



Relations entre associations et collectivités.

Apprendre à négocier le bien commun

Ce document est issu d'une réflexion initiée dans le cadre de notre engagement au sein de la Fédération des centres sociaux. Elle a été mise à jour et actualisée en novembre 2012 à l'occasion d'une formation pour les membres du GRAINE Rhône-Alpes.

Une association peut exister « de fait » c'est à dire sans déclaration. Elle n'a pas de personnalité morale mais peut contester la légalité de certains actes administratifs. C'est un droit fondamental refusé par des dictatures.

Les associations déclarés sont gérés par la loi 1901 en France (hors des 3 départements de l'Alsace-Moselle).

On estime un petit peu plus d'1 million le nombre d'associations déclarés et en activité en France.

Nous commencerons par une analyse juridique du fait associatif et de son financement avant d'élargir notre réflexion d'un point de vue politique et d'esquisser des lignes stratégiques.

1. Régime juridique des associations

L'association est un contrat de droit privé (cf loi en Annexe)

Les statuts comportent obligatoirement :

- le titre exact de l'association, qui doit être original
- le siège social lieu où est consultable le **registre spécial**, relevé des décisions importantes (choix des dirigeants, délégations de pouvoirs...) ;
- le but, ou objet, de l'association ; les moyens mis en œuvre (entre autres la collecte de fonds) doivent servir à atteindre ce but ;
- d'une manière générale toutes les informations requises pour le dépôt en préfecture mais il n'est pas obligatoire de créer un bureau ou un conseil d'administration

Pour permettre un bon fonctionnement, les statuts doivent permettre le fonctionnement au jour le jour, mais aussi la gestion de crise : définir qui a le pouvoir de décision, qui peut dissoudre l'association, comment résoudre une situation de blocage, comment reprendre l'association si personne ne s'en occupe pendant plusieurs années, qui peut adhérer, comment on perd sa qualité de membre... L'association peut avoir un règlement interne, qui peut se modifier plus facilement que les statuts et permet de s'adapter plus rapidement à des situations nouvelles.

L'association peut être condamnée en tant que personne morale, tant au niveau civil (paiement de dommages et intérêts) qu'au niveau pénal (paiement d'une amende ou dissolution). Même si un dirigeant représente l'association au tribunal, c'est bien l'association elle-même qui est condamnée. Mais les membres de l'association peuvent eux aussi être condamnés, par exemple pour mauvaise gestion.

Par ailleurs, une association peut se retourner contre un ou plusieurs de ses membres, se désolidariser d'eux, et demander à ce que des adhérents soient condamnés à la place de l'association. En ce qui concerne les dirigeants, leur responsabilité est appréciée par le tribunal en fonction des faits ; ils peuvent éventuellement être condamnés pour des actes faits par d'autres personnes (article 1384 du code civil : *On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre, ou des choses que l'on a sous sa garde*).

La notion de responsabilité est une notion complexe ; une association ne peut reprocher à un de ses membres d'avoir manqué à ses fonctions (par exemple mauvaise gestion) que si cette personne avait un mandat clair de la part de l'association (par exemple décrit dans les statuts ou bien dans une décision du conseil d'administration) et si cette personne avait les moyens (matériels, financiers, formation, expérience) pour mener à bien son mandat.

2. Cadre juridique du financement

* Droit européen

¹La principale source de transformation est due au cadre législatif européen qui constitue une norme de droit supérieure. L'Union Européenne s'est fondée historiquement autour de la libre circulation des biens et des services. La Commission européenne a donc pour mandat de supprimer tout ce qui peut constituer un frein à la libre concurrence sur le « marché intérieur ». Elle se dote pour cela d'un arsenal juridique spécifique constitué de directives que les États membres doivent transposer dans leurs lois nationales.

Une définition assez restrictive d'un service d'intérêt général (SIG) a été adoptée. Elle est définie par les Etats dès lors qu'il y a une de ces conditions :

- soit la mise en œuvre des droits fondamentaux ;
- soit la couverture des risques sociaux (couverture santé, la retraite...) ;
- soit la satisfaction des besoins sociaux de base

Une fois l'intérêt général reconnu, ce service peut être considéré :

* **Les Services Non-Économiques d'Intérêt Général (SNEIG)** sont constitués par les fonctions régaliennes (défense, police, justice) ou par les régimes de protection sociale et d'éducation obligatoire. Ceux-ci sont principalement du ressort des États et non concernés par les directives de la Commission Européenne.

* **Les Services d'Intérêt Économique Général (SIEG)** reconnus dès le traité de Rome adopté en 1958². L'encadrement des SIEG est assez strict. Il a été défini plus précisément dans un arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes dit Arrêt Altmark³ puis dans différentes directives. Être considéré comme SIEG a des avantages intrinsèques notamment celui de ne pas être soumis obligatoirement à un régime de mise en concurrence et celui de pouvoir faire l'objet d'apports financiers de l'État en compensation des missions de service public (« aides d'Etat »). L'objectif reste de limiter les « entraves à la concurrence »

Pour être considéré comme un SIEG :

- Être distingués au travers d'un « **mandatement** »⁴. Cela implique que la puissance publique a le monopole de la définition de l'intérêt général permettant l'affectation d'un financement. Le mandatement, est défini par la commission comme « *l'acte officiel qui confie à l'organisme concerné la prestation d'un SIEG* »

1 Nous avons tenté dans cette partie une simplification d'un droit européen et d'enjeux éminemment complexes.

L'ensemble peut être appréhendé plus précisément à travers les analyses, les positionnements et les propositions du Collectif SSIG www.ssig-fr.org

2 Article 90 « *Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie.* ». Le protocole n°26 sur les services d'intérêt général du Traité de Lisbonne en vigueur au 1er décembre 2009 précise : « *le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs; (...); - un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs. Les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des États membres pour fournir, faire exécuter et organiser des services non économiques d'intérêt général.* »

3 L'arrêt Altmark du 24 juillet 2003 énonce quatre critères pour qu'une offre de services puisse entrer dans le champ des SIEG (Services d'intérêt économique général). Il s'agit 1. du caractère de nécessité du besoin à satisfaire ; 2. du caractère particulier de la mission impartie ; 3. d'obligations spécifiques de service public imposées comme contrepartie directe à la subvention ; 4. pour les entreprises chargées de la gestion du SIEG : une obligation de mandatement

4 Obligatoire depuis la directive Services applicable au 1er janvier 2010

et indique la mission ainsi que l'étendue et les conditions générales du fonctionnement du service ». Le mandat doit indiquer :

- * la nature et la durée des obligations du service public c'est à dire la description de l'activité, des obligations tarifaires (et non comme en droit français le principe d'égalité d'accès, de qualité, de continuité temporelle et territoriale, principes qui peuvent inspirer la définition)⁵
- * les entreprises et le territoire concerné,
- * la nature des droits exclusifs ou spécifiques
- * les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation.

Sans mandatement, la concurrence est la règle. En France, l'Etat n'a pas procédé à un mandatement pour l'ensemble des services sociaux et éducatifs⁶. C'est donc aux collectivités locales de réaliser ce mandatement par une délibération. Ils peuvent être contrôlés par la Cour de Justice des Communautés Européennes qui va apprécier s'il n'y a pas d'erreur manifeste d'appréciation⁷.

La mise en œuvre de ce « service public » peut être assurée par elle-même, par un marché public ou par une subvention conventionnée.

- Ces services peuvent faire l'objet d'une **compensation** financière (sous quelque forme que ce soit : subvention, marché public...) mais ne doivent pas être l'objet de « surcompensation » financière. Les aides d'Etat doivent couvrir le coût du service public. La formule est la suivante :

« charges-recettes + bénéfice raisonnable ($\pm 10\%$) »

S'il y a surcompensation, 10% peuvent être reportée en année n+1. La compensation doit être définie en amont selon des paramètres objectifs et transparents. Elle doit être contrôlable. Elle sous-entend que, vu le faible risque encouru par le financement par la puissance publique, la rémunération du capital et ou des investisseurs doit être limitée.

- Les aides d'Etat supérieures au seuil des **minimis** (500 000€ sur trois ans intégrant les mises à disposition depuis le paquet Almunia-Barnier) doivent être notifiées à la Commission qui contrôle le fait que le service est bien d'intérêt général.

L'Union Européenne ne distingue pas au sein des SIEG les opérateurs à but lucratif (sociétés commerciales) et les opérateurs à but non lucratif (coopératives, mutuelles et associations) et les considère sous le même régime comme des opérateurs économiques⁸.

Certains services sont définis comme des services sociaux d'intérêt général (SSIG). Ce sont ceux où il y a « *un fonctionnement fondé sur la solidarité, une absence d'équivalence entre prestations et cotisations, un caractère polyvalent et personnalisé, une absence de but lucratif, une participation de volontaires et de bénévoles, un ancrage marqué dans la tradition* »

⁵ Les États membres peuvent également veiller à ce que le prix du service fourni ne soit pas le seul critère déterminant le choix du prestataire de services. (Almunia-Barnier Art. 76-2)

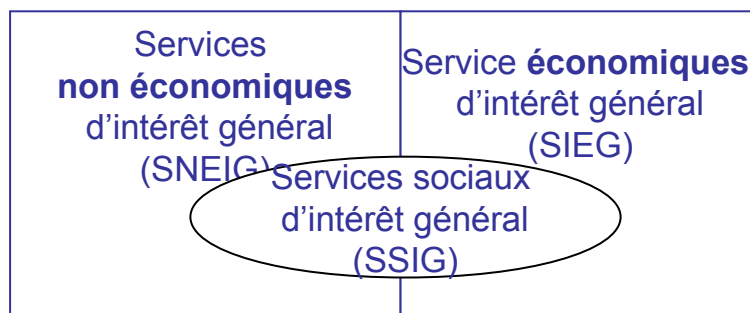
⁶ Le logement social, l'hébergement d'urgence, les établissements sociaux et médico-sociaux, la protection judiciaire de la jeunesse, les organismes s'occupant de mesures d'accompagnement social personnalisé, les organismes d'accueil communautaires et d'activités solidaires (à l'image des communautés Emmaüs) sont couverts par des formes de mandatement dans la loi. Il n'en n'est pas de même pour les services de garde de petite enfance ou l'éducation à l'environnement.

⁷ Les opérateurs lucratifs sont ainsi implicitement incités à mener des recours pour contester les oligopoles d'intérêt général constitués dans certains secteurs : logement social, complémentaires santé...

⁸ Repris en droit français dans la circulaire du 18 janvier 2010 qui déclare : « *La réglementation dite des « aides d'État » s'applique à toute « entreprise » recevant un financement public dès lors qu'elles exercent une activité « économique » d'intérêt général, et ce quel que soit son statut juridique, pour la partie de son activité qui est « économique (...) Est qualifiée d'activité économique toute offre de biens et de services sur un marché. Seules échappent à cette qualification les activités liées à l'exercice des prérogatives de puissance publique ou certaines activités identifiées par la jurisprudence communautaire, comme les prestations d'enseignement public ou la gestion de régimes obligatoires d'assurance. (...) Dans la pratique la grande majorité des activités exercées par des associations peuvent être considérée comme des activités économiques* ».

culturelle »⁹

- Comme les régimes de protection sociale, le logement social, les soins de santé et de longue durée, la garde d'enfants, l'accès et la réinsertion sur le marché du travail, l'inclusion sociale des groupes vulnérables¹⁰.
- Les SSIG sont exemptés de notification.
- « Pour les SSIG, les États membres veillent à ce que les pouvoirs adjudicateurs puissent prendre en compte la nécessité d'assurer la qualité, la continuité, l'accessibilité, la disponibilité et l'exhaustivité des services, les besoins spécifiques des différentes catégories d'utilisateurs, la participation et le renforcement de la position des usagers, ainsi que l'innovation » (Almunia-Barnier Art. 76-2)



9 Faisceau d'indices déterminés par la Commission Européenne en 2006.

10 art.2.1c du paquet Almunia-Barnier

* Droit français

Il existe deux grands régimes contractuels possibles (subvention et commande publique) mais ils n'ont pas le même poids. Le premier est défini par des circulaires et par la jurisprudence tandis que le second bénéficie d'un code entier. La plupart des juristes sont donc formés au second sans l'être au premier.

a. La subvention

Le régime de la subvention n'est pas défini précisément par la loi. Il n'existe pas de code du partenariat comme un code des marchés publics. Elle est mentionnée sans définition dans l'article 6 de la loi du 1er juillet 1901 sur les associations qui mentionne les possibles « *subventions de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics* ».

Une instruction de 2001¹¹ les a détaillé : « *Il y a subvention lorsqu'il s'agit pour une collectivité d'apporter un concours financier aux activités d'une association qui a bâti un projet spécifique. On ne se trouve pas alors dans le cadre d'une relation de marché public. En effet chaque fois qu'une collectivité décide de participer financièrement, dans une proportion qui peut fortement varier d'un cas à l'autre, à un projet élaboré par une association, et qui répond aux besoins de cette dernière, on se trouve alors dans le domaine de la subvention qui n'appelle pas de mise en concurrence préalable. Cela reste vrai même si le projet associatif se trouve être un projet d'intérêt général dans un domaine où l'administration pourrait aussi intervenir. De même, l'octroi d'une subvention peut s'accompagner d'un contrat afin que la personne publique convienne avec l'association des objectifs qui justifient une participation financière, prévoient des moyens de contrôle et des échéanciers de versement, sans pour autant donner au contrat passé à cet effet le caractère d'un marché public ou d'une délégation de service public.* » Cette contribution financière de la personne publique à une opération qui présente un caractère d'intérêt général, est initiée et menée par un tiers pour répondre à des besoins que celui-ci a défini.

La notion de subvention est détaillée par la circulaire, dite Fillon, du 18 janvier 2010, qui vise à "*clarifier et sécuriser le cadre juridique des relations financières entre les pouvoirs publics et les associations*". La circulaire réaffirme cinq principes :

- La réglementation européenne des aides d'État s'applique aux associations.
- L'octroi d'une aide publique aux associations est possible par l'acte de mandatement.
- La réglementation européenne n'impose pas par elle-même le recours à la procédure de passation des marchés publics.
- L'initiative du projet par l'association permet le recours à la subvention.
- La directive européenne dite "service" est sans lien avec la question des subventions aux associations.

Elle formule des critères d'évaluation qui rendent possible la subvention

- **L'association répond à un objet d'intérêt général** (ne pas défendre des intérêts particuliers ou seulement l'intérêt de ses membres, être ouverte à tous sans discrimination, activité non lucrative, gestion désintéressée, travailler en réseau ou partenariat avec d'autres associations notamment). L'intérêt général n'est pas vraiment défini juridiquement si ce n'est par le fait qu'il s'oppose à un intérêt particulier. Cela s'oppose à d'autres conceptions de l'intérêt général : celle de la promotion des intérêts des citoyens les plus fragiles (enfants, handicapés...), celle de la recherche d'une plus grande égalité ou bien celle issue de la délibération des différentes parties prenantes... L'absence de définition juridique fragilise donc la subvention car les intérêts particuliers auxquels elle s'oppose sont souvent eux démontrés (droit de propriété par

11 Parue le 28 août 2001 au Journal Officiel

exemple).

- **Fonctionnement démocratique** (renouvellement et réunions régulières des instances dirigeantes, AG accessible, élection de l'instance dirigeante par l'AG avec voix délibérative aux membres, diffusion de l'information nécessaire en amont d'une prise de décision, modalités de vote précisées dans les statuts).
- **Transparence financière** (comptes accessibles, comptes publiés au JO ou adressés aux administrations partenaires, ne pas dépendre d'un seul financeur pour ne pas être qualifié d'association para-administrative ; transmettre les comptes-rendus d'activité ; respecter les obligations déclaratives).
L'octroi d'une subvention doit s'accompagner d'un contrat au-delà de 23000€¹² afin que la personne publique convienne avec l'association des objectifs qui justifient une participation financière, prévoit des moyens de contrôle (obligatoire pour les collectivités) et des échéanciers de versement sans pour autant donner au contrat passé le caractère d'un marché public¹³.
Les associations qui perçoivent plus de 75 000€ de subventions publiques, elles doivent établir une comptabilité certifiée par un commissaire aux comptes¹⁴.
Au delà de 500 000€ sur trois ans, il faut également notifier la subvention à la Commission Européenne.
- **Initiative du projet** : Elle est au cœur de la distinction juridique. *« Si la collectivité est à l'initiative du projet, on se situe dans le cadre de la commande publique. L'initiative n'appartient pas à l'association, mais à la collectivité, qui cherche ainsi à répondre à un de ses besoins : l'association est alors prestataire de service. (...) Si le projet émane de l'association : elle ne répond pas à un besoin préalablement défini par la collectivité, pour le compte duquel elle agirait comme prestataire rémunéré, avec une contrepartie directe. »* (Annexe 1 de la circulaire). Cette notion d'initiative n'est pas défini dans la loi mais la jurisprudence¹⁵ l'a reconnu
Dans bien des cas, l'initiative est conjointe. Le projet s'élabore en concertation.
L'initiative est alors fonction d'une série d'indices :
 - la préexistence de l'association
 - la capacité d'initiative et la consistance du projet associatif
 - l'engagement bénévole
 - le processus décisionnel de l'association et son indépendance des pouvoirs publics
 - l'existence d'une demande formelle
 - l'existence préalable ou non d'un service similaire sur le territoire
 - la compétence obligatoire de la collectivitéIl faut être particulièrement vigilant dans la rédaction de la convention à ce que les mots ne laissent pas induire le fait que certains services ou activités sont issus de la collectivités ou bien que celle-ci bénéficie de contreparties directes. La mention d'intérêt général doit être spécifiée. La présence d'indicateurs d'activités comprend un

12 Rendu obligatoire par la circulaire du 27 janvier 1975.

13 Cette loi du 12 avril 2000 dont l'article 10 a imposé la rédaction de ces conventions mais a aussi réduit la distinction entre subventions et marchés publics puisque la limite entre la définition d'objectifs et de moyens et la prescription d'activité peut être très ténue.

14 article L.2313-1-1 du CGCT, créé par l'ordonnance du 26 août 2005

15 Cela fut défini en jurisprudence par le Conseil d'État dans l'avis sur la cinémathèque française (18 mai 2004).
L'arrêt Commune d'Aix en Provence (6 avril 2007) spécifie cette dimension d'initiative autonome et de reconnaissance de la dimension d'intérêt général de l'action engagée. *« Lorsqu'une association exerce sous sa responsabilité, et sans qu'une collectivité publique en détermine le contenu, une activité dont elle a pris l'initiative, elle ne peut, en tout état de cause, être regardée comme bénéficiant de la part d'une personne publique de la dévolution d'une mission de service publique. »*

risque de requalification de l'activité sous la forme d'un marché public.

Les subventions sont

- **discrétionnaires**. Elles peuvent attribuer ou non une subvention sans avoir à le justifier. Elle n'est pas soumise à motiver ses refus.
- **aléatoires**. Elles peuvent donc être arrêtées sans justification à leur échéance. Le cas où une collectivité publique décide de recourir aux règles de la commande publique n'est pas en soi une cause d'irrégularité. Mais elle doit alors respecter les règles de transparence des procédures et d'égalité d'accès et de traitement des candidats au risque de tomber dans le délit de favoritisme. Les conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO)¹⁶ sont un engagement moral plus que juridique. Cette convention ne s'appliquera qu'à la condition le budget correspondant soit voté chaque année par la collectivité territoriale, du fait de la règle de l'annuité des budgets publics. Une convention pluriannuelle est donc davantage un engagement moral qu'une garantie juridique.
- **Sans contreparties directes** mais conditionnée à certaines règles de légalité, d'exécution des objectifs...

Les subventions peuvent être de nature financière ou par la mise à disposition de moyens en nature (équipements, personnel)

Seuls les partis politiques et les associations strictement culturelles ne peuvent recevoir de subvention. Cependant, pour les associations dites « mixtes », qui présentent une activité principalement ou accessoirement culturelle, souvent associée à une activité culturelle, militante ou touristique, le Conseil d'Etat a récemment assoupli sa jurisprudence au travers de cinq arrêts du 19 juillet 2011. Ainsi, une collectivité peut soutenir des actions promues par ce type d'association à condition de garantir un « fléchage exclusif de la subvention » au travers d'une convention, convention alors obligatoire quelque soit le niveau de subvention et incluant une clause prévoyant le remboursement de la quote-part de la subvention qui n'aurait pas été utilisée. L'objectif est ainsi d'éviter tout risque de subvention indirecte aux activités strictement culturelles de l'association.

La répartition de ces subventions entre l'ensemble des associations locales que souhaite soutenir la collectivité territoriale est souvent un enjeu politiquement sensible. En effet, le montant des subventions accordées est parfois avant tout l'héritage de l'histoire, voire des liens personnels qui peuvent lier telle association à tel élu. Souhaitant progresser vers une politique de subvention plus équitable et transparente, certaines collectivités se sont dotées de critères objectifs de financement affichés au travers de charte de partenariat. Il est parfois délicat, tant de justifier politiquement des financements exceptionnels, que de rétablir une répartition plus équitable en fonction de critères objectifs (nombre d'adhérents, résultats en compétition, accessibilité aux personnes handicapées, politique de formation des encadrants bénévoles, etc.)

Les appels à projet thématiques n'ont pas de contours juridiques précis. Ils laissent de la place aux initiatives tout en mettant en concurrence tacite les associations. Ils permettent ensuite à une collectivité d'apporter une contribution sous la forme d'une subvention.

Les prestations de service consistent dans la prise en charge systématique dans la limite d'un plafond de services et de missions qui correspondent à des critères et font l'objet d'un agrément (prestation de service « animation globale » pour les centres sociaux)

16 Définies dans la circulaire du 16 janvier 2007 relative aux Conventions Pluriannuelle d'Objectifs

b. La commande publique : marché public

La collectivité achète un service ou une prestation à un tiers. Elle a une contrepartie directe.

Les marchés publics sont « *des contrats conclus à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées par les personnes morales de droit public pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services* »¹⁷.

Il y a marché public lorsque l'administration exprime de son initiative un besoin qui lui est propre (et non un besoin défini par l'association) et qu'elle demande à un prestataire extérieur de lui fournir les biens ou prestations de nature à satisfaire ce besoin en contrepartie d'un prix. Le paiement est intégral, immédiat et versé par la personne publique.

– **Les marchés sans formalité préalable** concernent des prestations de moins de 20 000€ où l'acheteur n'est pas soumis à une obligation de mise en concurrence (décret du 19 décembre 2008). Elle doit pour cela définir les prestations par référence à des normes et envoyer un avis d'attribution à l'Office des Publications des Communautés Européennes.

– **Les marchés à procédure adaptée** sont librement fixés par la personne publique à condition de mettre en concurrence les candidats. A partir de 90.000€, la publicité préalable est obligatoire. Il peut être utilisé jusqu'à 206.000€ pour les collectivités locales et 130 000€ pour l'Etat.

– **Les marchés à procédure formalisées** concernent les marchés de plus de 206.000€ et plus de 130.000€ avec appel d'offre et publicité préalable obligatoires.

Le Code des Marchés Publics institue des modalités particulières de passation pour les marchés de services sociaux et sanitaires, récréatifs, culturels, sportifs ou éducatifs (article 30)

- services de centres de vacances et de centres de loisirs sans hébergement, classes de découverte, séjours jeunes et linguistiques ;
- services d'animation culturelle et socioculturelle ;
- services concernant les actions éducatives péri et post-scolaires ;
- services de spectacles musicaux, de danse, de théâtre, de représentations artistiques et de cirques, de spectacles de sons et lumières, fournis par des producteurs ou des artistes amateurs ou professionnels;
- services d'organisation et de promotion des manifestations sportives ; services d'évaluation, d'enregistrement ou de contrôle des prestations sportives ; services d'exploitation des installations sportives;
- services de parc de récréation, de plages, de parcs d'attraction ;

Les critères d'un marché public ne sont pas forcément fondés sur le moins-disant mais peuvent l'être sur le mieux-disant (clauses d'insertion permises dans le code des marchés public par exemple)

c. La Commande publique : Délégation de Service Public

La délégation de service public a été mise en place par la loi du 29 janvier 1993 (dite loi Sapin) relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. C'est « *un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du*

¹⁷ art 1er du code des marchés publics ; complété par le décret n°2001-10 du 7 mars 2001

service. » (art 1411-1 CGCT)

Cette délégation fait l'objet d'un appel d'offre public s'appuyant sur un cahier des charges définissant les conditions de réalisation du marché, les critères de choix du délégataire.... Elle doit donner lieu à un contrat qui qualifie la gestion déléguée, les modalités de contrôle.... Le cahier des charges doit assurer une certaine autonomie au délégataire. La procédure peut être classique (liste de candidats pouvant présenter une offre puis choix), simplifiée (choix du délégataire admis à présenter une offre)

Dans le cadre de la DSP, l'exploitation du service permet d'assurer tout ou partie de la rémunération (ex : la gestion de l'eau, un cinéma, théâtre, piscine, palais des congrès, stade...). Dans la pratique, la différence entre un marché public et une délégation de service public est réalisée à partir du critère du risque d'exploitation : « est-ce que l'opérateur continue d'assumer un risque d'exploitation ?¹⁸ » Ce n'est pas un pourcentage mais le risque réel qui est pris en compte. Par exemple, dans le cas d'une cantine scolaire, s'il y a une subvention d'équilibre, il n'y a pas de risque d'exploitation, c'est donc un marché public. En principe, un usager paye un prix dans le cadre d'une DSP et le reste est compensé par le service public. Cela n'exclue pas les cofinancements. Dans le cadre d'un marché public, le cofinancement est perçu par la commune.

La délégation de service public peut être organisée selon plusieurs mécanismes.

- **La concession.** La définition la plus précise résulte d'un arrêt du Conseil d'État¹⁹: " *La concession est un contrat qui charge un particulier (ou une société) d'exécuter un ouvrage public ou d'assurer un service public, à ses frais, avec ou sans subvention, avec ou sans garantie d'intérêt, et que l'on rémunère en lui confiant l'exploitation de l'ouvrage public ou l'exécution du service public avec le droit de percevoir des redevances sur les usagers de l'ouvrage ou sur ceux qui bénéficient du service public.*"
- **L'affermage :** O. Raymundie définit l'affermage comme " *le mode de gestion par lequel une personne publique confie par contrat, à un fermier, la gestion d'un service public, à ses risques et profits, grâce à des ouvrages qu'elle lui remet moyennant le versement d'une contrepartie, prélevée sur les ressources provenant de l'exploitation du service.*"
²⁰ Ce mode de gestion se rapproche de la concession mais diffère de cette dernière sur deux points : – la construction des ouvrages nécessaires revient à la personne publique responsable et non au fermier, – le fermier ne conserve pas l'intégralité des recettes reçues des usagers, puisqu'il doit en reverser une partie au délégant.
- **La gérance :** " *La gérance est un mode de gestion par lequel la collectivité publique confie à un gérant le soin de gérer un service public pour le compte de la collectivité moyennant une rémunération forfaitaire sans intéressement au résultat.*" (Raymundie p.37). La rémunération du gérant peut, le cas échéant être complétée par des primes liées à la gestion du service.

18 CE 14/04/1996, Préfet des Bouches du Rhône c/ Commune de Lambesc. Dans un arrêt de 1999, le Conseil d'Etat a retenu la qualification de délégation au motif que " *la part des recettes autres que celles correspondant au prix payé par le syndicat devait être d'environ 30% de l'ensemble des recettes perçues par le cocontractant du syndicat*" (CE 30/06/1999, SMITOM Centre-Ouest Seine-et-marnais). Même si ce seuil de 30% des recettes issues de l'exploitation ne semble pas pouvoir être appliqué de façon uniforme à tout contrat, il s'agit pour l'heure du seul élément fourni par la jurisprudence.

19 Arrêt du conseil d'Etat du 30 mars 1916 (Compagnie d'éclairage de Bordeaux)

20 Gestion déléguée des services publics en France et en Europe, Le Moniteur, Collection Actualités juridiques 1995

3. Impact de la pression concurrentielle

Le développement de la commande publique a un certain nombre de conséquences sur le monde public (pratiques gestionnaires où l'on utilise l'instrument pour décider²¹, peur pénalisation des élus, montée en puissance du pouvoir juridique en interne qui dit « on ne peut pas faire autrement », ...) mais aussi sur le monde associatif :

* Réduction aux objectifs de production

La définition d'indicateurs de résultats concentre l'attention des acteurs et détourne d'une visée plus générale, d'une évaluation permanente orienté vers les objectifs définis avec les habitants plutôt que ceux défini dans le cadre du marché public (le plus souvent réduit à la dimension de gestion financière²²). Cela peut créer alors des logiques de tri des publics (au détriment des publics qui sont les plus concernées par les inégalités) et une inattention au travail qualitatif fourni. Cette situation peut exister dans d'autres cas que dans celle d'un marché public.

La définition des critères d'évaluation répond avant tout aux contraintes de la collectivité : la tendance est à l'amplification des critères quantitatifs, rationnels et facilement valorisables. Les bilans doivent donc répondre à la contrainte de rendre visible l'action publique et de légitimation de la dépense de la collectivité. Les critères répondant à cette approche ne sont pas systématiquement compatibles avec les méthodes pédagogiques innovantes plus qualitatives et transversales (Comment mesure-t-on une prise de conscience, un partage de connaissance ou d'opinion ?) L'innovation pédagogique sur un territoire peut se trouver ainsi freinée par le mode de définition des critères d'évaluations, à l'initiative de la collectivité.

Les formes de l'action sont souvent codifiées et uniformisées²³. Par exemple, les modalités d'organisation des loisirs des enfants ne pourrait plus se faire sous la forme d'une animation de rue mais uniquement dans les formes définis par la puissance publique (le centre de loisirs sans hébergement). Les réponses au cahier des charges doivent pouvoir être comparables. Il doit donc être précis car sinon il pourrait être l'objet de recours. Cette précision empêche l'innovation. Pourtant, c'est là l'un des moteurs du développement économique d'une société.

La masse de ressource est réduite au monétaire. Elle s'en trouve diminuée (le bénévolat n'est plus d'aucune utilité donc tend à se réduire). En outre, l'évaluation des modalités de l'action doit coller avec les temps institutionnels de renouvellement des marchés plutôt qu'avec les évolutions de l'action elle-même.

Cela entraîne une pratique plus gestionnaire et une institutionnalisation des pratiques.

21 On ne peut discuter du montant d'un marché public tandis qu'on peut le faire avec une subvention.

22 Les critères d'attribution du marché public des centres sociaux de Vienne sont les suivants : « Offre économiquement la plus avantageuse appréciée en fonction des critères énoncés ci-dessous avec leur pondération :

- la valeur technique jugée sur un mémoire technique : le budget annuel détaillé par structure (30%) ; la méthode d'organisation par structure détaillant dont l'organisation de la masse salariale (10%), la capacité à intégrer l'équipement dans les politiques publiques locales, régionales et nationales (10%), l'organisation des activités (5%) ; les propositions de nouvelles actions (15%)

- le prix des prestations (30 %) qui sera analysé selon la formule suivante : $C \times [1 - [(Po - pmini)/Pmini]]$ avec C pourcentage affecté au critère prix ; Po étant le prix de l'offre analysée ; Pmini étant le prix de l'offre la plus basse ou le prix de l'estimation de l'administration ou du maître d'oeuvre si cette estimation est inférieure au montant de l'offre la plus basse. » <http://www.klekoon.com/boamp/boamp-appels-offres-gestion-centres-sociaux-municipaux-vienne-1212653.htm>

23 On trouve ainsi sur Internet des modèles de gestion de cahier des charges pour la gestion par affermage de centres sociaux. En vente pour 120€ sur www.modeles-experts.com

* Réduction démocratique

La fonction d'interpellation de l'État et des pouvoirs publics ne peut plus s'exercer puisque l'association est tributaire de la prestation de service. Cette fonction peut également ne pas être exercée alors que l'association est financée par des subventions mais elle n'est pas exerçable dans le cas d'un marché public (au risque de créer un biais d'information). Dans un cas, on n'utilise pas une liberté que l'on a. Dans l'autre, on n'a pas cette liberté.

* Concurrence d'acteurs capitalistes

Le marché est créé par la solvabilisation institutionnelle de la demande et par la déréglementation ce qui accélère les processus de marchandisation. Cela permet alors au secteur lucratif de pénétrer des secteurs d'intérêt général afin d'y faire du profit (à redistribuer à ses actionnaires). On a ainsi pu voir une filiale de Vivendi répondre à l'appel d'offre concernant le centre social de Valence en 1998 ou bien la Sodexo sur celui de Thonon en 2000.

* Création de nouveaux monopoles

Si les marchés publics peuvent être mis en place pour « casser » des monopoles de fait, ils contribuent à en créer d'autres indirectement. En effet, la capacité de petites structures à répondre à des marchés publics de grande taille étant restreinte, celles-ci sont amenées à disparaître et à laisser la place à des monopoles associatifs ou lucratifs qui sont seuls en capacité d'avoir l'infrastructure (de production) permettant de répondre à des « lots » importants sur des territoires très étendus.

La montée en compétence technique favorise les organisations déjà importantes, au dépend des associations plus petites qui ne sont pas toutes en capacité de mobiliser ces compétences (par le recrutement ou la formation...). De ce fait, le tissu associatif est menacé de délitement ou d'un développement à double vitesse. Le monde associatif n'est, toutefois, pas sans réponse à cet enjeu : la mutualisation, le développement des programmes de formation des bénévoles et la fédération ou la mise en réseau des acteurs permettent le partage des compétences.

Les structures qui répondent aux DSP sont de grandes associations spécialisées dans la gestion. Le projet social ne repose plus sur une association située sur un territoire à partir de ses habitants mais sur une organisation de service fondée d'abord sur une professionnalité. L'opérateur professionnel doit avoir des savoir-faire et des techniques pour agir sur un secteur balisé, circonscrit à des catégories de publics. Le professionnel se trouve souvent dans une forme individuelle d'intervention. L'autonomisation et la sectorisation de l'intervention peuvent rapidement s'exonérer d'une référence au projet associatif et au projet social de la structure pour se cantonner aux seuls attendus indiqués par le marché public.

* Précarisation des conditions de travail

Les conditions d'emplois et les compétences professionnelles sont souvent réduites afin d'être compétitives alors que le secteur associatif a tenté de progresser ces dernières années dans une réduction des temps partiels et une amélioration des rémunérations. Si le marché public permet de « sauver » un emploi à court terme, il le précarise ou amène à sa suppression à moyen terme. En effet, l'équilibre économique de l'activité devient déterminée par le résultat et non par le projet. Au centre social de Solaure, la salariée accompagnait une vingtaine de personnes mais le « lot » du marché était de 50 personnes. Cependant, il est rémunéré en fonction de l'accompagnement effectivement réalisé (et non pour une charge mensuelle). Au départ, il y avait moins de 5 personnes ce qui a déstabilisé la stabilité financière du poste. S'il y en a plus de 25, on se trouverait au contraire dans une situation de

surcharge qui obligerait à embaucher des « intérimaires ». On voit le lien entre l'accroissement de la logique de marché et la précarisation des conditions d'emploi.

* Banalisation du modèle associatif

La commande publique va remettre en cause le régime fiscal des associations à terme. Celui-ci est fondé sur les « 4P » :

- le produit fondé sur le projet,
- le public socialement digne,
- le prix inférieur au marché,
- l'absence de publicité.

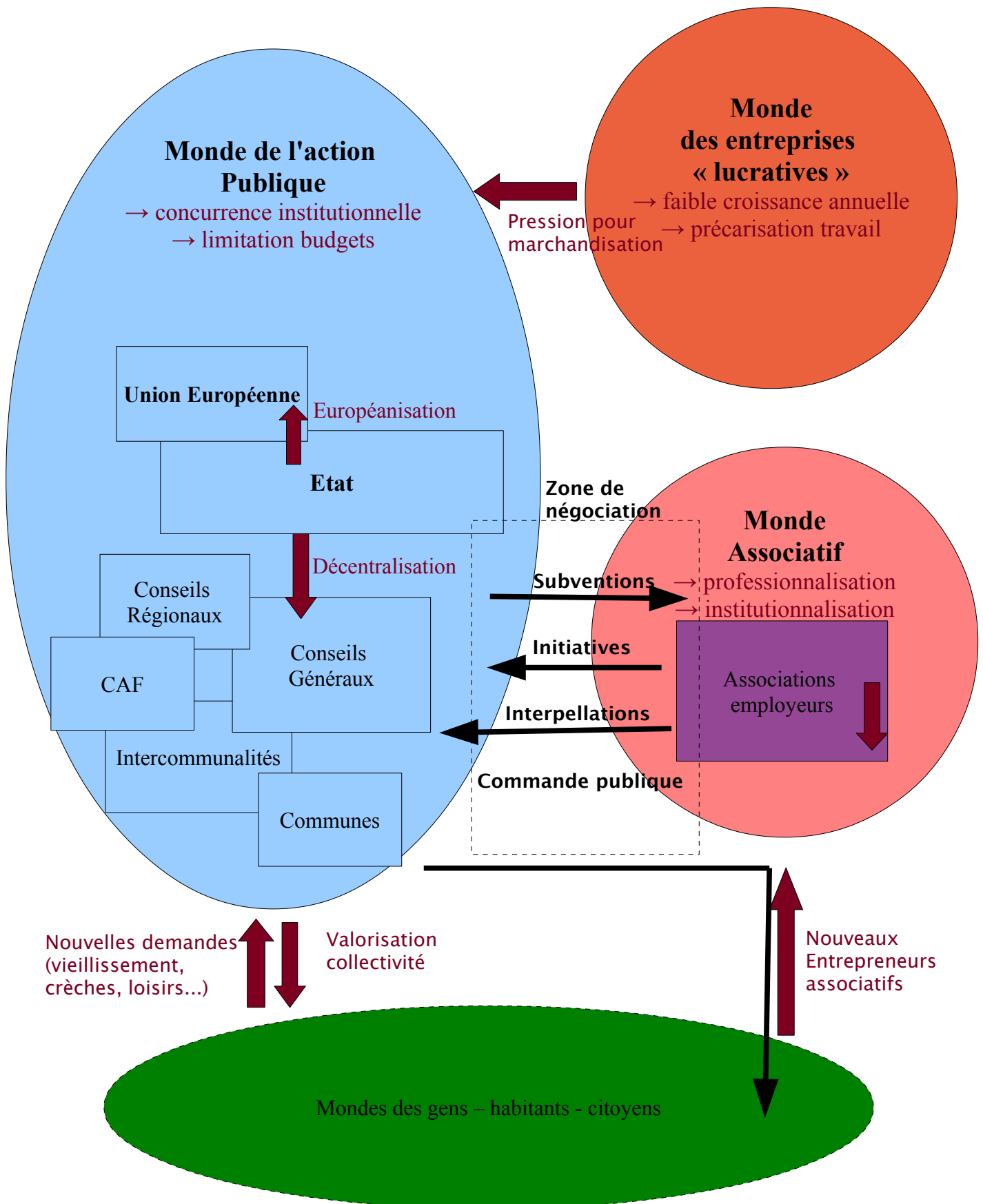
Dans un marché, tout change : le produit est prédéfini ; le public c'est la commune (l'utilisateur est indirectement) ; le prix est défini par la commune ; la publicité devient obligatoire. On aurait plus alors d'arguments juridiques pour être exonéré d'impôts²⁴

La distinction entre les régimes de la commande publique et de la subvention tend à s'effacer au regard des pratiques mais dans un sens unilatéral : celui d'une plus grande intervention de la puissance publique dans la définition des activités, de leurs finalités comme de leurs modalités d'exécution. On peut ainsi retrouver des conventions d'objectifs qui proportionnent le montant de la subvention à la réalisation d'objectifs quantifiés (ce qui peut entraîner une requalification en marché public).

La montée en charge de l'expertise économique pour répondre à un marché public va également avoir pour effet de marginaliser les bénévoles, banalisant encore un peu plus le modèle associatif.

24 Cet argumentaire concernant la fiscalité a été développé par Brigitte Clavancier, avocate à JurisAssociations, lors d'une conférence organisée par l'Union régionale des centres sociaux le 27 novembre 2009 à la CAF de Lyon. Cette inquiétude peut être confirmée par le positionnement de certains députés comme cette question écrite au Gouvernement posée le 24 février 2004 par Francis Falala : « *M. Francis Falala appelle l'attention de M. le secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire sur les pratiques de certaines associations, MJC, centres sociaux ou autres comités d'entreprises dispensant des activités dans des secteurs concurrentiels et à des prix identiques à ceux du secteur commercial. En effet, il semble que, du fait de leurs statuts, ces structures échappent de facto à l'assujettissement à la TVA dans ce domaine. Aussi, il souhaite être renseigné sur le caractère légal ou non de ces usages ainsi que sur les recours éventuels dont disposent les acteurs privés, afin de les empêcher ou de les restreindre.* »

4. Évolution des associations en France



Du point de vue sociologique, quelles sont les tendances de l'évolution des associations en France ?

On peut distinguer schématiquement quatre « mondes » en interaction à l'échelle de la société sur ces questions :

- Monde de l'action publique
- Monde des entreprises
- Monde associatif
- Mondes des gens

Il faut discerner les dynamiques « structurelles » qui créent des jeux de contraintes pour les acteurs locaux :

- Du fait de la décentralisation, les collectivités se sont mises en concurrence et souhaitent devenir visibles du point de vue des habitants.
- Du fait de l'eupéanisation, il y a une uniformisation juridique sur laquelle on ne peut pas avoir prise au niveau local (il faut s'organiser au niveau européen comme le collectif SSIG)
- Du fait de la limitation des budgets publics, le monde de l'action publiques a eu tendance à développer les soutiens aux associations au détriment d'un développement des services publics. Au niveau national, il y a un flux financiers importants depuis 30 ans de manière croissante vers les associations. Et de ce fait, la volonté de plus contrôler l'utilisation de l'argent public par les pouvoirs publics s'affirme.
- Dans le même temps les associations grossissent car il y a beaucoup de jeunes et diplômés militants (enfants de fonctionnaires) à la recherche de sens et de place. Les générations précédentes trouvaient plutôt ce sens et ces places dans la fonction publique. Il y a un souhait par ces acteurs dynamiques de développer et pérenniser les postes et donc, au besoin, de répondre aux appels d'offres.
- Le monde des entreprises lucratives font un lobbying important pour engager la marchandisation des secteurs encore réglementés type logement social, accompagnement scolaire, petite enfance etc.
- Le réflexe des habitants et électeurs reste en France de s'adresser à leurs élus locaux pour l'accès à des services non satisfaits (ex. petite enfance) ce qui conduit à renforcer la commande publique.
- Les niveaux intercommunaux recrutent de nouveaux fonctionnaires, plus jeunes qui appliquent plus rapidement les procédures de la commande publiques car non formés à la subvention. Leurs aînés le connaissant du fait de leur implication personnelle dans des dynamiques associatives diverses au niveau local.

Les associations ne peuvent se réduire au monde du bénévolat et de l'engagement plus ou moins citoyen. Ce n'est pas qu'une « économie du don » (Alain Caillé). Ce sont également des employeurs et des acteurs économiques.

Le financement public cumulé du secteur associatif est de 15 à 25 milliards, c'est-à-dire de

44 à 54 % de leurs ressources totales, le reste étant constitué de financements privés (2007).

La professionnalisation ne renvoie pas ici à la création d'une profession mais à deux aspects complémentaires et distincts :

- la rationalisation des activités pratiques et gestionnaires qui spécialisent les compétences et les responsabilités.
- la qualification des acteurs qui « gagnent du métier » au sens d'une capacité à comprendre, interpréter les problèmes qui surviennent et définissent des règles pour éviter de perdre de l'énergie face à des dilemmes

La professionnalisation contribue à l'institutionnalisation (participation aux concertations, valorisations expertise, adoucissement ou arrêt des concertations). On constate un évitement du politique [Eliasoph]

Elle concerne à la fois les salariés et les bénévoles.

* Développement salariat

Il y a 145 000 associations employeurs (15% à 20%) pour 1,6 millions de salariés (équivalent de la fonction publique territoriale ?). Le secteur sanitaire et social est le premier employeur, suivi du secteur éducatif puis des secteurs culturels et sportifs. 40 000 associations disposent de budgets supérieurs à 150 000 €.

Mais les conditions de travail et salaires sont moindres « toutes choses égales par ailleurs » [Economie et prévision 2009]

Le développement du salariat est en partie le résultat de :

- un processus de délégation de missions de service public par un Etat social qui ne souhaite plus assurer directement ces missions (éducatives, sociales, sportives...)
- la volonté de « jeunes diplômés » (souvent enfants de fonctionnaires, résultat de la massification de l'enseignement) qui veulent faire carrière avec des valeurs face à un monde de la fonction public verrouillé par la génération du baby-boom. Ils jouent le rôle d'entrepreneurs.

* Modes d'engagement

Il n'y a pas de crise du bénévolat [Bernardeau Moreau et Hély 2007] :

- 39% des français de plus de 14 ans sont adhérents d'une association (20 millions) ; autant qu'en 1983 (diminution dans les assos de parents d'élèves, augmentation dans le sport et l'humanitaire)
- Moins de 8 millions de bénévoles en 1990 et plus de 10 millions en 2010

On constate un moindre cumul des engagements chez les moins de 64 ans (et inverse pour eux qui sont plutôt en situation d'hégémonie) : [Bernardeau Moreau et Hély 2007]. Varie fortement avec le diplôme (faciliter à maîtriser la parole...).

Hypothèse de Jacques Ion (qu'il présente pour qu'elle soit vérifiée mais en fait fut prise comme telle). L'engagement militant (puis affilié) correspond globalement aux représentations du militantisme traditionnel avec réunions plusieurs soirs par semaine, cotisations élevées, fort attachement identitaire, attachement à la hiérarchie... « le timbre »

Tandis que l'engagement distancié (puis affranchi) répond à celles, contemporaines, du bénévolat « le post-it » :

- rassemblements limités à objectifs restreints

- rapports contractuels à la hiérarchie
- regroupements monofonctionnels
- efficacité immédiate privilégiée
- temporalité de moyenne durée
- faiblesse du « nous » & individuation
- moindre importance de la revendication par le nombre,
- intermittence des adhésions,
- recours aux réseaux et aux compétences personnels, etc.

En modifie les termes ensuite dans « L'engagement au pluriel » « *Nous préférons désormais parler 'd'engagement affilié' plutôt que d'engagement militant, comme nous la faisons dans La fin des militants ?. D'une part, parce que l'emploi du terme 'militant' ne va pas sans entretenir la confusion, et qu'il convient donc, suivant l'usage courant, de lui garder sa valeur générique indépendamment des qualifications qui peuvent l'affecter ; d'autre part et surtout parce que le qualificatif 'd'affilié' indique sans doute mieux la double caractéristique de ce mode d'engagement, à savoir de ne pas être complètement délié des appartenances de type primaire et, simultanément, de s'inscrire dans des réseaux verticaux traduisant le rattachement explicite à des ensembles politico-associatifs de nature englobante* » (Ion p35)

Il situe la césure unique au milieu des années 70.

Brodiez relativise la distinction pure entre militantisme et bénévolat. D'une part, il n'y a pas un modèle de militantisme historique. L'engagement est variable en fonction des époques et des organisations. L'engagement total était la pointe de l'iceberg d'un engagement distancié. L'engagement bénévole se développe dès les années 60 dans la continuité de la charité et des œuvres. Ce n'est pas une invention des années 70 et 80. Ce qu'elle qualifie « d'inflation ». En fait, la fin des militants est une illusion projetée sur le passé. Modèle d'Albert Hirschman [Bonheur privé, action publique] d'alternance de cycles entre appétence à la vie privé et vie publique. Et distinction entre élite (plutôt militante) et base associative (bénévole et distanciée)

On peut émettre l'hypothèse qu'est créé deux régions différentes au sein du monde associatif : la région bénévole et la région contestataire.

- La professionnalisation touche aussi les 10 millions de bénévoles dont les missions sont plus définies, qui ont des formes de subordination (pour ne pas « laisser chacun faire ce qu'il veut »). Leur engagement est valorisé en équivalent-monnaire dans les comptes de résultat... Il existe des grèves de bénévoles. On y fait carrière (après la retraite, en parallèle d'une vie active, en remplacement d'une vie active).

Engagement contestataire plutôt dans les mouvements sociaux des années 90 : chômeurs, intermittents... ou par l'altermondialisme qui reconstruit une idéologie plus globale.

5. Positionnement politique

L'analyse de la situation des associations vis à vis des pouvoirs publics ne doit pas se « réduire » aux évolutions juridiques. Il y a un combat politique derrière ces deux conceptions. Elles doivent également prendre en compte au moins trois autres dimensions :

1. Quelle est la conception du bien commun ?

* Pour certains, le bien commun est défini unilatéralement par les représentants du monde de l'action publique (conception monopolistique). C'est au mieux la théorie de la volonté générale, au pire la théorie des contrats²⁵, qui fondent la légitimité des élus à décider seuls. La société civile est subordonnée à l'exécution de politiques décidées sans eux (associations prestataires d'un marché public).

* Pour d'autres, elle doit procéder d'une délibération qui implique l'ensemble des parties prenantes d'un problème donné y compris les citoyens concernés ou mobilisés sur une question [un « public » au sens de Dewey].

2. Quelle est la conception de la richesse ?

* Pour certains, seule l'économie marchande et concurrentielle est créatrice de richesse. Cette pensée utilitariste est dominante notamment dans l'élaboration des directives cadres de l'Union Européenne qui vise à établir une « concurrence libre et parfaite » dans tous les domaines de la vie socioéconomique. C'est également la jurisprudence de la Cour de Justice de la Communauté Européenne qui assimile les associations à des opérateurs économiques soumis aux règles de la concurrence – ceci sous l'influence forte, permanente et systématique du patronat néolibéral²⁶. Cette tendance européenne est relayée par des acteurs publics nationaux qui vont parfois plus loin que ces règles européennes²⁷. On voit ainsi une extension de la sphère marchande où les associations n'ont été que des intermédiaires (sphère familiale → bénévolat → salariat associatif → salariat lucratif). Les politiques publiques se donnent alors comme principal objectif la croissance du Produit Intérieur Brut²⁸.

* Pour d'autres les solidarités naturelles, les formes auto-organisées et non monétaires, les services publics ont une contribution propre qui doit être reconnue par la loi. La modernité tend à séparer les faits et les valeurs, l'utilité du service et ses modalités. Cette distinction ne permet plus de juger une action à sa manière d'être exécutée mais au simple fait qu'elle le soit. Ce n'est plus la manière de travailler à la lutte contre la pauvreté, à l'éducation des enfants qui importe mais ses résultats effectifs. Les effets

25 En terme philosophique où l'utilité publique est définie par le seul commanditaire et présumée traduite en objectifs de service en amont (hors du déroulement effectif de l'action elle-même). Elle permet en aval, le contrôle du commanditaire avec des « indicateurs » à la clé.

26 Cf : « Concurrence : marché unique, acteurs pluriels. Pour de nouvelles règles du jeu », Medef, mai 2002 et notamment le chapitre sur « l'économie dite sociale. Un secteur en pleine évolution arc-bouté sur ses privilèges » qui dénonce tout à la fois les subventions importantes, la fiscalité privilégiée, la législation sociale dérogatoire, la captation des valeurs... Il propose « *d'intégrer le secteur social dans le marché concurrentiel* » ou bien de « *solvabiliser la demande en matière d'action sociale, plutôt que de subventionner l'offre* » www.medef.fr/staging/site/php?pag_id=302

27 Rapport « Pour un partenariat renouvelé entre l'État et les associations » remis en 2008 à Roselyne Bachelot, ministre de la Santé, de la Jeunesse et des Sports qui recommande le passage « *d'une culture de la subvention à celle de la commande publique* ». Même si d'autres rapports (mission d'information de l'Assemblée Nationale) propose la généralisation des contrats d'objectifs pluriannuels.

28 Cf rapport de Patrick Viveret (Reconsidérer la richesse) qui propose de créer de nouveaux indicateurs de richesse

indirects et à moyen terme ne sont plus estimées comme importants dans le cours de l'action. Ainsi, dans un groupe de femmes qui apprennent le français, ce qui comptera ce n'est pas le fait qu'elles aient pu accéder pour certaines d'entre elles au Conseil d'Administration, que le groupe ait fonctionné de manière démocratique, qu'elles aient acquises une manière d'apprendre sur elles... mais qu'elles parlent ou non le français. Pourtant, ce n'est pas là leur seule motivation pour participer à l'action collective. Le service et l'utilité annoncée est une réduction de l'action engagée, des apprentissages réalisées et du pouvoir développé. L'utilité sociale ne se réduit pas l'utilité économique mais également elle n'est pas porteuse en elle-même d'une perspective de cohésion et de justice sociale, d'un respect de la dignité de toutes les personnes et d'un fonctionnement démocratique.

3. Quelle est la conception de l'être humain ?

* On assiste à une définition de l'homme centrée sur ses besoins qui sont plus ou moins « satisfaits » par des services. On constitue ainsi des « lots » évaluable, segmentés. Ce qui est possible pour la production matérielle (un bâtiment), l'est-il tout autant dans la relation sociale et éducative ? C'est une conception réductrice de ce que sont les gens et leurs liens entre eux. Cette vision sépare ceux qui ont des besoins (la demande) et ceux qui ont une réponse à ces besoins (l'offre). Les personnes sont des marchandises. Cette mise à distance symbolique et technique fait supporter à « l'opérateur » la charge des situations et des réalités complexes des publics concernés. Le programme institutionnel du commanditaire ne participe plus à une production de sens partagé avec les personnes concernées.

* On ne prend pas en compte le fait que les êtres humains ont aussi des sentiments, des convictions, des projets, des savoirs, du pouvoir d'agir, des réseaux, un sens de la justice, des solidarités... La plupart du temps, l'objet associatif n'est pas strictement économique. Et pourtant, on le traite économiquement sans faire confiance aux capacités de délibération, de conflit, d'auto-production... Bref, la personne ne se réduit pas à son utilité.

* Ligne stratégique

La convention avec les pouvoirs publics ne dépend pas uniquement des contraintes juridiques. Elle est le produit d'une négociation. Celle-ci doit procéder d'une analyse stratégique des forces en présence.

- Quelle est la force démocratique respective ? Compter 200 adhérents ou 20 n'est pas la même chose. Avoir été élu avec deux tiers des voix ou 50,5% non plus.
- Quel est le pouvoir et la légitimité de l'élu ? S'entend-il avec ses services ? Est-il proche du maire ?
- Quelle est la part du financement demandée dans le budget global ? Est-on obligé de contractualiser au risque de disparaître ou peut-on s'en passer ?
- Quelle est notre cohésion interne ? Est-elle circonstancielle, structurelle ? Les salariés ont-ils la même position que les bénévoles ?
- Y a-t-il d'autres alliés sur le territoire avec qui se mettre en coalition ? Ou qui accepterait de faire pression dans notre sens ?
- Y a-t-il des adversaires présents qui ont l'oreille de la collectivité ? Quels sont leurs intérêts ?
- Que veut la collectivité ? Qu'est-on prêt à concéder ?
- Qui le promeut à l'interne ? Qui est susceptible d'émettre un autre écho ? Quelle est la position du service juridique ?

- Quel est le degré de coopération/compétition entre l'association et la collectivité auparavant ?

Face à un problème de marché public, il existe deux grandes postures :

- Les marchés publics existent. Il faut y répondre en essayant d'influer sur les critères des cahiers des charges pour faire reconnaître la spécificité des associations. Il ne faut pas laisser le terrain aux entreprises privées lucratives.
- Les marchés publics existent mais ne sont pas une fatalité. On peut influer sur la commande publique afin qu'elle reconnaisse et adopte le plus possible des formes de contractualisation qui se situent dans le régime de la subvention.

Ces postures ne sont en théorie pas contradictoires. Mais face à un marché public donné, on ne peut pas à la fois le contester et y répondre (donc reconnaître sa légitimité). Dans une vision stratégique (à moyen et long terme), elles ont des conséquences très différentes. C'est pourquoi il est préférable de les prioriser.

* Tactiques

A partir des exemples de relations existantes entre associations et collectivités, nous avons repéré un certain nombre de leviers et d'obstacles.

Les leviers pour avancer dans le sens de conventions de partenariat :

- L'histoire de la relation (« *on bosse ensemble depuis le début* »), historique du partenariat, (« *la convention est en place depuis longtemps* »). Formaliser, passer par l'écrit pour se rappeler de l'historique du partenariat
- Peser collectivement sur la collectivité : former une coalition, contacter à plusieurs, rencontrer ensemble, courrier commun, définir une position commune
- Apport d'une expertise externe pour renforcer sa légitimité :
 - faire intervenir un juriste, un avocat, spécialisé sur la question et plus légitime aux yeux de la collectivité (« *faisons nous accompagner par un expert de la question des subventions* »)
 - faire intervenir d'autres collectivités ou associations qui viennent témoigner d'autres façons de faire
- Triangulation : intégrer un troisième partenaire dans une convention qui va peser dans le sens d'un partenariat (ex : rôle des CAF pour les centres sociaux)
- Analyser précisément les rapports de pouvoirs au sein de la collectivité :
 - Trouver les alliés au sein des collectivités qui vont relayer les demandes en interne
 - Qui a de l'impact sur la décision ? Qui bloque ?
 - Monter d'un (ou plusieurs) cran dans l'organigramme de la collectivité, pour négocier un projet plus global. Dans ce cas, identifier au sein de l'association la personne susceptible d'être reconnue comme un(e) interlocuteur(trice) légitime
- Face à une collectivité qui veut développer les procédures en marché public, valoriser les exceptions qui ont permis à des moments d'être dans le régime de la subvention pour contrer l'argument comme quoi ce ne serait pas « possible » (et obliger à reconnaître que c'est un choix politique, que ce n'est pas « voulu »)

- Différencier le discours (politique par les politiques / techniques par les techniciens) et identifier à quel type d'argument l'interlocuteur est sensible.
- Politiser le choix technique de passer en appel d'offre qui correspond à deux modèles de société différents
 - définition de l'intérêt général défini de manière unilatérale par les élus face à une conception de la démocratie qui valorise les citoyens et leurs capacités de délibération
 - définition de la richesse uniquement économique et financière ou plus large comprenant d'autres dimensions sociales, écologiques...
- Associer la collectivité en lui trouvant une place limitée mais réelle dans l'action (ex : la communication : la collectivité à le souci de se valoriser auprès des citoyens)
- Face à des demandes tatillonnes : sur-informer ou sous-informer sur le détail des projets (indicateurs, etc.). *Plus on en donne + plus on en veut*. Grève perlée ou grève du zèle (réduction de l'information ou exagération de la demande)
- Parler de sa démarche, de son activité, et de son impact de façon plus large que les aspects économique de son activité. Ne jamais se laisser réduire à un acteur économique. A partir du moment où on l'intègre, on banalise le modèle associatif et on rentre sur la pente glissante de la commande publique.
- Penser à la médiatisation et à mobiliser, si besoin, l'opinion publique sur l'objet politique de la convention.
- Action de sensibilisation large en invitant des associations et les collectivités. Il faut savoir mettre en scène un partenariat réussi.

Les obstacles repérés qui nous empêchent d'avancer dans le sens de conventions de partenariat :

- Le refus du dialogue de la part de la collectivité, sa volonté de maîtrise. Celle-ci peut être le fait d'un seul agent.
- L'excès de formalités administratives
- Le manque de fluidité de l'information au sein de la collectivité (entre service, entre élus, entre les services-élus) qui provoquent des discours contradictoires rigidifiés par le droit
- Le flou juridique ou la méconnaissance du droit concernant les subventions
- La concurrence entre associations sur le même territoire (permet de « *diviser pour mieux régner* » ou rend difficile les coalitions)
- La difficulté interne à une association, à définir ou à tenir une posture commune
- La négociation n'est pas jouée avec les mêmes règles du jeu

Deux petits contes de fin.

Le saut en parachute

La vie, c'est comme un saut en parachute. Avec une mauvaise et une bonne nouvelle. La mauvaise c'est qu'il n'y a pas de parachute. La bonne c'est qu'il n'y a pas de sol.

On peut vivre dans la peur du risque en permanence. La dimension juridique n'assure jamais contre tous les risques. Il faut pouvoir vivre la « chute » à un autre niveau afin de construire des relations sereines. Et de profiter du paysage.

La tortue de Tch'ou

Le roi de Tch'ou avait envoyé deux émissaires auprès de Tchouang-Tseu. Ils l'avaient trouvé pêchant au bord de la rivière P'ou.

– « Notre roi, lui dirent-ils, désire vous confier la charge de son royaume »

Sans ramener sa ligne ni tourner la tête, Tchouang-tseu leur répondit : « N'y a-t-il pas à Tch'ou une tortue sacrée morte il y a trois mille ans ? Votre roi conserve sa carapace dans le temps de ses ancêtres, protégée par une pièce de tissu et un treillis d'osier. Cette tortue était-elle plus heureuse morte et conservée, ou vive et traînant sa queue dans la vase ?

Les deux fonctionnaires répondirent : « Vive et traînant sa queue dans la vase »

Tchouang-Tseu conclut : « Eh bien, laissez-moi : je suis comme elle ! »

Ce conte chinois (traduit par Jean-François Billeter) vaut pour nous. On peut facilement vivre « empaillé » et oublier quelle est notre mission première. Si l'on veut pêcher et apprendre à pêcher, il ne faut pas se situer dans un musée.

Loi de 1901 sur les associations

Article 1

L'association est la convention par laquelle deux²⁹ ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices³⁰. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations.

Article 2

Les associations de personnes pourront se former librement sans autorisation ni déclaration préalable, mais elles ne jouiront de la capacité juridique que si elles se sont conformées aux dispositions de l'article 5.

Article 2 bis³¹

Les mineurs de seize ans révolus peuvent librement constituer une association.

Sous réserve d'un accord écrit préalable de leur représentant légal, ils peuvent accomplir tous les actes utiles à son administration, à l'exception des actes de disposition.

Article 3

Toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du gouvernement, est nulle et de nul effet.

Article 4

Tout membre d'une association qui n'est pas formée pour un temps déterminé peut s'en retirer en tout temps, après paiement des cotisations échues et de l'année courante, nonobstant toute clause contraire.

Article 5³²

Toute association qui voudra obtenir la capacité juridique prévue par l'article 6 devra être rendue publique par les soins de ses fondateurs.

La déclaration préalable en sera faite à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où l'association aura son siège social. Elle fera connaître le titre et l'objet de l'association, le siège de ses établissements et les noms, professions et domiciles et nationalités de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration³³. Un exemplaire des statuts est joint à la déclaration. Il sera donné récépissé de celle-ci dans le délai de cinq jours. (...)

L'association n'est rendue publique que par une insertion au Journal officiel, sur production de ce récépissé.

Les associations sont tenues de faire connaître, dans les trois mois, tous les changements survenus dans leur administration, ainsi que toutes les modifications apportées à leurs statuts. Ces modifications et changements ne sont opposables aux tiers qu'à partir du jour où ils auront été déclarés.

29 Minimum. On ne peut créer d'association seul.

30 On peut produire des bénéfices. (« excédent d'exploitation ») mais pas les partager entre ses membres. C'est le critère de non lucrativité. Les bénéfices sont mis en réserve.

31 Créé par LOI n°2011-893 du 28 juillet 2011 – art. 45

32 Modifié par Ordonnance n°2005-856 du 28 juillet 2005 – art. 4 JORF 29 juillet 2005 en vigueur le janvier 2006

33 Ce sont les responsables devant la loi. Ils peuvent avoir des rôles identifiés (président, trésorier...) ou pas (collège solidaire).

Les modifications et changements seront en outre consignés sur un registre spécial qui devra être présenté aux autorités administratives ou judiciaires chaque fois qu'elles en feront la demande.

Article 6³⁴

Toute association régulièrement déclarée peut, sans aucune autorisation spéciale, ester en justice, recevoir des dons manuels ainsi que des dons d'établissements d'utilité publique, acquérir à titre onéreux, posséder et administrer, en dehors des subventions de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics :

1° Les cotisations de ses membres ou les sommes au moyen desquelles ces cotisations ont été rédimées, ces sommes ne pouvant être supérieures à 16 euros ;

2° Le local destiné à l'administration de l'association et à la réunion de ses membres ;

3° Les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elle se propose.

Les associations déclarées qui ont pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique ou médicale peuvent accepter les libéralités entre vifs ou testamentaires dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Article 7

En cas de nullité prévue par l'article 3, la dissolution de l'association est prononcée par le tribunal de grande instance, soit à la requête de tout intéressé, soit à la diligence du ministère public. Celui-ci peut assigner à jour fixe et le tribunal, sous les sanctions prévues à l'article 8, ordonner par provision et nonobstant toute voie de recours, la fermeture des locaux et l'interdiction de toute réunion des membres de l'association. En cas d'infraction aux dispositions de l'article 5, la dissolution peut être prononcée à la requête de tout intéressé ou du ministère public.

Article 8³⁵

Seront punis d'une amende prévue par le 5° de l'article 131-13 du code pénal pour les contraventions de 5^e classe en première infraction, et, en cas de récidive, ceux qui auront contrevenu aux dispositions de l'article 5 [*sanctions pénales*].

Seront punis de trois ans d'emprisonnement et de 45000 euros d'amende, les fondateurs, directeurs ou administrateurs de l'association qui se serait maintenue ou reconstituée illégalement après le jugement de dissolution.

Seront punies de la même peine toutes les personnes qui auront favorisé la réunion des membres de l'association dissoute, en consentant l'usage d'un local dont elles disposent.

Article 9

En cas de dissolution volontaire, statutaire ou prononcée par justice, les biens de l'association seront dévolus conformément aux statuts ou, à défaut de disposition statutaire, suivant les règles déterminées en assemblée générale.

Article 10³⁶

Les associations peuvent être reconnues d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat à l'issue d'une période probatoire de fonctionnement d'une durée au moins égale à trois ans. La reconnaissance d'utilité publique peut être retirée dans les mêmes formes.

La période probatoire de fonctionnement n'est toutefois pas exigée si les ressources prévisibles sur un délai de trois ans de l'association demandant cette reconnaissance sont de nature à assurer son équilibre financier.

34 Modifié par Ordonnance n°2005-856 du 28 juillet 2005 - art. 2 JORF 29 juillet 2005 en vigueur le janvier 2006

35 Modifié par Ordonnance n°2000-916 du 19 septembre 2000 - art. 3 (V) JORF 22 septembre 2000 en vigueur le 1er janvier 2002

36 Modifié par Loi n°87-571 du 23 juillet 1987 - art. 17 JORF 24 juillet 1987

Article 11³⁷

Ces associations peuvent faire tous les actes de la vie civile qui ne sont pas interdits par leurs statuts, mais elles ne peuvent posséder ou acquérir d'autres immeubles que ceux nécessaires au but qu'elles se proposent. Cependant, elles peuvent acquérir, à titre onéreux ou à titre gratuit, des bois, forêts ou terrains à boiser. Toutes les valeurs mobilières d'une association doivent être placées en titres nominatifs (...)

Elles peuvent recevoir des dons et des legs dans les conditions prévues par l'article 910 du code civil.

37 Modifié par Ordonnance n°2005-856 du 28 juillet 2005 – art. 2 JORF 29 juillet 2005 en vigueur le janvier 2006

Bibliographie

ABRIOUX Florence (2010), Les relations entre associations et collectivités : vers quel avenir ? Introduction., Management & Avenir, octobre 2010 (n° 40), p. 186–204. URL : www.cairn.info/revue-management-et-avenir-2010-10-page-186.htm.

BERNARDEAU MOREAU Denis, HELY & Matthieu Hély (2007), « La sphère de l'engagement associatif : un monde de plus en plus sélectif », *La Vie des idées*, 31 octobre 2007. URL : <http://www.laviedesidees.fr/La-sphere-de-l-engagement.html>

Collectif SSIG (2008), Une Europe protectrice des services sociaux, réalisé par le Collectif SSIG, www.ssig-fr.org

CPCA (2008), Les secteurs associatifs et leurs relations avec l'Etat dans l'Europe des 27. Etudes et documents n°4, 103p.

DEMOUSTIER Danièle (2002), Réponses au Medef in, www.rhone-alpes.centres-sociaux.org/spip.php?article41

DRESSAYRE Philippe (1983), Associations et stratégies municipales. In: Politiques et management public, vol. 1 n° 2, 1983. pp. 27–50
http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/pomap_0758-1726_1983_num_1_2_1724

HELY Matthieu (2009), *Les métamorphoses du monde associatif*, Paris, PUF, « Le Lien social ». p368

Journal Officiel (2010), *La Circulaire du 18 janvier 2010* et annexe 1 à 5, relative aux relations entre pouvoirs publics et les associations, J.O. du 20 janvier 2010

Ministère de la santé, de la jeunesse et des sports (2007), « La subvention publique, le marché public et la délégation de service public. Mode d'emploi. », http://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/Mode_d_emploi.vf01.05.2007.pdf

VIVERET Patrick (2002), Reconsidérer la richesse, Rapport au secrétaire d'Etat à l'économie solidaire.

Economie et Prévision (2009), Les salariés du secteur associatif sont-ils davantage intrinsèquement motivés que ceux du secteur privé ? », *Economie & prévision* 2/2009, n° 188, p. 81–99

CHAMBON Pierre-Loïc (2012), Quels partenariats entre collectivités et associations, novembre 2012, document de travail, 35p

WIKIPEDIA (2012), Article association loi 1901, http://fr.wikipedia.org/wiki/Association_loi_de_1901, consulté le 27 novembre 2012

ELIASOPH Nina (1998), L'évitement du politique. Comment les Américains produisent l'apathie dans la vie quotidienne, (Avoiding politics) traduit de l'anglais par Camille Hamidi, Paris, Economica, Edition 2010, 352p.

BILLETER Jean-François (2004), Études sur Tchouang-tseu, Allia, Paris