



ASSOCIATIONS, COLLECTIVITÉS

Quelles relations contractuelles
dans la mise en œuvre
des politiques enfance-jeunesse ?



AVANT-PROPOS



Nicole KLEIN
Préfète de la région Pays de la Loire
Préfète de la Loire-Atlantique

*« Un outil
synthétique
au service
des acteurs
locaux »*

La circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015 a rappelé l'intérêt de reconnaître la plus-value apportée par les associations aux politiques publiques et de sécuriser leurs relations avec les pouvoirs publics à travers le recours à la subvention et aux conventions pluriannuelles d'objectifs.

Il reste que les collectivités, sur la base du principe de libre administration, ont le choix d'opter entre plusieurs modalités de mise en œuvre de leurs politiques publiques et le partenariat avec les associations et la subvention n'est que l'une de ces possibilités.

Pour autant, la réforme des rythmes scolaires a accéléré le développement important de l'offre de loisirs éducatifs pour l'enfance et la jeunesse, qui s'appuie sur les collectivités mais aussi sur les associations locales. La diversité des besoins des enfants et des jeunes dans les territoires et la nécessité de travailler sur la complémentarité des réponses, la continuité et la cohérence éducatives entre les différents intervenants appelle à mobiliser toutes les ressources et compétences locales.

Il est ainsi essentiel de pouvoir accompagner et sécuriser les relations qu'associations et collectivités peuvent développer dans le champ de l'enfance et de la jeunesse afin de pouvoir tirer le meilleur parti des forces vives dans les territoires et adapter au plus près des besoins locaux l'offre éducative.

Les services de l'État en Loire-Atlantique ont donc jugé utile de proposer aux acteurs locaux, en complément des ressources existantes, un outil synthétique qui rappelle les principaux repères juridiques, signale quelques points de vigilance et éclaire ainsi les choix d'organisation locale de l'action en faveur des enfants et des jeunes.

SOMMAIRE

Avant propos	p.3
En chiffres	p.5
1. Le périmètre et les domaines d'activités concernés	p.6
1.1. Les compétences et les services publics	p.6
1.2. Le cadre européen	p.6
1.3. Quelques exemples de services publics administratifs dans le domaine enfance jeunesse	p.7
2. Les principes juridiques essentiels	p.8
2.1. La libre administration des collectivités territoriales	p.8
2.2. L'autonomie associative	p.8
2.3. En matière de subvention, l'initiative associative	p.9
2.4. En matière de subvention, l'absence de contre-partie directe	p.10
2.5. En matière de commande publique, la libre concurrence	p.10
3. Les différentes modalités de mise en œuvre possibles et leurs outils	p.11
3.1. La régie directe	p.11
3.2. Les subventions	p.13
3.3. La commande publique	p.14
3.6. Le passage d'une modalité à l'autre	p.18
4. Pour aller plus loin	p.21
4.1. Les liens utiles	p.21
4.2. Vos contacts en Loire-Atlantique	p.22

EN CHIFFRES

(chiffres de 2015 en Loire-Atlantique)



366

organiseurs d'accueils collectifs de mineurs en Loire-Atlantique

299

structures gestionnaires répertoriées par la CAF dont 57% sont des collectivités et 42% sont des associations.

209

de ces 366 organisateurs d'accueils collectifs de mineurs sont des associations soit 57%.

584

accueils enfance-jeunesse sont financés par la Caisse d'allocations familiales.

148

de ces 366 organisateurs d'accueils collectifs de mineurs sont des collectivités soit 40%.

350

des 584 accueils enfance-jeunesse sont gérés par une collectivité

+48%

C'est l'augmentation du nombre d'accueils dans le département entre 2010 et 2015 (+48%). Le nombre de structures gestionnaires a lui augmenté de +10% et c'est la part des collectivités qui a le plus augmenté.

234

des 584 accueils enfance-jeunesse sont ont gérés par une association

DÉFINITION

1. Le périmètre et les domaines d'activités concernés

1.1. Les compétences et les services publics

La mise en œuvre des politiques enfance jeunesse implique au premier rang les communes qui peuvent, si elles le souhaitent, ne pas exercer leurs compétences en ce domaine directement (régie) mais les transférer à une structure intercommunale (syndicat de communes ou établissement public de coopération intercommunale).

La jurisprudence ⁽¹⁾ considère que l'accueil périscolaire comme les centres de loisirs peuvent être érigés en services publics administratifs facultatifs (SPA). Les services publics obligatoirement imposés par la loi étant limités en nombre (ex : élimination des déchets ménagers et assimilés, service d'incendie et de secours, état civil...). Les cantines scolaires, écoles de musique et centres de loisirs et par analogie les relais d'assistantes maternelles, les structures multi-accueil, les haltes garderies et les espace jeunes bénéficient également de cette qualification de SPA.

Ces services publics administratifs facultatifs à caractère social, éducatif ou culturel (crèches, cantines, garderies, écoles de musique, bibliothèques, etc.) créés au niveau local reposent sur un financement budgétaire et une participation financière des usagers (conditions d'accès et de tarification définies dans le respect du principe d'égalité des usagers du service public). ⁽²⁾

1.2. Le cadre européen

Le droit européen (article 14 du traité de Lisbonne du 1er décembre 2009 et protocole n°26 annexé au traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne - TFUE) reconnaît les services d'intérêt économique général (SIEG).

Il s'agit de services de nature économique

soumis à des obligations de service public dans le cadre d'une mission particulière d'intérêt général. Ils concernent de nombreuses activités (santé, logement social, entreprises déployant des réseaux (eau-assainissement..., culture) et peuvent être fournis directement par des collectivités publiques en régie mais aussi par des entreprises, publiques ou privées, mandatées à cet effet. En vertu du principe de subsidiarité, les Etats membres sont libres de créer et d'organiser leurs SIEG. L'article 106 § 2 du TFUE portant sur « les règles applicables aux entreprises » prévoit que les règles de concurrence et du marché intérieur s'appliquent aux entreprises chargées de la gestion de SIEG, dès lors que ces règles ne font pas obstacle à l'accomplissement de la mission d'intérêt général qui leur est impartie. Une compensation financière, néanmoins encadrée pour ne pas être assimilée à une aide d'État irrégulière, peut être octroyée aux entreprises chargées de la gestion d'un SIEG, en contrepartie des obligations de service public mises à leur charge, dès lors que cette compensation est nécessaire et proportionnée à la réalisation de la mission particulière d'intérêt général et à la viabilité économique du SIEG. La réglementation des SIEG s'applique quel que soit le mode de gestion choisi par la collectivité (régie, subvention, marché public, délégation de service public).



1. CAA Lyon, n°89ly01556 du 22 octobre 1991, CE, n°140870, 18 mars 1994, Mme DEJONCHEERE et autres
2. CAA Paris N° 09PA00974, 2 juillet 2010

1.3. Quelques exemples de services publics administratifs dans le domaine enfance jeunesse

Type de service	Compétence de la collectivité (oui/non ; obligatoire/facultative)	Modes de gestion possibles	Responsabilité juridique
Cantine scolaire	Compétence facultative d'instauration du service public local de restauration scolaire et non obligatoire pour le fonctionnement du service public de l'enseignement. ⁽³⁾ Le nouvel article L. 131-13 du code de l'éducation en vigueur depuis le 29 janvier 2017 (issu de l'article 186 de la loi égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017) précise que « <i>L'inscription à la cantine des écoles primaires, lorsque ce service existe, est un droit pour tous les enfants scolarisés. Il ne peut être établi aucune discrimination selon leur situation ou celle de leur famille</i> ».	Il appartient à chaque collectivité de choisir les modalités de gestion des services qu'elle a à sa charge (en régie ou en externalisant la gestion du service dans le cadre d'outils de commande publique). Sur un même territoire, la collectivité territoriale peut recourir à des modes de gestion différents.	Commune
Surveillance sur la pause méridienne	Compétence obligatoire de la surveillance des enfants avant, pendant et après le temps de la cantine dès lors que cette mission relève de la responsabilité de la commune en tant qu'autorité organisatrice du service public de restauration scolaire. ⁽⁴⁾	Surveillance par les agents municipaux ou éventuellement par les directeurs d'école ou les enseignants acceptant la délégation d'une mission de surveillance, sur la base d'une convention.	Commune
Temps d'activités périscolaires (TAP) sur la pause méridienne	Compétence facultative	Gestion directe ou commande publique ou subvention	Organisateur
Temps d'activités périscolaires (TAP) après l'école	Compétence facultative	Gestion directe ou commande publique ou subvention	Organisateur
Accueil périscolaire (déclaré en ACM)	Compétence facultative	Gestion directe ou commande publique ou subvention	Organisateur
Accueil de loisirs (déclaré en ACM)	Compétence facultative	Gestion directe ou commande publique ou subvention	Organisateur
Accueil de jeunes (déclaré en ACM)	Compétence facultative	Gestion directe ou commande publique ou subvention	Organisateur
Garderie (non déclarée en ACM)	Compétence facultative	Gestion directe ou commande publique ou subvention	Organisateur

NB : N'apparaissent pas dans ce tableau l'accueil des enfants en classe (10 minutes avant le début de la classe) ni la surveillance des récréations, qui relèvent de la responsabilité juridique de l'État

1. Conseil d'État, n°47875, 5 octobre 1984, commissaire de la République de l'Ariège et commune de Lavelanet

2. Conseil d'État n°340609, avis du 7 octobre 1986



PRINCIPES JURIDIQUES

2. Les principes juridiques essentiels

2.1. La libre administration des collectivités territoriales

La libre administration des collectivités territoriales est un principe consacré par la Constitution (art. 72 al. 3) : « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.* »

Dans le cadre de l'organisation de leur politique enfance jeunesse, il appartient au conseil municipal (ou au conseil syndical, voire au conseil communautaire en cas de transfert de compétence) de retenir les modalités d'organisation du service les plus appropriés en prenant en compte la situation locale, la diversité des activités susceptibles d'être proposées dans le champ de la petite enfance, l'intérêt des familles et de la collectivité et les impératifs de sécurité juridique.

2.2. L'autonomie associative

Les associations sont des personnes morales de droit privé, indépendantes des pouvoirs publics. Cependant, certaines associations, au regard des relations qu'elles entretiennent avec les collectivités, peuvent être qualifiées par le juge administratif d'associations transparentes ⁽¹⁾, notamment si elles exercent une mission de service public, si leur financement est majoritairement assuré par les collectivités qui, de surcroît, exercent un contrôle sur leurs instances dirigeantes (ex. membres de droit avec voix délibérative au conseil d'administration en nombre important ou avec un droit de veto...).

Une association transparente est alors considérée comme un service para-administratif de la collectivité et est soumise aux règles de la commande publique.

Ainsi, tous les actes émanant de l'association seront estimés émaner de la collectivité qui la contrôle et les financements versés par la collectivité pourront relever de la gestion de fait :

La gestion de fait ⁽²⁾ s'applique à « *toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public* », ou « *reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public* ».

L'autonomie d'une association sera donc appréciée selon son degré de dépendance à l'égard des financements d'une collectivité et selon ses statuts, règlement intérieur et fonctionnement garantissant ou non que les décisions adoptées par l'association ne sont pas soumises à un contrôle excessif de la collectivité.



1. CE 21 mars 2007, commune de Boulogne-Billancourt, n°281796)

2. Article 60-XI de la loi de finances n°63-156 du 23 février 1963

2.3. En matière de subvention, l'initiative associative

Le premier critère pour définir le recours à la subvention est fondé sur l'initiative du projet soutenu qui doit être associative et non relever de la collectivité (c'est la différence majeure avec la commande publique).

Pour cela, l'association qui souhaite bénéficier d'une subvention doit avoir défini le projet qu'elle va mettre en œuvre : il émane des instances de l'association avant d'être proposé à la collectivité.

La collectivité peut avoir identifié un besoin de la population qui relève de ses compétences générales ou spécifiques auquel lui semble répondre le projet de l'association : il y a alors convergence entre les axes de politique publique

décidés par la collectivité et le projet associatif. L'impulsion peut donc coïncider et, dans ce cas, le recours à la subvention est tout à fait possible. Toutefois, pour que l'initiative associative soit reconnue, la définition et la mise en œuvre du projet doivent être portées par l'association (la collectivité ne peut pas demander des modifications substantielles du projet) et le besoin repéré doit être un besoin de la population et non un besoin propre de la collectivité.

Les modifications éventuellement apportées par la collectivité à un projet de convention d'objectifs ne peuvent toucher qu'à certaines modalités d'exercice et de contrôle des activités et de l'utilisation de la subvention octroyée, mais pas à la nature même des activités de l'association.

	Initiative de l'association (subvention)	Initiative de la collectivité (commande publique)
Impulsion du projet	<p>Le projet émane des instances de l'association avant d'être proposé à la collectivité (il figure dans l'objet de l'association ou dans son projet associatif, il apparaît dans les documents de l'assemblée générale ou du conseil d'administration).</p> <p>Si la collectivité va au-delà d'un simple appel à projets pour faire remonter les initiatives des associations dans un cadre général pré-défini, en élaborant en étroite concertation avec l'association le cahier des charges de son action, le risque de requalification de la subvention en acte de commande publique est réel.</p>	<p>Le projet fait l'objet d'une décision de la collectivité (ex. délibération du conseil municipal).</p>
Définition du projet	<p>L'association définit les objectifs du projet et son contenu.</p>	<p>La collectivité définit précisément le projet au regard de ses besoins propres et met en œuvre la procédure de publicité et de mise en concurrence requise en fonction de l'objet et du montant de la commande publique envisagée.</p>
Mise en œuvre du projet	<p>L'association mène et réalise le projet dans les conditions qu'elle a proposées à la collectivité qui la subventionne.</p> <p>La collectivité peut émettre des conditions à l'octroi de la subvention, pouvant exposer l'association à une demande de remboursement en cas de non réalisation du projet ⁽¹⁾.</p>	<p>La collectivité fait exécuter le projet par un prestataire selon ses directives (ou mène elle-même le projet dans le cadre d'une régie directe).</p>

1. Conseil d'État, N° 308615, 5 juillet 2010 « l'attribution d'une subvention par une personne publique crée des droits au profit de son bénéficiaire ; que toutefois, de tels droits ne sont ainsi créés que dans la mesure où le bénéficiaire de la subvention respecte les conditions mises à son octroi, que ces conditions découlent des normes qui la régissent, qu'elles aient été fixées par la personne publique dans sa décision d'octroi, qu'elles aient fait l'objet d'une convention signée avec le bénéficiaire, ou encore qu'elles découlent implicitement mais nécessairement de l'objet même de la subvention ».



2.4. En matière de subvention, l'absence de contre-partie directe

Les subventions définies par la loi du 12 avril 2000 modifiée, sont les contributions facultatives de toute nature versées par les collectivités territoriales aux organismes de droit privé pour la réalisation d'une action ou d'un projet d'intérêt général. Ces actions ou activités doivent être initiées, définies et mises en œuvre par les bénéficiaires et non par les collectivités.

En matière de subvention, les contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent. La collectivité qui accorde une subvention ne peut donc attendre aucune contrepartie directe de la part du bénéficiaire⁽¹⁾. La jurisprudence administrative utilise comme critère pour apprécier si une convention de

subvention doit être requalifiée en marché, celui de l'étroitesse du lien entre les sommes versées et les prestations réalisées au titre de la convention, permettant éventuellement de l'assimiler à la rémunération d'une prestation.

2.5. En matière de commande publique, la libre concurrence

Pour assurer l'efficacité de la commande publique (concurrence effective entre les candidats) et la bonne utilisation des deniers publics, les marchés publics et les délégations de service public sont soumis au respect de 3 grands principes : liberté d'accès à la commande publique, égalité de traitement des candidats et transparence des procédures figurant à l'article 1^{er} de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et à l'article 1^{er} de l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession.

1. CE Sect., 6 juillet 1990, Comité pour le développement industriel et agricole du Choletais, n°88224

MODALITÉS



3. Les différentes modalités de mise en œuvre possibles et leurs outils

3.1. La régie directe

La définition de la régie directe

La régie directe ou gestion directe est le mode de gestion par lequel la collectivité locale choisit de gérer directement un service public local. Cela se matérialise par le recours à une régie simple où la collectivité compétente assure directement, avec son propre personnel, la gestion du service. Elle assume l'ensemble des dépenses et procède à leur facturation à l'utilisateur. S'agissant d'un service public administratif, la collectivité peut décider que les dépenses seront prises en charge à la fois par l'utilisateur du service et le contribuable par l'intermédiaire des recettes inscrites au

budget inscrit au budget de la collectivité ⁽¹⁾. Les collectivités peuvent également se doter de deux autres catégories de régie ⁽²⁾ :

- soit une régie dotée de l'autonomie financière ;
- soit une régie dotée de l'autonomie financière mais également de la personnalité morale.

Elles ont également la possibilité de créer des régies d'intérêt intercommunal ⁽³⁾. Dans ce cas, elles ne sont dotées que de la seule autonomie financière et peuvent être exploitées :

- soit sous la direction d'une commune agissant, vis-à-vis des autres communes, comme concessionnaire ;
- soit sous la direction d'un syndicat formé par les communes intéressées.

1. Contrairement aux services publics industriels et commerciaux (SPIC) dont le financement est assuré (quasi exclusivement sauf exception) par l'utilisateur du service.

2. Décret n°2001-184 du 23 février 2001

3. Article L.2221-13 du CGCT

La mise en œuvre de la régie directe dotée a minima de l'autonomie financière

Régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière	Régie dotée de la seule autonomie financière
La création est décidée par délibération du conseil municipal.	La création est décidée par délibération du conseil municipal.
La délibération arrête les statuts et fixe le montant de la dotation initiale de la régie.	La délibération arrête les statuts et détermine l'ensemble des moyens mis à la disposition de la régie.
La régie est administrée par un conseil d'administration, son président et un directeur désignés par le conseil municipal sur proposition du maire ⁽⁴⁾ . Les élus du conseil municipal y détiennent la majorité.	La régie est administrée par un conseil d'exploitation et un directeur qui sont sous l'autorité du maire et du conseil municipal. Les membres du conseil d'exploitation sont nommés par le conseil municipal. Le directeur est nommé par le maire dans les conditions prévues à l'article L. 2221-14 du CGCT sur avis du conseil d'exploitation.
Le conseil d'administration délibère sur toutes questions intéressant le fonctionnement de la régie.	Le conseil municipal, après avis du conseil d'exploitation et dans les conditions prévues par le règlement intérieur, délibère sur toutes questions intéressant le fonctionnement de la régie.
Le budget comporte deux sections, l'une pour les opérations d'exploitation, l'autre pour les opérations d'investissement. Il est voté par le conseil d'administration.	Le budget comporte deux sections, l'une pour les opérations d'exploitation, l'autre pour les opérations d'investissement. Il est soumis pour avis au conseil d'exploitation et voté par le conseil municipal. Il est annexé à celui de la commune.
Les fonctions de comptable sont confiées soit à un comptable du Trésor, soit à un agent comptable. Il est nommé par le préfet, sur proposition du conseil d'administration et après avis du directeur départemental des finances publiques.	L'agent comptable est celui de la commune.
La régie prend fin en vertu d'une délibération du conseil municipal.	La régie prend fin en vertu d'une délibération du conseil municipal.

1. Article L. 2221-10 du CGCT

EXEMPLE

Dans la commune A, par délibération du conseil municipal, la collectivité crée un service d'accueil périscolaire pour accueillir les enfants le matin, avant l'école et le soir, après l'école. Elle recrute des agents, titulaires ou non, pour assurer l'accueil et l'encadrement des enfants. Elle déclare cet accueil auprès des services de la direction départementale déléguée chargée de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale et respecte la réglementation qui s'applique aux accueils collectifs de mineurs.

3.2. Les subventions

La définition de la subvention

La loi relative à l'économie sociale et solidaire du 31 juillet 2014 définit pour la première fois la notion de subvention et sécurise le recours aux subventions publiques, tant pour les associations que pour les pouvoirs publics. Ainsi, les subventions sont des « *contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives [...], justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités [...] qui les accordent.* »⁽¹⁾ Près d'une association sur deux perçoit un financement public.

Cependant, loin des idées reçues, la part des subventions publiques dans les ressources totales des associations est de 24 %, 51 % des ressources provenant de fonds propres et de ressources privées et 25 % de commandes publiques⁽²⁾. Ce financement public au bénéfice d'une association conduit obligatoirement à s'interroger sur la réglementation européenne en matière d'aides d'État. Cette réglementation s'applique en effet à toute entreprise recevant un financement public, dès lors qu'elle exerce une activité « économique » d'intérêt général, et ce quel que soit son statut juridique ou la façon dont elle est financée par la collectivité. Aussi, si la collectivité choisit de maintenir une convention d'objectifs avec l'association en prévoyant des montants supérieurs au seuil de minimis, il convient de recourir au modèle de convention figurant en annexe de la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015 afin de respecter les critères du paquet ALMUNIA (périmètre et nature des obligations de service public, définition des conditions de détermination du coût de service et de la contribution financière pour éviter toute surcompensation).



1. Article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations modifié par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

2. Enquête CNRS, Centre d'économie de la Sorbonne, « Le paysage associatif français », sous la direction de Viviane TCHERONOG, 2011-2012

IDENTIFICATION DES PROJETS

Modalités possibles

- Dépôt spontané des demandes des associations auprès de la collectivité
- Appel à projets
- Recueil d'initiatives

Formes de présentation

- Présentation libre
- Formulaire unique de demande de subvention : «Cerfa n°12256*04»
- Dépôt dématérialisé via le téléservice «e-subvention»

Points de vigilance

- Il est recommandé de s'appuyer sur le Cerfa et la liste des pièces qui figure dans le formulaire pour simplifier les démarches des associations.



INSTRUCTIONS DES PROJETS PROPOSÉS

Modalités possibles

- Mise en place d'une instance collégiale pour examiner les projets
- Définition et recours à une grille d'appréciation et d'instruction des projets Avec différents critères (aide à l'évaluation)

Points de vigilance

- Les grilles de critères ne doivent pas être confondues avec celles utilisées dans le cadre des procédures de marchés publics : elles ne classent pas les projets et ne lient pas les élus dans leur décision.



ATTRIBUTION DE LA SUBVENTION

Modalités possibles

- Arrêté
- Convention
 - Obligatoire lorsque le montant annuel dépasse 23 000€
 - Convention simple
 - Convention pluriannuelle d'objectifs

Points de vigilance

- Il est recommandé de s'appuyer sur les modèles de conventions annexés à la circulaire du Premier Ministre du 29 septembre 2015 qui tiennent compte du droit européen (SIEG et seuils dits de minimis).

Les subventions en nature

Les collectivités peuvent aussi apporter un soutien aux associations à travers des aides en nature : mise à disposition de locaux et de matériels, de manière permanente ou ponctuelle.

Toute utilisation des biens d'une collectivité, qu'il s'agisse du domaine public ou du domaine privé, doit faire l'objet d'une autorisation expresse.

La collectivité peut mettre à disposition ses biens mobiliers ou immobiliers à titre gracieux ou moyennant le paiement d'une redevance qui peut être éventuellement symbolique.

Elle ne peut le faire que si la mise en disposition s'inscrit dans son champ de compétence, qu'elle répond à un intérêt public et que son octroi respecte un principe d'égalité.

Par souci de transparence, la collectivité peut décider de valoriser le montant estimé de ces aides en nature dans l'acte attributif de la subvention.

La mise à disposition de personnels⁽¹⁾ peut également être ponctuelle (ex. interventions lors de manifestations organisées par les associations) ou permanente.

Si elle est permanente, elle ne peut être à titre gratuit et l'association doit rembourser à la collectivité les charges afférentes à l'agent ou aux agents publics mis à disposition.

Une convention de mise à disposition doit être mise en place et comporter les points obligatoires suivants :

- la nature des fonctions exercées par les agents publics ;
- les conditions d'emploi des agents ;
- les conditions de contrôle et d'évaluation de leurs activités ;
- les modalités de remboursement ;
- le préavis prévu en cas de fin anticipée de la mise à disposition.

1.Décret n°2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux du août établissements publics administratifs locaux et circulaire n°2167 du 5 août 2008.

EXEMPLE

Sur le territoire A où n'existait au départ aucune offre d'accueil enfance, des parents et des habitants ont pris l'initiative de créer une association X.

L'association a démarré par la mise en place d'un accueil périscolaire puis d'un accueil de loisirs ouvert les mercredis et les petites vacances.

L'association emploie plusieurs salariés en CDI et en CDD, à temps plein et à temps partiel.

Les ressources de l'association sont principalement constituées des participations des familles, des prestations de la Caisse d'allocations familiales et des subventions apportées par la collectivité du territoire.

En effet, la collectivité, reconnaissant que le projet initié et mis en œuvre par l'association correspond à sa politique publique locale, dans le cadre de ses compétences, a choisi d'y apporter son soutien.

Ainsi, la collectivité met à disposition, à titre gratuit, des locaux pour les activités de l'association qu'elle a choisi de valoriser en référence à leurs coûts de revient et elle lui verse également une subvention financière annuelle d'un montant de 15 000 €.

L'ensemble des contributions apportées par la collectivité à l'association figure dans la convention pluriannuelle que la collectivité et l'association ont signée et l'association les intègre dans ses documents financiers. Une rencontre annuelle permet à l'association de présenter le compte-rendu quantitatif, qualitatif et financier de son activité aux élus et le mode d'évaluation de la convention (objectifs, indicateurs, calendrier) a été défini conjointement entre l'association et la collectivité dans la convention.

3.3. La commande publique

Si la collectivité décide d'externaliser la gestion du service public, elle dispose de deux principaux outils pour le gérer de manière déléguée : les marchés publics, les concessions (dont les délégations de service public).

Les associations ont la possibilité de candidater à une procédure de commande publique qui ne peut être réservée aux seules entreprises mais qui ne peut davantage les exclure (liberté d'accès à la commande publique).

La réflexion préalable de la collectivité pour définir son besoin propre et engager une procédure de publicité et mise en concurrence régulière participe de la sécurisation juridique des relations contractuelles qui seront établies entre la collectivité et son prestataire.

L'option marché public

Définition

Un marché public est un contrat, conclu à titre onéreux entre un acheteur public ou privé et un opérateur économique, portant sur la réalisation de travaux, l'achat de fournitures ou la réalisation d'une prestation de services répondant aux besoins de l'acheteur. La gestion d'un service public relatif à l'enfance-

jeunesse relève de la procédure des marchés publics de service définie par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

Le juge considère qu'il y a marché public lorsque les sommes versées correspondent à des prestations de services individualisées, commandées par la personne publique dans le cadre de ses compétences après qu'elle ait défini ses propres besoins⁽¹⁾.

Quand recourir à une procédure de marché public ?

• Lorsque l'initiative du projet ou de l'action concernée provient de la collectivité.

Dans le cadre d'un marché public, le prestataire agit à la demande d'une personne publique pour répondre aux besoins qu'elle a elle-même définis (à la différence de la subvention qui est destinée à soutenir financièrement une action initiée définie et mise en œuvre par un tiers).

• Lorsqu'une contrepartie financière directe est versée par la collectivité

En principe, le caractère onéreux d'un marché public implique que l'acheteur verse un prix en contrepartie de la prestation dont il bénéficie en exécution du contrat.

1. CE, 26 mars 2008, Région de la Réunion, n°28441

EXEMPLE

Une collectivité envisage de recourir à un prestataire extérieur pour assurer l'animation et la gestion d'un accueil de loisirs sans hébergement (ALSH).

Dans ce cadre, elle souhaite définir elle-même ses besoins, c'est-à-dire le service souhaité ainsi que la façon de combiner les moyens humains, matériels, financiers, juridiques, techniques pour l'assumer.

En outre, le prix de revient des prestations susceptibles d'être fournies par un autre organisme est déterminé de façon précise : la collectivité pourra payer le prestataire en contrepartie exacte et directe du service rendu et tel que le cahier des charges l'exigera.

Dans le cas d'espèce, la mise en œuvre d'une procédure de marché public est adaptée à la situation.

Le cahier des charges du marché devra être particulièrement précis pour permettre aux candidats de proposer un prix ferme, correspondant aux missions et exigences précises demandées par la collectivité.

L'option délégation de service public

Définition

Le nouveau régime de passation des délégations de service public (DSP) des collectivités territoriales et de leurs groupements est défini par les articles L1411-1 et R 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales et par des règles applicables à l'ensemble des contrats de concession figurant dans l'ordonnance n°2016-65 du 29 janvier 2016 et dans son décret d'application n°2016-65 du 1^{er} février 2016. Les DSP sont devenues des sous-catégories de concessions de service, dénommées dans l'ordonnance du 29 janvier 2016 « concessions déléguant la gestion d'un service public ». La collectivité, après avoir exposé devant son assemblée délibérante les différents modes de gestion possibles et examiné les avantages et inconvénients de chacun, peut choisir de confier l'exécution d'un service public à une entreprise privée ou publique tout en conservant la maîtrise de celui-ci (délibération de principe). Une fois la délibération de principe du mode de gestion approuvée par le conseil municipal, la collectivité engage ensuite la procédure de publicité et de mise en concurrence définie par les articles 35 et 36 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession et par les articles 9 et 10 du décret n°2016-86 du 1^{er} février 2016 relatif aux contrats de concession. Les étapes de la procédure de DSP (choix de gestion déléguée, publicité et présélection des candidats, sélection des offres, négociation et approbation du projet de convention et

enfin signature de la convention) sont prévues aux articles L. 1411-1, L. 1411-5, L. 1411-7, L. 1411-9 et L. 1411-18 du CGCT.

Quand recourir à une délégation de service public ?

- **Lorsque l'initiative de déléguer l'exécution d'un service public revient à la collectivité.**

La collectivité choisit le mode de gestion délégué du service public (concession, affermage, régie intéressée et autres types de gestion déléguée) tout en conservant la maîtrise de celui-ci.

- **Lorsque le risque financier lié à l'exploitation du service pèse sur l'entreprise, qui se rémunère, en tout ou partie, par le prix payé par les usagers du service.**

La différence fondamentale entre un marché public et une délégation de service public résulte du mode de rémunération retenu. Pour un marché public, le paiement est intégral, immédiat et effectué par l'acheteur public. Pour une délégation de service public, la rémunération est tirée de l'exploitation du service.

Points de vigilance relevés au titre du contrôle de légalité

La mise en place d'un allotissement pour les marchés de travaux, l'effectivité de la mise en concurrence ainsi que la bonne application des critères de sélection des offres par le maître d'œuvre pour retenir l'offre économiquement la plus avantageuse font partie des points de vigilance opérés par le service du contrôle de légalité de la préfecture.



3.4. Les possibilités de mutualisation

Deux formes de mutualisation entre collectivités sont possibles :

- **la mutualisation entre collectivités dont le service est géré en régie directe afin de créer un « service commun » pour l'organisation des temps d'accueil péri-scolaire.**

L'article L.5211-4-2 du CGCT permet la création d'un service commun entre un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres regroupant les moyens humains et techniques affectés par ces entités à une même mission opérationnelle ou fonctionnelle.

La création de services communs est possible en dehors des transferts de compétence pour l'exercice de missions opérationnelles, sans que la loi ne définisse ces dernières.

Ce service commun ne dispose d'aucune personnalité juridique et chaque collectivité conserve son pouvoir de décision.

- **la mutualisation entre collectivités par le biais de la commande publique, dans le cadre de groupement de commandes :**

cette mutualisation peut prendre la forme d'un groupement de commandes entre plusieurs collectivités dans le cadre d'une procédure de marchés public (article 28 de l'ordonnance 2015-899 du 23 juillet 2015) ou d'un groupement de plusieurs autorités concédantes dans le cadre d'une procédure de délégation de service public en application de l'article 26 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession.

Par ailleurs, il est à noter que le service public de l'enseignement maternel élémentaire peut lui-même donner lieu dans son organisation à l'émergence de regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI).

Un RPI permet aux communes de répondre à l'obligation de disposer d'une école publique en mutualisant entre communes par voie conventionnelle les charges de fonctionnement des écoles regroupées.

3.5. La dimension territoriale

Le choix de la collectivité entre les différents modes de gestion qui s'offrent à elle doit idéalement prendre en compte les ressources et les contraintes du territoire sur lequel elle intervient :

- nombre d'habitants et perspectives d'évolution démographique à court, moyen et long terme (notamment, taux de natalité, degré d'attractivité du territoire et son impact sur l'arrivée de nouveaux ménages, nombre d'établissements scolaires et leurs effectifs,...) ;

- surfaces, locaux, équipements disponibles ou potentiels ;

- tissu associatif existant et activités déjà proposées par des associations ou par le secteur privé marchand ;

- déplacements pendulaires (trajets domicile-travail) des actifs, bassins de vie des habitants et leurs recouvrements ou non avec le périmètre administratif de la collectivité ;

- taux de pauvreté, quotients familiaux, ressources des ménages ;

- coûts en termes d'investissement et de fonctionnement ;

- etc.

Cette analyse a tout intérêt à explorer les données des territoires avoisinant afin d'étudier quelle échelle territoriale semble la plus pertinente pour pouvoir répondre qualitativement et quantitativement aux besoins de la population tout en optimisant les coûts pour la collectivité, quel que soit le mode de gestion choisi in fine.





3.6. Le passage d'une modalité à l'autre

La collectivité n'est pas liée définitivement par un mode de gestion et peut donc réviser son choix en fonction de sa politique publique, de son environnement et des circonstances.

Quelle que soit la raison qui préside à la décision de ce changement, les recommandations suivantes peuvent être formulées :

Associer les habitants

Toute modification apportée dans la manière dont certains services ou propositions sont adressés aux familles peut susciter des interrogations, voire des incompréhensions de la part des bénéficiaires directement concernés.

Il est donc primordial de pouvoir informer et communiquer le plus clairement possible sur les motivations de la collectivité et les impacts à venir pour les familles et leurs enfants.

Une phase de diagnostic et d'étude de faisabilité qui s'appuierait sur des temps de concertation avec les différentes parties prenantes (dont les associations locales) peut être un facteur-clé de succès pour la démarche afin de permettre d'identifier la ou les solutions les plus partagées et repérer les freins ou les difficultés le plus en amont possible. Elle est d'autant plus pertinente si elle précède la prise de décision finale par la collectivité. À ce titre, compte-tenu de la diversité des publics qui peuvent être impliqués, il est judicieux de prévoir différentes modalités, espaces et supports d'expression et de concertation (enquête quantitative et qualitative, questionnaire papier et numérique, entretien, réunion publique, groupe de travail, atelier, focus group...).

Organiser la transition

La sortie d'un mode de gestion pour l'adoption d'un autre suppose de respecter des étapes et des formalités préalables qu'il ne faut ni précipiter ni retarder, au risque de compromettre la démarche et la qualité du service rendu à la population.

Il s'agit donc d'anticiper les jalons clé et de mettre en place un processus de conduite du changement progressif afin de ne pas déstabiliser les activités ni les enfants qui sont directement concernés. Ainsi, dans le cas d'une reprise en gestion directe par la collectivité des activités d'une association, la collectivité doit délibérer sur le principe de la gestion de l'activité concernée en régie et s'être assurée en amont que cette décision a été comprise et donc bien expliquée.

En outre et dans la mesure où l'association en cause est éventuellement titulaire d'une convention de délégation de service public, la commune doit préalablement mettre fin à celle-ci pour un motif d'intérêt général avec, le cas échéant, indemnisation au profit de l'association.

La municipalisation d'activités suppose également que l'association décide, à travers ses organes sociaux, de la cessation de ces activités qui doit également donner lieu tant à une déclaration en préfecture qu'à une publication au Journal Officiel. Il est en outre souhaitable que cette cessation s'accompagne de l'intervention d'un commissaire aux comptes et de la nomination d'un liquidateur extérieur à l'association.

Enfin, la cessation des activités municipalisées peut engendrer une modification de l'objet social de l'association ou la dissolution de celle-ci : ces modifications doivent faire l'objet d'une déclaration auprès de la préfecture et d'une publication au journal Officiel.

Dans le cadre du passage d'un mode de gestion initial en régie à une gestion déléguée sous forme de délégation de service public :

- nécessité de respecter (outre l'ordonnance du 29 janvier 2016 et son décret d'application) les formalités prévues aux articles L 1411-4 et suivants du CGCT : recueillir l'avis de la commission consultative des services publics locaux , faire voter de l'organe délibérant sur le principe de recours à une DSP sur la base d'un rapport de présentation contenant les caractéristiques des prestations à assurer par le futur délégataire ;
- obtenir l'avis du comité technique paritaire si le mode de gestion du service public change
- réceptionner les candidatures et les offres dans les délais appropriés
- bien définir les critères de jugement des offres
- assurer une information suffisante des conseillers municipaux lors de l'attribution du contrat (transmission aux élus du rapport de la commission DSP, 15 jours avant la réunion du conseil municipal chargé de se prononcer sur le choix du délégataire et d'autoriser le maire à signer la convention de DSP).

La protection du salarié associatif dans le cadre de la reprise en gestion directe par une collectivité des activités d'une association, subventionnée ou bénéficiaire d'une délégation de service public

La collectivité territoriale qui s'engage dans une procédure de reprise en gestion directe, doit intégrer les salariés de l'association dans son personnel ⁽¹⁾. L'inspection du travail peut être utilement consultée par la collectivité pour lever ses questionnements sur les droits des salariés associatifs concernés. L'inspection du travail peut être utilement consultée par la collectivité pour lever ses questionnements sur les droits des salariés associatifs concernés. L'activité devient un service public administratif. La collectivité doit alors proposer aux personnes concernées un contrat de droit public, à durée déterminée ou indéterminée, selon la nature du contrat dont ils sont titulaires. ⁽²⁾

1. Article L. 1224-3 du Code de travail

2. Délibéré de la cour de cassation du 31 mai 2017 (Franças du Territoire de Belfort contre ville de Belfort)
<https://www.myaireurbaine.info/belfort/483-francas-la-cour-de-cassation-status-en-d%C3%A9faveur-de-la-ville-de-belfort.html>



Les agents relèveront alors du statut des agents non titulaires ⁽³⁾. Le contrat que la collectivité territoriale propose aux anciens salariés de l'association doit impérativement reprendre les clauses substantielles du contrat dont les salariés sont titulaires (notamment concernant la rémunération et la durée), sauf si une disposition légale ou les conditions générales de rémunération et d'emploi des agents non titulaires de la personne publique concernée en disposent autrement. Les services accomplis au sein de l'association sont assimilés à des services accomplis au sein de la collectivité d'accueil. La rémunération des anciens salariés de l'association doit être fixée en tenant compte de celle des agents titulaires exerçant des fonctions analogues ⁽⁴⁾.

3. Décret modifié n°88-145 du 15 février 1988

4. Conseil d'État, n° 355804, 25 juillet 2013, Centre hospitalier général de Longjumeau



En cas de refus des salariés d'accepter le contrat proposé, leur contrat prend fin de plein droit et la collectivité territoriale applique les dispositions relatives aux agents licenciés prévues par le droit du travail et par leur contrat. Les indemnités de licenciement sont à la charge de la collectivité.

Tant que le salarié n'a pas accepté ou refusé le contrat de droit public qui doit lui être proposé, son contrat de travail en cours au jour de la municipalisation subsiste et la commune, qui est son nouvel employeur, doit continuer à le rémunérer dans les conditions prévues par ce contrat de droit privé ⁽¹⁾.

1. Cour de cassation, chambre sociale, n° 09-40.679, 1er juin 2010



POUR ALLER PLUS LOIN

4. Les ressources utiles

4.1. Les liens utiles

Les sites internet de référence

- www.associations.gouv.fr
rubrique : Politiques-publiques/Jeunesse-sport-et-soutien-à-la-vie-associative
- www.collectivites-locales.gouv.fr
Rubrique: services-dinteret-economique-general-sieg-et-obligations-services-publics

Les documents téléchargeables

- La loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire
www.legifrance.gouv.fr
- La charte nationale des engagements réciproques entre l'État, les collectivités territoriales et les associations du 14 février 2014
www.associations.gouv.fr
- La circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015 sur les « Nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations : déclinaison de la charte des engagements réciproques et soutien public aux associations » : www.legifrance.gouv.fr
- Le guide national d'usage de la subvention



4.2. Vos contacts en Loire-Atlantique

Le délégué départemental à la vie associative (DDVA)

La fonction de DDVA a été instituée par circulaires du Premier ministre ⁽¹⁾. Placé sous l'autorité directe du préfet, le DDVA est dans le département l'interlocuteur privilégié des responsables associatifs (dans tous les secteurs de la vie associative), afin de faciliter la concertation, la consultation et de développer des relations partenariales transparentes et évaluées entre l'État et le monde associatif.

Il coordonne au plan départemental la mise en œuvre de la politique conduite par le gouvernement, dont les priorités sont :

- La co-construction entre l'État et le mouvement associatif de la politique publique de soutien à la vie associative
- La place des associations dans le dialogue civil
- La clarification du partenariat contractuel entre les pouvoirs publics et les associations
- La sécurisation des financements des associations
- La diversification des ressources financières des associations
- L'accès facilité à l'information des responsables associatifs
- La promotion de l'engagement associatif (notamment des jeunes et des actifs) et la reconnaissance du bénévolat

- La simplification des démarches des bénévoles
- Le développement des compétences dans les associations.

Pour ce faire, il assure :

- Le pilotage d'une MAIA (Mission d'Accueil et d'Information des Associations), destinée à optimiser l'accompagnement local des associations ;
- Une veille de la vie associative, en lien avec les dispositifs régionaux d'observation ;
- La liaison, en matière de vie associative, d'une part entre les services de l'État, d'autre part avec les collectivités locales.

La direction juridique et des relations avec les collectivités territoriales

La direction juridique et des relations avec les collectivités territoriales de la préfecture de Loire-Atlantique exerce le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales. L'exercice de ce contrôle s'accompagne également d'une mission de conseil à l'attention de l'ensemble des collectivités. Une boîte de messagerie fonctionnelle dédiée à la commande publique est à disposition des collectivités territoriales à l'adresse suivante : pref-collectivites-conseil-marches@loire-atlantique.gouv.fr.

Afin de maintenir la qualité des réponses adressées aux collectivités et de traiter en priorité les questions les plus complexes ou présentant des enjeux juridiques majeurs, une fiche type de saisine à renseigner par la collectivité est proposée depuis 2011.

1. 28 juillet 1995 et 22 décembre 1999



Une équipe à vos côtés

- Jérôme DE MICHERI / Délégué départemental à la vie associative (directeur-adjoint de la direction départementale déléguée de la DRDJSCS)
 - Valérie DAO-DUY / Adjointe au délégué départemental (conseillère d'éducation populaire et de jeunesse à la direction départementale déléguée de la DRDJSCS)
 - Laurence GRAVELEAU
- dcs-ddva@loire-atlantique.gouv.fr / 02 40 12 81 91

WWW.LOIRE-ATLANTIQUE.GOUV.FR



Document édité au 3^{ème} trimestre 2017

Coordination / Préfecture de la Loire-Atlantique, direction juridique et des relations avec les collectivités territoriales /
Direction départementale déléguée de la DRDJSCS des Pays de la Loire et de la Loire-Atlantique

Conception / Préfecture de la Loire-Atlantique / Service régional de la communication interministérielle