



● conférence permanente des coordinations associatives

Mode d'emploi de la Convention pluriannuelle d'objectifs (CPO)

Pour des relations contractuelles sécurisées
et pertinentes entre associations et pouvoirs publics

Mars 2011

Un document MUT'ASSO réalisé en partenariat avec :



FRANCE ACTIVE
FINANCEUR SOLIDAIRE POUR L'EMPLOI



Contexte / Objectif

Depuis janvier 2010, un nouveau cadre juridique régleme les subventions des pouvoirs publics aux associations. Il s'agit du nouveau modèle de convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) contenu dans la circulaire Fillon du 18 janvier 2010.

Ce modèle, encore perfectible¹, réhabilite la subvention comme mode de financement légal (respectueux de la réglementation européenne) et pertinent des activités associatives face aux exigences de mise en concurrence de la législation européenne sur les aides d'Etat. En reconnaissant la capacité des associations à contribuer à la construction de l'intérêt général et en réaffirmant la légalité de la subvention, il favorise l'établissement de relations contractuelles partenariales équilibrées entre associations et pouvoirs publics et devrait répondre aux inquiétudes du mouvement associatif en la matière.

Pourtant, ce nouveau modèle semble encore trop peu appliqué sur le terrain et fait l'objet de nombreuses incompréhensions, qui peuvent notamment conduire à le présenter comme une menace pesant sur le régime de la subvention. Les collectivités territoriales, elles, ne se le sont pas approprié et continuent de recourir abusivement et de manière de plus en plus systématique à la commande publique pour financer les activités des associations.

Certes, des points d'insatisfaction importants conduisent à réclamer l'installation d'un comité de suivi de la mise en œuvre de la circulaire du 18 janvier 2010 pour avancer sur des alternatives. Par exemple : la distinction entre activités économiques et non économiques pour garantir le financement du projet associatif lui-même, la nécessaire mise en place d'une convention spécifique pour les petites associations ou encore la problématique du recours à la notion de compensation de service public pour financer des activités inférieures à 200 000 euros sur trois ans.

Il n'en reste pas moins que ce nouveau cadre contractuel réaffirme la possibilité des subventions des pouvoirs publics aux associations. **D'où l'importance de mieux comprendre ce texte complexe. En saisir la portée et les avantages par rapport à la commande publique (pour les associations comme pour les collectivités) permettra de favoriser son utilisation et de préserver le régime de la subvention.** C'est une des conditions pour éviter au monde associatif d'avoir à subir les conséquences désastreuses du recours à la logique de conquête de marchés inhérente à la passation de marchés publics.



Plan du document :

I Le nouveau cadre juridique et son intérêt

II Les obligations à respecter pour établir cette nouvelle CPO

¹ Voir positionnement de la CPCA sur la circulaire (http://cpca.asso.fr/IMG/pdf/2010-07-07_CPO_janvier_v2.pdf) et le communiqué de presse de la CPCA du 7 juillet 2010 "La circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations pouvoirs publics / associations : de quelle menace parle-t-on ?" (http://cpca.asso.fr/IMG/pdf/2010-07-07_CPO_janvier_v2.pdf)

I. Le nouveau cadre juridique et son intérêt

Pour tout montant de subvention supérieur à 23 000 euros, la loi française impose l'établissement d'une convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) entre l'association et la collectivité.

La circulaire dite Fillon du 18/01/2010 introduit un nouveau modèle de CPO qui remplace l'ancien modèle de convention. En l'absence d'autre modèle, il s'impose par défaut à l'administration d'Etat et les collectivités locales sont invitées à l'utiliser.

1. Pourquoi un nouveau cadre?

Ce cadre juridique est une adaptation de l'ancien modèle de CPO à la réglementation européenne sur les aides d'Etat. Il vise à rendre légal le recours par les pouvoirs publics à la subvention pour financer les activités des associations. Le versement des subventions s'en trouve sécurisé.

En cela, il répond à l'inquiétude du secteur associatif face à l'incertitude juridique qui pesait sur les subventions et au recours croissant des collectivités locales, soucieuses de sécurité, à la commande publique.

Quand la législation européenne sur les aides d'Etat s'applique aux associations...

Selon la législation européenne sur les aides d'Etat, les aides publiques octroyées à un opérateur économique ne sont pas licites car susceptibles de créer des distorsions de concurrence. La plupart des associations, dans la mesure où elles exercent une activité économique (offre de biens et de services sur un marché) ne peuvent donc, selon cette législation, recevoir d'aides publiques sous quelque forme que ce soit ou alors seulement dans des conditions strictement définies (principe d'illicéité des aides d'Etat assorti d'exceptions). La réglementation européenne ne tient en effet pas compte de la non-lucrativité des associations ni de leur statut.

D'après cette réglementation, seules sont licites :

- ▶ les aides inférieures à 200 000 euros sur 3 ans (seuil dit « de minimis »).
- ▶ les aides considérées comme des compensations de Service d'intérêt économique général (SIEG), sous réserve du respect d'un certain nombre de conditions.



2. Un cadre qui intègre les obligations européennes

Selon la législation communautaire, pour qu'une subvention à une association soit légale, il faut qu'elle soit considérée comme une **compensation de Service d'intérêt économique général (SIEG)**. Le nouveau modèle de convention d'objectifs eurocompatible intègre donc cette obligation.

3. Toutes les subventions sont-elles concernées ?

La nouvelle CPO s'applique à toutes les subventions destinées à financer des activités économiques d'associations d'un montant supérieur à 200 000 euros sur trois ans mais inférieur à 30 millions d'euros par an.

En principe : Les subventions inférieures à 200 000 euros sur trois ans et celles concernant des activités non économiques (actions de plaidoyer, de têtes réseau, de coordination, ou de fédération ou activités liées au projet associatif lui-même) ne sont pas soumises à la législation européenne et relèvent du régime classique des subventions tel qu'appliqué avant la circulaire du 18/01/2010.

En réalité : Aucun modèle de CPO simplifié n'ayant été proposé par l'Etat français pour ces subventions, ce nouveau modèle de CPO s'applique donc à toutes les activités subventionnées par l'administration centrale (Etat), quelles que soient leur taille et la nature de l'activité financée.

Conseils pratiques pour calculer le niveau d'aides publiques de mon association

Par aides publiques, il faut entendre toutes les aides, financières ou en nature, accordées par l'Etat, les collectivités territoriales, ou les établissements publics (types CAF, Caisse des dépôts, etc.) c'est-à-dire subventions (y compris FSE¹), aides à l'emploi, mises à disposition de locaux, de matériels, etc.

Ce calcul peut être complexe lorsqu'il nécessite par exemple la valorisation de la mise à disposition d'un local par une commune.

1 Fonds Social Européen



Bon à savoir

Dans le formulaire CERFA de demande de subvention, l'attestation à remplir par le représentant statuaire de l'association certifiant que cette dernière n'a pas bénéficié d'un montant total d'aides publiques supérieur à 200 000 euros sur trois exercices n'a pas pour but de limiter le montant des subventions.

Elle sert simplement à signaler les subventions inférieures à 200 000 euros pour lesquelles le formalisme d'instruction du dossier est simplifié.

Cette formulation est maladroite car elle laisse penser qu'il est interdit de bénéficier de plus de 200 000 euros de subventions sur trois ans, ce qui n'est pas le cas si on remplit les conditions liées à un mandatement dans le cadre de l'intérêt général.

4. Avantages de ce nouveau modèle de CPO

En adaptant le régime de la subvention aux exigences communautaires, la circulaire du 18/01/2010 en consacre le principe et en réaffirme la légalité. Désormais reconnue comme légitime, **la subvention aux associations via la convention d'objectifs apparaît comme le mode le plus efficace et le plus pérenne de financement entre associations et collectivités.**

En effet, contrairement aux idées reçues qui conduisent les collectivités locales à recourir de manière de plus en plus systématique à la commande publique, la subvention possède de sérieux avantages pour l'association, comme pour les collectivités. Explications...

Avantages pour une association	Avantages pour une collectivité
▶ Logique contractuelle qui garantit une relation partenariale équilibrée, fondée sur la réciprocité et l'échange; ▶ Mode contractuel souple et pragmatique; ▶ Soutien dans la durée aux projets associatifs; ▶ Reconnaissance de la contribution associative à l'intérêt général; ▶ Reconnaissance de l'initiative associative, garante de la capacité d'innovation des associations et de détection de besoins sociaux émergents; ▶ Absence de mise en concurrence; ▶ Pas de fiscalisation de l'association risquant de la priver de ses ressources liées au mécénat. Le mécénat nécessite que l'association puisse émettre des reçus fiscaux sous peine d'amende. Il faut pour cela qu'elle ne soit pas fiscalisée, ce qui n'est pas le cas si l'association répond à un appel d'offres la mettant en concurrence avec des structures du secteur lucratif. Dans cette hypothèse, l'association est assujettie sur son activité aux impôts commerciaux : impôts sur les sociétés, TVA, contribution économique territoriale; ▶ Adaptation aux moyens limités des associations locales qui n'ont pas toujours les ressources et les savoir-faire pour répondre à des appels d'offres.	▶ Possibilité de choisir les activités de l'association qu'elle souhaite soutenir en fonction de son projet politique. L'association est obligée de respecter ce choix et ne peut affecter ces fonds à d'autres activités. Elle doit tenir une comptabilité analytique qui prouve la bonne affectation de ces fonds; ▶ Constante adaptation de l'action en fonction des besoins : pas d'obligation de définir précisément chaque activité dans le mandat par un cahier des charges quantitatif et qualitatif. Seuls des objectifs à atteindre sont fixés; ▶ Contrôle plus étendu de l'action qui ne se limite pas à un contrôle sur la prestation objet de la convention et sur les pièces du marché (comme dans un marché public), mais qui peut porter sur l'ensemble des comptes, des pièces justificatives et de la gouvernance; ▶ Possibilité de suspendre à tout moment le versement des fonds si l'association ne respecte pas ses obligations contractuelles. Ces fonds sont restitués si l'activité n'est pas réalisée; ▶ Possibilité de mettre fin de manière anticipée à la convention en versant seulement l'indemnité du préjudice subi à l'association (et non pas le manque à gagner comme dans le cas des marchés publics); ▶ 15 à 20% moins cher (autofinancement, pas de dérives inflationnistes, seul bénéfice raisonnable); ▶ Technique juridique moins risquée (moins d'une dizaine de contentieux par an contre 5 000 pour les marchés publics).



Pourquoi une subvention coûte-t-elle moins cher qu'un marché public ?

En pratique, le coût de l'activité est de 15 à 20 % moins cher avec une subvention qu'avec un marché public :

► La subvention comprend une **part de financement propre** (bénévolat, mécénat, etc.) et ne couvre donc qu'une partie du coût réel de l'activité, contrairement au marché public qui est la contre-valeur économique du service rendu à la collectivité;

► Elle n'est pas soumise aux **dérives inflationnistes** liée à la méthode d'établissement des prix dans le cadre d'un marché public (les prix étant fixés de manière intangible, les co-contractants anticipent d'éventuelles hausses des prix);

► Contrairement à une entreprise qui répond à un marché public, seul un **bénéfice raisonnable plafonné en tout état de cause à 10%** est admis pour une association subventionnée.

Autres apports de la circulaire du 18 janvier 2010

► **Simplification** : Afin de simplifier les démarches de ces associations, un tronc commun d'agrément a été mis en place qui comprend trois critères : objet d'intérêt général, mode de fonctionnement démocratique et transparence financière.

La validation de ces critères par un ministère s'impose désormais à l'ensemble des autres administrations de l'Etat. Une association ayant satisfait à ce socle commun n'aura plus à fournir ces éléments d'information lorsqu'elle sollicitera un autre agrément.

► **Reconnaissance de la contribution associative à l'intérêt général** : Ces critères homogénéisés d'attribution des agréments placent au premier chef l'objet d'intérêt général porté par l'association. Ils contribuent en cela à réaffirmer la contribution associative à la construction de l'intérêt général.

Un cadre perfectible

Ce nouveau cadre de financement par subvention comporte encore plusieurs faiblesses dommageables et questions en suspens :

► Les subventions inférieures à 200 000 euros sur trois ans, et celles octroyées à des associations qui ne sont pas considérées comme des opérateurs économiques, ne sont pas concernées par les obligations européennes. Un modèle simplifié de CPO serait nécessaire pour le financement de leurs activités.

► Globalement, il conviendrait de garantir le financement des activités non économiques issues du projet associatif (en les distinguant des activités économiques).

► Compte-tenu du temps de concertation très court avec les acteurs associatifs et les collectivités territoriales qui a précédé l'élaboration de ce nouveau modèle de convention, un travail de suivi afin de faciliter son appropriation par les acteurs aurait été nécessaire dès la mise en place du texte. Annoncé dès 2010, un tel comité devrait se réunir pour la première fois en 2011.

► Il serait souhaitable d'éliminer au plus vite l'ambiguïté de la formulation du document CERFA qui prête à des interprétations préjudiciables de la règle dite "*de minimis*" des 200 000 euros, tant par les collectivités que par les associations.

II. Les obligations à respecter

1. Respect de l'initiative associative et mandatement

La nouvelle convention doit respecter les deux critères suivants qui doivent être mentionnés dans son préambule :

► **Respect de l'initiative** : le projet d'action subventionné doit relever de l'initiative privée associative. Le préambule doit justifier que l'association a eu l'impulsion du projet, qu'elle en assure la conception et la définition. Cela recouvre deux cas de figure :

- le projet émane de l'association et ne donne pas lieu à une contrepartie directe. Il ne répond pas à un besoin préalable identifié par la collectivité.
- le projet de l'association s'inscrit dans le cadre d'un « appel à projets » lancé par une collectivité publique.

Qu'est-ce qu'un appel à projets ?

C'est une procédure par laquelle la collectivité, ayant identifié un besoin, met en avant un certain nombre d'objectifs. La collectivité procède à la définition d'un cadre général, sans préciser les actions à mettre en œuvre pour parvenir à ses objectifs. Elle ne définit pas un cahier des charges.

Bon à savoir :

Si la collectivité est à l'initiative du projet, on se situera alors dans le cadre de la commande publique qui recouvre deux modes d'action distincts : le marché public et la délégation de service public.

► **Mandatement** : par un acte officiel (appelé aussi « mandatement »), la collectivité publique doit reconnaître que l'activité dont l'association est à l'initiative constitue un service d'intérêt économique général (SIEG) et lui faire obligation de mettre en œuvre cette activité en raison du financement public alloué. Dans le préambule, il doit être explicité clairement :

• **que les activités de l'association s'inscrivent dans une politique publique** relevant de la compétence de la collectivité publique sollicitée, et que cette activité présente un intérêt général par opposition à la seule défense d'intérêts particuliers.

• **qu'en contrepartie du financement, l'association satisfait à des obligations de service public.** Pour cela, elle doit s'engager explicitement à respecter :

- l'accessibilité de ses services, qui doivent être ouverts à tous sans discrimination et non réservés à ses seuls membres;
- la continuité du service;
- la réponse aux besoins des utilisateurs;
- des exigences de qualité;
- une évaluation des résultats au regard des objectifs fixés;
- l'accessibilité tarifaire pour les utilisateurs.

Conseils pratiques pour rédiger la CPO

Pour éviter une requalification en marché public qui serait passé illégalement, l'initiative privée ne doit pas pouvoir être remise en cause par ces exigences de mandatement. Il faut donc être vigilant quant aux formulations utilisées dans la convention.

Formulations à éviter car connotées « marché public »

- cahier des charges
- mission confiée à l'association
- l'association réalise pour le compte de...
- prix de la mission
- paiement sur facture
- prestation / prestataire
- rémunération
- achat
- prix
- exécution de l'action
- contre-partie

Formulations à privilégier pour une convention de subvention

- projet
- initiative
- partenaire/partenariat
- soutien
- « L'action proposée par l'association est retenue par la collectivité publique dans le cadre de la présente convention ... »
- « Le projet de l'association rencontre le projet politique de la collectivité publique... »
- « La participation financière de la collectivité publique s'effectue dans un cadre forfaitaire »

► Un objet large doit être privilégié

Ne pas induire dans la convention l'idée que l'action mise en œuvre est une contrepartie directe du financement octroyé par la collectivité publique

► Pas de descriptif trop détaillé de l'action conduite dans la convention

► Attention aux indicateurs pour l'évaluation de l'action : les faire porter sur la qualité et la pertinence de l'action plutôt que sur le service rendu à la collectivité publique

► Privilégier une communication autour du projet mettant en avant l'association et non la collectivité publique qui soutient financièrement le projet

2. Durée pluriannuelle

Les conventions pluriannuelles, d'une durée maximum de 4 ans, sont privilégiées, les conventions annuelles devant être l'exception.

► Les services de l'Etat ne peuvent signer une convention que s'ils ont l'assurance de son financement pour la durée de celle-ci, d'où la nécessité de l'inscrire dans un programme politique. Cet engagement pluriannuel de la puissance publique peut néanmoins être remis en cause par la règle de l'annualité budgétaire.

► Pour les collectivités locales, cette obligation ne s'applique pas.



3. Modalités de calcul de la subvention

Le montant de la subvention doit seulement compenser les coûts supportés par l'association pour l'exécution d'un SIEG, en tenant compte des recettes qu'il génère et d'un bénéfice raisonnable. Le montant des aides doit être calculé selon des paramètres objectifs avant leur versement. Il ne doit pas entraîner de « surcompensation ».

La compensation ne doit pas excéder les charges de l'activité, hormis un bénéfice «raisonnable ».

► Le bénéfice raisonnable doit être justifié en fonction des besoins liés à l'activité de l'association (c'est-à-dire renforcer ses fonds propres pour faire face aux décalages de paiement, et permettre un développement dans de bonnes conditions).

La circulaire indique un bénéfice plafonné à 10% du montant de la compensation, le surplus devant être remboursé à la collectivité publique.

Conseil pratique

Pour alléger la procédure, il est conseillé d'imputer ce surplus au montant de la subvention allouée au titre de l'exercice suivant plutôt que de le reverser à la collectivité.

Quels sont les coûts pris en compte ?

Il est primordial que l'association calcule le coût réel de ses activités par une estimation des charges directes et indirectes. Elle doit mettre en relation les différentes sources de financement de chaque action et les contraintes qui y sont associées (FSE, notamment).

► **Coûts directement liés à la mise en œuvre de l'action** : ce sont les coûts nécessaires au programme d'action. Ils doivent être raisonnables selon un principe de bonne gestion, engendrés pendant l'action, dépensés par l'association, identifiables et contrôlables.

► **Coûts indirects, correspondant à un pourcentage du montant des coûts directs** : ce sont les coûts de fonctionnement, d'investissement (à hauteur de l'amortissement au prorata d'utilisation pour le SIEG), communs à l'ensemble des activités de l'association.

4. Présentation du budget

Pour éviter toute confusion, l'association doit :

► présenter un budget prévisionnel détaillé

► tenir une comptabilité analytique lorsque l'action subventionnée ne recouvre pas l'ensemble de ses activités, permettant d'identifier les charges et les produits et justifier que les subventions publiques sont exclusivement affectées au SIEG

► valoriser l'ensemble des concours à titre gratuit dont bénéficient l'association (bénévolat, dons, ...)

Conseil pratique: valoriser vos contributions volontaires

Les associations ont intérêt à valoriser les contributions volontaires, comme les y invite ce nouveau modèle de CPO : bénévolat, mécénat de compétences, mises à disposition gratuites de personnes ou de biens meubles (matériel, véhicules, etc...) ou immeubles (locaux). Plusieurs raisons à cela :

- ▶ c'est la preuve que la subvention perçue ne couvre pas toutes les charges et ne correspond donc pas au prix d'un service (permet de relativiser le poids de la subvention publique dans les ressources de l'association).
- ▶ c'est la démonstration du dynamisme et de l'ancrage territorial de l'association.
- ▶ c'est un moyen pour elle de mieux connaître le coût réel d'une activité et d'identifier précisément l'apport que représente le bénévolat.

5. Des possibilités limitées de modification du budget

Le budget prévisionnel peut être modifié en cours d'exécution de la convention à condition que les changements :

- ▶ n'affectent pas la réalisation du programme d'actions ;
- ▶ n'excèdent pas un pourcentage défini de la dépense subventionnable.

Les règles encadrant ces modifications ont pour but d'éviter que le financement public alloué soit transféré à d'autres secteurs d'activité de l'association.

6. Modalités de paiement de la subvention

Une somme limitée à 50 % du montant prévisionnel annuel de la contribution est versée pour la première année, lors de la notification de la convention.

Le solde est versé en année N+1 après que l'association a produit les justificatifs (compte rendu financier, rapport d'activité, etc.) et que l'administration a procédé à diverses vérifications.

Ce délai de versement entraîne un décalage de trésorerie. Pour y faire face l'association devra augmenter et consolider son niveau de fonds propres.

7. Une obligation de communication ?

Les pouvoirs publics peuvent exiger que l'association fasse mention de leur concours financier dans ses documents de communication. Le coût de cette communication doit rester modéré et sans relation avec le montant de la subvention allouée.

Attention, ces enjeux de communication ne doivent pas devenir l'objectif de la convention. Le cas échéant, cette dernière risque d'être requalifiée en marché public visant à financer une opération de communication au profit de la collectivité publique.

8. Des critères d'évaluation intégrés à la convention

Il est crucial que des critères d'évaluation soient prévus dès la négociation de la convention et en fonction des objectifs du SIEG.

Conseil pratique

L'association a intérêt à proposer des critères qualitatifs pour éviter que son action ne soit jugée qu'au prisme de critères économiques ou quantitatifs.

9. Rappel des autres obligations classiques des associations subventionnées

Le fait de recevoir des subventions impose aux associations quelques obligations :

- ▶ Elles doivent se soumettre au contrôle de leur financeur : transmission de budgets, de comptes et documents faisant connaître les résultats de l'activité, compte-rendu financier attestant de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la convention.
- ▶ Si elles perçoivent plus de 153 000 euros de subvention :
 - elles sont tenues de nommer un commissaire aux comptes
 - elles doivent publier leurs comptes annuels et le rapport du commissaire aux comptes sur le site des Journaux Officiels.



Bibliographie / pour aller plus loin :

- ▶ Nouveau formulaire CERFA en ligne sur le site www.associations.gouv.fr et www.mon.service-public.fr (mise en place d'un nouveau dispositif de demande de subvention en ligne)
- ▶ Fiche pratique du CNAR social, médico-social, santé « associations de solidarité et mise en concurrence », juillet 2010 (fiche N°54789 – site Uniopss)
- ▶ Fiche Focus pour Solfia « Non, l'Europe n'interdit pas les subventions » : www.solfia.org
- ▶ Article de Brigitte Clavagner « Convention d'objectifs : pour des relations gagnant / gagnant » in Jurisassociations 430 - 15 décembre 2010, en ligne sur la site de la CPCA : www.cPCA.asso.fr
- ▶ Positionnement de la CPCA sur la circulaire : http://cPCA.asso.fr/IMG/pdf/2010-07-07_CPO_janvier_v2.pdf



CPCA, 28 place Saint Georges,
www.cPCA.asso.fr - 01 40 36 80 10
75009 Paris

La Conférence Permanente des Coordinations Associatives rassemble les organisations sectorielles et affinitaires représentatives des divers domaines de l'activité associative. Elle rassemble 500 000 associations au travers de ses 16 coordinations nationales et des CPCA régionales présentes sur tout le territoire. Parmi ses activités d'information, la CPCA publie périodiquement la revue «*La Vie Associative*» et propose un portail internet traitant des thèmes fondamentaux de la vie associative.

Ce document a été validé par Brigitte Clavagnier, directrice scientifique de la rédaction de Jurisassociations :

JURISassociations