

4

Les modes de contractualisation collectivités/acteurs de l'ESS

> *Points de RepèrESS*

Subvention, conventions pluriannuelles d'objectifs, appel à projets, recueil d'initiatives, marché public, délégation de service public... Les modes de partenariat et de contractualisation entre acteurs de l'ESS et collectivités sont divers mais ne sont pas équivalents. Quels sont les avantages et les contraintes de la subvention ? À quelles conditions une subvention est-elle compatible avec la réglementation européenne ? Le recours à un marché public apporte-t-il plus de garantie juridique ?

S'appuyant sur le cadre législatif actuel, sur les rencontres organisées sur ce thème par le RTES et sur des pratiques de collectivités, voici quelques points de repères à destination des élus et techniciens.

Décembre 2015
Actualisé en septembre 2025



1 Subvention ou commande publique : un choix d'action publique

Les relations entre autorités publiques et acteurs de l'ESS connaissent de profondes transformations. Réforme des règles budgétaires et comptables de l'État, transfert de compétences entre l'État et les collectivités, contraintes budgétaires et réglementation européenne... sont autant de facteurs qui ont conduit à d'importantes modifications des modes de financements publics envers les acteurs de l'ESS. La loi sur l'ESS, adoptée en juillet 2014, a permis l'inscription de la subvention au niveau législatif et ainsi de sécuriser ce mode de financement.

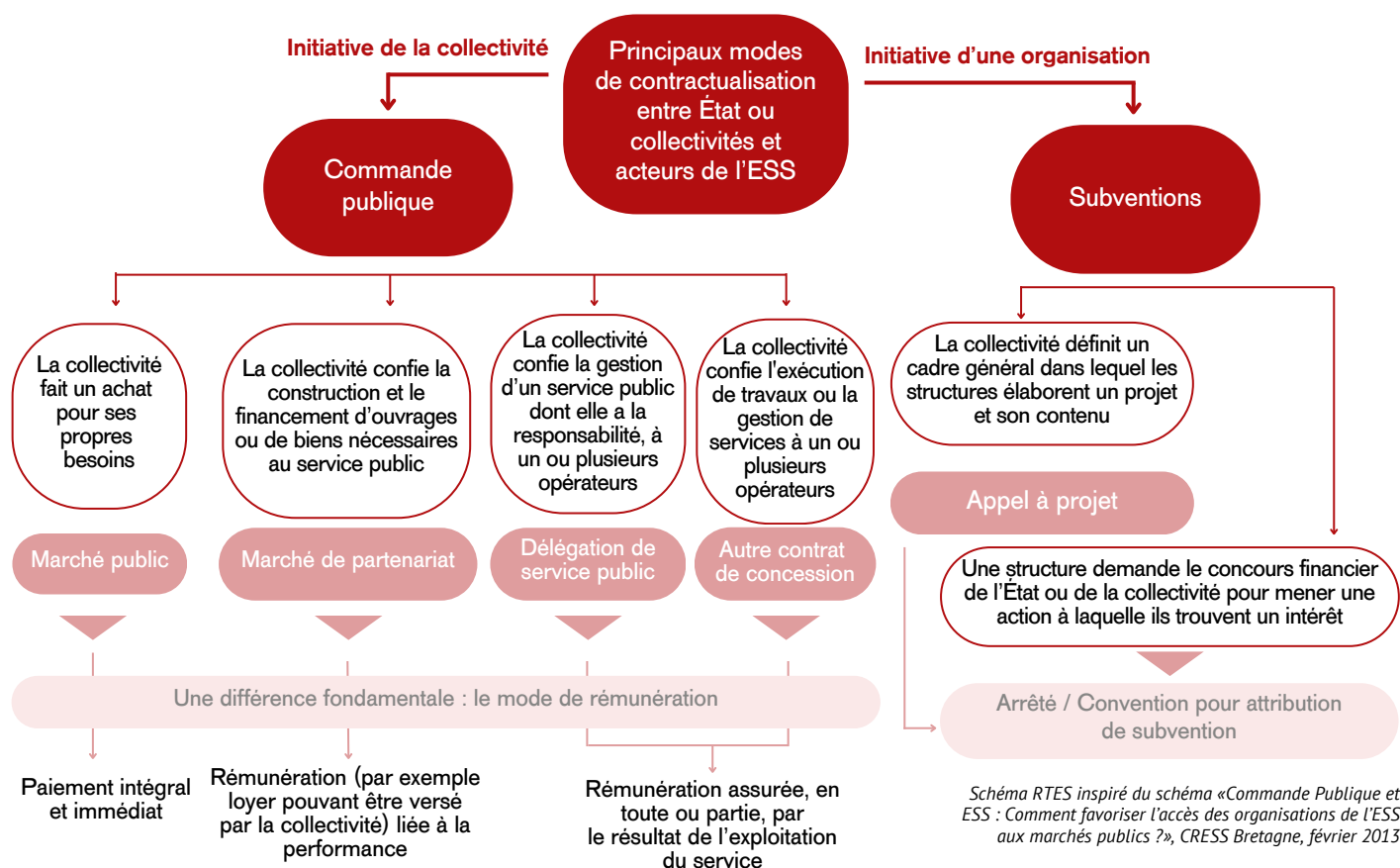
Subvention ou commande publique répondent à des objectifs et des logiques différentes, qu'il importe de connaître afin de permettre aux élus d'avoir le choix dans la mise en oeuvre de leur politique publique. Parmi les modifications notables de ces dernières années, le recours aux marchés publics tend à se généraliser sur des secteurs où la subvention était le mode de contractualisation dominant*.

* Les subventions représentaient 34% du budget des associations en 2005 contre 20% en 2020 et dans le même temps, la commande publique est passée de 17% à 29% dans le budget des associations. Viviane Tchemonog, Le paysage associatif français, Dalloz Juris Editions 2023.

“Les relations contractuelles avec les associations s'inscrivent à tous les échelons des collectivités et de l'État. Or, deux phénomènes conjugués tendent à réduire la capacité d'innovation associative en période de contraction des budgets publics : la montée en puissance d'appels à projets trop encadrés et la progression significative de l'application parfois inadaptée des règles de la commande publique.”

Extrait de la circulaire n° 5811-SG du 29 septembre 2015

Les principaux modes de contractualisation peuvent être schématisés comme suit :



Ce schéma met en évidence la principale distinction entre la commande publique et la subvention : la commande publique a pour objectif la satisfaction des besoins des collectivités publiques, les subventions ont pour objectif de rendre possible le projet associatif ou de l'organisme privé qui a un but d'intérêt général.

Mais dans la réalité, les choses sont plus complexes, et la question de l'initiative n'est pas toujours simple à identifier ; en particulier dans le cadre de politiques locales d'ESS, souvent co-construites avec les acteurs.

2 La commande publique

Si la collectivité achète un produit ou un service, la commande publique peut être un outil adapté. Le droit de la commande publique repose sur 3 grands principes :

- Principe de liberté d'accès à la commande publique
- Principe d'égalité de traitement des candidats
- Principe de transparence des procédures

La loi Climat et Résilience de 2021 prévoit l'intégration obligatoire, à compter de mi-2026, de considérations environnementales dans tous les contrats de la commande publique et de considérations sociales dans les marchés publics supérieurs aux seuils européens. Pour ce faire le Plan National des Achats Durables (PNAD) 2022-2025 fixe deux objectifs : 100% des contrats de la commande publique avec au moins une considération environnementale et 30% ayant une considération sociale et propose des outils pour les atteindre d'ici fin 2025.

En outre, des marchés réservés sont possibles depuis 2016, aux côtés du secteur du handicap, pour les structures d'insertion par l'activité économique et, à certaines conditions, pour les entreprises de l'économie sociale et solidaire ([voir Points de RepèreSS "Marchés publics & ESS" du RTES](#)).

L'article L. 2111-3 du code de la commande publique prévoit l'obligation, pour tous les acheteurs dépassant 50 millions d'euros HT d'achats annuels, d'adopter et de publier un schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables (SPASER) ([voir Points de RepèreSS "Les SPASER" du RTES](#)).

3 La subvention

Le législateur a défini, en 2014, pour la première fois les caractéristiques de la subvention, telles que dégagées par la jurisprudence et la doctrine. La subvention est un mode de financement des associations aussi sécurisé juridiquement que la commande publique, plus favorable à leur capacité d'innovation et à leur vitalité démocratique.

Complétant la définition de la subvention par la loi ESS, la circulaire du 29 septembre 2015 a comme objectif de favoriser dans la durée le soutien public aux associations. Elle rappelle quelques règles pouvant être appliquées par les collectivités (l'avance automatique, le dossier permanent, des dossiers sur le mode déclaratif avec certification des informations communiquées, une liste limitée de pièces,...) et donne le cadre complet de l'instruction, du contrôle et de l'évaluation des subventions. Enfin, elle clarifie le cadre juridique régissant les subventions versées par les pouvoirs publics aux associations, notamment au regard des évolutions de la réglementation européenne.

La circulaire propose des modèles concertés de convention pluriannuelle, qui peuvent être utilisés par les collectivités territoriales et une grille d'analyse des services d'intérêt général non économiques. Enfin, elle introduit l'idée d'un recueil d'initiatives, répondant ainsi en partie à la demande du RTES de favoriser les dynamiques de co-construction : *« favoriser le recueil d'initiatives associatives doit permettre le renouvellement des politiques publiques tout en reconnaissant plus largement le rôle joué par les associations dans la mise en oeuvre de l'action publique »* (annexe 1 de la circulaire). **Le guide d'usage de la subvention publique actualisé en 2022-2023** définit le recueil d'initiatives.

A. L'appel à projets

Aujourd'hui, les appels à projet sont des modalités de soutien de plus en plus fréquemment utilisées par les collectivités locales. Ils donnent lieu à des subventions et permettent à la collectivité de préciser les orientations qu'elle souhaite soutenir, et font appel à l'initiative des acteurs privés. Si un recours systématique aux appels à projets peut fragiliser la relation entre acteurs et collectivités, il peut être un moyen pertinent pour susciter des projets dans des domaines jugés prioritaires par la collectivité.

Mais attention à la formulation de certains appels à projets qui s'apparentent à des cahiers des charges de marchés publics !

Quelques conditions doivent être réunies :

► Respecter l'initiative associative

L'initiative est le critère principal permettant de différencier la commande publique des subventions. Dans le cas de l'appel à projets, il s'agit pour la collectivité de définir un cadre général (objectifs, thématiques et besoins repérés) dans lequel les structures sont invitées à présenter des projets y correspondant. Mais l'initiative et le contenu du projet appartiennent à la structure seule. Un appel à projet trop formaté rend impossible l'initiative.

► Inciter à la coopération plutôt qu'à la mise en concurrence

Dans le cadre d'appel à projets, les acteurs de l'ESS peuvent être mis en concurrence entre eux (voire avec d'autres acteurs). Il peut être intéressant de travailler en amont les termes de l'appel à projets avec les acteurs et/ou d'inciter aux démarches de mutualisation et de coopération entre acteurs. Ainsi, on évite que des acteurs se « spécialisent » dans les réponses aux appels à projets au détriment d'autres.

B. Subvention et cadre européen

De nombreuses structures, d'ESS y compris associatives, exercent de manière régulière une activité économique. À quelles conditions l'octroi d'une subvention est-elle compatible avec la réglementation européenne ? 2 principes importants :

- **Le principe de transparence, d'égalité de traitement et de non-discrimination,**
- **Le principe de l'interdiction des aides publiques pour les entreprises,** avec plusieurs types de dérogations possibles : aides de minimis, SIEG, aides purement locales, aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine, en faveur de l'accès des PME aux financements,... voir notamment le Règlement général d'exemption par catégorie.

Une association sans but lucratif exerçant pour partie une activité économique sera qualifiée d'entreprise pour cette part de son activité.

Le fait que l'activité concernée puisse être de nature « sociale » n'est pas en soi suffisant pour faire exception à la qualification d'activité économique au sens des aides d'Etat.

L'activité peut être qualifiée d'économique même si la rémunération du service n'est pas supportée par le bénéficiaire direct.

Constitue une entreprise au sens du droit européen toute entité qui exerce une activité économique de manière régulière, quel que soit son statut juridique, son mode de financement et sa finalité lucrative ou non. La circulaire du 29 septembre 2015 précise « **en pratique, seuls les soutiens apportés chaque année à quelques milliers d'associations réalisant des activités économiques sont susceptibles d'être concernés par la réglementation européenne relative aux aides d'Etat** ».

► Veiller à ne pas freiner l'innovation

Les acteurs de l'ESS ont une capacité d'innovation, au plus près du terrain et sont souvent les premiers à répondre à un besoin en définissant un projet répondant à ce besoin. Un appel à projets trop cadré risquerait de limiter cette innovation.

Si l'activité est économique, la collectivité peut accorder un financement, mais à certaines conditions :

- **Le montant des aides est inférieur à 300 000 euros ou 750 000 euros pour un Service d'Intérêt Economique Général sur 3 ans** : les aides sont réputées ne pas affecter la concurrence (règle de minimis),
- **Le montant des aides se situe entre 750 000 euros sur 3 ans et 15 millions d'euros annuels** pour une activité de SIEG. En application du paquet Almunia, une subvention publique versée à une association exerçant une activité de SIEG est compatible si :
 - l'objet d'intérêt général ou la charge de service public est clairement exposé dans la convention, l'arrêté ou la décision d'attribution ("mandat"),
 - la modalité de détermination de la subvention (budget, barème) compensant strictement les coûts de l'exécution de la charge de service public est de même clairement exposée dans l'acte attributif,
 - la convention, l'arrêté ou la décision précise les modalités de contrôle et de reversement d'un éventuel excédent trop-versé de subvention ("surcompensation") au-delà d'un bénéfice (ou "excédent de gestion") raisonnable.
- **Au-delà de 15 millions d'euros**, il faudra notifier préalablement à la Commission (sauf aides accordées à des hôpitaux ou à des services répondant à des besoins sociaux concernant les soins de santé et de longue durée, la garde d'enfants, l'accès et la réinsertion sur le marché du travail, le logement social ou l'inclusion sociale des groupes vulnérables).

Activité économique ou non ?

Si la part de l'activité de l'association pour laquelle la subvention est demandée n'est pas économique, la subvention ne relève pas de la réglementation européenne des aides d'Etat. Afin de qualifier le caractère économique ou non économique, une démarche en entonnoir est précisée par l'annexe 4 de la circulaire du 29 septembre 2015 :

- l'examen de la nature de l'activité au travers du produit ou du service auquel elle donne lieu : « les services essentiels ou collectifs en l'absence d'usagers ou de bénéficiaires identifiables ne sont pas à priori économiques » par exemple,
- l'examen de l'environnement dans lequel intervient l'association : environnement concurrentiel / potentiel (définition du périmètre territorial ou de la zone de chalandise) par d'autres opérateurs qui poursuivent un but lucratif
- l'examen des conditions d'exercice du service de l'activité : prix des produits ou services et modulation éventuelle, recherche de bénéfice, mode de gestion (exemple crèche parentale), existence d'un agrément, degré d'autonomie par rapport aux autorités publiques...

→ Si l'activité est économique, l'administration examine la situation de l'association au regard des seuils prévus par la réglementation des aides d'Etat.

Quelques idées reçues

La subvention ne serait pas contrôlable

FAUX Le contrôle de l'action de l'association, s'il est prévu dans la convention, ne se limite pas à un simple contrôle sur la prestation, objet de la convention, et sur les pièces du marché (comme dans un marché public). Il est possible de suspendre, à tout moment, le versement des fonds si l'association ne respecte pas ses obligations contractuelles. Ces fonds sont restitués si l'activité n'est pas réalisée. Il est possible de mettre fin, de manière anticipée, à la convention en versant seulement l'indemnité du préjudice subi à l'association (et non pas le manque à gagner comme dans le cas des marchés publics).

Le marché public serait plus sûr juridiquement

FAUX Moins d'une dizaine de contentieux sur les subventions ont été recensés contre plus de 4500 sur les marchés publics en 2019.

La subvention publique serait plus chère que le marché public

FAUX La subvention comprend une part d'autofinancement (bénévolat, mécénat, etc.) et ne couvre ainsi qu'une partie du coût réel de l'activité, contrairement au marché public dont le prix est la contre-valeur économique du service rendu à la collectivité. On a pu estimer que le coût d'une activité est de 15 à 20% moins cher avec une subvention qu'avec un marché public.

Source : Mode d'emploi de la Convention pluriannuelle d'objectifs (CPO), conférence permanente des coordinations associatives, 2011.

4 Les SIEG

Les services d'intérêt économique général (SIEG) sont des services de nature économique dont un acteur public (Etat ou collectivité) considère qu'ils revêtent un caractère d'intérêt général. A ce titre, ils peuvent bénéficier de financements pour remplir des obligations de service public ([voir Points de RepèreSS "SIEG & collectivités" du RTES](#)).

A retenir :

- Pour bénéficier des dispositions protectrices du bon accomplissement des missions d'intérêt général définies à l'article 106.2 TFUE, les entreprises doivent être chargées de la gestion du SIEG par un ou plusieurs actes officiels de mandat,
- L'autorité publique organisatrice dispose d'un large pouvoir pour qualifier une activité de SIEG sous réserve d'absence d'erreur manifeste,
- Le SIEG doit être défini en référence à une mission particulière d'intérêt général et se décliner par des obligations de service public qui s'imposent aux entreprises qui sont chargées de sa gestion et qui peuvent faire l'objet d'une compensation financière,
- Une structure peut se voir confier plusieurs SIEG,
- « SIEG et subvention n'ont rien d'antinomique » (annexe 1 de la circulaire du 29 septembre 2015).

5 Lexique

Aides d'État

« Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ».

On peut qualifier une aide d'aide d'État lorsque les 4 critères suivants sont remplis : une aide accordée à une entreprise, par l'État au moyen de ressources publiques, procurant un avantage sélectif, et affectant les échanges entre États membres et la concurrence.

Paquet Almunia

Le « paquet Almunia », du nom du vice-président de la commission européenne en charge de la concurrence, José Joaquín Almunia Amann, est en vigueur depuis 2012, et actualise le « paquet Monti-Kroes » de 2006 relatif aux SIEG.

Il se compose de plusieurs textes :

- la décision d'exemption de notification (pour les compensations inférieures à 15 millions d'euros par an, ou pour certaines activités comme les hôpitaux ou le logement social).
- un règlement relatif aux compensations de minimis (seuil de 750 000 euros sur 3 ans pour les entreprises chargées de la gestion de SIEG).
- et deux communications (l'une sur l'encadrement des compensations de SIEG à vocation plus commerciale, l'autre très générale qui clarifie les concepts des règles sur les compensations de SIEG, par exemple les notions d'entreprises et d'activités économiques).

Mandatement

Le paquet Almunia revient aussi sur la définition du mandat, c'est-à-dire au sens européen « l'acte officiel par lequel l'autorité publique désigne l'entreprise chargée de la gestion d'un SIEG ». Sa forme demeure déterminée par chaque État membre mais il doit obligatoirement faire référence à la décision et spécifier les éléments suivants : la nature et la durée des obligations de service public ; l'entreprise et, s'il y a lieu, le territoire concerné ; la nature des droits exclusifs ou spéciaux éventuellement octroyés ; les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation.. Les exemples de conventions pluriannuelles proposés par la circulaire du 29 septembre 2015 intègrent les éléments obligatoires du mandat indiqués ci-dessus.

Règlement général d'exemption par catégorie

Des aides, peu susceptibles de fausser la concurrence dans le marché unique, sont autorisées. On les trouve dans le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) : par exemple, les aides à finalité régionale en faveur du développement urbain, les aides en faveur de l'accès des PME au financement, les aides aux pôles d'innovation et de compétitivité ; aux infrastructures ayant un effet local sur le développement social et l'emploi ; les aides à l'embauche de travailleurs défavorisés, les aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine,...

Règles de minimis

Montant maximal des aides de toutes natures qui sont considérées comme n'ayant aucune incidence sur la concurrence et les échanges dans le marché intérieur, et ne doivent par conséquent pas être notifiées à la Commission pour autorisation. Ce montant est fixé à 300 000 euros et à 750 000 euros pour des SIEG sur une période de 3 exercices fiscaux.

SIEG

« Les SIEG sont des activités économiques remplissant des missions d'intérêt général qui ne seraient pas exécutées (ou qui seraient exécutées à des conditions différentes en termes de qualité, de sécurité, d'accessibilité, d'égalité de traitement ou d'accès universel) par le marché en l'absence d'une intervention de l'État ». (Guide Commission européenne du 18 février 2013).

Subvention

La subvention est définie comme suit dans l'article 59 de la loi relative à l'ESS du 31 juillet 2014 : « Constituent des subventions les contributions facultatives de toutes natures, attribuées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la conduite d'une action ou au financement de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions ou activités sont initiées, définies et mises en oeuvre par les organismes bénéficiaires. Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités qui les accordent ».

Pour aller plus loin :

- [la circulaire n°5811-SG du 29 septembre 2015 sur la vie associative](#),
- [le guide d'usage de la subvention actualisé en 2022-2023](#).

Retrouvez sur www.rtes.fr :

- [le Points de RepèreESS "SIEG & collectivités"](#),
- [le Points de RepèreESS "Les SPASER"](#),
- [le Points de RepèreESS "Marchés publics & ESS"](#).

