

# La convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) : des avancées et des ambiguïtés

**Un nouveau modèle de convention de subvention a été publié début 2010. Quels sont les objectifs de ce modèle, ses exigences, ses apports et limites ? Explications, afin de mieux situer ce « nouvel objet » dans le paysage.**

À la suite des travaux de la conférence de la vie associative de décembre 2009, une circulaire du premier ministre, parue le 18 janvier 2010<sup>1</sup>, propose un nouveau modèle de convention de subvention. Ce modèle s'impose à l'administration centrale, tandis que les collectivités territoriales sont uniquement invitées à s'en emparer.

La parution de ce texte intervient dans un contexte d'inquiétude forte des associations face au recours croissant des collectivités publiques, en particulier des collectivités territoriales, à la mise en concurrence du secteur associatif dans le cadre de la commande publique. Les collectivités ont de plus en plus tendance à considérer les associations comme des *prestataires* ou des *délégués de service public* et à organiser des procédures de commande publique, comme on le voit dans les secteurs de l'insertion et de la petite enfance par exemple.

Les objectifs qui ont sous-tendu l'élaboration de ce nouveau modèle de convention pluri-annuelle d'objectifs

(CPO) vont dans le bon sens, dans la mesure où ils visent à réhabiliter la subvention comme mode de soutien légitime à l'initiative associative en renforçant son cadre juridique, et ainsi à éviter le recours systématique à la commande publique, considérée par les collectivités territoriales comme plus sûre juridiquement que la subvention. Il s'agit aussi d'intégrer la réglementation européenne sur le financement des compensations de SIEG (services d'intérêt économique général). Le nouveau modèle de CPO doit donc permettre de concilier les obligations imposées par la réglementation européenne sur les aides d'État avec le droit français des subventions.

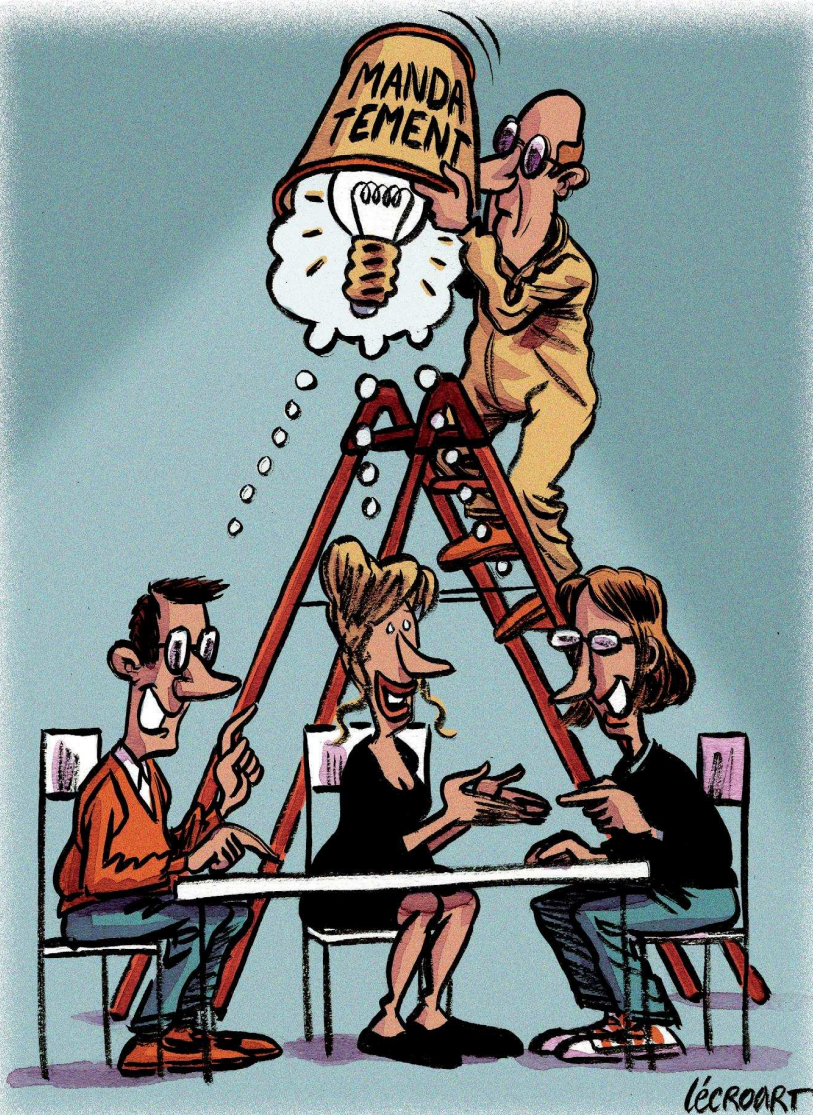
### Subvention, commande publique : de quoi parle-t-on ?

La nouvelle convention pluriannuelle s'attache en premier lieu à pérenniser le modèle de subvention et à lui redonner toute sa pertinence. Elle écarte clairement la commande publique, dès lors

que l'association est à l'initiative d'un projet, même si elle est financée à 100 % par les pouvoirs publics.

Une subvention est une contribution financière versée par une collectivité publique à un projet d'intérêt général initié et mis en œuvre par une association. En principe, le projet subventionné ne donne pas lieu à des contreparties destinées à la collectivité publique et ne constitue pas une prestation au profit de la collectivité répondant à un cahier des charges.

À l'opposé, une commande publique répond à une logique descendante, qu'il s'agisse d'un marché public ou d'une délégation de service public. Le marché public est un achat effectué par une collectivité pour ses propres besoins ; il s'agit d'un contrat conclu avec un opérateur économique rémunéré en contrepartie de la prestation fournie. La délégation de service public (DSP) est un droit exclusif accordé à un organisme pour exercer une mission de service public. Dans la DSP, l'organisme se rémunère sur l'exploitation du service.



Dans les faits, la différence entre subvention et commande publique est loin d'être évidente. D'ailleurs, les pratiques de conventionnement des associations par les collectivités publiques ne sont pas toujours exemptes d'ambiguïtés, avec une logique qui se rattache plus à une commande de la part de la collectivité qu'à un soutien à une initiative associative gardant son autonomie, comme on l'a vu récemment pour le service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO)<sup>2</sup> dans le secteur de l'hébergement d'urgence et du logement.

### Intégrer la réglementation européenne

La nouvelle CPO vise également à répondre aux exigences de la réglementation européenne sur le financement des compensations de SIEG. En effet, les aides publiques octroyées à des opérateurs économiques<sup>3</sup> sont en principe illicites, dans la mesure où elles seraient susceptibles de créer des distorsions de concurrence et constitueraient un avantage compétitif pour le bénéficiaire de l'aide. Elles font donc l'objet d'un

contrôle organisé par la Commission européenne. Néanmoins, des exceptions au principe d'interdiction existent, en particulier pour les aides publiques octroyées à des opérateurs économiques chargés d'une mission d'intérêt général par la collectivité publique. Dans ce cas, l'aide publique est licite, sous certaines conditions. La réglementation européenne sur ce sujet, dénommée *Paquet Monti Kroes* et édictée en 2005, concerne les activités associatives considérées comme économiques et revêtant par ailleurs un caractère d'intérêt général. Elle consiste à obliger les collectivités publiques à *mandater* les entreprises chargées d'un SIEG qui reçoivent un financement public.

### Le mandatement : des obligations strictes

L'acte officiel de mandatement doit contenir notamment des informations relatives à la nature et la durée des obligations de service public ainsi que les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation. La subvention peut ainsi constituer un mode de financement légal dans le cadre d'un service d'intérêt économique général (SIEG), sous réserve de répondre aux exigences du mandatement. Comme on le voit, le nouveau modèle de CPO essaie de concilier les exigences européennes du mandatement avec le respect de l'initiative associative (car sinon, le financement public octroyé serait requalifié en commande publique) dans un modèle que l'on peut qualifier d'hybride. À noter qu'en principe, ce nouveau modèle ne s'impose que pour les associations qui sollicitent une subvention<sup>4</sup> visant à soutenir une activité ayant à la fois un caractère économique et d'intérêt général.

La circulaire a fait l'objet de nombreux débats au sein des acteurs associatifs qui ont exprimé des appréciations parfois contradictoires. Un collectif d'associations a lancé un « appel des >>>

>>> associations citoyennes » contre la circulaire et déposé un recours en Conseil d'État en mai pour demander son annulation. Ces associations contestent l'approche de la circulaire qui indique que « *la majorité des activités exercées par les associations peuvent être considérées comme des activités économiques, de sorte que les aides publiques qui y sont apportées doivent respecter la réglementation européenne sur les aides d'État* »<sup>5</sup>.

## Des adaptations s'imposent

De leur côté, l'Uniopss et la CPCA, tout en soulignant les avancées contenues dans la circulaire, ont pointé certaines faiblesses et formulé plusieurs demandes d'adaptation du modèle, restées à ce jour sans suite, parmi lesquelles :

- Une nécessaire clarification de la notion de mandatement en articulation avec l'initiative associative;
- La définition du périmètre de ce nouveau modèle de CPO : comment déterminer dans les activités associatives ce qui relève de l'économique (et qui est donc potentiellement concerné par ce nouveau modèle) et ce qui n'en relève pas, sachant que la notion d'activité économique reste floue à ce stade? Est-il exact, par exemple, au regard de Bruxelles, de dire que la prestation fournie par un Esat à une commune, une entreprise, comme l'entretien d'espaces verts est économique, alors que l'accompagnement éducatif des personnes handicapées ne l'est pas?
- Une convention de subvention simplifiée pour les associations qui ne relèvent pas des obligations européennes et devraient donc avoir droit à un modèle de CPO ne comportant pas les énoncés en lien avec la réglementation européenne (NB : la circulaire propose un modèle unique de CPO, qui s'impose par défaut);
- Un accompagnement et une des acteurs, notamment les associations et

les collectivités territoriales, sur la circulaire, pour faciliter son appropriation.

L'Uniopss demande également qu'un comité de suivi de la circulaire, avec une participation effective de tous les acteurs concernés (Ministère de la vie associative, Ministère de l'économie, collectivités territoriales, associations, etc.), soit institué dans les meilleurs délais. En effet, les modalités de concertation préalables autour de ce nouveau modèle ont été très limitées et n'ont duré que le temps de la préparation de la conférence de la vie associative. Cette demande de comité de suivi a également été portée par le député Vercamer dans le cadre de son rapport sur l'ESS intitulé « L'Économie Sociale et Solidaire, entreprendre autrement pour la croissance et l'emploi », publié en avril dernier. À ce jour, seul un comité de suivi de la conférence nationale de la vie associative a été mis en place.

Il existe pour le moment peu de remontées du terrain sur l'utilisation de ce nouveau modèle par les collectivités publiques, qui ont du mal à se l'approprier, semble-t-il. Un travail pédagogique s'impose et il revient aux associations elles-mêmes d'informer les services techniques et juridiques des collectivités territoriales des modalités de mise en œuvre de cette nouvelle CPO. La pratique permettra de vérifier la pleine sécurisation de l'outil et d'ajuster le modèle si nécessaire, faute de quoi les collectivités territoriales risquent d'accroître leur tendance à recourir sans discernement à la commande publique. ■

Delphine Guilet et Carole Salères

### >> PLUS D'INFOS :

[www.associations.gouv.fr](http://www.associations.gouv.fr) (nouveau formulaire CERFA) et [www.mon.service-public.fr](http://www.mon.service-public.fr) (mise en place d'un nouveau dispositif de demande de subvention en ligne)

## Comment utiliser la CPO

La circulaire du 18/01/2010 est suivie de cinq annexes :

### • Annexe 1

Rappels sur les règles encadrant les relations financières des collectivités publiques avec les associations.

### • Annexe 2

Modèle de convention pluri-annuelle d'objectifs avec une association.

### • Annexe 3

Formulaire "dossier de demande de subvention" CERFA.

### • Annexe 4

Manuel d'utilisation de la CPO et du formulaire "dossier de demande de subvention".

### • Annexe 5

Critères formant le tronc commun d'agrément.

1. *Circulaire relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations : conventions d'objectifs et simplification des démarches relatives aux procédures d'agrément (NOR : PRMX1001610C).*
2. *Circulaire du 8 avril 2010 relative au SIAO visant à simplifier les démarches d'accès à l'hébergement et au logement et à coordonner les acteurs*
3. *Selon une définition constante de la Cour de justice de l'Union Européenne, est considérée comme économique toute activité fournie par un opérateur sur un marché contre rémunération.*
4. *Les collectivités publiques et les associations sont tenues d'élaborer une convention de subvention lorsque le montant de la subvention octroyée est supérieur à 23 000 €.*
5. *La requête est portée par le RECIT (Réseau des écoles citoyennes), la FNFR (Fédération Nationale des Foyers Ruraux), Action consommation, Vie Nouvelle.*