



L'ACTION SOCIALE, AU CŒUR DE LA COOPÉRATION ENTRE COMMUNES ET ASSOCIATIONS

En matière d'action sociale, les modes de coopération entre communes et associations, acteurs de nature juridique différente, sont multiples, allant parfois jusqu'au transfert de l'activité gérée par l'un vers l'autre.

La commune est la collectivité de référence de la solidarité locale grâce notamment, lorsqu'elle en a un, à son centre communal ou intercommunal d'action sociale (CCAS/CIAS), lui permettant de mettre en place des services ou aides à destination des personnes dans le besoin et/ou de créer et gérer des établissements ou services publics à caractère social ou médico-social. Les associations constituent un relais important de l'action publique locale dans de nombreux secteurs, dont l'action sociale.

Plusieurs outils permettent aux communes de coopérer avec des associations dans le champ de l'action sociale : subvention publique¹, participation de la commune dans la gestion des associations² ou prestations par des associations au bénéfice des communes.

COOPÉRER POUR MIEUX AGIR: LES OUTILS JURIDIQUES À DISPOSITION

Les établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) exercent une

activité soumise à autorisation encadrée par une réglementation pensée pour permettre la coopération.

La collaboration entre communes et associations dans le cadre de la gestion d'un ESSMS

Les gestionnaires d'ESSMS peuvent conclure des conventions ou créer des groupements de coopération sociale ou médico-sociale (GCSMS)³ s'appuyant sur les complémentarités des acteurs.

1. V. en p. 16 de ce dossier.

2. V. en p. 25 de ce dossier.

3. CASF, art. L. 312-7.

LE GCSMS

permet la mutualisation de moyens humains et matériels entre plusieurs acteurs du secteur médico-social et peut même permettre de gérer un ESSMS en commun. Il peut être constitué de personnes publiques comme de personnes privées, ce qui offre un grand avantage.



© Andrea Obzerova

est titulaire d'une autorisation attribuée par le conseil départemental et/ou l'agence régionale de santé (ARS) et/ou le préfet, et ne peut en déléguer la gestion sans la céder. Des partenariats peuvent être également conclus entre communes et associations gérant chacune un ESSMS dans une logique de coordination, par exemple pour gérer la prise en charge de situations complexes ou pour mettre en relation ou orienter leurs usagers⁴. Elles peuvent également cogérer un service autonomie à domicile (SAD) dans le cadre d'une convention transitoire en attendant la création définitive d'un SAD aide et soins (ou SAD mixte)⁵.

Les GCSMS : vers une gestion commune.

Le GCSMS permet la mutualisation de moyens humains et matériels entre plusieurs acteurs du secteur médico-social et peut même permettre de gérer un ESSMS en commun. Il peut être constitué de personnes publiques comme de personnes privées, ce qui offre un grand avantage. C'est ainsi qu'une commune et une association peuvent créer un GCSMS afin, par exemple, de gérer ensemble un ESSMS.

Les conventions de partenariat : un outil souple de coopération.

Ces conventions peuvent concerner la gestion de certaines tâches. Certaines associations confient ainsi la gestion de certaines de leurs activités (entretien des espaces verts, restauration, etc.) à la commune d'implantation. Attention, il ne s'agit pas de déléguer la gestion de la structure – c'est-à-dire l'ensemble des pouvoirs et prérogatives caractérisant l'exploitation d'une autorisation. En effet, l'association gestionnaire d'un ESSMS

La délégation de gestion d'un ESSMS par une commune à une association

Une commune responsable d'un service public peut en confier la gestion à un tiers, notamment une association, sauf lorsque la nature du service y fait obstacle⁶. La relation entre la commune et l'association est matérialisée par un contrat de délégation de service public ou, lorsque la rémunération de l'association n'est pas liée aux résultats

de l'exploitation du service, par un marché public. Ces contrats imposent une procédure de mise en concurrence prévue par le code de la commande publique.

La question se pose de savoir si une commune peut conclure de tels contrats avec une association pour la gestion d'un ESSMS, cette activité étant soumise à autorisation préalable. Si cela est impossible pour les associations, la réponse diffère pour les communes qui disposent de la liberté du choix du mode de gestion pour exploiter leurs services. Cette liberté découle du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Ainsi, rien ne les empêche de décider de déléguer provisoirement la gestion à un tiers, notamment à une association, par la voie contractuelle.

Toutefois, en l'absence de décision du Conseil d'État, la prudence s'impose. Le tribunal administratif de Poitiers a estimé, concernant une délégation de service public entre une commune et une société pour la gestion d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), que celle-ci était sans cause dès lors que « la gestion et l'exploitation de l'Ehpad [relèvent d'une] activité qui ne présente pas le caractère d'un service public et ●●●

4. Comme le prévoit le cahier des charges des services autonomie à domicile (décr. n° 2023-608 du 13 juill. 2023, JO du 16).

5. V. JA 2024, n° 695, p. 34, étude A.-S. Franc; JA 2025, n° 723, p. 12, tribune S. Ben Abdelhim, E. Doulain et A. Lefevre.

6. Par exemple, en matière de police.

●●● [que la commune ne l'a] jamais prise en charge directement »⁷.

L'information préalablement des autorités ayant octroyé l'autorisation est indispensable, conformément à l'article L. 313-1, II du code de l'action sociale et des familles (CASF) qui impose de déclarer à ces autorités « tout changement important » deux mois avant sa mise en œuvre.

DU TRANSFERT D'ESSMS ENTRE COMMUNES ET ASSOCIATIONS: ENJEUX ET PROCÉDURES

Certaines communes ou associations gestionnaires décident de la cessation définitive des activités de l'ESSMS qu'elles gèrent. Les raisons peuvent être variées : structure déficitaire, difficultés pour recruter, dysfonctionnements organisationnels, etc. Elles peuvent alors la céder à un autre opérateur. Le transfert d'activité entraîne des conséquences sur l'autorisation et sur les biens, les contrats et le personnel, qui doivent être anticipés.

Le régime juridique de la cession d'autorisation

Lorsqu'une personne titulaire d'une autorisation ne souhaite plus gérer un ESSMS et décide de le céder à un autre opérateur, public ou privé, l'autorisation attachée à cette activité doit être cédée. Dans la pratique, cela concerne souvent des établissements publics gérés par des communes qui ne sont plus viables économiquement et qui sont repris par des associations. Cependant, cela peut également se constater dans l'autre sens.

La cession de l'autorisation à une autre personne morale de droit privé ou de droit public, encadrée par l'article L. 313-1, alinéa 3 du CASF, ne peut avoir lieu qu'avec l'accord des autorités compétentes pour la délivrer. Ces autorités doivent s'assurer que le cessionnaire remplit les conditions pour gérer l'établissement.

À noter qu'une commune ne peut supprimer le service ou l'établissement qu'elle gérait sans prévoir le transfert de l'activité à un repreneur⁸.

Au-delà de l'autorisation, transférer les moyens et le personnel

Le cadre juridique des transferts d'ESSMS entre communes et associations est peu connu. En effet, aucun texte ne le prévoit⁹.

Le transfert nécessite transmission des biens et contrats en cours. Dans la mesure où ce transfert n'est pas automatique, il convient pour la commune et l'association d'établir un protocole de transfert listant les actifs transmis. Cela nécessite souvent une phase d'audit préalable. S'agissant du personnel, les conséquences diffèrent en fonction des statuts (salariés, fonctionnaires ou contrac-

tuels). Ce volet cristallise souvent les enjeux d'une telle opération.

Dans la pratique, malgré des réticences entre ces deux types d'acteurs, parfois poussés par les pouvoirs publics à se rapprocher – notamment dans le cadre de la réforme des SAD –, ces transferts sont possibles et peuvent permettre des solutions pérennes pour des activités qui avaient vocation à disparaître.

CONCLUSION

Les associations jouent un rôle crucial aux côtés des communes dans de nombreux domaines sociaux (insertion, aide aux publics fragiles, accueil des jeunes, etc.). Leurs actions sont souvent complémentaires, ce qui rend la coopération essentielle pour répondre aux besoins des populations locales. Les diverses formes de coopération évoquées ci-dessus participent de cette complémentarité pour aller au-delà des relations formelles et habituelles (financières et réglementaires) et coconstruire l'action publique sociale avec les acteurs du terrain. ■



AUTEUR Audrey Lefèvre
TITRE Avocate associée,
Seban Avocats



AUTEUR Sara Ben Abdeladhim
TITRE Avocate directrice,
Seban Avocats



AUTEUR Esther Doulain
TITRE Avocate senior,
Seban Avocats

7. TA Poitiers, 6 déc. 2017, n° 1700293.

8. CASF, art. R. 315-7.

9. De ce fait, il n'existe pas d'opération juridique qui permettrait une transmission universelle de patrimoine.