

■ La baisse des subventions conjuguée au caractère discrétionnaire de ce type de financement nécessite de revoir leurs modalités d'attribution.

■ Un véritable droit opposable au subventionnement pourrait donc apparaître comme une solution de sécurisation des modèles économiques associatifs.

PROSPECTIVE

VERS UN DROIT OPPOSABLE AU SUBVENTIONNEMENT ?

Ces dernières années, la raréfaction des subventions a mis à mal des pans entiers du secteur sans but lucratif, en particulier associatif. Au point qu'il devient désormais urgent d'ouvrir un véritable débat sur ce que pourraient être, à l'avenir, les nouvelles modalités d'attribution de ce type de financement public. Premières réflexions.



AUTEUR Colas Amblard
TITRE Docteur en droit, avocat associé, NPS Consulting, chargé d'enseignement à l'université Jean-Moulin – Lyon 3

Pour véritablement sécuriser les modèles économiques des associations, c'est vers un droit opposable au subventionnement¹ qu'il conviendrait de s'orienter afin de permettre à tout projet ou/et groupement d'intérêt général² d'accéder prioritairement aux financements publics nécessaires à sa mise en œuvre.

CONSTATS

Les subventions sont devenues une « denrée rare »...

Le premier constat est que les subventions se raréfient : dans sa dernière étude *Le Paysage associatif français*³, Viviane Tchernonog faisait état

d'une diminution de 17 % du volume global de subventions allouées aux associations sur la période analysée (2005-2011), soit une baisse de 3 % par an. Même si le processus était annoncé depuis longtemps, cette diminution drastique a contraint le monde associatif à revoir en profondeur son(es) modèle(s) économique(s)⁴. Pour compenser le manque à gagner et afin de maintenir leur équilibre économique, les institutions sans but lucratif (ISBL) ont ainsi été contraintes de

développer des pratiques innovantes (partenariat, mutualisation de moyens) et d'étendre le volume de leurs interventions dans le secteur privé, que ce soit dans le champ concurrentiel (produits des activités lucratives) ou non (mécénat, manifestations exceptionnelles, activités économiques⁵ d'utilité sociale⁶). Si bien qu'aujourd'hui, la part des subventions dans la structure des ressources courantes du secteur associatif est devenue relativement modeste – environ 20 % pour les associations employeuses et 10 % pour les associations non employeuses⁷ –, tandis que celles issues du secteur privé sont devenues majoritaires.

... toujours délivrée de façon discrétionnaire...

Le deuxième constat est que les modalités d'attribution des subventions demeurent encore trop largement discrétionnaires : entre 2005 et 2011, pendant que le volume de subventions baissait, « les commandes publiques ont crû à un rythme considérable : 73 % en six ans, soit une augmentation annuelle moyenne de l'ordre de 10 % »⁸. En 2012, Viviane Tchernonog expliquait que « cette transformation a[vait] plusieurs origines, et notamment un changement de nature philosophique de la conception des relations entre l'État et les associations, exprimé par le rapport Langlais⁹. Ce dernier propos[ait] de rompre avec « la culture de la subvention » et ●●●

1. À l'instar du droit opposable au logement (L. n° 90-449 du 31 mai 1990, JO du 2 juin).

2. C. Amblard, *JA* n° 567/2017, p. 37.

3. V. Tchernonog, *Le Paysage associatif français – Mesures et évolutions*, Dalloz – Juris éditions,

2^e éd., 2013, tableau 183, p. 176.

4. C. Amblard, *JA* n° 525/2015, p. 37.

5. C. Amblard, « Activités économiques et commerciales des associations », *Lamy associations*, étude 246.

6. *BOFIP-Impôts*, BOI-IS-CHAMP-10-50-10-20 du 7 juin 2017, § 590 à 620.

7. L. Reynaert, A. D'Isanto, « Neuf associations sur dix fonctionnent sans salarié », *Insee Première* n° 1587, mars 2016, tableau 7.

8. V. Tchernonog, préc.

9. J.-L. Langlais, « Pour un partenariat renouvelé entre l'État et les associations », juin 2008.

●●● suggér[ait] que la distribution des subventions laisse désormais la place à un système de commande publique »¹⁰. Certes, des orientations importantes ont été impulsées depuis.

En premier lieu, la circulaire Valls du 29 septembre 2015¹¹ a invité l'État et les collectivités territoriales à s'orienter vers une logique de coconstruction des politiques publiques aux côtés des associations : « dans un contexte de réforme des collectivités territoriales, de reconfiguration de leurs compétences et de transformation de l'action territoriale de l'État, il est indispensable de conforter le rôle des associations dans la construction de réponses originales et pertinentes aux enjeux actuels ». À travers elle, il s'agissait pour le Premier ministre d'engager l'État et les collectivités territoriales vers un « choix stratégique de société » matérialisé par la signature de la charte d'engagements réciproques du 14 février 2014 ayant pour objectif, selon ce dernier, de définir « les engagements respectifs de l'État, des collectivités territoriales et des associations en matière de coconstruction des politiques publiques [et de poser] des règles de partenariat nouvelles qui doivent être transformées en principes d'action ». Dans son préambule, les intentions de cette charte étaient pourtant limpides : « les signataires [...] s'engagent, sous le regard des citoyens, dans une démarche partenariale visant à mieux reconnaître la vie associative dans notre pays et à intensifier leur coopération au service de l'intérêt général ».

En second lieu, la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (ESS) a donné une définition légale de la notion de subvention¹², offrant ainsi un cadre juridique sécurisé aux collectivités territoriales désireuses d'apporter leur soutien aux activités d'intérêt général portées par le secteur des ISBL.

Ces textes fondamentaux avaient ainsi pour objectif de définir le périmètre d'intervention de la société civile, organisée au sein des corps intermédiaires, dans la promotion des projets d'intérêt général, intégrant les services d'intérêt économique général (SIEG)¹³. Pour autant, force est de constater qu'aucun d'entre eux, le premier d'origine réglementaire et le second d'ordre législatif, n'a réussi à infléchir la tendance lourde ci-avant décrite.

D'une part, parce qu'une circulaire administrative, fût-elle édictée par un Premier ministre, n'a aucune valeur juridique contraignante et n'est pas attaquant, sauf en présence de dispositions à caractère impératif, ce qui, en l'occurrence, n'est pas le cas. Dans le cas d'es-

èce, le texte prend soin de préciser que « la subvention est discrétionnaire » et que « le principe veut que "l'attribution d'une subvention ne constitue pas un droit pour les personnes remplissant les conditions légales pour l'obtenir"¹⁴. Les associations porteuses d'un projet d'intérêt général doivent remplir un certain nombre de conditions pour pouvoir bénéficier d'une subvention, mais le fait qu'elles les remplissent ne leur garantit pas pour autant un droit à subvention. La décision appartient à la seule autorité publique, qui n'est pas dans l'obligation de la motiver puisqu'il ne s'agit pas d'une décision administrative individuelle refusant un droit. Or, c'est précisément ce caractère discrétionnaire qui interroge aujourd'hui.

D'autre part, parce que la définition légale de la subvention édictée par la loi du 31 juillet 2014 ne suffit pas¹⁵, à elle seule, à inverser cette logique actuelle de mise en concurrence¹⁶ risquant, à terme, d'entraîner le secteur associatif dans une logique mortifère. Plusieurs explications à cela : en premier lieu, les critères retenus pour définir la notion de subvention sont quasiment identiques à ceux d'ores et déjà définis et appliqués par la jurisprudence du Conseil d'État – repris dans une circulaire, bien connue des collectivités territoriales, datant du 3 août 2006¹⁷ – ; en second lieu, le « corpus » de règles européennes (« paquet Almunia »¹⁸), qui sous-tend cette conception du financement public des associations, demeure inchangé et continue de définir en creux la notion de subvention en la soumettant à la logique de libre concurrence, toujours prédominante dans les objectifs affichés par l'Union européenne¹⁹.

Ainsi, on le voit, et ce malgré des avancées certaines obtenues notamment grâce aux travaux du Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire (CSESS) et du Haut-Conseil à la vie associative (HCVA), l'environnement juridique actuel n'apparaît pas encore propice aux changements profonds auxquels aspirent les ISBL et, à travers elles, la société civile tout entière qui, aujourd'hui, réclame plus de démocratie participative²⁰.

... au bénéfice d'un segment (très) concentré d'associations

Sur les 18,6 milliards d'euros de subventions versés au secteur associatif en 2014²¹, seulement 1,1 milliard d'euros ont été versés aux associations non employeuses, lesquelles représentent 88 % des 1,3 million d'associations actives en France en 2013. Par ailleurs,

10. V. Tchernonog, J.-P. Vercamer, « Les associations entre mutations et crise économique – État des difficultés », oct. 2012, V. Tchernonog, J.-P. Vercamer, *JA* n° 481/2013, p. 42.
11. Circ. n° 5811/SG du 29 sept. 2015.
12. L. n° 2014-856 du 31 juill. 2014, *JO* du 1^{er} août, art. 59, réd. L. n° 2000-321

du 12 avr. 2000, *JO* du 13, art. 9-1.
13. TFUE, art. 14 ; protocole n° 26 annexé au TFUE.
14. CE 25 sept. 1995, n° 155970.
15. C. Amblard, « La définition légale de la notion de subvention ne suffira pas », www.isbl-consultants.fr, oct. 2010.
16. HCVA, rapp. « Les associations et l'en-

trepreneuriat social », mars 2017, v. 3.2.2.2.
17. Circ. NOR : ECOM0620004C du 3 août 2006.
18. HCVA, « Avis du HCVA sur le Paquet Almunia », nov. 2012.
19. C. Amblard, *JA* n° 454/2012, p. 32.
20. Centre d'analyse stratégique, « La participation des citoyens

et l'action publique », La Documentation française, 2008.
21. Insee, enquête « Associations », 2014.
22. L. Reynaert, A. D'Isanto, préc., tableau 6.
23. L. n° 2014-856, préc., art. 15.
24. M. Besnier, entretien avec C. Itier, « Nous voulons une ESS offensive qui pol-

il convient d'observer que les quelque 161 000 structures associatives employeuses bénéficiant des 9/10^e des subventions publiques concentrent déjà sur elles 90 %²² du total des 104 milliards d'euros affectés aux ressources financières dont dispose le secteur associatif. Cette extrême concentration des subventions publiques pose problème. Loin de financer des actions véritablement d'intérêt général – même si la plupart des associations employeuses bénéficiaires (60 %) exercent leurs activités dans les domaines vitaux de la vie des Français (action sociale, humanitaire ou caritative, hébergement social ou médico-social et santé) –, il convient de s'interroger pour savoir si, en définitive, la philosophie qui sous-tend désormais le versement des subventions accordées au secteur associatif ne se confond finalement pas avec celles liées aux politiques de maintien de l'emploi. Or, c'est précisément là où le bât blesse : tout d'abord, parce que de telles pratiques d'attribution ne sont pas conformes à la définition légale de la notion de subvention qui renvoie strictement au financement de projets d'intérêt général. Ensuite, parce que ce soutien public s'apparente de plus en plus à une rente de situation réservée à quelques réseaux associatifs privilégiés. Enfin, parce que en perpétuant ce type d'approche, la part la plus importante des subventions publiques n'est plus affectée au financement de l'innovation sociale²³ et/ou au développement – voire à la consolidation – de projets d'intérêt général nouveaux, c'est-à-dire en phase avec les besoins émergents exprimés par la population.

DROIT OPPOSABLE AU SUBVENTIONNEMENT : LA SOLUTION ?

Pour Christophe Itier, récemment nommé en qualité de haut-commissaire à l'ESS et à l'innovation sociale, il importe de promouvoir un véritable « changement d'échelle de l'ESS en levant tous les freins fiscaux, financiers, réglementaires qui peuvent entraver le développement des entreprises de l'ESS dans toute leur diversité »²⁴. Et, selon lui, ce changement doit être coconstruit avec les acteurs²⁵ en vue d'aboutir à une « consolidation des modèles économiques puisque certains modèles, notamment associatifs, sont aujourd'hui en difficulté »²⁶. Or, si l'on tient compte des constats précédents, ces objectifs seront forcément complexes à mettre en œuvre. Au-delà de quelques ajustements techniques, ils appelleront nécessairement la

mise en œuvre de réformes profondes qui nécessiteront un volontarisme politique certain. Pour ce faire, plusieurs pistes semblent devoir être étudiées en vue de pallier les difficultés auxquelles sont actuellement confrontées les associations dans la construction de leurs modèles économiques. En premier lieu, la procédure de reconnaissance d'intérêt général, permettant d'accéder aux ressources issues du mécénat, doit être mieux partagée²⁷ pour aboutir à une véritable « convention socialement partagée »²⁸ entre les différentes parties concernées et non plus un véritable « diktat » de l'administration fiscale. En second lieu, il conviendrait d'objectiver les modalités d'attribution des subventions avec pour objectif d'en finir une bonne fois pour toutes avec le règne de l'arbitraire et du clientélisme politique qui, pour certaines d'entre elles, les caractérisent.

Cette proposition de réforme formerait un tout indivisible, et l'une de ces propositions n'irait pas sans l'autre, l'objectif principal étant que les projets et/ou structures reconnus comme étant d'intérêt général soient assurés de recevoir une part de financement public qui leur revient de droit. C'est donc bien vers un véritable droit opposable au subventionnement qu'il conviendrait de s'orienter pour l'ensemble de ces projets et/ou structures.

FONDEMENT JURIDIQUE

Ce droit opposable au subventionnement existe déjà. Dès que la collectivité territoriale a notifié l'octroi de la subvention ou que son assemblée délibérante l'a voté²⁹, l'association dispose de ce droit vis-à-vis de la personne publique et peut donc exiger son versement. L'ISBL pourra ester en justice afin d'engager la responsabilité de la collectivité. L'indemnisation sera souvent égale au montant de la subvention. Mais le débat ne se situe pas là. La réalité est que, malgré les déclarations d'intention des gouvernements successifs³⁰ sur les thèmes de la coconstruction des relations entre pouvoirs publics et associations ou encore de l'inscription de ces relations dans un cadre pluriannuel, la situation n'évolue pas. Trop peu de chartes d'engagements réciproques ont été déclinées localement depuis la circulaire Valls de 2015³¹ et l'État comme les collectivités territoriales hésitent toujours à inscrire dans la durée leur engagement de soutien en se réfugiant régulièrement derrière le principe d'annualité budgétaire³².

Pour la mise en œuvre de ce droit opposable au subventionnement, il convient d'envisager des changements beaucoup plus profonds portant notamment sur la remise en question du droit discrétionnaire³³ dont disposent actuellement l'État et les collectivités territoriales en matière d'attribution de subventions publiques. Ce qui semble possible sur le fondement des articles 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen³⁴, mais surtout 21-1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. ■

linise l'ensemble des champs de l'action publique comme du développement économique de ce pays », *RTES*, 6 oct. 2017.

25. E. Larpin, interview de C. Itier, « Nous allons proposer dès 2018 un Social Business Act à la française », *Gazette Santé Social*, 21 sept. 2017.

26. M. Besnier, préc.

27. C. Amblard, *JA* n° 567/2017, p. 39, préc.

28. J. Gadrey, « L'utilité sociale des organisations de l'économie sociale et solidaire », févr. 2004.

29. CGCT, art. L. 2121-29, al. 1^{er}, art. L. 3211-1 et art. L. 4221-1.

30. Circ. n° 2010 du 27 janv. 1975 ; circ. NOR : MESC9923963C du 22 déc. 1999 ;

circ. NOR : PRMX0004523C du 1^{er} déc. 2000 ; circ. NOR : PRMX0206220X du 24 déc. 2002 ; circ. du 16 janv. 2007 ; circ. n° 5193/SG du 18 janv. 2010.

31. Circ. n° 5811/SG, préc.

32. Depuis la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 (JO du 2), des aménagements au principe d'annua-

lité budgétaire sont possibles dans le cadre d'autorisations d'engagement permettant d'engager des dépenses sur plusieurs années.

33. CAA Marseille, 8 nov. 2012, n° 11MA01331, *BAF* 1/13, inf. 34.

34. www.vie-publique.fr > « Qu'est-ce que le principe d'égalité fiscale ? ».