SUJET NATIONAL POUR L'ENSEMBLE DES CENTRES DE GESTION ORGANISATEURS

ATTACHE TERRITORIAL

TROISIEME CONCOURS

SESSION 2010

EPREUVE DE RAPPORT DANS LA SPECIALITE

spécialité ADMINISTRATION GENERALE

A LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :

- **Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni signature ou paraphe.**
- **Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne, etc.), autre que celle(s) figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier, ne doit apparaître dans votre copie.**
- **Seul l'usage d'un stylo soit noir soit bleu est autorisé (bille, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.**

Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce document comprend un sujet de 2 pages et un dossier de 32 pages.

SUJET NATIONAL POUR L'ENSEMBLE DES CENTRES DE GESTION ORGANISATEURS

TROISIEME CONCOURS D'ATTACHÉ TERRITORIAL

SESSION 2010

spécialité ADMINISTRATION GENERALE

Rédaction, à partir des éléments d'un dossier soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale, d'un rapport faisant appel à l'esprit d'analyse et de synthèse du candidat, à son aptitude à situer le sujet traité dans son contexte général et à ses capacités rédactionnelles, afin de dégager des solutions opérationnelles appropriées.

Durée : 4 heures / Coefficient : 4

SUJET

Attaché territorial, vous êtes chargé de mission auprès du directeur général des services (DGS) de la ville de X.

La commune a une longue tradition de relations avec le secteur associatif qui est un acteur majeur de la vie locale par son offre culturelle, sportive, sociale et éducative.

La ville apporte son soutien à près de deux cents associations sur les quatre cents ayant leur siège sur le territoire communal :

- par l'octroi de subventions de niveaux très divers (de 800 à 120 000 euros) correspondant à un montant annuel total de 3 millions d'euros ;
- et, pour certaines d'entre elles, par la mise à disposition gracieuse et parfois informelle de matériels, de locaux et d'agents communaux.

De nombreux services de la commune interviennent au quotidien dans la gestion et le suivi de ces aides : une approche globale des relations avec les associations subventionnées fait aujourd'hui défaut et les facteurs de risque sont insuffisamment pris en compte. A cela s'ajoute un contexte économique tendu qui conduit à envisager une possible diminution des capacités de subventionnement de la ville.

Le maire de la ville entend préserver la vitalité du secteur associatif. Mais, inquiet des risques juridiques comme des enjeux financiers, il souhaite mettre en place un partenariat ville-associations mieux maîtrisé et mieux contrôlé.

Le directeur général des services vous demande de rédiger un rapport permettant d'apporter un éclairage sur ces questions et de dégager des solutions opérationnelles appropriées.

SOMMAIRE DU DOSSIER

Dossier de 32 pages numérotées de 1 à 32

DOCUMENT 1 :	Associations - Le juste équilibre entre ingérence et laisser-faire *Dossier de La Gazette des communes – 11 août 2008*	**5 p.**
DOCUMENT 2 :	Subventions - Les conditions juridiques d'octroi *Damien LEROY - Juris associations – 15 juin 2007*	**3 p.**
DOCUMENT 3 :	Circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations : conventions d'objectifs et simplification des démarches relatives aux procédures d'agrément (extrait) *Journal officiel – 20 janvier 2010*	**4 p.**
DOCUMENT 4 :	La mise à disposition de moyens publics - Bien public : une marchandise comme une autre *Erwan ROYER – Juris associations – 15 juillet 2007*	**3 p.**
DOCUMENT 5 :	Associations : attention, zone à risques *Levent SABAN et Ilie NEGRUTIU - La Lettre du cadre territorial – 1er novembre 2009*	**2 p.**
DOCUMENT 6 :	Textes législatifs et réglementaires de référence	**2 p.**
DOCUMENT 7 :	Les relations entre collectivités locales et associations (extraits) *Aurélie AVELINE et Solène DAUCE - La Gazette des communes – 8 septembre 2008*	**5 p.**
DOCUMENT 8 :	Associations : l'enfer des conventions *Franck PLASSE - La Lettre du cadre territorial – 1er novembre 2009*	**3 p.**
DOCUMENT 9 :	Collectivités publiques et associations – Normalisation des relations – Le regard des chambres régionales des comptes *Jean-David DREYFUS - Juris associations – 1er novembre 2007*	**4 p.**
DOCUMENT 10 :	Mise à disposition : des vices cachés ? (extrait) *Marie-Pierre DROZ – La Lettre du cadre territorial – 15 octobre 2008*	**1 p.**

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents volontairement non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

L'attribution des subventions de mieux en mieux encadrée

Longtemps libres et liées aux personnes, les relations entre les collectivités et les associations sont aujourd'hui encadrées strictement.

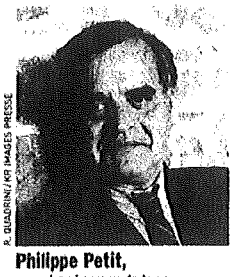
«Nous sommes à un moment charnière des relations entre les associations et les pouvoirs publics. Le financement public a augmenté ces dernières années, mais les collectivités ont pris le relais de l'Etat, qui s'est progressivement désengagé», observe Viviane Tchernonog, chargée de recherche au CNRS et au Centre d'économie de la Sorbonne-université de Paris 1.

Obligation de base. Si les communes ont toujours été les partenaires naturels des associations, les conseils généraux et régionaux sont montés en puissance, notamment depuis la loi Libertés et responsabilités locales du 13 août 2004. Les communes et les départements constituent désormais les deux premiers financeurs du secteur associatif, ce qui représente un enjeu considérable.
Les collectivités sont tenues de surveiller l'utilisation des aides qu'elles distribuent. L'article 10 de la loi du 12 avril 2000 a en effet posé une obligation de base, celle de conclure avec l'association une convention définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention, lorsque son montant excède 23 000 euros. Cependant, poussées par une gestion plus rigoureuse des politiques publiques et par les remontrances des chambres régionales des comptes (CRC), les collectivités vont plus loin. «Nous concluons des conventions types précisant les modalités essentielles d'encadrement de la subvention. Les structures doivent nous transmettre des pièces justificatives. Néanmoins, il faut veiller à respecter le principe de liberté des associations», indique Bernard Guin, directeur des affaires juridiques au conseil général du Gard. Le contenu de la convention est important, car il permettra de suivre le travail mené par l'association et de vérifier le respect des objectifs fixés.

Critères. Le service juridique doit, par ailleurs, surveiller le fonctionnement de la structure et la composition de son conseil d'administration, afin d'éviter la gestion de fait. Les juges financiers s'assurent de l'absence de cette irrégularité, moins fréquente qu'auparavant (1). «Les risques se situent désormais plutôt du côté de la "subvention transparente", c'est-à-dire lorsque l'association se trouve trop étroitement liée à la collectivité. Nous évaluons cette "transparence" en combinant trois critères. Le critère administratif: une partie du conseil d'administration de l'association est composée d'élus qui, en réalité, gèrent l'association. Le critère de l'indépendance financière: l'association dépend presque totalement de la collectivité. Le critère fonctionnel: elle gère une activité qui en principe relève de la collectivité», résume Gérard Jousserand, président de section à la CRC de Rhône-Alpes.
Par ailleurs, la jurisprudence relative au recours à la subvention est longtemps restée incertaine. Alors que certains champs d'activité relevant traditionnellement des associations tendent à devenir marchands, les services juridiques sont désormais confrontés à la requalification des subventions en marchés publics. «L'arrêt "Commune d'Aix-en-Provence" [2] marque un tournant», note Eric Baron, avocat au barreau de Paris. Dans cet arrêt de section, après avoir rappelé que les collectivités doivent respecter les principes de la commande publique dans leurs rapports avec les associations, le Conseil d'Etat reconnaît l'existence de trois exceptions: lorsque la convention porte sur une prestation ou un service public assuré par un opérateur ne pouvant pas être considéré comme agissant sur un marché concurrentiel; lorsque la gestion du service ou l'exécu-

JURIDIQUE

- **Art. L.211-1 et suivants et R.133-4** du Code des juridictions financières.
- **Loi n° 2006-586** du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif.
- **Loi n° 2000-321** du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (art. 10).
- **Ordonnance n° 2005-856** du 28 juillet 2005 portant simplification du régime des libéralités consenties aux associations (...) et modification des obligations relatives à leurs comptes annuels.
- **Décret n° 2001-495** du 6 juin 2001 relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques.

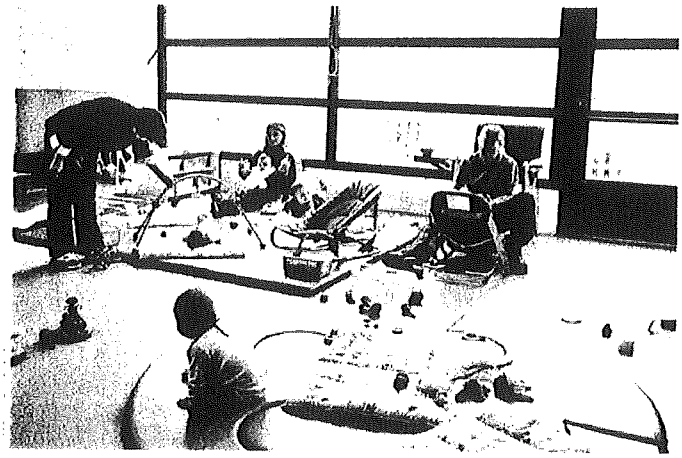


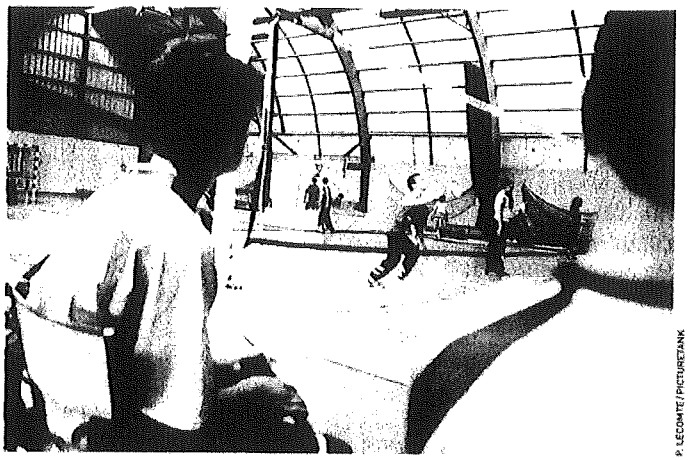
P. GUADRINI/KR IMAGES PRESSE

Philippe Petit,
avocat au barreau de Lyon, docteur en droit public

«Eviter le bricolage et la clandestinité»

AVIS D'EXPERT «L'interposition d'associations dans le processus de commande publique ou dans la gestion de services publics doit être cadrée par des conventions d'objectifs: il faut éviter le bricolage ou la clandestinité et faire délibérer l'assemblée sur tous les engagements qui auront, directement ou indirectement, des incidences financières. Certaines zones de risque émergent: en matière de restauration scolaire, par exemple, des associations de bénévoles se retrouvent soumises à des obligations de mise en concurrence qu'elles n'imaginent même pas. Qu'il s'agisse de subventions ou de mise à disposition gratuite, le juge financier se montre maintenant très vigilant. Outre les enjeux fiscaux, les collectivités risquent la requalification de subventions en marchés publics par le juge administratif.»





P. LECOMTE/PICTURETANK

Des ressources essentielles

■ Le budget des associations du secteur culturel est constitué à 40 % de subventions publiques.
Dans le secteur social-santé, le pourcentage atteint 39 %, et dans celui du sport 24 %.
La « défense des intérêts économiques-développement local » arrive en tête, avec 43 % de subventions publiques.

Source : « Les associations en France. Poids, profil, évolutions », Viviane Tchernonog, nov. 2007, publié par l'Addes.

4 conseils pour des relations saines

1 Prévoir la signature d'une convention

Même pour une subvention dont le montant se situe en deçà du seuil de 23000 euros, il est utile de signer une convention précisant : les obligations de l'association en termes de communication de renseignements, les missions pour lesquelles le financement est attribué, les objectifs à atteindre (formulés aussi précisément que possible), les contrôles éventuels, etc. Ce texte permettra d'effectuer une évaluation de l'action de l'association.

2 Etablir des documents et des procédures types

Afin que les mêmes renseignements soient exigés de toutes les associations subventionnées, et que les contrôles par les services financiers et juridiques soient facilités, des imprimés types doivent être élaborés pour les budgets, les comptes, les conventions conclues avec les associations, etc. Ils doivent mentionner l'ensemble des concours apportés par la collectivité, y compris les mises à disposition de personnel ou de locaux.

3 Contrôler le fonctionnement de l'association

Les statuts de l'association doivent être à jour, les assemblées générales régulièrement tenues et donnant lieu à un procès-verbal, le conseil d'administration nommé effectivement. Le non-respect de ces règles peut constituer pour les chambres régionales des comptes l'indice d'une « association transparente ». Pour verrouiller les risques de gestion de fait, la participation des élus aux associations subventionnées sera également surveillée : ceux-ci ne doivent pas occuper de poste décisionnaire au sein des structures.

4 Appliquer la distinction subventions-marchés publics

Par prudence, de nombreuses collectivités ont modifié le cadre de leur relation avec les associations, en recourant au marché public. Cela alors même que la situation ne l'impose pas. Si l'association est à l'origine du projet, sur un champ non concurrentiel, l'attribution d'une subvention est légale, et même logique.

tion de la prestation est confiée à un opérateur contrôlé par la personne publique et dont l'objet statutaire tend exclusivement à l'exécution des missions qui lui sont dévolues (exception in house qui risque de caractériser une gestion de fait de fonds publics) ; lorsqu'il s'agit d'un service public d'initiative privée.
« L'arrêt reprend plusieurs revendications du secteur associatif et devrait ouvrir la voie à un assouplissement de certaines pratiques des collectivités jusqu'alors confrontées au risque pénal », ajoute Eric Baron. Reste, dans les faits, à discerner ce qui relève de l'initiative associative, ou de la politique partenariale, donc de la commande publique. **D. G.**

(1) La loi du 21 décembre 2001 relative aux CRC a supprimé la sanction automatique d'inéligibilité de l'élu.
(2) CE, arrêt n° 284736 du 6 avril 2007.

>

Pour prévenir les risques financiers, les collectivités affinent leur contrôle

Analyse des données comptables, audits..., les outils pour se prémunir des risques financiers portés par les associations ne manquent pas.

La gestion des risques financiers liés aux associations subventionnées est d'abord une affaire d'organisation interne : de plus en plus de collectivités élaborent un répertoire de leurs « satellites », identifiés selon leur nature juridique et le niveau de la subvention attribuée. Tout contrôle nécessite préalablement « une cartographie » permettant de classer les structures selon les masses financières en jeu. Si elle paraît simple, cette première étape s'avère souvent fastidieuse, notamment dans les départements, qui entretiennent des liens étroits avec de nombreuses associations dans des domaines très divers.

Régularisation. Premier avantage de ce recensement : il permet de régulariser la situation d'associations qui « émargent sur plusieurs budgets en même temps, par exemple, ceux des sports, de la culture ou de l'action sociale », souligne Samuel Dyens, directeur général adjoint des services au conseil général du Gard. Le but n'est pas de sanctionner financièrement la vingtaine d'associations – sur plusieurs centaines – qui cumulent des subventions, mais de « concentrer toute l'information sur une structure. Tel service ou direction ayant une forte dimension juridique doit être un passage obligatoire des informations récoltées », précise-t-il.

Classement. Second avantage : l'accès de l'ensemble des agents à des renseignements jusqu'alors éparpillés. « L'information est répartie dans toutes les directions et il faut souvent prendre son bâton de pèlerin pour les récupérer », admet Samuel Dyens. Dans le département du Morbihan, une base de données des comptes de résultats et des bilans des associations est disponible sur le réseau, « afin que tous les services puissent y avoir accès », indique François Théaud, directeur général des finances et de la gestion.
Les grands agrégats comptables réunis, une répartition selon le niveau de risque financier devient possible. Pionnière en la matière, la commune d'Orléans a instauré, dès 1992, un classement selon trois niveaux, auxquels correspondent des risques différents pour les quelque 600 satellites subventionnés. « Le niveau 1 renvoie aux structures que la collectivité contrôle totalement ; le niveau 2, à celles pour lesquels elle joue un rôle de support non exclusif, et le niveau 3, à celles que la ville subventionne sans pour autant être décisionnaire, contrairement à d'autres collectivités », expose Michel Martin, maire adjoint chargé des finances. L'analyse de l'utilisation des 24,3 millions d'euros de subventions aux associations a pour objet de repérer celles « présentant des difficultés financières ». Ce fut le cas de certaines associations de jeunes, que la ville a alors décidé de soutenir grâce à des aides temporaires.
Confiées au contrôle de gestion ou à un service d'audit dédié, des analyses financières plus fines sont désormais demandées par les différentes directions avant d'accorder des subventions. « Les services culture et économie, notamment, veulent mieux cerner la demande de ces organismes, sur la base de leurs comptes prévisionnels mais aussi de leurs comptes antérieurs ou de l'utilisation passée des fonds publics », précise François Théaud.

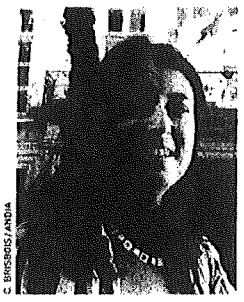
Audits. Les élus sollicitent également des contrôles plus approfondis, « mais de manière ponctuelle, souvent au cours d'une commission et, la plupart du temps, pour les subventions les plus importantes », poursuit-t-il. Au conseil général des Bouches-du-Rhône, chaque directeur de service doit « proposer au service d'audit externe des fiches à établir sur telle ou telle association, en motivant sa demande selon

POINTS CLÉS

- **Répertorier et cartographier** les structures « satellites », dont les associations, les classer par niveau de risque et créer une base de données.
- **Contrôler** les données comptables et financières par des audits incluant des débats contradictoires.
- **Faire circuler** les informations obtenues dans l'ensemble des services de la collectivité.
- **Suivre l'application** des préconisations, en lien avec la direction concernée.

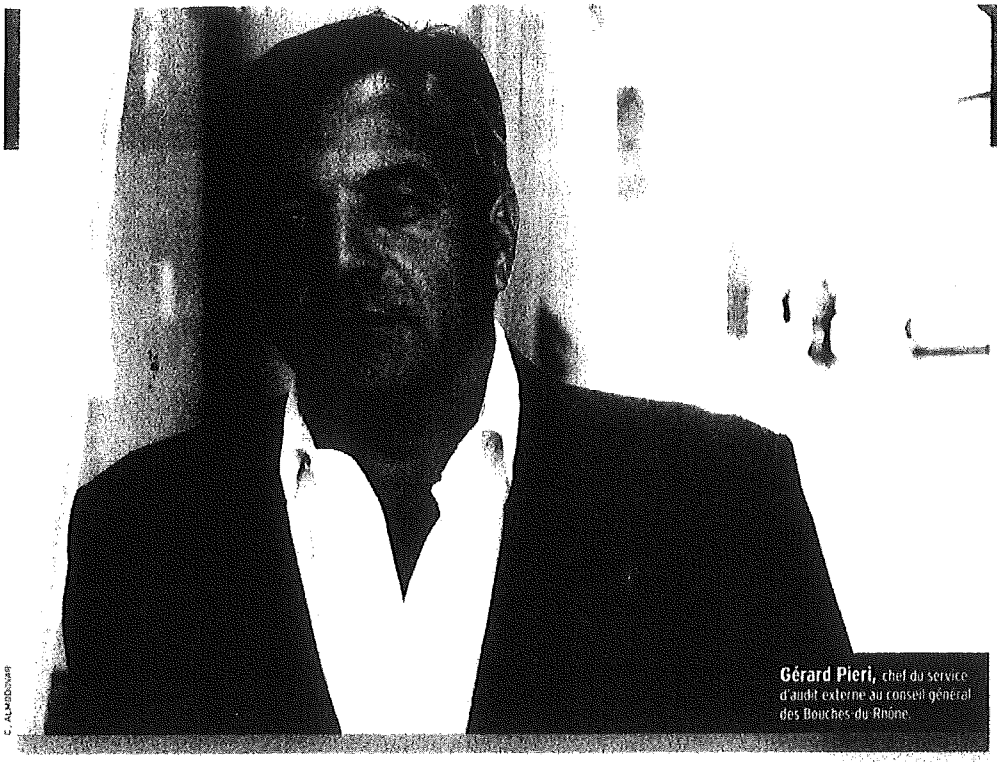
TÉMOIGNAGE **Sandra de Pinho,** DGA (*) à la mairie de Lille

« Repérer les aides cumulées »


© BRISSOIS/ANDIA

« Aujourd'hui, le contrôle des associations se fait dans l'urgence : vérifier le respect des seuils de subvention et de la convention, réaliser une analyse financière et coordonner notre action au sein de la collectivité. Lorsqu'un service accorde un financement, un autre peut en faire de même, sans qu'un lien entre les deux soit établi. Certaines associations ont compris cela et en jouent. Deux personnes ont été recrutées pour contrôler nos "satellites", l'une est spécialisée dans les DSP [délégations de service public], l'autre, dans le contrôle systématique des associations. D'ici 2009, un logiciel recensera les subventions afin de vérifier qu'une même association ne perçoit pas deux financements de notre part. Enfin, après avoir réalisé une cartographie des satellites, nous souhaitons établir une grille de notation pour identifier les structures qui présentent le plus de risques et mettre en place des provisions comptables pour celles qui s'avéreraient défaillantes. »

(*) Directrice générale adjointe « finances, moyens et économie ».



C. ALMODOVAR

Gérard Pieri, chef du service d'audit externe au conseil général des Bouches-du-Rhône

BOUCHES-DU-RHÔNE

Un « portrait » de chaque structure

1845 719 hab.

Président du conseil général: Jean-Noël Guérini

L'ENJEU
Contrôler de manière transparente les associations subventionnées par le département. Ce dernier consacre 80 millions d'euros par an aux associations.

En 2003, le conseil général des Bouches-du-Rhône créait en son sein un service d'audit externe (SAE). Son but: répondre aux multiples demandes des directions soucieuses de mieux contrôler les organismes financés par le département, plus particulièrement les quelque 7000 associations subventionnées. «Les directions des sports, de la vie associative, de la culture et de la politique de la ville ont été les plus intéressées», se souvient Gérard Pieri, chef du SAE, composé de quatre auditeurs.

Débat contradictoire. Depuis sa création, le SAE décortique chaque année près de 90 dossiers financiers, les subventions les plus élevées étant prioritaires. «Des axes de recherche sont définis par rapport aux budgets alloués. Ainsi, la totalité des 50 associations versant l'allocation personnalisée d'autonomie sont contrôlées.» Les grandes structures, présentant des bilans comptables et des comptes d'exploitation, sont particulièrement visées. L'analyse des fonds de roulement figure également en bonne place dans ce portrait financier dressé par le SAE pour chaque association. Le déroulement des audits est rodé: «Après avoir informé le président de l'association du cadre juridique dans lequel le contrôle s'effectue, celui-ci est réalisé dans les locaux de la structure et donne lieu à un débat oral et contradictoire avec les responsables. Il en ressort un rapport interne que le directeur ou le président de l'association peut demander.» Si des dysfonctionnements comptables ou financiers sont relevés, le SAE formule un certain nombre de préconisations, dont le suivi est assuré en lien avec la direction des affaires juridiques et avec les agents de la direction concernée par la subvention. Objectif de ce travail d'équipe: «que les dossiers puissent être peu à peu "dépoussiérés" en amont. Des agents des différentes directions sont ainsi formés à la lecture des bilans», pour, plus tard, mieux attirer l'attention du SAE sur certains dossiers. Car, avec près de 12000 demandes de subventions soumises en 2007, le département est un bailleur de fonds très sollicité.

des considérations financières ou juridiques», note Gérard Pieri, à la tête du service d'audit externe *(lire l'encadré ci-contre)*. Le montant des subventions manifestement surdimensionnées perçues par des associations d'aide à l'insertion a ainsi été diminué l'année suivante.
Les audits reposent sur les techniques classiques du contrôle de gestion: analyse de la trésorerie, des fonds propres, de l'endettement, etc. Ils recensent également «les autres contrôles externes: fiscaux, de l'Urssaf, etc. Tout ce qui compte!», insiste Michel Martin.

Synthèse. Reste à faire circuler l'information rassemblée. A Orléans, l'analyse des risques, initiée en 2002, ainsi que la consolidation des comptes, instaurée dès 1992, sont présentées vers le mois d'octobre, en amont du débat d'orientation budgétaire. Par ailleurs, certains outils synthétisent l'information. En lien avec le Trésor public, les Bouches-du-Rhône expérimentent jusque fin septembre le logiciel Salsa regroupant près de 25 ratios financiers par association. «Moins approfondie que le contrôle de gestion, cette analyse devrait permettre une lecture plus rapide, justifie Sylvie Caillibotte, directrice adjointe aux finances. Un audit nécessite du temps et la direction de la vie locale ne peut parfois pas attendre pour attribuer la subvention.»
Lorsque les audits révèlent des failles financières, des propositions de réorganisation sont avancées. Et si les dysfonctionnements persistent, la subvention peut être diminuée l'année suivante, voire supprimée. Néanmoins, excepté les cas où elle n'a pas été utilisée selon la convention d'objectifs, elle ne peut être récupérée. «On ne peut pas s'immiscer dans la gestion de la structure», admet Gérard Pieri, soulignant ainsi que l'audit trouve sa limite dans le principe de libre administration des associations. A. H. >

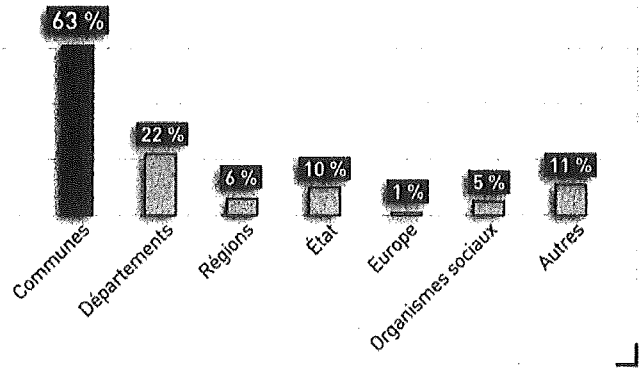
Le monde associatif, partenaire des politiques publiques ou prestataire ?

L'évolution des financeurs publics et des modes de travail fragilise les structures associatives.

Alors que les collectivités sont devenues le premier financeur public des associations, celles-ci ne sont pas nécessairement perçues comme des partenaires. Selon une étude de l'Association des communautés urbaines de France (1), certaines collectivités informent les associations de leurs actions, tandis que d'autres les consultent régulièrement ou sont entrées dans un processus de codécision.

Associations percevant des financements publics

➤ **1 100 000** associations



Seules 10 % des associations perçoivent un financement de l'Etat. Pourtant, celui-ci fait effet de levier pour le montage financier des structures.

Confusion. Ainsi, Rennes, réputée pour sa tradition associative forte, a mis en place une conférence ville-associations, qui se réunit quatre fois par an. Celle-ci fonctionne avec des groupes de travail, créés par la commune ou conjointement avec les partenaires. Un lieu, la maison des associations, a été créé pour offrir un centre de ressources, en s'appuyant sur un réseau de structures gestionnaires de services.

Symbole de cette confusion des fonctions, la multiplication des recours à la commande publique, notamment dans les secteurs de l'insertion et de la petite enfance, inquiète les associations. « Le Code des marchés publics fait fi des spécificités et des valeurs associatives. Il nous place au même niveau que le secteur lucratif. Il ne permet pas de tenir compte des attentes de nos publics. Nous passons du statut de partenaire à celui de prestataire », regrette Maïwenn L'Hostis, représentante de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (Uniopss).

Montage complexe. Dans une étude (2), la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA) regrette ce mélange des genres : « L'association n'est plus nécessairement reconnue dans sa capacité d'initiative privée, elle agit "pour le compte de", au service d'indicateurs d'action publique qui n'ont parfois rien à voir avec son projet initial. Les subventions de fonctionnement ont quasiment disparu au profit de prestations d'activité et d'appels à projets, au risque d'une requalification en appels d'offres. »

Autre inquiétude : les financements. Selon l'étude de la CPCA, 69 % des personnes se déclarent pessimistes quant à l'évolution du financement public de leur association. D'autant que celui de l'Etat fait figure de levier pour mobiliser d'autres contributeurs : « Les associations vivent avec des montages financiers complexes. S'il en manque un, tout s'écroule », justifie Viviane Tchernonog, chargée de recherche au CNRS. Au niveau de l'Etat, depuis les circulaires du 1er décembre 2000 et du 16 janvier 2007, le conventionnement pluriannuel est entré dans les mœurs et, du côté des collectivités, il se développe. Cependant, seules 41 % des associations bénéficient d'un tel conventionnement, source de sécurisation et de travail à long terme.

Prochaine étape. A l'automne se tiendra la conférence nationale de la vie associative, au menu de laquelle devrait à nouveau figurer le financement et le statut des associations. La CPCA plaide pour l'adoption d'une loi définissant la notion de "subvention d'intérêt général" car, « dans les faits, le financeur public impose trop souvent des contreparties directes transformant l'association en gestionnaire ou prestataire de services. La subvention publique doit relever de l'intérêt général. A ce titre, elle doit faire l'objet d'une négociation respectueuse du projet de l'association et des missions et programmes des pouvoirs publics ».

En outre, la CPCA demande une sécurisation des financements publics par la généralisation des contrats pluriannuels, à laquelle les collectivités ne sont d'ailleurs pas opposées. Une formule qui concrétiserait le partenariat tant réclamé par les associations. **D. G.**

(1) « Etat des lieux de la démocratie participative dans les communautés urbaines de France », Acuf, 2007.
(2) Etudes et documents n° 6, « Le financement public des associations : une nouvelle donne, de nouveaux besoins », juillet 2008, CPCA.

TÉMOIGNAGE **Philippe Deplanque**, vice-président de la CPCA (*)

« Construire une relation durable »

DR

« Soit on considère les associations comme des acteurs de circonstance à qui l'on passe une commande, soit on considère qu'elles ont un rôle particulier à jouer dans la cité et on essaie de construire une relation durable, sur la base d'une convention. Les collectivités font en sorte de ne pas se désengager, mais elles subissent des tensions au niveau financier. On "tord" les budgets, c'est un peu la foire aux bonnes idées. Les conventions pluriannuelles se développent avec les régions ou quelques conseils généraux. Du côté des communes, c'est plus inégal. Quant au contrôle, il devient de plus en plus important, mais cela n'est pas une mauvaise chose : nous avons tous intérêt à être plus performants, cela fait progresser à la fois l'association et la collectivité. »

(*) Vice-président de la Conférence permanente des coordinations associative, chargé des territoires.

Plus de 54 % du financement des associations provient de fonds publics. Chaque année, les associations redemandent les mêmes subventions aux organismes publics qui les ont déjà subventionnées. Mais CPO, LOLF, dématérialisation des demandes de subvention, dossier unique de demande de subvention, etc. sont autant de nouvelles données qui bouleversent les habitudes des dirigeants. *Juris-associations* poursuit son travail de clarification[1] sur le subventionnement des associations. Le point sur ces nouvelles dispositions.

Les conditions juridiques d'octroi

La puissance publique n'a pas le monopole de l'intérêt général, et une collaboration avec les partenaires privés est nécessaire. Cette collaboration se manifeste, entre autres, par l'octroi de subventions aux associations.

➢ Damien LEROY*

« Le financement public des associations n'est que très rarement un droit pour celles-ci. Seule une convention librement consentie par l'État peut permettre au groupement d'être sûr du montant de la somme allouée pendant la durée d'exécution de celle-ci. Ce carcactère discrétionnaire, et donc aléatoire, est même l'un des critères permettant de caractériser une subvention par rapport aux autres contributions des collectivités publiques[2]. Ce que l'on entend par subvention peut parfois être ambigu : une définition extensive comprend, à la fois, les subventions directes, c'est-à-dire le versement d'une somme d'argent sans contrepartie, et les subventions indirectes : toutes les autres aides imaginables[3] ».

Il convient donc de se demander ce qu'est, en définitive, une subvention avant d'en étudier les conditions juridiques d'octroi. Il n'existe à ce jour aucune définition législative ou réglementaire de la subvention, et c'est tantôt la jurisprudence, tantôt la doctrine qui viennent dessiner les contours de cette notion abstraite et pourtant si utilisée[4].

* Doctorant en droit public et chargé de cours à l'université de Nîmes, conseiller juridique à la CCI de Nîmes.

(1) *Cf.* Dossier « Subventions : obligations et contrôle », *in JA* n° 332/2006, p. 14.

(2) *Cf.* p.15 de ce numéro et le guide « La subvention publique, le marché public et la délégation de service public – Mode d'emploi », édité par la DVAEF, 1er mars 2007 (téléchargeable sur www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/Mode_d_emploi.vf01.05.2007.pdf).

(3) Jean-François Merlet, *Une grande loi de la troisième République : la loi du 1er juillet 1901*, éd. LGDJ, 2001, § 884, p. 390.

(4) On s'accorde à voir dans la subvention une aide directe ou indirecte allouée sans aucune contrepartie par une personne morale publique. Généralement, on considère que l'attribution d'une subvention est facultative, précaire et conditionnée.

La subvention publique peut se définir comme l'aide apportée par une personne publique à l'association. Cette aide est en principe justifiée à raison de l'objet social de l'association et poursuit, le plus souvent, la satisfaction de l'intérêt général[5]. Selon un rapport portant sur la transparence financière des associations[6], la subvention est définie comme « une aide financière versée par une collectivité publique pour des activités dont elle n'a pas pris l'initiative ni la responsabilité et qui ne constitue pas le prix d'une acquisition directe par cette collectivité de biens ou de services[7] ».
Au niveau local, la subvention peut être entendue comme « une aide accordée par une collectivité locale à une association en vue de la réalisation d'une activité d'intérêt général relevant de sa compétence[8] ».
Le CNVA a également proposé une définition de la subvention dans son rapport sur la consolidation des relations contractuelles entre les pouvoirs publics et les associations[9].

Les conditions inhérentes à l'association

■ **Personnalité juridique.** L'association doit avoir été régulièrement déclarée et posséder, par conséquent, la personnalité juridique. Lors d'une première demande, elle doit pouvoir justifier de cette qualité en fournissant une copie du récépissé de sa déclaration et de l'insertion au journal Officiel[10]. Certaines collectivités exigent une relative ancienneté des associations demandant à bénéficier des subsides publics. Certaines associations, encore, ne peuvent recevoir des subventions de l'État que si elles sont agréées, telles que les associations sportives[11].

■ **Interdictions.** Ne peuvent être sujettes à subvention les activités cultuelles[12], les activités politiques, les activités militantes des syndicats (les « missions d'intérêt général » menées par des structures locales des syndicats représentatifs sur le plan communal ou intercommunal, départemental ou régional pouvant être subventionnées[13]), en cas de conflit d'intérêt ou encore dans le cadre d'une activité concurrentielle (les subventions ne devant pas fausser le libre jeu de la concurrence).

■ **Motifs d'intérêt général.** Une subvention est destinée soit à financer une activité, un service ou une mission qui présente un caractère d'intérêt public, soit à porter secours, soutien ou assistance. Cet intérêt général, pour les collectivités territoriales, doit être local ; en effet, le tribunal administratif de Poitiers a rappelé dernièrement qu'« une subvention n'est légale que si elle satisfait les besoins de la population de la collectivité locale considérée[14] ». Dès lors, « cette notion s'analyse en fonction du cadre territorial de la collectivité [...] et l'activité d'une association présente donc un intérêt général si elle poursuit un but d'intérêt public au bénéfice direct des habitants de la collectivité locale concernée[15] ».

Les conditions inhérentes à la puissance publique

■ **La subvention doit s'inscrire dans la légalité.** Une commune ne peut subventionner, par exemple, une association qui s'est fixé des missions de police, de justice, de défense, etc., lesquelles constituent des pouvoirs régaliens non délégables[16]. De plus, une association ne pourra être subventionnée que si son objet est licite.

---

(5) Stéphanie Damarey, *Droit et contentieux des associations*, mémentos LMD, Gualino éd., 2005, p. 137.
(6) « Transparence financière des associations », rapport du groupe de travail mixte présenté devant le Conseil national de la vie associative (CNVA) en 1996 par la direction du budget du ministère chargé de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.
(7) Définition également reprise par le guide préc. : « La subvention publique, le marché public et la délégation de service public – Mode d'emploi ».
(8) Rép. min. de l'intérieur à Denis Jacquat, JOAN du 13 décembre 1999.
(9) « La consolidation des relations contractuelles entre les pouvoirs publics et les associations », rapport du groupe de travail n° 2, CNVA, mai 2005 : « qu'elle s'accompagne ou non d'une convention, la subvention constitue une contribution financière de la personne publique, accordée à la demande du bénéficiaire et justifiée par des considérations relevant de l'intérêt général, sans que cette contribution constitue le prix d'une prestation de services ou de fourniture de biens directement apportée à la personne publique. La subvention peut être allouée globalement pour contribuer au financement de l'acticité de l'organisme subventionnée, ou répondre à un besoin spécifique correspondant à un objet précis, conçu et mis en œuvre par le bénéficiaire. Ce projet peut lui-même porter sur une opération d'investissement ou sur une action en lien avec les politiques et l'utilité publique. Dans tous les cas, le régime juridique et financier de la subvention ne relève pas du code des marchés publics. Il est déterminé par les dispositions réglementaires le régissant complétées, le cas échéant, par les stipulations contractuelles liant le bénéficiaire et la personne publique ».
(10) Ou de son inscription au registre des associations, pour l'Alsace-Moselle.
(11) L'agrément n'ouvre en lui-même aucun droit à subvention ni au renouvellement de cette dernière ; *cf.* Rép. Mariani, JOAN du 26 Juillet 1999, p. 4603.
(12) Sauf en Alsace-Moselle (L. du 9 décembre 1905, art. 2).
(13) CGCT, art. L. 2251-3-1, L. 3231-3-1, L. 4253-5 nouv. ; L. n° 2002-73 du 17 janvier 2002, art. 216, JO du 18, p. 1008 ; décr. n° 2005-849 du 25 juillet 2005, JO du 27, p. 12249 ; CE, 4 avril 2005, « commune d'Argentan », n° 264596.
(14) TA Poitiers, « Département des Deux-Sèvres », 18 novembre 2004, n° 0400561.
(15) Brigitte Clavagnier, « L'aide aux pays en voie de développement serait-elle devenue illégale ? », *in JA* n° 318/2005, p. 24 ; *cf.* encadré page suivante..
(16) François Valembois, *La Commune et les Associations – Guide pratique*, éd. Berger-levrault, 2e éd., 2004, p. 305.

Les collectivités locales et l'humanitaire

Jusqu'à présent, les collectivités territoriales avaient les mains liées pour intervenir à l'étranger dans le cadre de subventions à caractère humanitaire. En effet, elles ne pouvaient légalement pas subventionner des actions dans des pays en voie de développement en raison de l'absence d'intérêt général local. Les juridictions administratives faisaient preuve d'une certaine tolérance, mais il arrivait toutefois que certaines subventions soient annulées.

Le législateur est intervenu en ce domaine (L. n° 2007-147 du 2 février 2007, JO du 6, p. 2160 ; art. L. 1115-1 du CGCT) en autorisant les collectivités territoriales et leurs groupements, dans le respect des engagements internationaux de la France, à conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement.
En outre, si l'urgence le justifie, elles peuvent mettre en œuvre et financer « des actions à caractère humanitaires » (*cf. JA* n° 355/2007, p. 8).

L'adoption de cette loi confirme expressément la possibilité, pour les collectivités territoriales, de nouer des partenariats avec d'autres autorités locales étrangères dans la continuité de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à la coopération décentralisée. Cette coopération transfrontalière entre collectivités territoriales est d'ailleurs encouragée par la CEE (L. n° 2007-298 du 5 mars 2007 autorisant l'approbation du protocole n° 2 à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale, JO du 7).

■ **L'activité subventionnée doit entrer dans le champ de compétences de la collectivité publique qui la finance.** La subvention doit respecter le principe de la répartition des compétences entre les personnes publiques en général, et entre l'État et les collectivités territoriales en particulier. Il doit être tenu compte des transferts de compétences opérés par l'État au profit des régions et départements, ou par les communes au profit de structures intercommunales[17].

Les conditions procédurales

■ **L'association a formulé une demande de subvention.** La demande de subvention n'est en principe soumise à aucun formalisme. Cependant, les collectivités territoriales disposent toutes de leurs propres dossiers de demande de subvention que l'association n'a plus qu'à remplir, accompagnés de divers documents. En effet, toute demande de subvention doit être appuyée par des pièces et documents permettant à la collectivité concernée de vérifier que l'association remplit bien les conditions requises pour obtenir l'aide sollicitée.

■ **Subventions de l'État.** En ce qui concerne les subventions de l'État, un dossier commun de demande de subvention est prévu pour l'ensemble des administrations de l'État (*cf.* p. 18).

Les conditions d'utilisation

■ **La subvention doit être utilisée conformément à son objet.** À défaut, les juges pourront sanctionner son détournement. Lorsque la subvention est destinée à un but différent de celui déclaré, la subvention pourra être qualifiée de fallacieuse et entraînera de lourdes conséquences juridiques. Ainsi, la collectivité publique ayant attribué une subvention peut en exiger la restitution totale ou partielle si les conditions d'octroi n'étaient pas remplies lors du versement, si son affectation a été modifiée sans autorisation en cas de subvention affectée, et enfin si l'association bénéficiaire ne respecte pas les obligations d'emploi de la langue française[18].

■ **Les subventions de l'État et des départements non utilisées doivent être restituées au Trésor.** Mais cette obligation ne peut concerner que les subventions affectées[19].

■

(17) Un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) obéit au principe de spécialité. Cela signifie qu'il ne peut agir que dans les limites de son objet social et des compétences qui lui sont attribuées par ses membres. Corrélativement, une commune, membre d'un EPCI, ne peut plus, en principe, agir dans des domaines transférés à l'établissement public (principe d'exclusivité). La conséquence de ces principes est qu'une commune n'a plus la possibilité de subventionner une association pour une activité qui relève du champ de compétences délégué à l'EPCI (CE, 22 janvier 1997, n° 167959).

(18) *Associations, Fondations et Congrégations*, coll. « Mémento pratique », éd. Francis Lefebvre, 2006-2007, § 11390, p. 1176.

(19) Décr. du 30 juin 1934, art. 1.

ANNEXE I

RAPPELS SUR LES RÈGLES ENCADRANT LES RELATIONS FINANCIÈRES DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES AVEC LES ASSOCIATIONS

Les associations à but non lucratif manifestent régulièrement leur inquiétude sur les conséquences d'un cadre juridique, en bonne part d'origine communautaire, dont les concepts et la terminologie, parce qu'ils mettent en cause ou transcendent des définitions ou des distinctions traditionnellement établies dans le débat public national, sont parfois perçus comme attentatoires à la spécificité de l'engagement associatif, voire à son développement.

De fait, un nombre croissant d'activités exercées par les associations entrent dans le champ d'application du droit communautaire, notamment parce qu'elles sont considérées comme étant de nature économique. Cette situation a soulevé une série de questions d'ordre pratique et d'interprétation, s'agissant notamment des règles relatives aux aides d'Etat et à la passation des marchés publics.

Cette inquiétude se cristallise sur le recours aux procédures d'appel d'offres, notamment dans des champs, tel le champ social, où la contribution du monde associatif est ancienne, forte et, dans bien des cas, indispensable pour la cohésion sociale. Ces procédures peuvent être ressenties négativement : on les accuse de mettre en avant le principe de concurrence au détriment d'une coopération entre acteurs associatifs et de faire prévaloir une logique de projets répondant au besoin de la collectivité sur le développement associatif.

Les travaux préparatoires à la conférence de la vie associative (CVA) ont ainsi particulièrement mis en évidence la nécessité de clarifier le cadre juridique des relations financières entre pouvoirs publics et associations. Il s'agit à la fois de mieux informer sur le cadre juridique applicable, pour éviter la tentation de l'ignorer ou le risque de s'en écarter par méconnaissance, sans pour autant en faire une interprétation exagérément contraignante, de mieux faire la part entre les hypothèses où un marché doit être passé et celles où il peut être recouru au subventionnement, de manière à éviter des différences de traitement préjudiciables et sécuriser le mode de collaboration entre administrations et associations.

Les associations ont demandé une doctrine claire et partagée entre l'Etat, les collectivités territoriales et les associations sur le recours aux subventions, sur le champ respectif des procédures de marché, de délégation de service public ou encore d'appels à projets. C'est un travail qui avait été engagé en 2006 avec le Conseil national de la vie associative. C'est un chantier permanent sur lequel les pouvoirs publics au sens large doivent se mobiliser puisque l'Union européenne leur laisse précisément un rôle essentiel et un large pouvoir d'appréciation tant pour la définition des services d'intérêt économique général que pour leur mode d'organisation.

Telle est l'ambition portée par l'un des groupes de travail de la CVA dont le présent document prolonge les conclusions pour rappeler quelques règles simples, accessibles à tous, et éviter quelques confusions sources d'incompréhension dans les relations entre collectivités publiques et associations.

Il ne prétend pas régler de manière définitive l'ensemble des cas de figure ni épuiser le sujet, mais constitue une première étape dans la démarche de définition d'un cadre de références complet pour clarifier et sécuriser les relations financières entre collectivités publiques et associations. Cette démarche se poursuivra au cours du premier trimestre 2010 et fera l'objet d'une concertation avec les associations et les représentants des collectivités territoriales.

Ce document est destiné à l'usage des dirigeants associatifs comme des administrations. Il est complémentaire de la nouvelle convention pluriannuelle d'objectifs présentée à l'occasion de la CVA.

1. La réglementation européenne des aides d'Etat s'applique également aux associations :

Soucieux de garantir la libre concurrence au sein de l'Union, le droit européen interdit les aides publiques soutenant des services ou productions dans des conditions susceptibles d'affecter les échanges entre Etats.

Des aménagements et exceptions sont toutefois prévus par le Traité et ont été progressivement précisés par la jurisprudence européenne puis par la Commission pour prendre en compte et encadrer les aides accordées par les collectivités publiques, nationales ou locales, afin de compenser les charges pesant sur les organismes participant à l'exercice d'activités d'intérêt général.

Cette réglementation dite des « aides d'Etat » (1) s'applique à toute « entreprise » recevant un financement public, dès lors qu'elle exerce une activité « économique » d'intérêt général, et ce quel que soit son statut juridique (associatif ou autre) ou la façon dont elle est financée par la collectivité publique. Ainsi, une association sans but lucratif exerçant une activité économique d'intérêt général et sollicitant un concours financier public sera qualifiée d'entreprise au sens communautaire et soumise à la réglementation des aides d'Etat pour la partie de son activité qui est « économique ». Les règles d'encadrement des aides ne s'appliqueront pas en revanche à sa part d'activité qui serait qualifiée de non économique.

Cette notion « d'activité économique » recouvre, quel que soit le secteur d'activité, toute offre de biens ou de services sur un marché donné :

– 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 du droit des aides d'Etat ;

– le fait que l'entité susceptible de bénéficier du concours public ne poursuive pas un but lucratif ne signifie pas que les activités qu'elle exerce ne sont pas de nature économique ;

– seules échappent à cette qualification les activités liées à l'exercice de prérogatives de puissance publique ou certaines activités identifiées par la jurisprudence communautaire, comme les prestations d'enseignement public ou la gestion de régimes obligatoires d'assurance.

Dans la pratique, la grande majorité des activités exercées par les associations peuvent être considérées comme des « activités économiques », de sorte que les aides publiques qui y sont apportées doivent respecter la réglementation européenne sur les aides d'Etat.

---

(1) Régime défini par les articles 86 à 88 du Traité instituant la Communauté européenne, complété et interprété par l'arrêt de la CJCE « Altmark » du 24 juillet 2003 et par le paquet « Monti-Kroes » du 28 novembre 2005.

2. La sécurisation de l'octroi d'une aide publique à une association exerçant une activité économique d'intérêt général peut être assurée en prenant quelques précautions simples :

Par exception, les concours financiers versés sous forme de subventions à une association exerçant une activité économique d'intérêt général qui demeurent inférieurs à 200 000 € (2) sur une période de trois ans ne sont pas qualifiés d'aides d'Etat et ne sont soumis à aucune exigence particulière en matière de réglementation des aides d'Etat.

Ce seuil est apprécié toutes aides publiques confondues et en intégrant les facilités accordées à titre gratuit par les collectivités publiques (mise à disposition de locaux, de personnel ou de matériel...).

Lorsque le concours financier envisagé pour une association exerçant une activité économique d'intérêt général excède 200 000 € sur une période de trois ans, l'octroi de l'aide par la collectivité publique n'est acceptable que s'il peut être regardé comme la compensation d'obligations de service public. Il faut que les conditions suivantes soient réunies :

– l'association est explicitement chargée, par un acte unilatéral (loi, règlement ou délibération d'une collectivité territoriale) ou contractuel, de l'exécution d'obligations de service public (3), clairement définies dans leur consistance, leur durée et leur étendue. Cette exigence est régulièrement désignée sous le vocable de « mandat d'intérêt général » ou « mandatement » ;

– les paramètres sur la base desquels la compensation financière de l'exécution d'obligations de service public est calculée ont été préalablement établis, de façon objective et transparente ;

– la compensation financière versée en regard des obligations ainsi mises à la charge de l'association est à la fois strictement proportionnée aux coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public assurées et périodiquement contrôlée et évaluée par la collectivité pour éviter la surcompensation.

Lorsque ces conditions sont remplies, le concours versé à l'association est compatible avec les exigences du droit de la concurrence qui fondent la réglementation des aides d'Etat. Mais il faut notifier la compensation à la Commission européenne.

Toutefois, cette notification n'est elle-même pas nécessaire :

– si le montant des compensations financières versées à l'association en contrepartie des obligations de service public n'excède pas 30 millions d'euros par an et que le chiffre d'affaires annuel hors taxes de ladite association n'a pas dépassé 100 millions d'euros pendant les deux exercices précédents ; la collectivité publique concernée est alors exonérée de notification préalable de l'aide à la Commission européenne. En ce qui concerne les « entreprises » de logement social, il n'y a aucune limite quant aux montants de la compensation qui est exemptée de notification ;

– ou si l'association a été retenue à l'issue d'une procédure de marché public ou dans le cadre d'une délégation de service public permettant de s'assurer que le service sera offert au moindre coût ; la compensation financière versée à l'association échappe alors purement et simplement à la qualification d'aide d'Etat.

---

(2) Seuil des aides de minimis établi par le règlement du 15 décembre 2006. (3) La notion « d'obligations de service public » résulte du texte même de l'arrêt Altmark de la Cour de justice des Communautés européennes.

3. Ainsi, la réglementation européenne relative aux aides d'Etat n'impose pas par elle-même le recours à la procédure de passation des marchés publics :

L'exercice d'un mandat d'intérêt général et l'exigence de compensation proportionnée ne limitent pas par eux-mêmes l'autonomie et la liberté d'initiative des associations et restent compatibles avec un financement par subvention.

La notion de mandat est en effet suffisamment flexible pour intégrer les hypothèses dans lesquelles la collectivité publique approuve et finance les propositions émanant du secteur associatif dont elle reconnaît qu'elles répondent à une finalité d'intérêt général. Ainsi, les règles adoptées en 2005 (4) sur le régime des aides d'Etat autorisent les associations à assurer la gestion d'un service d'intérêt économique général, sans que cela n'implique obligatoirement la passation d'un marché public ou d'une délégation de service public.

La subvention peut donc constituer un mode de financement légal dans le cadre d'un service d'intérêt économique général. La collectivité doit simplement définir, dans son acte unilatéral ou contractuel de mandat, la mission de service d'intérêt économique général ainsi que les paramètres pour le calcul de la compensation et les sauvegardes associées.

Lorsque l'on se situe dans le champ de la subvention et que son montant est supérieur à 23 000 € (5), celle-ci doit faire l'objet d'une convention (pluri-)annuelle d'objectifs entre la collectivité publique et l'association.

Le nouveau modèle de convention (pluri-)annuelle d'objectifs proposée dans le cadre de la CVA prend en compte non seulement cette exigence nationale mais également les exigences communautaires de mandatement et d'ajustement de la compensation aux obligations de service public assurées par l'association. Ce modèle sécurise l'allocation de subventions aux associations.

Il n'y a donc pas d'obligation pour la collectivité de recourir au marché public au regard des règles européennes sur les aides d'Etat.

---

(4) Cf. « paquet Monti-Kroes » du 28 novembre 2005 cité supra. (5) Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

4. ... Pour autant, le droit national de la commande publique délimite le recours aux subventions : l'association doit être à l'initiative du projet :

Au regard de la réglementation nationale relative à la commande publique, la subvention caractérise la situation dans laquelle la collectivité apporte un concours financier à une action initiée et menée par une personne publique ou privée, poursuivant des objectifs propres auxquels l'administration, y trouvant intérêt, apporte soutien et aide.

Pour pouvoir prétendre bénéficier d'une subvention, une association doit être à l'initiative du projet qu'elle porte, ce qui recouvre deux cas de figure :

a) Le projet émane de l'association et ne donne pas lieu à contrepartie directe pour la collectivité publique :

Cette condition est remplie si l'association porte un projet dont elle est à l'initiative : ceci signifie qu'elle ne répond pas à un besoin préalablement défini par la collectivité publique, pour le compte duquel elle agirait comme un prestataire rémunéré, avec une contrepartie directe.

Les collectivités publiques ne sont pas tenues de procéder à quelque annonce publique pour verser une subvention à une association. Il n'est donc pas nécessaire de recourir à une publicité préalable. Mais la collectivité publique doit ensuite rendre publiques les subventions qu'elle accorde (loi du 23 mai 2006).

Par exemple, il est admis qu'une collectivité publique puisse accorder une subvention à une association pour organiser une fête du livre, dès lors que cette action est une initiative de l'association et non une manifestation en réalité conçue pour le compte de la collectivité. Une telle initiative privée répond en effet à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la collectivité, qui justifient le subventionnement.

b) Le projet développé par l'association s'inscrit dans le cadre d'un appel à projets lancé par une collectivité publique :

En pareille hypothèse, la collectivité lance un appel à projets qui lui permet de mettre en avant un certain nombre d'objectifs lui paraissant présenter un intérêt particulier. Il s'agit de définir un cadre général, une thématique. Les associations sont invitées à présenter des projets s'inscrivant dans ce cadre. Mais ce sont bien elles qui prennent l'initiative de ces projets et en définissent le contenu.

Dans le cadre des appels à projets, la collectivité publique a identifié une problématique mais n'a pas défini la solution attendue. L'appel à projets ne préjuge en rien de l'ampleur des propositions qui seront formulées ou encore de leur contexte. Cela le différencie d'un marché dont le besoin est clairement identifié (il ressort ainsi de la jurisprudence qu'une étude précisément déterminée, réalisée pour le compte d'une collectivité et donnant lieu à une rémunération spécifique, constitue une prestation de services effectuée à titre onéreux).

Si la collectivité est à l'initiative du projet, on se situe dans le cadre de la commande publique :

Deux modes d'actions doivent être distingués : le recours aux marchés publics (appel d'offres) et la délégation de service public. Dans les deux cas, une publicité préalable et postérieure est nécessaire.

Le marché public vise à répondre à un besoin de la collectivité et donne lieu à la rémunération d'une prestation.

Un marché public est un contrat conclu à titre onéreux entre un pouvoir adjudicateur (Etat, collectivités territoriales, établissements publics) et un opérateur économique, qu'il soit public ou privé, pour répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services.

Les distinctions par rapport au champ de la subvention sont les suivantes :

– l'initiative n'appartient pas à l'association, mais à la collectivité, qui cherche ainsi à répondre à un de ses besoins : l'association est alors un prestataire de la collectivité ;

– le marché implique un lien direct entre les sommes versées et les prestations réalisées : une étude précisément déterminée, réalisée pour le compte d'une collectivité et donnant lieu à une rémunération spécifique constitue ainsi une prestation de services effectuée à titre onéreux ; en revanche, une association peut être subventionnée pour mener des études dans un domaine donné et des actions de promotion (jurisprudence CODIAC) ;

– le marché implique une contrepartie directe pour la personne publique ou le bénéfice d'un avantage immédiat.

Le champ de la délégation de service public diffère de celui des marchés publics, tant du point de vue de l'objet poursuivi que des modalités de rémunération retenues. En effet, dans le cadre d'une délégation de service public, la personne publique confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service.

Alors que, pour un marché public, le paiement, intégral et immédiat, est effectué par l'acheteur public, en revanche, pour une délégation de service public, la rémunération est tirée principalement de l'exploitation du service.

Le délégataire assume donc une part de risque liée à l'exploitation de ce service public.

Au-delà de ces principes, le Gouvernement conduit des travaux complémentaires pour préciser la ligne de partage entre commande publique et subvention, à la lumière des décisions des juridictions administratives. Les associations et les représentants des élus locaux seront consultés sur ces travaux d'ici à la fin du premier trimestre 2010.

5. La directive dite « services » (6) est sans lien avec la question des subventions aux associations au regard des législations sur les aides d'Etat et la commande publique :

La principale obligation imposée aux Etats membres par la directive « services » consiste à procéder à un examen des procédures d'autorisation et dispositifs d'encadrement spécifiques pour vérifier qu'ils ne portent pas atteinte de façon injustifiée ou disproportionnée à la liberté d'établissement et de prestation de services sur le marché intérieur européen.

La transposition de la directive est en voie d'achèvement en France au travers de projets de lois sectoriels adoptés ou en cours d'examen au Parlement. La France a transmis à la Commission européenne en décembre 2009 la liste des régimes d'autorisation compris dans le champ de la directive.

Les services sociaux mentionnés à l'article 2.2 j de la directive qui sont mandatés par les pouvoirs publics ne figurent pas dans le champ de la directive (7) et ne sont donc pas concernés. Certains régimes d'autorisation auxquels ils sont soumis ont néanmoins été déclarés par la France car ils s'appliquent indifféremment à des activités de services faisant ou non l'objet d'un mandatement (ex. : accueil collectif de mineurs de moins de six ans). Leur compatibilité avec la directive a été justifiée par la France auprès de la Commission européenne.

Le champ et les modalités d'application de la directive services n'ont aucun impact sur les questions évoquées aux points 1 à 4 de la présente annexe (règles relatives au droit de la concurrence dont les aides d'Etat, et règles relatives au droit de la commande publique).

Le point 5 de la présente annexe a été modifié par rapport à la note distribuée lors de la conférence de la vie associative du 17 décembre 2009 pour tenir compte de la transmission à la Commission européenne à la fin décembre du rapport destiné à déclarer les régimes d'autorisation compris dans le champ de la directive.

---

(6) Directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 sur les services dans le marché intérieur. (7) L'article 2.2 j de la directive exclut de son champ d'application les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurés par l'Etat, par des prestataires mandatés par l'Etat ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'Etat.

Bien public : une marchandise comme une autre ?

La question de la mise à disposition d'un bien public au profit d'associations a ressurgi du fait de certains changements introduits par le code général de la propriété des personnes publiques, notamment quant à la généralisation des redevances pour occupation privative du domaine public. Il s'agit là d'une réelle préoccupation pour le secteur associatif, qui craint l'application d'une logique purement financière (mise en concurrence des actes d'occupation, obligations comptables...).

> Erwan ROYER*

La mise à disposition d'un bien public est une question essentielle dans les relations entre les collectivités territoriales et les associations, les premières en faisant un vecteur du développement d'actions locales, et les secondes, un moyen de mener à bien leur objet statutaire.

Schématiquement, la mise à disposition s'exerce sur un bien meuble (équipement, matériel...) ou sur un bien immeuble (local) appartenant au domaine public de la collectivité. Mais qu'il s'agisse d'un équipement ou d'un local, leur régime juridique est à peu près semblable, et les questions suscitées par les associations sur des aspects juridico-financiers se rejoignent. En réalité, la principale source de questionnement, voire d'inquiétude, pour le monde associatif vient de la codification de la partie législative des textes sur la domanialité par le code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP).

Ce code a en effet quelque peu modifié les règles du jeu entre les collectivités territoriales et les associations pour les mises à disposition de biens immobiliers par les premières au profit des secondes. L'idée phare de cette codification étant la valorisation économique du domaine des personnes publiques, deux points méritent d'être particulièrement développés : la généralisation du principe de non-gratuité des occupations de locaux et de celui de mise en concurrence des actes permettant la mise à disposition de biens domaniaux.

Ces aspects économiques ne doivent toutefois pas masquer une faculté reconnue à toutes les associations par le code général des collectivités territoriales (CGCT) de revendiquer une aide matérielle des communes sous la forme d'une mise à disposition de lieux de réunion.

Le CGCT reconnaît à toute association la faculté de revendiquer une aide matérielle des communes sous la forme d'une mise à disposition de lieux de réunion.

Mise à disposition d'un local communal

L'article L. 2144-3 du CGCT prévoit que des locaux communaux peuvent être utilisés par les associations, syndicats ou partis politiques qui en font la demande. La question reste toutefois de déterminer si les communes sont libres d'ouvrir les bâtiments de leur choix, notamment aux associations, ou si, au contraire, ce sont ces dernières qui disposent d'un droit d'utiliser les locaux communaux pour leurs activités[1].

Bien que la jurisprudence n'ait pas eu à ce jour l'occasion de se prononcer explicitement en faveur de l'une ou de l'autre solution, un début de réponse est apporté par la cour administrative d'appel de Versailles[2]. Pour elle, si les organismes visés par l'article L. 2144-3 du CGCT, au

* Secrétaire général de la rédaction des Répertoires de contentieux administratif et de responsabilité de la puissance publique, responsable du site administratif Dalloz.fr.

(1) Philippe Cossière, « La mise à disposition de locaux communaux au profit d'associations, syndicats et partis politiques », *AJDA*, 2006, p. 1817.

(2) CAA Versailles, 2 novembre 2004, Commune de Corbeil-Essonnes, req. n° 02VE00140.

titre duquel figurent les associations, ne possèdent pas un droit absolu à obtenir le local municipal qu'ils sollicitent, la commune de laquelle ils dépendent doit, elle, être en mesure de démontrer devant le juge que son choix d'exclure ledit local du prêt ou de la location est justifié par l'administration du domaine municipal, le fonctionnement de ses services, le maintien de l'ordre public ou par l'intérêt général.

L'article L. 2144-3 du CGCT précise la répartition des compétences entre le conseil municipal et le maire.
Il revient au conseil municipal de fixer les contributions dues par les associations utilisatrices des biens domaniaux. Le conseil municipal est donc appelé à délibérer sur des tarifs, lesquels peuvent prévoir des réductions pour certains usages. En règle générale, le maire, quant à lui, autorise ou refuse l'utilisation des locaux et applique les tarifs fixés par le conseil municipal. Il doit arrêter les conditions générales d'utilisation des biens et prendre les mesures individuelles d'autorisation compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public.
À Paris, Lyon et Marseille, des règles différentes sont prévues pour les équipements de proximité, dont la gestion est transférée aux arrondissements[3].

Toutes les associations sont désormais susceptibles de se voir demander le paiement d'une redevance pour occupation du domaine public.

Pour qu'une association puisse bénéficier d'un local communal, il faut qu'une demande soit formulée et qu'une décision du maire détermine les conditions dans lesquelles les locaux seront utilisés. Suivant les cas, l'autorisation d'utiliser le local peut être unilatérale, et s'effectuer par acte administratif, ou contractuelle, par le biais d'un contrat public ou privé. Les biens du domaine public font l'objet d'une affectation déterminant les règles d'utilisation, qui peuvent être communes (usage de tous) ou privatives (usage exclusif des utilisateurs du bien).

L'association qui souhaite bénéficier de l'usage commun normal doit se situer dans le cadre d'un usage normal. Ce dernier est dominé par les règles de la liberté d'utilisation et d'égalité de tous les usagers appartenant à une même catégorie. L'usage privatif « anormal » réserve au profit exclusif d'une catégorie particulière d'usagers une partie du domaine public d'usage normalement commun. Il est subordonné à une autorisation et est précaire.

Quoi qu'il en soit, et sauf exceptions prévues par la loi, toutes les associations sont désormais susceptibles de se voir demander le paiement d'une redevance pour occupation du domaine public.

Généralisation des redevances d'occupation domaniale

Le CGPPP affirme — de manière beaucoup plus nette que ne le faisait précédemment le code du domaine de l'État[4] — le caractère payant des occupations domaniales. L'article L. 2125-1 dispose que « toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 donne lieu au paiement d'une redevance ». Se trouve ainsi confirmé par voie législative le principe de non-gratuité du domaine public pressenti par la jurisprudence récente[5].

Le code ne se contente pas de poser ce principe de non-gratuité, il en définit aussi précisément les exceptions. La gratuité de l'occupation ou de l'utilisation du domaine est autorisée dans deux cas : celui, tout d'abord, où l'occupation est la condition naturelle et forcée de l'exécution de travaux ou de la présence d'un ouvrage intéressant le service public qui bénéficie gratuitement à tous ; celui, ensuite, où elle contribue à assurer la conservation du domaine public lui-même[6]. Il ne s'agit cependant là que de simples possibilités de gratuité, et non d'obligations s'imposant aux collectivités publiques.

En ce qui concerne le calcul de la redevance, le code reprend, en leur conférant valeur législative, les dispositions précédentes[7] du Code du

(3) CGCT, art. L. 2511-16 et L. 2511-21.
(4) C. dom. Ét., art. L. 29.
(5) CAA Marseille, 6 décembre 2004, Commune de Nice, *AJDA*, 2005, p. 832, note S. Deliancourt ; *C. et marchés publics*, 2005, n° 165, note Gabriel Eckert.
(6) CGPPP, art. L. 2125-1.
(7) C. dom. Ét., art. R. 56.

domaine de l'État selon lesquelles la redevance tient compte des avantages de toute nature procurés aux titulaires de l'autorisation.

Il n'y a donc aucun changement majeur, si ce n'est la suppression du droit fixe antérieurement prévu et correspondant aux frais exposés par la puissance publique[8]. Le montant de ces redevances, qui est fixé par l'assemblée délibérante de la collectivité territorialement compétente, est déterminé en fonction de la valeur locative du bien occupé et de l'avantage spécifique procuré par la jouissance privative du domaine public[9].

Obligations financières

L'article R. 2313-3 du CGCT édicte en effet que « la liste des concours attribués par la commune aux associations sous forme de prestations en nature et de subventions indique le nom de l'association bénéficiaire, la nature de la prestation ou le montant de la subvention. Elle est jointe au budget primitif et au compte administratif ».

Cependant, ce principe a fait l'objet d'une interprétation du ministre de l'Intérieur[11], qui indique que « le prêt occasionnel d'une salle de réunion ou la mise à disposition irrégulière de personnel n'ont pas à figurer dans la liste des prestations en nature. Les subventions en nature, en revanche, sont toujours valorisées. À ce titre, leurs valeurs doivent être inscrites dans l'annexe [prévue au 2° de l'article L. 2313-1 du CGCT] ».

Ainsi, dans la mesure où une prestation occasionnelle n'aurait pas à être mentionnée en annexe des documents budgétaires alors qu'une subvention en nature devrait être valorisée et inscrite, la question se pose de savoir si une prestation occasionnelle peut être assimilée à une subvention en nature et, dans l'affirmative, quelles en sont les conséquences.
Plusieurs éléments permettent d'apporter une réponse.

Le premier est que la mise à disposition de locaux et les concours en nature sont considérés par le juge des comptes comme des concours financiers.

Le second est que sont soumises au contrôle des juridictions financières les associations qui reçoivent de la part des collectivités publiques ou des organismes soumis au contrôle des juridictions financières des aides assimilables à des concours financiers supérieurs à 1 500 euros ; qu'il s'agisse d'aides directes (subventions, par exemple) ou d'avantages en nature (comme la mise à disposition de locaux).

La prise en compte de la mise à disposition d'un bien dans le plan comptable

Le plan comptable associatif, mis en place par le règlement du 16 février 1999 (Arr. du 8 avril 1999), présente, entre autres particularités, celle de valoriser les « contributions volontaires en nature » accordées aux associations.

Cette valorisation comptable, qui présente un intérêt stratégique vis-à-vis des collectivités, nécessite la mise en place de méthodes pour pouvoir les valoriser et les inscrire au compte de résultat et au bilan.

■ **La notion de « contributions volontaires ».** Il s'agit des ressources et des charges d'une association, apportées ou supportées « gratuitement » et qui ne modifient pas le résultat comptable de la structure, dont les mises à disposition gracieuses d'équipements, de locaux. Ces prestations sont valorisées comme des charges (de matériel par exemple) et comme des produits.

■ **La méthode de valorisation des mises à disposition de biens.** Pour la mise à disposition d'un bien, il faut tenir compte de sa valeur vénale en prenant en considération l'amortissement, voire sa valeur d'usage (plus délicate à apprécier). S'agissant plus particulièrement d'un local, il est important de se référer au tarif moyen du marché de l'immobilier pour le même type de locaux.

Par ailleurs, un conventionnement est obligatoirement prévu[12] lorsque les subventions atteignent un montant de 23 000 euros[13]. Ainsi, toute prestation égale ou supérieure à ce montant doit donner lieu à l'établissement d'une convention. Or un certain nombre d'associations qui, jusqu'à présent, n'étaient pas assujetties à ce genre d'obligations risquent de l'être, compte tenu de l'augmentation des subventions destinée à compenser la redevance demandée par les collectivités pour l'occupation de leur domaine public. ■

(8) C. dom. Ét., art. L. 29.
(9) CE, 21 mars 2003, Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux (Sipperec), *AJDA*, 2003, p. 1935, note Pierre Subra
(11) Rép. min. QE n° 14703, JOAN du 15 mars 1999, p. 1600.
(12) L. n° 2000-321 du 12 avril 2000, art. 10 (al. 3).
(13) Seuil fixé par le décr. n° 2001-495 du 6 juin 2001 (art. 1er).

Associations : attention, **zones à risques !**

• La présence des élus dans les associations communales

Aucune incompatibilité de principe n'existe entre la qualité d'élu local d'une part et de membre ou dirigeant d'une association d'autre part. La présence d'élus locaux au sein de ces associations n'en fait pas moins courir à ceux-ci un véritable risque du point de vue du droit pénal, sous la forme du délit de prise illégale d'intérêts, délit encore trop peu connu des élus (voir encadré).

La question de la présence des élus locaux au sein des associations se pose avec plus d'acuité encore depuis que la chambre criminelle de la Cour de cassation, dans un arrêt en date du 22 octobre 2008 (pourvoi n° 08-82068), et prenant le contre-pied de la position adoptée par la jurisprudence administrative sur ce point, est venue préciser que le délit de prise illégale d'intérêts était constitué même dans les cas où un élu participait à une décision portant sur une association d'intérêt communal, dans laquelle il siège, comme cela est très souvent le cas en vertu des statuts même de l'association, ès qualité d'élu. La Cour de cassation précise à cet égard : *« qu'il n'importe que ces élus n'en aient retiré un quelconque profit et que l'intérêt pris ou conservé ne soit pas en contradiction avec l'intérêt communal »*.

La transmission d'informations privilégiées est un délit de favoritisme pour l'élu et de recel pour l'association

Chaque fois qu'ils siègent au sein d'une association, que celle-ci soit ou non d'intérêt communal, les élus courent ainsi un risque pénal majeur en participant, du côté de la collectivité, à toute décision ou même simple réunion préparatoire portant sur cette association.

La situation intenable ainsi créée par la Cour de cassation a d'ailleurs conduit au dépôt d'une proposition de loi en date du 17 mars 2009, visant à réformer la rédaction actuelle du texte réprimant le délit de prise illégale d'intérêts.

• La passation de marchés publics et DSP

Ici plus que sur toute autre matière, la question de la prise illégale d'intérêts se posera avec une acuité toute particulière. Le juge pénal se montrera en effet extrêmement sévère dans une situation où, par exemple, un élu participerait à la passation d'une commande publique (réunion, signature, commission...) portant sur un marché auquel candidate une association dans laquelle, par exemple, serait salarié l'un des membres de la famille de l'élu (famille même très lointaine...).

Par ailleurs, on veillera à l'absence de transmission d'informations « privilégiées » à une association : en effet, on assiste parfois en raison de la proximité existant entre associations et communes dans certains secteurs (périscolaire, culturels...) à des communications d'informations

en début ou en cours de procédure de passation, ce qui constitue une rupture d'égalité de traitement des candidats (délit de favoritisme pour l'élu ou l'agent, et recel pour l'association).

• La mise à disposition de locaux communaux à une association

En cas d'accident imputable à un défaut d'entretien des locaux communaux utilisés par l'association (par exemple en cas d'organisation de manifestations publiques dans une salle municipale par une association), ayant entraîné des blessures ou le décès d'un usager ou même d'un membre de l'association, la responsabilité pénale de la commune propriétaire des locaux est susceptible d'être engagée ici pour homicide ou blessures involontaires pour sa part de faute liée à la sécurité du bâtiment, et de son entretien (sans exclure, naturellement, la responsabilité pénale de l'association et/ou ses dirigeants pour la faute dans la gestion de l'activité en cause à l'origine du dommage).

De la même manière, en cas de travaux réalisés dans les locaux mis à la disposition de l'association, la commune, en qualité de maître de l'ouvrage, conserve la responsabilité en matière d'hygiène et de sécurité sur le chantier (désignation d'un coordonnateur SPS, établissement d'un plan général de coordination en matière de sécurité et de protection de la santé...). Tout accident intervenu en raison d'une méconnaissance de ces règles exposerait la commune, prise comme auteur indirect du dommage survenu, à une mise en cause pénale, par exemple pour homicide ou blessures involontaires.

• La mise à disposition d'agents à une association

La loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 telle que modifiée par la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 permet une telle mise à disposition, à certaines conditions strictement définies (nécessité pour l'association bénéficiaire de contribuer à la mise en œuvre d'une mission d'intérêt général, mise à disposition de l'agent pour l'exercice des seules missions de service public confiées à l'association, remboursement à la commune des rémunérations que celle-ci continue de verser à l'agent...).

Si toutefois la commune devait mettre un agent à la disposition d'une association ne remplissant pas une mission d'intérêt général, ou encore ne percevait pas volontairement les remboursements effectués par l'association en question, les rémunérations ainsi versées à l'agent dans des conditions irrégulières pourraient engager la responsabilité pénale d'élus et agents au titre de délit de détournement de fonds publics prévu par l'article 432-15 du Code pénal (consistant en un détournement du temps de travail et des rémunérations versées à l'agent au bénéfice d'une activité non conforme à l'intérêt communal), au titre du délit de négligence ayant permis un tel détournement (article 432-16 du Code pénal), voire également en raison du cumul des rémunérations versées par l'association et la collectivité.

• Le défaut de surveillance de l'usage des subventions accordées aux associations

Il appartient à la commune d'exercer une surveillance stricte sur l'utilisation des subventions ou financements accordés, directement ou indirectement, à une association. Par exemple, dans le cadre des contrats dits « FONJEP », une commune peut contribuer au financement d'un emploi bénéficiant à une association, à travers le versement de fonds au FONJEP qui reversera ceux-ci à l'association-employeur.

Il appartient dans ce cadre à la commune de surveiller l'exercice effectif de l'emploi ainsi financé. Dans le cas contraire, il lui appartient de cesser sans délai ce financement afin d'éviter de s'exposer à un risque de qualification de détournement de fonds publics par exemple (article 432-15 du Code pénal).■

DOC↓DOC

À LIRE

Sur www.lettreducadre.fr, rubrique « au sommaire du dernier numéro » : « Associations-collectivités : des relations sous l'œil du juge », *La Lettre du cadre territorial* n° 357, 15 avril 2008.

POUR ALLER PLUS LOIN

« *Subventions aux associations : cadre juridique et conseil pratique* », un ouvrage de Territorial Éditions. Sommaire et commande sur http://librairie.territorial.fr

LA NOTION DE PRISE ILLÉGALE D'INTÉRÊTS

Le délit de prise illégale d'intérêts est constitué par exemple lorsqu'un élu prend part aux votes du conseil municipal attribuant des subventions à une association qu'il préside, présidée par un membre de sa famille ou employant celui-ci.

Extrêmement sévère dans l'appréciation de ce délit, la jurisprudence considère que le simple vote en assemblée vaut surveillance ou administration de l'opération, ce même si l'élu n'a pas personnellement pris part au vote mais a donné un pouvoir à un autre élu pour voter en son nom (Cass. crim., 10 avril 2002, n° 01-84286), ou encore si l'élu a eu un simple pouvoir de préparation de décisions prises par d'autres (Cass. crim., 28 février 2007, n° 06-85952).

La Cour de cassation a également indiqué à de nombreuses reprises que les liens familiaux ou les « relations professionnelles et privées » entre un élu chargé de la surveillance d'une opération et une personne impliquée dans celle-ci (président d'une association sollicitant une subvention, dirigeant d'une entreprise attributaire d'un marché public...) caractérisent l'intérêt de l'élu au sens de l'article 432-12 du Code pénal (par exemple, Cass. crim., 15 décembre 2004, n° 03-87927 ; Cass. crim., 7 novembre 2001, n° 00-85159).

Code général des collectivités territoriales

Article L2121-29

Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune.

Article L2313-1

(...)

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires, sans préjudice des dispositions de l'article L. 2343-2, sont assortis en annexe :

1° De données synthétiques sur la situation financière de la commune ;

2° De la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions. Ce document est joint au seul compte administratif ;

(...)

4° De la liste des organismes pour lesquels la commune :

a) détient une part du capital ;

b) a garanti un emprunt ;

c) a versé une subvention supérieure à 75 000 euros ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme.

La liste indique le nom, la raison sociale et la nature juridique de l'organisme ainsi que la nature et le montant de l'engagement financier de la commune ;

Article L2144-3

Des locaux communaux peuvent être utilisés par les associations, syndicats ou partis politiques qui en font la demande.

Le maire détermine les conditions dans lesquelles ces locaux peuvent être utilisés, compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public.

Le conseil municipal fixe, en tant que de besoin, la contribution due à raison de cette utilisation.

Code général de la propriété des personnes publiques

Article L2125-1

Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 donne lieu au paiement d'une redevance sauf lorsque l'occupation ou l'utilisation concerne l'installation par l'Etat des équipements visant à améliorer la sécurité routière.

Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement :

1° Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation est la condition naturelle et forcée de l'exécution de travaux ou de la présence d'un ouvrage, intéressant un service public qui bénéficie gratuitement à tous ;

2° Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer la conservation du domaine public lui-même.

En outre, l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement aux associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général.

Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

Article 10

(...)

L'autorité administrative qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret, conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée. Cette disposition ne s'applique pas aux organismes qui bénéficient de subventions pour l'amélioration, la construction, l'acquisition et l'amélioration des logements locatifs sociaux prévues au livre III du code de la construction et de l'habitation.

Lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'organisme de droit privé bénéficiaire doit produire un compte rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention. Le compte rendu financier est déposé auprès de l'autorité administrative qui a versé la subvention dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée.

Le budget et les comptes de tout organisme de droit privé ayant reçu une subvention, la convention prévue au présent article et le compte rendu financier de la subvention doivent être communiqués à toute personne qui en fait la demande par l'autorité administrative ayant attribué la subvention ou celles qui les détiennent, dans les conditions prévues par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 précitée.

Les organismes de droit privé ayant reçu annuellement de l'ensemble des autorités administratives une subvention supérieure à un montant fixé par décret doivent déposer à la préfecture du département où se trouve leur siège social leur budget, leurs comptes, les conventions prévues au présent article et, le cas échéant, les comptes rendus financiers des subventions reçues pour y être consultés.

La formalité de dépôt en préfecture, prévue à l'alinéa précédent, n'est pas exigée des organismes ayant le statut d'association ou de fondation. Les fondations sont soumises aux obligations de publicité prévues pour les associations au premier alinéa de l'article L. 612-4 du code de commerce.

Décret n°2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques.

Article 1

L'obligation de conclure une convention, prévue par le troisième alinéa de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 susvisée, s'applique aux subventions dont le montant annuel dépasse la somme de 23 000 euros.

II/ Les discrètes subventions «en nature»

À côté de la traditionnelle subvention «en argent», il n'est pas rare que les collectivités attribuent aux associations des subventions appelées «en nature». Les formes les plus traditionnelles – et les plus usitées – s'analysent en réalité, en droit des subventions comme des prestations en nature, et sont la mise à disposition des locaux communaux ou des agents au bénéfice d'une association. Souvent, de telles subventions se pratiquent cachées et sont reconduites régulièrement, sans réelle procédure. Il n'est d'ailleurs pas exceptionnel qu'un agent soit mis à disposition d'une association pendant un long laps de temps, à tel point que ni la commune ni l'association ni même l'agent ne saurait déterminer qui est le réel employeur... C'est d'ailleurs pour mettre un terme à de telles situations que la mise à disposition du domaine communal comme des agents publics a été profondément réformée dans le sens d'un contrôle plus étroit.

A/ La mise à disposition des locaux

Durant de nombreuses années, la mise à disposition gratuite de locaux par des collectivités à des associations a constitué une pratique fréquente: équipements sportifs, conservatoire, local abritant le siège de l'association... bénéficiaient ainsi aux associations.

Les modalités de cette mise à disposition ont toutefois été profondément modifiées par l'entrée en vigueur du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

Jusqu'alors, et même si le principe de non-gratuité de l'occupation privative du domaine public avait déjà été consacré (CE 11 février 1998, Assoc. pour la défense des droits des artistes peintres sur la place du Tertre, req. n° 171792), le paiement d'une redevance d'occupation par une association demeurait une simple faculté. En effet, aux termes de l'article L. 2144-3 du Code général des collectivités territoriales, les locaux communaux peuvent être utilisés par les associations, dans les conditions définies par le maire «compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public», le conseil municipal fixant «en tant que de besoin» le prix de cette utilisation.

Or l'article L. 2125-1 du Code général de la propriété des personnes publiques est venu mettre un terme à cette situation en posant le principe selon lequel «Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique (...) donne lieu au paiement d'une redevance» et en excluant les associations des éventuelles dérogations à ce principe. Pour autant, l'article L. 2144-3 du Code général des collectivités territoriales précité n'ayant pas été modifié, la contradiction entre cet article, offrant la faculté de percevoir une redevance, et l'article L. 2225-1 du Code général de la propriété des personnes publiques, obligeant à la perception d'une redevance, a conduit le législateur à compléter la disposition du Code général de la propriété des personnes publiques par un alinéa énonçant que «L'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut également être délivrée gratuitement lorsque cette occupation ou cette utilisation ne présente pas un objet commercial pour le bénéficiaire de l'autorisation. L'organe délibérant de la collectivité concernée détermine les conditions dans lesquelles il est fait application du présent alinéa» (Loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 de simplification du droit).

En somme, aujourd'hui, il est de nouveau offert aux collectivités la faculté d'exonérer les associations du paiement d'une redevance à la condition toutefois que l'utilisation faite par ces associations ne présente pas un objet commercial.

Pour autant, même délivrée gratuitement, l'autorisation donnée à une association pour occuper le domaine public – ou privé – doit respecter des conditions de forme et de fond.

On indiquera, déjà, que l'attribution d'un local est de la compétence exclusive du maire, même «s'il appartient au conseil municipal de déterminer éventuellement par ses délibérations les conditions générales dans lesquelles un local communal peut être mis à la disposition d'une association» (CE 12 octobre 1994, Cne Thun-Levêque, req. n° 141851).

La mise à disposition peut concerner un bien du domaine public ou privé de la commune.

Pour la mise à disposition des locaux publics, la collectivité doit respecter deux principes.

Elle doit, d'abord, respecter le principe d'égalité: a été jugée illégale la décision d'une commune de fixer des tarifs de location des salles municipales différents selon que les usagers sont des associations subventionnées ou non subventionnées (TA Versailles 18 mai 1998, Wiltzer et a., n° 96240). De même, le principe d'égalité entache d'illégalité le refus d'une commune de procéder à la résiliation d'une convention par laquelle elle accordait à une association l'usage exclusif d'une installation sportive, alors qu'une autre association, pratiquant la même activité et affiliée à la même fédération, avait demandé le partage de ces installations (CE 8 avril 1998, Frequelin, req. n° 165284).

La mise à disposition de locaux doit, ensuite, prendre en compte les nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public.

La règle régissant la matière a été rappelée par le Conseil d'État: «la mise à disposition d'une salle communale à des associations, syndicats ou partis politiques qui en font la demande peut être refusée pour des motifs tirés des nécessités de l'administration des propriétés communales ou par celles du maintien de l'ordre public» (CE 15 mars 1996, Cavin, req. n° 137376).

Ainsi, le Conseil d'État a considéré qu'une commune pouvait valablement décider que la location d'une salle ne sera pas ouverte aux associations, groupements et organismes à caractère politique ou exerçant des offices religieux, et ce afin de mettre l'utilisation des locaux appartenant à la commune à l'abri des querelles politiques ou religieuses (CE 21 mars 1990, Cne la Roque d'Anthéron, req. n° 76765).

Pour autant, le maire ne peut rejeter une demande de mise à disposition de locaux sur le seul motif que l'association qui le demande présenterait un caractère politique (CE 30 avril 1997, Cne Montsoult, req. n° 157115).

Dans le même sens, le refus ne saurait être fondé sur la nature de la formation politique qui sollicite la mise à disposition (CE 15 mars 1996, Cavin, req. n° 137376) ; la solution a été récemment confirmée par la Cour administrative d'appel de Douai qui a censuré un refus opposé fondé sur le caractère politique de cette association « compte tenu de son opposition à la majorité municipale » (CAA Douai 22 février 2007, Cne Labruyère, req. n° 06DA00765).
En d'autres termes, le refus d'attribution d'une salle justifié par un motif politique doit être étayé et fondé sur des circonstances de fait particulières à l'espèce : des considérations d'ordre général ne suffisent pas. Ainsi un maire peut-il fonder son refus de mise à disposition d'un local sur un motif politique s'il justifie sa décision par l'inadaptation des locaux sollicités (TA Paris 11 juin 2003, Assoc. Front national, n° 0304106/4).
Le même raisonnement vaut en matière religieuse. Ainsi la Haute juridiction a-t-elle estimé qu'une commune ne pouvait refuser à l'association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah la mise à disposition d'une salle en invoquant simplement des considérations générales relatives au caractère sectaire de l'association, sans faire état d'aucune menace à l'ordre public, ni d'aucun motif tiré des nécessités de l'administration des propriétés communales ou du fonctionnement des services ; pas plus que la crainte, « purement éventuelle », que les salles municipales soient l'objet de sollicitations répétées pour des manifestations à but religieux ne pouvait justifier légalement le refus de la commune considérée (CE 30 mars 2007, Ville de Lyon, req. n° 304053). Dans ce même arrêt, le Conseil d'État rejette le moyen de la commune portant sur l'interdiction des subventions aux associations cultuelles : dès lors qu'il n'est pas établi, en tout état de cause, que l'association avait la possibilité de louer une salle privée au jour et aux heures qu'elle avait déterminés, la commune ne pouvait tirer argument de ce que les tarifs des salles municipales seraient plus avantageux que ceux des salles privées. Autrement posé, le principe d'interdiction des subventions aux associations cultuelles précité n'interdit pas immédiatement la mise à disposition à des associations cultuelles.
La mise à disposition d'un immeuble du domaine public peut résulter d'un acte unilatéral, d'une convention, voire même – ce qui est à éviter - d'une simple tolérance.
Par ailleurs, la commune qui souhaiterait contraindre une association à quitter des locaux initialement mis à disposition dispose de plusieurs voies juridictionnelles. Elle est même susceptible, si elle établit notamment l'urgence de l'éviction, d'obtenir l'expulsion par la voie du référé, en application de l'article L. 521-3 du Code de justice administrative, qui prévoit que « En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative ».
À titre d'illustration, le Conseil d'État a considéré qu'il y avait urgence lorsque le maintien dans les lieux de l'association compromettait le fonctionnement du service public municipal, en l'occurrence en faisant obstacle au regroupement de l'ensemble des associations ayant une activité dans la commune et alors que ce regroupement était prévu par le contrat local de sécurité conclu avec l'État. Partant, et en l'absence de contestation sérieuse sur la légalité de la demande d'expulsion, la convention de mise à disposition ayant été régulièrement dénoncée par la commune, la juridiction a enjoint l'association à libérer les locaux sans délai (CE 28 mars 2003, Assoc. maison jeunes et culture Meru, req. n° 252448 ; sur l'expulsion d'une association entrée dans les locaux par effraction et refusant d'en sortir alors que le Maire avait décidé de la fermeture desdits locaux, cf. CE 4 avril 1990, Assoc. Pétanque hermitage, req. n° 100833).

B/ La mise à disposition de personnel

À ce jour, les fonctionnaires et les agents non titulaires en contrat à durée indéterminée sont susceptibles de faire l'objet d'une mise à disposition. Mais on exclura immédiatement la mise à disposition des agents non titulaires envisageable, aux termes du décret n° 88-145 du 15 février 1988, auprès d'une liste d'organismes énumérés à l'article 136 de la loi statutaire applicable à la fonction publique territoriale et dans laquelle ne sont pas mentionnées les associations.
Concernant les fonctionnaires, il convient de se reporter aux articles 61 à 63 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale, récemment modifiés par la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique ainsi qu'au décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 consacré à cette position particulière.
La mise à disposition se définit comme « la situation du fonctionnaire qui demeure dans son corps d'origine, est réputé occuper son emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante, mais qui exerce des fonctions hors du service où il a vocation à servir » (art. 61 de la loi).
On relèvera alors que les contraintes liées à la « nécessité de service » justifiant jusqu'en 2007 une mise à disposition et aux fonctions exercées dans le poste sur lequel l'agent était mis à disposition, qui devaient être « d'un niveau hiérarchique comparable », ont disparu. De ce point de vue, la mise à disposition semble plus aisée désormais.
Le même article 61 précise encore que « Le fonctionnaire peut être mis à disposition auprès d'un ou de plusieurs organismes pour y effectuer tout ou partie de son service ». Il est donc possible, à suivre ce texte, qu'un agent ne soit affecté qu'à temps partiel sur un autre poste que celui dans lequel il exerce ses fonctions au sein de son administration d'origine ; une telle interprétation est d'ailleurs confirmée par l'examen des dispositions du décret du 18 juin 2008 qui distingue, pour l'application de certaines règles, selon que l'agent assure ou non un service pour une durée supérieure au mi-temps dans son administration d'origine et mention-

ne la possibilité d'une pluralité «des collectivités, établissements ou organismes employeurs» (art. 6).
Parmi les bénéficiaires de la mise à disposition de fonctionnaires, sont mentionnés les «organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics administratifs, pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes (...) » (art. 61-1).
Ainsi donc, la notion d'«organismes d'intérêt général», antérieurement présente dans la loi (et complétée par le décret n° 85-1081 du 8 octobre 1985 par celles d'«associations reconnues d'utilité publique ou de fondations» et d'«organismes à but non lucratif dont les activités favorisent ou complètent l'action des services publics locaux relevant de la collectivité ou de l'établissement d'origine, ou qui participe à l'exécution de ces services») a disparu au profit de celle précédemment énoncée.
En d'autres termes, si la mise à disposition au profit d'associations demeure possible, celles-ci doivent exercer des missions de service public. Cette condition, essentielle, de la mise à disposition est réaffirmée dans le décret du 18 juin 2008 qui impose que la convention conclue entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil – la contractualisation de la mise à disposition étant obligatoire en vertu des dispositions législatives en vigueur – précise «les missions de service public confiées à l'agent» (art. 2 I dudit décret).
Par ailleurs on relèvera que l'article 61-1 de la loi statutaire fixe désormais un principe de remboursement des mises à disposition et n'envisage que trois exceptions au principe, «lorsque la mise à disposition intervient entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché, auprès du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, auprès d'une organisation internationale intergouvernementale ou auprès d'un État étranger».
Autrement posé, les mises à disposition à titre gratuit de fonctionnaires au profit d'associations sont exclues. Cette règle, essentielle, vise notamment à éviter les subventions déguisées que constituaient les mises à dispositions gratuites d'agents.
En revanche, rien n'interdit à une collectivité, lorsqu'elle octroie une subvention, de prendre en compte l'ensemble des frais de fonctionnement qui incombent à une association, en ce compris le coût du personnel et donc du remboursement du traitement des fonctionnaires mis à disposition.
Enfin, et à grands traits, il est expressément prévu que la mise à disposition ne puisse avoir lieu qu'avec l'accord du fonctionnaire (art. 61 de la loi n° 84-53). En d'autres termes, une commune ne peut imposer à un agent de travailler pour une association donnée et l'affecter autoritairement à cet organisme.
Pour être complet sur le travail des fonctionnaires au sein des associations, on indiquera encore que les agents titulaires peuvent demander à leur collectivité d'origine à être détachés «auprès d'un organisme privé ou d'une association dont les activités favorisent ou complètent l'action d'une collectivité publique, sous réserve de l'approbation préalable, par la collectivité ou l'établissement dont relève l'agent, du projet de contrat et de ses avenants éventuels» (article 2 du décret n° 86-68 du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement, hors cadres, de disponibilité et de congé parental des fonctionnaires territoriaux).
Le fonctionnaire détaché est placé hors de son cadre d'emploi, emploi ou corps tout en continuant à y bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite (art. 64 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984).

PARTIE 2 : LE CONTRÔLE DES ASSOCIATIONS SUBVENTIONNÉES

De la proximité naît parfois la confusion : certains élus locaux considèrent que les associations seraient en quelque sorte «naturellement» soumises à leur contrôle. Il n'en est rien : tant qu'elles exercent indépendamment leurs activités, les associations n'ont aucun compte à rendre aux communes. Mais dès l'instant où l'association souhaite recevoir de l'aide, en nature et surtout financière, d'une commune, tout change : la logique est inversée, et l'association doit, comme la personne publique en somme, rendre compte de l'emploi qu'elle fait des fonds publics.
Ce lien entre aide et contrôle est fondamental : de lui découlent à la fois les obligations des associations, dès le stade de la demande de subvention, et celles des communes, qui ne peuvent pas se désintéresser du sort des fonds publics, mais ne doivent pas pour autant s'immiscer dans une gestion qui reste autonome.
Les textes applicables en matière de contrôle des subventions accordées à des associations ne font pas défaut. Toutefois, on assiste depuis peu à une remise à plat des priorités du législateur, sous la double contrainte budgétaire et de l'opinion publique : au contrôle a posteriori traditionnel et souvent théorique s'est peu à peu substitué un contrôle préalable dont les contours ont été récemment définis.

I/ Le contrôle de la collectivité

La distance est difficile à trouver : parfois trop «inquisitrices», les communes sont également, trop souvent, passives. Du fait qu'elles disposent d'une proximité organique forte avec l'association, tenant par exemple au fait que des élus siègent au conseil d'administration ou à une convergence fonctionnelle de projet, aucun contrôle n'est spécifiquement exercé sur l'attribution et l'utilisation des subventions.
Le simple fait qu'il n'existe pas de droit au renouvellement de la subvention, d'une année sur l'autre devrait conduire à un réexamen annuel ; mais surtout, devraient être mises en

œuvre les nombreuses dispositions permettent à la collectivité de vérifier, tant en aval qu'en amont, la réalité de la vie associative et la destination des fonds qu'elle octroie.

A/ Le contrôle de l'examen de la demande

La demande d'attribution d'une subvention n'est soumise à aucun formalisme ni à aucun délai. Lors de la demande, la collectivité peut ainsi exiger de l'association qu'elle formule sa demande par écrit et qu'elle appuie cette dernière de toutes pièces et documents permettant de s'assurer qu'elle remplit les conditions requises pour obtenir l'aide sollicitée, et notamment permettre l'appréciation de l'intérêt public local.

Afin de déterminer les pièces que les associations doivent produire lors de la demande de subvention, les collectivités peuvent notamment s'inspirer du dossier unique de demande de subvention mis en place pour les services de l'État. Ainsi peut être sollicité la transmission des statuts, de la déclaration en Préfecture, de la liste des membres du conseil d'administration et du bureau avec l'indication de leur situation professionnelle, des comptes financiers du dernier exercice, du budget de l'année en cours...

Dans le cadre de l'instruction d'une demande de subvention, la commune doit en effet veiller à ce que l'association satisfait à la condition d'intérêt public local; elle peut alors souhaiter connaître à cet effet le nombre d'adhérents de cette association sur son territoire. À cette fin, si la collectivité peut solliciter le nombre d'adhérents résidant sur son territoire par exemple, elle ne peut cependant exiger d'une association la communication de la liste nominative de ses adhérents (CE 28 mars 1997, Solana, req. n° 182912).

Le dossier constitué par l'association doit être sincère. Tout mensonge ou omission, telle que l'occultation d'une partie des comptes ou de certaines activités, dans les renseignements communiqués est susceptible de motiver un ordre de reversement de la subvention perçue. Une telle fraude peut encore être constitutive d'un délit de faux en écriture, risque pénal contre lequel les associations doivent être mises en garde: la volonté d'enjoliver conduit parfois, insensiblement, de l'omission et de la mise en valeur de bonne guerre au mensonge pur et simple...

B/ Le contrôle de l'usage des subventions

Par le biais de l'article L. 1611-4 du Code général des collectivités territoriales, le législateur a entendu permettre à la collectivité qui octroie des subventions de s'assurer, par la transmission des documents comptables ou autres, de la réalité de la vie de l'association par exemple ou encore de l'accomplissement réel de ses activités.

L'article L. 1611-4 dispose ainsi que:

«Toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée.

Tous groupements, associations, œuvres ou entreprises privées qui ont reçu dans l'année en cours une ou plusieurs subventions sont tenus de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité».

Compte tenu de l'extrême diversité des modes d'organisation et de fonctionnement ou encore de l'objet des associations, la loi a laissé le choix à chaque collectivité de déterminer librement les modalités de ce contrôle, qui peut être réalisé sur place ou par transmission des documents, dès lors que l'exercice du contrôle permet à la collectivité de connaître précisément les conditions d'emploi par l'association des crédits résultant de la subvention.

Les membres du conseil municipal ne doivent pas confondre le droit qu'ils tiennent de l'article L. 1611-4 en leur qualité d'élu et le droit offert à tout administré par l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, qui énonce que «sous réserve des dispositions de l'article 6 les documents administratifs sont de plein droit communicables aux personnes qui en font la demande, qu'ils émanent des administrations de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics ou des organismes, fussent-ils de droit privé, chargés de la gestion d'un service public». Six conseillers municipaux avaient par exemple tenté d'avoir accès à la comptabilité d'une association subventionnée par la commune. Invoquant la loi du 17 juillet 1978, ils avaient alors présenté deux demandes, l'une adressée au maire, l'autre au président de l'association, tendant à ce que leur soient communiqués les comptes de l'association ainsi que tous les justificatifs correspondants. N'ayant pas obtenu la totalité des pièces sollicitées, ils avaient considéré que le refus opposé par la Maire était illégal. La juridiction administrative n'a pas consacré cette analyse et a estimé que si les élus avaient droit de prendre connaissance des documents budgétaires produits dans le cadre du contrôle de la commune sur les associations subventionnées, de tels documents ne constituaient pas des documents communicables au sens de la loi de 1978 (CE 20 juillet 1990, Ville de Melun, req. n° 69867).

On indiquera que, dans le cadre de ce contrôle, l'existence d'une convention d'objectifs entre la commune et l'association peut s'avérer utile. En effet, les délégués de la commune ne peuvent s'introduire au domicile d'un particulier, et ce même si ce domicile est déclaré siège de l'association, sous peine de commettre une violation de domicile incriminée par l'article 432-8 du Code pénal. En revanche, la commune peut parfaitement prévoir, au sein de la convention, une possibilité de visite au siège de l'association ou encore la présence de ses délégués, en qualité d'observateurs, aux assemblées générales de l'association.

Aucune sanction spécifique n'est attachée au non-respect par l'association de l'obligation de rendre des comptes.

Pour autant, si l'association ne se conforme pas du tout à cette obligation, ne transmet qu'une partie des documents ou encore si les pièces fournies traduisent une gestion fantaisiste ou ne permettent pas de connaître avec une précision suffisante la nature et les conditions d'activités de

l'association, la collectivité dispose toujours de la faculté de ne pas reconduire la subvention pour l'année à venir.
Le défaut de contrôle des associations qu'elle subventionne est loin d'être dépourvue de tout effet pour la collectivité. Reconduire d'année en année la subvention à une association sans s'assurer de sa bonne gestion ou de la légalité des moyens qu'elle met en œuvre peut en effet engager la responsabilité de la personne publique.
À titre d'exemple, l'État et des communes subventionnaient de manière conséquente une association alors même que la Cour des comptes, dans un rapport public, ainsi que différents rapports d'enquête de l'inspection des finances et de l'inspection des affaires culturelles avaient relevé que, depuis sa création, cette association se caractérisait par des irrégularités graves et répétées dans l'établissement des comptes, qui n'étaient ni sincères ni véritables, et dans son administration. Or, dans le même temps, l'association s'était rapprochée d'une banque afin d'obtenir un prêt, qu'elle ne pût finalement rembourser avant d'être placée en liquidation judiciaire. La Banque a alors décidé de rechercher, et obtenu, l'engagement de la responsabilité des personnes publiques. Le juge administratif a en effet constaté qu'aucune mesure appropriée n'avait été prise avant la décision «trop tardive de mettre fin au versement des subventions», preuve d'une faute lourde dans l'exercice, par les personnes publiques, de leur mission de contrôle (CAA Lyon 19 avril 1994, Cne Porto-Vecchio, Collectivité territoriale de Corse, Min. Éducation nationale et Culture, req. n° 93LY00001).
C'est donc le désintérêt, l'absence de toute réaction face au comportement litigieux de l'association qui a entraîné la mise en cause de la responsabilité de la commune attributaire de subventions.
La même Cour administrative d'appel avait d'ailleurs déjà reconnu, dans une affaire concernant l'association «maison de la culture de la Corse» la responsabilité de l'État pour faute lourde au regard de «la totale passivité des autorités de tutelles» (CAA Lyon 28 novembre 1991, Min. Culture c/ Sté production Christian Juin, req. n° 90LY00089).
Dans les deux hypothèses précitées, la responsabilité de la personne publique a été retenue en raison de la faute lourde qui avait été commise. En revanche, il ne saurait être reproché à une collectivité de ne pas avoir opéré un contrôle attentif de l'équilibre financier de l'opération subventionnée, la convention d'objectifs prévoyant que la responsabilité de cet équilibre incombait à l'association, et d'avoir, dans ces circonstances, négligé d'exercer un contrôle sur l'emploi des fonds. Ainsi une société, qui cherchait à engager la responsabilité de la commune aux fins de se voir indemniser du non-paiement des prestations réalisées, dans le cadre d'un festival, au profit d'une association subventionnée, et depuis lors mise en liquidation, en a-t-elle été pour ses frais. En effet, si l'article L. 1611-4 du CGCT fait obligation à la commune de contrôler les associations qu'elle subventionne, il n'a pas pour conséquence d'imposer une vérification préalable de la bonne santé financière de la structure, pas plus que de la viabilité totale des opérations projetées (CE 18 juin 2008, SA Hôtel Negresco, req. n° 284942). Décidément, trouver la bonne distance n'est pas toujours chose aisée; mais en définitive, dans l'immense majorité des cas, le bon sens l'emporte: la commune doit être diligente; mais pas dirigeante, ni inspection des finances ou service de police...

C/ Le nouveau contrôle de la loi du 12 avril 2000

Ajoutant aux obligations de contrôles générales, la loi du 12 avril 2000 a instauré de nouvelles obligations à la charge des collectivités locales apporté une contrainte supplémentaire dans le contrôle par la collectivité de l'usage des subventions accordées. En effet, l'alinéa 3 de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 dispose que «lorsque la subvention est affectée à une dépense prédéterminée, l'organisme de droit privé bénéficiaire doit produire un compte-rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention. Le compte-rendu financier est déposé auprès de l'autorité administrative qui a versé la subvention dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée».
Le compte-rendu financier a pour objet la description et le contrôle des opérations comptables destinées à la réalisation de l'action subventionnée. Il est destiné aux collectivités afin qu'elles s'assurent de l'emploi de la subvention et doit être produit dans un délai de six mois suivant la clôture de l'exercice budgétaire.
Un arrêté du 11 octobre 2006 a fixé des modalités de présentation de ce compte rendu. Le compte rendu exigé est constitué d'un tableau des charges et des produits affectés à la réalisation du projet ou de l'action subventionnée, auquel doivent être jointes deux annexes, l'une comprenant un commentaire sur les écarts entre le budget prévisionnel et la réalisation de l'action ainsi qu'un tableau de répartition entre le budget principal et le compte rendu financier des charges communes indiquant les critères utilisés à cet effet, l'autre comprenant une information qualitative décrivant, notamment, la nature des actions entreprises et les résultats obtenus par rapport aux objectifs initiaux du projet (arrêté du 11 octobre 2006, NOR: PRMX0609605A, JO 14 octobre 2006).
L'article 10 de la loi du 12 avril 2000 indique également que le budget et les comptes de toute association ayant reçu une subvention, la convention d'objectifs et le compte rendu financier de la subvention doivent être communiqués à toute personne qui en fait la demande par l'autorité administrative ayant attribué la subvention ou celles qui les détiennent, dans les conditions prévues par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 (voir CADA, avis n° 20041220 du 18 mars 2004 qui réaffirme le caractère communicable des bilans et comptes de résultats du comité officiel des fêtes, association loi 1901, ainsi que des documents se rapportant aux subventions attribuées par la commune).

Associations : l'enfer des conventions

Grâce à leur savoir-faire, les associations se sont positionnées comme des prestataires pour les collectivités

Dans la foulée de la loi du 12 avril 2000 et de son décret d'application du 6 juin 2001, les relations entre collectivités et associations se sont professionnalisées. Désormais, elles sont fréquemment régies par des conventions. Obligatoires dès qu'une subvention est supérieure à 23 000 euros, ces contractualisations deviennent un élément de plus en plus incontournable. Bien que théoriquement destinées à clarifier les engagements des deux acteurs et à sécuriser le partenariat, à l'épreuve de la réalité, elles mettent bien souvent en difficulté, parfois même en danger, les associations.

De prime abord, ces conventions sont un élément de stabilité dans le monde sans pitié des subventions. Grâce à elles, les associations obtiennent des garanties, souvent au-delà du seul exercice annuel, sur les moyens mis à leur disposition et prennent connaissance de manière claire et explicite des attentes de leurs partenaires. De leur côté, les collectivités se prémunissent contre les risques juridiques, effectuent un suivi de l'argent public et s'assurent d'une prise en compte de leurs orientations stratégiques... Bref, sur le papier, tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes. Or, pour de nombreuses associations, la situation est loin d'être idéale. À des procédures parfois ingérables s'ajoutent une perte de sens et, comble de l'ironie, des opportunités pour des entreprises privées de s'emparer de nouveaux marchés lucratifs.

Un cauchemar pour les bénévoles

L'année dernière, une association d'anciens combattants de Seine-et-Marne jetait l'éponge et, désemparée, renonçait aux quelques dizaines d'euros que lui octroyait habituellement une commune. « *Depuis des années*, écrivait l'association, *nous venons pour les cérémonies d'armistice de votre commune et nous recevons une petite subvention. [...] Nous avons eu le dossier de demande de subvention pour l'année prochaine. [...] Votre dossier est vraiment très compliqué pour la somme que vous nous versez. Donc nous renonçons à faire*

une demande de subvention cette année. » Un appel téléphonique de la responsable du service association suffit pour résoudre le problème. La collectivité utilisait un dossier unique, quel que soit le niveau de sollicitation financière. L'association n'avait pas à renseigner tous les documents, mais uniquement quelques simples lignes de la première page ! Mais devant le nombre de feuillets reçus, les membres du bureau s'étaient inquiétés et avaient abandonné sans même lire toutes les instructions.

Cette anicroche illustre le fossé qui peut exister entre les exigences des collectivités et les ressources des bénévoles. Ces derniers, des habitants volontaires, souvent sans autre qualification que leur motivation, n'ont pas toujours les compétences administratives et comptables pour intégrer des contraintes quasi-professionnelles. La généralisation des conventions et des procédures qui les accompagnent crée donc une inégalité car les associations n'accèdent plus seulement à l'aide publique en fonction de leur rôle et de leurs projets, mais en fonction de l'aptitude de certains de leurs membres à monter des dossiers ; le meilleur atout pour une association est alors de compter un cadre de la fonction publique territoriale dans son bureau !

Un glissement du politique vers le technique

Le recours aux conventions provoque un glissement de l'orientation politique vers la commande technique : les appels à projets, voire appels d'offres, fleurissent en dessous des seuils légaux et génèrent une situation qui parfois profite à des entreprises privées. Éric Favey, secrétaire national de la Ligue de l'enseignement, constate cette tendance grandissante dans les domaines de l'éducation, de la culture et des loisirs : « *Le système des procédures d'appel d'offres et des contrats d'objectifs a fait entrer dans le champ concurrentiel des opérateurs privés, des entreprises de services. Elles concourent de manière professionnelle, respectant les critères de la commande, et présentent aux yeux des communes des réponses de même nature que les associations. C'est ramener les associations à un simple rang de fournisseur alors que leur approche et leur philosophie sont tout autres.* »

Les appels à projets et appels d'offres fleurissent et génèrent une situation qui parfois profite à des entreprises privées

Et il est vrai que la nature du projet pédagogique, l'articulation des actions avec la population – voire sa concertation et participation – et les synergies avec le tissu associatif local sont les grands absents récurrents de bon nombre de contrats public-privé périscolaires. Les critères formels qu'on y trouve concernent les taux d'encadrement, les diplômes des encadrants et des animateurs, les répartitions par types d'activités, les pourcentages de sorties extérieures etc. Bref des paramètres – souvent réglementaires – faciles à intégrer dans un cahier des charges, mais qui ne représentent qu'une partie de la prestation. « *Cela risque de dispenser les collectivités de la réflexion politique* » alerte Éric Favey. Le secrétaire national de la Ligue de l'enseignement est pourtant partisan de la professionnalisation des relations entre les collectivités et les associations et milite pour rendre des comptes sur les réalisations, être transparent quant à l'utilisation des fonds publics et mettre en place des procédures partagées d'évaluation. Un modèle empi- •••

Gilles Le Bail
vice-président de la Conférence permanente des coordinations associatives

Une relation de commande publique descendante

Sous couvert de sécuriser les relations contractuelles et de les rendre « eurocompatibles », l'État nous propose un système de conventions d'intérêt général. Cette orientation conforte des relations de commande publique descendante, au détriment de projets « montants » qui émergent de la société. Les conditions financières posent également question car elles excluent du subventionnement le fonctionnement courant et les projets propres aux associations.

Le débat aura lieu lors de prochaine Conférence de la vie associative, à laquelle participent les représentants des collectivités locales (AMF, ADF...). Si l'État met en place un cadre juridique, les collectivités locales s'en empareront... Or, aujourd'hui on évacue trop souvent la question du projet au profit de critères économiques imposés alors qu'il y a besoin de dialoguer et d'évaluer la « durabilité » des actions en fonction de paramètres comme le bien-être et la création de richesses autres que monétaires.

Laurent Thoviste
directeur de la rédaction, *Association mode d'emploi*

« Les élus doivent se poser la question de l'impact de leurs choix »

Au-delà des objectifs directs, les élus doivent se poser la question de l'impact de leurs choix sur un territoire. Le tissu associatif est un élément d'animation dont une partie de l'activité n'est pas quantifiable. Le fragiliser, c'est aussi fragiliser le territoire. Et quid de la capacité d'innovation ? Beaucoup d'innovations sont nées au sein du milieu associatif avant d'être reprises par les opérateurs classiques. Quelle part accorde-t-on aujourd'hui à l'innovation ? Face à des problèmes complexes pour lesquels on investit parfois des sommes considérables sans obtenir d'effets notables, la recherche d'innovations ne devrait-elle pas être prioritaire ?

ASSOCIATION MODE D'EMPLOI
Le magazine référence des associations et de leurs partenaires. 40 pages, 80 000 lecteurs.

Obtenez un exemplaire sur simple demande *auprès de marie-aurelie.griere@territorial.fr*

Un magazine du groupe Territorial

Frédéric André
directeur de la vie associative et de l'animation
mairie de Savigny-le-Temple

« Clarifier le lien entre la collectivité et l'association »

Les communes doivent se garder d'instrumentaliser les associations. Au-delà de leur objet, elles sont une école de la participation, un socle fédérateur, une composante du lien social. Les activités des associations sont donc complémentaires aux politiques publiques.

Une bonne convention permet de clarifier le lien entre la collectivité et l'association : elle utilise les statuts de celle-ci comme point de départ, fixe des objectifs partagés réalistes – c'est-à-dire parfois modestes – et permet de réfléchir ensemble aux projets. La réussite tient dans l'équilibre trouvé ensemble le respect de la liberté du fait associatif, esprit de la loi de 1901, et les attentes légitimes du bailleur de fonds.

...rique, testé sur le terrain, qui reste à formaliser et globaliser...

Question d'ambiance

Alors, faut-il d'urgence supprimer les conventions des collectivités avant qu'elles ne détruisent les associations ? « *Le conventionnement n'est pas forcément un rapport de force à sens unique qui ne servirait que les intérêts des municipalités et instrumentaliserait les associations*, nuance Alain Détolle, rédacteur en chef du magazine *Associations mode d'emploi. Il peut être un bon moyen au contraire de conforter la reconnaissance de l'autonomie du projet associatif. Tout dépend de l'ambiance dans lesquels travaillent les protagonistes.* »

Et cette « ambiance » est un élément clé. Il est important pour une collectivité de distinguer deux modes d'action :

- d'un côté, l'intervention directe, qu'elle soit effectuée par la collectivité elle-même, en régie, ou par un tiers, du simple fournisseur au titulaire d'une délégation de service public : dans ce cas, la collectivité a identifié un service nécessaire à la population, a défini une solution pour le mettre en œuvre et attend donc légitimement les résultats tangibles de sa « commande » ;
- d'un autre côté, l'intervention indirecte, dont relève le soutien aux associations : dans cette situation, la collectivité identifie une activité locale comme répondant à des aspirations ou des besoins des habitants et choisit d'aider l'association en question à maintenir, réaliser ou développer son action.

Or, si a priori la vocation initiale des associations les place dans le champ de l'intervention indirecte, force est de constater qu'avec le temps elles ont également investi, grâce à leur savoir-faire, le domaine de l'intervention directe en se positionnant comme des prestataires pour les collectivités. Il convient donc, dans la relation collectivités-associations, de bien savoir dans quel registre se situent les protagonistes. Soit les associations sont d'abord conçues comme des « partenaires de la vie locale » – dans une logique d'intervention indirecte – et leur rôle est alors acté par une convention qui reconnaît l'utilité du rôle de l'association, respecte son autonomie et parvient à aider son activité tout en la situant dans les orientations politiques de la collectivité. Soit la collectivité se situe dans un rôle de « donneuse d'ordres » – son intervention est alors directe – et l'ordre donné est alors formalisée par une convention qui privilégie les attentes du commanditaire et contraint davantage l'exécutant.

Néanmoins, même dans ce dernier cas de figure, il reste important de considérer une association autrement que comme un fournisseur habituel. Sinon, la collectivité courrait le risque de se priver des bénéfices de l'innovation, de l'ancrage social, du sens de l'intérêt public que manifestent ces partenaires qui partagent, avec les collectivités, l'absence de but lucratif et, avec les élus, le principe de gestion désintéressée.■

Collectivités publiques et associations **Normalisation des relations**

50,6 % des ressources financières des associations sont d'origine publique. Les communes, l'État et les départements apparaissent comme les principaux contributeurs des budgets associatifs[1]. Un lien historique qui ne cesse de s'amplifier, notamment sous les effets des lois de décentralisation. Convention de subvention, mandats, marché public ou délégation de service public : les relations entre les associations et les collectivités publiques deviennent particulièrement complexes. Et c'est désormais un exercice délicat, pour ne pas dire périlleux, que de tenter de distinguer ces diverses formes de partenariat. Avec à la clef, en cas d'erreur d'appréciation, un risque pénal.

Le regard des chambres régionales des comptes

Les très nombreux partenariats entre les collectivités territoriales et les associations font l'objet d'un regard attentif et quelque peu suspicieux de la part des chambres régionales des comptes. De nombreuses interactions — et tensions — existent en effet entre les collectivités locales, dépositaires de l'intérêt général, et les associations, porteuses d'intérêts collectifs.

> Jean-David Dreyfus*

Deux types de regards sont possibles : celui de l'amour, très compréhensif, ou celui de la loi, nettement moins enclin à l'indulgence. Tout dépend si les chambres régionales des comptes (CRC) interviennent au titre de l'examen de la gestion des collectivités[2], en tant que juge des comptes[3] ou au titre du contrôle de gestion des associations elles-mêmes[4]. Plusieurs types d'observations (et de critiques) ont été formulés par les CRC. À titre d'exemple, nous avons retenu les rapports d'observations définitives 2006 sur l'examen de la gestion de la commune de Troyes et le département des Ardennes présentés par la CRC de Champagne-Ardenne : ils illustrent les difficultés juridiques que génèrent les relations entre les collectivités publiques et les associations. On peut les regrouper autour de trois pôles.

La participation d'élus de la ville

L'autonomie des associations peut être réduite à la portion congrue du fait de la participation d'élus de la ville

* Professeur de droit public à l'université de Reims.

1. Viviane Tchernonog, *Le Paysage associatif français*, éd. Juris-associations – Dalloz, 2007, à paraître.

2. CJF, art. L. 211-8.
3. CJF, art. L. 211-1.
4. CJF, art. L. 211-4.

aux activités ou à l'administration des associations. Si la participation aux instances des associations partenaires passe par la désignation des élus par les assemblées délibérantes (conseil municipal...) au sein des instances des associations partenaires, est-il acceptable de confier la présidence à un élu ?
En même temps, une vision réaliste de la vie locale et l'exigence légale d'un contrôle par des délégués[5] peuvent justifier la présence d'élus locaux.

Certaines CRC rappellent toutefois que le contrôle des associations subventionnées[5] n'impose aucunement que les délégués de la collectivité publique deviennent membres des associations qu'ils sont censés contrôler, surtout si les statuts des associations ne prévoient pas leur participation. En effet, les moyens de contrôle imposés par le législateur et la jurisprudence impliquent la mise en œuvre de conventions et la certification des comptes, et non la présence de membres désignés par le conseil municipal au sein même de structures juridiquement autonomes, hormis le cas où les associations elles-mêmes prévoient dans leurs statuts la possibilité pour la commune de désigner des membres de droit.

LE CONTRÔLE DES ASSOCIATIONS SUBVENTIONNÉES N'IMPOSE NULLEMENT QUE LES DÉLÉGUÉS DE LA COLLECTIVITÉ PUBLIQUE DEVIENNENT MEMBRES DES ASSOCIATIONS QU'ILS SONT CENSÉS CONTRÔLER.

Se pose également la question de la validité des délibérations de la collectivité en raison de la participation d'un conseiller intéressé. Il faut citer ici l'arrêt du Conseil d'État du 17 novembre 1999[6] :
« Considérant qu'aux termes de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales "sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part les membres du conseil intéressés à l'affaire qui en a fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires" ;
« Considérant qu'il est constant que plusieurs conseillers membres de l'association Arataï, qui devait ultérieurement être chargée de la gestion de la réserve naturelle de Kaw-Roura, ont participé à la délibération du conseil municipal de Régina du 19 mars 1997 au cours de laquelle ce conseil a donné un avis favorable au projet de création de la réserve naturelle envisagée ;
« que cette association, qui avait été créée dans un cadre intercommunal avant l'élaboration du projet dont il s'agit, avait pour mission de gérer la mise en valeur d'espaces naturels dans l'intérêt des communes concernées ;
« que c'est en raison de ses fonctions que le maire en était membre ;
« que dans ces conditions, la seule circonstance que les membres de l'association aient participé à la délibération relative à la création de la réserve naturelle n'est pas de nature, en l'espèce, à entacher d'irrégularité la procédure à l'issue de laquelle le décret attaqué a été pris ; [...]. »

Le Conseil d'État s'appuie sur le fait que la qualité de membre de l'association était liée aux fonctions de maire pour rejeter tout conflit d'intérêts.
Pour autant, il paraît sage que les administrateurs élus locaux des associations ne prennent pas part aux votes, afin de ne pas influer sur les décisions, et qu'ils demeurent minoritaires au sein des instances statutaires de l'association[7].

La perte d'autonomie liée au mode de financement

La part importante que prennent les contributions de la ville dans le budget de certaines associations amène les chambres régionales des comptes à douter de leur autonomie réelle. Elles peuvent ainsi rejeter la personnalité fictive de certains groupements par le biais de la théorie de la transparence[8] qui conduit à la gestion de fait. Plus du tiers des déclarations de gestion de fait auxquelles procèdent les juridictions financières concernent le secteur associatif. Elles se rencontrent le plus fréquemment à l'occasion du versement aux associations de subventions ou de l'encaissement de recettes publiques[9].

Le juge des comptes, s'il constate que la collectivité qui subventionne une association conserve en réalité la maîtrise des fonds alloués, considère que ceux-ci ont conservé leur nature de deniers publics[10]. Toutefois, selon la Cour des comptes, il n'y a pas lieu de déclarer comptable de fait une personne morale dénuée de fait de réalité et d'une personnalité propre. Ce sont ses dirigeants, personnes physiques, qui seront mis en débet

5. CGCT, art. L.1611-4.
6. CE, 17 novembre 1999, Riche, req. n° 196531.
7. Voir *JA* n° 307/2004, p. 10.
8. Voir Léon Michoud, *La Théorie de la personnalité morale et son application au droit français*, 3e éd. mise au courant de la législation [...] par L. Trotabas, Paris, LGDJ, 1932. Voir aussi *JA* n° 323/2005, p. 13.
9. François Lichère, « La transparence des associations administratives », *LPA*, 21 décembre 2001 n° 254, p. 9. Voir aussi CE, 21 mars 2007, Commune de Boulogne-Billancourt, req. n° 281796, *JA* n° 359/2007, p. 7.
10. Voir CRC Haute-Normandie, 26 septembre 1990, Commune de Val-de-Reuil.

en tant que comptables de fait. Cependant, la théorie de la transparence n'est guère utilisée lorsque l'association dispose d'un patrimoine propre, même si le juge constate que, tant par l'origine de ses ressources que par la composition des organes qui la dirigent, l'association est intimement liée à une collectivité publique.

Le cadre juridique des relations entre associations et collectivités

Souvent, le cadre juridique des relations entre associations et collectivités n'est pas pleinement sécurisé. Ce que les chambres ne manquent pas de relever ! En premier lieu, l'association peut être le support d'un montage d'une légalité douteuse ; en deuxième lieu, les relations contractuelles sont d'une nature variable (voir p. 17) ; enfin, l'intervention dans le champ économique de l'association pose la question du respect du principe du libre jeu de la concurrence (voir p. 19).

L'association, support d'un montage inédit d'une légalité discutable

Le conseil général des Ardennes a créé en 1965 une caisse d'assurance-vie des membres du conseil général sous la forme d'une association. Elle a pour but de constituer au profit de ses membres une assurance en cas de décès souscrite auprès de la Caisse nationale de prévoyance (CNP). Les bénéficiaires sont les membres et anciens élus du conseil général. Le contrat garantit aux ayants droit, moyennant le règlement d'une prime trimestrielle, le versement d'un capital en cas de décès. Le financement des primes est partiellement assuré par des subventions versées à l'association.

> LES CNC RELÈVENT RÉGULIÈREMENT QUE LES ASSOCIATIONS SE VOIENT CONFIER LA GESTION D'ACTIVITÉS QUI S'APPARENTENT À DES SERVICES PUBLICS. EN DEHORS DE TOUTE MISE EN CONCURRENCE.

La chambre constate la difficulté d'appréhender la légalité d'un tel dispositif qui n'est pas, à proprement parler, d'intérêt départemental puisqu'il ne profite qu'aux élus. Les articles L. 3123-21 et suivants du code général des collectivités territoriales prévoient des dispositions spécifiques pour ce qui concerne le financement des retraites des conseillers généraux. En revanche, aucune disposition ne prévoit qu'une collectivité publique participe au financement de contrats de capital décès de ces mêmes conseillers généraux, même par l'intermédiaire d'une association subventionnée. Cette circonstance est susceptible d'établir, aux yeux de la chambre, l'irrégularité du dispositif.

Délégation de service public ou simple convention d'exploitation ?

Très régulièrement, les chambres relèvent que les associations se voient confier, en dehors de toute mise en concurrence, la gestion d'activités qui s'apparentent à des services publics. L'association, sous couvert de participation au service public, peut devenir un moyen de s'exonérer de toute mise en concurrence. Illustrations.

■ **L'office du tourisme de la ville de Troyes.** La chambre constate que la commune de Troyes, « représentée par son maire », et l'office de tourisme, « représenté par son président », c'est-à-dire le premier adjoint de la commune de Troyes, ont signé une convention de partenariat pour trois ans en « raison de l'aide municipale accordée à l'office de tourisme [qui] trouve sa légitimité dans la participation de celui-ci à la mission de service public local ». Dans ce cadre, la commune met des locaux ainsi que du matériel divers à disposition de l'office à titre gratuit.

Dès lors, la chambre observe que l'association dispose d'une autonomie toute relative par rapport à la commune, d'autant que la dépendance à l'égard de la subvention communale n'a cessé de croître entre 1996 et 2004, passant de 43 % à 62,5 %.

Par ailleurs, la participation au service public de « la promotion du tourisme » d'une association aurait pu se conformer aux dispositions des articles L. 1411-1 à L. 1411-8 du code général des collectivités territoriales, qui imposent pour toute délégation de service public les règles inhérentes à une mise en concurrence. La commune invoque en réponse « l'incompatibilité manifeste entre le régime légal applicable aux offices de tourisme et l'organisation d'une procédure de mise en concurrence », d'autant que « l'article 10 de la loi du 23 décembre 1992 prévoit que l'habilitation de l'office de tourisme résulte d'une délibération du conseil municipal ».

Or, la loi Sapin ne s'applique pas aux délégations unilatérales de service public mais aux seules délégations contractuelles. Un arrêt Ville d'Aix-en-Provence rendu le 6 avril 2007 par le Conseil d'État apporte, depuis, quelques éclaircissements : lorsqu'une association ne peut être considérée comme un opérateur économique sur un marché concurrentiel en raison de la nature de l'activité et aux conditions dans lesquelles elle l'exerce,

la collectivité publique peut lui confier la gestion d'un service public en bénéficiant d'une exception au principe de mise en concurrence [11].

■ **La gestion des théâtres.** La Ville de Troyes et l'association La Maison du Boulanger ont conclu une convention de partenariat visant à permettre à la collectivité d'accompagner l'association dans ses perspectives de développement de nouvelles activités culturelles. Cette convention prévoit la mise à disposition à titre gratuit de locaux, de moyens matériels et de personnels municipaux, ainsi que le versement par la Ville d'une subvention.
L'association La Maison du Boulanger a pour vocation, aux termes de l'article 2 de ses statuts, « de participer à l'animation culturelle locale soit directement, soit en relation avec les sociétés culturelles de l'agglomération troyenne ou tout autre organisme ayant la même vocation ».

De manière générale, la CRC note la présence importante de la commune dans le domaine des associations culturelles. Elle critique l'absence de mise en concurrence dans le cadre d'une véritable délégation de service public relative à la gestion des théâtres.

■ **La gestion de fait par une association d'un parc des expositions.** La chambre constate que l'association Foire de Champagne a géré, pour le compte de la commune, le parc des expositions et ses occupations temporaires tout en organisant elle-même des manifestations. L'association acquitte au prorata des salons qu'elle organise et pour lesquels elle perçoit un produit une redevance d'utilisation [12], alors que la commune était supposée « régir » directement le parc des expositions en vertu de la délibération du conseil municipal en date du 20 décembre 2001.

Le parc des expositions relevant d'un service public industriel et commercial, la commune aurait dû individualiser sa gestion directe en créant une régie au sens de l'article R. 1412-2 du code général des collectivités territoriales ou opérer une délégation de service public. Dans la mesure où la commune avait décidé de gérer elle-même le parc des expositions, l'association n'avait plus aucun droit à gérer ledit parc.
La chambre, en s'appuyant sur un faisceau d'indices, considère que l'association gère de fait le parc des expositions pour le compte de la commune, et ce en contravention des délibérations du conseil municipal et des règles de délégation de service public.

Le recours aux baux pour contourner les règles de la commande publique

L'association Foire de Champagne a conclu tout d'abord un bail à construction doublé d'une convention de gestion et assorti d'une garantie communale des emprunts finalement repris par la commune ! On ne peut que relever la faible sécurisation de ce cadre juridique.

La question du respect du libre jeu de la concurrence

Comme le souligne Mme Bergeal dans ses conclusions sur l'avis Société Bernard consultants [13], « le principe de libre concurrence se rattache tout autant au droit des marchés publics qu'à l'ordonnance du 1er décembre 1986 », c'est-à-dire au droit de la concurrence. Les activités subventionnées permettent aux associations d'agir sur le terrain concurrentiel en bénéficiant d'un avantage financier. Encore faut-il que l'activité de l'association le justifie et que celle-ci apporte une valeur ajoutée à l'action des pouvoirs publics.

Les observations de la CRC de Champagne-Ardenne au sujet de l'association « Foire de Champagne » résument bien le sens général des critiques développées par les chambres vis-à-vis des associations. Ainsi, la chambre s'étonne : de la présence prépondérante des élus ; des canaux multiples que prennent des aides financières à l'association ; du non-respect des dispositions du bail en matière de construction et de la reprise des emprunts de l'association par la commune ; des modalités floues de la régie directe ; du non-respect des règles de mise en concurrence.

Un véritable *aggiornamento* reste donc à opérer afin de permettre de limiter les risques encourus par les collectivités et élus locaux du fait de l'activité associative. ■

11. CE, 6 avril 2007, Commune d'Aix-en-Provence ; *AJDA* 2007. 1020, chron. F. Lenica et J. Boucher ; F. Linditch, « L'évolution du droit des subventions ne menace-t-elle pas à terme les délégations de service public ? », *JCP Adm.* 2007, n° 2125. Voir *JA* n° 360/2007, p. 26.
12. Sur les redevances, voir CAA Lyon, 12 juillet 2007, Ville de Lyon, req. n° 06LY02107.
13. CE, 8 novembre 2000, *RFDA* 2001 p. 112, concl. Bergeal ; *AJDA* 2000, p. 1066, chron. Collin et Guyomar ; *CJEG* 2001, p. 58, note Degoffe et Dreyfus ; Gabriel Eckert, « L'Égalité de concurrence entre opérateurs publics et privés sur le marché », *in Liber amicorum Jean Waline*, Dalloz, 2002, p. 207.

Paru le 18 juin dernier [1] en application de la loi sur la modernisation de la fonction publique [2], le nouveau dispositif privilégie une meilleure gestion des emplois et des compétences. Une circulaire [3] d'août dernier (dont le décret a été adopté dès le 27 octobre 2007) « vante » aux fonctionnaires d'État les bienfaits du nouveau système. Les collectivités pourront utilement se référer à cette « notice explicative ».

L'intercommunalité ou la MAD non choisie

Le texte occulte (très volontairement) les mises à disposition octroyées à l'intercommunalité, dispositif dont on sait qu'il est dans le collimateur de l'Union européenne !

En réponse à un Sénateur [4] qui s'interrogeait sur les conséquences de ce nouveau dispositif sur les mises à disposition consenties par les mairies au profit de l'EPCI dont elles sont membres, le ministère de l'Intérieur a fait la différence entre les MAD individuelles (soumises au nouveau régime) et celles collectivement proposées à l'intercommunalité (et qui relèvent de l'article L. 5211-4-1 du CGCT). Il précise que l'accord des agents, dans ce dernier cas, n'est pas nécessaire.

Le ministère prend soin d'insister sur le particularisme de cette mise à disposition collective qui équivaut à la mutualisation (nécessaire) de moyens entre les différents échelons de notre beau territoire !

(...)

Exit les associations ?

Si les principales innovations semblent loin de la réalité des collectivités, le nouveau dispositif va compliquer leur quotidien, notamment auprès des associations. En effet, le texte supprime toute référence aux associations et aux organismes d'intérêt général, lui préférant la notion « *d'organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics administratifs, pour l'exercice des seules missions de service public confié à ces organismes* ». L'ambiguïté de cette nouvelle définition est source d'interprétations et de contentieux. Pour les nombreuses associations, liées de près ou de loin à la collectivité, qui sans aller jusqu'à réaliser une mission de service public mènent des actions d'intérêt général, le principe même de la mise à disposition d'agents territoriaux à leur profit est désormais fortement compromis.

Les sénateurs se sont d'ailleurs émus de la sévérité de ce dispositif et ont interrogé le ministre de l'Intérieur [6] sur le devenir des associations. À cette occasion, ils citent un autre exemple emblématique pour illustrer ces difficultés : les associations départementales de maires qui bénéficient de la mise à disposition gratuite de fonctionnaires issus des conseils généraux. Or, la réponse est quelque peu embarrassée : « *Depuis l'adoption de ce nouveau dispositif, un certain nombre de difficultés de mise en œuvre ont été signalées par les collectivités territoriales. Le gouvernement a donc engagé une réflexion pour identifier une solution adaptée répondant aux différentes situations* ».

Remboursement obligatoire !

Il n'échappe à personne que l'obligation de remboursement des frais de personnel devient la norme applicable (les cas de dérogation étant limités aux situations les moins courantes). Désormais contraintes de rembourser intégralement le coût représenté par ce prêt de main-d'œuvre public, les associations s'inquiètent sur leur devenir et, à terme, la pérennité de leur action.

Temps de répit

Pour compenser cette nouvelle charge financière, certains ont proposé d'augmenter la subvention de fonctionnement dont bénéficie l'association. Néanmoins, aucune mesure officielle n'a été prise en ce sens. Même si les textes offrent un temps de répit pour se conformer à cette nouvelle obligation (au plus tard jusqu'au 1er juillet 2010), les collectivités devront intégrer ces nouvelles dispositions financières dans le cadre du renouvellement des conventions.

L'obligation de remboursement des frais de personnel devient la norme applicable

En outre, elles devront veiller à ce que les organismes emprunteurs remboursent effectivement ces frais.

À l'heure de la rationalisation des dépenses publiques, il apparaît surtout que cette réforme a été « taillée sur mesure » pour l'État. Ce nouvel instrument doit ouvrir aux fonctionnaires d'État de nouvelles perspectives de carrière... ailleurs. Cette réforme s'apparente donc plus à un outil de transfert du personnel de l'État vers les collectivités. D'ailleurs, c'est ce que préconise le site de Bercy (sur la page consacrée à la MAD des fonctionnaires d'État) lorsqu'il précise qu'« *au bout de trois ans, l'organisme d'accueil proposera à l'agent mis à disposition une intégration statutaire dans ses services* ».

En guise de conclusion, ce dernier commentaire est assez révélateur sur les objectifs « officieux » de la réforme. ■

1. Décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif à la mise à disposition des fonctionnaires territoriaux.
2. Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 portant modernisation de la fonction publique.
3. Circulaire n° 2167 du 5 août 2008 relative à la réforme de la mise à disposition des fonctionnaires de l'État.
4. Réponse du ministère de l'Intérieur publiée dans le *JO* Sénat du 20 mars 2008, page 567.
5. Réponse du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi publiée dans le *JO* du Sénat du 15 novembre 2007.
6. Sénat 26 juillet 2007, *JO* Sénat 29 mai 2008.