



7 octobre 2015

Circulaire Valls : des avancées importantes alors que les remises en cause se multiplient

Après plus de deux ans de concertation, la circulaire « Valls », qui remplace la circulaire « Fillon » sur « les relations entre les pouvoirs publics et les associations » a été publiée le 29 septembre 2015. Le Collectif des Associations Citoyennes (CAC, qui s'est constitué dès 2010 en opposition à la circulaire Fillon et à la marchandisation de la vie associative) a formulé depuis 2013 des propositions pour une nouvelle circulaire et avait participé aux discussions préparatoires. Au cours de la dernière phase de discussions, seul le Mouvement associatif (ex C.P.C.A.) a été invité aux côtés des fédérations d'élus et des différents ministères. Nous avons cependant travaillé avec le Mouvement associatif et le RTES¹ pour préparer ces réunions, avec une convergence sur la plupart des propositions, et nombre de nos amendements ont été repris.

Cette circulaire représente **une nette amélioration par rapport à la logique antérieure**. Elle apporte des infléchissements notables par rapport à la soumission de l'ensemble des associations à des logiques concurrentielles. Elle peut permettre d'instaurer de nouvelles relations partenariales entre associations et collectivités, y compris avec l'État, et de sortir de la logique du « tout prestataire ou marchand » qui prévalait auparavant. En ce sens, il convient de saluer la qualité du dialogue et du travail réalisé par les services de la DJEPVA², même s'il subsiste quelques points à éclaircir.

Cependant, la signature de cette circulaire survient précisément au moment où le projet de budget 2016 présenté au Parlement accentue la diminution dramatique des dotations aux collectivités, et par voie de conséquence des financements aux associations. **Les conditions d'attribution des subventions s'améliorent au moment même où les moyens financiers des collectivités publiques sont gravement amputés.**

De même, les démarches de co-construction avec les collectivités sont reconnues et encouragées à travers la mise en application de la charte d'engagements réciproques. Mais dans le même temps l'application de la réforme territoriale et la diminution des moyens créent une incertitude majeure qui paralyse les initiatives.

La mobilisation lancée à la création du CAC il y a 5 ans reste toujours d'actualité. Au vu de la crise démocratique que nous traversons et des tentatives d'instrumentalisation des associations citoyennes (projet de mise en place des [Social Impact Bonds](#), application de la loi Macron et de la loi sur le renseignement, suppression de la clause de compétences générales, etc.), les analyses et les propositions du CAC demeurent primordiales. Les associations citoyennes restent ainsi mobilisées pour que soit portée au plus haut niveau une parole constructive autant qu'indépendante des pouvoirs politiques, défendant la contribution des associations citoyennes à l'intérêt général et au bien commun.

¹ Réseau des collectivités territoriales pour l'économie solidaire

² Direction de la Jeunesse de l'Éducation Populaire et de la Vie Associative – ministère Jeunesse et Sports

Analyse du contenu de la circulaire

Une reconnaissance du rôle indispensable des associations dans la société

La première phrase de la circulaire précise que « *au cœur de la société civile, les associations occupent une place essentielle dans la vie collective de la nation et le fonctionnement de notre modèle de société [et qu'] elles sont fréquemment amenées à anticiper, éclairer ou compléter l'action conduite par les pouvoirs publics, inspirant à l'État et aux collectivités territoriales de nouvelles formes d'intervention, aux avant-postes de l'innovation et de la créativité dans le territoire. Il est donc indispensable de conforter le rôle des associations dans la construction de réponses originales et pertinentes aux enjeux actuels* ». Ces affirmations contrastent heureusement avec l'orientation de la circulaire Fillon. Ce sont ces principes qu'il est nécessaire d'appliquer de façon cohérente.

De nombreuses dispositions positives, qui ouvrent la porte à de nouvelles relations

La rédaction comporte de nombreuses propositions, qui ouvrent la porte à de nouvelles relations entre collectivités et associations, si celles-ci savent s'en saisir :

- **la reconnaissance de la diversité associative**, puisque 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 qui se situent dans une logique concurrentielle et l'immense majorité des associations qui ne se situent pas dans cette logique concurrentielle ;
- **l'articulation entre le cadre national et européen**, dans l'annexe 1, avec 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. **Les précisions apportées permettent enfin une interprétation limitative de la réglementation européenne** (et non indéfiniment extensive comme dans la circulaire Fillon) ; toutefois il reste à différencier clairement subvention et « compensation de services publics » et à faire entrer cette notion dans le droit national.
- le rappel de la subvention, encadrée juridiquement par la loi, qui peut contribuer au financement global de l'activité, définie, conçue et initiée par l'association. Ce **soutien au fonctionnement** et à l'investissement est essentiel pour toutes les associations, notamment les petites associations et les têtes de réseaux ;
- **une interprétation nouvelle de la réglementation européenne**, avec une **définition opérationnelle des services non économiques d'intérêt général (SIGNE ou SNEIG)**, avec des critères qui se rapprochent de la **règle fiscale des « 4P »**. La nature de l'activité en lien avec l'étude de l'environnement dans laquelle elle est rendue et les conditions de son exercice (prix, non lucrativité, agrément public...) permettra d'analyser l'activité comme non concurrentielle. 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 » ; cependant cette approche fiscale des « 4P » et la distinction entre les services économiques et non économiques, éminemment mouvante, doit être encore clarifiée afin que la concurrence ne soit pas le critère dominant dans les choix à effectuer.
- 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** avec un pourcentage qui reste à préciser au cas par cas. L'administration est tenue de verser avant le 31 mars l'avance annuelle en cours de convention ;
- **l'encouragement à des démarches partenariales équilibrées avec les collectivités** dans une dynamique de co-construction. Celles-ci peuvent permettre de définir des principes communs d'action face aux enjeux du territoire. Certains territoires s'en sont saisis pour constituer des conseils locaux de la vie associative (CLVA) et élaborer conjointement un programme d'appui qui encourage la capacité d'agir des associations. **Mais cet outil risque d'être vidé de son sens par l'aggravation du plan de rigueur**. La déclinaison locale des chartes d'engagements réciproques constitue ainsi un nouvel outil qui peut être articulé aux projets de territoire, aux agendas 21 participatifs et aux multiples démarches partenariales prévues dans différents domaines (politique de la ville, éducation, sport, action sociale, culture etc.) ;

- **un modèle simplifié de convention** est utilisé pour les actions non économiques quel que soit le montant des subventions, et pour les actions économiques en dessous d'un seuil de 500 000 € de subventions sur 3 ans. **Les précisions apportées permettent enfin une interprétation limitative de la réglementation européenne** (et non indéfiniment extensive comme dans la circulaire Fillon) ; mais ce modèle ne devrait être utilisé que quand il y a « service d'intérêt général » (service public) et pas dans le cas d'une subvention pour une activité d'intérêt général proposée par l'association ;
- 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 (cependant, la limitation en pourcentage du coût total demeure dans le modèle de convention non simplifiée s'appliquant aux SIEG de plus de 500 000 € d'aides à des actions économiques sur 3 ans) ;
- **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 ;
- **l'évaluation** (annexe 4) **est redéfinie comme une évaluation participative, outil de gouvernance et de démocratie interne**, en reprenant la rédaction que nous avons proposée. Les critères, quantitatifs et qualitatifs, sont co-construits au préalable avec l'administration. L'évaluation s'éloigne donc de la transposition inadaptée des règles du contrôle de gestion inspirée du management des entreprises ;
- **la constitution d'un dossier permanent** comportant les pièces essentielles sous une forme dématérialisée, que l'association est tenue de mettre à jour sans avoir à fournir un dossier complet pour chaque demande subvention.

Des obstacles et des contradictions

Cependant la démarche proposée se heurte à des obstacles et contradictions :

- **La démarche partenariale entre associations et collectivités -que la circulaire souhaite encourager- est vidée de son sens par l'aggravation du plan de rigueur**. Cela explique le peu de mises en application des chartes d'engagements réciproques. Celles-ci sont pour le moment le fait de collectivités citoyennes qui entendent résister à la banalisation. Toutefois, elles ne savent pas comment elles pourront poursuivre leur effort en 2016.
- Malgré une séparation claire entre activité économique et non économique, **de nombreux passages continuent de parler en toute généralité de subventions pour des dispositions qui ne relèvent que des aides pour des actions économiques**. Il sera donc nécessaire d'être extrêmement vigilants sur les risques de dérapage qui assimileraient l'ensemble des subventions à des aides d'État.
- **Avec l'application des lois MAPTAMⁱ et NOTRe**, l'incertitude de la future organisation territoriale paralyse un grand nombre de collectivités. Avec la suppression de la clause de compétence générale, certaines collectivités considèrent, étant seuls financeurs, que les associations ne peuvent plus agir librement, ou qu'elles ne peuvent plus soutenir la vie associative hors de leur champ de compétences.
- **Même si on peut se féliciter de l'assouplissement des critères**, la logique des « 4 P » reste celle de la concurrence libre et non faussée et non celle de l'utilité sociale des projets associatifs. Cette prise de position idéologique est en contradiction avec l'esprit initial de la loi de 1901. Il serait utile dans l'avenir de renforcer plus strictement la réalité de la non lucrativité de certaines associations, afin de pouvoir aller, comme c'est le cas par exemple au Québec, vers l'attribution de subventions de fonctionnement aux associations respectant ces règles, même si elles sont en « concurrence » avec des entreprises du secteur privé.

Plusieurs points restent à préciser

Plusieurs points essentiels demandent à être précisés, qui pourront être éventuellement dans le guide d'utilisation qui doit être publié prochainement, et qui fait encore l'objet de discussions :

- on aurait pu souhaiter un **modèle ultra simplifié de convention** pour les subventions en dessous du seuil de 23 000 € ;
- avec l'informatisation des procédures, l'annulation automatique des conventions à leur terme pose de graves problèmes. **Il serait nécessaire de mettre en place un dispositif d'alerte** pour prévenir l'association, par courrier électronique, 2 mois avant son terme que la convention va devenir caduque ;
- il est **nécessaire de mettre le formulaire CERFA (point 4.2) en harmonie avec les dispositions de la circulaire**, afin que le questionnaire distingue nettement le cas où les activités ne correspondent que partiellement à des activités économiques, pour que les seuils ne s'appliquent qu'à ces dernières ;
- il sera également nécessaire d'être attentif au processus harmonisé qui permettra la **définition des activités non économiques** à travers un faisceau d'indices ;
- concernant l'évaluation, il serait nécessaire d'expliquer que **la rédaction des conventions types doit être harmonisée avec le texte de l'annexe 4**, qui précise que l'évaluation est participative, à la fois quantitative et qualitative.

Le CAC organisera très prochainement un temps de formation, si possible avec d'autres, centré sur un travail de décryptage et de compréhension de cette nouvelle circulaire.

i

Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
