CENTRE NATIONAL D'APPUI ET DE RESSOURCES

CNAR

ENVIRONNEMENT

ENVIRONNEMENT

2009

Synthèse de l'Etude argumentaire sur le partenariat et les relations contractuelles entre les associations d'environnement et les pouvoirs publics

Retours d'expériences, analyse des pratiques et propositions pour sécuriser les partenariats

Avec le soutien de

SOMMAIRE GENERAL

PREMIERE PARTIE : UNE ENQUÊTE DANS LE CHAMP DES ASSOCIATIONS D'ENVIRONNEMENT

Introduction : les domaines d'action des associations d'environnement
1. Constats et enjeux
2. Les questions et les besoins exprimés par les associations d'environnement
3. Les résultats de l'enquête et des échanges avec les associations
4. Attentes des associations et objectifs de l'étude

SECONDE PARTIE : CLARIFIER LES NOTIONS DE SUBVENTION ET DE COMMANDE PUBLIQUE. PROPOSER UNE DEFINITION PARTAGEE DU TERME DE PARTENARIAT

1. « Je donne » : la notion générale de subvention
   1.1. La notion générale de subvention : un « don » de la personne publique à une association
   1.2. Les obligations pesant sur les personnes publiques et les bénéficiaires de subventions
2. La commande publique
3. Quelques repères pour mieux définir le partenariat associations/personnes publiques
   2.1. Trois principes fondateurs du partenariat
   2.2. Des modèles de conventions de partenariat
   2.3. Des exemples de partenariats entre associations et collectivites publiques

TROISIEME PARTIE : LES RELATIONS POUVOIRS PUBLICS / ASSOCIATIONS. RETOURS D'EXPERIENCE AU REGARD DES PRINCIPES DU PARTENARIAT

1. Le développement intentionnel de la commande publique
   1.1. Un constat des associations
   1.2. « L'appropriation » du projet de l'association par la personne publique et sa transformation en commande publique. Une situation répandue
   1.3. Quelques pistes et propositions
2. Le développement de la commande publique « par défaut » : les confusions entre subvention et commande publique et les risques de requalification
   2.1. Des confusions liées à des pratiques des collectivités publiques inadaptées au partenariat associatif
   2.2. Des confusions inhérentes au processus d'élaboration d'un partenariat : des initiatives souvent partagées entre l'association et la collectivite publique
   2.3. Les modalités de contrôle de la collectivité malmènent le critère de « l'absence de lien direct », caractéristiques du régime de la subvention
   2.4. Les conséquences d'une requalification pour les associations et pour les collectivités publiques
   2.5. Les cofinancements apportés par les associations préservent-ils le partenariat et le régime de subvention ?

QUATRIEME PARTIE : OUTILS ET PROPOSITIONS PERMETTANT D'ASSEOIR UN PARTENARIAT EQUILIBRE ENTRE ASSOCIATIONS ET POUVOIRS PUBLICS

1. Outils d'aide à la construction d'une relation partenariale équilibrée entre l'association et la collectivité
2. Schéma d'optimisation des partenariats entre associations et collectivités publiques

Bibliographie
Abbréviations

PREMIERE PARTIE :

UNE ENQUÊTE DANS LE CHAMP DES ASSOCIATIONS D'ENVIRONNEMENT

Cette étude a été réalisée par le CNAR Environnement (Centre National d'Appui et de Ressources en Environnement) dans le cadre de son action d'appui aux associations. Elle concerne les associations du secteur de l'environnement et s'intéresse aux relations que celles-ci entretiennent avec les personnes publiques, notamment dans leurs évolutions récentes. Elle est disponible sur le site du CNARE : ww.cnarenvironnement.org

Introduction : les domaines d'action des associations d'environnement

Les associations du secteur de l'environnement, désignées par le sigle d'APNE (Associations de Protection de la Nature et de l'Environnement) peuvent être regroupées en 5 grandes catégories en fonction de leur objet : les associations de protection de la nature ; de maîtrise foncière ; d'insertion par l'environnement ; de conseil et d'expertises ; d'éducation à l'environnement et de valorisation du patrimoine (fortement représentées dans l'enquête décrite ci-dessous.)

1 Constats et enjeux

Aujourd'hui les associations d'environnement constatent le désengagement croissant de l'Etat (fin du dispositif emploi-jeune, amenuisement des subventions publiques). Par ailleurs, leurs relations avec les pouvoirs publics et notamment les collectivités territoriales connaissent des évolutions juridiques. La convention de subventionnement qui représentait jusqu'alors le lien privilégié entre les associations d'environnement et les personnes publiques, est aujourd'hui mise à mal par le recours de plus en plus fréquent à la commande publique (marchés publics, délégation de service public…).

Les risques liés à ces évolutions sont nombreux pour les associations :

- **les risques de concurrence accrue entre associations** au détriment de la mise en commun des compétences ;
- **le risque fiscal** : en répondant à la commande publique, l'association se retrouve de fait dans le champ de la concurrence, synonyme d'assujettissement aux impôts commerciaux ;
- **la fin de la dynamique associative** : risque de mettre en péril la diversité associative, de renoncer à sa force de proposition et de ne pas reconnaître le projet associatif né de l'initiative privée bénévole en le faisant basculer dans le domaine public ou dans le domaine marchand.

2 Les questions et les besoins exprimés par les associations d'environnement

Dans ce contexte, une enquête a été effectuée auprès des associations d'environnement afin de faire le point sur leurs relations contractuelles avec les pouvoirs publics.

Il a été décidé de cibler les associations d'environnement employeurs, confrontées, à travers les liens qu'elles entretiennent avec les personnes publiques, à la question de leur survie financière.

En 2007, des questionnaires leur ont été adressés en s'appuyant sur les têtes de réseau, membres du CNAR Environnement : CLER, FNE, REN, UNCPIE et le réseau des chargés de mission de TEE. Parmi les associations ayant répondu à l'enquête, certaines sont membres de plusieurs réseaux comme les associations labellisées CPIE (au nombre de 8) et membres pour la plupart du GRAINE de leur territoire (au nombre de 5) et par extension du Réseau Ecole et nature (entre 15 et 18 membres identifiés).

L'enquête avait plusieurs objectifs :

- mesurer l'importance des relations financières entre associations d'environnement et pouvoirs publics ;
- estimer la part des financements publics dans les budgets associatifs ;
- identifier la nature des relations contractuelles entre associations et pouvoirs publics, et en repérer les tendances et évolutions récentes ;
- faire « remonter » un certain nombre d'expériences, de situations concrètes, de questions, illustrant les difficultés, les besoins et les attentes des associations et des réseaux sur le sujet.

3 Les résultats de l'enquête et des échanges avec les associations

La répartition des associations selon leur typologie et leurs activités

Les résultats de l'enquête ont permis de mettre en évidence une très forte proportion d'associations d'éducation à l'environnement ayant répondu au questionnaire (70% des réponses), les associations de protection de la nature (7%), de conseil (17%) et d'insertion (7%), se répartissant le reste des résultats.

Par ailleurs, l'analyse des activités des associations enquêtées reflète sans surprise la prépondérance des activités menées par les associations d'éducation à l'environnement :

- animation : plus de 20 structures
- étude : 15 structures
- formation, réseau, conseil, insertion, gestion : 4 à 5 structures
- promotion : 1 structure

Les résultats de l'enquête : budgets, financements et partenariat

Il ressort de cette enquête que :

- la part des financements publics dans le budget des associations est très importante :
  - les ressources de 96% des associations enquêtées sont constituées à plus de 50% de financements publics ;
  - près de la moitié des associations ont des ressources publiques supérieures à 70% de leur budget ;
  - 18 associations sur 32 gèrent des locaux et équipements publics pour le développement de leurs activités. 6 bénéficient de personnels mis à disposition soit par l'Etat, soit par les collectivités territoriales et aucun exemple de délégation de service public n'a été recensé dans cette enquête.

- les associations bénéficient d'une grande diversité de partenaires publics (de 4 à plus de 10 partenaires publics). Cette diversification de partenariats publics est estimée en progression et se traduit par l'augmentation du nombre de projets gérés par les associations. Cependant, 11 associations sur 32 dépendent financièrement de leur bailleur de fonds principal à plus de 40% (sur l'ensemble de leurs ressources publiques).

- La part de la subvention reste supérieure à la commande publique pour la majeure partie des associations recensées (cependant, ce résultat est à interpréter avec prudence car les entretiens qui ont fait suite aux questionnaires ont montré que la plupart des associations ne percevaient pas clairement la distinction entre subvention et commande publique).

4 Attentes des associations et objectifs de l'étude

A partir de l'enquête et des entretiens réalisés plusieurs réflexions et constats :

- difficulté des associations à qualifier la nature de leurs relations contractuelles avec les collectivités publiques (sujet complexe et évolutif) ;
- l'impression pour certaines associations de ne pas « avoir le choix », le recours à la commande publique apparaissant comme un passage obligé.

La présente étude entend répondre aux besoins exprimés par les associations, en proposant notamment de :

- informer les acteurs associatifs et publics de tous les modes contractuels de partenariats pouvant exister et de leurs modalités, implications et enjeux ;
- sécuriser les relations partenariales afin de les rendre juridiquement stables et pérennes ;
- favoriser une réelle réciprocité entre acteurs associatifs et pouvoirs publics.

SECONDE PARTIE :

CLARIFIER LES NOTIONS DE SUBVENTION ET DE COMMANDE PUBLIQUE. PROPOSER UNE DEFINITION PARTAGEE DU TERME DE PARTENARIAT

L'objectif de cette deuxième partie est d'effectuer un tour d'horizon des différents modes de relations contractuelles entre associations et pouvoirs publics, d'en présenter les cadres juridiques et la philosophie générale. Elle permettra de proposer une définition juridique de la notion de « partenariat ».

1 « Je donne » : la notion générale de subvention

1.1. La notion générale de subvention : un « don » de la personne publique à une association

Les définitions proposées :
Il n'existe pas aujourd'hui de définition légale de la notion de subvention[1], mais des éléments de définition ont été donnés par l'administration (ex : la circulaire du 3 août 2006, portant manuel d'application du Code des marchés publics), la jurisprudence (ex : l'arrêt du Conseil d'Etat du 6 juillet 1990 CODIAC).

La définition la plus complète provient du rapport d'un groupe de travail préparant la première conférence nationale de la vie associative[2] :

« Qu'elle s'accompagne ou non d'une convention, la subvention constitue une contribution financière de la personne publique, accordée à la demande du bénéficiaire et justifiée par des considérations relevant de l'intérêt général, sans que cette contribution constitue le prix d'une prestation de service ou d'une fourniture de biens directement apportée à la personne publique.

La subvention peut être allouée globalement pour contribuer au financement de l'activité de l'organisme subventionné, ou répondre à un besoin spécifique correspondant à un objet précis, conçu et mis en œuvre par le bénéficiaire. Ce projet peut lui-même porter sur une opération d'investissement ou sur une action en lien avec les politiques et l'utilité publique.

Dans tous les cas, le régime juridique et financier de la subvention ne relève pas du code des marchés publics. Il est déterminé par les dispositions réglementaires le régissant, complétées, le cas échéant, par les stipulations contractuelles liant le bénéficiaire et la personne publique. »

Les principaux critères de la subvention sont par conséquent les suivants :
- La subvention permet le financement d'un projet d'intérêt général sans contrepartie directe pour la collectivité ;
- Les subventions sont précaires et facultatives ;
- L'attribution des subventions relève du pouvoir discrétionnaire de l'administration ;
- Une subvention finance rarement la totalité d'un projet ;
- L'association qui reçoit une subvention est à l'initiative du projet et est libre de son contenu ;
- Une subvention se demande (il existe un modèle de dossier unique de demande de subvention) ;
- L'association reste « propriétaire » de son projet (à défaut il s'agit d'une vente).

1 Une réflexion en ce sens est en cours, suite aux propositions de la conférence nationale de la vie associative, du 23 janvier 2006.
2 CNVA rapport du groupe de travail de JF Collinet « Consolidation des relations contractuelles entre les associations et les pouvoirs publics » Mai 2005. Conférence Nationale de la Vie Associative.

1.2. Les obligations pesant sur les personnes publiques et les bénéficiaires de subventions

Les conditions légales et réglementaires d'octroi des subventions :
Une collectivité ne peut attribuer une subvention qu'à plusieurs conditions :

- le projet doit entrer dans son champ de compétence et se rattacher à une politique publique et un programme identifiés[1] (la LOLF[2], depuis le 1er janvier 2006) ;
- il doit répondre à un objectif d'intérêt général ;
- la subvention doit être inscrite au budget de la collectivité, et faire l'objet d'une délibération ;
- à partir d'un seuil de 23 000 €, elle doit faire l'objet d'une convention écrite ;

Les obligations pesant sur les bénéficiaires de subventions :
Les associations bénéficiaires de subventions ont l'obligation de :

- produire un compte rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention (la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations). Les pièces justificatives sont susceptibles d'être contrôlées par l'administration ;
- Evaluer l'efficience des projets financés (parfois selon des modalités conventionnelles) ;

2 La commande publique

Nous présentons ici 2 formes courantes de la commande publique[3] :

- Le marché public, régi par le Code des marchés publics,
- La délégation de service public, organisée d'abord par la loi Sapin (29 janvier 1993), puis par la loi du 2 mai 2001.

	Marché public	Délégation de service public
Texte de référence	- l'article 1 du Code des marchés publics (décret du 1er août 2006). - Depuis la réforme du Code des marchés publics de 2001, les associations entrent dans le champ de la commande publique.	- l'article L. 1411- alinéa 1 Code des collectivités territoriales - loi Sapin du 29 janvier 1993, relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. - loi MURCEF du 2 mai 2001
Définition	« les marchés publics sont des contrats conclus à titre onéreux entre les pouvoirs adjudicateurs (Etat, collectivités territoriales…) et des opérateurs économiques publics ou privés pour répondre à des besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services ». (ex : fournitures de bureaux, marché de transport scolaire).	« La délégation de service public 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. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service ».
Conditions préalables	Besoin de biens ou de services de la collectivité.	L'existence d'un service public (ex : la distribution de l'eau potable et l'assainissement).
Contrepartie financière	- de même valeur économique que le service rendu ; - pour un service rendu directement à un bénéficiaire déterminé.	- la rémunération du délégataire d'un service public doit être substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation du service (ex : vente de tickets, location d'espaces publicitaires) ; - les rémunérations directes versées par la collectivité au délégataire ne doivent pas couvrir les coûts réels du service délégué.

1 Guide pratique de la LOLF à l'usage des associations subventionnées par l'Etat, Ministère de la Santé de la Jeunesse et des Sports, mai 2008.
2 Loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (LOLF).
3 D'autres contrats publics existent : Le partenariat public-privé (ordonnance du 17 juin 2004), etc.

	Marché public	Délégation de service public
Principes applicables	- liberté d'accès à la commande publique, - égalité de traitement des candidats, - transparence des procédures.	- liberté d'accès à la commande publique, - égalité de traitement des candidats, - transparence des procédures. - la collectivité garde la maîtrise du service public. La gestion déléguée demeure sous son autorité et sous son contrôle, car il ne s'agit pas d'un transfert de compétence.
Modalités de mise en œuvre	- mettre en place des règles de mise en concurrence, - mettre en place des règles de publicité permettant aux prestataires potentiels d'être informés, - choisir enfin l'offre économiquement la plus avantageuse en posant des critères objectifs - au-delà de certains seuils, suivre un processus formalisé, décrit et imposé par le Code (appel d'offres, dialogue compétitif, concours…). Dans ce cadre, certains documents sont obligatoires (L'avis d'appel public à la concurrence ; Le règlement de la consultation ; Le cahier des charges – cf p 31 de l'étude CNARE). Sous un seuil de 4 000 €, les procédures et les règles en matière de publicité et de concurrence sont laissées à la libre appréciation de l'acheteur public (« procédures adaptées » cf. l'article 28 du Code des marchés publics). Elles doivent cependant respecter les principes fondamentaux d'égalité des candidats et de transparence. Il est néanmoins courant que l'acheteur public préfère se référer à une procédure formalisée (appel d'offres) plutôt qu'à une procédure adaptée, même si le seuil d'obligation n'est pas atteint. C'est une façon de « jouer la sécurité », quitte à subir la lourdeur de la procédure. Cette attitude n'a rien d'illégal.	- cette délégation se traduit toujours par un contrat, signé entre la personne publique (le délégant) et celui qui va gérer le service (le délégataire). - selon son contenu, ce contrat peut être soit une concession (ex : service de distribution de l'eau potable…), un affermage (la collectivité publique a assuré la construction des ouvrages dont elle confie ensuite la gestion à un délégataire), une régie intéressée, une gérance, un bail emphytéotique administratif, voire d'autres types de conventions ad hoc ou sui generis qui peuvent prendre des noms variables : convention de gestion, contrats d'exploitation…

Avantages et inconvénients pour l'association de relever de la commande publique et de la subvention :

	Commande publique	Subvention
Avantages	- possibilité d'accéder à de nouvelles ressources financières pour les associations alors qu'elles ont aujourd'hui beaucoup de difficultés à boucler leur budget ; - l'association se « repose » sur un cahier des charges précis ; - la recherche de cofinancements devient dès lors inutile ; - lorsque le marché est obtenu, un sentiment de sécurité budgétaire, parfois pour plusieurs années ;	- respect de l'indépendance de l'association dans son projet ; - reconnaissance de l'apport des bénévoles au projet associatif ; - conservation de la propriété intellectuelle de son projet par l'association ; - partage de l'évaluation du projet entre les deux partenaires, public et associatif ; - motivation accrue pour l'équipe associative qui mène à bien son propre projet ;

	Commande publique	Subvention
Avantages	- ne plus avoir à se justifier sur la nature du contrat, et donc sécurisation de ceux-ci ; - une forme de reconnaissance de la compétence associative.	- contribution des financements publics à la diffusion du projet associatif.
Inconvénients	- banalisation de la spécificité associative : l'association devient un opérateur comme un autre sur le marché « La collectivité ne nous parle plus que de prestations », note une association. « Notre projet semble ne pas l'intéresser ». - risque de démotivation et de désertion des bénévoles (surtout au niveau des administrateurs). « Une Ville regrette l'absence de dynamisme et de vie associative d'une association gérant une délégation de service public qui a remplacé, il y a quelques années, des conventions de subventionnement. ». Certaines associations s'interrogent aujourd'hui sur une évolution de leur forme juridique. » - formalisme élevé de la commande publique qui s'adresse de ce fait à des organismes spécialisés ayant une expérience et une expertise dans ce domaine. Les associations d'environnement n'ont pas de formation en la matière. - les associations deviennent des concurrentes entre elles ou avec le secteur marchand existant. - incidence fiscale lorsque associations et entreprises répondent ensembles aux marchés publics (présomption d'une activité concurrentielle). Selon les instructions fiscales, une association sera a priori considérée comme lucrative (et donc soumise aux impôts) si elle exerce une activité concurrentielle… Les critères issus de la règle des « 4P » doivent être appliqués pour déterminer si l'association considérée sera effectivement assujettie. - la commande publique peut « éloigner » les associations des collectivités : « (…) Associations et collectivités ne parlent plus le même langage. Le dialogue et la construction de partenariats s'avèrent plus difficiles ».	- fragilisation des associations en raison des délais de versement des subventions ; - la périodicité annuelle des subventions ne permet ni visibilité, ni stabilité, ni anticipation et exclu en général toute nouvelle demande en cours d'année est quasiment irrecevable ; - incertitude du régime de la participation financière (subvention ou marché public ? / L'association fiscalisée a-t-elle le droit de percevoir une subvention, ou celle-ci doit-elle être requalifiée d'aide économique ?) - La subvention publique couvre rarement la totalité du coût du projet et nécessite souvent un montage multipartenarial.

3 Quelques repères pour mieux définir le partenariat associations/personnes publiques

Les entretiens et retours de questionnaires ont révélé que le terme de partenariat recouvrait des situations et des perceptions très différentes d'une association à l'autre.
Les relations partenariales entre une collectivité et une association impliquent d'une part une réelle convergence d'intérêt (ce qui complique parfois l'application du critère de l'initiative) et d'autre part une pérennité dans l'action commune. Cette exigence éloigne le partenariat de la commande publique dont le principe repose sur l'exécution d'une prestation et non une action conjointe et partagée.

Ainsi, une relation partenariale entre une association et une collectivité publique ne peut que reposer sur le subventionnement dans la mesure où la commande publique (marché public, délégation de service public) rompt avec le principe de l'égalité entre les deux parties.

Par conséquent, afin d'éviter toute confusion, lorsque le terme de « partenariat » sera employé, il fera toujours référence au régime de la subvention. Néanmoins, le seul versement d'une subvention ne suffit pas à définir une relation de partenariat entre l'association et la collectivité publique.

Des modalités de fonctionnement bien particulières sont en effet attachées à cette qualification, tant pour ce qui concerne les collectivités publiques que les associations.

3.1. Trois principes fondateurs du partenariat

Les propositions des groupes de travail qui ont précédé la première conférence nationale de la vie associative du 23 janvier 2006 et la « charte des engagements réciproques » signée entre l'Etat et la CPCA[1] en 2001 dégagent les principes fondateurs du partenariat entre les associations et les acteurs publics :

Le projet associatif au cœur du partenariat :
« (…) C'est bien le projet associatif qui donne un sens aux activités développées et qui évite de les confondre avec une simple prestation de service par exemple » (L'avis du CNVA de janvier 2006).

Cette approche correspond à l'esprit de « La LOLF (loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001), laquelle substitue une nouvelle logique de résultats à la logique traditionnelle de moyens, en répartissant les crédits par mission, programme et action.

Or le projet associatif est généralement porté par des bénévoles dont l'engagement est nécessairement désintéressé et dont les motivations sont accrues par un fonctionnement démocratique.

Le respect de l'indépendance de l'association, condition d'un véritable partenariat :
L'indépendance n'existe pas si :
- l'association est « transparente » et qu'elle est en réalité un « faux nez » de l'administration ;
- la dépendance budgétaire de l'association vis-à-vis des pouvoirs publics est trop importante

L'instauration d'un dialogue entre les associations et les personnes publiques

Notamment à travers :
- le développement d'espaces de dialogues
- une meilleure information réciproque
- un accompagnement de la part des réseaux associatifs à l'égard de leurs membres dans ce dialogue ;
- la possibilité pour les associations d'avoir recours à des procédures non contentieuses lorsqu'elles s'estiment lésées[2].

3.2. Des modèles de conventions de partenariat

Les collectivités publiques et les associations peuvent, si elles le souhaitent, s'inspirer de deux modèles de conventions de partenariat qui ont une valeur de référence nationale (la convention pluriannuelle d'objectifs ou la charte des engagements réciproques), ou choisir librement les termes de leurs engagements.

3.2.1. La convention pluriannuelle d'objectifs (CPO)

La convention pluriannuelle d'objectifs a été mise en place par une circulaire du Premier Ministre du 1er décembre 2000 (complétée par une nouvelle circulaire datant du 16 janvier 2007), afin de faciliter les relations entre l'Etat et les associations bénéficiant d'une subvention publique .

Cette convention a pour ambition de répondre à une double nécessité rappelée dans la circulaire :
- (…) pour les services de l'Etat : une plus grande transparence des politiques publiques et une plus grande rigueur de l'évaluation de celles-ci et,
- pour les associations : le respect des principes éthiques qui sont le fondement de la vie associative ».

1 CPCA : Conférence Permanentes des coordinations associatives.
2 Rapport du groupe de travail "consolidation des relations contractuelles entre les associations et les pouvoirs publics - Mai 2005 - Conférence nationale de la vie associative ».

Le texte de la convention-type a pour vocation d'être adapté à chaque situation et de laisser une large place à l'expression du projet associatif (notamment dans le préambule). La durée maximale des CPO est étendue de trois à quatre ans, le versement rapide des avances sur subvention est facilité.

3.2.2. La charte des engagements réciproques

Dans le cadre du centenaire de la loi de 1901, « une charte d'engagements réciproques » a été signée entre l'Etat et les membres de la Conférence Permanente des Coordinations Associatives (CPCA) qui regroupe 14 importantes coordinations et fédérations nationales.

Les associations sont reconnues comme contribuant à l'intérêt général, à partir du moment où elles respectent un certain nombre de critères qui les rendent légitimes (ex : indépendance, engagement volontaire, libre, actif et bénévole des citoyens à un projet commun, respect du caractère démocratique de leur fonctionnement).

La charte des engagements réciproques a l'ambition d'être un véritable référentiel, tant pour le monde associatif que pour les pouvoirs publics .Elle peut être déclinée et adaptée à tous les échelons territoriaux pertinents : région, départements, etc.

A titre d'exemple, la Région Centre a signé en 2002 une charte d'engagements réciproques avec la représentation régionale de la CPCA dans laquelle tous les principes fondateurs du partenariat sont clairement exprimés. L'objectif annoncé de ce partenariat est de favoriser « de nouvelles formes de vie démocratique et une plus grande efficience des politiques publiques ».

L'engagement de la Région :
« Respectant l'indépendance des associations, (…) et la libre conduite de leurs propres projets, et considérant les associations comme des partenaires de politiques publiques, la Région s'engage à soutenir les associations dans le cadre de ses politiques sectorielles, à organiser les financements dans la durée des projets des associations concourant à l'intérêt général (…) à simplifier les procédures de subventions. (…).

L'engagements des associations :
Le respect des règles de fonctionnement démocratiques et la gestion non lucrative se font au travers « de l'expression et la participation des adhérents à l'élaboration et à la mise en œuvre de leurs projets ».
Les associations signataires s'engagent à « participer de façon constructive aux actions de consultations mises en place par la Région en se positionnant comme force de proposition, animées de la volonté de faire progresser l'intérêt général. »
Annexe incluant les actions régionales / secteur / associations.

3.3. Des exemples de partenariats entre associations et collectivités publiques

Les partenariats existants peuvent s'appuyer sur les modèles pré cités ou simplement s'en inspirer.

Extrait de la convention cadre formalisant le partenariat entre un parc naturel régional et une association d'éducation à l'environnement :

« Considérant que :
- La réalisation de l'objet statutaire de l'association contribue à l'application des objectifs de la Charte du Parc dans le domaine de la sensibilisation et de la protection de la nature.
- La situation géographique de l'association, au cœur des milieux naturels les plus remarquables du territoire, recoupe le territoire du Parc, en particulier dans sa zone centrale.
- L'association a acquis une longue expérience en matière d'information de sensibilisation et d'éducation à la nature.
- Les compétences de l'association sont reconnues par un label national, garant de la qualité des actions.
- Par ses actions, l'association participe au développement local dans le respect de la nature. Or, il est dans l'objet même des parcs naturels régionaux de soutenir les projets locaux dans un objectif de développement territorial, respectueux de la nature.

Compte tenu de ces éléments et de la convergence entre les objectifs du Parc et ceux de l'association, le Parc reconnaît l'association comme un partenaire privilégié sur son territoire et soutient les projets de l'association, conformément à sa charte. De la même manière, l'association soutient la mise en œuvre de la Charte du Parc et s'engage à contribuer à son application dans le cadre de ses statuts. »

L'exemple du partenariat entre l'association Educnature[1] et différentes collectivités territoriales :

L'association régionale Educnature, tête de réseau, initie et promeut le développement, la cohérence et l'efficacité d'actions d'éducation à l'environnement[2].

Ce partenariat se caractérise par les éléments suivants :
- des principes de « cogestion » statutaire : associations et collectivités (membres de droit) sont réparties paritairement au sein du conseil d'administration (région, départements, associations de protection de la nature…) ;
- présentation des propositions des associations du réseau par la tête de réseau ;
- soutien financier des collectivités territoriales (région et départements), par l'intermédiaire d'un appel à projets régional (fiches type visant à une présentation homogène facilitant l'instruction[3]). Aides renforcées pour les associations labellisées ;
- mise en place d'un groupe de travail, qui rassemble des élus et des techniciens afin d'harmoniser les interventions des collectivités territoriales en faveur des structures d'éducation à l'environnement (élaboration d'un programme régional pluriannuel de soutien et définition de critères communs : plafonnement des subventions, collectivité chef de file selon la nature de la demande, etc.) ;
- les projets font l'objet de délibérations dans chacune des collectivités concernées et aboutissent à des conventions de subventionnement ;

Enjeux pour les associations dans leurs relations avec les pouvoirs publics :

Du côté des collectivités publiques :
- ne pas limiter les associations à un rôle d'outils au service de leurs politiques et leur donner une vraie place de partenaires en formalisant clairement par écrit les principes fonctionnels d'un partenariat équilibré ; éviter le développement de la commande publique en négociant des partenariats qui mettent sur un plan d'égalité collectivités et associations, en limitant les « cahiers des charges » et en laissant aux associations l'initiative des projets.

Du côté des associations :
- garantir le fonctionnement bénévole et la maîtrise du projet associatif par les bénévoles ;
- éviter parallèlement l'écueil du fonctionnement entièrement professionnalisé du fait de la démotivation des bénévoles. Le pouvoir politique de l'association appartiendrait en réalité aux salariés, (dirigeants de fait) ce qui remettrait par ailleurs en question le caractère désintéressé de la gestion de l'association (conséquences fiscales).

1 Le nom de l'association a été modifié.
2 étude détaillée en pages 42-44 du rapport CNARE.
3 Ces fiches ont une fonction équivalente au « le dossier commun de demande de subvention » mis en place par l'Etat par sa circulaire du 27 décembre 2002.

TROISIEME PARTIE :

LES RELATIONS POUVOIRS PUBLICS / ASSOCIATIONS RETOURS D'EXPERIENCE AU REGARD DES PRINCIPES DU PARTENARIAT.

1 Le développement intentionnel de la commande publique

1.1. Un constat des associations

La tendance actuelle des collectivités est de recourir de plus en plus souvent à la commande publique pour des projets qui entrent dans le champ de l'environnement. Cette tendance peut s'observer même lorsque des conventions ou des accords cadres existent depuis de nombreuses années avec les associations.

Plusieurs raisons peuvent expliquer le recours croissant à la commande publique :

- l'émergence de besoins qui sont propres aux personnes publiques, conséquence du développement des politiques publiques en matière d'environnement ;
- la crainte de passer par le subventionnement, cadre jugé insuffisamment sécurisant par les petites collectivités qui parfois ne connaissent ou ne maitrisent pas bien le régime de la subvention ;
- la volonté délibérée de « mettre en concurrence » les associations (garantie d'efficience quant à la gestion des deniers publics) ;
- l'émergence de nouvelles activités associatives (une association de loisirs sportifs développe par exemple une activité de découverte du milieu montagnard) qui peuvent entrer en concurrence avec de nouveaux organismes ;
- La volonté d'être propriétaire des actions et productions associatives.

1.2. « L'appropriation » du projet de l'association par la personne publique et sa transformation en commande publique. Une situation répandue

La volonté des collectivités de « mieux maîtriser » le projet, et surtout d'en être propriétaire, se manifeste régulièrement. Cette attitude s'observe en particulier lorsqu'il s'agit d'une production tangible et pour laquelle le retour d'image et la communication autour de la production peuvent intéresser directement la collectivité.

Cette situation est répandue et les réseaux associatifs d'environnement ont communiqué de nombreux exemples de projets initiés par les associations, soumis ensuite par les collectivités publiques aux procédures d'appel d'offres (parfois avec une reprise exacte des termes du projet de l'association dans le cahier des charges) : un projet de malle pédagogique, des animations de sensibilisation originales, un sentier de découverte, un outil pédagogique sur les énergies renouvelables.

Parfois, la collectivité partenaire se contente de demander une copropriété sur l'objet même du projet. Si cela est compatible avec le régime des subventions, il convient néanmoins de bien déterminer par avance les droits qui résulteront de cet engagement pour chacune des parties prises individuellement. Concrètement, elles devront déterminer par écrit si l'association est par exemple en droit de proposer une malle pédagogique à une autre collectivité.

1.3. Quelques pistes et propositions

Si rien n'interdit à une collectivité de passer par la commande publique si le projet initié par l'association rejoint ses préoccupations et ses besoins, le dialogue et concertation peuvent souvent éviter ces cas, si la formalisation du partenariat est bien menée (convention).

Quelques pistes de travail sont par ailleurs envisageables :

- un fonctionnement conforme aux principes associatifs afin d'éviter toute confusion avec les entreprises (ex : adoption en assemblée générale ou en conseils d'administration) ;
- la signature d'un accord de confidentialité annexé au projet afin de faire prendre conscience à la collectivité en amont de son engagement juridique ;
- une stratégie de réseau incitant les associations membres à « bouder » un appel d'offre lorsqu'il résulte d'un projet initié par une association membre du réseau.

2 Le développement de la commande publique « par défaut » : les confusions entre subvention et commande publique et les risques de requalification

2.1 Des confusions liées à des pratiques des collectivités publiques inadaptées au partenariat associatif

Deux pratiques des collectivités territoriales tendent à créer un risque important pour les associations de requalification de leurs conventions de subvention en marché public ou en délégation de service public :

Une formalisation excessive de ces conventions
Depuis quelques années, les associations d'environnement constatent que la contractualisation des subventions s'est généralisée. Quel que soit le montant de leur soutien, les collectivités établissent des conventions qui mettent en place un contrôle plus fin de l'utilisation des fonds publics. Parfois ces conventions sont demandées par les associations, même en dessous des seuils légaux, dans un souci de sécuriser les financements.

Rappelons que la personne publique a l'obligation de conclure une convention écrite à partir du moment où la subvention atteint un montant déterminé (actuellement, 23 000 €), en application la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Son article 10 prévoit par ailleurs que cette convention doit définir « l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée ».

Or un excès de formalisation risque de transformer la convention en véritable « cahier des charges » s'imposant à l'association et d'assimiler la subvention à la rémunération d'une prestation de service.
L'identification d'une contrepartie à la réalisation de missions détaillées risque par conséquent de faire courir le risque d'une requalification de cette convention en marché public ou en délégation de service public par le juge (la confusion peut être encore plus importante dans ce dernier cas, dans la mesure où la notion de service public n'est plus nécessairement associée à la reconnaissance de prérogatives de puissance publique à l'association et en raison de l'existence d'un risque d'exploitation parfois assuré par l'association).

Ce risque est accentué par une autre tendance, observée par les associations : l'abandon progressif des subventions de fonctionnement (qui sont attribuées à l'objet même de l'association) au profit des subventions sur projets. Cette évolution tend à rendre plus ténue la frontière entre les projets nés de l'initiative associative et ceux répondant aux besoins formalisés de la personne publique.

Une terminologie inappropriée utilisée dans ces conventions
L'absence de définition juridique de la notion de subvention, clairement distinguée de la commande publique, entraîne une méconnaissance réelle de la part de certaines personnes publiques du régime de la subvention, lesquelles se réfèrent à ce qu'elles connaissent le mieux, à savoir des textes ou des formulations qui émanent du Code des marchés publics ou de Code général des collectivités territoriales.

Nombre de conventions de subventionnements ont des formulations qui prêtent à confusion alors que la collectivité et l'association estiment en toute bonne fois contractualiser une subvention, inscrite comme telle dans la délibération de la collectivité.

C'est pourquoi il est préférable, lorsque la personne publique partenaire est peu coutumière des conventions de subventionnement, de proposer en amont un modèle ou un exemple de convention bien rédigée.

Si l'association n'en dispose pas, elle peut se référer au modèle de la convention pluriannuelle d'objectif de la circulaire du 1er décembre 2000 et l'adapter à son projet.

Lorsqu'une proposition de convention de subventionnement est transmise à l'association pour avis, il faut veiller tout particulièrement au vocabulaire employé, même si la référence au projet déposé par l'association est claire et sans ambiguïté.

Certains termes ou formules de phrase ne doivent pas apparaître. En voici une liste non exhaustive relevée dans différents documents associatifs accompagnée d'une liste « d'équivalents » adaptés au régime de la subvention :

Termes connotés « commande publique »	A remplacer par les termes suivants, expression du régime de la subvention
MISSION La mission confiée à l'association…	PROJET, ACTION L'action de l'association a pour objet de… Le projet de l'association est de…
Prix de la mission	Versement de la subvention Soutien de l'action Subvention au projet
Paiement de la mission	Coût ou budget de l'action, dépenses prévisionnelles
Paiement sur facture	Versement de la subvention sur présentation d'un état récapitulatif des dépenses
Prestation Le prestataire	Action, projet L'association
Rémunération	Subvention
L'association est chargée de…	L'association a pour projet de…
L'association réalise pour le compte de telle ou telle personne publique	L'association réalise tel projet avec le soutien de, en partenariat avec…
Exécution de l'action	Réalisation de l'action
Contenu de mission	Présentation de l'action ou du projet
A la demande de telle ou telle	En partenariat avec telle ou telle collectivité,

En résumé, l'association, même dans le vocabulaire employé, doit toujours apparaître comme porteuse de son projet et non comme un exécutant ou un fournisseur de services prescrits par une collectivité commanditaire.

2.2. Des confusions inhérentes au processus d'élaboration d'un partenariat : des initiatives souvent partagées entre l'association et la collectivité publique

Dans la pratique, l'initiative d'un projet est bien souvent conjointe et il s'élabore en concertation avec la collectivité, lors d'une discussion d'égal à égal, ce qui caractérise par ailleurs un partenariat fonctionnel.

Ainsi, un projet éducatif sur le thème des énergies renouvelables dans les écoles d'un parc naturel est un exemple révélateur. Ce parc, qui développe un pôle de compétences dans le domaine des énergies, a pris contact avec une association de son territoire et a exprimé le souhait que les écoles de son territoire bénéficient d'actions de sensibilisation.

L'association dont c'est l'objet, a conçu et proposé un projet, assorti d'une demande de financement. Le projet a été ensuite conduit librement par l'association, le contenu ayant été adapté et recadré au fur et à mesure de son déroulement.

Peut-on considérer que le souhait initial de la collectivité, de voir des actions de sensibilisation se réaliser sur son territoire, suffise à caractériser le « besoin formalisé » de la personne publique ? A partir de quel stade, l'idée de départ fait-elle naître le besoin formalisé de la collectivité ?

Compte tenu de l'aspect plutôt théorique et artificiel du critère de l'initiative, D. Moreau[1] propose de raisonner plutôt sur la capacité d'initiative de l'association, analysée à travers son mode de fonctionnement, le contexte administratif et politique qui entoure le projet et la nature de l'activité subventionnée).

1 Les risques de requalification des subventions aux associations en marchés ou en délégations de service publics, AJDA, 2002, p. 902) – voir aussi la page 60 de l'Etude argumentaire de référence du CNAR.

Quelques pistes et propositions pour valoriser l'initiative associative
On ne peut que conseiller aux associations de conserver une vie propre qui leur permette de rester dans le champ de l'innovation et de l'initiative (fonctionnement associatif, bénévolat…).

D'autre part, pour qu'il n'y ait pas de doute sur l'origine du projet, il faut garder toujours à l'esprit qu'une subvention doit toujours se demander. Un dossier de demande est en soi une expression de l'initiative associative.

Dans le dossier de demande, et pour éviter toute confusion, il est toujours nécessaire de :

- présenter l'association (objet statutaire, domaine d'action, activité, contexte du projet) de manière à montrer que le projet est une déclinaison naturelle de l'objet de l'association ;
- d'accompagner la description de l'action projetée d'une présentation de son contexte d'élaboration : motivation du projet, historique, cheminement du projet dans les instances associatives (adoption en conseil d'administration, etc.) ;
- de présenter les contributions volontaires en nature (bénévolat valorisé) qui sont associées au projet, indice certain de l'autonomie et de l'initiative associative ;
- de veiller à ce que les conventions de subventionnement reconnaissent l'initiative associative et fassent référence au dossier de demande déposé par l'association. Enfin, les tournures de phrases ne doivent pas prêter à confusion. Certaines conventions de subvention sont ainsi libellées dans leur préambule : la collectivité a demandé à l'association de déposer un projet ou de faire une proposition ». Dans cette formulation, l'initiative associative est entièrement effacée[1].

2.3. Les modalités de contrôle de la collectivité malmènent le critère de « l'absence de lien direct », caractéristiques du régime de la subvention

La définition de la subvention (« don » sans contrepartie pour la collectivité) implique le nécessaire « désintéressement » de la personne publique. Ce désintéressement apparaît on ne peut plus théorique voire utopique, compte tenu des exigences de contrôle de la bonne utilisation des deniers publics et de la généralisation des subventions sur projet.

Rappelons que s'il existe un « lien direct » entre le financement octroyé et les prestations offertes, ce lien direct est caractéristique d'une rémunération et donc d'un prix. On quitte alors le domaine de la subvention[2].

« Ce lien direct est démontré quand l'organisme subventionné exécute des prestations individualisées. Inversement, l'intervention de la personne publique relève de la subvention quand la mission de l'association est identifiée de façon globalisée[3] » .

Une situation de double-contrainte
Dans la pratique, la personne publique se trouve dans une situation de « double contrainte ». Elle a le devoir de contrôler la bonne utilisation des fonds publics sans avoir d'exigences trop précises afin d'éviter deux situations répréhensibles :

- L'ingérence dans l'association. D'une part, un contrôle trop strict est susceptible de porter atteinte à la liberté d'association comme l'a rappelé le juge dans plusieurs affaires contentieuses. D'autre part, si le contrôle de « l'intérieur » devient trop prégnant, l'association risque de devenir transparente, les responsables associatifs se rendant alors coupables de gestion de fait de fonds publics.
- L'évaluation et le contrôle impliquent que des objectifs quantitatifs et qualitatifs précis aient été fixés préalablement afin de pouvoir les comparer aux résultats, une fois l'opération réalisée. Si la convention impose des prescriptions trop précises aux associations, elles pourront être interprétées comme des contreparties individualisées réalisées pour le compte de la personne publique. La convention de subventionnement risque alors la requalification en marché public.

D'une manière générale, on constate que plus le partenaire public a une vocation territoriale ou thématique qui se rapproche de celle de l'association, plus le contrôle (et donc la prescription en amont d'objectifs précis) risque d'être marqué. C'est le cas pour certains syndicats mixtes ou EPCI (parcs naturels régionaux, pays ou communautés de communes).

1 Cette position rejoint d'ailleurs une réponse ministérielle : nous sommes dans le domaine de la subvention « dès lors que les associations poursuivent pour leur compte une activité privée préexistante à l'intervention financière de la collectivité et qu'en contrepartie de cette aide, ces mêmes associations s'engagent à faire coïncider leur action avec les objectifs, contraintes et contrôles que leur impose la collectivité » Réponse ministérielle du 13 septembre 1999, JOAN p 5397. A noter que le critère de l'initiative pourrait être volontairement détourné par la personne publique pour échapper à une procédure de marché public, jugée trop lourde. La collectivité demande alors à l'association de lui présenter un dossier de subvention pour un projet qui correspond en fait à ses besoins identifiés. Cette situation est illégale et correspond à un détournement de procédures
2 CE 6 juillet 1990, arrêt CODIAC.
3 S. Schmitt, le contrôle des collectivités locales sur les associations subventionnées, AJDA, 2005.

Quelques pistes et propositions
Même si la demande de subvention de l'association est assortie d'un projet très complet, détaillant toutes les actions envisagées, l'échéancier, les objectifs à atteindre, les résultats attendus, etc., la convention de subventionnement devra s'en tenir à une description assez générale du projet, pour éviter de semer la confusion et de faire apparaître la notion de « contrepartie individualisée » et de « lien direct ».

Il est préférable de ne pas annexer le projet détaillé à la convention, dans la mesure où l'annexe est un élément du contrat lui-même. Celui-ci devra être adressé séparément à la collectivité au moment de la demande. La convention pourra certes s'y référer mais sans le reprendre mot à mot.

2.4. Les conséquences d'une requalification pour les associations et pour les collectivités publiques

Les conséquences pour l'association :
En cas de requalification contentieuse, la convention de subventionnement est tout simplement annulée par le juge, effacée, comme si elle n'avait jamais existé. La collectivité doit recommencer à « zéro » en respectant la bonne procédure (marché public ou délégation de service public).

Pour l'association cela revient à devoir rembourser les sommes indûment touchées qui sont considérées comme n'ayant jamais existé. Si elle a engagé des dépenses, elle pourra cependant toujours intenter un recours contre la collectivité qui a commis une faute et demander réparation du préjudice subi.

Par ailleurs, l'association qui considère à tort recevoir une subvention alors que la contribution financière relève en fait de la commande publique est replacée de fait dans le champ concurrentiel. Elle a en effet conclu une prestation passée à titre onéreux. Cela peut conduire à remettre en question le statut fiscal de l'association.

A noter que l'association s'expose aussi au risque pénal de recel de délit de favoritisme (Code pénal, article L. 321-1).

Pour la collectivité :
Si une subvention est requalifiée en commande publique, la collectivité publique, peut se voir reprocher le non-respect des procédures instaurées par le Code des marchés publics voire être condamnée pour « octroi d'avantages injustifiés ».

Enfin, l'article 432-14 du Code pénal prévoit une peine de 2 ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende pour toute personne dépositaire de l'autorité publique qui a « procuré ou tenté de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de services publics ».

2.5. Les cofinancements apportés par les associations préservent-ils le partenariat et le régime de la subvention ?

Bien souvent, l'association sollicite plusieurs partenaires pour le financement d'un projet. L'implication de plusieurs collectivités dans le financement de l'action démontrent à l'évidence l'initiative associative et le partenariat fondé sur le régime de la subvention, néanmoins des exemples vécus par les associations interrogées démontrent que les collectivités publiques peuvent être amenées à considérer que la proposition de l'association répond en réalité à ses besoins identifiés et formalisés et que l'association fournit une prestation de service.

Deux régimes juridiques peuvent par conséquent coexister pour une même action :
- une subvention provenant d'une collectivité publique X,
- un marché public pour une collectivité publique Y.

Afin de défendre le principe du subventionnement auprès de tous les partenaires publics, il est sans doute souhaitable, en amont de l'action, que l'association présente son projet :
- tout en démontrant que celui-ci répond aux priorités de la collectivité. Cette démarche peut permettre de mettre en avant la plus-value associative et de maintenir le régime du subventionnement ;
- en faisant apparaître tous les cofinancements sollicités.

QUATRIEME PARTIE :

OUTILS ET PROPOSITIONS PERMETTANT D'ASSEOIR UN PARTENARIAT EQUILIBRE ENTRE ASSOCIATIONS ET POUVOIRS PUBLICS.

Majoritairement regroupées en réseaux, les associations d'environnement ont à définir des positions communes face à la commande publique et à en étudier les enjeux et les conséquences de manière à développer des partenariats équilibrés avec les collectivités publiques. Le CNAR Environnement contribue à les y aider grâce à la réalisation d'outils appropriés.

1 Outils d'aide à la construction d'une relation partenariale équilibrée entre l'association et la collectivité

1.1. Favoriser la reconnaissance de la spécificité associative

Formuler le projet associatif en insistant sur l'utilité sociale : le projet au cœur du partenariat
Le projet associatif fonde l'identité de l'association. En formulant sont projet associatif, l'association clarifie ses valeurs et les intègre dans une stratégie.

Lors de chaque demande de subvention, il serait pertinent que l'association rappelle au préalable les grandes lignes de son projet associatif, en insistant sur son utilité sociale. Cela permettrait de faire apparaître chaque action comme la déclinaison de son projet. L'association est replacée de fait et de manière légitime, dans un rôle de proposition.

De même, il est important de faire référence au projet associatif dans les conventions de subventionnement.

Définir son échelle territoriale d'intervention : le projet associatif dans le territoire
Chaque association étant « implantée » sur un territoire, il serait utile qu'elle définisse clairement ses différents niveaux d'interventions en cohérence avec les échelons territoriaux (communes, communautés de communes, parc naturel régional, département, etc.) et leur champ de compétence.

Cela permettrait de faire apparaître plus facilement en quoi tel projet de l'association peut légitimement se rattacher par exemple à l'intérêt local, communautaire, départemental, voire régional. Cela inciterait aussi chaque association à rechercher concrètement à établir des cadres de partenariat solides avec ses interlocuteurs territoriaux privilégiés (CPO, chartes, convention cadre, etc.).

Solliciter les reconnaissances publiques nécessaires

- Les associations d'environnement pourraient se faire reconnaître par l'administration fiscale comme étant des associations d'intérêt général au sens de l'article 200 du Code Général des Impôts (procédure de rescrit fiscal).

- De même, détenir certains agréments administratifs (agréments jeunesse et sports, protection de la nature) peut aider les associations d'environnement à être mieux reconnues comme des associations agissant en faveur de l'intérêt général.

1.2. Maintenir un fonctionnement interne compatible avec le développement de l'initiative associative

Etre en capacité de prendre des initiatives

- Préserver de manière prioritaire un fonctionnement associatif qui permette à l'association d'être réellement en capacité de prendre des initiatives (indépendance, vie associative réelle et implication des bénévoles…). Cela suppose des associations qui sont « offensives ». Or, dans le contexte actuel, les associations, centrées sur leur survie, ont plutôt tendance à « subir » et à manquer d'initiatives

- Rester innovant et interpeller les collectivités en leur proposant des plans d'actions pluriannuels thématiques ou stratégiques qui se déclineront ensuite en projets détaillés susceptibles d'être subventionnés.

1.3. Sécuriser les conventions et les partenariats existants

Décliner la politique associative en « charte des engagements réciproques ».
Les associations d'environnement d'un territoire pourraient avoir intérêt à signer une « charte des engagements réciproques » avec leurs partenaires publics.

Si le modèle existant n'a pas de réelle portée juridique, il constitue cependant un document de référence à forte valeur symbolique, validé au plus haut niveau de l'Etat.

En adaptant le contenu (référence à la charte de l'environnement, reconnaissance de la spécificité et de la plus-value associatives, etc.), ce document renforcerait le partenariat avec les collectivités publiques sur un territoire.

Inciter au développement des appels à projets, alternatives à la commande publique
Dans une certaine mesure, les appels à projets peuvent constituer une alternative à la commande publique car ils mettent en avant et en préalable les objectifs de la collectivité et les orientations de sa politique.

Les appels à projets répondent au souci de la collectivité de s'assurer que les actions des associations seront en parfaite adéquation avec leur politique.

Cependant, les collectivités doivent être vigilantes dans la rédaction des appels à projet pour ne pas les transformer en véritable cahier des charges, définissant quantitativement les prestations attendues.

Les appels à projets émanant des Fondations (fondation de France) ou de différents ministères sont instructifs et constituent des modèles pertinents.

Veiller à la rédaction et la présentation politique des projets dans les conventions
Un soin tout particulier doit être apporté à la rédaction des conventions précisant les moyens financiers accordés à l'association, de manière à éviter les risques de requalification en commande publique du fait d'une formulation inadaptée.

Le préambule intégrera systématiquement une présentation du projet associatif, du porteur de projet, une référence aux instances statutaires de l'association qui ont décidé d'adopter le projet pour tel objectif en vertu de telle délibération.

La circulaire du 1er décembre 2000 relative aux conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) précise les modalités de contrôle que doit engager l'Etat envers l'association subventionnée. Ce modèle est « raisonnable » et pourrait être utilement diffusé.

Les associations doivent veiller à proposer un projet de convention au partenaire public, de la même manière que les collectivités publiques élaborent elles-mêmes un cahier des charges lorsqu'il s'agit d'une commande publique.

1.4. Mieux connaître les principes de la LOLF pour sécuriser le partenariat

Adoptée le 1er août 2001, la LOLF (Loi Organique Relative aux Lois de Finances) a été mise en œuvre dans son intégralité au 1er janvier 2006. L'idée force de cette loi, qui réforme en profondeur le budget de l'Etat, est la suivante :

« Il s'agit de substituer une nouvelle logique de résultats à la logique traditionnelle de moyens, en répartissant les crédits par mission, programme et action ».

Auparavant, le budget de l'Etat était présenté par nature de dépenses (fonctionnement, investissement). Aujourd'hui, la nomenclature du budget de l'Etat est bâtie autour de politiques publiques (justice, culture…). L'architecture du budget est une arborescence : les politiques publiques sont identifiées comme autant de missions (ex : écologie et développement durable). Chaque mission regroupe différents programmes qui se détaillent ensuite en un ensemble d'actions cohérentes (ex : prévention des risques technologiques et des pollutions).

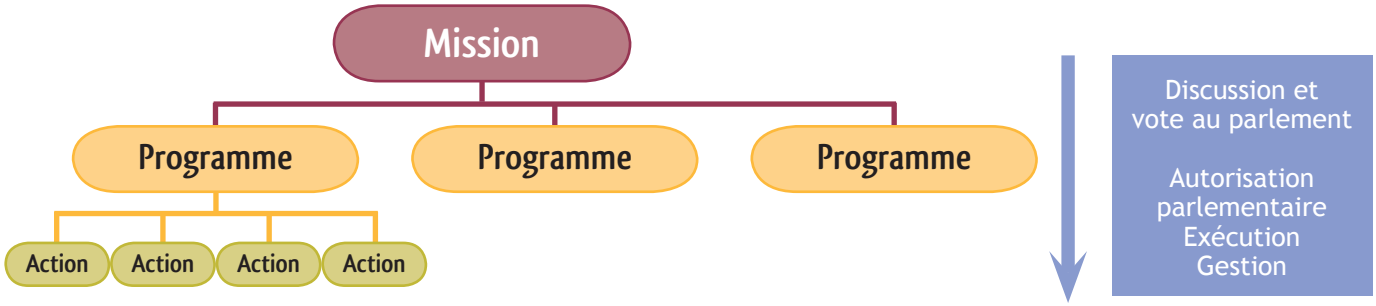
Pour chaque programme sont associés des objectifs précis ainsi que des résultats attendus. Des indicateurs de performance sont définis, de manière à vérifier l'adéquation entre les objectifs fixés et les résultats attendus.

Toutes les dépenses de l'Etat, y compris les subventions doivent se rattacher à une mission définie et à un ou plusieurs programmes. Ce rattachement est obligatoire. Dorénavant une subvention ne saurait être allouée si elle ne correspond pas aux finalités prévues dans le programme.

Certes, la LOLF ne s'applique qu'au budget de l'Etat, mais les collectivités territoriales sont invitées à respecter une démarche similaire[1].

1 La LOLF et les collectivités locales, une démarche de performance déjà engagée. Source : colloc.bercy.gouv.fr rubrique « finances locales » puis « Espace LOLF »

La nouvelle architecture du budget de l'Etat



Source : guide LOLF

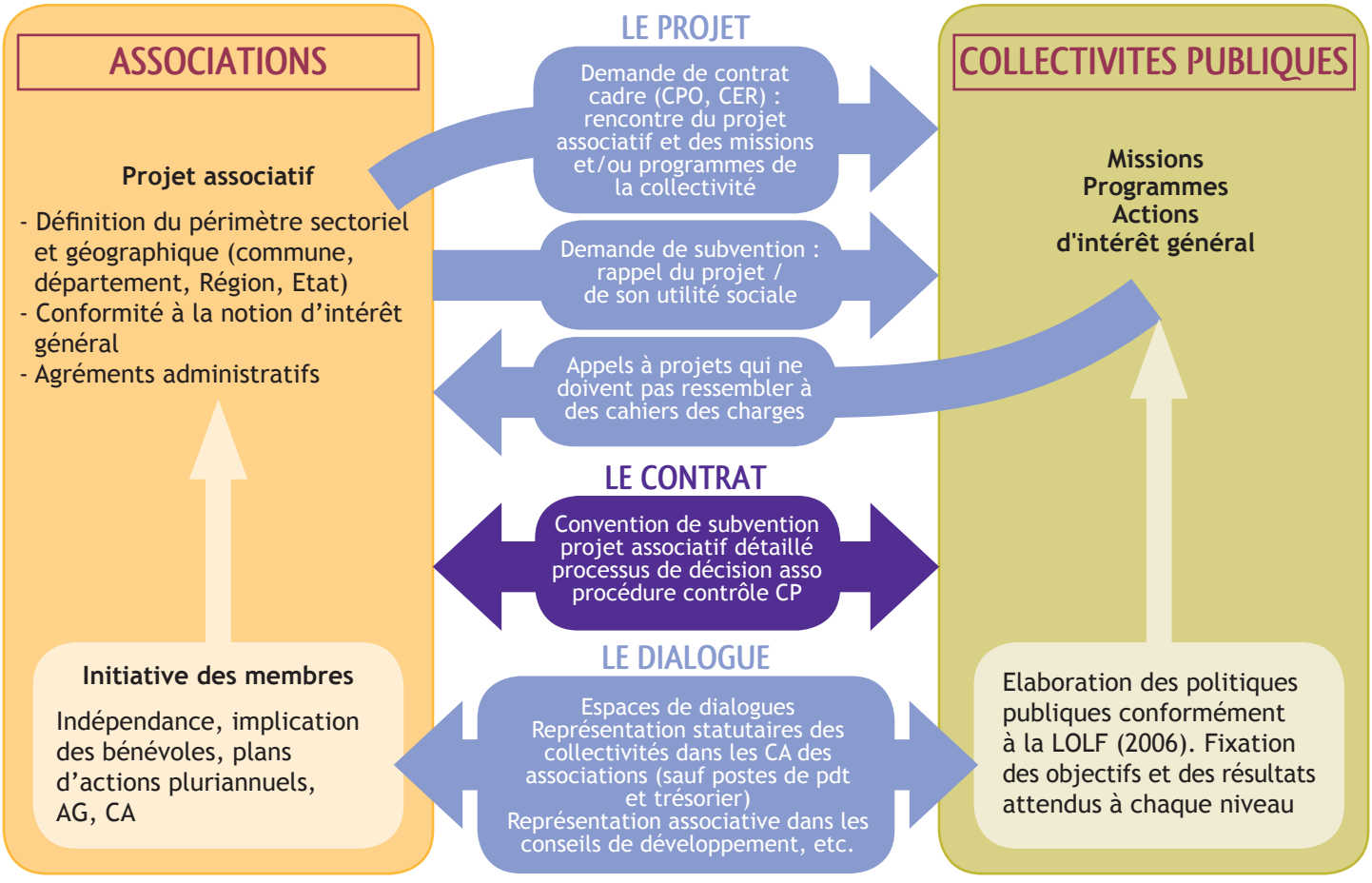
Comme le souligne le préambule du « guide pratique de la LOLF, à l'usage des associations subventionnées par l'Etat », édité par le ministère de la santé, de la jeunesse et des sports, la logique de la LOLF rejoint « la notion de projet associatif car elle se fonde également sur la poursuite d'objectif précis ».

Il appartient aux associations de tirer partie de cette convergence pour défendre les projets menés en partenariat et les faire valoir « auprès de l'administration et des responsables de programmes en montrant qu'ils peuvent contribuer à atteindre les objectifs assignés aux politiques publiques dans le cadre de la LOLF, et qu'ainsi elles constituent des partenaires compétents de ces politiques, »

Ainsi dans le cadre du partenariat entre l'Etat et une association, la première étape consiste donc à développer une vision commune et partagée de l'action publique. Cette vision commune doit être formalisée par un partenariat contractuel et ensuite mise en œuvre par l'engagement réciproque.

Il peut en résulter une évolution du partenariat entre l'Etat et les associations, inscrit dans le cadre d'une plus grande stabilité, faisant davantage appel aux conventions pluriannuelles d'objectifs.

2 Schema d'optimisation des partenariats entre associations et collectivités publiques



BIBLIOGRAPHIE

Sites et liens internet

- www.associations.gouv.fr
- www.cnarenvironnement.org
- www.cpca.asso.fr
- www.jeunesse-sports-gouv.fr
- www.legifrance.gouv.fr
- www.minefi.gouv.fr
- www.service-public.fr
- www.ssig-fr.org « Asso. et Europe »

Articles de doctrine, arrêts, commentaires de jurisprudence

- Gintrand Eric et Gouaislin Gérard, La contractualisation des subventions publiques, incidences fiscales, RFDA, mai 1998, p 4
- CE 11 décembre 2000, Melle Agofroy.
- A. Sevino, L'association loi de 1901, la subvention est-elle le prélude à la sanction ? Gazette du Palais, 16 et 18 décembre 2001, p 24.
- G. Glénard, La notion de délégation dans le droit de la délégation de service public, RFDA, février et mars 2002.
- J.D. Dreyfus, Les relations contractuelles entre les associations et les collectivités territoriales, AJDA, octobre 2002.
- D. Moreau, Les risques de requalification des subventions aux associations en marchés ou en délégations de services publics, AJDA 2002, p 902
- A. Sevino, Associations et marchés publics : un malentendu enfin dissipé, AJDA, 2002, p. 898.
- N. Groper, Associations transparentes, subventions fallacieuses et gestion de fait, AJDA, 2003, p.2306.
- S. Schmitt, Le contrôle des collectivités locales sur les associations subventionnée : l'exigence d'efficacité confrontée au quotidien, AJDA, 2003, p. 1088.
- M. Saussereau, Faute de l'Etat dans le contrôle d'une association, AJDA 2003, p.1348
- CE, avis 23 octobre 2003, Fondation Jean Moulin, req. n° 369315, Contrats publics, ACCP, n° 34, juin 2004, p.74.
- A. Sevino, Les interventions des CAUE auprès des maîtres d'ouvrages ne sont pas soumises au code des marchés publics, AJDA, 2004, p. 1516.
- De la distinction parfois difficile entre subvention et délégation de service public, AJDA, février 2006.
- Sophie Nicinski. Les associations et le droit administratif : plaidoyer pour la convention d'objectifs et de moyens. Droit administratif, juin 2006, page 7.

Textes réglementaires, circulaires et instructions

- Charte des engagements réciproques entre l'Etat et les associations regroupées au sein de la CPCA, 1er juillet 2001.
- Circulaire DGEFP, N° 2002-30 du 4 mai 2002 concernant la distinction entre la commande publique et le subvention nement en matière d'insertion et de qualification professionnelle.
- Circulaire du 27 décembre 2002, relative aux subventions de l'Etat aux associations.
- Instruction commune DGAS, du 8 juillet 2003, relative au financement des opérateurs qui interviennent dans le champ de l'accueil et de la réinsertion sociale.

Etudes, comptes-rendus et rapports

- Rapport du Conseil d'Etat, Les associations et la loi de 1901, cent ans après, 2000.
- Martine Deloitte, Enquête CNRS : Les facteurs de fragilité des associations, 2005,
- CNVA, Rapport, L'affirmation de la place des associations dans le dialogue civil, mai 2005.
- CNVA, Rapport, Mieux accompagner et reconnaître l'activité bénévole, mai 2005.
- CNVA, Rapport, La consolidation des relations contractuelles entre les pouvoirs publics et les associations, mai 2005.
- Rapport de la mission parlementaire auprès de J.F Lamour, Des associations en général…vers une éthique sociétale, mai 2005
- CPCA, conférence permanente des coordinations associatives, Les priorités retenues par la CPCA pour le développement de la vie associative, septembre 2005
- Courrier juridique des finances et de l'industrie, L'Etat et les associations : avantages, exigences et risques d'une collaboration, CJFI N°38, mars et avril 2006

Ouvrages et manuels

- B. Clavagnier, Subventions et associations, Juris service, 1993
- J. Ion, La fin des militants ?, Ed. de l'Atelier, Paris, 1997
- J. L. Laville et R. Sainsaulieu (Dir.), Sociologie de l'association, Desclée de Brouwer, Paris, 1997
- E. Neveu, Sociologie des mouvements sociaux, La Découverte, Paris, coll. Repères, 2000
- P. Lascoumes, Avec les pouvoirs publics, l'intérêt général en conflit, Ministère de l'Environnement, L'environnement, question sociale, Odile Jacob, Paris, pp:131-138 , 2001
- A. Micoud, La nébuleuse associative, in Ministère de l'Environnement, L'environnement, question social, Odile Jacob, Paris, pp. 119-130 2001
- Ordre des experts comptables, Collectivités locales, associations, bien gérer les subventions, Juris service, 2003
- D. Ferrand-Bechmann, Les bénévoles et leurs associations, L'harmattan, Paris 2004
- M. Wintz, Les associations d'environnement : entre militantisme et institutionnalisation, Revue Sociologies pratiques, Paris, n°9/2004, pp. 147-1, 2004

ABREVIATIONS

- APNE : Association de Protection de la Nature et de l'Environnement
- CLER : Comité de Liaison des Energies Renouvelables
- CNARE : Centre National d'Appui et de Ressources en Environnement
- CNVA : Conférence Nationale de la Vie Associative
- CPCA : Conférence Permanente des Coordinations Associatives
- CPIE : Centre Permanent d'Initiatives pour l'Environnement
- CPO : Convention Pluriannuelle d'Objectifs
- DD : Développement Durable
- DEVUSE : Dispositif d'Evaluation et de Valorisation de l'Utilité Sociale en Environnement
- DLA : Dispositif Local d'Accompagnement
- EE : Education à l'Environnement
- FNE : France Nature Environnement
- LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finance
- NSEJ : Nouveaux Services Emplois Jeunes
- REN : Réseau Ecole et Nature
- TEE : Territoires Environnement Emploi
- UNCPIE : Union Nationale des CPIE

Projet du CNAR Environnement

Réalisation : Ariena / Réseau Ecole et Nature
Sylvie Cuénot et Olivier Duquénois

Coordination : Grégoire Delforge et Christel Vigneau

Relecture juridique : Aldo Sévino, Cabinet Delsol et Associés

Synthèse réalisée avec la collaboration de Frédérique de Kervasdoué

Décembre 2009

CLER

France Nature Environnement
fne.asso.fr

RÉSEAU ÉCOLE ET NATURE

territoires conseil environnement

UNION NATIONALE