestre), en raison de la réduction drastique du nombre de contrats aidés »[\[2\]](#). Cela confirme l'énormité du plan social en cours de réalisation. Ce constat ne prend en compte que les premières suppressions de contrats aidés, correspondant au non-renouvellement des contrats venant à échéance au cours du 2e semestre 2017. Cette hémorragie se poursuit en 2018, puisque les décisions budgétaires concernent des crédits d'engagement, dont l'effet est différé en fonction de la durée des contrats.

Cela ne fait que renforcer une dégradation très importante de l'emploi associatif au cours des dernières années, sous la pression de la baisse des financements, des modalités de définition des appels d'offres et de la logique de concurrence qui s'instaure dans des secteurs où l'utilité sociale et la qualité des services devrait primer sur les logiques de coûts. Cela est particulièrement important pour l'action sociale, soumise à une « chalandisation » qui vide progressivement de son sens l'action associative et conduit à des situations intenable, comme le montre le mouvement social en cours dans les EHPAD.

#### **Présentation de la mesure proposée**

Une évaluation de la situation quantitative et qualitative de l'emploi associatif sera réalisée de manière concertée, en associant l'ensemble des composantes du monde associatif, des universitaires et des organisations syndicales des salariés associatifs, afin d'explicitier l'évolution quantitative et qualitative des emplois au sein des associations. Cette étude devra être réalisée suffisamment rapidement pour être intégrée dans l'étude d'impact de la loi de finances 2019, conformément à la loi organique du 15 avril 2009[\[3\]](#) oblige le gouvernement à « évaluer les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales ainsi que les coûts et les bénéfices attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie de personnes physiques ou morales intéressée », c'est-à-dire en l'occurrence les associations, les collectivités, les salariés, les personnes aidées et les territoires concernés.

Cette évaluation devra déboucher sur la mise en place d'une politique globale de l'emploi associatif et de l'évolution des financements afin de permettre aux salariés associatifs de sortir de la précarité et aux associations d'assurer des emplois pérennes et non dérogoires au Code du travail (CDD de 2 ans au lieu de 18 mois, absence de prime de précarité,...).

[1] Extrait de la charte nationale d'engagements réciproques

[2] a href= »http://www.lemonde.fr/politique/article/2017/11/16/le-taux-de-chomage-en-hausse-en-france-au-troisieme-trimestre\_5215596\_823448.html#77RrQuCU4idHsFk7.99"»>Le Monde du 17 novembre

[3] [Article 8](#)

## **7/ Amélioration de la gestion des subventions (décliné sous plusieurs mesures)**

### **Mesure N°1 – Des lieux de dialogue permanents pour traiter la résurgence des complexités administratives**

#### **Notre constat**

**Le document de cadrage a abordé la question des simplifications administratives, ce qui est une excellente chose, mais voit dans la dématérialisation des dossiers la solution à tous les problèmes. Cette proposition n'est qu'un aspect du problème. Le CAC a mené en 2014 une enquête auprès de ses adhérents, , qui a montré que la dématérialisation des dossiers est certes intéressante mais ne constitue pas la principale source de difficultés associatives liées à la complexification des dossiers, et n'est pas une solution pour un certain nombre d'associations, et qui a confirmé 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 un travail administratif et entraîne un gaspillage de moyens publics. Les constats et les propositions de cette enquête restent d'actualité. D'où une série de fiches de propositions.**

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 financière[1]. Cette logique de suspicion est liée à la méconnaissance de la diversité associative du fonctionnement des associations. Un certain nombre de mesures sont proposées ici pour répondre aux difficultés observées sur le terrain, mais une amélioration ponctuelle à un moment donné ne suffit pas. Un dialogue dans la durée est nécessaire pour enrayer la poursuite de la complexification des procédures.

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

#### **Nos propositions**

Il est proposé de favoriser l'instauration des lieux de dialogue aux différents niveaux territoriaux, afin de discuter concrètement des difficultés pouvant surgir des règlements administratifs et financiers, des pratiques associatives et des pratiques des services.

Les chartes d'engagements réciproques constituent lorsqu'elles existent une base pertinente pour instaurer de tels lieux de dialogue. Il serait très utile d'instaurer des lieux de dialogue permanents dans le cadre des chartes d'engagements réciproques,

Une instance nationale permettrait de faire remonter les problèmes lorsqu'ils présentent un caractère général ou relève d'une réglementation nationale ou de dispositions législatives et de les traiter par le dialogue, dans l'esprit qui doit être celui d'une société de l'engagement, qui repose sur la confiance et non sur la défiance et la multiplication des contrôles.

## Mesure N°2 – Simplifications administratives des modalités de demandes de subventions

### **Notre constat**

Certains financeurs multiplient de façon incontrôlée le nombre de dossiers et de pages nécessaires pour obtenir une subvention en additionnant les exigences de chacun de leurs services. Par exemple, en 2014, le Conseil régional île de France exigeait 27 pièces différentes pour chaque demande de subvention [1]. Le dossier unique ne saurait être l'addition de toutes les exigences de chaque service de chacun des financeurs. De plus, le diable est aussi dans les détails : il arrive que 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.

Il est nécessaire, mais pas suffisant de formuler des recommandations à caractère général. Déjà la circulaire DJEPVA du 24 décembre 2002 précisait : « Dans un souci de simplification, un dossier commun de demande de subvention est désormais prévu pour l'ensemble des administrations de l'État. 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'État 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] [Voir ici](#) le rapport « quelques observations et propositions pour que le choc de simplification s'applique aux associations » juin 2014

### **Nos propositions**

Créer un observatoire de la simplicité

Il s'agirait de constituer une petite équipe chargée de collecter des exemples de simplifications administratives et de les faire circuler, afin de convaincre les services compétents des collectivités et de l'État de la possibilité d'agir de façon simple, et de donner aux associations localement des références pour négocier ces simplifications.

Dématérialiser les dossiers, mais avec des précautions

La constitution d'un dossier dématérialisé permettant aux associations de ne déposer leur pièce qu'une seule fois est un progrès pour les associations, même si la motivation des

administrations est parfois de diminuer leurs propres coûts. Cependant, elle ne constitue pas la solution, surtout si elle était appliquée de façon technocratique, sans égard pour les conditions réelles dans lesquelles sont les associations, dans le but de diminuer les coûts de gestion de l'administration.

La dématérialisation doit rester optionnelle. Toutes les associations ne maîtrisent pas l'usage d'Internet de la même manière. Une mesure de généralisation conduirait à exclure des procédures de financement un nombre non négligeable d'associations.

Une simplification concertée du contenu des dossiers

En outre, la dématérialisation n'épuise pas la question de la complexification croissante des procédures administratives qui deviennent totalement impraticables pour beaucoup de petites et moyennes associations. Le dossier commun ne saurait être constitué par l'addition de toutes les exigences de tous les services des administrations participant à l'opération commune. C'est pourquoi un travail concerté dans la durée est nécessaire, associant toutes les parties concernées (administrations, collectivités, associations).

### Mesure N°3 – Assouplir la règle de l'antériorité

#### **Notre 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.

#### **Nos propositions**

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.

### Mesure N° 4 – Proportionner les contrôles et la comptabilité à la réalité de l'action associative

#### **Notre constat**



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

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.

L'exigence d'une comptabilité analytique se justifie 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. Mais elle 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 sans utilité réelle sont certainement animées par le désir « d'apprendre aux associations à avoir une gestion rigoureuse » mais elles procèdent en réalité d'une méconnaissance des réalités associatives.

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, une Région qui se contentait auparavant, en appui au bilan financier, d'un extrait de la comptabilité, demande aujourd'hui 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 alors demandé.

## **Nos 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 les 97 % des associations 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.



## Mesure N°5 – Normalisation : élaborer des codes de bonne conduite en s’engageant sur les résultats et non sur les moyens

### **Notre 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.

### **Nos propositions**

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’ACEPP[1] Il serait également intéressant de tenir compte de l’expérimentation menée par le collectif « fraternités en actes » en dérogation des règles de droit commun[2].

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

[2] Voir le rapport de l’ONPES Initiatives de solidarité et respect des normes [https://www.dropbox.com/s/jes2jhm2ky7sl4q/RapportV10\\_28OCT2013\\_199pages.pdf](https://www.dropbox.com/s/jes2jhm2ky7sl4q/RapportV10_28OCT2013_199pages.pdf)

## Mesure N°6 – Constituer progressivement un fonds d’urgence face à l’allongement des délais

### **Notre 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 cela conduit à une désorganisation d’activités qui doivent être menées dans la continuité et parfois la disparition des associations pour des raisons de retard de trésorerie. 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, au seul bénéfice des banques.

### **Nos propositions**

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 serait possible de décliner cette disposition dans les chartes locales d'engagements réciproques.

## Mesure N°7 – Remise des rapports d'exécution et continuité des financements

### **Notre 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.

### **Nos propositions**

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.a

## Mesure N°8 – Financer les projets sur la base d'un montant déterminé et non sur la base d'un pourcentage des dépenses, aller vers des avances automatiques

### **Notre constat**

On constate que certaines collectivités s'engagent sur un montant maximum de subventions, mais que celui-ci est également 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, car si par rapport au plan de financement initial une des subventions vient à manquer l'association, obligés de réaliser l'action avec un budget moindre, subit une double peine par ce que elle a dû faire des économies supplémentaires, souvent au moyen de travail non rémunéré des salariés faute de moyens.

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. Ce système pervers est de nature à créer artificiellement une suspicion des financeurs vis-à-vis des associations.

Par ailleurs, 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).

## **Nos propositions**

Il est proposé qu'un décret encadre la façon dont peut s'exprimer l'engagement d'une collectivité, en considérant comme abusif la double limitation. L'engagement d'une collectivité ou d'un établissement public doit s'exprimer 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.

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.

## **8/ Création d'un Fonds pour une Démocratie d'Initiative Citoyenne (FDIC)**

### **Présentation du problème à résoudre – état des lieux**

Cette proposition a émergé suite au rapport « Pour une réforme radicale de la politique de la ville, cela ne se fera plus sans nous » remis au ministre de la Ville en juillet 2013. En septembre 2015, la Coordination nationale Pas sans Nous organisait une conférence de consensus rassemblant universitaires, élu-e-s, journalistes, fondations, associations qui a débouché sur « l'appel des 29 » invitant à créer un « Fonds pour une démocratie d'initiative citoyenne ».

Aujourd'hui, seules sont financées la démocratie représentative et la participation des habitants initiée par les institutions. Promouvoir une « société de l'engagement » implique de reconnaître la capacité d'initiative des citoyens. La démocratie à l'initiative des citoyens doit pouvoir être financée. Trop d'associations et de collectifs citoyens, confrontés à des difficultés financières, dépendent du bon vouloir des élus et des administrations.

Lorsque les citoyens s'organisent pour proposer des initiatives citoyennes contribuant au débat public sur des enjeux d'intérêt commun – à l'échelle locale ou nationale – en permettant l'organisation de débats, de contre-expertises, d'évaluations, ils se retrouvent souvent confrontés à un manque de moyens (financiers, humains, matériels, techniques...) qui finit par freiner ou tuer ces initiatives, alors qu'elles sont vitales pour la démocratie. La participation requiert des moyens et une démocratie dynamique doit marcher sur deux pieds : une démocratie représentative renouvelée et une démocratie d'initiative citoyenne soutenue.

Cette dernière ne fait pourtant l'objet que de peu de moyens à ce jour. Cette proposition s'adresse à tou-te-s les habitant-e-s, citoyen-ne-s, collectifs qui veulent contribuer au débat public.

### **Présentation de la mesure proposée**

Le fonds pour une démocratie d'initiative citoyenne est un outil financier qui sera doté annuellement de 5 % du montant total de l'argent public consacré au fonctionnement de la démocratie représentative. Il sera géré par une instance indépendante et pluraliste qui permettra aux acteurs des quartiers de mener à bien des actions décidées par eux-mêmes, à partir de leur expertise et au service de la collectivité.

Le Fonds pour la démocratie d'initiative citoyenne sera un fonds national qui financera des initiatives locales. Ce fonds sera un outil pour la défense et la promotion des droits des habitant-e-s. Il pourra par exemple servir à :

- soutenir l'innovation démocratique et la création d'espaces participatifs (structuration de collectifs locaux émergents tels que les tables de quartiers par exemple)
- permettre la co-construction des politiques publiques (attribution des logements sociaux, attribution des subventions sur une ville, analyse d'un programme de rénovation urbaine d'un quartier, etc.)
- soutenir des actions de défense des droits (campagne de lutte contre les discriminations, mobilisation contre une hausse de charges non justifiées, campagne pour l'égalité femmes-hommes)
- soutenir la contre-expertise citoyenne permettant de participer à égalité, en termes d'information, de connaissances, etc. avec toutes les parties prenantes d'un projet (des architectes, des juristes, des économistes, des agronomes, ...)

## **10/ Espaces de construction de politiques de vie associative coopérative sur les territoires**

### **Contexte de la mesure : présentation du problème à résoudre – état des lieux**

Cette fiche est une « fiche-programme » visant à rassembler de nombreuses préconisations issues des échanges du groupe N°1 à la fois lors de l'examen de la partie « politiques territoriales de vie associative » et de la partie « réponses aux besoins d'information et d'accompagnement des associations ».

Son principe directeur est le suivant : contrer la tendance qui, ces dernières années, a amené la logique de la mise en concurrence entre associations (via appels à projets, appels d'offres) à prévaloir sur la logique de recherche de complémentarité, synergie et coopération entre structures non-lucratives (ou du moins à lucrativité limitée).

NB : à ce titre, elle peut être opportunément reliée à la fiche-proposition 2.3 du CAC portée dans le groupe N°2 concernant l'interprétation de la réglementation communautaire.

Foncièrement, cette fiche poursuit deux objectifs :

1. Augmenter les possibilités d'action des associations en favorisant le soutien apporté, par redéploiement, à des initiatives construites à partir de leurs démarches de concertation et coopération (en tirant les enseignements de certaines expériences réussies, par exemple dans la construction de PTCE Pôle Territoriaux de Coopération Économique).
2. Accroître les moyens financiers pour les actions d'utilité sociale et d'intérêt général portées par des associations grâce à la redirection de circuit de financements européens définis à partir de schémas régionaux (SRDEII par exemple)

C'est pourquoi nous portons cette proposition de création d'espaces de construction de politiques de vie associative coopérative sur les territoires.

Il faut noter que les processus de coopération auxquels invite cette « fiche programme » sont triples :

- entre les acteurs issus de la société civile eux même (associations bien évidemment mais aussi SCOP, SCIC, etc.) ;

- entre les échelons de Collectivités Locales d'autre part, impliquant également naturellement les services déconcentrés de l'État ;
- entre les services des administrations enfin, il s'agit d'explorer le plus possible les implications d'une approche transversale d'une problématique territoriale.

## Présentation de la mesure proposée

Préalable : cette mesure a vocation à s'inscrire dans le cadre de la généralisation de dynamiques vertueuses que peuvent engendrer la conception et la signature de chartes locales des engagements réciproques.

Il s'agit de créer des plateformes d'animation (et d'auto-animation) de la vie associative en Région mais aussi à un ou des niveau(x) infra(s) en fonction de l'identification par les acteurs impliqués des niveaux d'échelles pertinents.

[NB : le terme « auto-animation » souligne que le rôle des pouvoirs publics consiste davantage à créer les conditions d'une animation de la plateforme que d'en endosser forcément le chef de file. D'une manière générale, cela renvoie à un principe de réciprocité dans les relations entre pouvoirs publics et associations, en effet ces relations ne peuvent se résumer seulement à la définition du soutien des premières vers les secondes, il convient de mettre au jour les apports réciproques.]

Ces plateformes d'animation seront chargées de relier et d'unifier des espaces de travail différents, par exemple :

- Ceux destinés à la construction de partenariats avec les EPCI ;
- Ceux consacrés à la mise en place de conseils de développement (lieux de travail permanent entre administrations publiques et société civile) ;
- Ceux visant le fonctionnement de pôle ESS et vie associative (où il peut être question du changement d'échelle de ceux qui ne veulent pas forcément être accompagné vers le changement d'échelle...)
- Les conférences de la vie associatives : ces espaces de travail seront les plus importants et nécessiteront donc une fréquence de réunions soutenue (entre deux et quatre par an).

Ces conférences régulières sont le moyen privilégié d'assurer une mise à niveau d'informations, d'entreprendre des démarches de consultation, concertation ou co-construction. En d'autres termes, elles sont l'invention nécessaire de temps de rencontres et d'acculturation entre la « sphère » technocratique et la « sphère » des acteurs de terrain.

Ces plateformes d'animation conjugueront mise à disposition de ressources (y compris via des plateformes numériques dédiées) et l'organisation de rencontres physiques régulières, fréquentes pour garantir un dialogue permanent.

A noter bien sûr, le lien à établir entre cette présence fiche et la fiche incluse dans les propositions de simplifications administratives du CAC intitulée Création de lieux de dialogue permanents pour traiter la résurgence des complexités administratives.