

PREMIER MINISTRE

**Conseil National
de la
Vie Associative**

**La consolidation des relations contractuelles
entre les pouvoirs publics et les associations**

PREAMBULE

L'un des problèmes clef du développement associatif est celui des relations entre la puissance publique et les associations dès lors que celles-ci assurent des missions, des services, des actions pour le bien commun, porteurs de plus value sociale, d'intérêt général.

Cette relation suppose d'une part la mise en œuvre d'un partenariat fondé sur la reconnaissance, d'autre part la naissance d'une véritable culture du contrat.

Or, la reconnaissance exige négociation et validation permanentes dans un rapport qui n'a rien d'égalitaire et qui produit une situation d'interdépendance : les pouvoirs publics ont besoin des associations et les associations ont besoin des pouvoirs publics le plus souvent dans le cadre d'un échange de services, financement contre intervention sociale.

Pouvoirs publics et associations présentent des difficultés à identifier et à partager leurs objectifs. S'ajoute à cet état de fait que dans la pratique la relation 69(pr8ftr)-34(e)-45(couvoirs)-170publi
afiancesntsics aslimtent leucbudget lslceursociatif340 unerrsad 54% 45%-27()] TJ 0 -1.1399 Td [(osl)2
aartexiemple)et lui n-30(n)24()snt 3512m sna214t re due s actodent32(asu.) TJ /F16 1 Tf 1.9219 0 0 7.92

Ancrées par leurs ressources comme par leurs activités dans un territoire, les associations constituent un puissant outil de transversalité et de cohérence dans certains projets de développement local. Les collectivités locales, qui assument généralement la responsabilité de l'animation et de la pérennité de ces projets, constituent alors des partenaires privilégiés pour les ass3(ohi tt9(e9(co-27o-33(pro)-27(j/eci est vrai à ass38(put)-68(-49(ee7(ivi)3n35(V21(duxntr)ass3(o-176

LES ETAPES DE LA REFLEXION

➤ Les années 80

Dans un premier **avis de mars 1984**² sur « **Les contrats pluriannuels d'utilité sociale** », le CNVA estime que les associations sont reconnues comme agents de développement économique et social et qu'il « *est donc nécessaire de définir des rapports nouveaux qui doivent s'établir entre les pouvoirs publics et les associations en particulier les droits et les devoirs réciproques à tous les niveaux* » et il considère que « *La définition des contrats pluriannuels d'utilité sociale répond à cet objectif* ».

Le CNVA pose dans cet avis les principes qui seront repris en grande partie au cours des réflexions ultérieures : pluri annualité du financement, négociation préalable, financement du fonctionnement, modalités de contrôle...

A cette époque, le CNVA fait échos aux propositions présentées en 1982 par le ministre du temps libre sur la promotion de la vie associative, en s'appuyant sur la déclaration d'octobre 1982 en conseil des ministres ainsi formulée : « *Afin de promouvoir des actions d'intérêt général, les associations pourront conclure avec les pouvoirs publics des contrats d'utilité sociale, pluriannuels, sans toutefois dépasser cinq années. Les contrats sous la responsabilité de chaque ministère dans son secteur d'attribution se négocient sur la base de critères communs à tous les ministères. Ces critères seront définis en concertation entre le Conseil National de la Vie Associative³ et les pouvoirs publics* ».

Dans un nouvel **avis du 20 mars 1984** relatif aux « **engagements pluriannuels entre les associations et les pouvoirs publics** » le CNVA souligne l'obstacle que représente l'annualité budgétaire pour la bonne exécution des conventions pluriannuelles.

Le financement des associations fait l'objet d'un rapport et **d'un avis adopté le 4 février 1988** « **Pour une vie associative mieux reconnue dans ses fonctions économiques et dans ses actions d'intérêt général** ». Celui-ci répond à une saisine du ministre délégué auprès du Premier ministre chargé de la fonction publique et du plan qui demande que le Conseil s'interroge sur les relations financières des associations gestionnaires avec les partenaires que constituent pour elles les pouvoirs publics – *en distinguant l'Etat et les collectivités locales* – les entreprises et les membres des associations.

Parmi les constats qu'il opère, le CNVA note les difficultés que rencontre l'association « *lorsqu'elle remplit une fonction d'intérêt général, pour établir avec les pouvoirs publics des relations claires, basées sur des engagements réciproques et obtenir ainsi des ressources correspondant, tant en volume qu'en durée, aux obligations et aux charges qu'elle doit* ».

Dans son **avis du 4 février 1988 « Pour une vie associative mieux reconnue dans ses fonctions économiques et dans ses actions d'intérêt général »**, le CNVA estime que « *les subventions qui représentent la participation au fonctionnement des associations, et la convention qui concerne la contribution publique à des actions d'utilité sociale, sont complémentaires, la seconde ne se substituant pas aux premières* ».

➤ Les années 90

Le groupe mixte, rassemblant les représentants de l'Etat et des associations, réuni à l'initiative du Premier ministre en **1996**, sur le « **financement des associations** » aborde trois catégories de sujets :

- ceux liés au financement public des associations et plus particulièrement pour ce qui concerne les conditions et les modalités de paiement des financements accordés par l'Etat,
- ceux liés à l'interférence de certaines réglementations économiques dans l'exécution de leur mission ou de leurs projets,
- ceux liés à la fiscalité qu'il s'agisse de celle applicable à l'activité des associations ou de celle applicable aux dons reçus par celle-ci.

La réflexion entreprise souligne que les financements publics reçus par les associations sont divers par leur origine – Etat mais aussi collectivités territoriales, Europe, organismes de sécurité sociale.... – et par leur forme juridique – subventions d'équipement ou de fonctionnement, achat ou remboursement de prestations de services –. Les sources d'information sur ces financements sont lacunaires.

Pour assurer la sécurité financière des associations, le rapport ouvre deux pistes : celle de la définition des notions de subvention, de prestation de services et de contrat d'objectif et celle de la conclusion de conventions pluriannuelles assortie d'un réel engagement de l'Etat dans la durée en contrepartie notamment d'un contrôle plus fin des objectifs poursuivis, des moyens mis en œuvre et des résultats obtenus.

Le groupe mixte qui rend un rapport en **janvier 1997** sur la « **Transparence financière des associations** » en traitant de l'état des contrôles sur les associations, aborde la question du cadre contractuel des relations entre les pouvoirs publics et les associations, celle des supports de justification de l'utilisation des fonds publics et celle de l'information des tiers et de la publicité des comptes des associations.

Des réflexions émergent un principe de fond « *La nature, l'objet et l'étendue du contrôle doivent être strictement fondés et limités par les règles de droit. La définition peut en être améliorée par la formulation d'un cadre contractuel* » fixant les modalités de relation entre les pouvoirs publics et les associations.

C'est à l'occasion de ces travaux qu'est traitée la question de la clarification des dispositions de la loi 93-122 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. Le besoin de clarification est de deux ordres, il concerne d'une part, l'article 38 relatif à la délégation de service public et à la procédure de publicité, d'autre part l'article 81 qui porte sur le seuil de subvention déclenchant l'obligation d'avoir recours à un commissaire aux comptes.

Le CNVA met alors en exergue les dérives dans l'application de la loi. C'est le cas notamment de la transformation en service public délégué d'activités figurant dans l'objet social des associations et gérées dans le cadre de conventions passées avec les collectivités publiques.

Par ailleurs, il souligne que l'absence de clarification de la notion de subvention constitue un obstacle à la bonne interprétation des textes et des pratiques. Le conseil fait aussi valoir l'intérêt d'une adoption rapide d'un plan comptable des associations.

L'introduction aux travaux de l'atelier 2 des Assises nationales de la vie associative relatif à « **Vie associative, transparence et relations avec les pouvoirs publics** » en **février 1999** fixe l'importance du thème « *Tout d'abord il touche l'ensemble des associations, grandes ou petites, à tous les niveaux du territoire depuis l'Etat jusqu'à la commune en passant par le Département et la Région... La liberté individuelle d'association est garantie par la constitution, mais bien que née de l'initiative privée, l'association en tant que groupement a des obligations notamment lorsqu'elle entre dans la sphère publique du fait par exemple de son action et/ou de son financement et parce qu'elle prend en compte l'intérêt général* »⁴⁴

En abordant la relation pouvoirs publics/associations, fut-elle sous l'angle du financement, l'atelier introduit la notion de compétences partagées en cernant des éléments qualitatifs qui pourraient les définir, telles que la reconnaissance du rôle des associations, la question de leur légitimité et de leurs relations avec les élus du suffrage universel.

Ce mode d'entrée dans la problématique souligne l'intérêt d'interventions concertées et partagées entre les pouvoirs publics et les associations. Pour traiter de la légitimité des acteurs et de leurs relations contractuelles l'atelier s'appuie sur trois constats :

- les écarts entre l'affirmation par les pouvoirs publics du rôle irremplaçable des associations et la pratique partenariale qui conduit le plus souvent à une relation plus proche de la prestation de service que du partenariat équilibré inscrit dans la durée,
- les faiblesses dans la préparation de la contractualisation et dans son application, le manque de précisions dans l'engagement des parties et l'absence d'évaluation privant le contrat de son intérêt,
- le conflit de légitimité qui constitue un frein à l'émergence d'un partenariat équilibré. Les « *secteurs sociaux et éducatifs sur lesquels interviennent les associations, ne seraient en quelque sorte pour les pouvoirs publics que des secteurs concédés*

- Le raccourcissement des délais d’instruction et de versement des subventions aux associations (mise en place d’avances provisionnelles, amélioration du calendrier de décisions...)
- L’assouplissement de certaines règles budgétaires (dérogation à la règle du non commencement des travaux pour les subventions d’investissement, reconsidérer la règle de non cumul des crédits d’Etat).

L’Etat intervient par la circulaire du 7 juin 1996¹⁰. Cette circulaire comporte en annexe une convention-cadre qui détermine les modalités d’attribution et de contrôle que pourra adopter l’Etat pour financer des associations sur une base pluriannuelle.

Cette disposition ne satisfait qu’en partie la demande du CNVA puisque l’administration limite le principe de la pluriannualité à des actions jugées prioritaires pour les pouvoirs publics et ne prend pas en compte le fonctionnement. En effet la circulaire précise :
« *Le montant des financements affectés à ces conventions - cadre ne pourra dépasser les 2/3 du montant annuel des crédits alloués aux associations* ».

Dans le rapport du groupe mixte sur la « **Transparence financière des associations** », **en janvier 1997**, le Conseil propose :

- une circulaire du Premier ministre sur les rapports entre associations et pouvoirs publics de plus grande portée que la précédente,
- une amélioration du cadre contractuel (durée de la convention, objet du financement, critères d’évaluation...),
- une amélioration des supports de justification de l’utilisation des fonds publics (documents comptables conformes au plan comptable, document spécifique pour la justification d’une activité particulière élaboré en référence au plan comptable).

Lors des Assises en **février 1999** et de l’atelier 2 sur « **Vie associative, transparence et relations avec les pouvoirs publics** » le CNVA propose :

- la révision des quatre circulaires de 1975 à 1988 relatives d’une part aux relations entre les collectivités et les associations, d’autre part au financement des associations, pour apporter une certaine stabilité aux relations entre collectivités publiques et associations. Il précise que le contenu devrait porter sur les formes et les conditions d’attribution des aides publiques (différentes formes d’aides, subventions de fonctionnement et subventions d’investissement, modalités d’engagement et de paiement des subventions). Il estime que cette nouvelle circulaire signée du Premier ministre devrait également traiter des conventions pluriannuelles en encourageant leur conclusion mais en précisant qu’elles ne doivent pas être un outil d’instrumentalisation des associations.
Enfin le CNVA souhaite que les principes généraux des rapports entre les associations et les pouvoirs publics, aux fins de diffuser des instructions précises aux administrations, figurent dans le préambule ainsi que la reconnaissance clairement énoncée de la place des associations et de leur rôle dans l’organisation de la vie civile et le maintien de la cohésion sociale.

¹⁰ Circulaire du Premier ministre 7 juin 1996 relative aux conventions cadres passées avec certaines associations soumises au régime de la loi de 1901 et subventionnées par l’Etat.

Réagissant au projet de circulaire de la DIESSE en **juillet 2000**, le CNVA rappelle que « *la relation pouvoirs publics/associations doit s'incarner dans un partenariat équilibré et inscrit dans la durée, chaque partenaire s'engageant à reconnaître des droits et observer des obligations, dans le respect de l'identité de chacun et la réciprocité des engagements* ». ¹¹

Il rappelle également que la convention constitue le meilleur cadre contractuel si les conditions suivantes sont réunies :

- le financement doit prendre en compte deux aspects distincts : le fonctionnement et le programme d'actions de l'association,
- la réciprocité des engagements (durée, échéancier de versement garantissant le raccourcissement des délais d'instruction et de paiement, nature des justificatifs à produire connus au moment de l'établissement de la convention)
- l'évaluation dont les critères doivent figurer dans la convention et le contrôle dont les modalités doivent être connues a priori.

Ces recommandations donnent lieu à un certain nombre d'avancées.

Un dispositif de simplifications des formalités et des procédures administratives est défini par la circulaire du 6 mars 2000¹²

La circulaire du 1^{er} décembre 2000 relative aux conventions pluriannuelles d'objectifs apporte des éléments positifs : financement du fonctionnement, avance de 50% sur demande de l'association, définition des modalités d'évaluation d'un commun accord...

Cette circulaire spécifie par ailleurs qu'un rapport sur la mise en œuvre des conventions doit être établi chaque année, par les délégués départementaux à la vie associative.

En janvier 2001, un comité de suivi et d'évaluation des conventions pluriannuelles d'objectifs est chargé de suivre la diffusion de la circulaire auprès des services de l'Etat et des associations et son application, de mettre en œuvre les simplifications administratives, d'assurer une fonction d'évaluation.

Cependant la question des délais de prise de décision et de paiement abordée de nombreuses fois par le CNVA reste une difficulté majeure dans la mise en œuvre de la contractualisation.

Dans le prolongement de la circulaire du 1^{er} décembre 2000 instituant les conventions pluriannuelles d'objectif, l'Etat engage un travail de réflexion pour harmoniser et simplifier la procédure de demande de subvention. Consulté sur le projet de dossier commun de subvention, le CNVA a fait entre autres des propositions très concrètes pour la présentation des comptes en référence à ses travaux et propositions antérieures (cohérence avec le plan comptable des associations par exemple).

La circulaire du Premier ministre datée du 24 décembre 2002 met en place un dossier commun de demande de subvention et recommande aux administrations une cohérence dans l'instruction des dossiers et la désignation d'un référent.

¹¹ Le CNVA au service de la liberté d'association, la documentation française 2001

¹² Parue au JO du 2 décembre 2000.

Cette circulaire relative aux subventions de l'Etat répond à la demande de simplification plusieurs fois évoquée par les associations. Cet outil attendu n'est cependant qu'un support pour la mise en œuvre du partenariat qui doit quant à lui s'élaborer à partir d'un dialogue entre les administrations et les associations concernées afin de traiter les contenus de la convention pluriannuelle.

La subvention

L'absence de définition de la notion de subvention a été plusieurs fois signalée par le CNVA comme une difficulté. Les travaux du groupe mixte sur **« Le financement des associations » en 1996** ont donné l'occasion au CNVA d'aborder le sujet de façon plus approfondie avec les représentants du ministère de l'économie et des finances. La direction du budget de l'époque a produit un document sur la notion de subvention figurant dans le rapport dont les éléments qui suivent sont tirés :

« Aide financière versée par une collectivité publique pour des activités dont elle n'a pris ni l'initiative, ni la responsabilité et qui ne constitue pas le prix d'une acquisition directe par cette collectivité de biens ou de services. Elle est accordée soit pour favoriser l'exécution d'un service d'intérêt public, soit à titre de secours ou de soutien si elle a un caractère de libéralité et n'implique aucun remboursement ultérieur de la part du bénéficiaire ».

Le CNVA a repris son interrogation sur la notion de subvention à l'occasion de la saisine sur **« La réforme de la commande publique et les associations »**, il a en partie obtenu réponse.

L'instruction du 28 août 2001 du ministère des finances commentant le décret n° 2001 – 210 du 7 mars 2001 relatif aux codes des marchés publics distingue les subventions des marchés publics :

« Les subventions constituent une contribution financière de la personne publique à une opération qui présente un caractère d'intérêt général mais qui est initiée et menée par un tiers pour répondre à des besoins que celui-ci a définis. Dans le cadre de la subvention la somme d'argent n'a pas de contrepartie directe pour la personne publique ; dans le cas contraire, en présence d'une contrepartie directe pour la personne publique, il s'agit d'un marché public ».

Cette définition renforce et légitime la position du CNVA prônant la convention comme mode de relation partenariale financière entre associations et pouvoirs publics.

➤ **Une clarification à tous les niveaux du territoire**

La commande publique

- La délégation de service public

Au niveau local, une question récurrente est posée en matière de contractualisation depuis la mise en œuvre de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite loi Sapin. La publicité préalable pour l'attribution de marchés dans le cas de commande publique (art 38) comme la notion de subvention (art 81) relancent le débat sur la notion de service public.

Dans le rapport du groupe mixte sur « **le financement des associations en 1996** », le CNVA demande que soit précisée la portée de certaines dispositions de la loi Sapin. Pour ce qui concerne les modalités relatives à l'appel d'offre, le CNVA demande de :

- clarifier les circonstances et les modalités d'application de la loi aux activités des associations et notamment de voir préciser la notion de contrat de délégation de service public.

Le groupe souhaite une clarification du champ d'application de l'article 38. La possibilité d'une consultation du Conseil d'Etat est évoquée.

Avec les travaux engagés par **l'atelier n° 2 « Vie associative – transparence et relations avec les pouvoirs publics »** en **février 1999**, le CNVA appelle l'attention sur la nécessité « *de clarifier la notion de partenariat afin de ne pas placer les associations dans l'insécurité juridique au nom d'une certaine transparence* ».

Il demande à nouveau une clarification de l'article 38 relative à la procédure d'appel d'offre.

Le CNVA mentionne par ailleurs que la combinaison de différents textes conduit à une insécurité juridique sur la nature des contrats passés entre les collectivités publiques et les associations (circulaire du 4 juillet 1986 qui apprécie la situation des conventions au regard du code des marchés publics et réponse ministérielle du ministre de l'Economie et des finances et de l'industrie JO assemblée nationale du 15 juin 1998).

Le CNVA propose :

- d'introduire un article dans le code des marchés publics précisant que, dans certaines conditions, la convention passée entre la collectivité publique et une association aux fins de financement n'est pas soumise aux dispositions du Code,
- de clarifier le champ d'application de l'article 38 relatif à l'appel d'offre,
-

Par ailleurs et afin de préserver pour les associations la possibilité de répondre à des appels d'offres, particulièrement quand elles développent des activités répondant aux marchés publics dans des conditions particulières (cf. insertion de publics en difficulté par exemple), le CNVA demande que :

- tout en se conformant aux règles communes les associations puissent faire valoir leurs spécificités grâce à l'application d'une clause dite « du mieux-disant social ».

Le décret de 2001 relatif au code des marchés publics traite deux points qui intéressent les associations.

A l'article 14 – Cet article prévoit la possibilité d'inscrire dans le cahier des charges des clauses permettant de tenir compte des préoccupations sociales ou environnementales.

A l'article 30 – par l'introduction d'une procédure allégée dispensant des obligations de publicité et de mise en concurrence préalable.

La procédure allégée concerne 4 catégories de services mis en œuvre par les associations : services sociaux et sanitaires, récréatifs culturels et sportifs, éducatifs et d'insertion professionnelle.

De nouveau réformé par décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004, le Code des marchés publics introduit à l'article 30 la notion de procédure adaptée qui remplace les marchés sans formalités du Code réformé en 2001.

De même le principe de clause du « mieux disant – social » a été repris.

Depuis, un recours introduit auprès du Conseil d'Etat par la société « localjuris formation » a conduit à une modification substantielle de ce texte. En effet,

Le Conseil d'Etat a rendu public, le 23 février 2005, sa décision d'annuler l'alinéa 1 de l'article 30 du Code des marchés publics portant sur les services en procédure allégée.

La convention de financement

Le principe d'une convention passée entre les collectivités locales et les associations pour le financement de leurs activités est apparu dans le débat sur le projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration (DCRA). Le CNVA a travaillé sur le contenu de l'article 10 relatif à la transparence et sur le décret d'application fixant les seuils à

« Affirmer une volonté politique au plus haut niveau de l'Etat en matière de rapports entre les collectivités et les associations, améliorer le contenu contractuel et trouver de nouvelles règles pour fonder un réel partenariat sur la base de l'élaboration en commun de projets, agir enfin sur les textes pour tenir compte de la reconnaissance et des spécificités du fait associatif, telles sont les grandes orientations qui ont été défendues par le CNVA »¹³

Les travaux du CNVA ont mis l'accent sur le nécessaire équilibre des relations contractuelles qui doivent s'établir entre les associations et les pouvoirs publics et ceci quel que soit le contexte dans lequel les réflexions ont pris corps.

Le mot de partenariat connaît un succès considérable depuis une vingtaine d'année, aussi bien dans les milieux associatifs, qui l'ont utilisé en premier pour exprimer une revendication riche de sens, que chez les représentants des pouvoirs publics, qui l'ont employé pour qualifier leurs relations avec les associations.

Même si un certain nombre d'avancées ont été obtenues, conventions pluriannuelles, dossier unique de demande de subvention, prise en compte, en partie, de la spécificité des associations dans le Code des marchés.... la sécurité juridique et financière restent encore fragiles au détriment d'un partenariat équilibré, solide et durable.

¹³ CNVA – Le CNVA au service de la liberté d'association, 2001.

Bibliographie

Avis et rapports du CNVA

- 1984 Les contrats pluriannuels d'utilité sociale - Avis
- 1986 Les engagements pluriannuels entre les associations et les pouvoirs publics
- 1988 Le financement des associations : Pour une vie associative mieux reconnue dans ses fonctions économiques et dans ses actions d'intérêt général
- 1992 les associations dans la décentralisation
- 1995 L'utilité sociale des associations et ses conséquences en matière économique, fiscale et financière
- 1996 Le financement des associations
- 1997 La transparence financière des associations
- 2000 Conventions pluriannuelles
La réforme de la commande publique et les associations

Ouvrages

- CNVA : Le CNVA au service de la liberté d'association. La Documentation française, juin 2001
- CNVA : Les associations à l'épreuve de la décentralisation. Bilan 1991 – 1992.
La Documentation française, 1993.

CNVA – 10 février 2005

