

Présentation de la Circulaire du Premier Ministre portant sur les relations associations – pouvoirs publics

Publiée le 29 Septembre 2015

Un contexte de transformation de l'action publique

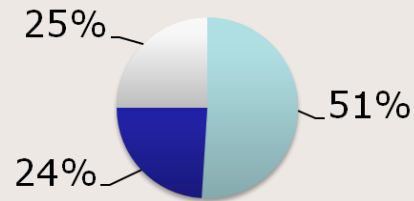
- **30 années de décentralisations successives et de réformes de l'Etat**
 - Nouveaux périmètres et **montée en puissance des collectivités territoriales**
 - Réorganisation de l'Etat et **évolution de sa fonction régulatrice**
 - Emergence du **New public management (NPM)** et renforcement du rôle prescripteur de l'Etat et des CT (LOLF, RGPP, MAP) et place croissante du suivi et de l'évaluation-contrôle
- **Des « 30 glorieuses » à la période de réduction des déficits publics**
 - Baisse des dotations aux collectivités territoriales
 - Arbitrages budgétaires qui affectent la vie associative locale
- **Une défiance réciproque croissante**
 - **vis-à-vis des pouvoirs publics**
 - Enjeux de renouveler l'action publique, de renforcer la participation citoyenne dans les politiques / enjeu démocratique
 - **vis-à-vis des associations**
 - Enjeux de gouvernance, de mobilisation et d'évolution du rôle des corps intermédiaires



Un contexte d'évolution des relations associations – pouvoirs publics 1/2

- Instauration progressive de **régulations marchandes** (au niveau européen : notion de « concurrence libre et non faussée »)
- **Optimisation gestionnaire** : sélection des partenaires des pouvoirs publics donne la priorité à l'efficacité et l'efficience
- Substitution des **marchés publics aux subventions**

2011



- Ressources privées
- Subventions publiques
- Commandes publiques

- Tendances à percevoir les associations comme des **univers de productions** et non comme des organisations socio-politiques porteuses d'un projet politique – Tendances des associations à la soumission au détriment de la négociation formalisée et de la co-construction
- Multiplication des **contrôles, suivi et évaluation / logique de résultats**

Impact sur les partenariats associations – pouvoirs publics - 2/2



Impact sur les associations

- Isomorphisme marchand
- Assèchement des capacités d'initiative : quid de leur rôle d'expérimentation, de défrichage de nouvelles formes d'intervention publique ?
- Harmonisation voire homogénéisation des pratiques
- Risque de banalisation , découragement du bénévolat



Des risques à éviter

- D'instrumentalisation
- D'émergence d'associations « sous-service public » ?
- La « Big society » via des financements sous forme « d'investissements sociaux »



D'où l'enjeu de rétablir des cadres propices à la **co-construction** et au **partenariat équilibré entre associations et pouvoirs publics**

- Responsabilité associative (bénévoles et salariés) autant que celle des collectivités (élus et services)

Pourquoi une nouvelle circulaire du Premier ministre sur les relations associations – pouvoirs publics ?



Contexte

- Des initiatives législatives et institutionnelles en faveur d'un renouveau du partenariat entre pouvoirs publics et associations :
 - Une nouvelle **Charte des engagements réciproques** entre Etat et associations /collectivités locales en février 2014
 - **Loi ESS promulguée le 31 juillet 2014** : définition de la subvention et incitation à la co-construction entre pouvoirs publics et acteurs de l'ESS
 - Une **ordonnance du 15 juillet 2015** portant avec 15 mesures de simplification, dont une sur l'instauration de standards de subvention



Objectifs

- Actualiser la circulaire Fillon du 18 janvier 2010
- Favoriser la co-construction de projets d'intérêt général en réponse aux besoins
- Dissuader du recours excessif au marché public
- Fournir un cadre sécurisé et facile à mettre en œuvre permettant des relations contractuelles co- construites et durables, conforme à la définition législative de la subvention adoptée en juillet 2014



Enjeu

- Son appropriation, en particulier par les collectivités locales pour une application rapide



Cette circulaire est le fruit d'un long travail de concertation entre la DJEPVA, les différents ministères, les représentants des collectivités territoriales et les acteurs associatifs, représentés par Le Mouvement associatif.

« L'architecture » de la circulaire 2015



1 propos général d'orientation et l'impulsion politique : la lettre du 1^{er} ministre



5 Annexes de cadrage

- Annexe 1 : Rappel des règles (droit français et européen)
- Annexe 2 : Modèle simplifié de convention pluri – annuelle d'objectifs
- Annexe 3 : Modèle de convention pluri – annuelle d'objectifs
- Annexe 4 : Modalités d'instruction des demandes de subvention
- Annexe 5 : Missions des délégués à la vie associative




Complétée par 1 guide d'usage de la subvention

- Cible principale : les collectivités territoriales (élus et services)
- Objectif : outil pédagogique pour appropriation et application de la circulaire

Des principes partenariaux réaffirmés

Propos général (1/2)

- Reconnaissance de la « **place essentielle** » des associations dans la vie collective
- Constat selon lequel les marchés publics et les appels à projets trop encadrés « ***réduisent la capacité d'initiative des associations*** » 
- Une volonté de « ***conforter le rôle des associations dans la construction de réponses originales et pertinentes*** »
- Un double appel à :
 - « *décliner la Charte des engagements réciproques aux plans sectoriels et territoriaux* »
 - « *favoriser dans la durée le soutien public aux associations concourant à l'intérêt général* »
 - par des conventions pluriannuelles
 - par le développement d'une politique d'attribution de subventions



Interministérialité et simplification

Propos général (2/2)

- Une demande de désigner au moins un **correspondant du ministère chargé de la vie associative** ainsi que des **délégués régionaux et départementaux** à la vie associative

- Une incitation :
 - à **co-construire les politiques publiques**
 - à **développer des relations contractuelles** avec les associations à tous les échelons territoriaux, via des Conventions Pluriannuelles d'Objectifs

- **Des mesures de simplification administrative :**
 - Versement d'une avance de maximum 50 % du montant de la subvention automatique avant le 31 mars de chaque année.

 - Incitation à l'usage du formulaire unique de demande de subvention sur le site www.service-public.fr



Une clarification du cadre juridique de la subvention (annexe 1)

➤ Rappel définition de la subvention (**Loi ESS du 31/07/2014**) , distincte de la commande publique :



« 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 »

Un rappel des caractéristiques juridiques de la subvention (annexe 1)

- Octroyée par autorité administrative (...) aux organismes de droit privé porteur d'une **initiative propre**
- L'attribution ne répond donc **pas à un besoin propre exprimé par une autorité publique**
- Elle n'est pas la **contrepartie d'une prestation de service**, ni la contrevaletur économique d'un service rendu fixé un prix
- Elle a vocation à soutenir la réalisation d'un **investissement**, à contribuer au **développement d'un projet** ou au **financement global** de l'activité
- Elle peut être octroyée **en espèces ou en nature**
- Elle ne peut **excéder le coût de mise en œuvre du projet** (budget prévisionnel à l'appui)
- L'association peut réaliser un **excédent qualifié de raisonnable**
- Au-delà de **23 000€**, une convention est obligatoire
- Est discrétionnaire
- Satisfait l'intérêt général ou local



La subvention doit être privilégiée pour favoriser un partenariat équilibré entre pouvoirs publics et associations et préservée l'initiative associative et la mobilisation citoyenne



Un guide d'usage éclaire les conditions sécurisées d'élaboration contractuelle et d'attribution de la subvention

Un rappel du droit de l'Union Européenne sur les aides d'Etat (Annexe 1)

- La réglementation européenne n'interdit pas les subventions : elle encadre leurs modalités d'attributions.
- Elle implique plusieurs cas de figure possibles :



Si la subvention concerne une activité ou un service d'intérêt général non économique (SIGNE) :

⇒ la réglementation européenne ne s'applique pas. Le modèle simplifié d'attribution de subvention peut être utilisé (modèle de CPO de l'annexe 2). Une méthode de caractérisation des SIGNE est proposée (annexe 4 - diapo 14) .



Si la subvention concerne une activité ou un service économique d'intérêt général, et que le montant total de subventions perçu par l'association n'excède pas les 500 000 euros sur 3 ans :

⇒ la réglementation européenne ne s'applique pas. Le modèle simplifié d'attribution de subvention peut être utilisé (modèle de CPO de l'annexe 2).



Si la subvention concerne une activité ou un service économique d'intérêt général, et que le montant total perçu par l'association dépasse les 500 000 euros d'aide sur 3 ans :

⇒ la réglementation européenne s'applique ; la subvention est considérée comme une aide d'Etat. Le modèle d'attribution de subvention doit respecter un certain formalisme (modèle de CPO de l'annexe 3).



Un modèle de CPO simplifié (annexe 2)

➤ **Modèle utilisé pour :**

- les subventions supérieures à **23 000€**
- les associations dont le montant cumulé d'aides publiques est **inférieur à 500 000€** au cours des 3 derniers exercices fiscaux
- Ou **les associations n'exerçant pas d'activité économique (SIGNE)**

➤ **Contenu de la CPO modèle simplifié en 13 articles**

- Préambule politique, objet , durée, montant de la subvention, modalités de versement, justificatifs, sanctions, contrôles, renouvellement et option évaluation, avenant, annexes, résiliation, recours



Rédaction complémentaire libre (souhaitable) dans le cadre du préambule politique pour préciser le partenariat

- **Une annexe 1** : qui permet de qualifier le projet, les objectifs et autres dispositions partenariales
- Rien n'interdit de prévoir une annexe 2 portant sur la **définition de l'évaluation en amont** (critères, indicateurs, ...) et sur ses conditions de réalisation



Un modèle de CPO intégrant les obligations européennes (annexe 3)

Modèle utilisé pour :

- Les activités économiques d'intérêt général
- Dont le montant cumulé d'aides publiques est **supérieur à 500 000€** au cours des 3 derniers exercices fiscaux

➤ 3 obligations européennes intégrées dans le modèle ; la convention prévoit que soit précisées :

- la politique publique dans laquelle s'inscrit la subvention
- les modalités de détermination du montant de la subvention (article 3 « *Condition de détermination des coûts du projet* » et article 4 « *conditions de détermination de la contribution financière* »)
- les modalités de contrôle et de reversement d'un éventuel excédent trop-versé de subvention au-delà d'un bénéfice (ou « excédent de gestion ») raisonnable

➤ Un article sur l'évaluation :

- Co-construction pour suivi réalisation et impact au regard de l'intérêt général
- Bilan quantitatif et qualitatif exigé

Des mesures de simplification

- Pour limiter les **problèmes de trésorerie** et aider à la constitution de **fond propres** :
 - Possibilité pour les associations de réaliser un excédent raisonnable
 - Versement d'une avance de maximum 50 % du montant de la subvention automatique avant le 31 mars de chaque année.



- Une annexe sur l'instruction des demandes de subvention (annexe 4)



- **Formulaire unique CERFA N°12156** et ses fiches de recueil du projet ; à défaut d'utiliser le télé – service)
- Mode **déclaratif** privilégié
- Principe du **dossier permanent** de l'association (« Dîtes le nous une fois »)
- Valorisation des **contributions en nature** : une valeur, oui, mais éventuellement symbolique
- Caractère **discrétionnaire** de la subvention : l'autorité publique n'est pas dans l'obligation de la motiver.
- **Recueil d'initiative** : une modalité d'attribution des subventions fondée sur la co-construction, sous réserve d'un dialogue local réel, suivi, à niveau égal entre les acteurs

Une méthode pour caractériser un service d'intérêt général non économique (SIGNE) (annexe 4)

➤ Intérêt de la méthode :

- Si l'activité d'intérêt général est caractérisée comme non économique, le droit européen des aides d'Etat ne s'applique pas



Le modèle de CPO simplifié (annexe 2) peut être utilisé, quel que soit le montant des aides reçues par l'association

➤ Une démarche en entonnoir sur le modèle fiscal :

➤ 1/ l'examen de la nature au travers du produit ou du service auquel elle donne lieu : « *Les services et produits essentiels pour la société, de même que les services collectifs en l'absence d'usagers ou de bénéficiaires identifiables, ne sont a priori pas économiques* »

➤ 2/ l'examen de l'environnement dans lequel intervient l'association : « *existence d'une concurrence pour un service analogue rendu dans un même périmètre économique et territorial ?* »

➤ 3/ l'examen des conditions d'exercice du service d'intérêt général : Prix ? Profit ?



L'évaluation (annexe 4)

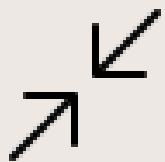
- Est présentée comme distincte du **contrôle** (et doit l'être)
- Elle permet d'apprécier **l'efficacité d'une politique publique** par rapport à ses objectifs affichés et à son efficacité



Pour l'association : un outil de gouvernance, d'amélioration de l'action, et la possibilité de nouvelles initiatives

Pour les deux parties : une condition de réussite d'un dialogue au long cours

- Elle vise à améliorer :
 - L'efficacité et l'efficacité d'un projet grâce à un **diagnostic établi à partir d'indicateurs définis en amont** au plus tard lors de la négociation et rédaction de la CPO figurant en annexe de celle-ci
 - Les résultats en regard des objectifs visés



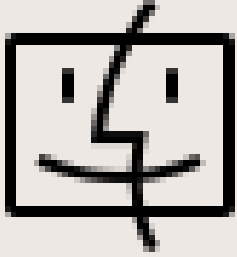
Le cadre de l'évaluation doit rester contradictoire et co-construit

Les missions des délégués à la vie associative (annexe 5)

- Un engagement de la charte d'engagements réciproques de 2014
- Affirmation de leur rôle interministériel
- **Un délégué régional à la vie associative avec des missions :**
 - Observation de la vie associative
 - Coordination des DDVA
 - Pilotage du FDVA avec priorités territoriales
 - Activation des chartes d'engagements réciproques
- **Un délégué départemental à la vie associative avec des missions précisées**
 - Identification des centres de ressources à la vie associative et des réseaux
 - Information et formation des personnels privés + publics des centres de ces ressources
 - Coordination des correspondants associatifs et des Missions d'accueil et d'information des associations (MAIA)
 - Animer le développement de la vie associative



En lien avec les acteurs clefs... (Fédérations, réseaux, maisons des associations...)



Appréciation générale de la circulaire

- **Tonalité et esprit** de cette circulaire plutôt satisfaisante
- Des **constats initiaux** partagé avec le monde associatif
- Une dynamique de **co-construction** et de partenariat réaffirmée et à concrétiser
- Une **capacité d'innovation** des associations largement et valablement reconnue
- L'**initiative associative** actée, réaffirmée, soutenue



Les atouts du texte

- Rappel de l'importance des **démarches de co-construction**
- Un **modèle de CPO simplifié** spécifique pour les associations qui reçoivent moins de 500 000 euros d'aides sur 3 ans
- Une possibilité nouvelle et revendiquée de réaliser des **excédents de gestion raisonnables** au profit de l'innovation
- Une méthode pour caractériser un **Service d'intérêt général non économique (SIGNE)** inspirée de la règle des 4P



L'amorçage d'un **volonté et logique « interministérielle »** condition indispensable à la cohérence de la politique associative de l'Etat et des collectivités qui y sont incitées





Des points de vigilance

- Quelle saisine et **appropriation des collectivités** ?
 - *Les acteurs associatifs ont un rôle d'impulsion*
- Une annexe 1 explicative qui reste **longue, complexe et difficile d'accès**
- Les **conditions pour reverser une subvention** ne sont pas allégées
- Quelles modalités de mise en œuvre des **Service d'intérêt général non économique (SIGNE)** ? Quelle appropriation de la méthode ?
- Les conditions du dialogue territorial à initier localement sans négliger **la phase négociation**
- **L'évaluation à co-construire** en amont des projets et actions

Conclusions provisoires sur la circulaire

Le choix de la subvention est un **acte politique** et non un choix purement juridique



Renvoie à l'intérêt de soutenir la vie associative sur un territoire : que serait un territoire sans association ?

- Subvention / commande publique : deux modes de contractualisation
 - Qui n'ont pas la même **visée politique** et répondent donc à deux logiques distinctes
 - Qui placent les acteurs dans une position différente
 - Qui influent sur les contenus des projets, leur déclinaison opérationnelle, leurs coûts, leur évaluation

○ Les avantages de la subvention



- L'engagement de citoyens dans la co-construction voire la co-conception de l'action publique
- La complémentarité entre pouvoirs publics et acteurs de la société civile
- Des coûts réduits (co-financement, participation bénévole, peu de contentieux)



Importance du **guide d'usage de la subvention** pour les pouvoirs publics et leurs partenaires associatifs à souligner