

Les modes de coopération entre associations et collectivités territoriales



Agathe DELESCLUSE

et



Esther DOULAIN

Avocates à la Cour - SCP
Seban & Associés

Les associations constituent un relais important de l'action publique locale, et ce dans de nombreux domaines : économique, social, environnemental, culturel, sportif, etc., et sont donc des interlocuteurs incontournables des collectivités locales.

Les modes de coopération entre ces acteurs sont multiples. Un domaine important d'intervention partagée est pourtant peu connu du « grand public » : celui de l'action sociale et médico-sociale, qui mérite des développements propres au vu de l'importance qu'il revêt pour la vie des familles.

TROIS GRANDS MODES DE COOPÉRATION

Trois principaux modes de coopération se dégagent : le subventionnement public des associations, l'intervention publique dans la gestion associative et la réalisation de prestations par les associations au bénéfice des collectivités territoriales.

Le subventionnement public des associations :

Le versement de subventions permet aux associations d'assurer leurs missions, et aux collectivités territoriales de soutenir des politiques publiques entrant dans leur champ d'action.

Une subvention est une **contribution facultative** d'une autorité publique, qui peut revêtir des formes variées (apport financier, matériel ou en personnel), poursuivre des finalités diverses (réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, contribution au développement d'activités ou au

financement global de l'activité du bénéficiaire) mais doit, dans tous les cas, être justifiée par un intérêt général local, et qui n'a pas vocation à rémunérer des prestations individualisées répondant aux besoins de l'administration, mais à bénéficier à l'association qui initie, définit et met en œuvre elle-même les actions, projets ou activités ainsi subventionnés¹.

Naturellement, dès lors qu'il s'agit de fonds publics, l'octroi d'une subvention fait l'objet d'un encadrement qui porte tant sur la décision d'attribution que sur le contrôle postérieur de son utilisation. L'association subventionnée doit ainsi démontrer le bon usage de l'argent public.

Actualité : La loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a conditionné le versement d'une subvention publique à la souscription, par l'association, d'un « contrat d'engagement républicain » aux termes duquel elle s'engage à respecter les principes et symboles de la République ainsi qu'à ne pas troubler l'ordre public².

L'intervention publique dans la gestion associative :

Une administration peut souhaiter adhérer à une association dont la mission présente un

intérêt public local et, ce faisant, intervenir dans sa gestion en disposant de représentants au sein des organes décisionnels de la structure.

Elle peut encore, de l'extérieur, exercer un droit de regard sur l'organisation d'une association, en raison de l'intérêt général qui s'attache à son activité et de l'importance que celle-ci revêt pour elle³. Ce droit de regard s'accompagne, le plus souvent, de financements.

Une collectivité territoriale peut également créer elle-même une association. Néanmoins, certains écueils sont alors à éviter afin de prévenir tout risque juridique car il s'agit, pour une personne publique, de créer une personne publique, de créer une personne privée, dès lors non soumise aux mêmes contraintes qu'elle, le plus souvent pour lui déléguer la gestion d'une mission de service public dont elle a la charge.

Il convient ainsi notamment, dans les relations entre l'administration et son association, de respecter les règles de la commande publique et d'être vigilant pour éviter la qualification d'association transparente, c'est-à-dire d'association ne disposant en réalité d'aucune autonomie par rapport à l'administration et qui en constitue un simple démembrement et qui

1/ Article 9-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

2/ Article 12 de la loi qui crée un article 10-1 au sein de la loi du 12 avril 2000

3/ CE, 6 avril 2007, Commune d'Aix-en-Provence

est donc soumise aux mêmes règles, notamment en matière de comptabilité publique, de passation des contrats, de recrutement du personnel.

L'association prestataire d'une collectivité :

Lorsque des collectivités publiques sont responsables d'un service public, elles peuvent, dès lors que la nature de ce service n'y fait pas par elle-même obstacle (comme en matière de police par exemple, qui ne peut faire l'objet d'une délégation), décider de confier sa gestion à un tiers, qui peut être une association.

Dans ce cas, la relation entre l'administration et l'association est matérialisée par la conclusion d'un contrat de **délégation de service public** ou, si la rémunération de l'association n'est pas substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service, un **marché public de service**. Dans tous les cas l'administration doit suivre une procédure de **mise en concurrence entre les candidats à la conclusion du contrat**.

Dans cette hypothèse, **l'initiative du projet vient de la collectivité territoriale** et non de l'association, qui répond seulement à un besoin exprimé par la personne publique. Ici, les sommes perçues par l'association ne constituent donc pas une subvention mais bien une **rémunération** perçue en contrepartie des prestations effectuées par l'association pour le compte de la collectivité territoriale.

LE CAS PARTICULIER DE LA COOPÉRATION EN MATIÈRE SOCIALE ET MÉDICO-SOCIALE

Au vu de la spécificité du secteur social et médico-social et des publics fragiles accueillis ou accompagnés dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) (notamment les personnes âgées, les personnes handicapées, les enfants en danger - y inclus les mineurs non accompagnés et les jeunes majeurs

- et les personnes en situation d'exclusion sociale ou professionnelle), la relation entretenue entre les collectivités et les associations gérant des ESSMS fait l'objet d'un régime particulier tant au niveau de leur création et de leur contrôle, que de leur financement.

La création et le contrôle des associations gérant des ESSMS :

En matière sociale et médico-sociale, le département est la collectivité territoriale compétente et constitue en ce sens la clef de voûte de l'action sociale, avec l'appui notamment des Centres Communaux ou Intercommunaux d'Action Sociale qui gèrent les aides sociales allouées par les communes. En effet, le président du conseil départemental, aux côtés des représentants de l'Etat dans le département ou la région et du directeur général de l'agence régionale de santé (ARS), est l'autorité compétente pour autoriser la création d'un grand nombre d'établissements et services dont les prestations sont susceptibles d'être prises en charge par l'aide sociale départementale ou lorsque la loi lui a dévolu cette compétence.

Depuis la loi dite « HPST », cette autorisation est précédée d'une procédure d'appel à projets pour les établissements et services faisant appel partiellement ou intégralement à des financements publics pour leur fonctionnement, sauf cas d'exonérations.

Le département délivre ainsi, parfois conjointement lorsque les prestations que l'association se propose de dispenser sont susceptibles d'être prises en charge pour partie par l'Etat ou par les organismes de sécurité sociale, une autorisation administrative préalable permettant à l'association de fournir des prestations sociales ou médico-sociales, sous réserve de respecter les conditions légales et réglementaires détaillées au sein du Code de l'action sociale et des familles pour l'obtenir (et la conserver).

La collectivité a également le pouvoir (et l'obligation) de contrôler l'activité de l'association gestionnaire d'ESSMS et son fonctionnement afin de s'assurer que la sécurité des personnes accueillies ou accompagnées est garantie et qu'il n'existe pas de dysfonctionnements dans le fonctionnement de l'association (gouvernance, gestion financière et des ressources humaines notamment) susceptibles d'impacter la prise en charge des usagers. A ce titre, la collectivité peut être amenée à prononcer diverses mesures envers l'association (injonctions, désignation d'un administrateur provisoire, cessation d'activité, etc.).

Le financement des associations gérant des ESSMS :

Le financement public des associations gestionnaires d'ESSMS est également particulier puisqu'il prend la forme soit d'une tarification annuelle des prestations fournies, arrêtée par l'autorité départementale (conjointement avec le représentant de l'Etat ou le directeur général de l'ARS le cas échéant), soit d'une contractualisation qui peut, dans ce cas, prendre une forme pluriannuelle (notamment par le biais des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens dits « CPOM »).

Dans les deux cas, la procédure budgétaire préalable à la détermination des tarifs ou les négociations préalables à la conclusion du CPOM peuvent donner lieu à une négociation importante entre la collectivité et l'association sur les montants que cette dernière estime nécessaires au bon fonctionnement de son (ses) établissement(s) et service(s).

Le législateur a donc souhaité écarter les associations gestionnaires d'ESSMS du régime applicable aux autres associations pour les soumettre à des règles particulières tant concernant leur action que leur financement. ●