

■ Dans le projet de circulaire « Valls », l'accent est mis sur l'importance du rôle du secteur associatif dans la société civile.

■ La nouvelle démarche d'appel à initiatives soulève des inquiétudes ; pour autant, la circulaire « Valls » va dans le bon sens.

RELATIONS POUVOIRS
PUBLICS-ASSOCIATIONS

UNE REFONDATION OPÉRÉE PAR LA CIRCULAIRE « VALLS »

Actuellement en préparation, la circulaire « Valls » a pour objectif de refonder les relations entre associations et pouvoirs publics en favorisant une démarche dynamique de coconstruction dans la mise en œuvre d'actions au service de l'intérêt général. Cette nouvelle approche est saluée par l'ensemble des observateurs en attendant la transposition de la directive « Marchés publics ».



AUTEUR Colas Amblard
TITRE Docteur en droit
et avocat associé,
cabinet NPS consulting

Après la nouvelle charte des engagements réciproques entre l'État, les collectivités territoriales et les associations signée le 14 février 2014¹ ainsi que la définition légale (v. *encadré page suivante*) de la notion de subvention entérinée par la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (ESS)², le gouvernement parachève la mise en œuvre des engagements pris par François Hollande à l'égard du monde associatif.

CIRCULAIRE « FILLON » : ÉTAT DES LIEUX

Trop complexe, inadaptée à l'ensemble du secteur associatif pris dans sa diversité, la circulaire « Fillon » du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations³ va être abrogée. Tout comme la circulaire du 22 décembre 1999 relative aux relations de l'État avec les associations dans les départements⁴. Comme cela était prévisible, ces textes administratifs n'auront pas suffi à inverser une tendance négative pour le secteur associatif : entre 2005 et 2011, « les commandes publiques ont crû à un rythme considérable : 73 % en six ans, soit une augmentation annuelle moyenne de l'ordre de 10 %. Le rythme de baisse des subventions est également important : -17 % en six ans, soit -3 % par an »⁵. Partant ainsi du constat que deux phénomènes conjugués tendent à réduire la capacité d'innovation associative en période de contraction des budgets publics⁶ – la montée en puissance d'appels à projets trop encadrés et la progression significative de l'application parfois inadaptée des règles de la commande publique –, la nouvelle doctrine administrative rappelle combien il est désormais « indispensable de conforter les associations dans la construction de réponses originales et pertinentes aux enjeux actuels »⁷.

CIRCULAIRE « VALLS » : COCONSTRUCTION DES RELATIONS

En introduction, le projet de nouvelle circulaire met l'accent sur l'importance du rôle du secteur associatif dans la société civile et rappelle que les associations 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 »⁸. À propos de la subvention, le Premier ministre souligne également que la mise en œuvre de l'action publique fondée sur la « coconstruction » doit être favorisée. ●●●

1. Pour plus d'informations : <http://www.associations.gouv.fr/10644-le-premier-ministre-signa-la.html>.
V également JA n° 494/2014, p. 12 ; JA n° 498/2014, p. 36 et JA n° 514/2015, p. 22.

2. L. n° 2014-856 du 31 juill. 2014, JO du 1^{er} août. Pour un dossier d'ensemble, v. JA n° 506/2014, p. 17.
3. Circ. NOR : PRMX1001610C, JO du 20.
4. Circ. NOR : MESC9923963C, JO du 30.

5. V. Tchernonog, *Le Paysage associatif français. Mesures et évolutions*, Juris éditions – Dalloz, 2^e éd., 2013, tableau 183, p. 176.
6. JA n° 514/2015, p. 19.

7. Projet de circulaire dite « Valls » : www.associations-citoyennes.net.
8. À rapprocher du titre 1^{er}, chap. II de la section IV de la L. n° 2014-856 préc.

●●● La démarche d'appel à initiatives⁹, organisée par le financeur et présentée comme susceptible de « favoriser l'émulation et d'accroître la qualité des projets subventionnés et le bon emploi des fonds publics », constitue dorénavant une phase préparatoire à la conclusion d'une convention de subvention. La bonne articulation devra ainsi être trouvée avec la nouvelle définition légale de la subvention¹⁰ qui, quant à elle, met particulièrement l'accent – pour opérer une distinction claire avec la commande publique – sur le fait que les actions, projets ou activités doivent être « initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires ».

SUBVENTION ET INITIATIVE ASSOCIATIVE : L'EXEMPLE DE LA RÉGION POITOU-CHARENTES

Comment articuler concrètement le régime de l'initiative et jusqu'où pourra dès lors aller le financeur public dans l'élaboration du processus de délivrance d'une subvention ? L'exemple donné par la région Poitou-Charentes est exemplaire : après avoir constaté que la mobilité est le quatrième pilier de l'exclusion après le logement, la formation et la santé, la collectivité territoriale a souhaité apporter de nouvelles réponses adaptées à cette problématique.

FINANCEMENT PUBLIC

DÉFINITION DE LA SUBVENTION

« Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent. »



© Alinea

Depuis 2007, une première solution était proposée à travers le lancement du microcrédit Poitou-Charentes destiné à faciliter l'acquisition de véhicules d'occasion. 417 véhicules ont ainsi pu être achetés avec l'aide de ce dispositif en 2011. Toutefois, le constat était rapidement fait que les véhicules étaient souvent de qualité médiocre et ne tenaient pas toujours jusqu'à la fin du remboursement du prêt. Par délibération du conseil régional en date du 17 décembre 2012, une deuxième solution était ainsi proposée dans le cadre du lancement d'un appel à projets réservé aux associations et groupements d'associations et visant à permettre la mise en place d'un dispositif de recueil de dons de véhicule à redistribuer, remis en état et sécurisés, à ceux qui en auraient besoin sur le territoire régional. L'objectif consistait également à engager des partenariats avec les acteurs locaux de la solidarité, les garages associatifs à vocation sociale, les organismes paritaires du microcrédit Poitou-Charentes et les organismes locaux agissant dans le domaine de la mobilité. En partenariat avec le fonds de dotation économie sociale Poitou-Charentes, cinq associations adhérentes du réseau Initiative régionale pour l'insertion et la solidarité (IRIS) ainsi que la Fédération des associations de la route (FAR) ont formulé une réponse à cet appel à projets qui débouchait sur la création, sous forme associative, d'une plateforme

9. La démarche de l'appel à initiatives sera exposée dans un guide d'usage de la subvention à paraître.

10. L. n° 2014-856 préc., art. 59, mod. L. n° 2000-321 du 12 avr. 2000, JO du 13, art. 9-1.

“ Incontestablement, la circulaire « Valls » va donc dans le bon sens. Pour autant, la mise en œuvre d’un processus plus ambitieux visant à instaurer, au bénéfice des organismes de l’ESS, un véritable droit au dialogue civil opposable aux pouvoirs publics est envisageable. ”

régionale d’accès à la mobilité (PRAM) destinée à recueillir les dons de véhicules. Des conventions de partenariats furent trouvées avec les garages solidaires et les structures d’insertion pour la remise en état de ces véhicules. Le projet d’étude juridique et fiscal a fait l’objet d’un financement via le dispositif d’accompagnement local (DLA) Poitou-Charentes. L’association PRAM a, par la suite, engagé une procédure de rescrit fiscal¹¹ afin de bénéficier du régime du mécénat et de permettre aux donateurs de profiter des réductions d’impôts en contrepartie des dons effectués. Depuis, cette association a officiellement été reconnue en qualité d’organisme d’intérêt général¹² et prévoit de recueillir plus de 500 véhicules au cours des trois prochaines années pour un chiffre d’affaires consolidé de plus de 1 million d’euros, pour à peine 120 000 euros de subventions versées par la région Poitou-Charentes.

APPEL À INITIATIVES : RISQUES ET AVANCÉES

Dans les faits, il conviendra de voir quelles incidences cette nouvelle démarche d’appel à initiatives aura sur le développement du secteur associatif, notamment au regard du principe d’initiative contenu dans la définition légale de la subvention¹³.

Il faudra également demeurer vigilant afin d’éviter que cette démarche ne déguise de nouvelles formes de mise en concurrence entre associations d’un même territoire. En outre, deux risques majeurs doivent d’ores et déjà être envisagés : d’une part, l’instrumentalisation des interlocuteurs associatifs habituels par les pouvoirs publics, et notamment des collectivités territoriales ; d’autre part, le renforcement de la concentration de ces mêmes opérateurs au détriment de l’innovation issue d’associations nouvellement créées. Néanmoins, ces risques potentiels sont contrebalancés par de réelles avancées techniques, telles que :

- la distinction clairement établie entre subventions et commande publique ;
- le renvoi à la réglementation européenne relative aux aides d’État et, corrélativement, l’indication que toutes les associations

ne peuvent pas être *a priori* considérées comme des entreprises et qu’en conséquence seuls les soutiens apportés chaque année à quelques milliers d’entreprises associatives sont susceptibles d’être concernés par cette législation supranationale ;

- le rappel que la subvention peut couvrir les dépenses de fonctionnement ;
- 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 ;
- le versement automatique d’une avance prévue dans un cadre pluriannuel et représentant au maximum 50 % du montant de la subvention prévue pour l’exercice en cours avant le 31 mars de chaque année ;
- la possibilité d’intégrer un « bénéfice raisonnable » et des frais de structure dans le budget de l’action selon un barème forfaitaire ;
- l’affirmation du principe de « reversement d’une subvention dans le seul cas où le concours financier n’a pas reçu l’emploi auquel il était destiné ».

Incontestablement, la circulaire « Valls » va donc dans le bon sens. Pour autant, la mise en œuvre d’un processus plus ambitieux visant à instaurer, au bénéfice des organismes de l’ESS, un véritable droit au dialogue civil opposable aux pouvoirs publics¹⁴ est envisageable. Celui-ci pourrait déboucher sur l’obtention automatique de la reconnaissance d’intérêt général et du financement public – sous forme de subvention – nécessaire pour réaliser un projet ou une action reconnue comme tel.

Le prochain chantier concernera le projet d’ordonnance de transposition de la directive « Marchés publics »¹⁵ pour lequel le Haut Conseil à la vie associative (HCVA) a d’ores et déjà émis un avis en date du 29 janvier 2015¹⁶. Mais, pour l’heure, les avancées qui devraient être prochainement enregistrées par la nouvelle circulaire « Valls » sont déjà très satisfaisantes. Ce qui démontre, *a posteriori*, que certains combats ne sont pas vains. ■

11. LPF, art. L. 80.

12. CGI, art. 200 et 238 bis.

13. L. n° 2014-856 préc., art. 59.

14. C. Amblard, « Intérêt général, utilité publique ou utilité sociale : quel mode de reconnaissance pour le secteur asso-

ciatif ? », *RECMA*, 2010, n° 315 ;

v. égal. du même auteur « La définition légale de la subvention ne suffira pas », oct. 2013, www.isbl-consultants.fr.

15. Dir. 2014/24/UE du 26 févr. 2014 ; v. *JA* n° 512/2015, p. 3.

16. Avis du HCVA sur le projet d’ordonnance de transposition de la partie législative de la directive marchés publics, 29 janv. 2015, v. *JA* n° 514/2015, p. 6.