

Les impasses de la contractualisation du financement public

Current impasses in the contractualization of the public funding of nonprofit organizations

Pascal Perrot

Numéro 309, juillet 2008

Dynamiques associatives
Nonprofit dynamics

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1021117ar>
DOI : <https://doi.org/10.7202/1021117ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Association Recma

ISSN

1626-1682 (imprimé)
2261-2599 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Perrot, P. (2008). Les impasses de la contractualisation du financement public. *Revue internationale de l'économie sociale*, (309), 27–46.
<https://doi.org/10.7202/1021117ar>

Résumé de l'article

La mise en oeuvre d'un cadre de « partenariat » entre les pouvoirs publics et les associations d'intérêt général ou de solidarité, assumé et revendiqué par le secteur associatif à partir de la fin des années 90, s'édifie dans une logique de contractualisation progressive de plus en plus formalisée, mais aussi de moins en moins équilibrée. L'article montre que les relations des associations avec les collectivités territoriales de proximité, principales pourvoyeuses de fonds, sont devenues très ambiguës. En effet, la part de soutien public diminue au profit d'une véritable logique de « commande publique » qui tend à indifférencier les acteurs privés, lucratifs et non lucratifs, et fait l'impasse sur les besoins de financements structurels et pérennes d'un grand nombre d'organisations associatives. Face à un environnement juridique de plus en plus complexe qui introduit le doute sur la validité des modalités de conventionnement des subventions et altère la qualité des relations avec leurs interlocuteurs publics, les acteurs associatifs sont de plus en plus démunis et désarmés. L'auteur souligne l'urgence d'approfondir l'analyse de ces enjeux pour aménager un véritable partenariat et restaurer un climat de confiance réciproque.

LES IMPASSES DE LA CONTRACTUALISATION DU FINANCEMENT PUBLIC

par Pascal Perrot (*)

La mise en œuvre d'un cadre de « partenariat » entre les pouvoirs publics et les associations d'intérêt général ou de solidarité, assumé et revendiqué par le secteur associatif à partir de la fin des années 90, s'édifie dans une logique de contractualisation progressive de plus en plus formalisée, mais aussi de moins en moins équilibrée. L'article montre que les relations des associations avec les collectivités territoriales de proximité, principales pourvoyeuses de fonds, sont devenues très ambiguës. En effet, la part de soutien public diminue au profit d'une véritable logique de « commande publique » qui tend à indifférencier les acteurs privés, lucratifs et non lucratifs, et fait l'impasse sur les besoins de financements structurels et pérennes d'un grand nombre d'organisations associatives. Face à un environnement juridique de plus en plus complexe qui introduit le doute sur la validité des modalités de conventionnement des subventions et altère la qualité des relations avec leurs interlocuteurs publics, les acteurs associatifs sont de plus en plus démunis et désespérés. L'auteur souligne l'urgence d'approfondir l'analyse de ces enjeux pour aménager un véritable partenariat et restaurer un climat de confiance réciproque.

(*) Enseignant-chercheur au Cressor de l'université de Rennes-2.

L'histoire des relations du mouvement associatif avec la puissance publique ne peut se résumer en quelques traits saillants. Faire d'un secteur aussi hétérogène un acteur autonome et un bloc institué face à l'Etat engage plutôt sur la voie d'une reconstruction de l'histoire du mouvement associatif à la lumière du temps présent, où ce secteur s'efforce de se donner à voir ou de se représenter comme tel⁽¹⁾. Pour autant, il n'est pas vain d'éclairer cette genèse des relations entre le mouvement associatif et les pouvoirs publics, dans la mesure où ces relations sont en train d'évoluer considérablement et de connaître une véritable mutation.

Si l'on en croit l'expression imagée de J.-F. Draperi à ce sujet, nous serions entrés dans l'ère du « coude à coude » qui fait suite à une période de « face à face » (Draperi, 2007). Cette étiquette sert à désigner un changement profond de la nature des compromis entre ces deux mondes depuis la fin des années 70, que nombre d'auteurs ont déjà commencé à dépeindre⁽²⁾. Le nouveau compromis évoque l'avènement d'un partenariat contractuel et différencié entre les pouvoirs publics et les associations, construit de façon

(1) La Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA) a procédé en février 2007 à la deuxième édition de l'*Annuaire du mouvement associatif* (210 pages).
(2) Voir la bibliographie en annexe. Parmi les ouvrages collectifs récents dont certains articles sont consacrés à cette thématique : *Produire les solidarités, la part des associations*, Mire, 1997 ; *De l'intérêt général à l'utilité sociale*, L'Harmattan, 2006 ; *Les dynamiques de l'économie sociale et solidaire*, La Découverte, 2006.

contingente en fonction de leur utilité sociale et de leur contribution au développement économique des territoires. Ce nouvel état des relations demande à être un peu plus approfondi afin d'en comprendre les ressorts réels, puisque la principale conséquence en est la modification radicale des modes de financement public destinés aux associations.

La mise en œuvre de ce « partenariat », assumé et revendiqué par le secteur associatif à partir de la fin des années 90, s'édifie dans une logique de contractualisation progressive et de plus en plus formalisée, mais aussi de moins en moins équilibrée. On ne peut manquer d'observer que ce mode contractuel, sous les effets d'injonctions paradoxales du droit européen et de la subsidiarité nationale, dérive insensiblement vers l'introduction de procédés de plus en plus concurrentiels pour l'accès des associations aux financements publics. Légitimée originellement par les « spécificités associatives », la part de soutien public diminue au profit d'une véritable logique de « commande publique » qui tend à indifférencier les acteurs privés, lucratifs et non lucratifs, et fait l'impasse sur les besoins de financements structurels et pérennes d'un grand nombre d'organisations associatives. L'absence ou l'impossibilité d'une clarification des frontières entre les différents régimes d'attribution des financements publics soulève des problèmes croissants pour les qualifier : appels à projets ou appels d'offres, convention d'objectifs ou subventions discrétionnaires, achat de prestations ou compensations forfaitaires. Face à un environnement juridique complexe et aux injonctions pressantes d'endosser les « habits neufs » d'une nouvelle gouvernance pour s'adapter à cet environnement, le secteur associatif risque fort d'être soumis à la normalisation instrumentale des pratiques de gestion que sont déjà prêts à lui vendre les grands cabinets d'audit internationaux⁽³⁾, achevant ainsi la mutation amorcée pour en faire des entreprises à part entière et donner ainsi raison à leurs détracteurs.

(3) « Mieux contrôler les associations », Philippe Ryfman, *Le Monde* du 3 juin 2008.

L'enjeu est de taille, mais, au-delà des mises en garde, on dispose de peu d'études sur cette évolution que seules des approches empiriques incomplètes permettent actuellement d'appréhender partiellement.

Une description, très rapide et nécessairement superficielle de cette évolution, sera esquissée dans une première partie en s'appuyant largement sur la littérature abondante sur le sujet. Une approche plus analytique et illustrée de certaines formes actuelles du financement public fera l'objet de la seconde partie. Nous tenterons, en conclusion, d'approfondir à l'aide de ces analyses les principaux enjeux de cette évolution.

Quel modèle de partenariat entre les pouvoirs publics et les associations ?

Un modèle plus ancien : celui de l'action sanitaire et sociale

Il existe, depuis les années 40, l'introduction de statuts spéciaux pour certaines associations de type quasi public (Arsea, sauvegarde de l'enfance, Unaf, associations familiales, etc.) qui sont les premières manifestations

d'un compromis actif entre action publique et secteur privé associatif. C'est à l'enseignement de tels rapprochements que vont s'élaborer de manière empirique le cadre réglementaire et les dispositifs d'organisation budgétaire du domaine sanitaire et social associant acteurs publics et privés non lucratifs. Par la suite, les associations qui ont investi le champ du « social » à compter des années 60 ont été accompagnées et soutenues par les pouvoirs publics pour servir de relais à la mise en place de politiques nationales (famille, enfance, handicap...). Ces associations ont accepté une politique interventionniste – hiérarchique, mais relativement relâchée – des pouvoirs publics en contrepartie d'un mode de subventionnement très généreux, d'instruments de gestion originaux (prix de journée) et d'une logique de professionnalisation « corporatiste »⁽⁴⁾.

Il est manifeste que, dans ce cadre, le secteur associatif d'action sociale a trouvé un accès à des ressources publiques, de manière stable et centralisée, qui lui a permis de réussir un processus d'institutionnalisation et de professionnalisation sous couvert d'un encadrement purement administratif et à l'abri de dérives managériales et des contraintes de marché. Processus qui va progressivement s'infléchir pour installer un régime de plus en plus contractuel. Ainsi, à partir des années 80, le mode d'attribution de l'agrément de la Cnaf aux centres sociaux sera progressivement modifié en introduisant dans la procédure des critères fondés sur la qualité et les dimensions du projet. Ce mouvement va précéder la rénovation de l'ensemble du dispositif et les modalités de financement du secteur sanitaire et social à l'aube des années 2000 (cf. loi 2002-2).

Parallèlement, à partir des années 75, dans un contexte de crise économique et d'amorce d'un vaste processus de désengagement de l'Etat et de décentralisation, le mouvement associatif fait émerger de nouvelles initiatives et s'engage en économie pour satisfaire de nouveaux besoins sociaux. Cette évolution va contraindre les protagonistes engagés sur le terrain du social à chercher à « clarifier les rapports entre les collectivités publiques et les associations assurant des tâches d'intérêt général », selon l'objet même de la circulaire du Premier ministre du 27 janvier 1975, qui rappelle en préambule que « l'Etat et les collectivités n'ont pas le monopole du bien public », et qui va être la première d'une longue série (voir l'annexe 2⁽⁵⁾).

Les aléas d'un « partenariat d'utilité sociale » informel avec les collectivités à partir des années 80

La convergence autour de l'objectif commun de servir l'« intérêt général », et de façon subsidiaire l'intérêt public ou l'intérêt local, reste le ciment premier de cette « collaboration » – selon la terminologie de l'époque. C'est en étant sollicitées par les porteurs de nouveaux projets de solidarité de proximité que les collectivités locales vont développer une propension à s'impliquer et à accompagner ces initiatives qui faciliteront la « migration de travailleurs sociaux ». Elles chercheront ainsi à concilier la promotion de leurs engagements sociaux vers les publics défavorisés avec la maîtrise de leurs dépenses, tout en limitant leurs contraintes

(4) Le mécanisme du prix de journée est très favorable dans les situations de « suractivité » faisant baisser le poids relatif des coûts fixes alors que les recettes restent proportionnelles.

(5) Ces circulaires ont orienté et institué progressivement le cadre formel du partenariat, en s'appuyant sur de nombreuses contributions et les multiples rapports des instances paritaires ou associatives. Pour un détail plus complet, on pourra se reporter au rapport sur la vie associative 2004-2007 du CNVA, publié à la Documentation française (2007).

(6) « Entre 1999 et 2004, le nombre de ces structures a diminué de 11 % et le nombre de salariés agréés par l'ANPE de 32 % », selon un rapport de la Dares de février 2005, cité par Gilles Lazuech (2006)

(7) Puisque toutes les tentatives pour créer un nouveau label échoueront. A ce sujet, la littérature est suffisamment riche pour retrouver le cheminement qui a permis de dégager ce nouveau concept et son « utilité ».

(8) Cf. les rapports sur les travaux du CNVA et de la CPCA, de concert avec les représentants des pouvoirs publics pour s'efforcer d'adapter les dispositifs réglementaires existants dans le souci de consolider le système des soutiens financiers publics et de simplifier les procédures administratives de plus en plus complexes auxquelles se heurtent les acteurs associatifs.

(9) Extraits du rapport du Conseil économique et social consacré à « l'exercice et développement de la vie associative dans le cadre de la loi du 1^{er} juillet 1901 », en 1993. Ce rapport suggérait que « le financement soit considéré comme la rémunération d'un ensemble d'apports dont le coût a été établi tenant compte des charges assumées au titre d'un projet d'intérêt général et dont la couverture ne peut être assumée par les destinataires ».

d'engagement à long terme et leur responsabilité dans la conduite de tels projets, indépendamment des réels investissements « militants » de nombreux élus à titre personnel. Tel fut le cas du développement des régies de quartier et des entreprises associatives d'insertion, par exemple, soutenues en règle générale au démarrage du projet par les collectivités et contraintes par la suite de maximiser les ressources d'autofinancement (diversification de l'offre de prestations) ou de répondre aux appels d'offres, et rapidement fragilisées ⁽⁶⁾.

Il ne saurait en effet être question pour les acteurs en présence, dans les années 80, d'étendre la « tutelle » publique, dans sa forme traditionnelle, à ces nouvelles expressions de solidarité associatives qui combinent l'engagement social et l'action économique en revendiquant un degré élevé d'autonomie pour des projets territorialisés. C'est donc en faisant appel à de nouveaux critères de légitimité, tel celui qui sera forgé à cette époque d'« utilité sociale », que va se mettre en place un mode de « régulation négociée » ou de « régulation conventionnée » plus ou moins structuré et formalisé ⁽⁷⁾. Il sera principalement orchestré par les instances représentatives des grandes fédérations associatives au niveau national aux fins d'harmoniser les pratiques disparates des collectivités publiques territoriales sous l'égide du pouvoir central ⁽⁸⁾.

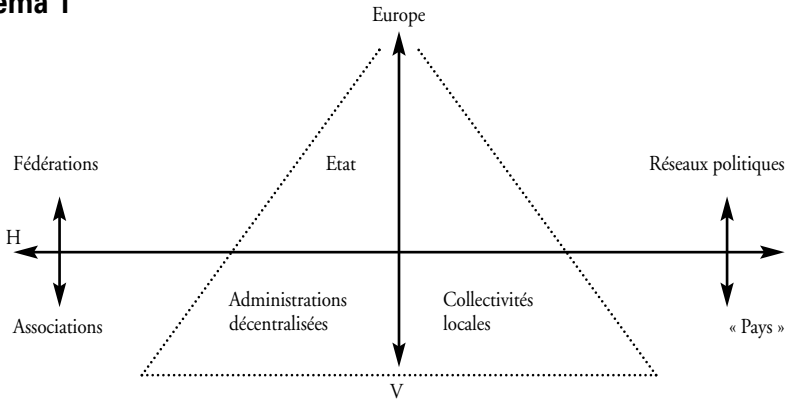
Mais ce nouveau mode de régulation contribue à modifier les procédures hiérarchiques de financement des associations. Le subventionnement traditionnel, tacitement reconduit, va être progressivement converti en conventions d'objectifs encadrant des dynamiques de projets territorialisés au service de politiques locales plus instables. De plus, en élargissant le spectre des combinaisons institutionnelles avec une pluralité d'acteurs et de ressources, rendues nécessaires étant donné la déconcentration et la décentralisation des transferts publics *via* les collectivités, on aboutit à réduire les degrés de liberté des acteurs associatifs. Loin d'y trouver un supplément d'autonomie, ils « se trouvent inscrits dans des espaces restreints de négociations contraintes leur laissant peu de marges de manœuvre » (Eme, 2005).

L'analyse des interactions entre tous ces « partenaires » entamée par Serge Koulytchizky et modélisée dans le schéma 1 (*voir en page suivante*) éclaire bien les enjeux de ces modes de « partenariat », terme qui ne deviendra usité qu'à la fin des années 90. Selon lui, leur construction peut-être jugée « harmonieuse, mais résiste mal à l'examen des faits, d'une part parce que la nouvelle subsidiarité n'est en droit nulle part, d'autre part parce que les associations sont généralement soumises à la tutelle des pouvoirs publics et de leurs propres structures de représentation nationale (fédérations) » (Koulytchizky, 2006).

Du partenariat informel au « tout-contractuel » des années 2000

Ainsi que l'avait préconisé en son temps le Conseil économique et social (CES), le processus relationnel entre les acteurs associatifs et les pouvoirs publics va progressivement s'imprégner des principes d'« une contractualisation librement négociée ⁽⁹⁾ » (CES, 1993). Mais cette contractualisation, inscrite à l'origine dans une conception positive d'un partenariat équilibré

Schéma 1



V : liens verticaux d'aménagement du territoire

H : liens horizontaux de proximité : partenariats d'initiatives locales

Adapté de Serge Koulytchizky, 2006.

fondée sur une dynamique de confiance réciproque, apparaît de plus en plus subordonnée à une ingénierie administrative et procédurale désincarnée. La vertu de ce compromis résiste mal à l'épreuve des faits, sinon à en restreindre la portée au seul niveau des textes d'intention et du dialogue des instances fédérales des associations avec l'Etat.

Dans la réalité, plusieurs facteurs vont, dès la fin des années 90, se combiner pour altérer les dimensions du partenariat et polariser celui-ci sur les dimensions instrumentales du dispositif contractuel. Nous en retiendrons au moins trois de nature complémentaire, signalés de façon éparse dans la littérature.

- Le premier tient aux difficultés intrinsèques à construire et à « faire vivre » ces partenariats de plus en plus contingents au stade local, c'est-à-dire à faire converger les objectifs des partenaires multiples. La fragmentation des territoires, la perte de visibilité et de lisibilité consécutive à l'enchevêtrement des jeux d'acteur, l'alourdissement des procédures et des échelons administratifs nuisent à la concertation et à la coordination des interlocuteurs⁽¹⁰⁾.

« *Les interventions publiques ont peu à peu organisé le secteur des services à la personne sans grande visibilité pour les acteurs* » (extrait du rapport « Le développement des services à la personne », Conseil économique et social, janvier 2007).

- Le second tient à l'« isolement relatif » des acteurs associatifs, consécutif à la dissolution du lien organique avec les pouvoirs publics. Il est sans doute renforcé par leur engagement marchand croissant pour trouver de façon autonome les ressources nécessaires, que les représentants de l'état leur demandent d'aller chercher en complément.

- Enfin, le troisième, et non le moindre, résulte de l'extension du droit formel aux associations dans plusieurs directions. La mise en place d'un

(10) Pour caractériser les problématiques de la « gouvernance territoriale », on pourra se référer aux textes de Bernard Eme, qui éclaireront ces problématiques en dévoilant les tensions qui naissent de « poly-gouvernances locales » et entraînent « une complexification des régulations qui, de manière parfois très cachée, s'enchevêtrent sur les territoires, si bien que nombre d'acteurs (même très bien placés aux nœuds stratégiques) ne parviennent plus à lire les processus de décision ou entrevoir les lieux de pouvoir » (Eme, 2005); et également, en contrepoint, le rapport de P. Richard en décembre 2006, « Solidarité et performance, les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques ».

faisceau de contraintes juridiques, fiscales et comptables va contribuer à construire un nouveau cadre de la « personnalité » associative et de son régime économique, effaçant les frontières sémantiques avec l'« entreprise » (sous-entendu : privée à but lucratif).

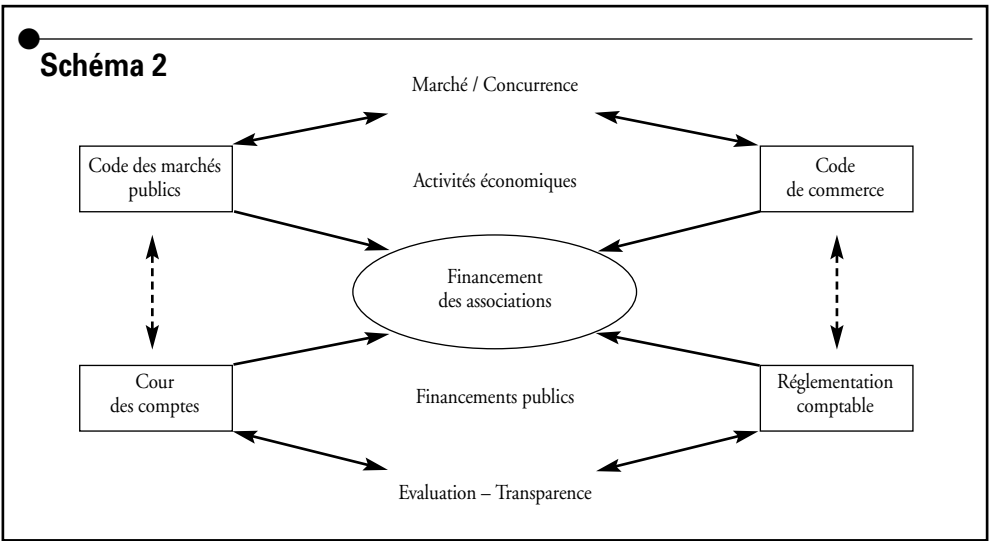
Ainsi est-il devenu impossible d'aborder ces questions de financement des associations sans se plonger dans un ensemble de textes réglementaires issus d'un corpus général en pleine extension, qui comprend la refonte du Code des marchés publics et la LOLF, loi organique relative aux lois de finances, à partir de 2001, les avis et contrôles des cours des comptes pour réguler la gestion des financements publics, la nécessité d'organiser la transparence de ces financements pour les citoyens (loi 2000) et enfin, de façon plus spécifique, les aménagements d'articles du Code de commerce et les instructions fiscales et comptables (de 1999 à 2006) concernant les associations.

Il faudrait être en mesure de synthétiser les principales interactions entre tous ces éléments de codification (*voir le schéma 2*), afin d'apprécier l'impact réel des changements intervenus et leurs conséquences effectives sur cet encadrement contractuel des financements publics.

La mise en place de cet espace de règles, asservi à une logique jugée de plus en plus libérale, juridique et bureaucratique par les acteurs associatifs, va accroître leur incompréhension et leur désorientation (comme l'énonce précisément le rapport du CES sur « Le développement des services à la personne »).

De ce processus sont nées de nouvelles tensions et de nouvelles déceptions chez les acteurs associatifs. Jusqu'à présent tenus éloignés de cette « *véritable culture du contrat* » à laquelle on les enjoint de s'ouvrir⁽¹¹⁾, ils sont d'autant moins enclins à associer les notions de gouvernance, d'évaluation et de performance à la configuration et à la temporalité de leurs projets

(11) Selon le souhait du CNVA (dans son rapport 2007), et devenant pour certains une véritable « idéologie contractualiste » qui n'assume pas ses conséquences managériales (Chauvière, 2003).



sociaux que ces impératifs leur semblent entrer en contradiction avec la nature même de ces projets. Par ailleurs, ils s'alarment, à juste titre, des risques que cette philosophie du contrat fait courir à la spécificité associative, car ce type d'alliance, sous couvert de la recherche d'un ajustement d'une logique de recettes et de dépenses pour des prestations objectivées, devient indifférent à la nature de l'« entité partenaire » et facilite l'entrée d'acteurs ou d'opérateurs privés marchands à vocation purement lucrative. C'est bien la raison pour laquelle certains dénoncent dans cette évolution l'apparition voilée d'une « *régulation concurrentielle subventionnée* ». Les nouvelles procédures concourent en effet de façon plus ou moins directe à installer une mise en concurrence des acteurs associatifs entre eux et avec les autres acteurs privés (Laville, Nyssens, 2001 ; Eme, 2005).

● L'analyse des financements publics des associations

(12) Selon l'enquête Deloitte, « Le regard des Français », de février 2007, 76 % des personnes interrogées citent les dons, les legs et 65 % les subventions publiques pour définir les ressources des associations.

Le discours commun s'alimente le plus souvent à une représentation historique et empirique dominante selon laquelle « *le financement des associations a deux origines : les subventions publiques et la générosité* » (Decool, 2005), en conformité avec une opinion communément répandue ⁽¹²⁾, ce qui, en réalité, correspond à une perception unidimensionnelle de la ressource des associations à travers la logique du « don » sous ses deux formes : don public (subvention) et don privé. Perception satisfaisante à plusieurs égards pour tous ceux qui cantonnent la représentation du modèle associatif dans la sphère du don par opposition à la sphère marchande. Mais cette vision colle de moins en moins avec la réalité. Les évolutions analysées *supra* montrent que nombre d'associations se sont engagées à devenir de véritables prestataires auprès des collectivités publiques, en combinant plusieurs régimes de conventionnement s'éloignant progressivement des formes de subventionnement classique, en complément d'engagements marchands désintéressés.

L'impossible inventaire fonctionnel des financements publics des associations

Trop rares sont les enquêtes sur les activités associatives qui abordent ce sujet de manière directe, car elles ne manquent pas de rencontrer des difficultés analytiques pour saisir la nature et la répartition des financements publics, en dehors d'approches globales ou macro-économiques. La diversité et l'hétérogénéité croissantes de ces financements d'origine publique ne sont pas reflétées par les instruments de suivi comptable. Cela empêche de dresser un inventaire pertinent de la composition des ressources des associations en fonction de la nature des conventions avec les partenaires et, simultanément, cela empêche d'affiner toute lecture analytique du véritable fonctionnement financier de nombre d'entre elles et d'interpréter la nature réelle de leurs compromis économiques avec leurs partenaires et leurs conséquences financières.

Cette difficulté réside au cœur des travaux pionniers réalisés par Viviane Tchernonog depuis plusieurs années. Dès sa première enquête auprès des associations (1990), l'auteure signale ne pas avoir cherché à distinguer « *l'achat de prestations, le remboursement de prestations et la subvention* », mais avoir isolé les seuls financements des organismes sociaux. Son analyse a donc privilégié une approche par niveau territorial de collectivité publique, qui est à l'origine de la ressource et nécessairement plus facilement identifiée par les associations en adéquation à une imputation comptable toujours en vigueur (Tchernonog, 1995). Lors de la deuxième enquête (1999), il a été demandé aux associations d'opérer une distinction des financements reçus selon leur nature, « *entre, d'une part, les subventions ou financements publics visant à soutenir le projet associatif (relevant d'une logique de subvention) et, d'autre part, les financements correspondant à des prestations de service (relevant d'une logique d'achats de prestations par la puissance publique)* » (Tchernonog, 2000-2001). Cette partition a soulevé des difficultés, puisque les taux de réponse ont été plus faibles sur ce point et que « *les associations employeurs n'ont été en mesure de préciser la nature que de 79 % des masses de financement reçues des pouvoirs publics* ». Néanmoins, il a pu être déduit qu'environ 39 % des financements publics, hors Sécurité sociale, relevaient d'une logique de prestations de service, prédominante chez les associations employeurs.

Enfin, dans l'enquête la plus récente (2005), la tentative pour réduire cette distorsion a été partiellement levée en agrégeant dans « *les recettes d'activité* » des « *ressources d'origine publique ou privée, puisque les associations sont susceptibles de vendre des prestations à des acteurs publics ou privés* » (Tchernonog, 2007). La nouvelle ventilation permet d'améliorer la lecture fonctionnelle des ressources des associations et de mieux repérer « *les subventions* » qui « *constituent un bon indicateur du soutien accordé par la puissance publique au secteur associatif, puisqu'il s'agit en théorie d'une aide sans contrepartie des pouvoirs publics pour soutenir le projet associatif* ». Toutefois, il peut sembler un peu risqué de tirer de telles conclusions de cette segmentation, au demeurant plus pertinente, car celle-ci peut souffrir d'un manque de rigueur analytique involontaire chez les associations enquêtées, d'une part, en raison même du formalisme comptable du plan comptable associatif et, d'autre part, en raison du flou juridique croissant sur la définition et l'utilisation du terme de subvention et de ses formes de conventionnement.

Toute association est tenue de procéder à un enregistrement comptable des financements publics en fonction de leur origine : Etat, région, département, collectivités..., selon les directives du plan de comptes associatif. Il revient alors à l'association de procéder à un autre type de ventilation par nature ou fonction qui n'obéit à aucun critère stabilisé à l'heure actuelle au vu de l'ambiguïté sur la nature de certaines subventions adossées à des conventions. Cette affectation dépend donc de l'analyse interne que sont disposés à en faire les seuls responsables, sans pouvoir adopter une position harmonisée sur la nature réelle de ces financements (à moins que la méthodologie de l'enquête ait pu dépasser ces écueils).

Il en est de même lorsqu'il s'agit de délimiter dans les financements publics le périmètre exact du subventionnement au sens de l'enquête pour en dissocier la fourniture de prestations aux collectivités, en l'absence d'une définition juridique de la subvention. Dans l'optique du Code des marchés publics, devenu la référence, le terme de subvention recouvre tous les financements octroyés en dehors des marchés publics et des délégations de service public (DSP), c'est-à-dire sans contrepartie directe (cf. *infra*). Or, il est rare que la fourniture de prestations par les associations aux collectivités emprunte systématiquement la forme d'un marché public. En revanche, les associations sont tentées d'assimiler une grande partie des conventions de financements publics à des prestations dès que ces conventions n'ont pas pour objet de couvrir ou d'inclure des charges de fonctionnement de la structure, mais sont destinées à des actions concrètes (pour des bénéficiaires indirects dont peuvent faire partie les collectivités).

L'introduction limitée de la CPO, convention pluriannuelle d'objectifs, dans sa forme extensible accompagnée d'une dotation globale de financement, est surtout réservée aux structures gestionnaires de gros établissements sanitaires et sociaux, sportifs et culturels ⁽¹³⁾. Elle ne contribue pas à lever ce flou sémantique, puisque « *l'objectif des CPO est de permettre aux associations de disposer de financements pluriannuels dans le cadre d'une procédure de contractualisation de certaines actions sur trois ou quatre ans* » (rapport CNVA, 2007). Quant au cas général des associations de solidarité, elles combinent des conventions de plusieurs natures dont certaines peuvent s'inspirer du modèle de la CPO, sans en avoir la qualité. L'exemple qui suit est instructif sur ce point et permet d'en prendre la mesure.

(13) Comme le note le rapport de l'Uniopss, « *ce dispositif n'est pas toujours mis en œuvre, dans un contexte largement conditionné par le principe d'annualité budgétaire et une tendance à la préférence accordée aux appels d'offres, considérés comme plus sécurisants par les collectivités territoriales* » (Uniopss, 2007).

Le cas d'une association d'insertion à dimension régionale

Cette association, dont les caractéristiques dimensionnelles sont fournies en annexe 1, réalise quatre types d'activités : insertion habitat, formation, insertion par l'activité économique (IAE) et chantiers internationaux, pour lesquelles elle dispose des agréments. Il s'agit essentiellement d'activités d'insertion par des travaux de réhabilitation immobilière pour des logements sociaux ou du patrimoine collectif. Le recensement effectué sur la seule année 2005 fait état de plus de soixante-treize conventions (de subventions) avec de multiples partenaires publics ou quasi publics.

Les deux tableaux qui suivent sont extraits du rapport d'activité. Dans le premier (*tableau 1, en page suivante*), nous avons seulement opéré des regroupements de lignes comptables selon les principaux partenaires afin d'en synthétiser la ventilation et de faire ressortir leur éventail, en respectant l'intitulé fourni. Ce tableau amène plusieurs remarques.

- Sur le total analysé de soixante-treize conventions de subventionnement, soixante-quatre, soit près de 90 %, sont ponctuelles et établies pour une durée inférieure à l'année, quatre dépassent le cadre d'une année et cinq sont reconductibles. En règle générale, elles engagent plus de deux partenaires et souvent quatre ou cinq. Aucune ne correspond strictement à une convention pluriannuelle d'objectifs.



Tableau 1
Détail des financements publics du « compte subventions »
(rapport financier)

Subventions publiques	Qualité, nombre	Montants (arrondis en k€)
Europe	FSE	114
Etat	Jeunesse et Sports, Affaires sociales, Travail-emploi, Culture, Equipement, Fasild	492
PDALPD		17
Conseils régionaux	2	44
Conseils généraux	4	115
Métropole	1	133
Autres collectivités locales et CCAS	Plus de 10	337
CAF	2	22
MSA		8
AFPA		20
Bailleurs sociaux	Plusieurs	16
EDF		7
Fondations	3	103
Autres		7
Total		1 435

- La quasi-totalité de ces conventions sont subordonnées à des actions très bien identifiées : chantiers d'insertion localisés par sites immobiliers, stages de formation ou d'accueil, dont toutes les caractéristiques sont définies lors de l'élaboration du projet de réhabilitation qui répond le plus souvent à un choix guidé par une collectivité locale ou d'un partenaire.
- Enfin, sont classées dans ce poste « Subventions » des financements d'origine privée : fondations, EDF..., car ces financements sont assimilés à des subventions.

Le second tableau (*tableau 2, en page suivante*), également extrait du rapport d'activité, présente le découpage fonctionnel de ces ressources réalisé par l'association.

Il en ressort que la quasi-totalité des conventions sont considérées comme des recettes d'activité étant donné leur caractère contractuel finalisé, bien que certaines d'entre elles s'apparentent davantage à un financement plus large d'activités ou de missions qui rentrent dans l'objet de l'association et ne sont pas directement réductibles à une prestation directe.

Sans cette possibilité de faire contribuer ces financements aux charges de structure, l'association ne serait plus en capacité de fonctionner. Ce classement, opéré par l'association, traduit bien une perception fonctionnelle qu'il est impossible de faire converger vers un strict découpage juridique ou économique approprié dans l'état actuel du système comptable associatif et des conventions établies.

Les entretiens avec les responsables sur les modalités d'octroi de ces financements publics retiennent plus précisément l'attention sur deux points.

- L'association doit déployer des efforts intenses et croissants pour organiser les recherches de financement, accélérer les versements, régler les problèmes de trésorerie, négocier les découverts bancaires... et mobiliser les multiples partenaires dans ce sens : « *Pour un même chantier il faut rencontrer : le service habitat, le service insertion, le service chantiers internationaux..., de chacune des collectivités : région, département, commune* », missions que ne peuvent plus assurer les bénévoles.

- Les subventions de fonctionnement général disparaissent progressivement et le système de conventionnement se développe en identifiant chaque action, ses objectifs et son contrôle vers un système prestataire. Cela oblige à un important travail administratif et comptable de suivi par convention qui engage des ressources croissantes, sans que ce temps soit pris en compte dans les conventions alors que les soutiens au fonctionnement de la structure diminuent du fait même de ce mode de conventionnement (entraînant moins de mutualisation et de synergie des activités) ⁽¹⁴⁾.

Parmi les questions soulevées, l'association s'interroge sur le point de savoir si un certain nombre de ces opérations ne vont pas devoir dans le futur faire l'objet d'appels d'offres pour répondre aux exigences juridiques de ces conventions.

Ce cas est loin d'être isolé et des propos similaires recueillis auprès d'autres associations de secteurs d'activité différents confirment le même degré d'interrogations et de préoccupations, d'autant plus prégnant que l'incompréhension prédomine sur la nature exacte et les enjeux réels de ces procédures ⁽¹⁵⁾. Lors d'un échange avec les responsables de l'association

(14) Les dirigeants parlent d'un double travail de comptabilité analytique : l'une selon un découpage classique et l'autre adaptée aux exigences de justification des dépenses pour certaines conventions.

(15) Ces exemples limités, mais aussi révélateurs, sont issus d'un travail de réflexion sur les approches fonctionnelles de ces ressources dans une étude réalisée pour la DIISES en 2007 et qui a fait l'objet d'un rapport : « Les ressources associatives non marchandes : bénévolat et subventions, approche méthodologique » (novembre 2007), dont les principales réflexions sont présentées dans cet article (Perrot, coord., 2007).

Tableau 2

(en milliers d'euros arrondis)

Détail des ressources

	2005	Répartition
Recettes d'activité	480	24 %
Subventions d'exploitation		
de fonctionnement	65	
sur activités	1 370	
Total subventions	1 435	72 %
Autres (transferts et reprises de provisions)	74	4 %
Total	1 989	100 %

locale du Pacte Arim, il a été rapporté que les collectivités locales transfèrent à présent leurs offres de service sous forme de marchés publics, mais leur demandent de continuer à assurer « bénévolement » un certain nombre de missions d'accueil.

Cette problématique, largement récurrente, ne cesse de s'amplifier, allant dans le sens contraire à celui attendu ou espéré par les associations. Le CNVA avait, dès 1988, énoncé des recommandations de façon à différencier les systèmes du conventionnement et du subventionnement, au motif que « *les subventions, qui représentent la participation au fonctionnement des associations, et la convention, qui concerne la contribution publique à des actions d'utilité sociale, sont complémentaires, la seconde ne se substituant pas aux premières* » (CNVA, 2007). Mais cette précision n'était pas de nature à lever le flou sur la notion de contrepartie et de prestation et l'évolution montre que cette voie n'a pas été suivie. À l'inverse, l'introduction des CPO a accru la diversité des pratiques de conventionnement.

Une clarification juridique est-elle envisageable ?

D'un point de vue strictement juridique, les commentateurs autorisés n'ont pas manqué de souligner que l'ambivalence des conventions de subventionnement soulevait de nouveaux problèmes sur la qualification de ces contrats et de leur ancrage administratif.

« *En intercalant entre la catégorie juridique des subventions et celle des marchés publics un nouveau type de contrats, le législateur a suscité un double problème juridique tenant, d'une part, à l'insertion de ces conventions d'objectifs créées par la loi de 2000 dans la théorie des contrats administratifs et ouvrant, d'autre part, la voie à l'apparition d'un véritable risque de requalification des subventions en marchés publics ou en délégations de service public* » (« Les risques de requalification des subventions aux associations en marché public ou en délégation de service public », D. Moreau, AJDA, 2002, p. 902).

Certains auteurs prennent des positions plus radicales, allant jusqu'à juger que « *les développements récents des notions de marché public et de délégation de service public condamnent aujourd'hui presque automatiquement l'existence de la convention d'objectifs et de moyens* »... À moins de considérer que celles-ci relèvent d'une logique propre, autre que celle de la commande publique, pour laquelle il conviendrait de construire un cadre rénové de la réglementation négociée (Nicinski, 2006) ou de laisser au juge le soin d'en décider à partir du faisceau d'indices qu'il retiendra afin de déterminer « *si le conventionnement est contractuel par essence, par construction ou non* » (Clément, 2005).

De telles interrogations chez les spécialistes du droit justifient l'incompréhension et l'inquiétude légitimes des acteurs et partenaires devant l'éventail des modalités de financement public. La plupart des décideurs s'engageant dans l'établissement de ces partenariats de projets manquent du niveau d'expertise requis, y compris au sein des collectivités locales, quand ils ne délaissent pas simplement de telles considérations techniques. Il suffit pour

(16) « L'Etat et les associations : avantages, exigences et risques d'une collaboration », contribution de plusieurs bureaux de la Direction des affaires juridiques, publiée dans *Le Courrier juridique des finances et de l'industrie*, n° 38, mars-avril 2006, 23 p.

s'en convaincre d'interroger les protagonistes concernés et de se pencher sur la littérature professionnelle, qui décrit à grands traits les risques encourus de « requalification des contrats »⁽¹⁶⁾, entretenant le doute et la confusion sur leur validité et des comportements de frilosité.

Le besoin de clarification a suscité des initiatives diverses de vulgarisation technique plus ou moins bien relayées auprès des associations.

« *La mise en place de la loi organique des lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, appliquée à toutes les administrations depuis janvier 2006, a consacré une évolution dans les relations des associations avec les collectivités locales. Les "indicateurs de performance" qu'elle implique de mettre en place nécessitent une culture de la "contractualisation". Aux traditionnelles subventions de fonctionnement, attribuées parfois de manière arbitraire, se substituent différentes formes de contractualisation qui ont en commun de définir un objectif à atteindre, les moyens mis en œuvre pour y parvenir et les techniques d'évaluation* » (*Associations mode d'emploi*, n° 86, février 2007).

Dans cet article intitulé « Les relations contractuelles : pour une confiance réciproque », sont successivement évoqués dans l'ordre qui suit, de façon très sommaire en quelques lignes, la DSP, délégation de service public, la CPO, convention pluriannuelle d'objectifs, le marché public et la mise à disposition. Autant de modes de financement public de plus en plus sélectifs qui doivent être positionnés en relation à l'ensemble des modalités du conventionnement avec les pouvoirs publics et des conditions sectorielles d'accès à ces financements. Ne pas en faire mention, pour éclairer les enjeux de tel ou tel contrat, peut laisser croire qu'ils se situent sur un même plan.

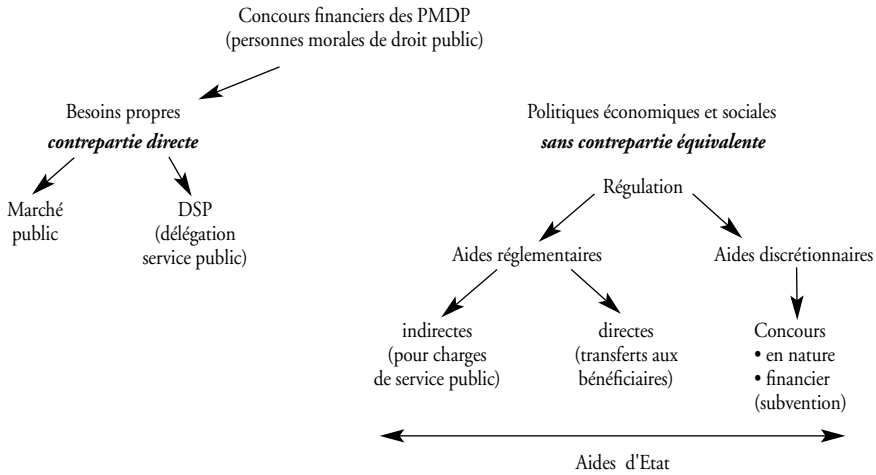
La publication d'un guide méthodologique : « mode d'emploi »

A l'initiative de plusieurs directions générales de services de l'Etat⁽¹⁷⁾, après avis favorable du CNVA, a été publié en avril 2007 un « guide méthodologique », destiné à faciliter le travail des autorités administratives et « *apporter aux dirigeants des associations, partenaires privilégiés de l'action publique, les informations nécessaires pour appréhender les caractéristiques de ces divers contrats ou conventions* ». Ce guide, de quarante pages très denses, est assorti de commentaires de jurisprudence. Il entend « *clarifier les termes de subvention, de marché public et de délégation de service public afin de leur permettre de choisir la procédure la mieux adaptée à chaque situation et d'identifier, notamment, les conditions dans lesquelles la technique de la subvention peut être utilisée sans encourir un risque de requalification par le juge [...], car certains gestionnaires publics [...] commettent une confusion entre subvention et prestations de services, entre convention d'objectifs et marchés publics* ».

Nous avons essayé de formaliser le plus fidèlement, dans le schéma 3 (*en page suivante*), l'éventail présenté des financements publics en fonction des caractéristiques contractuelles et en respectant la nomenclature du guide. Il subsiste une barrière inhérente à la lecture de ces textes réglementaires qui tient à l'utilisation de certains concepts par les non-initiés, dans le langage courant, avec un rapport éloigné de leur sens et de leur portée juridiques. Le mérite premier de ce guide est de tenter de réduire ces barrières,

(17) Initiative souhaitée par le Premier ministre à l'occasion de la clôture de la Conférence de la vie associative, à laquelle se sont associées les Direction des affaires juridiques, Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, Direction générale de la comptabilité publique et Direction générale des collectivités locales : « La subvention publique, le marché public et la DSP, Mode d'emploi », 1^{er} mars 2007, disponible sur Internet.

Schéma 3 Répartition des concours financiers de l'Etat réalisé à partir du guide de la DVAEF



(18) « La notion de subvention pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 », p. 22.

mais on mesure bien à sa lecture qu'il ne pourra empêcher d'éveiller la circonspection du lecteur à qui sont présentées plusieurs définitions de la subvention⁽¹⁸⁾ : celle « adoptée par le groupe de travail présidé en 2005 par M. Jean-François Collinet », celle « proposée par la circulaire du 3 août 2006 portant manuel d'application du Code des marchés publics » et l'évocation de celle retenue par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), même si c'est pour en montrer les éléments de convergence!

« Une contribution financière de la personne publique à une opération justifiée par l'intérêt général, mais qui est initiée et menée par un tiers. Il s'agira d'une subvention si l'initiative du projet vient de l'organisme bénéficiaire et si aucune contrepartie directe n'est attendue par la personne publique du versement de la contribution financière [...] » (Code des marchés publics, JO n° 179 du 4 août 2006).

Indépendamment, il est bien précisé l'autonomie du régime financier des subventions par rapport à celui champ de la commande publique, auquel il est donné une large place ainsi qu'aux risques de requalification, faisant ainsi écho à ceux qui manifestent leur inquiétude à juste titre. Le régime de la subvention entre dans celui de l'aide discrétionnaire, mais reste « déterminé par les dispositions réglementaires le régissant, complétées le cas échéant par les stipulations contractuelles liant le bénéficiaire et la personne publique ». Il est ajouté qu'« en raison de la réforme des modes opératoires de l'administration engendrée par la LOLF, l'administration devrait désormais être plus présente dans la finalisation et la conception d'un projet d'action qu'elle subventionnera ».

Ce guide qui a vocation à clarifier le statut des « aides d'Etat » à destination des opérateurs privés, qu'ils soient lucratifs ou non lucratifs, n'accorde pas de place au traitement juridique des conventions de subventionnement (en dehors des obligations liées aux seuils légaux) qui restent du domaine des circulaires ministérielles ou des réglementations spécifiques. Il est également peu explicite sur la façon d'aborder la notion centrale de contrepartie pour décider du statut de la subvention. Pourtant, elle semble constituer l'enjeu majeur pour établir si le financement public est octroyé pour compensation de cette contrepartie ou s'il doit s'assimiler à une aide (sans contrepartie) ⁽¹⁹⁾.

Au final, le champ des problématiques du financement des associations qui se situent précisément sur les frontières floues existant entre ces différentes situations ne sont qu'en partie effleurées dans ce guide. En sont totalement exclues les modalités de régulation d'un cadre partenarial, en partie sous-jacent ou immergé, qui permettrait aux différents acteurs de se positionner pour articuler les moyens de construire des engagements réciproques de longue durée, mais tel n'était pas son objet.

(19) A l'appui de cet enjeu est produite dans le guide une citation extraite du *Bulletin juridique des contrats publics* qui, à propos de cette incertitude, relève que, « dans un cas, c'est l'intention d'acquiescer un bien ou un service, que l'on a soi-même défini; dans l'autre, c'est la volonté d'aider à la réalisation d'une situation que l'on a pas définie, ni même parfois envisagée, mais que l'on a intérêt à voir se réaliser » (n° 38, janvier 2005, étude de la Direction des affaires juridiques sur le thème des relations entre l'Etat et les associations).

Conclusion : analyser le cadre des relations contractuelles des associations avec les collectivités

Ce rapide tour d'horizon recèle plusieurs niveaux de problématiques, en partie récurrentes, dont nombre d'entre elles sont identifiées par les travaux du CNVA et de la CPCA (rapports d'activité 2007), mais sans aller jusqu'à s'appesantir précisément sur les enjeux du caractère de plus en plus hétérogène des pratiques de conventionnement des subventions publiques sur le terrain des collectivités notamment envers les associations de solidarité.

Comme on peut le constater, la formalisation réglementaire et contractuelle de l'ensemble des procédures d'accès aux financements publics induit des réponses de plus en plus différenciées selon la personnalité des acteurs publics qui ont en charge l'affectation de ces financements et/ou selon les organismes privés qui désirent les obtenir. Ce climat engendre des facteurs qui brouillent la construction du partenariat souhaité entre les associations et les pouvoirs publics, au nom duquel précisément sont élaborés ces dispositifs relationnels. Parmi ces facteurs, rappelons :

- le contexte d'« insécurité juridique » sur la nature des conventions entre collectivités et associations et la difficile appréhension des risques réels ;
- le « manque de visibilité » des acteurs et les problèmes de coordination (multipartenariat) entre eux ;
- la contradiction entre l'annualité des budgets publics et les engagements pluriannuels ;
- la compétition accrue des associations avec le secteur lucratif (et entre elles) ;
- une gestion de plus en plus « financiarisée » et « judiciairisée », introduite par ses évolutions...

(20) A propos d'un tel enjeu, on pourra se reporter avec profit à : « Evaluer la production associative par les pouvoirs publics : du contrôle à la coproduction des critères ? », Richez-Battesti, 2006.

(21) Cf. « Définition et mesure de la « valeur ajoutée sociale dans les associations », P. Perrot, *Recma*, n° 301, 2006.

D'un côté, ce mouvement engage surtout les acteurs associatifs émergents de l'économie sociale et solidaire à ne pas succomber au désenchantement ou aux charmes de l'« entreprise », mais à continuer de chercher à innover dans l'organisation sociale de leurs activités, la déclinaison de leurs projets et de leurs outils d'évaluation⁽²⁰⁾ (y compris comptables⁽²¹⁾), qui constituent un meilleur gage de reconnaissance institutionnelle que le renforcement de compétences administratives et juridiques dont ils ne disposent pas. D'autant que ces compétences n'ont pas à entrer dans le champ

Tableau 3
Typologie des relations contractuelles des associations
avec les pouvoirs publics en fonction des modes de régulation
et de financement

	Marché public	DSP	Lois sociales	Aides d'Etat		
Initiative	Publique		Mixte	Privée		
Mission	Service public			Intérêt général		Intérêt local
Contrepartie	Besoin interne	Externalisation	Sans contrepartie équivalente ou directe			
Action	« Faire »	« Faire faire »	« Faire ensemble »	« Aider à faire »	« Faire avec, aider à faire »	
Relation	Contrat		Autorisation habilitation	Agrément « Utilité publique »	Partenariat d'utilité sociale	Discretionnaire et contingente
Régulation	Concurrentielle		Tutélaire	Non marchand	Conventionnée	Non marchand
Tarification valorisation	Marché	Privée (compensation)	Tarification dotation		Coût partiel ou complet de l'activité	
Ressource	Publique	Privée	Publique, prélèvement social		Hybride	
Obligation	Service fait	Cahier des charges	Bénéficiaires qualité	Objet social	Convention d'objectif	Aucune
Contrôle	Direct		Tutelle	Transparence	Seuils/privé	Privé
Classification comptable	Vente	Vente	Produits de tarification	Dons, subventions	Prestations, conventions	Cotisations subventions
Exemples de secteur associatif	« Entreprises associatives prestataires » *		Sanitaire et social, associations gestionnaires	ONG, causes nationales	Insertion, services de proximité, associations de solidarité	Associations de membres

* Au sens de V. Tchernonog, (2003).

de leurs compétences spécifiques, car elles n'ajoutent en rien à la valeur ajoutée sociale de leurs projets.

De l'autre bord, ce mouvement devrait conduire les responsables des collectivités à ne pas se contenter d'une mise en conformité réglementaire et frileuse de ces contrats, mais bien à réfléchir résolument aux perspectives d'aménagement de ces contrats pour assurer le développement des projets associatifs qu'il est dans leurs missions de soutenir dans le long terme, parce qu'ils sont devenus des facteurs essentiels pour les dynamiques sociales des territoires, au même titre que des structures plus anciennes et éprouvées.

Parallèlement, cette évolution montre, si besoin était, qu'il importe d'approfondir l'analyse des conditions d'accès des associations aux ressources publiques pour en saisir les enjeux réels et être en mesure d'alimenter le dialogue nécessaire et objectif entre les acteurs à ce sujet – si l'on entend faire vivre ces partenariats. La tentative présentée ici d'identifier un découpage sectoriel des associations à partir d'une typologie des problématiques actuelles de partenariat et de financement public pourrait permettre d'avancer sur cette voie (*voir le tableau 3*). Il reste en effet tout à fait concevable de pouvoir s'inspirer des expérimentations de partenariats déjà existants (tel celui du sanitaire et social) et de s'appuyer sur des formes nouvelles d'organisation (la Scic, société coopérative d'intérêt collectif, par exemple) pour faire émerger nouvelles conventions relationnelles adaptées à ce secteur plus spécifique des associations de solidarité qui est entré dans une phase de maturité et dont l'utilité sociale n'est plus à démontrer. ●

Bibliographie

Chauvière Michel, « Entre service public, non-lucrativité et droit des affaires : incertitudes et chances du secteur social », in Humbert C. (coord.), *Institutions et organisations de l'action sociale, crise, changements, innovations ?* L'Harmattan, 2003, p. 51-75.

CNVA, *Bilan de la vie associative 2004-2007*, La Documentation française, mai 2007.

CPCA, « L'économie sociale des associations », *Plateforme économie sociale*, avril 2007.

Chopart J.-N., Neyret G., Rault D., *Les dynamiques de l'économie sociale et solidaire*, La Découverte, 2006, 288 p.

Clément Joël, « Point de vue sur le conventionnement tripartite », dans *Les contrats d'objectifs et de moyens : vers le tout contractuel dans le secteur médico-social*, dossier publié par le CREA Rhône-Alpes en janvier 2005.

Decool Jean-Pierre, « Des associations en général... Vers une éthique sociétale », rapport remis au ministre de la Vie associative, mai 2005.

Drapéri Jean-François, *Comprendre l'économie sociale*, Dunod, 2007.

DVAEF, Direction de la vie associative de l'emploi et des formations, « La subvention publique, le marché public et la DSP, mode d'emploi », 1^{er} mars 2007.

Eme Bernard, « Gouvernance territoriale et mouvements d'économie sociale et solidaire », V^{es} Rencontres interuniversitaires du réseau de l'économie sociale et solidaire, Marseille, mai 2005, 20 p.

Eme Bernard, « La question de l'autonomie de l'économie sociale et solidaire par rapport à la sphère publique », dans *Les dynamiques de l'économie sociale et solidaire*, sous la dir. de J.-N. Chopart, G. Neyret, D. Rault, La Découverte, 2006, 286 p.

Koulytchizky Serge, « Place de l'économie sociale dans la construction de l'intérêt général à partir de l'initiative locale, les pays en France », *Recma*, n° 302, 2006, p. 67-82.

Laville J.-L., Nyssens M. (sous la dir.), *Les services sociaux entre associations, Etat et marché*, La Découverte, 2001, 285 p.

Lazuech Gilles, « Les transformations de l'Etat social : l'exemple du secteur de l'insertion par l'activité économique », colloque « Etat et régulation sociale », CNRS, Paris-I, septembre 2006.

Nicinski Sophie, « Les associations et le droit administratif : plaidoyer pour la convention d'objectifs et de moyens », *Lexis Nexis*, juin 2006, p. 7-13.

Richard P., « Solidarité et performance, les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques », rapport remis au ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'Etat, décembre 2006.

Richez-Battesti Nadine, « Evaluer la production associative par les pouvoirs publics : du contrôle à la coproduction des critères ? », dans l'ouvrage d'Engels Xavier (sous la dir.) *et alii, De l'intérêt général à l'utilité sociale*, L'Harmattan, 2006, 280 p.

Tchernonog Viviane, « Associations et financements publics », *Recma*, n° 258, 3^e trim. 1995, p. 17-29.

Tchernonog Viviane, « Logiques associatives et financements du secteur associatif », rapport de la Mire, décembre 2000, 100 p.

Tchernonog Viviane, « Ressources, financements publics et logiques d'action des associations », *Recma*, n° 282, novembre 2001, p. 42-63.

Tchernonog Viviane, « Les associations en France, poids, profils et évolutions », publication de l'Ades, novembre 2007.

Tchernonog Viviane et Hely Matthieu, « Les formes de l'action associative, essai de typologie à partir d'une enquête statistique », dans *Les associations entre bénévolat et logique d'entreprise*, PUR, Presses universitaires de Rennes, 2003, p. 25-48.

Uniopss-Uniopss, *Rentrée sociale 2007-2008*.

Verollet Yves, « Le développement des services à la personne », rapport présenté au Conseil économique et social, janvier 2007.

Annexe 1

Une association d'insertion régionale

Structure agréée: insertion, formation. Les agréments pour les chantiers d'insertion doivent être renouvelés chaque année.

Membre du réseau national (cinquante ans d'existence).

Adhérents: 77 familles, 24 individuels et 24 personnes morales (associations et organismes sociaux et publics).

Domaines d'activité: insertion habitat, formation, IAE, chantiers internationaux.

Quelques chiffres d'activité (année 2005)

	Association	Insertion, chantiers	Total
Salariés	34	82	116
Bénévoles	15	82 (chantiers internationaux)	
Volontaires		10	
Activités		129 chantiers, 87 logements réhabilités	

Détail des contrats aidés sur une seule année:

- 60 contrats emploi-solidarité;
- 32 contrats d'accompagnement dans l'emploi;
- 3 contrats emploi consolidé;
- 3 contrats d'avenir.

Pour le suivi social, l'association a une dizaine de partenaires institutionnels prescripteurs; pour les publics accueillis en stage, une quinzaine de prescripteurs institutionnels.

Annexe 2

Principaux textes de référence dans l'ordre chronologique ayant vocation à organiser les financements des pouvoirs publics aux associations

Texte	Date, réf.	Contenu
Circulaire Premier ministre	N° 2010, 27.1.1975, non publiée au JO	Formes et conditions d'attribution des aides publiques des collectivités : règles, contrôles...
Circulaire Premier ministre	N° 3300/SG, 15.1.1988, JO 7.4.1988	Convention si le montant de la subvention est supérieur aux seuils marchés publics de fournitures (180 kF à l'époque)
Loi ATR (administration territoriale de la République)	6.2.1992	Annexion des comptes annuels des associations aux comptes administratifs
Loi Sapin	29.1.1993	Définition des obligations des associations subventionnées
Circulaires	7.6.1996, JO 12.6.1996	Règles d'établissement de conventions-cadres pluriannuelles
Règlement comptable (arrêté ministériel)	16.2.1999, rég. 99-01	Modalités d'établissement des comptes des associations et des fondations
Loi (transparence financière)	12.4.2000, art. 10	Convention si subvention supérieure à 23 k€
Décret d'application	6.6.2001, n° 2001-495	Application loi
Circulaire Premier ministre	PMRX0004523C, JO 2.12.2000	Extension des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) à l'ensemble des services de l'Etat : « véritable partenariat », avec un modèle
Charte des engagements réciproques	1 ^{er} .7.2001	Intensification de la coopération mutuelle, confiance et partenariat
Code des marchés publics	7.9.2001, décret 2001-806	Clause article 30 : services sociaux, liste des services concernés
Circulaire ministère de l'Emploi et de la Solidarité	N°s 2002-30 et 2002-32, 4.5.2002	Concernant la distinction entre la commande publique et le subventionnement en matière d'insertion et de qualification professionnelle
Circulaire Premier ministre	24.12.2002, JO 301, p. 21697	Modalités d'instruction des demandes de subvention
Arrêté	24.5.2005 abrogé, 11.10.2006, entrée en vigueur 2007	Présentation du compte rendu financier
Ordonnance	28.7.2005, n° 2005-856	Simplification du régime des libéralités et de la publicité des comptes annuels des associations et des fondations
Décret	21.3.2006, n° 2006-335	Publication des comptes, subvention supérieure à 153 k€ dépôt des comptes en préfecture, commissaire aux comptes (CAC)
Circulaire	3.7.2006	Régime des aides des collectivités locales
Circulaire Premier ministre	16.1.2007, n° 5193/SG, JO 17.1.2007	Nouveau modèle de convention CPO, durée maximale quatre ans, dossier commun de demande de subvention