

→ ÉCLAIRAGE

**Circulaire du Premier ministre
du 29 septembre 2015 :
les nouvelles relations entre
pouvoirs publics et associations**

Pour donner corps à la Charte des engagements réciproques entre l'État, les collectivités territoriales et les associations conclue le 14 février 2014, le Premier ministre a signé la circulaire n° 5811-SG du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations. Par là-même, le Gouvernement semble vouloir renforcer le rôle du secteur associatif dans la co-construction des politiques publiques.

N° 242

novembre

2015

ISSN 1275-7349

► **Par Colas AMBLARD**
Docteur en droit – Avocat associé
Cabinet NPS consulting
Chargé d'enseignement
à l'Université Jean Moulin Lyon III

compétences » à venir. À l'époque, ce dernier exprimait une volonté forte de reconnaissance du rôle d'une partie de ce secteur dans la construction de l'intérêt général (« *L'intérêt général n'est pas simplement le fait de l'État ou des élus au suffrage univer-* ►

1 – Rappel du contexte

Les 2 et 10 mars 2012, dans le cadre de sa campagne politique en vue de l'élection présidentielle, François Hollande avait pris l'engagement devant le CEGES (Conseil des entreprises, employeurs et groupements de l'économie sociale) et la CPCA (Conférence permanente des coordinations associative) de reconnaître le rôle des associations dans la construction de l'intérêt général et le dialogue civil en déclarant « *ne pas craindre les corps intermédiaires* ». À plusieurs reprises, le candidat à l'élection présidentielle avait rappelé combien l'idée d'un « *partenariat entre l'État, les collectivités territoriales et les associations* » devait être relancée, notamment dans « *un acte 3 de la décentralisation* », lequel serait précédé d'un « *temps de concertation préalable pour que les associations soient impliquées dans le transfert de*

SOMMAIRE

ÉCLAIRAGE	1
Circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015 : les nouvelles relations entre pouvoirs publics et associations	
ACTUALISATION DE L'OUVRAGE	
► Qualité d'« <i>entreprise de l'économie sociale et solidaire</i> »	5
► Réduction d'impôt pour don en faveur du pluralisme de la presse	5
► Encadrement des stagiaires	6
► Contrat adultes-relais : revalorisation de l'aide de l'État	7
À NOTER	8

Ce numéro est accompagné d'un encart publicitaire

Pour vous abonner
à l'ouvrage
et à son actualisation,
contactez-nous au

► N° Indigo 0 825 08 08 00

www.wkf.fr

sel, c'est aussi celui de la démocratie sociale, les partenaires sociaux et les associations ») et d'améliorer le dialogue civil (« Je n'oppose pas démocratie politique, sociale et citoyenne. La relation avec les associations doit être conçue comme une relation avec les citoyens »). Pour ce faire, le candidat de l'époque envisageait « la reprise de la Charte des engagements réciproques » qu'il considérait comme « une base à partir de laquelle nous travaillerons ensemble », en affirmant même vouloir « l'améliorer ». Par ailleurs, il s'était engagé à abroger la précédente circulaire du 18 janvier 2010⁽¹⁾ dont les effets n'ont pas été ceux escomptés⁽²⁾ en raison de sa « complexité et de son inadaptation »⁽³⁾ et, surtout, en raison du rejet de ce texte administratif par une grande partie du secteur associatif lui-même, malgré l'avis globalement favorable⁽⁴⁾ des représentants de la Conférence permanente des coordinations associatives (désormais appelée le Mouvement associatif) de l'époque. C'est désormais chose faite⁽⁵⁾.

2 – Objectifs poursuivis

• Reconnaissance de la place essentielle des associations dans notre modèle de société

Dans un contexte de réforme des collectivités territoriales⁽⁶⁾, de reconfiguration de leurs compétences et de transformation de l'action territoriale de l'État, le Premier ministre propose donc de « rénover les relations entre pouvoirs publics et associations » et considère comme « indispensable de conforter le rôle des associations dans la construction de réponses originales et pertinentes aux enjeux actuels ».

En guise de préambule, la nouvelle circulaire rappelle qu'« au cœur de la société civile, les associations occupent une place essentielle dans la vie collective et de la Nation et le fonctionnement de notre modèle de société. 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 les territoires ». L'objectif poursuivi consiste donc bien à « rénover les relations entre les pouvoirs publics et les associations » afin de permettre à ces dernières de participer à la « co-construction des politiques publiques ».

La circulaire s'inscrit, par conséquent, dans un cadre visant à prolonger la mise en application de la Charte des engagements réciproques signée le 14 février 2014 et à s'adapter à la réforme territoriale, deux « actes forts qui illustrent le choix stratégique de société fait par le Gouvernement ».

• Rétablir une partie des financements publics associatifs supprimés

Les chiffres sont désormais connus de tous : entre 2005 et 2011, « les commandes publiques ont crû à un rythme considérable : 73 % en 6 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 »⁽⁷⁾. Depuis 2011, aucun élément ne peut laisser penser que ce processus s'est inversé. Bien au contraire, il semblerait même que celui-ci se soit aggravé à cause de la crise économique, mais également en raison de choix politiques discutables : comme l'indique l'étude de Viviane Tchernonog⁽⁸⁾, « cette transformation a plusieurs origines, et notamment un changement de nature philosophique de la conception des relations entre l'État et les associations exprimé par le Rapport Langlais⁽⁹⁾. Ce dernier propose de rompre avec la culture de la subvention et suggère que la distribution des subventions laisse désormais la place à un système de commande publique ». C'est dans un tel contexte, largement inspiré par l'Europe libérale, que la circulaire Fillon du 18 janvier 2010⁽¹⁰⁾ a pu voir le jour avec cette déclaration figurant en annexe 1 : « Dans la pratique, la grande majorité des activités exercées par les associations peuvent être considérées comme des activités économiques, de sorte que les aides publiques qui y sont apportées doivent respecter la réglementation européenne sur les aides d'État ». En proposant un modèle de subvention pour les petites associations, la nouvelle circulaire propose donc de rompre avec cette vision, d'éviter tout amalgame et, surtout, de reconnaître la diversité du secteur associatif en tentant par la même occasion de rassurer les collectivités territoriales qui souhaiteraient renouer avec cette forme de soutien financier. Désormais, pour le Premier ministre, il s'agira de permettre aux associations « de conduire au mieux leur projet associatif, en privilégiant le recours aux conventions pluriannuelles et en développant une politique d'attribution de subventions dont les modalités respectent l'initiative associative et sont concertées avec les acteurs ». Ainsi, le nouveau cadre juridique se donne pour objectif de « favoriser dans la durée le soutien public aux associations concourant à l'intérêt général ». Reste à savoir si la baisse des dotations de l'État en direction des collectivités territoriales⁽¹¹⁾ et les difficultés financières que bon nombre d'entre elles connaissent actuellement, ne viendront pas ralentir la bonne volonté actuelle du Gouvernement.

• **Permettre la déclinaison de la Charte des engagements réciproques entre l'État, les collectivités territoriales et les associations signées le 14 février 2014 dans les territoires**

La circulaire du Premier ministre vise à inciter les ministres, préfets de région et de département à décliner la Charte des engagements réciproques sur les territoires « *de manière adaptée pour chaque secteur d'activité* ». Il leur est donc demandé de transformer en principes d'action les nouvelles règles de partenariat entre l'État, les collectivités territoriales et le secteur associatif. Au niveau territorial, des chartes locales devront être mises en œuvre afin d'organiser la concertation des acteurs « *pour co-construire les politiques publiques dont notre société a besoin et permettre aux initiatives associatives d'entrer en résonances avec elles* ».

• **Clarifier, sécuriser et simplifier le recours au subventionnement public**

La loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire⁽¹²⁾ a intégré une définition légale de la notion de subvention⁽¹³⁾, ce qui permet au Premier ministre d'affirmer que « *la subvention est dorénavant un mode de financement des associations aussi sécurisé juridiquement que la commande publique* ». Dans un même ordre d'idées, un guide de la subvention sera prochainement publié par le ministère chargé de la vie associative, afin d'aider les collectivités territoriales à renouer avec cette forme de financement, incontournable pour la survie d'une partie du secteur associatif. Au titre de la simplification, il est proposé de recourir obligatoirement au formulaire unique de demande de subvention, prévu par la circulaire du 24 décembre 2002, mis à jour et directement rendu accessible sur le <site www.service-public.fr>. Ce nouveau cadre contractuel visera également à inciter les collectivités territoriales à procéder au versement de l'avance fixée dans les conventions pluriannuelles avant le 31 mars de chaque année et à s'inscrire dans le cadre d'un soutien financier pérenne (4 ans maximum). Autre avancée significative : la circulaire tient compte de la spécificité du secteur associatif en permettant aux associations bénéficiaires de subvention de réaliser des excédents de gestion, dès lors qu'ils demeurent raisonnables et proportionnés au montant d'aide publique allouée. L'objectif est de permettre au secteur associatif de reconstituer progressivement des fonds propres mis à mal ces dernières années.

3 – Des nouveaux modèles de convention de subventionnements plus protecteurs des intérêts du monde associatif

La principale nouveauté proposée par la circulaire *Valls* consiste à proposer deux modèles distincts de conventions

pluriannuelles d'objectifs (CPO ; annexes 2 et 3), dont un modèle simplifié spécifique pour les associations ayant reçu moins de 500 000 euros d'aides sur les trois derniers exercices ou/et n'exerçant pas dans le secteur économique, ce qui devrait simplifier la vie d'une grande partie du secteur associatif. Les deux modèles s'inscrivent dans un cadre conforme à la législation interne et communautaire (annexe 1).

Sur le plan du droit interne, il est rappelé que la subvention repose sur trois critères fondamentaux : l'initiative du projet motivant la formulation d'une demande de subvention revient à l'association, aucune contrepartie économique ne peut être allouée au bénéficiaire du financeur public et, enfin, la subvention relève du pouvoir discrétionnaire de l'Administration dans le cadre de la politique qu'elle souhaite mettre en œuvre.

Sur le plan du droit communautaire, il est principalement rappelé les modalités permettant aux collectivités territoriales d'allouer des subventions dans un cadre légal, principalement au regard de la législation applicable aux aides d'État.

4 – Les modalités d'instruction des demandes de subvention

Dans la logique de simplification du Gouvernement actuel, l'annexe 4 est consacrée aux modalités d'instruction des demandes de subvention. Les demandes de subvention seront instruites à partir d'un formulaire CERFA unique, y compris pour les justificatifs à fournir. Par ailleurs, l'instauration d'un dossier permanent évitera aux associations d'avoir à communiquer plusieurs fois des informations déjà en possession de l'Administration.

5 – Les précisions apportées sur le rôle des délégués régionaux ou départementaux à la vie associative

Là encore, c'est le pragmatisme qui, semble-t-il, a été retenu sur la base de la concertation établie entre le Gouvernement et le Mouvement associatif en privilégiant la logique interministérielle (annexe 5). L'action associative étant le plus souvent transversale, il convenait de mettre en cohérence les champs d'intervention spécifiques avec l'organisation administrative, que ce soit au niveau de l'État ou des collectivités territoriales en tenant compte de la nouvelle organisation mais également des champs de compétences respectifs. La mise en place d'un délégué régional à la vie associative (DRVA) dont la mission consistera principalement à observer et à soutenir le développement de la vie associative en coord-

dination avec des délégués départementaux (DDVA) en charge du recensement des centres de ressources privés et publics membres ou non de fédérations, unions ou réseaux associatifs. ❖

NOTES

◀ (1) *Circ. 18 janv. 2010, NOR : PRMX1001610C, JO 20 déc.* ▶ (2) *Amblard C., La définition légale de la subvention ne suffira pas !, <www.isbl-consultants.fr>, édito, 23 oct. 2013* ▶ (3) *Amblard C., Retour sur 2010, Lamy Associations, Lettre d'actualité, janv. 2011, n° 189, p. 2* ▶ (4) *CPCA, La circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations pouvoirs publics – associations : de quelle menace parle-t-on ?, Communiqué, 7 juill. 2010* ▶ (5) Textes administratifs abrogés par la circulaire du 29 septembre 2015 : les circulaires du 22 décembre 1999 relative aux relations de l'État avec les associations dans les départements (*Circ. 22 déc. 1999, NOR : MESC9923963C*), du 1^{er} décembre 2000 relative aux conventions pluriannuelles d'objectifs entre l'État et les associations (*Circ. 1^{er} déc. 2000, NOR : PRMX0004523C*), du 24 décembre 2002 relative aux subventions de l'État aux associations (*Circ. 24 déc. 2002, NOR : PRMX0206220X*), du 16 février 2007 n° 5193/SG relative aux subventions de l'État aux associations et conventions

pluriannuelles d'objectifs (*Circ. 16 févr. 2007, NOR : PRMX0709930C*) et du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations (*Circ. 18 janv. 2010, NOR : PRMX1001610C*). ▶ (6) *Amblard C., Nouvelle carte des régions : vers un regroupement des associations et fondations, Rev. Le Tout Lyon, 13 nov. 2015, n° 3178, p. 40* ▶ (7) *Tchermonog V., Le paysage associatif français, mesures et évolutions, 2^e éd., Juris-Éditions, Dalloz, oct. 2013* ▶ (8) *Ibid* ▶ (9) *Lançais J.-L., Pour un partenariat renouvelé entre l'État et les associations, Rapport remis à la ministre de la Santé, de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative, août 2008 : <www.ladocumentationfrancaise.fr> Rubrique Rapports publics* ▶ (10) *Vivien A.-C., La circulaire du 18 janvier 2010 et les relations financières associations pouvoirs publics : la reconnaissance de deux modalités de financement, Lamy associations, Lettre d'actualité, mai 2010, n° 182* ▶ (11) Le projet de loi de finances 2016 actuellement en discussion prévoit une diminution des dotations de l'État aux collectivités locales de 3,7 milliards d'euros ▶ (12) *L. n° 2014-856, 31 juill. 2014, JO 1^{er} août* ▶ (13) *L. préc., art. 59 : « 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 ».*