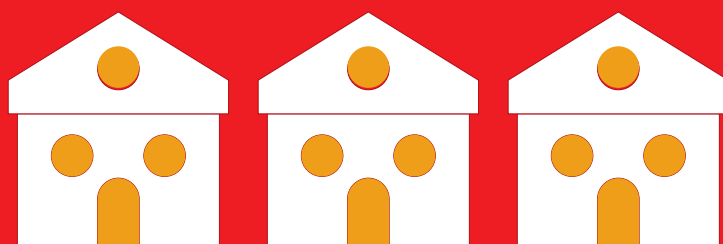


Les intérêts du régime de la subvention



**Petit argumentaire à l'attention
des collectivités locales
et des associations**

mars 2019

Introduction

Au vingtième siècle, lorsqu'une collectivité souhaitait financer une association et lui reconnaître son action en matière d'intérêt local, elle lui versait une subvention.

Mais il semblerait que cela ne soit plus aussi simple aujourd'hui. Pour garantir une efficacité des projets et une sécurité juridique attendue par les collectivités locales, d'autres procédures sembleraient plus pertinentes.

Et si cela n'était qu'une idée reçue ?

Et si le régime de la subvention garantissait des projets de qualité, en adéquation avec les besoins du territoire ?

Et si juridiquement, les collectivités prenaient moins de risques en privilégiant le régime de la subvention plutôt que le marché public et la délégation de service public ?

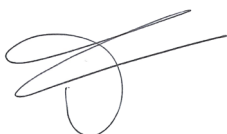
Ce petit guide est à l'usage des collectivités territoriales et des centres sociaux pour construire les bases d'une contractualisation saine, utile pour le territoire et efficiente. Il permet de distinguer clairement les notions et leur cadre d'exercice et souligne les bienfaits de la subvention dans la relation entre la collectivité et l'association, mais aussi pour la santé et le dynamisme du territoire. Le tout en toute sécurité !

Non, le régime de la subvention n'est pas mort !

Bonne lecture.



Alain CANTARUTTI
Délégué général
FCSF



Frédéric AUDRAS
Responsable du service
Veille et Conseils
Territoires Conseils – Localtis
Banque des Territoires



Magalie RASCLE
Directrice du développement
sanitaire et social
CCMSA



Nicolas PORTIER
Délégué général
AdCF

Marché public et délégation de service public : qu'est-ce que c'est ? Comment ça fonctionne ?

MARCHÉ PUBLIC : UNE DÉFINITION

Un marché public est un contrat à titre onéreux passé par une collectivité locale avec un opérateur économique pour répondre à l'un de ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services. Il donne lieu à la rémunération de la prestation pour laquelle le marché est passé. Un marché public implique : l'initiative de la collectivité, un lien direct entre le prix versé par la collectivité et les prestations réalisées, une contrepartie directe pour la collectivité.

DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC : UNE DÉFINITION

Dans le cadre de la délégation de service public, la collectivité confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à une association à qui est transféré un risque lié à l'exploitation du service. En contrepartie, la collectivité reconnaît à l'association un droit d'exploitation éventuellement assorti d'un prix. Si la collectivité a toujours le choix de son association délégataire, ce choix ne peut intervenir qu'au terme d'une procédure de mise en concurrence garantissant l'entière transparence des décisions, ce qui limite considérablement sa liberté.

La délégation de service public est en effet « un contrat de concession, conclu par écrit, par lequel une autorité délégante confie la gestion d'un service public à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix ... » (article L. 1411-1 du Code général des collectivités territoriales).

CE QUI DIFFÈRE ENTRE DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC (DSP) ET MARCHÉ PUBLIC, MALGRÉ LES SIMILITUDES

L'objet du marché public est de délivrer une prestation déterminée sans confier à l'association la gestion d'un service public.

Pour un marché public, le paiement est intégral, immédiat et effectué par l'acheteur public. Pour une délégation de service public, la rémunération est tirée principalement de l'exploitation du service.

Et la subvention alors ?

DÉFINITION LÉGISLATIVE DE LA SUBVENTION

« Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, (...) justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou de financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent ». Article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

L'inscription dans la loi de la notion de « subvention » a permis la sécurisation juridique des associations et le rééquilibrage entre subventions et marchés publics.

QU'EST-CE QUI DIFFÉRENCIE LES SUBVENTIONS DES DSP ET MARCHÉS PUBLICS ?

Le principal critère qui permet d'établir la distinction juridique est la notion d'initiative. Dans le cas d'un marché public ou d'une DSP, c'est la collectivité qui est porteuse de l'initiative tandis que dans le cadre d'une subvention c'est l'association qui définit le besoin et les modalités pour y répondre. Dans le cadre d'une subvention, le projet est initié, conçu et réalisé par l'association.

Même si l'association doit toujours bien être à l'initiative du projet (si tel n'est pas le cas, la subvention pourra être requalifiée), la collectivité doit malgré tout bien s'assurer de l'existence d'un intérêt local justifiant le versement de la subvention mais également que cet intérêt relève de son champ de compétence.

L'octroi de la subvention est justifié par une réponse à un intérêt local/général, au service de la communauté, des habitant-es.

Pourquoi choisir la subvention ?

Puisque c'est la notion d'initiative qui est au cœur de la distinction, il apparaît tout d'abord important de souligner que les associations sont au contact du terrain quotidiennement. Elles sont ainsi porteuses d'une expertise d'usage qui leur permet de contribuer à la définition des besoins du territoire et des habitant-e-s. De plus, leur mission d'interpellation des pouvoirs publics et leur liberté d'expérimenter confère aux associations cette légitimité d'être « porteuse de l'initiative ».

Un risque contenu dans les DSP est la mise en concurrence des associations alors que l'intérêt du territoire réside davantage dans leur mise en coopération. En effet, pour les collectivités, il convient de parvenir à repérer les complémentarités dans les actions et les objectifs (et ce que leur champ de compétence soit commun ou non). Le régime de la subvention est le plus à même pour développer cette synergie entre acteurs bénéfique au territoire.

Il convient également de noter que toutes les associations ne peuvent répondre aux marchés publics dont les complexités de procédures nécessitent un certain degré de professionnalisation et de structuration. Les grosses structures se retrouvent ainsi avantagées face aux autres et ce indépendamment de la pertinence des réponses qu'elles sont à même de mettre en œuvre. Ainsi, ce système contribue à fragiliser les plus petites associations, celles-là même qui possèdent pourtant une connaissance fine du territoire et des habitant-es grâce à leur travail de terrain quotidien.

Par ailleurs, pour la collectivité choisir la subvention, c'est :

- **pouvoir choisir les activités financées** en fonction de la politique publique qu'elle souhaite mettre en œuvre eu égard à l'intérêt que représentent les projets présentés,
- **pouvoir bénéficier d'une souplesse dans la mise en œuvre de l'action publique** car la collectivité peut librement déterminer les projets qu'elle soutient et fixer avec les

associations les objectifs à atteindre. Dans le cas d'une commande publique, le cadre est beaucoup plus rigide et formel puisque la collectivité est tenue de définir précisément au préalable et pour une durée déterminée chacun des services attendus dans un cahier des charges quantitatif et qualitatif,

- **pouvoir contrôler de manière plus étendue l'action de l'association**, notamment dans le cadre de l'article L.1611-4 du CGCT (dans le cas d'un marché public, c'est uniquement sur la prestation concernée),
- **pouvoir remettre en cause l'engagement financier en cas de non-respect des objectifs** et maintenir un contrôle du partenaire financeur,
- **dépenser moins d'argent** : dans un document de 2011, intitulé « Mode d'emploi de la convention pluriannuelle d'objectifs », la CPCA estime en effet qu'une subvention coûte 15 à 20 % de moins qu'un marché public. En effet, si la subvention n'est pas dépensée (partiellement ou totalement) elle peut être récupérée, elle n'est pas soumise aux clauses de révision des prix applicables (ce qui est le cas dans le cadre d'un marché public), ne couvre qu'une partie du coût réel du service (alors que le marché public est la contre-valeur économique du service rendu à la collectivité),
- **moins risqué juridiquement** : selon le guide « Vive les assos ! » établi par le Ministère de la ville de la jeunesse et des sports, on a dénombré en 2013 moins de 10 contentieux sur les subventions contre plus de 6000 sur les marchés publics,
- **pouvoir soutenir l'association sur son fonctionnement** et pas uniquement sur des actions fléchées (ce qui est impossible dans le cas d'un marché public) et contribuer ainsi à endiguer le phénomène de fragilisation du tissu associatif, pourtant indispensable à la vitalité de notre démocratie.

Le choix de la subvention est donc avant tout un choix politique, mais c'est aussi un choix facilitant pour les collectivités car il permet d'établir une relation financière souple et adaptable.

Quelques éléments pour une relation partenariale optimale dans le cadre d'une subvention

La mise en place d'une convention entre la collectivité et l'association qui en est bénéficiaire est obligatoire dès que le montant est supérieur à 23 000 euros. Cette obligation permet d'encadrer l'utilisation des subventions. Ainsi, les conventions doivent prévoir le montant alloué, l'objet et les conditions d'utilisation (il ne doit pas non plus y avoir une liste précise de contreparties qui ouvrirait une requalification possible en DSP ou en contrat de marché public).

Outre son caractère obligatoire, la convention constitue une véritable sécurisation juridique des relations entre financeur et bénéficiaire, elle permet d'établir une relation de confiance entre les partenaires.

Il est aussi possible de mettre en place une évaluation qui permet à la collectivité d'apprécier l'efficacité des actions menées par rapport aux objectifs prédéfinis. Pour l'association, cette évaluation constitue une opportunité pour repérer ses points de faiblesse et ainsi améliorer son action. Les modalités de cette évaluation peuvent être fixées dans la convention, permettant ainsi de définir des objectifs communs entre la collectivité et l'association.

Selon le Code du commerce, si l'association perçoit plus de 153 000 euros de subventions publiques, elle est obligée d'avoir un commissaire aux comptes, d'établir des comptes annuels avec un bilan et un compte de résultat.

Enfin, les conventions pluriannuelles sont à privilégier afin de sécuriser l'association et lui permettre ainsi de mener ses actions de manière optimale.

Outre la contractualisation par convention, d'autres éléments permettent une bonne relation partenariale entre collectivités et associations.

Il est normal que les missions et projets d'une association croisent les intérêts de la collectivité qui veut répondre à des besoins sociaux sur son territoire. Il arrive même que le rôle des associations converge parfois avec les compétences dévolues aux collectivités (petite enfance avec gestion de crèche ou dans celui des activités de loisirs). Pour travailler de manière conjointe sans entrer dans certaines dérives (cahier des charges trop précis, ingérence de la collectivité, contrôle excessif ou infondés) et pour rester dans le cadre de la subvention, plusieurs possibilités existent : réunions de travail, concertation ou encore le recueil d'initiatives.

Cet outil de la circulaire Valls (parue en septembre 2015) propose aux collectivités de définir orientations et objectifs dans lesquelles les associations inscriront les projets menés. Cette démarche s'appuie sur plusieurs fondements : une complémentarité entre la collectivité et les associations du territoire, un diagnostic partagé permettant de partager besoins et réponses à y apporter, la contractualisation du projet associatif, l'évaluation partagée de ce projet (en co-construisant la grille d'évaluation). Cet outil a pour ambition de créer un véritable partenariat entre associations et collectivités.

Les conditions d'une bonne collaboration associations-collectivités locales :

- Rappeler la convergence des intérêts des associations et des collectivités sous le prisme de l'intérêt local,
- Préciser le champ d'action des différentes parties prenantes pour préserver l'autonomie de chacune d'entre elles,
- Avoir un objectif de transparence pour faire comprendre le rôle et les missions des associations et établir un lien de confiance,
- Partager l'évaluation (méthode et résultat attendu) du projet et des actions.

Bibliographie :

- Pour une politique de vie associative et ambitieuse et le développement d'une société de l'engagement, Le Mouvement associatif, mai 2018
- Vives les assos : guide d'usage de la subvention, Ministère de la ville de la jeunesse et des sports, 2016
- Sécuriser les conventions entre centres sociaux et collectivités, URACS, 2019
- Marchés publics et centres sociaux associatifs, Manu Bodinier, 2010
- Circulaire Valls : nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations, 2015
- Fusion d'EPCI, le devenir des établissements d'accueil pour jeunes enfants (EAJE) associatifs, Territoires conseils, 2017
- Fusion d'EPCI, le devenir des centres sociaux intercommunaux agréés CAF, Territoires Conseils, 2016
- Mode d'emploi de la convention pluriannuelle d'objectifs, CPCA, 2011

Territoires Conseils

72, Avenue Pierre Mendès-France - 75914 Paris - Cedex 13
Téléphone : 01 58 50 75 75 - <https://www.banquedesterritoires.fr/france/>

La Caisse centrale de la MSA [CCMSA]

19, rue de Paris - 93000 Bobigny
Téléphone : 01 41 63 77 77 - <https://www.msa.fr/lfy>

Assemblée des communautés de France [AdCF]

22/28 rue Joubert – 75009 Paris
Téléphone : 01 55 04 89 00 - www.adcf.org

Fédération des centres Sociaux et Socioculturels de France [FCSF]

10, rue Montcalm - BP 379
F-75869 Paris Cedex 18
<http://www.centres-sociaux.fr>
Téléphone : 01 53 09 96 16 - Fax : 01 53 09 96 00 - Email : fcsf@centres-sociaux.asso.fr