

Quelques analyses et propositions à partir d'exemples de complexité administrative

Les associations sont confrontées à une complexification croissante des procédures d'attribution des subventions, d'évaluation et de contrôle. Le phénomène prend une importance telle qu'il devient dissuasif pour les petites et moyennes associations, lorsque le coût d'élaboration d'un dossier approche ou dépasse le montant de la subvention demandée, lorsqu'elles ne disposent pas des compétences administratives et juridiques nécessaires.

Aussi, le collectif des associations citoyennes souhaite entreprendre une enquête pour recenser un certain nombre de cas de complexités administratives qui paraissent excessives ou aberrantes afin de les faire connaître à l'opinion, de dire aux associations que ces procédures ne sont pas une fatalité, et d'engager un dialogue avec les financeurs pour que ceux-ci prennent conscience d'un certain nombre de dérives.

Parallèlement, le collectif souhaite travailler avec le comité interministériel pour la modernisation de l'administration publique (Cimap) afin de faire participer les associations au « choc de simplification » voulu par le président de la République.

Le présent document recense quelques premiers cas, afin de susciter d'autres témoignages.

1. Description et analyse

a/ Le dispositif Ville Vie Vacances de la Ville de Paris : 30 dossiers pour 2.700 € de subventions

Description. Ce sont des financements pour proposer des activités pendant les vacances dans un objectif de prévention. L'association en propose d'une part aux familles, d'autre part aux enfants seuls, c'est considéré par la Ville de Paris comme 2 projets. Dans une année, il y a plusieurs périodes de vacances (5 périodes), il faut un dossier par période. On remplit un dossier pour l'Etat, un dossier pour la Ville. Pour cette dernière, on doit aussi remplir en ligne le dossier sur SIMPA [le site informatique du secteur Associations de la Ville] dont le nombre de caractères ne correspond pas à celui de du dossier politique de la Ville. Comble de perversité, on peut taper le texte mais c'est au moment où on l'enregistre qu'une partie est supprimée. En tout, nous devons remplir $2 \times 5 \times 3 = 30$ dossiers, Il faudra aussi faire 30 bilans. En 2013, nous avons obtenu 2.700 €. Pour 2014, nous demandons 6 500 € de subventions mais nous ne savons pas encore la somme qui nous sera allouée.

Analyse. Le coût du temps passé est démesuré par rapport à la subvention. Ce coût ne comprend pas le temps passé par les fonctionnaires territoriaux pour lire 30 fois le même dossier. A moins qu'ils ne soient pas lus....

b/ L'instruction du FRDVA Ile de France (appel à projets par ailleurs très positif sur le fond)

Description : la Région Ile de France demande **pour chaque dossier** une multitude de pièces administratives en version papier plus 3 ou 4 en version informatique.

Les 27 pièces (minimum) à joindre impérativement à la demande de subvention :

Éléments administratifs de l'association

- Statuts (deux exemplaires tamponnés, datés et signés du/de la Président/e)
- Extraits des Journaux Officiels 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 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 (déclaration de l'association des personnels habituels)

Éléments financiers de l'association

- Budget prévisionnel 2014 de l'association
- RIB (original)
- Comptes C'est pourquoi et bilans certifiés du dernier exercice en double exemplaire et avec les annexes (originaux tamponnés et signés par la/le président/e ou certifiés par un expert)
- Bilan simplifié et compte de résultat renseignés et certifiés (selon les modèles fournis par le Conseil régional, tamponnés, signés et datés)
- Attestation de non récupération de la TVA

Éléments 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)
- Locaux nécessaires au projet / programme
- Personnel nécessaire au projet / programme

Analyse

Même question que pour l'exemple précédent : à quoi servent toutes les pièces, toutes ces demandes ? Il est irrationnel de demander à la fois le récépissé et l'extrait du JO, puisse que sans le récépissé on n'a pas le JO. Certaines des pièces de la liste ne sont pas demandées par les autres financeurs, comme par exemple l'état du personnel, qui a peut être sa raison d'être pour des grosses structures, mais doit être créée spécialement quand l'association ne compte que quelques salariés. La Région Ile de France est également la seule à demander les pièces prouvant le soutien éventuel d'autres financeurs (copies de lettres de demande de subvention et/ou de notification de subvention ou de refus), alors qu'elle-même ne va (éventuellement) pas s'engager avant plusieurs mois et que les dates des appels à projets ne sont pas les mêmes. De même, il est extrêmement lourd, voire impossible à une association de demander des factures pro forma à chacun des fournisseurs, 5 ou 6 mois avant de commencer un projet qu'on n'est pas sûr de pouvoir réaliser.

Tout cela révèle une méconnaissance du fonctionnement concret des associations, notamment des petites et moyennes. Les services administratifs de la région semblent avoir imposé pour les associations les conditions exigibles des entreprises de travaux publics pour des projets beaucoup plus importants. Cette situation est nouvelle et inquiétante.

c/ Les dysfonctionnements de la Préfecture et de la DASES obligent la Permanence sociale à des risques inconsidérés

Description. La Permanence sociale d'une association était financée depuis une vingtaine d'années par la Préfecture et la DASES. Une demande de renouvellement a été déposée en octobre 2012 dans le cadre de l'appel à projets CUCS 2013. En juin 2013,

n'ayant pas de réponse, les responsables de l'action ont sollicités la Préfecture à plusieurs reprises sans succès. C'est seulement en septembre qu'il a été possible de joindre quelqu'un à la Préfecture. Celui-ci a déclaré aux responsables, sans explication, que le projet n'était pas financé. Or, pour des raisons de continuité du service, l'action est commencée depuis janvier. Les responsables associatifs ont été obligés de parier sur un financement car il faut bien démarrer l'action, tant pour le public que aussi pour les financeurs. En effet, si l'action n'est pas réalisée durant toute l'année, elle n'est pas financée.

Analyse. Cette situation paradoxale est liée à la désorganisation des services de l'État du fait de la RGPP et des suppressions d'effectifs. Quand on interroge les agents des services de l'État, ceux-ci disent qu'ils n'ont pas les moyens de travailler correctement. Ces dysfonctionnements et ces retards se traduisent par un report du risque sur les seules associations, l'administration étant de fait irresponsable. Mais cela n'explique pas la façon habituelle de ne pas répondre lorsqu'il y a un refus de financement et de ne pas donner d'explications.

d/ La finalité ambiguë des contrats aidés rend difficile la pérennisation des emplois

Description Avec ses contrats d'avenir, le gouvernement a mis en place une nouvelle génération de contrats aidés. Les associations ont été fortement sollicitées pour contribuer à la diminution du chômage. Lorsque les emplois jeunes se sont arrêtés, certaines associations ont réduit de moitié leurs effectifs.

Analyse. Ce dispositif fait suite à de nombreux autres. Les gouvernements successifs ont multiplié les formules d'emplois aidés. Ce faisant leur objectif n'est pas d'aider les associations mais de diminuer le nombre de chômeurs, même temporairement. Ils se soucient en général fort peu les conséquences à long terme de ce type de contrats. L'exemple des CUI/CAE (contrat unique d'insertion) : les critères sont variables selon les priorités du moment (jeunes, plus de 50 ans, durée de chômage, RSA, RSA socle, quartier politique de la Ville) si bien que seul pôle emploi peut confirmer l'éligibilité des personnes et que le recrutement devient un vrai casse-tête où on en vient à regarder avant toute chose les critères « probables » d'éligibilité et devoir sélectionner plusieurs personnes avant d'avoir l'aval de pôle emploi (au cas où celle choisie ne soit pas éligible). Ces contrats qui sont possiblement renouvelables 3 fois peuvent permettre de garder une personne 2 ans (6 mois par contrat) sauf si, comme début 2011, la priorité est de faire du chiffre, donc pôle emploi peut refuser le renouvellement au bout de 6 mois alors que la personne vient d'acquiescer un rythme de travail, a bien intégré le fonctionnement, lié des contacts avec les autres salariés, le public, la bénévoles et repris confiance en elle...

Il faut remonter aux emplois jeunes (1997) pour pouvoir se souvenir de timides et très tardifs efforts en faveur de la pérennisation et de la professionnalisation des emplois. Beaucoup de jeunes qui ont été formés sur des postes créés sur mesure ont dû cesser avant que n'arrive (trop tard pour les 1ers emplois créés) la possibilité de poursuivre leur travail dans la même association avec d'autres postes aidés...

Aujourd'hui, la pérennisation est quasi impossible lorsque les aides au poste cessent et que les financements ne sont pas acquis.

e/ FSE - la palme de la technocratie

Description : appel à projet en mars-avril, résultat des commissions en juillet, signature des conventions en septembre, versement à réception du bilan qualitatif, quantitatif et financier, instruction des bilans (contrôles) de 1 à 3 ans avec production successive de nombreux nouveaux éléments à produire, versement dans les 5 mois qui suivent les conclusions des contrôles. La liste des pièces justificatives n'a cessé de croître avec des interprétations variables de ces règles au fil du temps et des interlocuteurs rencontrés et sans grand rapport avec l'activité et le projet.

Pour exemple : agendas à la 1/2 heure près (preuves de la véracité des agents) -feuilles d'émargement, signature systématique des bénéficiaires, compte-rendu des réunions, supports créés, bilans...- ; rejet des bénéficiaires hors quartier Politique de la Ville même du numéro pair de la même rue -voir hors ZUS- et proratisation du temps de travail justifié sur ce critère, preuve de mise en concurrence au premier euro de dépenses (*ça vaut pour les cahiers, le café, le commissaire aux comptes, les partenaires*) ; élaboration de règles au fil de l'eau (définition des pièces justificatives pour la valorisation du bénévolat hasardeuse - contrat de travail, puis fiche de paie, puis classification minimale dans la convention collective...). Les contrôles finaux remettent en cause les conclusions des "visites sur place" supposées vérifier l'adéquation entre le projet et sa réalisation, les outils de suivi mis en place. Une obsession de la publicité du financeur qui oblige à coller les logos sur tous les documents produits dans le projet.

Analyse : une avance de trésorerie extravagante, un sous-financement systématique au regard des montants accordés même si les résultats atteints et les moyens mis en œuvre correspondent globalement à la convention initiale, une multiplication exponentielle d'outils de suivi (contrôle) de l'activité (et des salariés) inutiles pour le projet, générateur de stress pour les équipes qui se sentent suspectées et remises en cause en permanence, augmentation du temps de traitement administratif, du côté des associations comme de l'administration, très coûteux pour un apport nul au projet. Le changement de règles en cours de projet rend illisibles les critères de financement. Aucune visibilité sur le financement réel de l'action tant que l'instruction n'est pas terminée, ce qui prend plusieurs mois voire année après la fin de l'exercice. Relations déplorables entre l'association et l'administration après un nombre d'allers-retours hallucinants (une centaine d'échanges de mails en quelques mois). Mise en concurrence de tout qui rend impossible le financement de partenariat construits dans la durée. Contrôles finaux qui remettent en cause les validations des contrôles. Publicité du FSE a priori puisqu'avant que l'action soit réellement financée. (proposition : ajouter "cette action sera PEUT ETRE financée par le FSE" sur les feuilles de rendez-vous et les feuilles d'émargement des réunions ?).

f/ Une pseudo évaluation, qui se réduit à des contrôles et à l'accumulation de données

Description. Les demandes (concernant les bilans des demandes de subventions ou appels à projets) liées à l'évaluation peuvent aller jusqu'à des fiches-temps journalières, un rapport final en fin d'année, des justificatifs de productions/publications, un tableau d'indicateurs d'évaluation, une évaluation externe par un organisme...

Dans le dossier COSA du MCC, 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.*" A l'annexe III, on trouve uniquement des indicateurs quantitatifs suivant le nombre d'actions. L'article 9 continue "*L'administration procède, conjointement avec l'association, à l'évaluation des conditions de réalisation du programme d'actions auquel elle a apporté son concours sur un plan quantitatif comme qualitatif. L'évaluation porte notamment sur la conformité des résultats à l'objet mentionné à l'article 1er et sur l'impact du programme d'actions au regard de l'intérêt général.*"

Analyse. Les services multiplient des indicateurs quantitatifs ridicules, qui ne disent rien du projet et semblent avoir été imaginés en vase clos par l'administration en fonction du projet présenté, qui révèlent parfois une totale incompréhension des objectifs et du sens de l'action.

Les évaluations quantitatives sont de plus en plus fréquentes et nombreuses, à tel point que les personnels administratifs ont du mal à les suivre.

2. incidences

Beaucoup de temps perdu : en compréhension de la logique de chaque financeur et de ses critères, en rédaction, réécriture, refonte des budgets (selon la nomenclature imposée très variable, les règles dictant quelles dépenses rentrent ou non, les dates imposées, les cofinancements, réponses des financeurs), reproduction, création de document, création d'outils pour pouvoir répondre aux évaluations...

De nombreuses tensions dans les relations : avec ces **financeurs** aux logiques si diverses et souvent éloignées de nos réalités ; avec l'**équipe** –salariés/bénévoles/stagiaires- à laquelle il faut demander de remplir des fiches temps, des appels, des accueils, remplir des grilles... ; avec **le public** auquel il est aussi demandé plus d'information, de signature de présence... ; avec la **direction/conseil d'administration** parfois pas assez au fait de la lourdeur administrative grandissante ou submergé par le poids des responsabilités que cette lourdeur administrative fait peser sur eux.

Nécessité de développer des grandes **compétences de technicité administrative** loin de la réflexion, observation, écoute de nos publics, nos territoires, nos secteurs... nécessaires pour inventer collectivement des alternatives.

3. Propositions

Il est nécessaire de débattre rapidement avec les services de l'État et des collectivités concernées, en tenant la presse informée.

Pour éviter la multiplicité des dossiers.

Proposition d'une réunion avec la direction concernée de la Ville de Paris et la direction de la Vie associative pour parvenir à un seul dossier simplifié.

Information et réunion sur la complexité des dossiers régionaux : informer les responsables de la région de cette inflation de demandes (dont ils ne sont pas obligatoirement informés), et proposer une réunion pour exposer les difficultés que soulève l'évolution des règles et faire connaître les solutions plus simples mises en place par d'autres structures analogues.

Par exemple :

Comptabilité

Chaque financeur développe son propre budget prévisionnel et ses propres normes comptables. Or il existe un plan comptable commun à tous. Il convient donc de revenir au critère commun. Chaque association remplit les normes comptables communes à savoir ; un compte de résultat et un bilan de l'année écoulée et un budget prévisionnel pour l'année à venir. Nul besoin de leur demander de les "retriturer".

Pièces à joindre aux dossiers de demande :

- l'interface SIMPA de la Ville de Paris permet de déposer ses statuts, SIRET, JO.... une fois pour toute sur le serveur, puis d'y apporter les changements nécessaires (bilan, CR, rapport d'activité). Les services que l'on sollicite vont les prendre là où ils sont sans avoir ni à les imprimer, ni à les stocker. Une association garde la possibilité d'envoyer un dossier papier quand elle n'est pas informatisée.

- Les services de l'État, à travers le document CERFA N°12156*03 demande seulement 8 pièces pour une première demande :

1. Les **statuts régulièrement déclarés**, en un seul exemplaire Si l'association est enregistrée dans le RNA (Cf. page 2), il n'est pas nécessaire de les joindre.
2. La **liste** des personnes chargées de l'administration de l'association régulièrement déclarée (composition du conseil, du bureau, ...). Il n'est pas nécessaire de la joindre si l'association est enregistrée dans le répertoire national des associations (RNA).

3. Un **relevé d'identité bancaire**, portant une adresse correspondant à celle du n°SIRET.
4. Si le présent dossier n'est pas signé par le représentant légal de l'association, **le pouvoir donné par ce dernier au signataire**.
5. Les comptes approuvés du dernier exercice clos.
6. Le rapport du commissaire aux comptes pour les associations qui en ont désigné un, notamment celles qui ont reçu annuellement plus de 153 000 euros de dons ou de subventions
7. Le cas échéant, la référence de la publication sur le site internet des JO des documents ci-dessus. En ce cas, il n'est pas nécessaire de les joindre.
8. Le plus récent rapport d'activité approuvé.

Reconnaître la nécessité d'un fonctionnement permanent pour certaines associations et rendre possible la continuité des actions :

Il est nécessaire de **débattre rapidement avec les services de l'État et des collectivités concernées des règles qui permettent le fonctionnement permanent des actions associatives** dont la continuité est reconnue comme nécessaire d'un commun accord, dans la situation actuelle des finances de l'État et du fonctionnement des services, ce qui est le cas à l'évidence de la permanence sociale.

Pour les associations qui mènent depuis plusieurs années des actions qui correspondent toujours aux besoins du territoire ou des publics, il est proposé de **conventionner globalement ces associations pour une durée de 4 ans**, avec une évaluation intermédiaire tous les ans pour un volume représentant environ 80 % des besoins, correspondant aux actions socles. Cela n'exclut pas des actions particulières au-delà du socle.

*Par exemple, une association de taille moyenne avec 13 salariés présente chaque année des dizaines de demandes à différents financeurs pour un budget d'environ 850 000 €, alors qu'elle a un socle important d'actions reconduites depuis plusieurs années car elles correspondent à des besoins toujours actuels. Ne pourrait-on pas imaginer **un financement "socle"** d'environ 800 000 € pendant une période de 4 ans avec bien sûr des évaluations intermédiaires tous les ans, pour assurer une sécurité à cette association. On peut estimer que cela économiserait 1/2 poste de direction et 1/2 poste de comptabilité. Temps qui pourrait être consacré au travail avec les publics, à l'écoute des habitants, à l'élaboration de diagnostics et de projets... Du temps et donc de l'argent, serait aussi économisé dans les administrations. À budget constant, cette économie de temps et de moyens favoriserait l'émergence de nouveaux projets, d'abord financés à titre expérimental puis évalués. Tous les 4 ans, un bilan serait fait, et le socle serait redéfini en fonction de l'évolution des besoins et des priorités, certaines actions expérimentales pouvant rejoindre les actions socles, d'autres actions pourraient ne pas être reconduites. C'est un peu l'idée du financement de l'animation globale des centres sociaux mais élargie aux actions et portant sur la quasi totalité du budget de l'association.*

Qu'appelle-t-on "opérateur" ? Si on veut dire financeur, comme je le comprends, je pense qu'il faut se méfier de l'idée de "guichet unique", en restant raisonnable, la diversité des interlocuteurs permet aussi d'avoir plus de chances de trouver une "écoute". En restant raisonnable...

Évaluation : rompre avec la suspicion et l'inflation des chiffres, revenir à des présentations orales et comités de pilotage.

L'évaluation ne peut se résumer à un contrôle. Pour dépasser le risque d'une suspicion permanente et instaurer un débat sur le fond, il est proposé d'en revenir aux comités de pilotage

- Un rapport financier et un bilan qualitatif de l'action présentés à l'oral lors **d'un comité de pilotage** peuvent être suffisants à condition que les personnes en charge du suivi de l'association aient les moyens de faire ce travail correctement (lire le bilan de l'association, préparer un comité de pilotage). En effet le **débat permet d'aller sur le fond et d'évaluer la réalité d'une action, ce que ne permet pas l'accumulation des chiffres**. Ce comité de pilotage réunissant toutes les parties prenantes doit être proportionnel à la subvention donnée. *[Qui n'a pas été étonné de voir un comité de pilotage réunissant quinze personnes pour*

décider ou évaluer une subvention de 5.000 euros! Les personnes réunies coûtent à peu près la somme donnée à l'association!]

Les associations apprécient que les partenaires publics soient présents et s'intéressent à ce que fait une association. Il serait donc souhaitable que l'administration participe au moins à un comité de pilotage par an (minimum).

Quelques éléments pour une conclusion d'ensemble (non rédigée)

Les procédures actuelles traduisent le fait que **l'objet social de l'association (l'article 2 des statuts) n'est plus jamais financé**. Le danger est grand de voir beaucoup d'associations remettre en cause, pour survivre, leur projet associatif des lors que celui-ci n'est plus reconnu.

Au-delà des associations **c'est tout un modèle de société que l'on met en danger** avec les remises en cause actuelle. Quand une association de 20 ans d'expériences disparaît, elle se sera jamais remplacée, alors qu'elle a tissé un réseau, transmis des valeurs aux familles, aux habitants, aux jeunes, à des partenaires grâce à des militants engagés et professionnalisés.

Face aux baisses de financements et à la multiplication des procédures et des contrôles, les associations citoyennes ont fait preuve de souplesse, d'adaptation et d'inventivité. Elles ont réduit leurs effectifs comme les y oblige le plan de rigueur mais n'ont pas pu les augmenter comme le voulait le dispositif emplois d'avenir. Mais aujourd'hui elles sont au bout de ce processus. Elles n'ont plus de marges de manœuvre et doivent envisager d'arrêter. Ceci remet en cause non seulement les postes salariés restants, mais aussi le travail d'investissement des bénévoles (quand ils ne peuvent faire leur travail sans être accompagné par un salarié), l'expérience acquise par l'association, le travail des salariés pour former et se former.

Le passage aux marchés publics (non abordée à travers ces exemples) pose problème à plusieurs titres : il met les associations en position de prestataires, et les met en concurrence entre elles. Fiscalement il constitue un piège car en acceptant de concourir l'association reconnaît qu'elles mènent une activité commerciale et se trouve donc soumise à l'impôt sur les sociétés, à la TVA et à la taxe **??**. La définition de la subvention est donc totalement insuffisante face à cette accumulation de problèmes.

Qui a alimenté de son expérience et sa pratique ce document ?

Numéro de l'asso /initiales de la personne	Secteur d'activité	Budget global annuel 2013 (échelle de grandeur)	Nombre de salariés	Territoire d'intervention	Nombre de dossiers réalisés en 2013 (obtenus ou à un ou diverses organismes privés ou publics)
1. CL	centre social		15 salariés 13,5 ETP	Paris 18	30taine de demandes de financements ayant reçu une réponse positive + une 20taine sans réponse ou réponse négative. <i>Mais ça dépend comment on compte. Par exemple, je ne compte que 2 dossiers pour les VVV (Ville et Etat) alors qu'on en rédige 30 pour ce seul dispositif.</i>
2. IB	Citoyenneté	60.000 €	1	National	8 dossiers
3. LDL	Culture			National	
4. EV	développement local	650 000€	12 salariés	Paris territoire PV	35 "lignes" de financements différents, approximativement même nombre de dossiers + 2 non obtenus
5. PD					
6. IB pour MF	Social	170.000 €	3 permanents et 6 à 8 vacataires	Paris	29 dossiers environs