

Associations

Les collectivités peinent à établir des mandatemements

POURQUOI ?

Le mandatement permet d'attribuer des subventions dans un cadre juridique à la croisée du Code des marchés publics français et des règles européennes sur la concurrence et les aides d'Etat.

POUR QUI ?

Les services juridiques des collectivités jouent la prudence en préférant les appels d'offres aux subventions. Le contrôle de légalité enjoint également des collectivités d'opter pour les marchés publics.

COMMENT ?

Le commissaire européen chargé de la Concurrence, Joaquín Almunia, a rendu fin décembre de nouvelles règles permettant un début de reconnaissance des services d'intérêt économique général.

«**B**eaucoup de services juridiques estiment que la subvention n'est pas "eurocompatible". C'est faux. Il y a des règles à respecter, des précautions à prendre, mais il est tout à fait possible, dans le cadre du mandatement, de continuer à subventionner une association même au-dessus du seuil de 70000 euros par an», martèle l'avocate Brigitte Clavagnier, spécialiste des associations. Pourtant, le recours à la commande publique pour des activités exclusivement assumées par le secteur associatif ne cesse de progresser et la circulaire du 18 janvier 2010 reste quasiment inutilisée. Or celle-ci précise bien que «la subvention peut constituer un mode de financement légal dans le cadre d'un service d'intérêt économique général [SIEG]. La collectivité doit simplement définir, dans son acte unilatéral ou contractuel de mandat, la mission de SIEG ainsi que les paramètres pour le calcul de la compensation et les sauvegardes associées».

«Le passage de la subvention au marché public reste difficile à quantifier précisément, mais nous avons des remontées en ce sens: là, ce sont les

AVANTAGES

- **Le mandatement permet de rester dans un cadre de subventions pour le financement des projets associatifs.**
- **Il est « eurocompatible » au regard des règles régissant les aides d'Etat.**

INCONVÉNIENTS

- **La convention reste un exercice délicat pour la collectivité locale, car elle doit respecter le principe d'initiative associative.**
- **Trop précise, la convention peut être requalifiée en marché public.**

centres de loisirs, ici l'aide aux personnes âgées, ailleurs, l'accompagnement social des chômeurs de longue durée», observe Béatrice Delpech, déléguée générale de la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA). L'étude publiée le 17 janvier par France Active (1) et la CPCA met en chiffres la tendance: 21% des associations interrogées ont conclu un marché public en 2010 (lire p.8-9).

Un cadre complexe

Le sujet se situe à la croisée de domaines juridiques différents, «et non convergents», comme le souligne Francesco Martucci, professeur de droit de l'Union européenne à l'université de Strasbourg: «D'un côté, la réglementation européenne sur les aides d'Etat encadre les subventions qui pourraient venir fausser la concurrence sur le marché intérieur. Il s'agit, pour la puissance publique, de savoir si l'aide publique ne surcompense pas les obligations de service public. De l'autre côté, la réglementation française sur les marchés publics s'intéresse à la concurrence dans le marché, notamment à l'égalité de traitement entre candidats et la transparence du marché.»

Les règles présentées fin décembre par le commissaire européen chargé de la Concurrence, Joaquín Almunia (2), devraient clarifier en partie la donne. La Commission considère désormais officiellement que les services reconnus d'intérêt général (SIG) par une collectivité publique sont placés hors du champ de la concurrence.

Libre aux collectivités, ensuite, de contractualiser avec des associations et de les financer par le biais de la subvention, après les avoir mandatées. «Il leur revient maintenant de se saisir de cette possibilité», souligne Laurent Ghekhère, membre du Collectif SSIG (services sociaux d'intérêt général). Mais ce nouveau cadre pourrait mettre du temps à devenir effectif. Notamment en raison de «la culture des marchés publics, qui est la seule que maîtrisent les services des collectivités et du contrôle de légalité. Si bien que toute contractualisation devient marché alors que la convention de subvention convient parfaitement. Cela sous couvert d'une certaine mauvaise foi: "c'est la faute de l'Europe"», observe Xavier Benoist, directeur adjoint de la Fédération des Pact (réseau associatif au service du logement).

Les collectivités ont tendance à préférer le marché public au mandatement pour confier aux associations des missions, par exemple en matière d'accueil de loisirs.

C. BELLAVIA



F. MARTUCCI

L'EXPERT

FRANCESCO MARTUCCI, professeur de droit de l'Union européenne à l'université de Strasbourg

« Le risque juridique ne doit pas être "sur-interprété" »

« Il existe un décalage entre le droit de l'Union européenne et le droit français de la commande publique. Dans ce contexte, les acteurs français ont tendance à "sur-interpréter" le risque juridique. Mais les collectivités peuvent tout à fait verser une aide d'Etat à la condition d'établir un acte qui mandate l'association. Cet acte doit décrire les obligations de service public, mais aussi – et c'est là que l'exercice est difficile – préciser le montant de la compensation. Celui-ci intègre le coût de l'obligation de service public, ainsi que le bénéfice raisonnable. Le juriste cède alors la place à l'économiste. D'une manière générale, le risque juridique vient moins de Bruxelles que du juge administratif français. »

Jusqu'à présent, les collectivités ont été peu nombreuses à se saisir de ce cadre juridique existant, certes complexe. Si les conseils régionaux ont, dès 2008, commencé à créer un service public régional de la formation en le qualifiant de SIEG, les autres champs n'ont pas été investis avec la même volonté politique. « France

Active est régulièrement soumis à des appels lancés dans des régions qui, jusque-là, finançaient par subventions nos actions », observe Fanny Gérôme, chargée de mission au sein du réseau. Même tendance au sein des services des conseils généraux. Huit départements ont adopté une délibération-cadre, sur le modèle de celle proposée

Les SIEG exemptés de notification à Bruxelles

Le « paquet Almunia » simplifie les règles relatives aux aides d'Etat pour les SIEG. Ceux-ci sont désormais exemptés de toute notification à Bruxelles. Jusque-là fixé à 200 000 euros sur trois ans, le seuil de notification pour les autres aides d'Etat pourrait être porté à 500 000 euros. Une décision est attendue au printemps.

par l'Assemblée des départements de France au printemps 2010, mais ces prises de position restent souvent des déclarations de principe qui ont du mal à trouver une application concrète dans les services.

La nécessité de former les élus et les agents

Par ailleurs, dans le secteur de l'insertion par le logement, les agréments (3) – qui permettent de sortir du champ de la concurrence l'ingénierie concernant des opérations de logement très social – sont encore très inégalement utilisés. « Le conseil général de l'Ardèche a profité des agréments pour revoir entièrement les différentes conventions que les associations avaient signées avec lui. Cela a permis de rénover et de sécuriser les relations pour les deux parties », constate Nathalie Domenach, directrice régionale des Pact en Rhône-Alpes. Quant à l'Agence nationale pour l'habitat, elle n'utilise quasiment pas les agréments.

Du côté des communes, les initiatives sont encore plus difficilement identifiables. Si la ville de Cenon (Gironde) a créé dès 2009 un service public « accueil de loisirs éducatifs et (•••)



David Ben Sadoun,
directeur général des services
de la communauté de com-
munes des collines du Léman.

L. FORTUNATI

CC des collines du Léman (Haute-Savoie)
• 7 communes • 10 000 hab.

De la DSP au mandatement

La délégation de service public (DSP) confiée depuis cinq ans par la communauté de communes des collines du Léman à la Fédération des œuvres laïques, pour la gestion des accueils de loisirs éducatifs et d'animation du secteur socio-éducatif, n'était pas appropriée. « Du fait de son caractère non marchand, ce service ne peut exister sans un soutien financier massif de la puissance publique », souligne David Ben Sadoun, directeur général des services. Mais il est difficile de sortir de la DSP et de repasser au financement par subvention, notamment au regard de l'initiative associative. L'interco a donc lancé un appel d'offres tout en prévoyant d'établir une convention

de mandatement, qui précisera le montant de la subvention annuelle venant compenser les obligations de service public. Elle prévoit aussi d'introduire dans l'acte de mandatement une possibilité de révision de la compensation financière : « Si l'activité venait à coûter plus cher pour une raison indépendante de l'association, que ce soit en raison de la baisse des revenus des familles ou d'un changement réglementaire, la collectivité reverrait son financement à la hausse. »

CONTACT

David Ben Sadoun, tél. : 04.50.72.01.04.

LE BILAN

Le mandatement prévoit le risque financier lié à la mission sociale du service public.

(...) d'animation » en le qualifiant de SSIG, elle fait figure d'exception.

En matière de formation, « les réflexions sont en cours. Nous avons de plus en plus de demandes d'élus », observe Anne-Laure Federici, déléguée générale du Réseau des territoires pour l'économie solidaire (RTES). Ainsi, Lille métropole (Nord) « a proposé aux membres de la communauté urbaine de constituer un outil de travail qui puisse être repris par l'ensemble des communes », explique Christiane Bouchart, conseillère communautaire et présidente du RTES. Notre souhait est de former les élus, mais aussi les agents aux enjeux de la contractualisation avec les acteurs associatifs, notamment sur le mandatement, afin d'éviter que le marché public soit la seule modalité de financement des associations. » C'est dans ce contexte que le député européen (Europe Ecologie - Les Verts) Pascal Canfin a commandité une étude pour réaliser un acte de mandatement modèle qui puisse être repris par les collectivités locales. Celui-ci devrait être prêt fin janvier.

Mais, au-delà des arguments juridiques, les collectivités, lorsqu'elles lancent des marchés publics, ont sou-

Ce que doit contenir un acte de mandatement

- La nature et la durée des obligations spécifiques de service public.
- Les entreprises et le territoire concernés.
- La nature des droits exclusifs ou spéciaux éventuels octroyés à l'entreprise.
- Les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation.
- Les modalités de remboursement des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces dernières.

vent une autre idée en tête, qu'elles reconnaissent plus ou moins ouvertement : ne pas installer de monopole parmi les associations présentes sur leur territoire et renouveler les actions soutenues. Ainsi, à Cenon, « le choix a été fait de mettre en place une procédure de sélection après un appel public à la concurrence. L'objectif était d'assurer la plus grande transparence possible, d'éviter toute forme de discrimination et de garantir l'égalité de traitement entre les opérateurs », précise-t-on dans les services.

Gare au formatage

Les associations voient cette mise en concurrence d'un mauvais œil, car mettant à mal leur capacité d'initiative. « Elles ont une part de responsabilité : elles doivent davantage mutualiser leurs moyens, mais aussi leurs projets sur les territoires », note Béatrice Delpech, de la CPCA. C'est dans ce cadre que l'initiative associative sera pleinement reconnue et que l'on sortira de la posture d'"opérateur de la collectivité". D'autant que la concurrence entre associations va s'accroître compte tenu de la raréfaction des financements publics. »

Selon Carole Saleres, chargée de mission « Europe et vie associative » à la Ligue de l'enseignement, « l'appel à projets est un bon compromis car il permet à la collectivité locale de financer des projets qu'elle maîtrise, tout en permettant l'innovation associative ». Il revient à la collectivité de repérer les besoins et de définir les orientations. Aux associations de répondre, en s'appuyant notamment sur leur capacité d'innovation. Ensuite, le financement de l'association par la subvention devient tout à fait possible, avec ou sans un mandatement, selon le montant de la subvention.

« Toutefois, il faut se méfier des appels à projets trop formatés car ils rendent difficile l'initiative et peuvent être requalifiés en marchés publics », poursuit Carole Saleres. Les collectivités locales, notamment les conseils régionaux et certains départements dans le champ de l'insertion ou de l'environnement, ont bien compris l'intérêt de l'outil. *Agnès Thouvenot*

(1) Réseau de financement de l'économie sociale et solidaire.

(2) <http://ec.europa.eu/competition> > competition website > news > state aids (PDF/FR).

(3) Loi n° 2009-323 de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009.