

# Circulaire Valls : un cadre sécurisé pour attribuer des subventions

## Article LMA/RNMA

**Une circulaire encadrant les relations entre associations et pouvoirs publics a été publiée par le 1er Ministre le 29 septembre 2015. Proposant un nouveau cadre contractuel visant notamment l'attribution de subventions, elle s'inscrit dans la continuité de la définition législative de ce mode indispensable de financement revendiqué de longue date par les acteurs associatifs et inscrite dans la loi ESS de juillet 2014. Pour Le Mouvement associatif et le RNMA, qui ont été étroitement associés à sa négociation, ce texte constitue une avancée en faveur de la co-construction entre acteurs publics et associatifs.**

Alors que le recours aux marchés publics pour financer les associations s'est fait de plus en plus fréquent, cette circulaire invite les pouvoirs publics à tous les échelons et sur tout le territoire à faire le choix politique du partenariat avec les associations. Comment ? A travers un cadre de subventionnement juridiquement eurocompatible, facile à mettre en œuvre. Conçue comme le 1er acte de déclinaison de la Charte des engagements réciproques adoptée en février 2014, cette circulaire a vocation à remplacer la circulaire dite « Fillon » du 18 janvier 2010. Elle propose des modèles de conventions pluriannuelles d'objectifs, utilisables par tous les acteurs publics, qui intègrent les obligations du droit français et du droit européen en matière d'aide d'Etat, qui peuvent être enrichis par des objectifs définis conjointement par les acteurs. L'enjeu est de dissuader les pouvoirs publics de recourir de manière abusive au marché public. Elle sera complétée par un guide d'usage à destination des collectivités locales. De plus, cette circulaire encourage explicitement les acteurs publics au partenariat et à la co-construction avec les associations, conformément à l'esprit de la Charte des engagements réciproques.

### **Modèle de CPO simplifié**

Parmi ses principaux atouts, la circulaire a l'intérêt de proposer deux modèles distincts de CPO, dont un modèle simplifié pour les associations ayant reçu moins de 500 000 euros d'aide sur les trois derniers exercices. Un autre apport de la circulaire consiste à présenter une méthode pour caractériser un Service d'intérêt général non économique (SIGNE) inspirée de la règle des 4P. Moyen intéressant de permettre à un certain nombre d'activités associatives considérées comme non économiques de se voir appliquer le modèle de CPO simplifié quel que soit le montant des aides reçues. Reste à espérer que cette méthode, nécessairement complexe, soit réellement utilisée par les pouvoirs publics et portée par les associations elles-mêmes.

### **Possibilité de réaliser des excédents**

Autre intérêt majeur de cette circulaire : elle prévoit la possibilité pour l'association bénéficiaire d'une subvention de réaliser et de conserver un excédent de gestion. L'objectif est de lutter contre la tendance des pouvoirs publics à refuser qu'une association, parce qu'elle a bien géré son budget,

réalise un excédent. En effet, cet excédent, dès lors qu'il reste raisonnable et proportionné au montant de l'aide publique, est légal et essentiel à la constitution de fonds propres par l'association, l'une des garanties du renouvellement et d'innovation dans les projets. La circulaire prévoit le versement de l'avance fixée dans la CPO avant le 31 mars de chaque année.

### **Modalités d'instruction simplifiées...**

S'inscrivant dans l'objectif de simplification administrative, la circulaire comprend une annexe sur les modalités d'instruction de la subvention qui rappelle l'obligation de recourir au formulaire unique CERFA et recommande aux collectivités territoriales de l'utiliser. Afin d'éviter que les pouvoirs publics n'obligent les associations à fournir tous les justificatifs de leurs financements par des autorités publiques, le mode « déclaratif » est retenu pour l'élaboration des dossiers. De plus, elle instaure le principe du dossier permanent selon le principe du "Dites-le-nous une fois". L'idée est que chaque service gestionnaire conserve un dossier « permanent » pour chaque association qui lui évite de réclamer plusieurs fois les mêmes informations ou documents. L'annexe encourage par ailleurs l'inscription des subventions dans la durée en invitant les pouvoirs publics à privilégier les conventions pluriannuelles d'objectif.

### **...Et recueil d'initiatives**

Autre atout, la circulaire prévoit la possibilité de procéder à un recueil d'initiatives associatives pour favoriser la *co-construction entre pouvoirs publics et associations*". Ayant fait l'objet de débats lors de la concertation, ce recueil est finalement présenté comme une démarche facilitée d'attribution des subventions et non, heureusement, comme une procédure juridique à part entière à mi-chemin entre subvention et marché public. Elle vise donc à reconnaître et prendre en compte les projets associatifs déployés sur les territoires. Ses modalités seront précisées dans le guide d'usage des subventions à paraître.

Les conditions de réussite de cette démarche dépendront beaucoup de la volonté des acteurs d'engager un dialogue au long cours en particulier au sein d'espaces dédiés. Des modalités trop rigides ou à la seule initiative des Pouvoirs publics affaibliraient la qualité des échanges et des négociations voire tendrait à une logique directive avec le double risque de mise en concurrence des associations et de requalification en commande publique.

### **Logique « interministérielle » pour l'ensemble de la puissance publique**

Enfin, la circulaire amorce une dynamique « interministérielle » nécessaire à la cohérence de la politique associative de l'Etat, en réaffirmant le rôle des DDVA et instaurant les DRVA qui doivent aussi tenir compte du rôle des fédérations, réseaux, groupements d'associations. Cette dimension « interministérielle » concerne également les collectivités territoriales dans le champ de leurs différentes compétences et de leurs délégations politiques pour inciter ces dernières à une politique cohérente favorable au soutien de la vie associative, par nature transversale.

### **Conclusion : un impératif d'accompagnement**

Bien que le Mouvement Associatif et ses partenaires aient plaidé lors des négociations pour un maximum de clarté et de simplification,, la circulaire reste au final difficile d'accès (en particulier son annexe 1, ainsi que la partie explicative sur le droit européen). Dans les prochains mois, l'enjeu sera donc de déployer des efforts de pédagogie pour accompagner collectivement les associations dans l'appropriation rapide cette circulaire afin de la rendre opérationnelle rapidement sur les territoires

**Michel Machicoane (Mouvement associatif) et Grégory Autier (RNMA)**

## Les deux modèles de CPO

- un modèle dit "simplifié" (annexe 2) : il s'adresse aux associations qui reçoivent moins de 500 000 euros d'aides sur 3 ans ou qui n'ont pas d'activité économique, celles-ci n'étant pas concernées par l'application de la législation européenne sur les aides d'Etat. Ce modèle, réclamé par les acteurs associatifs, sera très utile dans la mesure où la très grande majorité des associations perçoit des subventions d'un faible montant financier. Il est dit « simplifié » car il n'intègre pas les obligations comptables et administratives induites par la législation européennes sur les aides d'Etat. La circulaire corrige une des limites de la précédente circulaire du 18 janvier 2010 qui ne proposait qu'un seul modèle unique d'attribution des subventions, obligeant les associations recevant de faibles montants de subventions, à se soumettre aux obligations européennes.
- un modèle qui intègre les obligations européennes sur les aides d'Etat (annexe 3) : il s'adresse aux associations d'intérêt général ayant une activité économique et ayant reçu plus de 500 000 euros d'aide sur les 3 derniers exercices fiscaux. Les obligations européennes qu'il contient sont les suivantes : la convention doit préciser la politique publique dans laquelle s'inscrit la subvention ainsi que les modalités de détermination du montant de la subvention et elle doit indiquer les modalités de contrôle et de reversement d'un éventuel excédent trop-versé de subvention au-delà d'un « excédent de gestion » raisonnable.