

Principales observations concernant le projet de circulaire relative aux relations entre associations et pouvoirs publics

La circulaire relative au soutien public aux associations et à la déclinaison de la charte nationale des engagements réciproques, qui doit remplacer celle du 18 janvier 2010 (dite circulaire « Fillon »), est en cours de réécriture. Le Collectif des associations citoyennes, a participé aux discussions préparatoires au cours des deux dernières années, notamment en partenariat avec le Mouvement associatif et le RTES.

Chacun souligne les avancées importantes de la rédaction actuelle :

- la nette distinction, dans l'annexe 1, de **deux parties, l'une concernant le cadre national**, qui précise les règles de subventionnement en les distinguant de la commande publique, l'autre s'attachant à l'articulation entre la réglementation européenne et la réglementation nationale ;
- une définition opérationnelle des **services non économiques d'intérêt général**, avec des **critères qui se rapprochent de la règle fiscale des « 4P »** ;
- la reconnaissance qu'en pratique « *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 ;
- 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 ;
- 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 ;
- la **possibilité d'intégrer un « bénéfice raisonnable »** (nous dirions excédent) **et de frais de structure dans le budget de l'action selon un barème forfaitaire** ;
- le « **versement d'une subvention 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* » (ann. 4) ;
- 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.

10 amendements essentiels

Chacun estime cependant que des modifications sont nécessaires pour s'écarter d'une interprétation restrictive du droit européen et concrétiser la mise en application de la loi du 31 juillet 2014 (article 63). **Dix propositions sont formulées dans ce résumé.**

Pour plus de précisions, se référer aux textes détaillés des amendements proposés au projet de circulaire et aux 5 annexes sur les liens actifs de la fin du document.

1. L'appel à initiatives constitue **une avancée importante, mais il doit s'appliquer à un domaine particulier** pour co-construire un cadre de subventionnement qui découle des enjeux et d'un diagnostic partagé. Il n'a pas vocation à se substituer aux projets de territoire (Titre II de la loi NOTR).

2. La circulaire souhaite définir un **intérêt local distinct de l'intérêt général**. Cela **pose un problème** de principe dans la mesure où l'action locale d'une association a également une portée générale (par exemple en matière d'éducation à la citoyenneté dans les banlieues) et ne peut pas être uniquement circonscrite à un intérêt local. La tentative de définition est discutable (définition de l'intérêt général par « l'exigence d'un intérêt public », par carence de l'initiative privée, obligation de neutralité d'impartialité). Elle crée une distorsion avec la définition européenne « est d'intérêt général ce qui est reconnu comme tel par une autorité publique ».

3. **En cette période de restrictions budgétaires, il est nécessaire d'abandonner la référence à un pourcentage, dès lors que l'association réalise le programme auquel elle s'est engagée.** Le reversement de la subvention ne doit pas être exigible si l'un des cofinancements fait défaut, obligeant l'association à faire des économies sur le coût de l'action. La diminution de la subvention correspond alors à une double peine de nature à fragiliser encore plus les associations moyennes.

4. Dans le chapitre relatif à l'articulation avec les aides européennes, il est 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**. De ce fait, les conventions types tendent encore à assimiler l'ensemble des subventions à des aides apportées à des SIEG.

5. Les seuils sont définis en référence à **l'ensemble des aides** touchées par une association sur trois exercices consécutifs, alors que la réglementation européenne s'applique à **une action** pour laquelle une aide publique > 500 000 € engendre une distorsion de concurrence. La rédaction est donc inexacte. **C'est action par action qu'il convient de déterminer s'il y a ou non atteinte à la concurrence.**

6. Il conviendrait, comme le fait l'annexe 1 art 1^{er} du règlement N°651/2014 du 17 juin 2014, de définir comme des activités économiques celles qui « **offrent régulièrement des biens ou des services sur un marché concurrentiel** » et de supprimer la référence à un marché **même potentiel**. Cette mention est de nature à accroître la part des appels d'offres en augmentant l'insécurité juridique des collectivités et ruine une partie des efforts du gouvernement pour infléchir les pratiques, alors qu'elle ne figure pas dans la réglementation et qu'elle n'est pas indispensable.

7. 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 euros** depuis deux ans.

8. Les modèles de conventions annuelles d'objectifs devraient être structurés différemment. Il est proposé de distinguer **un modèle simplifié « subventions » de convention annuelle ou pluriannuelle** d'objectifs (les petites et moyennes associations ont aussi besoin de conventions pluriannuelles), **et un modèle de convention « SIEG »**, annuelle ou pluriannuelle d'objectifs, qui s'applique aux aides faisant l'objet d'un mandat et d'une compensation de service public.

9. Il est précisé que, lorsque les activités d'une association ne correspondent que partiellement à des compensations de service public, les seuils ne s'appliquent qu'à ces dernières. Il faudrait préciser que l'association doit **distinguer dans sa comptabilité les activités qui sont des SIEG** et celles qui ne le sont pas. Cette même précision est nécessaire dans le formulaire CERFA (point 4.2) et dans les conventions types.

10. Malgré un véritable effort de clarification, **la rédaction reste peu abordable** du fait de nombreuses références à des lois, des règlements européens et des arrêts de jurisprudence. On s'interroge sur l'utilité de ces multiples références, et on reste assez loin du choc de simplification. **Certaines dispositions sont contradictoires** avec les récentes déclarations gouvernementales ou avec les préconisations de la mission parlementaire. Cette complexité est également de nature à accroître la part des appels d'offres en augmentant l'insécurité juridique des collectivités.

- Voir le détail des amendements : [Circulaire tronc général](#)
- Voir le détail des amendements : [annexe 1 - Règle du jeu](#)
- Voir le détail des amendements : [annexe 2 - Convention-type simplifiée pour l'attribution d'une subvention](#)
- Voir le détail des amendements : [annexe 3 - Conventions type - SIEG](#)
- Voir le détail des amendements : [annexe 4 - Modalités d'instruction des demandes](#)
- Voir le détail des amendements : [annexe 5 - Missions des délégués à la vie associative](#)