

Fiche de synthèse issue de la formation RTES du 5 mai 2011

« Modalités de contractualisation entre collectivités et acteurs de l'ESS »

Tableau récapitulatif des principaux modes de contractualisation utilisés ¹		
Subvention	Marché public	DSP
<p>« La subvention caractérise la situation dans laquelle la collectivité apporte un concours financier à une action initiée et menée par une personne publique ou privée, poursuivant des objectifs propres, auxquels l'administration y trouvant intérêt, apporte aide et soutien »².</p> <p>3 caractéristiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Action menée répond à un objectif d'intérêt général - Projet subventionné initié par la structure bénéficiaire de la subvention (sous condition d'intérêt général) - Absence de contrepartie directe pour la collectivité <p>Avantages :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Respect du projet, de l'initiative - Possibilité de co-construction - Mobilisation d'autres partenaires financiers (souvent cofinancement) - Soutien à l'innovation - Pas de mise en concurrence - Moins de contentieux relevés³ <p>Points de vigilance :</p> <p>Rédaction de la convention</p> <ul style="list-style-type: none"> - termes à employer: projet, initiative, soutien de la collectivité,... - termes à éviter: contrepartie, mission confiée à .., réalise pour le compte de.., cahier des charges (parler plutôt lignes directrices pour les appels à projet par ex) <p style="padding-left: 40px;">Pour la structure bénéficiaire</p> <ul style="list-style-type: none"> - incertitude et risques financiers - autofinancement partiel - clientélisme 	<p>3 principes fondamentaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> - liberté d'accès à la commande publique - égalité de traitement des candidats - transparence des procédures. <p>Traduction : Obligation de mise en concurrence et de publicité (sauf pour marché <4 000€ HT ou marché « de gré à gré »).</p> <p>Le paiement est intégral et immédiat et effectué par l'acheteur public.</p> <p>Avantages :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cahier des charges précis - Financement intégral, sans risque et prévisible - Evite les pratiques clientélistes <p>Points de vigilance :</p> <p style="padding-left: 40px;">Pour la collectivité</p> <ul style="list-style-type: none"> - mise en concurrence des acteurs « <i>la concurrence ne fait pas partie de la logique associative</i> » (Marc Demanze, APSA) - réponse de la part d'une structure qui bénéficierait par ailleurs de subventions, - risque de surcoût et de contentieux <p style="padding-left: 40px;">Pour la structure bénéficiaire</p> <ul style="list-style-type: none"> - détournement du projet - changement du rapport aux bénéficiaires (devenus usagers) 	<p>« 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 ».</p> <p>5 critères cumulatifs d'identification</p> <p>Le contrat Le délégant Le délégataire L'exploitation d'un service public Un mode de rémunération</p> <p>L'organisme délégataire se rémunère sur l'exploitation du service dont il assume la mission.</p> <p>Avantages :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La structure délégataire supporte le risque - La collectivité fixe ses conditions et conserve le contrôle <p>Points de vigilance :</p> <ul style="list-style-type: none"> - rémunération attendue (tout ne peut donc pas se déléguer sous cette forme) - les missions relevant directement de l'exercice de prérogatives de la puissance publique ne peuvent être l'objet d'une telle délégation

¹ Sources :

Support de présentation de Carole Salères, experte Europe à l'Uniojss, utilisé pour la journée de formation. Cnar Culture/Opale, Hors les Murs, Secteur culturel : subventions ou marchés publics, Janvier 2011

² Circulaire du 18 janvier 2010

³ « Convention d'objectif: pour des relations gagnant-gagnant », Brigitte Clavagnier, article extrait de jurissociations 430, 15 décembre 2010

Retours d'expériences

Appel à projet Eco-citoyenneté

Direction Environnement du Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais

Les appels à projet sont des modalités de soutien de plus en plus fréquemment utilisés par les collectivités locales. Ce sont des subventions, dont le principe est: « Besoin repéré par la collectivité publique, mais pas de formulation de la réponse souhaitée ». Ils permettent donc à la collectivité de préciser les orientations qu'elle souhaite soutenir, et font appel à l'initiative des acteurs. 2 points de vigilance sont à prendre en compte: un appel à projets trop formaté, rendant impossible l'initiative, et la présence d'acteurs qui se «spécialisent» dans les réponses aux appels à projets, au détriment d'autres acteurs.

Le Conseil Régional Nord Pas de Calais a choisi de compléter son soutien aux associations environnementales par un appel à projet (enveloppe de 300 000€). Cet appel à projets a été élaboré afin de faire émerger des projets sur des priorités précises peu travaillées par les acteurs, mais intéressant la Région.

L'appel à projet a été construit avec un groupe de travail regroupant 25 acteurs (associations d'éco-citoyenneté, associations de consommateurs, CERDD, collectivités locales,..), et un jury citoyen (7 habitants proposés par des personnes ressources) a été associé pour la sélection des projets. Il comprend 2 phases (une lettre d'intention, de 2 ou 3 pages, est d'abord demandée, puis le dépôt d'un dossier complet). Ces 2 phases ont pour objectif de permettre de mieux ajuster les réponses à l'appel, de favoriser la coopération et la mutualisation entre acteurs. Un retour écrit est réalisé pour chaque projet, et 2 rencontres collectives sont organisées.

A noter également, les modalités de versement des subventions :

- un acompte de 50% au démarrage
- un 2e versement de 30% en cours d'année lorsque 50% du budget est atteint
- le solde est versé une fois l'action terminée

*DSP, marché public et SSIG pour la gestion de Centres de Loisirs Sans Hébergement à Cenon (33):
une première en France*

Pendant 5 ans, la gestion des CLSH et des activités périscolaires a été déléguée sous forme d'une DSP à une fédération d'éducation populaire. Après diverses difficultés, notamment de gestion et d'orientation, la collectivité n'a pas souhaité poursuivre sous cette forme. Elle n'avait pas suffisamment de maîtrise de la politique éducative et des moyens mis en œuvre. Le rendu était purement quantitatif, et la notion d'intéressement ne semblait pas adaptée à l'activité. Sur les conseils d'un cabinet de consultants, et avec le soutien d'un avocat, la collectivité s'est orientée vers un SSIG. Il a fallu convaincre en interne (la Direction des Marchés publics et Finances ne connaissait à l'époque que la DSP) et à l'externe (au moment du contrôle de légalité, le Préfet a demandé la requalification de la procédure en marché public).

Sur la base du bilan des 5 années de DSP et des politiques et orientations stratégiques du Projet Educatif Local, la collectivité a décrit les modalités et les moyens nécessaires au service qu'elle souhaitait voir assurer. Cela a permis d'évaluer le coût de la prestation, et donc le montant de la compensation de service public.

Une consultation ouverte a été lancée (dans des journaux nationaux et régionaux), sur la base de 3 lots : un pour le CLSH 3/6 ans, un pour le CLSH 6/12 ans et un pour les activités périscolaires, afin de ne pas avoir que de grosses structures en capacité de répondre.

Grâce à ce dispositif, la Ville s'implique directement dans le service, plus seulement financièrement. Des instances de suivi se réunissent quatre fois par an, et se penchent par exemple sur le suivi de la masse salariale, les bilans intermédiaires, quantitatifs et qualitatifs, ...

Zoom sur la règle de *minimis*

Les aides inférieures à 200 000 euros sur 3 ans («aides de *minimis*») versées à des activités économiques, peuvent être octroyées par les Etats membres sans notification ni autorisation préalables de la Commission européenne. C'est ce qu'on appelle la **Règle de *minimis***. L'État membre est chargé d'établir les mécanismes permettant de contrôler efficacement le respect du plafond de cumul des aides de *minimis*.

Les aides au-delà de ce montant sont bien entendu possibles, sous certaines conditions. La circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations précise la situation pour les associations exerçant une activité économique (cf ci-dessous définition)

« Lorsque le concours financier envisagé pour une association exerçant une activité économique d'intérêt général excède 200 000 € sur une période de trois ans, l'octroi de l'aide par la collectivité publique n'est acceptable que s'il peut être regardé comme la compensation d'obligations de service public. Il faut que les conditions suivantes soient réunies :

- l'association est explicitement chargée, par un acte unilatéral (...) ou contractuel, de l'exécution d'obligations de service public, clairement définies dans leur consistance, leur durée et leur étendue. Cette exigence est régulièrement désignée sous le vocable de « mandat d'intérêt général » ou « mandatement » ;

- les paramètres sur la base desquels la compensation financière de l'exécution d'obligations de service public est calculée ont été préalablement établis, de façon objective et transparente ;

- la compensation financière versée en regard des obligations ainsi mises à la charge de l'association est à la fois strictement proportionnée aux coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public assurées et périodiquement contrôlée et évaluée par la collectivité pour éviter la surcompensation.

Lorsque ces conditions sont remplies, le concours versé à l'association est compatible avec les exigences du droit de la concurrence qui fondent la réglementation des aides d'Etat. Mais il faut notifier la compensation à la Commission européenne.

Toutefois, cette notification n'est elle-même pas nécessaire :

- si le montant des compensations financières versées à l'association en contrepartie des obligations de service public n'excède pas 30 millions d'euros par an et que le chiffre d'affaires annuel hors taxes de ladite association n'a pas dépassé 100 millions d'euros pendant les deux exercices précédents; la collectivité publique concernée est alors exonérée de notification préalable de l'aide à la Commission européenne. En ce qui concerne les « entreprises » de logement social, il n'y a aucune limite quant aux montants de la compensation qui est exemptée de notification ;

- ou si l'association a été retenue à l'issue d'une procédure de marché public ou dans le cadre d'une délégation de service public permettant de s'assurer que le service sera offert au moindre coût ; la compensation financière versée à l'association échappe alors purement et simplement à la qualification d'aide d'Etat. »

Cette circulaire présente également un modèle de convention pluriannuelle d'objectifs, « eurocompatible » avec les exigences présentées ci-dessus, dont l'utilisation est obligatoire pour l'Etat et encouragée pour les collectivités.

Repères en bref

Aide d'Etat :

Quatre critères cumulatifs définissent une aide d'Etat :

- Caractère public de l'aide
- Caractère sélectif de l'aide
- Affectation de la concurrence
- Affectation des échanges intracommunautaires

Activité économique

Est considérée comme activité économique « *toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné par une entreprise, indépendamment du statut juridique de cette dernière ou de son mode de financement* » (Arrêt CJCE « Pavel Pavlov », 2000).

Le régime européen sur les SIG (Services d'Intérêt général): deux dispositifs principaux :

- Le "paquet Monti-Kroes", ensemble de textes adopté en 2005. Il régit le versement d'aides publiques à toute entreprise, y compris associative. La commission se réserve le droit de les interdire, si elles dérogent au principe de libre échange au sein du marché unique.
- La directive Services, du 12 décembre 2006. Elle place le secteur des services sous le régime de la libre prestation et du libre établissement des opérateurs dans le cadre du marché intérieur. Elle consent des exceptions pour les services sociaux d'intérêt général (SSIG) (logement, aide à l'enfance, aux personnes en situation de besoin,...), sous réserve de mandatement de l'opérateur par la puissance publique. La directive services a pour objectif de créer un marché européen de services et d'éliminer toutes les entraves et autres barrières administratives à l'activité de service. L'Etat français a fait le choix de ne pas élaborer de loi-cadre pour transposer la directive services, mais d'effectuer cette transposition « par morceaux ». Charge aux collectivités locales de "protéger" de la concurrence une activité relevant à ses yeux du service public, en en déclarant le caractère d'intérêt général. Cela fait, elle peut "mandater" un ou plusieurs prestataires pour assurer l'exécution du dit service. Cette forme de contrat doit respecter les principes de transparence, de non-discrimination et de juste rétribution.

Zoom sur le mandatement (sens européen du terme) : l'acte officiel de mandatement⁴

L'acte de mandatement est la pièce maîtresse de toute qualification de SIEG : « (...) *la responsabilité de la gestion du SIEG doit être confiée à l'entreprise concernée au moyen d'un ou de plusieurs actes officiels de mandatement.* »

Ce ou ces actes doivent notamment indiquer :

1. la nature et la durée des obligations spécifiques de service public ;
2. les entreprises et le territoire concernés ;
3. la nature des droits exclusifs ou spéciaux éventuels octroyés à l'entreprise ;
4. les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation ;
5. les modalités de remboursement des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces surcompensations. » (p39)

Point de vigilance: le contenu de l'acte de mandatement est bien le fait de la collectivité locale. Comment peut-il s'inscrire dans une démarche de co-construction entre collectivité et acteurs?

Bibliographie :

Les sources suivantes sont disponibles en ligne sur le site du RTES, dans l'espace adhérent :

- *Secteur culturel : subventions ou marchés publics*, janvier 2011, Cnar Culture/Opale, Hors les Murs
 - *Guide pratique : Les Services Sociaux d'Intérêt Général*, Le Courrier des Maires et des Elus locaux, nov. 2008
 - « *Convention d'objectif: pour des relations gagnant-gagnant* », Brigitte Clavagnier, article extrait de jurissociations 430, 15 décembre 2010
 - « *Mode d'emploi de la CPO. Pour des relations contractuelles sécurisées et pertinentes entre associations et pouvoirs publics* », CPCA, en partenariat avec Uniopss et France Active, 2011
 - Support de présentation de Carole Salères, experte Europe à l'Uniopss utilisé pour la journée de formation du 5 mai.
- Pour un suivi régulier de l'actualité concernant les SSIG: www.ssig-fr.org (site internet du Collectif SSIG)

⁴ Guide pratique : Les Services Sociaux d'Intérêt Général, Le Courrier des Maires et des Elus locaux, Novembre 2008