



# Développement des marchés publics: *quels impacts et solutions pour les associations?*

JUIN 2012

## Observations<sup>1</sup>

Les pouvoirs publics recourent de plus en plus aux marchés publics pour financer les activités associatives, délaissant les modes de contractualisation sous forme de subvention (Convention Pluriannuelles d'objectifs). Selon l'enquête CPCA/France Active réalisée en janvier 2012, une association employeuse sur cinq (21%) a conclu un marché public avec au moins l'un de ses financeurs.

Ces marchés publics sont passés majoritairement avec les communes, les intercommunalités et avec les départements et, dans une moindre mesure, avec les autres organismes publics, les régions, l'Etat.

L'importance du recours aux marchés publics augmente avec la taille de l'association (35% des associations ayant plus de 50 000 euros de budget ont conclu au moins un marché public) et en fonction du secteur d'activité : environnement (55%) développement économique (39%), action sociale (26%).

## Analyse de la tendance<sup>2</sup>

Les raisons invoquées par les financeurs qui optent pour ce mode contractuel sont :

- › une recherche d'efficacité de la dépense publique

Pour les financeurs publics, la commande publique est perçue comme une garantie de transparence, un moyen de rationaliser le financement des activités associatives, de réduire les coûts et d'augmenter, par la mise en concurrence, l'efficacité des projets associatifs.

- › une recherche de sécurité juridique

Ce sentiment d'« insécurité juridique » tient à la difficulté de concilier le droit français de la commande publique et droit de la concurrence de l'UE : en effet, alors que le critère de distinction entre marchés publics et subvention est l'initiative de l'association, l'acte de mandatement nécessaire pour respecter le droit de la concurrence implique une demande formelle de la puissance publique.

1. Enquête « Associations, comment faites-vous face à la crise ? », France Active/CPCA, janvier 2012

2. Communiqué de presse de la CPCA de septembre 2006 : « un nouveau code pas assez clair sur la spécificité associative »

La Vie Associative numéro 11 « Le financement des associations », septembre 2008

Mode d'emploi de la Convention Pluriannuelle d'objectifs « Pour des relations partenariales sécurisées et pertinentes entre associations et pouvoirs publics » CPCA, Mars 2001

Un modèle de Convention Pluriannuelle d'objectifs (CPO) euro compatible proposé par la circulaire du 18 janvier 2010 permet de lever cette insécurité. Mais il est complexe, peu appliqué sur le terrain et fait l'objet de nombreuses incompréhensions, tant de la part des pouvoirs publics que des acteurs associatifs, certains ayant pu le considérer comme une menace pesant sur le régime de la subvention. Les collectivités territoriales, elles, ne se le sont pas approprié et continuent de recourir de manière de plus en plus systématique à la commande publique, invoquant une législation européenne qu'elles méconnaissent.

D'autres facteurs à la fois conjoncturels et structurels peuvent aussi expliquer cette tendance :

- › La montée en puissance des collectivités territoriales dans le financement des associations, caractérisée par une culture dominante de la commande publique de leurs techniciens.
- › Un contexte général de valorisation des vertus de la commande publique comme en témoigne le rapport Langlais «Pour un partenariat renouvelé entre l'Etat et les associations» de juin 2008 qui énonce : «La mise en concurrence doit être préférée chaque fois que les circonstances s'y prêtent, d'une part parce qu'elle oblige l'administration à mieux formuler ses besoins, d'autre part parce qu'elle engage l'association dans une démarche de résultat».
- › La tendance à l'assimilation de la subvention à un acte contractuel, engendré par la loi d'avril 2000 qui impose la signature d'une convention dès lors que la subvention excède 23000 euros par an, dans un objectif de transparence. Le fait de ne plus entrevoir la subvention comme un acte unilatéral rend la distinction avec le marché public plus difficile.

Ces raisons ne se justifient pas toujours :

- › La baisse des coûts invoquée pour justifier le recours aux marchés publics ne se vérifie pas concrètement. Au contraire. Pour plusieurs raisons, la convention de subvention s'avère être un mode de contractualisation moins coûteux (15 à 20% moins cher) que le marché public par un bénéfice raisonnable limité, une part d'autofinancement lié à l'investissement bénévole et au recours au mécénat et une absence de dérive inflationniste inhérente au mécanisme de fixation des prix dans le marché public.
- › De plus, aucune contrainte législative française ni européenne n'impose le recours systématique à la

commande publique. Loin d'interdire les subventions, la législation européenne impose seulement un certain degré de formalisme aux conventions qui les régissent : elle exige que ces subventions fassent l'objet d'un acte de mandatement permettant de clarifier la demande formelle de la puissance publique. Cette obligation a conduit la France à adopter un cadre juridique euro-compatible de réglementation des subventions via le nouveau modèle de Convention Pluriannuelle d'objectifs (CPO) introduit par la circulaire du 18 janvier 2010.

### Les effets négatifs induits par la généralisation des marchés publics<sup>3</sup>

Si la recherche d'efficacité et de transparence est légitime, elle s'avère pourtant impuissante à justifier les effets induits désastreux de la systématisation du recours à la commande publique sur les associations et les activités qu'elles mettent en œuvre, à savoir :

- › En bridant l'initiative associative, les marchés publics freinent la capacité d'innovation sociale des associations et fragilisent leurs activités. Ils peuvent aussi altérer la fonction démocratique des associations (capacité de contre pouvoir /de vigie). Quasi systématiquement, la commande publique conduit à une perte de qualité du dialogue entre acteurs publics et associatifs. Les premiers considérant les seconds comme des prestataires et non plus comme des partenaires librement associés à la mise en œuvre de l'intérêt général.
- › La généralisation des appels d'offres et des délégations de services publics se traduit par une mise en concurrence entre les associations elles-mêmes et avec le secteur lucratif. Elle contient un risque de disparition des petites associations (formalisme rigoureux et contraignant qui entraîne d'importantes charges administratives et peut décourager l'investissement bénévole) et de concentration des associations pouvant conduire au monopole d'associations de grande taille et à une offre formatée.
- › Le recours aux appels d'offres impose de nouvelles logiques de gestion dont l'application de critères quantitatifs de performance et l'adoption d'outils nécessaires pour évaluer le coût réel de chaque action, le prix devant équivaloir à la contrepartie économique du service rendu. Dans le secteur de l'intervention sociale, cela peut se traduire par un risque de sélection des bénéficiaires pour se

3. La Vie Associative n°12 «Associations et logique de marché», octobre 2009

Position politique de l'Unipss - février 2009: «Les associations de solidarité face aux logiques de mise en concurrence»

conformer aux exigences de temps, de volumes, de rendements.

- › Il peut se traduire par une modification importante du statut fiscal des associations du fait de la corrélation des trois impôts TVA, Impôt sur les sociétés et Contribution économique territoriale. Cette fiscalisation crée un risque d'assèchement des financements complémentaires issus du mécénat en privant les associations de la faculté d'émettre des reçus fiscaux devenant ainsi paradoxalement encore plus dépendantes de leurs financeurs publics.
- › La commande publique peut aussi s'accompagner d'une appropriation du patrimoine immatériel des associations. Certaines collectivités lancent des appels d'offres en reprenant dans leur cahier des charges un projet initié sur leur territoire par une association et un savoir-faire acquis par des années de mise en œuvre d'une activité.
- › Les logiques de marchés contiennent le risque de décourager les bénévoles par la complexité des procédures, la perte du sens d'une activité qui apparaît dictée par la puissance publique et non plus issue de l'initiative associative et qui perd, sous ce mode de contractualisation, bon nombre des spécificités d'actions non lucratives, puisque des acteurs marchands peuvent tout aussi bien y répondre. En cela, elles peuvent conduire à dénaturer la spécificité des associations en leur faisant perdre leur identité.
- › Les marchés publics contribuent à dégrader la qualité de l'emploi dans les associations. Les contrats ponctuels ou de trop courte durée impliquent :
  - » le recours à des charges ajustables (sous-traitance, CDD);
  - » la déstabilisation des salariés et de l'organisation au sein de la structure.
- › Plus généralement, les marchés publics entraînent une perte de l'ancrage local de l'activité.

### Pistes et propositions<sup>4</sup>

Plusieurs pistes et solutions sont envisageables face à la déferlante des marchés publics dans le secteur associatif :

- › Proposer aux acteurs associatifs et à leurs partenaires publics un « acte de mandatement » clé en main, qui valorise l'initiative de l'association tout en lui confiant la gestion d'un Service d'Intérêt Economique général (SIEG) par le biais de droits exclusifs ou droits spéciaux. Cette solution juridique est en cours d'exploration par la CPCA et l'Uniopss.
- › Sensibiliser les techniciens de collectivités territoriales à l'intérêt et aux modalités de mise en place de CPO, former les cadres et techniciens territoriaux et développer une doctrine partagée sur la pertinence de la subvention comme outil de financement euro-compatible des activités associatives.
- › Proposer un modèle de convention pluriannuelle d'objectifs simplifié pour les activités non économiques et pour les subventions inférieures au seuil de minimis (de 50 000 euros sur trois ans) qui ne sont pas obligées de respecter les exigences de formalisme imposées par la législation européenne (mandatement) mais pour lesquelles aucun modèle de conventionnement n'existe, propre à favoriser le recours à la subvention.
- › Inciter les financeurs publics aux procédures plus souples et moins formalisées que les marchés publics, type procédures adaptées (article 30 du code des marchés publics) ou procédures négociées (possibilité de confier un marché à un seul opérateur sans publicité ni mise en concurrence).
- › Favoriser le recours à l'appel à projets sous réserve d'un cadre juridique respectueux de la production d'innovation et de l'accès équitable aux services des associations. Cet appel à projets pourrait constituer une troisième voie, à mi-chemin entre la commande publique et la subvention.
- › Reconnaître et soutenir la fonction d'appui des têtes de réseaux à leurs membres y compris dans

4. Note du Conseil d'analyse stratégique n° 256, décembre 2011 « Les appels à projets : application aux politiques de l'emploi »

Note Opale / Cnar Culture / Hors-les-murs « Secteur culturel : subventions ou marchés publics », janvier 2011

CRIDA : « les clauses sociales entre rationalité économique et construction, sociopolitique, appréciation de la mise en œuvre des clauses sociales dans les marchés publics » Rapport final-décembre 2009

la réponse aux marchés publics (formation à la commande publique, veille collective, mise à disposition de documents administratifs de réponses et co-rédaction des réponses). En parallèle, inciter les acteurs associatifs à se regrouper ou à mutualiser la réponse à des marchés publics.

- › Inciter et sensibiliser les acteurs associatifs à l'intérêt de déclencher une démarche contentieuse dès lors que les critères du marché sont estimés insuffisants et de contester la marchandisation en démontrant leur savoir faire.
- › Inciter au recours à la commande publique socialement responsable et transparente avec critères sociaux et environnementaux prévus dans le code des marchés publics (prise en compte de la qualité de l'emploi dans les critères de sélection des marchés publics) et aujourd'hui largement sous utilisée, sans doute du fait d'une insuffisante volonté politique.

### Les secteurs les plus concernés

#### Environnement :

- › Éducation à l'environnement auprès des collèges et lycées
- › Études d'impacts environnementaux (de plus en plus souvent réalisé par des bureaux d'études) qui peuvent s'étendre à la mise en œuvre de politiques publiques

#### Loisirs et éducation populaire :

- › Classes de découverte et séjours vacances
- › Réalisation de diagnostics territoriaux sur les politiques éducatives (Plan éducatif local, activités socio-linguistiques)

- › Actions de formation à destination de publics spécifiques

#### Formation / insertion :

- › Secteur de la formation professionnelle
- › Ateliers et chantiers d'insertion
- › Accompagnement des demandeurs d'emploi
- › Accompagnement des bénéficiaires du revenu de solidarité active

#### Logement :

- › Accompagnement social lié au logement (marchés publics inter-associatifs)

#### Social / médico-social / socio-judiciaire :

- › Établissements d'accueil de la petite enfance
- › Activités socio-judiciaires/de soutien dans les centres de rétentions administratives
- › Secteur de la prévention spécialisée
- › Accompagnement socio éducatif des personnes incarcérées
- › Intervention sociale à domicile
- › Placement extérieur des détenus (peines alternatives) : tentatives de passage en marchés publics avortées par le lobbying des réseaux
- › Plate-forme d'accueil des demandeurs d'asile (PADA)



### Conférence permanente des coordinations associatives

28 place Saint-Georges - 75 009 Paris

T. 0140 36 80 10 - F. 0140 36 80 11

[cpca.asso.fr](http://cpca.asso.fr)