

des "Partenariats et modes de contractualisation entre les collectivités et les associations environnement"

Sites :

www.associanet.com/ <<http://www.associanet.com/>>
www.associationmodeemploi.fr/ <<http://www.associationmodeemploi.fr/>>
www.associations.gouv.fr/ <<http://www.associations.gouv.fr/>>
www.achatsresponsables.com <<http://www.achatsresponsables.com/>>
www.minefi.gouv.fr/directions_services/daj/guide/gpem/table.html
www.solfia.org

Documentation :

- "La subvention publique, le marché public et la délégation de service public : Mode d'emploi" Direction de la vie associative, de l'emploi et des formations (DVAEF) – 1^{er} mars 2007
- "La Contractualisation avec les pouvoirs publics" – Association Mode d'Emploi – février 2007
- "Circulaire n° 5193/SG du 16 janvier 2007 relative aux subventions de l'Etat aux associations et conventions pluriannuelles d'objectifs" – Journal Officiel n° 14 du 17 janvier 2007 page 1018 texte n° 3
- "Des associations, en général... vers une éthique sociétale" - Rapport de Jean-Pierre DECOOL, Mission parlementaire auprès de Jean-François LAMOUR, Ministre de la Jeunesse, des Sports et de la Vie Associative, Mai 2005
- "Circulaire du 1^{er} décembre 2000 relative aux conventions pluriannuelles d'objectifs entre l'Etat et les associations" Délégation interministérielle à l'Innovation Sociale et à l'économie Sociale (DIES), 23 août 2002
- "Associations - pouvoirs publics : peuvent-ils encore travailler ensemble ?" Dossier le Territoire n°463 Décembre 2005
- Une étude argumentaire sur la question du partenariat entre associations d'environnement et pouvoirs publics Ariena – Ecole et Nature – ARPE PACA – CNARE / à paraître en 2008

Contacts :

Agence Régionale Pour l'Environnement Provence-Côte d'Azur
Unité "écodéveloppement et projets territoriaux"

- Audrey MICHEL – Responsable de l'Unité – a.michel@arpe-paca.org
- Jean-Michel PICAZO – Chargé de projets – jm.picazo@arpe-paca.org

Guide à découvrir sur le site :

www.arpe-paca.org / rubrique "écodéveloppement et projets territoriaux"

Contexte - Pourquoi ce guide ?

Les associations du secteur de l'environnement, lieu d'innovation et de concertation, sont de véritables leviers du développement durable des territoires. La pérennité de leurs emplois et de leurs activités est très liée au partenariat qu'elles développent avec les collectivités.

Depuis 20 ans, les relations contractuelles ou conventionnelles entre les associations et les collectivités n'ont cessé de se développer et se consolider, au point que chacun de ces acteurs évoque une véritable "culture de partenariat".

Depuis le nouveau code des marchés publics entrée en vigueur au 1^{er} septembre 2006, les collectivités ont moins de souplesse dans le choix de leur mode de partenariat avec les associations. Jusque-là, elles privilégiaient le conventionnement (subvention) ou l'achat de prestation sur la base de bons de commande "sans mise en concurrence". Aujourd'hui, on passe peu à peu d'une négociation de gré à gré sur des propositions d'actions du tissu associatif s'inscrivant dans les politiques institutionnelles, à une relation "client / fournisseur de prestations pures".

De ce fait, la relation de "co-construction" de projets avec les collectivités locales fait progressivement place à une mise en concurrence sur consultation et appel d'offre. Or, la procédure réglementaire des marchés publics tend à dénaturer la relation partenariale collectivités/associations. Même si cela ne signifie pas une rigidité absolue du système partenarial, on peut affirmer que la souplesse est devenue plus relative. Cette dérive peut pervertir ou fausser à terme, le bon fonctionnement de la démocratie participative, sur laquelle pourtant les pouvoirs publics poussent les associations à davantage d'investissement.

Au regard de ce contexte, l'ARPE a réalisé ce guide "évolutif" afin d'informer sur l'évolution des pratiques et de participer au renforcement du partenariat associations / collectivités.



COMMISSION EUROPÉENNE
Fonds social européen

Région



Provence-Alpes-Côte d'Azur

ARPE
AGENCE RÉGIONALE POUR L'ENVIRONNEMENT

Contenu du Guide - Qu'y trouve-t-on ?

Ce guide propose aux collectivités et associations des informations utiles destinées à clarifier les différents modes de partenariats existants à travers :

- un rappel du cadre réglementaire
- des témoignages de pratiques

Ce "guide" a surtout une ambition pédagogique. Il s'appuie sur des textes législatifs (et de jurisprudences) en vigueur au 31 décembre 2007, sur un certain nombre de documents universitaires et techniques, d'articles de presses spécialisées, ainsi que sur les résultats d'une enquête réalisée en 2007 auprès d'une quarantaine d'associations du secteur de l'environnement et de l'insertion par l'activité économique œuvrant sur le territoire régional et national.

Le contenu du guide sera alimenté et actualisé chaque année.

Le cadre réglementaire

1. En matière de contractualisation entre associations et collectivités, ce sont les **éléments de contexte** qui permettent de définir le champ d'application de la réglementation.

Les activités financières publiques recouvrent trois grandes catégories traitées dans le guide :

La subvention, souvent accompagnée d'une convention, correspond à un "concours financier" versé par la personne publique sans contrepartie équivalente, sur une base totalement discrétionnaire, à une opération justifiée par des considérations relevant de l'intérêt général et menée par un tiers.

(...) si l'initiative du projet (impulsion, conception et définition) vient de l'association et si aucune contrepartie directe (ou équivalente) du versement de la contribution financière n'est attendue par la personne publique (...), il ne peut y avoir ni marché public ni délégation de service public, mais SUBVENTION PUBLIQUE. Dans le cadre de l'octroi d'une subvention, il est largement recommandé que les relations de partenariat entre les associations et les collectivités territoriales prennent une forme conventionnelle, à partir du moment où les statuts de l'association le lui permettent et que la convention est adaptée à la mission confiée.

Le marché public résulte d'une commande publique donnant lieu à un contrat conclu entre l'autorité publique et un cocontractant sous la condition d'une contrepartie directe au profit de l'autorité administrative versante (en matière de marché public, il n'existe pas de régime dérogatoire pour les associations).

La délégation de service public (DSP) 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 service" (loi MURCEF - 2001).

Ce qui différencie l'appel d'offre de marché public ou la DSP de la subvention publique, c'est la CAUSE. Dans le premier cas, l'autorité publique a l'intention d'acquiescer un bien ou un service, qu'elle a elle-même défini : dans le second cas, la collectivité a la volonté d'aider à la réalisation d'une situation qu'elle n'a pas définie, ni même parfois envisagée, mais qu'elle a intérêt à voir se réaliser (Bulletin juridique des contrats publics n°38, janvier 2005). Les collectivités et le milieu associatif doivent rester prudents sur la qualification même des relations contractuelles. Il est important de préciser que le choix d'une procédure inadéquate expose le gestionnaire à un risque de requalification de la dépense et à l'ensemble des conséquences qui s'y attachent (sanctions pénales notamment). Ceci concerne principalement la subvention et la DSP.

2. D'autres types de relations à caractère partenariale existent même s'ils sont peu utilisés :

- la garantie d'emprunt
- le contrat d'association au service public, ...

3. Des éléments de contexte sont également intéressants pour mieux appréhender l'évolution des relations contractuelles :

- la vision de l'Europe sur les modes de contractualisation entre autorités administratives et associations (respect des règles de concurrence, distinction des champs de services publics, notion de "compensation de service public", ...),
- le contrôle exercé par les chambres régionales des comptes (CRC), ...

Témoignages de pratiques

Au regard des pratiques de terrain, le cadre réglementaire évoqué ne permet pas aujourd'hui d'avoir une situation claire. Pour la plupart des collectivités locales, avec la pression installée par le nouveau code des marchés publics, il est de plus en plus difficile de mettre en place des relations de type conventions en faisant valoir l'utilité sociale d'une association (la Région et les Départements étant encore relativement épargnés).

Pour une majorité d'associations, les marchés publics sont vécus comme **une réelle contrainte**, du fait : de la méconnaissance des procédures de réponses, de délais de réponses très courts, du refus éthique de répondre à des marchés publics, de cahiers des charges peu cohérents avec la demande du terrain en terme de contenu et de public, ...

Pour d'autres associations en revanche, les marchés publics peuvent être **une opportunité** pour clarifier et mieux formaliser les relations "maître d'ouvrage / maître d'œuvre", également pour sécuriser les financements et assurer la qualité de la commande, à condition :

- d'accompagner les structures non aguerries à ses pratiques ;
- de promouvoir et utiliser de manière opportune les clauses de "mieux disant social", "les critères environnementaux" ;
- de disposer de cahiers des charges précis sur les prescriptions environnementales et sociales permettant notamment d'éviter les ambiguïtés concurrentielles, entre prestations "du ressort" possible d'une structure de l'économie sociale et solidaire, et celles relevant clairement du secteur privé (plus spécialement dans les filières "gestion des déchets" et "entretien et aménagement de l'espace").

Le guide capitalise les exemples de partenariats recueillis lors de l'enquête.

Pour éviter la dérive du partenariat, il est particulièrement important que :

- Les collectivités soient sensibilisées aux différents modes de partenariats pour faire des choix adaptés et pas systématiquement utiliser le marché public. Les collectivités territoriales, en cohérence avec leurs contraintes réglementaires, doivent noter qu'au-delà du code des marchés publics, la subvention par conventionnement annuelle et/ou pluriannuelle (jusqu'à 4 ans depuis le 16 janvier 2007) reste juridiquement recevable. Il convient de communiquer largement en ce sens.
- Les collectivités soient sensibilisées à l'intégration de clauses sociales et environnementales dans leur marché.
- Les collectivités connaissent et reconnaissent l'utilité "sociétale" des associations et leur participation à l'intérêt général afin de développer le partenariat avec elles (promotion de la plus value environnementale apportée par les associations, procédures adaptées et/ou simplifiées, ...).
- Les associations soient mieux informées et formées dans la méthodologie de réponse à des appels d'offres.
- Les associations développent un argumentaire face à un recours systématique à la procédure des marchés publics, en faisant notamment valoir leur utilité sociale et environnementale. Un travail est d'ailleurs en cours dans le cadre du Réseau régional emploi - gestionnaires de l'environnement (RREG) sur la valorisation de l'utilité sociale des projets environnementaux.
- Les pouvoirs publics travaillent de manière collégiale sur une définition juridique précise de la subvention. Dans cet objectif, une réflexion sur la notion de subvention a été amorcée devant permettre de la distinguer des autres formes de dépenses publiques (rapport COLLINET - 1^{er} semestre 2005).

Pour en savoir plus : rendez-vous sur le site

