



L'évolution des relations entre les associations et les collectivités territoriales

(mars 2016)

Evolution des relations

Les collectivités territoriales recourent de plus en plus aux marchés publics pour financer les activités du secteur associatif. Comme le souligne une enquête de 2012 (*Enquête « [Associations, comment faites-vous face à la crise ?](#) », France Active/CPCA, janvier 2012*), l'importance du recours aux marchés publics augmente avec la taille de l'association (35% des associations ayant plus de 50 000 euros de budget ont conclu au moins un marché public) et en fonction du secteur d'activité : environnement (55%), développement économique (39%), action sociale (26%).

L'évolution concernant le financement du secteur associatif tend vers davantage à la fois de mise en concurrence des activités associatives et de contractualisation des rapports entre les collectivités territoriales et les associations.

Cette situation est vécue différemment selon que les personnes interrogées sont du côté associatif ou de celui des collectivités.

M. Dominique Thierry, Président national de France Bénévolat, [commentant les résultats](#) du « [3e Baromètre 2014 des relations entre associations et collectivités locales](#) », montrent « une dégradation certaine des relations entre associations et collectivités locales, plus ressentie d'ailleurs par les responsables associatifs que par les collectivités locales. Cette dégradation porte prioritairement sur les modèles économiques et les subventions (...) ».

Plusieurs pistes sont envisagées pour rendre ces relations plus souples tout en les sécurisant.

Un recours à la mise en concurrence moins systématique

Les pouvoirs publics (dont le ministère de l'économie et des finances) reconnaissent que les collectivités territoriales ne sont pas obligées de passer par une mise en concurrence dans des cas où il n'y a pas d'**activité marchande** ou d'**opérateur économique**. Autrement dit, dans certaines situations, il y a certes un acheteur mais en face de lui seulement une association susceptible de répondre aux attentes de la collectivité. Il en est ainsi souvent dans les domaines sociaux (par exemple : la mise en œuvre des mesures d'accompagnements sociale personnalisé ; l'accompagnement des personnes bénéficiaires du RSA).

Comme le suggère la CPCA, devenue Le Mouvement associatif, (*[Développement des marchés publics : quels impacts et solutions pour les associations ?](#), juin 2012*), il faut inciter les financeurs publics à recourir à des **procédures adaptées** (CMP, art. 30) ou à des **procédures négociées** (possibilité de confier un marché à un seul opérateur sans publicité ni mise en concurrence : CE 28 janvier 2013, Département du Rhône, req. n° 356670) qui sont une alternative à la politique du « tout concurrentiel ».

Une contractualisation plus ouverte

La contractualisation du versement des subventions aux associations, notamment par le biais de la convention pluriannuelle d'objectifs (CPO), a été rendue nécessaire du fait de la législation européenne sur les aides accordées aux opérateurs économiques considérées. En effet, bon nombre d'associations, même si elles exercent leurs activités de façon non lucrative, proposent leurs biens et leurs services sur un **marché**.

Or, le fait de leur accorder des subventions peut fausser le libre jeu de la concurrence sur ce marché. C'est la raison pour laquelle les règles pour allouer des aides publiques sont restrictives et ignorent les particularités du secteur associatif (dont leur caractère pour la plupart non lucratif). Pour sécuriser les relations entre les collectivités et les associations pour le versement de subvention, il a été jugé préférable de recourir à un contrat qui pose les droits et obligations de chacun.

La réglementation européenne en matière d'aides publiques s'est récemment assouplie (*passage du paquet « Monti-Kroes » de 2005 au paquet « Almunia » de 2012 : voir notamment dossier JA n° 458/2012, pp. 17 s.*). Elle admet désormais qu'une compensation financière versée par une collectivité publique à un opérateur économique en contrepartie d'un service d'intérêt général (subvention) n'est pas contraire à la libre concurrence.

De plus, l'exemption de notification à la Commission européenne de toutes les aides versées à des **services sociaux d'intérêt général (SSIG)** couvre un champ plus vaste de services sociaux. Par ailleurs, le seuil en-deçà duquel les subventions versées aux associations ne sont pas soumises au contrôle européen sur les aides d'État (**seuil de minimis**) a été relevé, passant de 200 000 € à **500 000 € sur 3 ans**. Cela signifie aussi qu'en dessous de ce seuil, un acte de mandatement (autrement dit une convention pluriannuelle d'objectifs) n'est pas nécessaire.

Sécuriser davantage les relations entre les collectivités et le secteur associatif

Le changement de réglementation européenne a été accompagné d'une évolution des textes nationaux, en particulier d'une nouvelle circulaire remplaçant celle du 10 janvier 2010 (*circulaire du Premier ministre n° 5811-SG du 29 septembre 2015*). Elle tient compte de la loi ESS du 31 juillet 2014 qui donne notamment une définition de la notion de subvention pour mettre fin aux incertitudes juridiques par rapport à d'autres modes d'intervention publics. La circulaire « Valls » du 28 septembre 2015 va dans ce sens (voir *Le projet de l'association > Les subventions > Les formes de subventions > Bon à savoir*).

Le Mouvement associatif se félicite de la parution de cette circulaire qui **incite les acteurs publics à opter pour la subvention**, facteur de créativité associative, et **sécurise juridiquement ses modalités d'attribution**. Selon Nadia Bellaoui, Présidente du Mouvement associatif, « dans un contexte de contraintes budgétaires fortes, la circulaire incite les acteurs publics à privilégier une dépense publique efficace qui s'appuie sur l'expertise et la mobilisation citoyennes. Il est donc essentiel que les collectivités territoriales comme les services de l'État s'en saisissent pour servir l'intérêt général. »

Le Collectif des Associations Citoyennes souligne également les avancées de cette circulaire par rapport à la précédente qui entretenait le flou entre commande publique et subventionnement pour le financement des associations. Il relève toutefois certains obstacles et contradictions comme une « démarche partenariale entre associations et collectivités - que la circulaire souhaite encourager - (...) vidée de son sens par l'aggravation du plan de rigueur ». Pour lui, « plusieurs points essentiels demandent à être précisés, qui pourront l'être éventuellement dans le guide d'utilisation qui doit être publié prochainement, et qui fait encore l'objet de discussions », tels « un modèle ultra simplifié de convention pour les subventions en dessous du seuil de 23 000 € » ou bien encore l'harmonisation du formulaire CERFA avec les dispositions de la [circulaire](#), « afin que le questionnaire distingue nettement le cas où les activités ne correspondent que partiellement à des activités économiques, pour que les seuils ne s'appliquent qu'à ces dernières ».

Bon à savoir

Signalons aussi une piste intéressante celle de l'innovation sociale, sujet important dans le cadre des relations entre les collectivités et les associations. La loi ESS du 31 juillet 2014 en donne là aussi, et pour la première fois, une définition (*art. 15*).

Elle doit permettre de lever les réticences et autres préventions des financeurs classiques de l'innovation, aujourd'hui massivement focalisés sur l'innovation technologique, qui ont du mal à appréhender les particularités de l'innovation sociale, telles que la rentabilité limitée, le recours aux sciences humaines, le statut associatif ou coopératif de nombreuses structures.

C'est le conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire qui définira les orientations permettant d'identifier un projet ou une activité économique socialement innovant.

D'autres solutions sont encore envisagées **pour améliorer la sécurité notamment du financement des associations.**

À cet égard, le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale rendu le 20 novembre 2014 (n° 2383) sur les difficultés du monde associatif dans la période de crise actuelle formule **plusieurs recommandations** dont la mise à profit du débat parlementaire pour réécrire l'article 28 (possibilité d'intervention de chaque niveau de collectivité territoriale en matière de culture, de sport et de tourisme) du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République afin de conforter le financement du monde associatif dans sa diversité, ou bien encore généraliser le versement, au moins partiel, des subventions publiques le plus tôt possible dans l'année afin de limiter les difficultés de trésorerie des associations.

La réforme de la commande publique participe à sa façon également à sécuriser les relations entre les collectivités territoriales et les associations en **distinguant mieux les marchés publics d'autres sources de financement.**

D'une part, l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics exclut, pour la première fois, de manière explicite du champ d'application du code des marchés publics les contrats de subvention. De l'autre, elle écarte certains risques de requalification contentieuse en prévoyant explicitement qu'une association non soumise aux dispositions de l'ordonnance doit respecter la plupart des obligations s'imposant aux acheteurs publics si plusieurs conditions précisées par le texte de l'ordonnance sont réunies.

Par ailleurs, cette réforme clarifie la relation marchande attachée aux contrats de commande publique en distinguant mieux les marchés publics et les concessions (dont font désormais partie les délégations de service public) d'autres types de relations ayant un autre objet, à l'instar des baux emphytéotiques administratifs et autres conventions d'occupation domaniale.

Pour aller plus loin :

> Réglementation européenne, passage du paquet « Monti-Kroes » de 2005 au paquet « Almunia » de 2012, Dossier Juris Associations n° 458/2012, pp. 17 s.

Retour sur la page [L'évolution des relations entre les associations et les collectivités territoriales](#)

Juris associations, pour associathèque