



Avis du Haut Conseil à la Vie Associative

**sur le lancement, le 15 décembre
2020, d'un marché public relatif
à la mise à disposition d'une
plate-forme téléphonique
d'écoute, d'information et
d'orientation sur le champ des
violences sexistes et sexuelles**

Adopté le 6 mai 2021

Préambule

Conformément à l'article 63 de la Loi n°2014-856 du 31 juillet 2014, le Haut Conseil à la vie associative a été saisi par un réseau de 122 associations ayant un objet statutaire comparable issus de 61 départements et de 12 régions françaises. L'objet de cette saisine porte sur le lancement, le 15 décembre 2020, d'un marché public relatif à la mise à disposition d'une plate-forme téléphonique d'écoute, d'information et d'orientation sur le champ des violences sexistes et sexuelles.

Il est à noter que, même si cette plate-forme existe depuis 1992 - sous différentes formes et appellations pour se stabiliser, en 2007, en un numéro largement approprié par le grand public, et particulièrement par les victimes, le 3919 - et si l'Etat ne remet nullement en cause la qualité du travail de la Fédération nationale solidarité femmes, propriétaire et animatrice de cette plate-forme, celui-ci a toutefois exprimé sa volonté de reprendre le pilotage et la responsabilité d'un dispositif d'écoute de femmes victimes de violence. Dès lors, il a pensé nécessaire d'éviter le risque de requalification de la subvention accordée jusque-là à l'association en contrat de prestation de services pour son compte, d'où l'obligation, selon lui, de passer par la commande publique.

Par une décision en date du 25 janvier 2021, la directrice générale de la cohésion sociale a toutefois déclaré sans suite le marché public relatif à la gestion d'un service téléphonique d'écoute, d'information et d'orientation sur le champ des violences sexistes et sexuelles. Elle a ajouté que cette décision résultait du choix de procéder à une redéfinition du mode de gestion des interventions possibles en matière de lutte contre les violences faites aux femmes.

Au-delà de cet abandon, le réseau a souhaité solliciter l'avis du HCVA en sa qualité d'organisme consultatif expert placé auprès du Premier ministre afin qu'il se prononce sur cette question en ce qu'elle intéresse la totalité des associations et qu'elle porte sur leurs relations présentes et futures avec les pouvoirs publics.

Présentation de la Fédération nationale solidarité femmes (FNSF) et du 3919

La fédération nationale solidarité femmes, association loi 1901, existe depuis près de 20 ans. Il s'agit d'un réseau de 73 associations à l'origine des premiers centres d'accueil et d'hébergement et de la première campagne de communication en France sur les violences conjugales. La FNSF a développé un plaidoyer qui a permis l'obtention, en 1992, du financement par les pouvoirs publics d'une plate-forme nationale d'écoute. En 2007, le 3919 Violences Conjugales info, gratuit, remplace le numéro à 10 chiffres.

Le 3919 s'appuie sur ces 73 associations du réseau qui accompagnent les femmes en et hors hébergement.

L'approche de la FNSF est associative et engagée auprès des femmes avec des principes d'intervention clairs comme l'opposition à la médiation familiale ou pénale, ou comme la prise en compte des enfants victimes...

La fédération est propriétaire de cette ligne d'écoute et a déposé à l'INPI trois marques en lien avec cette ligne.

En 2019, le Grenelle sur les violences faites aux femmes a eu lieu. Il a abouti à l'annonce de l'ouverture de la plate-forme 7 jours/7, 24h/24 sous la forme d'un appel à projet. Ce dernier point correspondait à une demande de la FNSF.

En 2019, le 3919 a reçu environ 96 000 appels, contre 66 824 en 2018 et 61 280 en 2017. Les appels ont presque triplé lors du premier semestre 2020. 44 235 appels ont été reçus entre le 16 mars et le 11 mai 2020.

Outre l'écoute et le soutien, l'entretien via le 3919 permet de donner aux victimes des informations sur leurs droits. Une orientation vers des associations expérimentées peut aussi leur être proposée.

La FNSF est financée par l'Etat dans le cadre d'une convention pluriannuelle d'objectifs à hauteur de 80%. Le solde est apporté par les collectivités locales et le secteur privé. Le soutien de l'Etat porte sur plusieurs axes dont celui du fonctionnement du 3919.

Le recours à la commande publique n'est pas une nécessité

Ce marché est présenté comme étant la mise en place d'une plate-forme téléphonique d'écoute, d'information et d'orientation sur le champ des violences sexistes et sexuelles, avec un nouveau numéro de téléphone, propriété de la direction générale de la cohésion sociale et mis à disposition du titulaire du marché. L'Etat a même encouragé la FNSF à candidater dans le cadre de cette consultation.

Dans les faits, le lancement d'un marché public remettait en cause l'existence du 3919, puisque ce dernier ne devait plus être soutenu par les pouvoirs publics à compter du démarrage opérationnel de la plate-forme par le titulaire du marché prévu dans un délai compris entre deux et trois mois à compter de la notification du marché.

Le Haut Conseil entend les arguments des pouvoirs publics et leur volonté d'endosser le pilotage et la responsabilité d'un dispositif d'écoute de femmes victimes de violence, tout en évitant le risque de requalification de la subvention en marché public. En effet, les pouvoirs publics ont la possibilité de décider d'ériger à tout moment une activité d'intérêt général en un service public, afin d'en fixer les orientations, les modalités de fonctionnement et d'en assurer le contrôle. Il estime toutefois que, pour ce cas précis, le recours à la commande publique n'est pas une nécessité et peut même s'avérer contre-productif avec des conséquences négatives à plusieurs niveaux :

- La très grande qualité des interventions des salariés du réseau de la FNSF est aujourd'hui unanimement reconnue par tous, pouvoirs publics, victimes, grand public et médias. L'hypothèse d'accorder la gestion de la plate-forme téléphonique à une autre entité aurait pour conséquence immédiate de déstabiliser totalement le réseau en question, voire de concourir à sa disparition.
- Plus grave encore. Rien ne garantit le niveau de qualité de la prestation si le marché était attribué à un titulaire ne disposant ni du réseau d'accompagnement de proximité, ni de la formation à l'écoute et à l'accompagnement. Les victimes de violences deviendraient ainsi doublement victimes.

Cette question relative à la qualité du service rendu aux victimes de violences est loin d'être secondaire même si l'Etat ne la mentionne guère dans le cadre de son appel public à la concurrence, se contentant de préciser que l'objet du marché est d'assurer, via un service téléphonique, une mission d'écoute, d'information et d'orientation des victimes.

- En outre, passer par un marché public, coûterait à l'Etat 20% plus cher au minimum, la fédération n'étant financée par l'Etat qu'à hauteur de 80%. Or, qui dit marché public, dit un prix qui doit représenter la contre-valeur économique du service rendu. Cela représente au minimum 100% du coût du service et autorise le titulaire du marché à faire des bénéfices. De plus, s'agissant d'une prestation de service à caractère économique et concurrentiel (du fait même de la mise en concurrence), un marché public emporte un très fort risque d'assujettissement de la prestation aux impôts commerciaux (TVA, IS, CET) et, outre le poids de la fiscalité répercutée sur le prix, si le titulaire du marché est une association, cela prive celle-ci des dons au titre du mécénat.

Le 3919, une activité d'intérêt général

L'efficacité de la plate-forme téléphonique résulte également de la notoriété acquise par le 3919 depuis quinze ans. Or, ce numéro de téléphone n'appartient pas à l'Etat mais à la fédération : L'Etat ne dispose d'aucun droit sur celui-ci ; il n'a pas le droit de se l'approprier et ne peut en disposer pour le remettre au titulaire du marché. Même si l'Etat a soutenu financièrement la FNSF par des subventions, cela ne lui confère aucun droit de propriété sur le 3919 et le patrimoine, y compris immatériel, de la Fédération. Un marché public devrait donc nécessiter la mise en place d'un nouveau numéro sur lequel l'Etat devra communiquer, « en concurrence » bien inutile et coûteuse, avec le 3919, ou le rachat à la Fédération de ce numéro. Mais cela ne lui permettra pas de s'appuyer sur le réseau d'associations fédérées au sein de la FNSF.

Et ceci d'autant plus que le maintien voire le développement des activités de la FNSF et de son réseau associatif, au service des femmes, ne nécessite nullement, pour continuer à bénéficier du soutien de l'Etat, de passer par un marché public. Le soutien de l'Etat à la gestion du 3919 répond parfaitement au régime juridique des subventions. L'article 9-1 de la Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, créé par la Loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire définit très précisément la subvention en notant que :

« Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées 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 réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires.

Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent. »

Nous sommes très précisément dans ce cas de figure où une association mène un projet défini par elle-même et la subvention accordée par les pouvoirs publics représente une aide sans contrepartie directe pour la collectivité publique. N'oublions pas qu'au point 3.2 de la charte des engagements réciproques entre l'Etat, le Mouvement associatif et les Collectivités territoriales, l'Etat et les Collectivités territoriales prennent l'engagement de « favoriser dans la durée les soutiens aux associations concourant à l'intérêt général afin de leur permettre de conduire au mieux leur projet associatif ; privilégier la subvention... ».

D'autres moyens de partenariat à explorer

Si l'Etat entend mettre en place une coopération plus étroite avec le secteur associatif pour améliorer la réponse aux violences faites aux femmes, et compte tenu de l'importance qu'il attache à cette question, il existe d'autres possibilités de partenariat, sans doute mieux adaptées et plus efficaces qu'un marché public.

L'Etat peut, s'agissant de services sociaux d'intérêt général, développer les possibilités de mandatement offertes par le droit européen. Pour le moment, cela se cantonne aux services sociaux d'aide au logement social (loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion) et à la formation professionnelle continue (loi du 5 mars 2014 de formation professionnelle en direction de certains publics). Mais rien n'interdit de l'étendre à d'autres secteurs. La directive du 26 février 2014 dite « marchés publics » précise à ce propos que « les pouvoirs publics restent libres de fournir eux-mêmes ces services à caractère social ou de les organiser sans que cela entraîne la conclusion de marchés publics ».

Si l'Etat souhaite coordonner l'ensemble du dispositif, il peut aussi créer un Groupement d'intérêt public (GIP) afin d'organiser une coordination et une direction commune de tous les acteurs sur ce secteur.

Le Haut Conseil profite de cet avis pour formuler le souhait de voir inscrit dans la loi une reconnaissance officielle de l'apport des associations à la société lorsqu'elles assument des missions sociales d'intérêt général en les protégeant de l'application mécanique et non nuancée des règles de la concurrence.

Il souhaite aussi, comme indiqué par la circulaire de la Secrétaire générale des affaires européennes du 5 février 2019, accroître l'expertise des ministères et des administrations en matière d'aide d'Etat.

Il pense pertinent que le Secrétariat général des affaires européennes et l'Agence nationale de la cohésion des territoires avancent plus vite et plus fort dans cette voie.