

Circulaire Valls : un chantier qui progresse

La circulaire Valls, qui doit remplacer la circulaire « Fillon » du 18 janvier 2010, est en cours de discussion. Le CAC avait formulé dès 2011 des propositions pour une nouvelle circulaire et avait participé aux discussions préparatoires. Au cours de la dernière phase de discussions officielles, seul le Mouvement associatif est présent aux côtés des fédérations d'élus et des différents ministères. Mais nous avons formulé directement des amendements auprès de la DJEPVA, et nous avons travaillé avec le Mouvement associatif et le RTES (*réseau des territoires pour l'économie solidaire*) pour préparer ces réunions, avec une grande convergence sur la plupart des propositions.

Un projet de circulaire bien plus satisfaisant que la précédente circulaire

De nombreuses propositions avancées par le Collectif sont reprises dans le dernier projet de rédaction :

- **la reconnaissance de la diversité associative** avec la nette distinction, dans l'annexe 1, de **deux parties, l'une concernant le cadre national**, qui précise les règles de subventionnement, l'autre s'attachant à l'articulation entre la réglementation européenne et la réglementation nationale. La circulaire précise que « *seuls les soutiens apportés chaque année à quelques milliers d'entreprises associatives sont susceptibles d'être concernés par la réglementation européenne relative aux aides d'État* ». Cela opère une distinction essentielle entre un nombre restreint d'entreprises associatives et l'immense majorité des associations qui ne se situent pas dans une logique concurrentielle ;
- **La circulaire encourage les démarches partenariales.** « *La charte des engagements réciproques détermine les principes d'action communs des pouvoirs publics et des associations en matière de co-construction. Elle doit permettre de partager une vision commune d'un territoire et mettre ces acteurs en capacité d'agir* ». Ces affirmations de principe contrastent heureusement avec l'orientation de la circulaire Fillon. Cela se traduit par **la possibilité de co-construire localement des cadres de subventionnement** en s'appuyant sur les enjeux du territoire et les initiatives que sont prêtes à prendre les associations (appels à initiatives). On ne peut ignorer cependant que certaines collectivités risquent de considérer que les associations ne peuvent plus agir librement, et ne peuvent être que partenaires de l'action des collectivités ;
- Le rappel que « *la subvention peut être affectée ou générale, d'investissement ou de fonctionnement, permettant de soutenir le financement global de l'activité de l'organisme bénéficiaire* ». Ce **soutien au fonctionnement** est aussi essentiel pour les petites associations que pour les têtes de réseaux ;
- **Une interprétation plus large de la réglementation européenne**, avec une **définition opérationnelle des services non économiques d'intérêt général**, avec des critères qui se rapprochent de la **règle fiscale des « 4P »**. « *Le fait que l'aide demandée permet de couvrir les coûts variables, fixes et permanents nécessaires pour fournir le service sans procurer de profit aux membres et aux bénévoles est un élément déterminant* ». Ne sont considérées comme exerçant une activité économique (c'est à dire comme des entreprises) que les associations qui offrent régulièrement des biens ou des services sur un marché donné ;
- la volonté de « **privilégier le recours à la convention pluriannuelle d'objectifs** », avec un financement prévisionnel engagé dès le début de l'année en cours de convention et la possibilité d'intégrer un **excédent raisonnable et des frais de structure**, selon un barème forfaitaire (il y a encore débat sur le forfait) ;
- **un modèle simplifié de convention** est utilisé pour les actions non économiques quel que soit le montant des aides et pour les actions économiques en dessous d'un seuil. Les conventions simplifiées peuvent être pluriannuelles. Mais il y a encore débat sur le seuil à partir duquel s'applique une convention simplifiée ;
- Dans ce modèle simplifié, **la subvention est exprimée en euros, sans référence à un pourcentage du coût total**. Cela constitue une avancée importante dans cette période de rigueur. Cela veut dire que le reversement partiel de la subvention n'est pas exigible si l'un des cofinancements fait défaut, obligeant l'association à faire des économies sur le coût de l'action, dès lors que l'association réalise le programme auquel elle s'est engagée. **Nous demandons que la même rédaction soit adoptée pour toutes les conventions.** De même, le reversement d'une subvention est exigé dans le seul cas où le concours financier n'a pas reçu l'emploi auquel il était destiné ;
- **L'assouplissement de la règle de l'antériorité** dans la mesure où « *il n'est pas obligatoire que l'acte attributif intervienne avant le début de l'exécution par l'association de l'action subventionnée* ». Cela signifie qu'il est

possible d'intégrer les coûts et les salaires antérieurs à la décision de la Commission permanente lorsque l'action a déjà commencé ou doit être réalisée de façon continue ;

- **Le texte sur l'évaluation** s'est bien amélioré, reprenant la rédaction que nous avons proposée. « *Pour l'autorité publique, elle permet d'apprécier l'efficacité d'une politique publique par rapport à ses objectifs affichés et son efficacité. Pour l'association, l'évaluation constitue un outil de gouvernance et de démocratie interne lui permettant d'améliorer son action. Il appartient donc à l'administration de définir avec l'association partenaire, les modalités d'évaluation et les indicateurs quantitatifs et qualitatifs applicables en tenant compte de ces deux besoins* ».

Cependant, des améliorations restent encore nécessaires

Il reste en effet plusieurs points qui nécessiteraient des amendements à la dernière rédaction :

Trois points essentiels restent à éclaircir

- Dans le chapitre relatif à l'articulation avec les aides européennes, il serait nécessaire de **remplacer « subvention » par « aide »**, terme utilisé par la réglementation européenne. La tonalité générale reste marquée par une **confusion entre les subventions, discrétionnaires, et les compensations liées à des missions de service public faisant l'objet d'un mandat**.
- Pour les services d'intérêt économique général (SIEG), par définition d'intérêt général, **il est abusif de fixer le seuil à 200 000 € alors que le paquet Almunia a relevé ce seuil à 500 000 €** depuis deux ans.
- **Le seuil de 500 000 € doit être calculé par activité économique d'intérêt général** (SIEG) et non par association), comme le prévoit d'ailleurs la circulaire pour le second seuil de 15 millions d'euros relatifs à la notification préalable.

Des contradictions internes entre les cinq annexes

- Le **modèle complet de convention** (annexe 3) doit pouvoir s'appliquer à un projet, conformément à la règle du jeu de l'annexe 1, et non obligatoirement à l'ensemble de l'activité de l'association. En effet une association peut signer plusieurs conventions si elle mène plusieurs activités correspondant à plusieurs SIEG. Dans d'autres cas, la convention peut couvrir l'ensemble de l'activité de l'association.
- Ce modèle doit être harmonisé avec le modèle de convention simplifiée (annexe 2) pour **préciser que la contribution financière de l'administration est exprimée en euros** et non en pourcentage du montant total des coûts éligibles.
- Concernant l'évaluation, il serait nécessaire **d'harmoniser la rédaction des conventions types avec le texte principal** qui précise que l'évaluation est quantitative et qualitative, en précisant que l'association propose des indicateurs nécessaires à un bilan quantitatif et des modalités d'évaluation qualitative qui peuvent faire l'objet de propositions de modification de la part de l'administration.

D'autres améliorations sont proposées

Mettre en place un dispositif d'alerte pour prévenir l'association, par courrier électronique, que la convention va devenir caduque dans un délai de trois mois (ou de 1 mois ?).

Il serait nécessaire de **compléter la formulation des questions du formulaire CERFA**, qui tendent à généraliser à toutes les subventions des dispositions qui ne sont nécessaires que la réglementation des aides d'État. En particulier, la nouvelle rédaction précise que, lorsque les activités d'une association ne correspondent que partiellement à des activités économiques, les seuils ne s'appliquent qu'à ces dernières. Cette même précision est nécessaire dans le formulaire CERFA (point 4.2) et dans les conventions types.

Au total, les avancées sont importantes et méritent d'être saluées. **Cependant, il reste encore à faire** car les termes employés pour désigner les aides relevant de la réglementation européennes restent ambiguës, et les modèles de conventions sont nettement en retrait sur le texte général, notamment sur la question des seuils.

Le décalage est encore plus grand entre ce texte, qui traduit une réelle volonté de dialogue, et d'autres dispositions qui vont tout à fait à l'encontre de cette ouverture : projets de partenariats public-privé pour financer les actions associatives ; application brutale du plan de rigueur, obligation de plus en plus grande d'aller vers les marchés publics. C'est pourquoi le Collectif souhaite que les principes énoncés ici s'appliquent à l'ensemble des politiques de l'Etat et appelle les associations à se mobiliser au cours du printemps des associations citoyennes.