

DE NOUVEAUX ENJEUX POUR LES ASSOCIATIONS

Comment renforcer leur partenariat avec les collectivités locales pour un meilleur ancrage sur le territoire ? Quels modes de contractualisation possibles ?

LE MERCREDI 14 DECEMBRE 2016
de 18h30 à 20h30

> ESPACE PIERRE-PERRET
Rue Averroès - 72 100 Le Mans



Quelles modalités de contractualisation entre associations et collectivités locales ?



1. Contexte et enjeux
2. Les leviers à disposition des associations

I. Contexte

- **Trente glorieuses**

- Régulation tutélaire des associations
- Isomorphisme non-marchand

- **Depuis 1960/70**

- crise économique et culturelle
- critique de l'excès d'interventionnisme public

⇒ **Emergence de nouvelles formes de régulations :
régulations concurrentielles**

⇒ **New public management (NPM)**

Le New Management Public

- **Origine : 1970**
- **Postulat**
 - Gestion publique = Gestion privée
- **Objectifs**
 - Améliorer le rapport coût / efficacité
- **Comment ?**
 - Modernisation
 - Pragmatisme
 - Contrôle / évaluation

I. A l'échelle européenne

- ✓ Construction du **marché intérieur européen** depuis 1957
- ✓ **4 Libertés de circulation**
- ✓ Encadrement d'une **concurrencée libre et non faussée**
- ✓ Associations = **opérateurs économiques**

I. En France, contexte de transformation de l'action publique

- 30 années de décentralisations successives et de réformes de l'Etat
 - Montée en puissance des collectivités territoriales
 - Réorganisation de l'Etat
 - Période de réduction des déficits publics

I. Un contexte de reconfiguration territoriale porteur de risques

- Evolution des compétences
 - Suppression de la clause de compétences générale
 - Redistribution des compétences des collectivités
- Alternance politique et changement d'interlocuteurs

Conséquences :

Evolution des partenariats associations – pouvoirs publics

- Optimisation gestionnaire
- Multiplication des contrôles, suivi évaluation /
logique de résultats
- Substitution marchés publics / subventions

Substitution des marchés publics aux subventions

2005



51% de financement public

- 37 % de subventions
- 18 % de commandes publiques

2013



45 % de financement public :

- 18 % de subventions
- 27 % de commandes publiques

= Les subventions : un mode minoritaire de financement des associations

Impact de la croissance des marchés publics

Sur les associations

- Perte d'Initiative
- Concurrence
- Emergence d'acteurs privés lucratifs
- Isomorphisme marchand
- Risque d'homogénéisation des pratiques
- Banalisation des associations => découragement du bénévolat

=> 9% des associations locales de taille moyenne ont disparu au cours de cette période

⇒ Un modèle associatif fragilisé

Risques à éviter

- D'instrumentalisation
- D'émergence d'associations « sous-service public » ?
- « Big society »

Plusieurs leviers

- Plusieurs outils mis en place pour conforter le régime des subventions :
 - **Loi ESS du 31 juillet 2014**
 - **Charte des engagements réciproques** entre l'Etat, les associations d'élus, et les représentants du monde associatif
- **Circulaire Valls du 29 septembre 2015** relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations
 - De nouveaux modèles de conventions d'objectifs conformes aux évolutions du droit européen (annexes 2 et 3 de la circulaire)
- **Guide d'usage de la subvention** du 16 mars 2016

Définition légale de la subvention

- La Loi ESS donne pour la première fois une définition légale de la notion de subvention (retranscrite à l'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000) : une définition à droit constant :

« Constituent des subventions les contributions de toute nature, notamment financières, matérielles ou en personnel, valorisées dans l'acte d'attribution, attribuées par les autorités administratives mentionnées au 1^{er} de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action, d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. Ces aides ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisés répondant aux besoins des autorités qui les accordent. »

CARACTÉRISTIQUES DE LA SUBVENTION SELON LA DÉFINITION LÉGALE

- **Initiative de l'association**
- La subvention est accordée par la CP de façon discrétionnaire
- La CP est libre de définir l'importance de son aide
- Le montant de la subvention ne peut excéder le coût de l'activité mise en œuvre
- Les contributions en nature doivent être valorisées. Elles contribuent au financement d'une activité d'intérêt général
- Il est possible de financer aussi bien un investissement que le fonctionnement général ou un projet déterminé
- **L'association ne répond pas à un besoin propre préalablement exprimé d'une autorité publique**
- Une subvention n'est pas une contrepartie économique ; elle n'est pas le prix d'un service individualisé rendu à la CP
- Mais une association peut être subventionnée à 100%
- Au-delà d'un bénéfice raisonnable, un excédent de subvention peut être repris
- La CP peut tenir compte de l'intérêt général de la mission pour décider une valorisation symbolique des contributions en nature
- Les charges de structure peuvent être subventionnées

Subventions

Avantages

- Respect de la spécificité associative
- capacité **d'innovation**, d'adaptation, d'expérimentation, souplesse et rapidité de mise en œuvre
- L'association reste **propriétaire de son projet** mais partage celui-ci avec ses partenaires dans un objectif d'intérêt général
- **Participation des bénévoles**
- Possibilité de mécénat si l'association exerce majoritairement des activités non lucratives
- Possibilité de cofinancements et de partenariats divers
- **15 à 20 % moins cher qu'un marché public** (ne constitue pas un prix et est généralement exonérée de TVA)
- Moins de contentieux qu'en matière de MP
- Lien social, proximité

Inconvénients

- Risque financier supporté par l'association
- Nécessité d'une part d'autofinancement Délais de versements très long
- Annualité budgétaire même en cas de convention pluriannuelle
- Octroi discrétionnaire Reversement des subventions non utilisées ou non intégralement consommées – reversement de la « surcompensation »
- Importance des contrôles pesant sur les associations subventionnées (CAC, publication des comptes si total des subventions > à 153 000€/an)

LA NOTION DE COMMANDE PUBLIQUE

- L'administration cherche à satisfaire un besoin qui lui est propre ou confié à un tiers, qui agit sous son contrôle, la **gestion d'un service public**
- Il s'agit de **contrats à titre onéreux** passés avec un opérateur économique agissant sur un **marché concurrentiel**
- Caractéristiques :
 - L'administration définit ses **besoins quantitatifs et qualitatifs** dans un **cahier des charges**
 - Elle doit procéder à une **publicité préalable** et à une **mise en concurrence**
 - Elle verse un **prix** qui est la contrevaletur économique du service qui lui est rendu

Définition de la commande publique

- Marché public :
 - Contrat conclu *par un ou plusieurs acheteurs avec un ou plusieurs opérateurs économiques*
 - ***Pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services***
 - En échange d'un prix

- Délégations de service public :
 - Contrat de concession par lequel une autorité délégante confie la gestion d'un service public à un ou plusieurs opérateurs économiques.
 - Il n'est pas rémunéré par un prix versé par l'administration, mais par les recettes d'exploitation du service.
 - ***Le risque lié à l'exploitation du service est assumé par le délégataire : cela implique une réelle exposition aux aléas du marché.***

MP/ DSP, une caractéristique commune : répondre à un besoin identifié de la collectivité publique

- Soit en lui permettant d'acquérir un bien qui entre dans son patrimoine ou un service dont elle a directement besoin
- Soit en gérant à sa place et sous son contrôle un service public qui lui incombe soit de par la loi soit parce qu'elle l'a créé avant de le déléguer
- => **obligation de mise en concurrence**

Commande publique

Avantages

- En cas de marché public : absence de risque économique en principe pour l'association, mais
 - Nécessité pour l'association de connaître précisément ses prix de revient
 - Dans une négociation avec la CP, refuser des propositions non viables économiquement
 - Obligation en principe pour la CP de refuser des offres anormalement basses
- La CP élabore un cahier des charges et maîtrise la commande
- Délais de paiement encadrés
- Les mises en concurrence permettent aux associations d'intervenir sur des territoires où elles n'étaient pas implantées
- Les offres présentées par les associations sont généralement économiquement plus avantageuses, logique non lucrative

Inconvénients

- La spécificité associative disparaît, l'association cesse d'être un partenaire pour devenir un prestataire interchangeable
- Formalisme de la commande publique difficilement accessible aux petites associations locales
- Favorise la concurrence commerciale et entraîne une fiscalisation de l'association (TVA, IS, CET)
- Surcoût pour la collectivité publique de 15 à 20%
- Perte du mécénat
- Démotivation des bénévoles
- Modification du rapport aux usagers: ce ne sont plus des membres co-auteurs du projet associatif
- Développement de logiques de concurrence entre associations, et non plus de partenariat
- Critères d'évaluation plus quantitatifs et économiques que qualitatifs
- Conséquences sociales d'une perte de marché: généralement absence de transfert du personnel au nouveau titulaire du marché public.

Objectifs Circulaire VALLS :

- Refaire des subventions un mode normal de relations entre les collectivités publiques et les associations
- Selon la circulaire :
 - Les marchés publics « réduisent la capacité d’initiative des associations »
 - « *Le recours à la subvention doit donc être privilégié dès lors que le projet financé s’inscrit dans son champ* ».
 - Une volonté de « *conforter le rôle des associations dans la construction de réponses originales et pertinentes* »
- Un double appel à :
 - « *décliner la Charte des engagements réciproques aux plans sectoriels et territoriaux* »
 - « *favoriser dans la durée le soutien aux associations concourant à l’intérêt général* »

Circulaire VALLS (29/09/2015)

- Plusieurs annexes :
 - 1° Règles encadrant les relations financières des collectivités publiques avec les associations tant en droit interne qu'en droit européen
 - 2° Modèle « simplifié » de convention pluriannuelle d'objectifs pour un montant de subvention inférieur au seuil de minimis
 - 3° Modèle pour des subventions supérieures au seuil de minimis
 - 4° Modalités d'instruction des demandes de subventions par l'administration
 - 5° Rôle des directions départementales et régionales de la vie associative

Annexe 1 : règles du droit européen

- La difficulté du droit des subventions provient de la conjugaison des deux législations :
 - En droit interne : nécessité de préserver l'initiative privée sans laquelle nous ne serions pas dans le champ d'application de la subvention
 - En droit européen :
 - Nécessité d'un acte de puissance publique (mandatement)
 - reconnaissant l'intérêt général qui s'attache à l'activité de l'association
 - imposant à celle-ci une obligation de réaliser l'activité d'intérêt général dans le respect des principes du service public (mais peut résulter du choix de l'association ou des obligations résultant d'un agrément)

LE DROIT DES SUBVENTIONS

OU COMMENT CONJUGUER DROIT FRANÇAIS ET DROIT EUROPÉEN

Le droit interne

- En droit interne : nécessité de préserver l'initiative privée sans laquelle nous ne serions pas dans le champ d'application de la subvention
- < à 23.000 € sur une année pour un même subventionneur (subv. en espèce et en nature) : pas d'obligation de convention écrite
- Délibération et/ou simple notification de la décision à l'association bénéficiaire
- > à 23.000€ sur un an : convention écrite obligatoire fixant le montant de la subvention, l'objet et les conditions d'utilisation de la subvention allouée

Le droit communautaire

- Le régime des aides d'Etat
- La nécessité d'un mandatement au-delà du seuil des aides *de minimis* de 500.000 € sur 3 ans, reconnaissant l'intérêt général qui s'attache à l'activité de l'association et imposant à celle-ci une obligation de réaliser l'activité d'intérêt général ainsi reconnue dans le respect des principes du service public
- Le droit européen reconnaît l'existence de services publics d'initiative privée
- *La convention de subvention: Un exercice rédactionnel impliquant à la fois la reconnaissance de l'initiative de l'association (droit interne) et imposant les conditions d'un mandatement (droit européen)*

Les « petites » subventions inférieures au seuil *de minimis* sont présumées compatibles avec le droit européen

- Les subventions « *de minimis* » sont d'un montant trop faible pour fausser la libre concurrence :
 - Seuil de droit commun : 200.000 € sur 3 ans
 - Seuil spécifique aux SIEG : 500.000 € sur 3 ans
- **Pas de formalisme particulier en dessous des seuils de minimis :**
 - Mais nécessité d'une convention écrite au-delà de 23.000 € de subvention (cf. Modèle de subvention de l'annexe 2 de la circulaire Valls)
 - Les pouvoirs publics doivent informer le bénéficiaire sur le caractère de subvention de minimis des aides accordées
 - Pour chaque demande de subvention, l'association doit préciser le montant global des aides de minimis perçues
 - Les avantages en nature (mises à disposition gratuites par exemple) entrent en ligne de compte pour le calcul du seuil : calcul d'un équivalent subvention
 - S'agissant du seuil de 500.000 € : la collectivité publique doit qualifier l'activité de SIEG pour justifier le fait qu'elle retient ce seuil et non celui de 200.000 €

Les subventions moyennes accordées aux SIEG

- Au-delà de 500.000 € de subventions sur 3 exercices mais en dessous de 15M€ par an : nécessité d'une convention de subvention valant « mandatement » (convention d'objectifs de l'annexe 3 de la circulaire VALLS) :
 - Il doit s'agir d'un **acte exprès et explicite** de la puissance publique, de nature législative, réglementaire ou contractuelle
 - L'autorité publique reconnaît que l'activité considérée présente le **caractère d'un SIEG**
 - Le gestionnaire du SIEG prend l'engagement d'exercer cette mission dans les conditions du service public
 - Montrer l'absence de « surcompensation » => charges et produits liés à l'activité, en dehors du bénéfice raisonnable

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.

CPO (si montant > 500 000 euros)

- Détermination des coûts de l'action
 - Les coûts annuels prennent en compte tous les produits et recettes affectés au projet et notamment :
 - Les coûts directement liés à la mise en œuvre du projet qui
 - Sont liés à l'objet du projet
 - Sont nécessaires à la réalisation du projet
 - Sont raisonnables selon un principe de bonne gestion
 - Sont engendrés pendant le temps de la réalisation du projet
 - Sont dépensés par « l'association »
 - Sont identifiables et contrôlables
 - Les coûts indirects (= frais de structure) éligibles sur la base d'un forfait de X% du montant total des coûts directs éligibles.

Les grosses subventions aux SIEG

- Au-delà de 15M€/an : obligation de demander une autorisation à la commission européenne préalablement à tout versement
- Les subventions accordées à certains services sociaux sont exclues de notification à la Commission européenne, même si leur montant dépasse 15M€/an :
 - Cela concerne : les hôpitaux, les soins de santé et de longue durée, la garde d'enfants, l'accès et réinsertion sur le marché du travail, le logement social et l'inclusion sociale de groupes vulnérables
 - Tous les SIEG ne sont donc pas concernés. Difficulté de définir le périmètre des SSIG concernés

Les subventions accordées aux SIEG

Les aides publiques
Paquet « ALMUNIA »

Les petites aides
« De minimis » aux SIEG
< 500.000 € sur 3 ans
Présumées compatibles
Pas d'exigences particulières
hormis la qualification SIEG
Formalisme limité

Les aides moyennes
> 500.000 € / 3 ans < 15M€/an
Mandatement
Reconnaissance SIEG
Règles de financement prédéfinies
Absence de surcompensation

Les très grosses aides
> 15M€/an accordées aux SIEG
Notification préalable à la
Commission européenne
Sauf pour certains Services
sociaux;
sans limitation de montant

Conclusion

- Une dynamique de co-construction et de partenariat réaffirmée mais à concrétiser
- Des leviers juridiques à activer : loi ESS, circulaire Valls
- Un guide d'usage de la subvention à diffuser largement auprès des collectivités locales
- Un argumentaire politique à faire valoir auprès des acteurs publics

Annie FONDRILLON

Présidente de la MJC Hervé Bazin, Le Lude

Anthony TRIFAUT

Adjoint au Maire de Monfort-le-Gesnois,
en charge de la proximité, de la vie associative et sportive

Sandrine RABAUD

Adjointe au Maire de Coulaines,
en charge du sport pour tous

Emile CARMONA

Président des JS Coulaines