



LA VOIX DU MOUVEMENT ASSOCIATIF

Loi ESS : Contribution de la CPCA relative à la subvention

Dispositions spécifiques aux associations

MARS 2013

Le financement des activités d'intérêt public repose actuellement sur une construction jurisprudentielle de la notion de service public. L'évolution de cette méthode et la diversité des critères utilisés par le juge ne permettent pas de déterminer avec certitude le régime juridique de la subvention.

La loi du 12 avril 2000, en voulant renforcer la transparence, a instauré l'obligation d'établir une convention d'objectifs et de moyens pour les financements supérieurs à 23 000€, mais sans préciser les critères de compatibilité des subventions au droit national et communautaire.

Cela n'a donc pas suffi à sécuriser le financement des associations et les risques contentieux de requalification des subventions par le juge administratif incitent les collectivités publiques à se tourner vers la commande publique pour « sécuriser » leur financement. Cette tendance a été également favorisée par l'approfondissement du droit communautaire, centré sur la prohibition des aides d'Etat et interprété à tort comme restreignant la faculté des collectivités publiques d'attribuer des subventions.

Seul le recours à la loi permettrait donc de sécuriser les relations contractuelles entre les collectivités publiques et les associations et de redonner toute sa place à la subvention qui, selon les termes de la circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations, « caractérise la situation dans laquelle la collectivité apporte un concours financier à une action initiée et menée par une personne publique ou privée, poursuivant des objectifs propres auxquels l'administration, y trouvant intérêt, apporte soutien et aide. »

Dans cette optique, la CPCA soutient plusieurs modalités permettant de créer un régime de l'attribution de subventions publiques d'intérêt général, compatible avec les règles du droit national et communautaire.

Inscrire dans la loi une définition de la subvention attribuée aux associations pour une activité d'intérêt général

Afin de favoriser son appropriation par tous les partenaires des associations, au premier rang desquels les collectivités territoriales qui ne peuvent voir infléchir leur action que par le biais d'une loi en vertu du principe constitutionnel de libre administration des collectivités, il est primordial que la loi précise les critères de fond définissant la subvention.

Ce rang législatif permettra un niveau équivalent de droit de la subvention, par rapport à la commande publique et au marché public.

En ce qui concerne les critères proprement dits, une définition assez souple permettrait d'inclure la diversité des financements actuels tout en constituant un socle lisible pour le financement de collectivités publiques.

La CPCA partage la définition proposée par le CEGEFI, en ajoutant néanmoins la notion centrale d'**activité d'intérêt général**. Cette notion, désignée sous le terme « d'intérêt public » par la jurisprudence administrative et de « service d'intérêt économique général » par le droit communautaire, est le critère central de compatibilité de la subvention au droit national et communautaire.

Prévoir dans la loi la signature d'une convention annuelle ou pluriannuelle d'objectif

La simple mention de la définition dans la loi ne peut suffire à sécuriser les subventions. Elle réduirait la loi à un effet d'affichage sans concrétisation réelle sur le terrain en matière de sécurisation.

Les collectivités territoriales peuvent exprimer certaines réserves à encadrer les pratiques actuelles régies par une liberté quasi-totale d'attribution des subventions, mais dont la compatibilité communautaire n'est pas assurée.

Afin de concilier le principe de sécurité juridique des relations contractuelles entre les collectivités territoriales et les associations et l'exigence de simplification du droit, une simple mention a minima de la signature d'une convention annuelle ou pluriannuelle lors de l'attribution d'une subvention pourrait être envisagée.

Renvoyer les mentions obligatoires de la convention au décret

La loi doit renvoyer au décret les mentions générales minimales qui devront figurer dans ces conventions.

Comme mentionné précédemment, **le seul renvoi à une circulaire non opposable aux collectivités territoriales ne peut être suffisant**. Cela reproduirait le cadre juridique actuel inefficace et irait à l'encontre de l'objectif initial de sécurisation.

La convention répondra en effet aux critères du « mandat » requis en droit communautaire en matière d'aide d'Etat. Il appartient au pouvoir législatif et réglementaire de fournir aux collectivités un cadre juridique répondant au « mandat », et mettre ainsi fin au flou actuel préjudiciable aux collectivités et, par ricochet, aux associations.

En outre, la définition d'un outil juridique tel que la convention faciliterait la vérification du financement au regard du droit national et communautaire (vérification des critères de SIEG pour l'ensemble du financement, calcul de la compensation, reporting).

Pour ne pas alourdir le cadre juridique pour les collectivités territoriales, le décret devrait en revanche se limiter aux mentions obligatoires minimales lui permettant d'être euro-compatible.

Favoriser la simplicité des seuils d'obligation de signature de conventions

La loi du 12 avril 2000 prévoit qu'au-delà d'un seuil fixé par décret à 23 000 euros, une convention annuelle ou pluriannuelle d'objectif devra être signée entre la collectivité et l'association lors de l'attribution d'une subvention.

La réglementation communautaire prévoit en outre plusieurs seuils de compatibilité et de notification des aides d'Etat aux associations.

Les acteurs locaux, associatifs comme publics, relayent l'inintelligibilité d'une telle superposition de seuils.

La proposition de la CPCA, reprenant les réflexions du CEGEFI, vise donc à offrir un cadre juridique lisible aux acteurs tout en permettant sa compatibilité avec les règles nationales et communautaires.

Un seuil unique de 75 000 euros est donc proposé. Ce seuil correspond à celui du Code des collectivités locales qui stipule que les municipalités doivent annexer à leur budget le bilan certifié conforme des

associations ayant bénéficié d'un montant de subvention supérieur à 75 000 euros. Il correspond donc à un seuil à partir duquel les associations disposent d'obligations comptables structurantes.

En-dessous de ce seuil, la signature d'une convention serait facultative et laisserait une liberté procédurale aux collectivités publiques. Au dessus de ce seuil, la loi mentionnerait l'obligation de signer une convention, dont le contenu minimal, respectant les critères européens d'attribution d'une compensation de service public, serait renvoyé au décret.

Conserver une faculté des collectivités publiques de mettre en œuvre un « appel à initiatives » : c'est-à-dire un appel à projets respectueux de l'initiative associative qui permette de délivrer des subventions dans un cadre uniformisé, transparent et susceptible de recours.

Le gré à gré doit rester la règle en matière d'attribution d'une subvention, la priorité étant de ne pas alourdir inutilement l'attribution de subventions par des règles procédurales dont la valeur ajoutée ne serait pas démontrée. Une procédure d'appel à projets mise en œuvre de façon trop imprécise comporte, de surcroît, un risque de requalification en commande publique et introduit une confusion avec le marché à procédure adapté, dont l'octroi a été simplifié par le droit européen.

La procédure d'appel à projets doit donc rester facultative. La CPCA propose par ailleurs, en terme de vocabulaire, de faire référence à une faculté d'appel à « initiatives » qui reflète mieux la capacité d'innovation des associations.

Pour répondre aux besoins de transparence dans l'attribution de subventions, les collectivités territoriales ont, en outre, la possibilité d'adopter une délibération qui définit leur politique en matière d'attribution des subventions et prévoit les critères d'attribution (par exemple : égalité de traitement, laïcité, qualité éducative des projets,...)

La rédaction actuelle du CEGEFI, qui prévoit une simple faculté des collectivités publiques, sans renvoyer au décret, paraît préserver cet équilibre.

Inscrire dans la loi la notion « d'excédents de gestion raisonnables »

La pratique conduit à ce que les associations, dès lors qu'elles sont inscrites en tout ou partie dans un financement public, ne puissent pas constituer des fonds propres qui, seules, permettent de **couvrir les imprévus et financer les besoins de trésorerie courants** ou l'obligation légale de recourir à un commissaire aux comptes.

La CPCA approuve donc la mention d'un « bénéfice raisonnable ». Toutefois, bien que reprenant la terminologie communautaire, cette notion ne correspond ni à la législation nationale ni à la culture de l'entreprendre associatif qui, par définition, ne connaît pas la notion de « bénéfice ».

La notion d'« excédents de gestion raisonnables » serait donc préférable.

Dans la mesure où la législation applicable en matière de subvention impose l'obligation de restituer les subventions non utilisées, il conviendrait simplement de prévoir les conditions autorisant la constitution de réserves de trésorerie et d'un fonds de roulement raisonnables pour assurer la pérennité de l'association et faire face aux délais de versement des subventions. Ce n'est qu'après avoir abondé ces réserves, à un niveau fixé par décret, que l'obligation de restitution s'appliquerait.

Favoriser l'allocation de moyens à l'innovation sociale

Outre la constitution de fonds propres, la pratique du financement public conduit à ce que les associations ne puissent pas recourir à des démarches de recherche et de développement et investir dans des espaces d'échanges de pratiques ou de mutualisation, pourtant nécessaires pour renouveler la capacité d'innovation sociale et civique de l'association.

Pour pallier ce manque et donner un signal fort aux associations, le nouveau régime de la subvention pourrait autoriser de dédier une part de l'excédent de gestion raisonnable au financement de démarches de Recherche & Développement ou toutes autres démarches favorisant directement l'innovation sociale et la vitalité civique (par exemple, l'adhésion à des fédérations, syndicats d'employeurs ou autres réseaux permettant l'échange de pratiques, la mutualisation et l'élaboration collective).

Orienter le contrôle de légalité des préfectures en direction des collectivités afin d'infléchir la tendance à la substitution de la commande publique à la subvention

Trois voies peuvent être envisagées :

- › Prévoir au sein de la prochaine circulaire du Ministre de l'Intérieur en direction des préfets, relative au contrôle de légalité, **une mention spécifique concernant les pratiques de substitution de la commande publique aux subventions**. Appeler l'attention des services du contrôle de légalité aux dérives constatées en la matière.
- › Les ministres de l'ESS et des associations ont également la possibilité d'adresser une instruction technique aux préfets pour **valoriser la mission de conseil des services de contrôle de légalité et des sous-préfectures en matière d'attribution de subvention** et de compatibilité au droit communautaire.
- › La création, dans les préfectures, d'une nouvelle mission, de positionnement « **médiateur des associations** » permettant à ces dernières de s'adresser aux préfectures en cas de constat de substitution de la commande publique aux subventions par les collectivités territoriales ou de lacunes techniques des collectivités les amenant à repousser la subvention jugée trop peu sûre juridiquement. Une circulaire du Ministre de l'intérieur pourrait prévoir une telle mission, éventuellement commune à l'instruction de la proposition précédente.

Les autres formes de subventions

Cette contribution porte sur la subvention attribuée à des associations pour des activités d'intérêt général dont elles sont à l'initiative.

La CPCA examine, avec intérêt, la proposition émise par la juriste, Brigitte Clavagnier, membre du Haut conseil à la vie associative, de créer, en droit interne, une catégorie nouvelle de financement public, la « compensation d'obligations de services publics », pour désigner les aides versées à tout type d'organismes pour compenser les obligations de service public (notamment tarifaires) mises, par convention, à la charge du gestionnaire, par les pouvoirs publics.

Compte tenu des caractéristiques qui encadrent ces financements, ils peuvent être attribués à tout opérateur en charge d'un service public industriel et commercial (SPIC), quel que soit son statut juridique et son régime fiscal. Mais en raison du caractère concurrentiel de cette activité, la convention encadrant le versement de cette compensation (convention de DSP, ou non, en fonction du critère de l'initiative de l'activité) devrait encadrer strictement les obligations de service public et les conditions de calcul de la « compensation ».

Annexe

Décret n°..... du

Relatif aux mentions minimales obligatoires des conventions annuelles ou pluriannuelles d'objectifs mentionnées à l'article XX de la loi n° XX

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'économie et des finances,

Vu l'article de la loi n° ;

Vu l'avis du Haut commissariat à la vie associative en date du

Article 1er

Les conventions d'objectifs, annuelles ou pluriannuelles mentionnées à l'article XX de la loi n° XXX comporte obligatoirement les mentions suivantes :

- › La nature de l'activité subventionnée et son inscription dans un projet d'intérêt général défini par la collectivité publique ;
- › Le territoire concerné ;
- › La durée de validité de la convention ;
- › Les paramètres de calcul ou de réajustement de la subvention ;
- › Les modalités de contrôle de la subvention accordée
- › Les conditions de son éventuel remboursement partiel ou total en cas de coût de réalisation du projet ou de l'activité inférieur au montant ou à la valeur de la subvention, ou encore en cas de non respect des obligations prévues dans la convention.

Article 2

La constitution d'excédents de gestion raisonnables, mentionnés à l'article XX de la loi N° XX, est autorisée jusqu'à hauteur de 10 % de la subvention attribuée par une collectivité publique. La convention d'objectifs, annuelle ou pluriannuelle, mentionnée à l'article 1er, devra prévoir les modalités d'affectation de tels excédents.

Article 3

Le ministre de l'économie et des finances est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait le

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'économie et des finances :



Conférence permanente des coordinations associatives

28 place Saint-Georges - 75 009 Paris

T. 0140 368010 - F. 0140 368011

cpca.asso.fr