





**Hélène  
CHAMPAGNE**  
Présidente  
départementale  
des MJC  
de Haute-Garonne

**L**es 35 MJC de Haute-Garonne ont acquis une maturité certaine. Elles sont ancrées dans les territoires, leur segmentation en domaines d'activité correspond aux attentes des populations et des collectivités, elles sont de fait des partenaires et des interlocuteurs privilégiés.

Dans nos associations nous mettons en œuvre des projets et des actions qui correspondent à une ou plusieurs attentes fortes de la collectivité. L'action jeunes se situe au premier plan de celles-ci.

Les autres domaines complémentaires tels que l'organisation et la gestion des clubs d'activité, l'animation locale des villes et des villages, la gestion des Centres de loisirs et des CLAE et plus récemment l'organisation et la programmation culturelle constituent des missions qui nous sont également déléguées par les villes.

Aujourd'hui les MJC sont au cœur des enjeux locaux et territoriaux. Lorsque s'est posée la question des liens juridiques et financiers entre les collectivités et les MJC, parmi les trois dispositions existantes que sont les conventions d'objectifs, les marchés publics et les délégations de services, le réseau des MJC s'est naturellement inscrit dans la première.

Cette disposition présente à la fois plus de garanties et plus de souplesse et correspond davantage à notre cadre de référence, ainsi qu'à l'autonomie qui nous caractérise.

En filigrane, la convention scelle le partenariat entre la collectivité et la MJC, attribue des moyens qui rendent pérenne l'action associative et surtout atteste de l'utilité sociale et de la compétence de la MJC sur les domaines contenus dans la convention.

Rappelons que dans la majorité des cas, l'action jeunes se situe au premier plan des termes de cette convention.

Ainsi, c'est davantage les objectifs à atteindre et l'évaluation des résultats obtenus qui sont visés. Les modalités techniques, thématiques et conjoncturelles restent la prérogative pleine et entière de l'association.

Il appartient à la MJC de décider librement des moyens qu'elle mettra en œuvre pour mener à bien ses objectifs car la convention ne s'apparente en aucun cas à un cahier des charges. L'établissement d'une convention d'objectifs et surtout la rigueur des évaluations réalisées présentent l'avantage de responsabiliser chacun des signataires et de clarifier les engagements des partenaires. Enfin, on sait que la précision et la régularité des évaluations constituent des espaces qui permettent, au delà du respect de l'atteinte des objectifs, la confrontation d'idées et l'élaboration de nouveaux projets.

*Le lien entre une collectivité et une association n'est pas uniquement conditionné par la capacité associative à mettre en œuvre des actions et des activités d'intérêt général, il traduit également la volonté politique de la collectivité de valoriser et d'impliquer les citoyens dans la gestion de la cité. Il s'agit là d'une démarche démocratique et participative concrète.*

*Toutes les municipalités, malgré les discours circulants et les étiquettes progressistes, ne sont pas en capacité de formaliser un tel partenariat. L'association peut être perçue dans certain cas comme un contre-pouvoir, un risque d'opposition. Ceci est susceptible de nous informer de la fragilité du projet politique de la municipalité en matière de jeunesse, d'éducation et de culture.*

*Mais cette interprétation, bien que rassurante, reste partielle. On assiste depuis quelques mois à une véritable tendance de fond selon laquelle le recours au marché public par les collectivités se multiplie voire se généralise.*

*Ainsi les associations en général et les MJC en particulier sont appelées à se positionner comme des prestataires et non comme des partenaires de l'action publique locale.*

*Cette modification est lourde de conséquences pour notre réseau. La multiplication des appels d'offre révèle une marchandisation de la vie associative.*

*Même si dans certains cas, de rares municipalités ont utilisé la convention d'objectifs et de moyens pour contrôler, contraindre et restreindre la liberté d'action de la MJC, dans la plupart des cas, la convention entre une collectivité et une MJC cèle le partenariat, régule les relations et affiche une réelle politique de démocratie participative.*

*L'originalité de la convention d'objectifs et sa pertinence pour notre réseau réside dans le fait qu'elle formalise un accord sur une vision commune de l'action publique. A l'inverse, l'appel d'offre énonce des objectifs quels que soient les qualités et l'ancrage local du futur prestataire. Toutefois notre réseau a démontré sa capacité à s'adapter à des situations nouvelles et à se moderniser en fonction des évolutions sociologiques, législatives et économiques.*

*Ce soir, nous ne devons pas nous limiter à affirmer les avantages et les garanties de la convention d'objectifs car nous risquerions d'enfoncer des portes ouvertes sur une position qui fait l'unanimité entre nous.*

*L'intérêt de notre débat réside également dans le fait de savoir comment notre réseau d'éducation populaire se positionnera face à l'évolution des relations contractuelles avec les collectivités tout en affirmant notre cadre de référence et notre modèle d'organisation démocratique.*



## INTERVENANTE

**Brigitte CLAVAGNIER**

*Avocate en droit et fiscalité des associations et droit public,  
directrice de la rédaction de la revue Juris-associations*

La question des relations entre les collectivités publiques et les associations est apparue dans les années 2000. Auparavant les associations telles que les MJC nouaient des relations avec les collectivités publiques et les communes essentiellement. Elles bénéficiaient de mise à disposition de locaux, de subventions et cela ne posait pas le moindre problème juridique.

Les difficultés sont apparues avec la loi du 12 avril 2000. Cette loi relative aux relations entre les pouvoirs publics et les citoyens a introduit un article imposant, pour plus de transparence, que toute subvention versée à une association dont le montant atteint 23000 euros fasse l'objet d'une convention écrite précisant l'objet de la subvention, la condition d'utilisation et les modalités de contrôle de l'usage de ces fonds publics. A partir du moment où une convention écrite fixe un objet et un financement public, la question se pose de savoir ce qui différencie la subvention du prix du marché public. Certains auteurs ont même écrit qu'une subvention versée en dehors du cadre des règles de la commande publique était désormais illégale.

Toutefois, l'intention du législateur n'a absolument pas été de remettre en cause ce mode de financement et de partenariat des pouvoirs publics vis-à-vis d'organismes mettant en œuvre des actions d'intérêt général.

Le gouvernement a donné dès 2001, à partir de la jurisprudence du Conseil d'Etat et à partir des travaux de la doctrine, une définition de la subvention dans une instruction du 28 août 2001. Cette définition a été utilisée pour l'application du code des marchés publics dans sa version 2001, puis dans sa version 2004.

L'instruction 2004 a été elle-même abrogée par une instruction de 2006 puis par une instruction de 2009. On note à travers ces actes l'insécurité juridique qui pèse à l'heure actuelle sur tout le domaine de la commande publique.



Brigitte CLAVAGNIER

# Convention de subvention et marché public : définitions

## 1 - La subvention

La définition de 2001 concernant la subvention paraît la plus complète. Les instructions suivantes de 2004, de 2007, de 2009 ne sont pas aussi complètes mais en reprennent l'esprit.

*« Il y a subvention lorsqu'il s'agit pour une collectivité d'apporter un concours financier aux activités d'une association qui a bâti un projet spécifique. On ne se trouve alors pas dans le cadre d'une relation de marché public. En effet, chaque fois qu'une collectivité décide de participer financièrement, dans une proportion qui peut fortement varier d'un cas à l'autre, à un projet élaboré par une association, et qui répond aux besoins de cette dernière, on se trouve alors dans le domaine de la subvention qui n'appelle pas de mise en concurrence préalable. Cela reste vrai même si le projet associatif se trouve être un projet d'intérêt général dans un domaine où l'administration pourrait aussi intervenir. De même, l'octroi d'une subvention peut s'accompagner d'un contrat afin que la personne publique convienne avec l'association des objectifs qui justifient une participation financière, prévoient des moyens de contrôle et des échéanciers de versement, sans pour autant donner au contrat passé à cet effet le caractère d'un marché public ou d'une délégation de service public. »*  
(Instruction du 28 août 2001, JO du 8 septembre)

Nous allons reprendre les différents critères de définition de la subvention.

### Critère de l'initiative de l'activité

Le premier critère concerne l'initiative de l'activité. Il est pondérant. Il justifie que l'on soit dans le domaine de la subvention et non pas dans le domaine de la commande publique.

Le projet subventionné est un projet qui émane de l'association et non pas de la collectivité publique qui le finance. Il est extrêmement important d'être en mesure de démontrer que le projet mis en œuvre est un projet de l'association.

Pour cela il faut être en mesure de démontrer que l'association est préexistante à la mise en œuvre de l'activité. Cela signifie garder l'historique de l'association, du projet...



*Hélène CHAMPAGNE, présidente FDMJC 31  
Emmanuel AUGER, vice-président MJC Roguet  
Brigitte CLAVAGNIER*

### L'arrêt CODIAC

CODIAC est une association de développement économique de la région de Cholet.

Cette association était totalement financée par des subventions versées par la ville de Cholet et par la Chambre de Commerce et d'Industrie.

L'association avait pour objet de favoriser l'implantation d'entreprises nouvelles dans le bassin d'emploi de Cholet. Le service rendu aux chefs d'entreprise désireux de s'implanter dans la région de Cholet était un service gratuit.

Le fisc considérait que cette subvention, puisqu'elle finançait la totalité de l'activité de l'association, était le prix du service rendu et devait être soumise à TVA.

Le Conseil d'Etat en application de la jurisprudence communautaire a considéré que le bénéficiaire direct du service était le chef d'entreprise et non la ville de Cholet.

La subvention versée n'est donc pas le prix d'un service directement rendu à la Ville de Cholet.

L'absence de contre partie directe pour la collectivité publique, de lien direct entre le service rendu et le prix versé est un critère d'appréciation de la notion de subvention.



Le critère de l'initiative de l'activité est parfois complexe à justifier parce que les initiatives sont souvent conjointes entre la collectivité publique et l'association.

Il arrive que la collectivité publique s'approprie l'idée associative, dès lors cela change la nature juridique des relations.

En effet, il est valorisant pour une collectivité publique, particulièrement en période de campagne électorale, de dire "la ville, consciente des besoins de sa population en telle ou telle matière a décidé d'apporter une réponse en créant tel service et en confiant la gestion à une association".

De nombreuses conventions d'objectifs commencent par ce préambule : "la ville consciente des besoins de sa population a décidé de créer tel service et d'en confier la gestion à telle association". Dans ce cas cela place l'association dans le domaine de la commande publique puisque la commune prend l'initiative.

S'il est écrit "l'association X ayant constaté les besoins dans tel secteur a bâti un projet qu'elle a soumis à la commune et devant l'intérêt général que présente ce projet, la commune accepte de le soutenir financièrement en accordant une subvention" on est parfaitement dans le cadre de la subvention et non pas du marché public.

Ce critère relatif à l'initiative de l'activité est un critère fondamental qui doit être justifié par un ensemble de considérations.

### **La subvention n'est pas la contrepartie directe d'un service rendu**

Le deuxième critère, conséquence du critère d'initiative, indique que la subvention n'est pas la contrepartie directe d'un service rendu à la collectivité publique pour répondre à un de ses besoins propres, distinct des besoins de la généralité des habitants.

C'est un élément important qui en jurisprudence en Conseil d'Etat, est apparu en matière fiscale dans l'arrêt CODIAC de 1990.

### **L'attribution discrétionnaire**

Troisième critère qui conditionne la notion de subvention : la subvention est une contribution financière accordée discrétionnairement par la collectivité publique. C'est-à-dire qu'une association n'a aucun droit à subvention ni à renouvellement d'une subvention.

C'est un financement discrétionnaire sous réserve des engagements juridiques et financiers que peut souscrire la collectivité

publique dans le cadre d'une convention de subvention et particulièrement d'une convention pluriannuelle. Le principe indique qu'il n'y a pas de droit à subvention.

A l'inverse, dans le cadre d'un marché public il y a une obligation de paiement de la part de la collectivité publique pour le service qui lui est rendu. Ainsi, même en cas d'annulation d'un marché public le titulaire du marché qui a fait l'objet d'une annulation a droit à un paiement sur le fondement juridique de ce que l'on appelle l'enrichissement sans cause. En effet, la collectivité publique s'est enrichie, selon les juges, du service qui lui a été rendu. Elle est tenue de payer la valeur de ce service même en cas d'annulation du marché.

### **L'intérêt général**

Pour être légale, la subvention doit être justifiée par des considérations d'intérêt général.

Qu'est-ce que l'intérêt général ? L'intérêt général s'oppose à l'intérêt particulier. Mais à partir de quand la somme des intérêts particuliers devient l'intérêt général ?

Malgré un rapport sur le sujet établi par le Conseil d'Etat il y a quelques années, l'appréciation de ce terme se fait souvent au cas par cas avec une appréciation politique de l'intérêt général.

L'intérêt général s'apprécie au regard du champ de compétence légal et géographique de la collectivité publique considérée.

Les villes sont en règle générale les interlocuteurs des MJC. Mais de plus en plus le partage des compétences déléguées amènent les associations à travailler avec des communautés d'agglomérations, des communautés de communes, etc.

En effet, les communes ont une compétence générale qui leur permet d'intervenir dans tous les champs concernant le territoire géographique de la commune.

En revanche, les intercommunalités ont une compétence d'attribution et ne peuvent agir que dans les champs de compétences qui sont les leurs, obligatoires ou délégués par les communes membres.

Une intercommunalité ne peut pas financer une association pour une activité qui ne relève pas de son champ de compétence. Inversement, une commune qui a délégué sa compétence à l'intercommunalité ne peut plus subventionner l'association dès lors que son activité entre dans le champ des compétences déléguées. Avec le développement des intercommunalités, les associations

Par exemple, l'animation jeunesse fait partie des compétences déléguées à l'intercommunalité. La commune ne peut plus subventionner cette activité puisque cela relève de l'intercommunalité.

En revanche, la commune a gardé une compétence en matière touristique, événementiel.

Récemment il était possible, si l'association créait une manifestation d'envergure, susceptible d'attirer un très nombreux public venant de l'extérieur, qu'elle soit subventionnée au titre du développement touristique et non de l'animation locale.

La Cour Administrative d'Appel de Bordeaux vient de juger l'inverse en considérant que désormais dès lors qu'il y a une compétence déléguée, la commune ne peut plus verser de subvention à une association même au titre d'une compétence que la commune a gardée.

vont avoir des difficultés à déterminer qui est leur interlocuteur, qui est le subventionnaire potentiel.

Ce problème va s'accroître avec le projet de loi relatif à la réforme des collectivités territoriales qui envisage de n'accorder aux régions et aux départements que des compétences d'attribution.

Or le sport et la culture sont des domaines d'activités pour lesquels il n'y a pas une compétence d'attribution particulière à un niveau territo-

rial donné. De ce fait, toutes les collectivités peuvent intervenir en fonction de leurs politiques sportives et culturelles.

Avec ce projet de loi, ces secteurs d'activités risquent de ne pouvoir être subventionnés que par les communes à défaut d'être un champ de compétence relevant spécifiquement d'un niveau départemental ou régional.

### **Une subvention présente un caractère fongible et forfaitaire**

Si une subvention est accordée pour financer une activité qui n'est pas mise en œuvre, l'association doit rembourser la subvention.

Si l'activité est mise en œuvre mais que la totalité de la subvention n'a pas été consommée le reliquat n'a pas à être restitué.

En effet, sauf s'il existe une disposition expresse en ce sens dans le cadre de convention, la subvention présente un caractère fongible et forfaitaire.

Inversement, la collectivité publique n'a pas à venir compléter un déficit généré par l'activité.

## **2 - Le marché public**

Un marché public est un contrat à titre onéreux passé entre une personne publique et un opérateur économique.

### **Qu'est ce qu'un opérateur économique ?**

En la matière, la Cour de Justice de la Communauté Européenne (CJCE) a une vision extrêmement large de l'opérateur économique. Le statut n'importe pas, une association (même composée



uniquement de bénévoles) ou une société commerciale peuvent être opérateur économique.

### **Cahier des charges**

Dans le cadre d'un marché public la collectivité définit ses besoins dans un cahier des charges. Celui qui obtient le marché répond à ce cahier des charges, il n'y a plus d'initiative associative.

Le cahier des charges est établi par la collectivité publique unilatéralement, il ne s'agit pas d'un partenariat comme dans le cadre d'une convention de subvention.

### **Obligation de publicité et de mise en concurrence**

Dans le cadre d'un marché public il y a une obligation de publicité et de mise en concurrence.

Dès le 1er euros il faut que la collectivité publique puisse justifier qu'elle a mis en œuvre des mesures de publicité ou de mise en concurrence.

### **Une grande tolérance du Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat a des positions plutôt laxistes en ce qui concerne le champ des subventions par rapport aux champs des commandes publiques. L'administration et les collectivités territoriales ont parfois des positions outrancières, souvent par crainte.

Le Conseil d'Etat dès 2003 posait les bases de ce qui allait être sa jurisprudence et qui était de nature à rassurer le monde associatif pour peu que les collectivités publiques acceptent de jouer le jeu.

Le Conseil d'Etat a une position bien plus tolérante en la matière que les collectivités publiques et les collectivités territoriales ne le croient généralement.



## Subvention ou commande publique : un vrai choix de société

Le dispositif de la commande publique peut avoir un certain nombre de conséquences et de dommages collatéraux sur le secteur associatif.

C'est un véritable choix de société qui se dessine à travers les règles de la commande publique.

### La sécurité juridique

Le premier élément qu'invoquent généralement les tenants de la commande publique consiste à dire qu'il y a plus de sécurité juridique à passer un marché public plutôt qu'une convention de subvention.

Statistiquement et juridiquement c'est inexact. Statistiquement, il y a plus de risques de voir annuler une procédure de passation d'un marché public tant les procédures sont complexes, que de voir annuler une convention de subvention dès lors que le critère d'initiative de l'activité est étayé dans les faits.

### L'efficacité

La mise en concurrence devrait permettre aux collectives de bénéficier d'un service au meilleur prix.

Or, compte tenu de la façon dont on ventile les prix dans le cadre d'un marché public, les entreprises majorent généralement leurs tarifs de 15% afin d'anticiper d'éventuels surcoûts.

Les marchés publics ont un effet inflationniste.

### La mise en concurrence et la fiscalisation

La commande publique génère une mise en concurrence et l'arrivée du domaine marchand dans des secteurs jusque là essentiellement associatifs tels que l'éducation et la culture.

Cela signifie que l'association se trouve en situation de concurrence commerciale.

Or, la règle des 4 P (Produit, Public, Prix, Publicité) en matière fiscale indique qu'une association est exonérée d'impôts commerciaux si elle se trouve dans une situation de non concurrence et qu'elle démontre son utilité sociale.

L'association peut démontrer son utilité sociale en prouvant qu'elle propose un produit qui n'est pas couramment proposé par le secteur marchand, qu'elle s'adresse à un public socialement digne

d'intérêt, que les prix pratiqués sont inférieurs à ceux du secteur marchand et qu'elle n'a pas recours à des publicités de type commercial.

Dans le cadre de la commande publique que se passe-t-il ?

Le produit n'est plus le projet que l'association élabore et décide de mettre en œuvre. Le produit est le cahier des charges élaboré par la commune et identique quel que soit le statut juridique de l'opérateur.

### LA FISCALITÉ DES ASSOCIATIONS

Les associations, et plus généralement les organismes réputés être sans but lucratif, ne sont pas en principe soumis aux impôts dus par les personnes exerçant une activité économique (notamment la taxe sur la valeur ajoutée, l'impôt sur les sociétés et la taxe professionnelle).

Au cours des vingt dernières années, nombre d'associations ont développé des activités économiques. Cette évolution a conduit les services fiscaux à publier deux instructions fiscales le 15 septembre 1998 et le 19 février 1999.

Les critères précisés par l'instruction fiscale conduisent à se demander :

#### **Si la gestion de l'organisme est désintéressée :**

La loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, en posant le principe de la liberté d'association, définit l'association comme "la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices".

Cette définition signifie que la démarche de ces personnes doit être désintéressée et que l'organisme n'est pas guidé par la recherche du profit. Par contre, s'il s'avère que la gestion de l'association est intéressée, l'organisme doit être soumis aux impôts commerciaux.

#### **Si l'organisme exerce des activités économiques :**

Il convient alors de regarder s'il entre en concurrence avec le secteur commercial sur un territoire donné. Si tel n'est pas le cas, il n'est pas soumis aux impôts commerciaux.

#### **Si l'organisme exerce son activité sur un secteur concurrentiel :**

Il convient d'examiner s'il exerce ses activités selon des modalités de gestion similaires à celles des entreprises.

Quatre éléments doivent être pris en compte (règle des "4 P") :

- le "Produit" proposé par l'organisme,
- le "Public" visé,
- les "Prix" pratiqués,
- la "Publicité" dont il fait l'objet.



Ce n'est que s'il exerce son activité selon des méthodes similaires à celles des entreprises commerciales, que l'organisme est soumis aux impôts commerciaux de droit commun. S'inscrivant dans une logique de simplification du droit, l'instruction fiscale publiée le 18 décembre 2006 compile l'ensemble des dispositions fiscales relatives aux associations et prend en compte l'évolution législative ou jurisprudentielle récente.

[http://www.associations.gouv.fr/article.php3?id\\_article=25](http://www.associations.gouv.fr/article.php3?id_article=25)

Le public est constitué de tout le public visé par la collectivité publique.

Les prix ne sont pas ceux établis par l'association mais ceux acceptés par la collectivité publique. S'il existe une politique tarifaire, elle est menée par la collectivité publique et non par l'association.

Par exemple : une association gère un ALSH (Accueil de Loisirs Sans Hébergement). Le prix retenu dans le cadre du marché est de 50 euros par jour et par enfant. L'opérateur recevra 50 euros par jour et enfant. Si la commune souhaite mener une politique tarifaire en fonction du quotient familial elle le fera directement. L'opérateur recevra toujours 50 euros par jour et par enfant. Ce n'est donc plus la politique tarifaire de l'association, mais celle de la ville.

Il est probable que de nombreux contrôles fiscaux auront lieu dans les prochaines années et les associations seront extrêmement mal armées

pour démontrer qu'elles répondent encore à la règle des 4 P. Une association qui reçoit des subventions devra désormais soumettre ses prix à la TVA et à l'ensemble des taxes et impôts sur les sociétés. Ce poids de la fiscalité va nécessairement se répercuter sur les prix.

### **L'impossibilité d'avoir recours au mécénat**

Si l'association est fiscalisée elle n'a plus accès au mécénat. L'administration fiscale réserve les avantages fiscaux liés au mécénat aux seules associations exonérées d'impôts commerciaux.

Cela signifie que les cotisations des membres et les dons ne donnent plus droit à un reçu fiscal permettant aux donateurs de bénéficier d'une réduction d'impôt.

### **L'impossibilité d'avoir recours à des cofinancements publics**

Dans la technique des marchés publics on se prive des cofinancements publics. Puisque l'on rend un service à une collectivité publique, il ne peut y avoir des subventions versées par d'autres collectivités. Les cofinancements publics deviennent impossibles.

### **Le découragement des bénévoles**

Enfin, le système des marchés publics finit par décourager les bénévoles.

Une étude de la ligue de l'enseignement montrait que un euro de subvention en générait trois autres, le mécénat, la valorisation du bénévolat et les cofinancements publics.

Le financement public dans le cadre des marchés prive les associations de ces ressources.

### **Un coût supérieur pour la collectivité**

Dans le cadre d'un marché public la collectivité doit rémunérer le

Une négociation est en cours avec le Ministère de la Justice pour un marché public qui a été lancé sur les mesures de placement extérieur assumées par les associations socio judiciaires.

Jusqu'à présent ces associations étaient financées par une convention de subvention et la subvention ne représentait que 50% du coût de la mesure. Les associations socio-judiciaires trouvaient des sources de financement complémentaires.

Le ministère de la justice a pris conscience que ce sont les magistrats et les juges d'application des peines qui prescrivent ces mesures de placement extérieur. Et puisqu'il y a prescription par le juge il ya une initiative publique. De ce fait Le ministère a considéré qu'il s'agissait d'un marché public.

La fédération des associations socio-judiciaires a fait valoir que dans ce cas la participation du ministère ne serait plus de 50% du coût mais de 100%. L'affaire est en attente ...

service rendu au prix exact de sa contre-valeur économique.

Dans le cadre d'une convention de subvention, le montant de la subvention ne représente pas la totalité du prix du service rendu. Dans un marché public c'est impossible.

## INTERVENANT

**Damian MOORE**

*Directeur du service politique de la ville, de la jeunesse et de l'habitat au Conseil général de Haute-Garonne*

Le Conseil Général de Haute-Garonne s'est interrogé en 2006 sur la mise en place d'une politique départementale de la jeunesse. A partir des deux compétences légales que sont la prévention spécialisée et le fonds d'aide aux jeunes en direction des 10/16 ans et des 16/25 ans, les élus ont souhaité travailler sur un document d'orientation. Il s'agissait de proposer des axes de travail en direction de la jeunesse au titre de sa clause générale de compétence et au soutien aux mouvements d'éducation populaire.

En effet, le département de la Haute-Garonne consacre plus d'un million d'euros par an aux grandes fédérations départementales d'éducation populaire.

La question s'est posée "jusqu'où définir la commande publique ?"

L'objectif n'était pas de mettre en place des marchés publics avec les fédérations mais au contraire, de rédiger un document d'orientation en proposant aux élus d'affirmer politiquement qu'ils partageaient les valeurs de l'éducation populaire. Donc nous avons travaillé sur un document qui définit des objectifs stratégiques plutôt que sur une commande publique qui aurait eu pour vocation de fixer des prix.

Ce rapport d'orientation a été adopté par l'Assemblée Départementale en juin 2006, il est disponible sur le site internet du Conseil Général de la Haute-Garonne.



*Damian MOORE,  
Conseil Général,  
Jean-Claude BARDOUT*

Les élus ont affirmé que l'Assemblée Départementale partageait les objectifs de prévention, d'éducation, de laïcité portés par les mouvements d'éducation populaire. Ainsi l'assemblée Départementale propose aux fédérations de mobiliser leurs réseaux autour des publics qui constituent la préoccupation du Conseil Général. Il s'agit notamment des adolescents de 10/16 ans connus des services sociaux puisque l'action sociale est une compétence du département.

Chaque fédération avec qui le Conseil Général travaille en Haute-Garonne a signé une convention d'objectifs où

sont rappelés ces objectifs stratégiques.

Afin d'accompagner la mise en œuvre de ces conventions d'objectifs au quotidien sur le territoire, la collectivité s'est dotée de moyens.

Elle a recruté un chargé de mission d'éducation populaire en Haute-Garonne et un attaché territorial. Ils ont pour mission d'accompagner les fédérations dans la mise en œuvre de la convention d'objectifs et de redéfinir chaque année les objectifs en fonction de l'actualité de l'éducation populaire et de la réalité des territoires dans lesquels les adhérents au réseau interviennent.

Le Conseil Général a également mis en place pour son personnel un plan de formation afin de sensibiliser les agents du Conseil Général dans les territoires, notamment les services sociaux et les éducateurs de rue, à cette politique et à la façon dont des projets peuvent être montés et partagés avec les mouvements d'éducation populaire dans le cadre de cette politique.

Les élus du Conseil Général de Haute-Garonne ont fait le choix de la convention d'objectifs, qui permet de partager des valeurs avec des mouvements associatifs.

D'une part la réforme des collectivités territoriales permet toujours à une collectivité comme le département de soutenir l'éducation populaire et d'autre part, le code des marchés publics permet encore de travailler hors marché public sur les conventions d'objectifs et sur un partage des valeurs rediscutées chaque année avec les mouvements d'éducation populaire.

# DEBAT

## Mairie de Montastruc

---

Comment s'organise la distribution des subventionnements entre une intercommunalité qui se dote-rait de la compétence enfance-jeunesse et le subventionnement municipal pour les associations com-munales ?

## Brigitte CLAVAGNIER

---

Si la compétence enfance-jeunesse a été transférée à l'intercommunalité, seule cette collectivité est désormais compétente et en capacité de subventionner. La commune ne peut plus conventionner avec une association qui intervient dans ce domaine.

D'après la jurisprudence en cours, même au titre d'une autre compétence la commune ne pourrait plus subventionner cette association.

## Jean-Claude BARDOUT

---

*Magistrat, vice-président du tribunal de grande instance de Saint Gaudens, auteur du guide du dirigeant associatif et de "L'histoire étonnante de la loi 1901"*

Si les associations sont soumises aux marchés publics comme de simples opérateurs économiques ceci constitue un rouleau compresseur qui va écraser toute la liberté associative et celle du projet associatif. D'un autre côté, le représentant du Conseil Général indique que cette collectivité signe des contrats d'objectifs donc des conventions avec les associations.

Pouvez-vous nous dire quelle est la tendance ? Les associations vont-elles garder leur liberté pour défendre leurs projets et contracter avec les collectivités ?

## Brigitte CLAVAGNIER

---

Il y a eu un fort matraquage quasiment idéologique en faveur de la commande publique. Le rapport Langlais dit que les associations ont tout à gagner en termes d'efficacité et d'efficience en étant confrontées à la concurrence commerciale !

Autant il semble normal que des sociétés commerciales construisent des routes et des ponts, autant en matière sociale, socioéducative, médicosociale et sanitaire je considère que ceux qui ont été les premiers à exercer ces métiers et qui se situent dans le secteur associatif disposent d'une dimension sociétale que l'on ne retrouvera jamais dans une société commerciale.

On est peut-être allé trop loin, les textes n'en exigeaient pas autant.

Il y a eu un réel matraquage, un réel terrorisme intellectuel sur les élus et notamment sur les services techniques. Ces derniers sont formés exclusivement aux marchés publics. Ils ne connaissent pas la

technique de la convention de subvention, ils ne savent pas l'utiliser et au titre du principe de précaution, dès qu'ils ont le moindre doute, ils optent pour le marché public plutôt que pour la subvention.

## MJC Escalquens

Pour répondre aux appels d'offre il va falloir que les associations mettent en avant des critères sociaux et qu'elles valorisent les apports spécifiques et l'efficacité du milieu associatif.

## Brigitte CLAVAGNIER

Vous avez raison de souligner qu'il faut travailler ces critères, mais la marge de manœuvre est étroite. Il est nécessaire de travailler sur l'objet du marché plus que sur les critères. Tout ce qui

est discriminant est illégal. Donc le statut juridique ne peut pas être un critère de même que l'implantation locale.

C'est pour cela que le travail doit se mener en amont.

En effet, il est toujours possible de passer de la technique de la subvention à la technique du marché public. En revanche, l'inverse est impossible. Par le marché public, la collectivité publique marque de son empreinte l'activité et son initiative publique.

Elle indique ainsi qu'elle prend l'initiative et la responsabilité de l'activité. Et dès lors, sauf si elle délibère pour dire qu'elle renonce au service

public, qu'elle s'en désintéresse, elle ne peut plus revenir à la convention de subvention.

C'est donc un travail à faire en amont avant que la collectivité publique ne bascule dans la technique du marché public.

La convention d'objectifs est un modèle très intéressant. Une municipalité qui signe une convention d'objectifs avec une association a plus de garantie que dans le cadre d'un marché public puisqu'aujourd'hui la convention d'objectifs précise le montant, la nature, le contrôle...

Ce modèle garantit à la ville et à l'association une pérennité de fonctionnement et surtout préserve une vie associative absolument indispensable.

J'insiste sur l'avantage de la convention de subvention en matière de transparence et de contrôle de l'association. Il y a plus de moyens de contrôle sur une association subventionnée qu'il n'y en a sur le titulaire d'un marché public ou d'une délégation de service public.

Dans une association tout peut être contrôlé. Souvent les collectivités publiques estiment qu'elles n'ont pas assez de contrôle ou de maîtrise sur les associations parce qu'elles ne savent pas utiliser efficacement l'outil que constitue la convention d'objectifs.



On peut parfaitement disposer de conventions d'objectifs bien plus optimales que la convention type publiée par circulaire du premier ministre. On peut améliorer dans des conditions extrêmement importantes ces conventions pour en faire un outil efficace et pertinent, qui à la fois garantit l'usage des fonds publics, favorise les cofinancements, le bénévolat, le mécénat, permet une économie pour la collectivité publique et respecte le projet de l'association.

Par ailleurs, chaque année, le montant de la subvention est débattu en conseil municipal et une convention de subvention peut se rompre, malheureusement pour l'association, très facilement. Rompre avant son terme un marché public ou une délégation de service public coûte très cher à la collectivité et donc au contribuable.

### Jean-Claude BARDOUT

---

Les marchés publics signent l'alliance du public avec le marchand.

Pourtant le tiers secteur constitue une troisième voie.

Il y a l'Etat, le secteur marchand, et un troisième secteur qui n'est ni public ni marchand : le secteur associatif ou celui des coopératives, des mutuelles, c'est-à-dire des secteurs où l'on n'a pas pour but le partage du profit.

Cependant il y a un sectarisme idéologique qui consiste à penser que seul le secteur marchand privé peut répondre à tous les besoins. Dans ce sens, il n'y a plus dans les marchés publics de place pour le tiers secteur.

Il faut vraiment défendre les valeurs des projets associatifs, la différence qu'il y a avec le secteur marchand et le fonctionnement public et faire en sorte que chacun de ces secteurs ait sa place.

### Brigitte CLAVAGNIER

---

Dans une grande ville de France, le portage de repas à domicile pour les personnes âgées était assumé par une association depuis l'après-guerre.

Il y a quelques années, le maire de la ville a décidé de passer un marché public pour des questions de légalité.

Nous lui avons expliqué ce qu'impliquait un marché public et il a décidé de continuer la convention de subvention et éventuellement d'aller au contentieux pour faire évoluer la jurisprudence si le Préfet déferait cette convention de subvention.

En effet, dans cette association il y avait trois cents bénévoles qui ne se contentaient pas de porter des repas à domicile, mais qui alertaient les services des personnes âgées en cas de problème, qui faisaient le lien avec les services sociaux de la ville, avec les familles.... Et cela aucun opérateur marchand ne pouvait le faire.



Ce maire est décédé, il a été remplacé par d'autres maires qui ont continué à chaque mandat à prôner le marché public sans passer à l'acte. Aux dernières élections municipales la Présidente a eu la maladresse de soutenir un opposant politique et le maire a donc décidé fermement de passer un marché. Il a sollicité quelques opérateurs du secteur. Le montant de la subvention se trouvait multiplié par cinq. La convention de subvention existe toujours.



Pour se défendre, les associations doivent afficher leurs spécificités. C'est extrêmement important de parfaitement travailler son projet associatif, de faire attention à sa gouvernance, pour ne pas confisquer le pouvoir entre certaines personnes, de ne pas faire fuir les bénévoles, mais au contraire de les intégrer parce que précisément ce que l'association peut faire valoir, c'est que au-delà de l'activité elle crée le lien social, elle est une école de vie, elle est un lieu d'apprentissage, de citoyenneté.

Toutes ces dimensions doivent se traduire dans le projet associatif qui doit être un projet vivant.

Si l'initiative est associative, quel que soit le montant de la subvention on entre dans le cadre d'une convention de subvention, même si la subvention atteint plusieurs millions d'euros.

Les seuils sont des seuils de marché public encore faut-il entrer dans le champ d'application du code de marché public. Ce n'est pas une question de montant c'est une question d'initiative associative.

### **MJC Saint Gaudens**

Le passage au marché public ne va-t-il pas entraîner la disparition du bénévolat dans le monde associatif. Est-ce que cela n'est pas prémédité ?

### **Brigitte CLAVAGNIER**

Je ne suis pas sûre que ce soit une préméditation, je suis en revanche sûre que pour beaucoup d'acteurs publics, élus ou fonctionnaires territoriaux, il y a une mauvaise appréhension des conséquences de l'utilisation de l'outil juridique que constitue un marché.

Un outil juridique s'utilise en fonction d'un champ d'application et d'une finalité en tenant compte de ce que cela va induire.

Je suis convaincue que l'on n'a pas réfléchi à ce que cela allait induire, c'est pour cela que dans juris-association nous avons publié un dossier que l'on a baptisé "Commande publique et dommages collatéraux" (cf. Juris-Association n°385/2008).

Je suis persuadée que personne n'avait envisagé ces dommages collatéraux et notamment la disparition du bénévolat et à terme les conséquences sur la société.

---

## MJC Roguet

---

La plus-value des associations vient de leurs valeurs et de l'engagement de leurs membres. Le rôle de l'association n'est-il pas de défendre son projet associatif et ses valeurs ?

---

## Brigitte CLAVAGNIER

---

Les valeurs ne font pas partie des critères de sélection des candidats et ne pourront jamais en être un puisqu'il faut des critères objectifs et non discriminants. Le travail doit se faire en amont, un travail de pédagogie en direction des élus et des techniciens. Dans le programme du CNFPT il n'y a pas la moindre formation sur la convention de subvention. C'est dire la considération que l'on a vis-à-vis de cet outil.

---

## Jean-Claude BARDOUT

---

Vous avez dit qu'à partir du moment où il y a un marché public on ne peut pas revenir en arrière, je voudrais comprendre pourquoi.

---

## MJC Rieumes

---

Je souhaiterais que vous développiez les relations entre l'autorité et le pouvoir.

---

## Brigitte CLAVAGNIER

---

Quand il y a un marché public, la collectivité publique marque son initiative. Cela signifie que ce n'est plus l'initiative de l'association qui est mise en œuvre dans le projet.

Si la collectivité publique décide de passer un marché, même si elle n'en a pas l'obligation, cette décision, cette appropriation de l'activité d'intérêt général ne peut pas être contestée.

En revanche, à partir du moment où la collectivité publique décide de remplir la logique du marché public elle doit en respecter toutes les règles. C'est-à-dire respecter les principes d'égalité d'accès des candidats à la commande publique.

Si la collectivité publique décide dans le cadre d'une procédure d'un marché public de favoriser un candidat par rapport à un autre, de rompre le principe d'égalité de traitement des candidats, elle se met en tort. Elle encourt une nullité du marché, voire un délit de favoritisme au titre de l'article 432-14 du code pénal.

On a souvent en arrière-pensée dans le cadre de l'utilisation de la technique du marché public la volonté de la collectivité publique de se débarrasser d'une association devenue gênante.

Si la collectivité ne respecte pas les principes d'égalité d'accès dans la commande publique et la transparence des procédures, non seulement elle encourt l'annulation du marché, mais en plus elle peut aisément tomber sur l'aspect pénal.

Ce risque est bien plus évident que le risque pénal qu'il pourrait y avoir à se tromper en toute bonne foi et passer une convention de subvention à la place d'un marché public.

## MJC Prévert

---

Le cumul des deux corps que constituent les professionnels et les bénévoles apporte toute la plus value à l'action des associations et malgré tout, les associations disposent de moyens financiers largement inférieurs par rapport aux marchés publics.

## Brigitte CLAVAGNIER

---

Valoriser l'ensemble des contributions en nature et le bénévolat permet, au-delà de l'aspect purement économique, de montrer la réalité de la vie et du fonctionnement associatif.

La collectivité publique s'appuie sur des associations pour faire des économies. L'argent public n'étant pas extensible, les contribuables apprécient que cette mesure d'économie puisse aller de pair avec la mise en œuvre d'un projet associatif et la mobilisation de bénévoles.

## Jean Claude BARDOUT

---

Au fur et à mesure des éditions, le guide du dirigeant des associations a évolué.

Je pense que les associations ont montré leur capacité de gestion, elles se sont adaptées, elles sont réactives. Maintenant il y a d'autres dangers, c'est d'être écrasé entre ces deux secteurs, le marchand d'un côté et le public de l'autre.

Je suis heureux de voir que grâce aux signaux que vous avez lancés les associations et certaines collectivités sont conscientes des dégâts collatéraux dont vous parlez.

Dans les prochaines éditions du guide, je pense aborder le sujet du militantisme, car un dirigeant associatif est d'abord un militant et il doit entrevoir toutes ses responsabilités associatives par ce biais-là.

## Hélène CHAMPAGNE

---

Je vous remercie beaucoup Madame Clavagnier de vos interventions qui nous ont éclairés. Nous allons continuer à défendre les conventions de subvention et pour le faire au mieux, nous allons accompagner les associations afin de bâtir des projets associatifs pertinents.





Restitutions du forum des élus et des professionnels des MJC de Haute-Garonne  
**Assises départementales des MJC**  
*Pratiques et expérimentations*

1

Restitutions du Colloque des MJC de la Haute-Garonne  
**Questions de Jeunesse**  
*La place des jeunes dans nos associations*

2

Restitutions du Forum des élus associatifs des MJC de la Haute-Garonne  
**Le projet associatif**  
*Méthode et préconisations*

3

Restitutions du Forum des élus associatifs des MJC de la Haute-Garonne  
**Le management par la valeur**  
*Les compétences humaines au service du projet associatif*

4

Restitutions de l'assemblée générale de la Fédération Haute-Garonne des MJC  
**Laïcité et citoyenneté dans les associations d'éducation populaire**  
*Intervention de Jean-Claude BARDOUT*

5

Restitutions du forum des dirigeants bénévoles et des professionnels des MJC de Haute-Garonne  
**Diversité sociale**  
*Les incidences du marquage social des territoires sur les associations d'éducation populaire*

6

Restitutions du forum des dirigeants associatifs des MJC de Haute-Garonne  
**La fonction de dirigeant**  
*Le pilotage de l'association et la complémentarité avec l'action des professionnels*

7



## Ont participé au forum de la Fédération Haute-Garonne des MJC

### Les MJC

AMIDONNIERS, ANCELY, AURIAC, CASTANET, CASTELGINEST, CROIX-DAURADE, EMPALOT, ESCALQUENS, L'ISLE EN DODON, L'UNION, LA SALVETAT ST GILLES, LABARTHE, LEGUEVIN, MONTASTRUC, MONTREJEAU, PIBRAC, PREVERT, RIEUMES, ROGUET, SAINT GAUDENS, SAINT LYS, VILLEMUR, PONT DES DEMOISELLES



La Fédération Midi-Pyrénées des MJC

### Personnalités et institutions

Mairie Escalquens  
Mairie Léguevin  
Mairie Montastruc  
Mairie de Toulouse



### Intervenants

Hélène CHAMPAGNE

Présidente de la Fédération Haute-Garonne des MJC

Brigitte CLAVAGNIER

Avocate en droit et fiscalité des associations et droit public, directrice de la rédaction de la revue Juris-associations

Jean-Claude BARDOUT

Magistrat, vice-président du tribunal de grande instance de Saint Gaudens, auteur du guide du dirigeant associatif et de "L'histoire étonnante de la loi 1901"

Damian MOORE

Directeur du service politique de la ville, de la jeunesse et de l'habitat au Conseil général de Haute-Garonne



Fédération Haute-Garonne des Maisons des Jeunes et de la Culture

153, chemin de la Salade Ponsan - 31400 Toulouse - Tél : 05 62 26 40 33  
Fax : 05 61 32 98 02 - site : [www.mjc31.com](http://www.mjc31.com) - E.mail : [federation@mjc31.com](mailto:federation@mjc31.com)

