



Circulaire Valls : des relations apaisées

(avril 2016)

Instaurer de nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations. Tel est à la fois l'intitulé et l'objet de la circulaire du 29 septembre 2015 dite aussi circulaire « Valls ». Décryptage et bilan d'étape sur un texte d'apaisement qui entend à la fois sécuriser et clarifier l'un des modes privilégiés du financement associatif : la subvention.

C'est dans un contexte de réforme des collectivités territoriales, de la commande publique et sur fond de redéploiement des deniers publics, qu'a été publiée au début de l'automne 2015 la circulaire Valls. Objet d'un travail de concertation avec les principaux représentants du monde associatif, ce texte veut relancer la politique de subvention en favorisant une démarche dynamique de « co-construction » de l'action publique.

Contexte

Depuis le milieu des années 2000, le secteur associatif a dû composer avec de nouvelles règles de financement public. Les collectivités territoriales en particulier ont progressivement substitué la commande publique au subventionnement dans leurs relations avec les associations pour des raisons essentiellement juridiques. De ce fait, la relation en a été changée avec le sentiment pour les associations d'être davantage un prestataire qu'un partenaire. Si la circulaire « Fillon » du 18 janvier 2010 a voulu relancer la dynamique en essayant de clarifier le cadre juridique du subventionnement, les chiffres ont montré une réalité différente. Selon une étude sur le paysage associatif français (Juris éditions, 2013), de 2005 à 2011, les subventions ont seulement représenté 25 % du financement des associations, tandis que dans le même temps, les marchés publics ont augmentés de plus de 70 % avec pour conséquence une disparition de 9 % des associations de taille moyenne mal armées face aux contraintes juridico-administratives de la commande publique.

Pour remédier à cette situation et renouer un partenariat entre secteur public et associations, plusieurs outils ont été mis en place durant l'année 2014 d'un point de vue tant politique (charte d'engagements réciproques entre l'État, les associations d'élus et les représentants du monde associatif) que juridique avec pour la première fois une définition légale de la notion de subvention retenue par la loi ESS du 31 juillet 2014. Cette situation doit être corrélée avec la réforme territoriale. En réorganisant les compétences des différents échelons et en regroupant certaines régions, elle perturbe au moins pendant un temps les habitudes de subventionnement des associations.

Sécurisation du subventionnement associatif

Bien que désormais définie par la loi, la subvention voit son régime sécurisée par la circulaire. Si cette dernière précise que le montant de la subvention ne doit pas avoir pour objet de générer du bénéfice, un excédent de gestion est possible sous certaines conditions. La circulaire revient surtout sur la distinction entre subvention et commande publique et explique l'impact des règles européennes sur le subventionnement.

Distinction entre subvention et commande publique

La circulaire relève trois critères essentiels de distinction d'une subvention d'un contrat de commande publique.

- **Critère de l'initiative.** L'attribution d'une subvention n'a pas pour objet de répondre à un besoin propre exprimé au préalable par une autorité publique.
- **Critère de l'absence de contrepartie économique.** Elle n'est pas la contrepartie économique constituée par un prix ou par une rémunération d'une prestation individualisée. La circulaire insiste sur le fait que l'association est un partenaire et non un prestataire de la collectivité.
- **Critère de l'appréciation discrétionnaire d'attribution.** Par ailleurs, si la subvention est discrétionnaire dans son attribution (l'association n'ayant aucun droit à son obtention), un contrat de commande publique obéit à des critères de sélection rendus publics et suffisamment précis qui ne lui laissent que peu de liberté de choix.

Conciliation avec les règles européennes

L'autre intérêt majeur de la circulaire est de présenter une grille d'analyse permettant aux services instructeurs de vérifier la compatibilité des subventions demandées au regard des règles sur les aides d'État.

- ➔ **SIGNE ou SIEG.** La première étape consiste à déterminer si l'activité objet d'une demande de subvention est un service d'intérêt général non économique (SIGNE) exclu du régime européen des aides d'État, quel que soit le montant des subventions perçues, ou à l'inverse un service à caractère économique d'intérêt général (SIEG) soumis au droit européen.
- ➔ **Modèle de convention applicable.** Si l'activité est qualifiée de SIEG, il faut ensuite distinguer selon le montant total de subventions perçues par l'association. S'il est inférieur à un seuil sur 3 ans de 500 000 €, un modèle simplifié de convention pluriannuelle d'objectifs suffira (annexe 2 de la circulaire). Dans le cas contraire, c'est un modèle plus complet de convention qui devra être utilisé (annexe 3 de la circulaire).

Clarification des relations entre collectivités et associations

Pour clarifier les relations entre les collectivités territoriales et les associations, un guide a été édité par le ministère chargé de la vie associative le 16 mars 2016 qui décline de façon opérationnelle la circulaire Valls. Ne traitant que les subventions de fonctionnement versées par les pouvoirs publics aux associations, il offre un exemple de convention annuelle d'objectifs simplifiée (que ne donnait pas la circulaire de 2015). Il présente les règles autres que juridiques applicables aux subventions tant dans le domaine comptable qu'en matière fiscale (TVA).

En plus de lister des exemples de bonnes pratiques partenariales, le guide expose les raisons d'utiliser le régime de la subvention dont l'une des modalités peut être une démarche de recueil d'initiatives.

- ➔ **Intérêt de recourir à la subvention.** Le guide explique les raisons amenant à privilégier la subvention. Outre le choix politique, des raisons pratiques militent en faveur de ce mode de financement des associations : une certaine souplesse dans la mise en œuvre de l'action publique, un contrôle plus étendu que dans le cas d'un marché public, un coût moindre (15 à 20 % moins cher qu'un marché public), une technique juridique moins risquée et moins soumise à contentieux que la commande publique... Il recense également les bonnes pratiques partenariales entre associations et collectivités territoriales.
- ➔ **Recueil d'initiatives associatives.** La circulaire Valls a prévu une nouvelle version des « appels à projets » à travers le « recueil d'initiatives associatives ». Cet instrument permet de proposer un cadre pour une démarche facultative mais très attendue des collectivités et des associations. Il vient en complément des autres modalités de demandes de subvention auprès de l'autorité publique. La collectivité locale définit ses orientations et ses objectifs généraux puis les associations proposent des projets dans ce cadre correspondant aux attentes des habitants aussi bien dans des domaines sectoriels que pour l'animation globale du territoire. Le guide insiste sur le caractère non concurrentiel de cette démarche.

En conclusion, le fait de définir le champ et le régime respectifs du subventionnement et de la commande publique devrait permettre aux associations d'être mieux associées à une démarche partenariale avec les collectivités territoriales pour autant que celles-ci disposent de ressources suffisantes.

Cf. Guide [L'association et les Collectivités](#)

Juris Éditions pour le Crédit Mutuel

