

LES RELATIONS ENTRE COMMUNES ET ASSOCIATIONS : du versement des subventions vers un partenariat pérenne au service de l'intérêt général.

Sophie VAN MIGOM
Vincent GUEVARA



Retrouvez toutes nos formations sur : www.cfmel.fr

1. La subvention : le cadre général
2. Le cadre partenarial : nouveaux outils, contrôle, évaluation et transparence
3. Les points de vigilance : des liens parfois risqués

A decorative graphic consisting of several overlapping, semi-transparent blue circular arcs that form a partial circle on the right side of the slide.

1. La subvention : le cadre général

1. La subvention : le cadre général

La définition

Les règles d'attribution

Les engagements
réciproques



1. La subvention : la définition

Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire.

Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires.

1. La subvention : la définition

- Caractère facultatif – « Pas de droit à subvention »
- Nature des contributions :
 - Subventions d'une action, d'un projet d'investissement ou de fonctionnement.
 - Subvention en numéraire.
 - Avantages en nature : prêt de **matériel** ou mise à disposition de **locaux** à titre gracieux.



La mise à disposition d'un agent communal est obligatoirement soumise au remboursement des rémunérations et des charges, ce n'est PAS une subvention.

- Critère de l'initiative du projet ou de l'action.

1. La subvention : les conditions d'attribution

- Conditions tenant à l'association :
 - Une association régulièrement déclarée au Répertoire national des associations ;
 - Une demande formulée par l'association ;
 - Un objet social ou une action relevant de l'intérêt général.
- Conditions tenant à la commune :
 - Une décision discrétionnaire du CM ;
 - Un choix encadré par les principes d'égalité et de spécialité.

1. La subvention : les conditions d'attribution

- Conditions de légalité : l'intérêt général communal

Les administrés de la commune doivent retirer un bénéfice des actions portées par l'association subventionnée.

Les actions ne présentant pas d'intérêt local, de lien avec les compétences de la commune, ou ne bénéficiant qu'aux membres de l'association ne peuvent pas faire l'objet de subventions publiques, sous peine de nullité et de reversement.



- Subventions interdites :
 - Subventions aux associations culturelles (loi 1905) ;
 - Subventions aux associations politiques (articles L 2251-3-1 et R 2251-2 du CGCT).

1. La subvention : les conditions d'attribution

- Subventions encadrées :
 - Par la loi : les clubs sportifs; les aides aux entreprises et aux opérateurs économiques et associatifs en milieu rural,
 - Par un règlement communal.
- La commune peut décider de conditionner l'attribution des subventions.



Critères objectifs et non discriminants, sous peine de nullité.

Cadre rigide du règlement.

1. La subvention : la décision d'attribution

- Engagement juridique de la commune :
 - Le Conseil municipal est compétent pour accorder ou rejeter la demande de subvention.
 - La délibération est distincte du vote du budget.
- Caractéristiques de la décision d'attribution :
 - Une décision faisant grief susceptible de recours et de retrait, selon les règles du droit commun.
 - Une décision discrétionnaire : la motivation est facultative.



Si une motivation apparaît en cas de refus, sa formulation doit être objective, non discriminatoire et conforme aux conditions d'attributions.

1. La subvention : la décision d'attribution

- Engagement financier de la commune :
 - L'attribution des subventions donne lieu à une délibération distincte du vote du budget.
 - Mais pour les subventions dont l'attribution n'est pas assortie de conditions d'octroi, le conseil municipal peut :
 - Individualiser au budget les crédits par bénéficiaire ;
 - Renseigner l'annexe IV B1 du budget : liste des bénéficiaires avec l'objet et le montant de la subvention.

 L'individualisation des crédits ou le renseignement de l'annexe vaut décision d'attribution, engagement juridique et financier de la commune.

1. La subvention : la convention

- Obligatoire pour une subvention > 23 000 € : modèle de convention d'objectif obligatoire prévu par la circulaire n°5811/SG du 25 septembre 2015.
- Facultative pour une subvention < 23 000 € mais fortement préconisée en cas de :
 - Réciprocité des engagements :
Versement de la subvention par la commune / Réalisation d'une action, d'un projet détaillé ou d'obligations d'intérêt général assumées par l'association.
 - Pluriannualité de la subvention ;
 - Subventions en nature à valoriser.

1. La subvention : la convention

Préconisations :

- Clauses obligatoires : objet, durée (4 ans maximum), montant (ne peut excéder le coût de mise en œuvre de l'action), modalités de versement et conditions d'utilisation de la subvention, valorisation financière des avantages en nature.
- Clauses recommandées : règles de contrôle de l'utilisation de la subvention et de reversement en cas de non utilisation voire d'excédent, règles d'évaluation au vu du financement prévisionnel de l'action pour acter (ou pas) du versement pour les années suivantes.

1. La subvention : synthèse

<p>subvention < 23 000 euros subvention accordée sans conditions, subvention de fonctionnement</p>	<p>Demande écrite Individualisation budgétaire qui fonde le versement Etat annexe du budget indiquant le bénéficiaire, le montant et l'objet de la subvention</p>
<p>Subvention > 23000 euros Subvention d'objectif ou conditionnée dans le cadre d'un règlement</p>	<p>Demande écrite + pièces justificatives Individualisation budgétaire par bénéficiaire } engagement financier Délibération valant attribution et convention d'objectifs } engagement juridique</p>

Focus : La mise à disposition de locaux communaux

- Des locaux communaux peuvent être utilisés par les associations 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.

Focus : Le prêt de locaux communaux aux associations

- Conditions :
 - Toute association peut solliciter la mise à disposition de locaux communaux.
 - Seul le Maire est compétent pour attribuer la mise à disposition.
 - La gratuité est l'exception, elle est décidée par le Conseil municipal et ne bénéficie qu'aux associations à but non lucratif et concourant à l'intérêt général.

Focus : Le prêt de locaux communaux aux associations

- Préconisations :
 - Prévoir dans le règlement intérieur : les catégories d'associations pouvant prétendre au prêt de salle ; les conditions de la gratuité ou du tarif préférentiel selon les catégories d'associations.
 - Prévoir d'inclure ou pas les frais liés à l'utilisation de la salle (fluides, téléphonie, charges diverses...).

Focus : Le prêt de locaux communaux aux associations

- Préconisations :
 - Signer une convention de mise à disposition fixant le montant de la subvention (valorisation des loyers et charges) en annexe de la convention d'objectif, le cas échéant.
 - Imposer certaines obligations à l'association : versement d'une caution, attestation d'assurance obligatoire afin d'exonérer la commune de tous dommages, état des lieux, conditions de remise des clés.

A large, stylized blue circular graphic composed of several concentric, overlapping arcs, resembling a partial ring or a stylized letter 'C', is positioned on the right side of the slide. The background is a solid, medium-blue color.

2. Le cadre partenarial de la subvention

2. Le cadre partenarial

Les nouveaux outils

Les obligations de contrôle
et de transparence,
la démarche d'évaluation



2. Le cadre partenarial : le contexte



- Contexte financier défavorable :
 - 17 % de baisse du volume des subventions aux associations ;
 - Recherche de l'efficacité des politiques publiques.
- Impact de la loi NOTRe :
 - Redistribution des compétences entre le bloc communal, département et région ; nouvelles compétences partagées ;
 - Développement des cofinancements.
- Professionnalisation du secteur associatif :
 - Perte de vitesse du bénévolat ;
 - Développement du recours aux marchés publics.

2. Le cadre partenarial : les nouveaux outils

Comment passer d'une logique de financeur à une logique de partenaire ?

- La charte des engagements réciproques entre l'Etat, les collectivités territoriales et les associations
- Co-construire l'offre associative en adéquation avec les besoins identifiés sur le territoire : appels à projets, Fonds pour le développement de la vie associative .
- Inventer de nouveaux modes de soutien pérenne de l'action des associations : convention pluriannuelle, formations des bénévoles.

2. Le cadre partenarial : les nouveaux outils

- Déclinaison de la Charte au niveau local :
 - Permettre l'émergence des projets associatifs au terme d'un diagnostic de territoire (identification des besoins de la population, des orientations des politiques publiques et des partenariats) suivi d'appels à projet.
 - Favoriser l'accueil des associations et d'autres formes de soutiens (mise à disposition de locaux, prêts de matériel, création de maison des associations, financement de la formation).
 - Mettre en place la concertation entre les acteurs locaux (commission d'évaluation de la vie associative, référentiels associatifs plutôt qu'un règlement des subventions, conventions d'objectifs incluant des obligations réciproques).

2. Le cadre partenarial : les nouveaux outils

Comment simplifier les relations « communes et associations » ?

- Proposer un formulaire unique pour le dépôt de la demande de subvention (Cerfa 12156*04) ;
- Permettre le dépôt en ligne sur le site de la commune, organiser la conservation des données pour alléger les procédures (« Dites le nous une fois ») ;
- Intégrer la dimension partenariale (suivi des cofinancements).

2. Le cadre partenarial : le contrôle

- Un pouvoir de contrôle élargi :

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

- La collectivité est libre de demander tout document qu'elle estime nécessaire pour justifier l'utilisation de la subvention.
- Le contrôle s'effectue sur pièce mais peut également s'effectuer sur place.

2. Le cadre partenarial : le contrôle

- « 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. »



La collectivité ne peut pas demander la production de document non nécessaire voire qui porterait atteinte à la liberté d'association comme :

- la liste nominative des adhérents d'une association, dans le cadre de l'instruction d'une demande de renouvellement de la subvention.

2. Le cadre partenarial : le compte-rendu financier

- Lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'association doit produire dans les 6 mois suivant la fin de l'exercice comptable un compte rendu financier.

Charges	Produits
<p>I – <i>Charges directes affectées à la réalisation du projet ou de l'action subventionné(e) :</i> Ventilation entre achats de biens et services Charges de personnel Charges financières (s'il y a lieu) Engagements à réaliser sur ressources affectées</p> <p>II – <i>Charges indirectes :</i> Part des frais de fonctionnement généraux de l'organisme (y compris les frais financiers) affectés à la réalisation de l'objet de la subvention (ventilation par nature des charges indirectes)</p>	<p>Ventilation par type de ressources affectées directement au projet ou à l'action subventionné(e).</p> <p>Ventilation par subventions d'exploitation</p> <p>Produits financiers affectés</p> <p>Autres produits</p> <p>Report des ressources non utilisées d'opérations antérieures.</p>
Evaluation des contributions volontaires en nature affectées au projet ou à l'action subventionnée	
Secours en nature, mise à disposition de biens et services, personnel bénévole	Bénévolat, prestations en nature, dons en nature

2. Le cadre partenarial : le compte-rendu financier

- La première annexe comprend un commentaire sur les écarts entre le budget prévisionnel et la réalisation de l'action.
- La seconde annexe comprend une information qualitative décrivant, notamment, la nature des actions entreprises et les résultats obtenus par rapport aux objectifs initiaux du projet.
- Les informations contenues dans le compte rendu financier, établies sur la base des documents comptables de l'organisme, sont attestées par le président ou toute personne habilitée à représenter l'organisme.

Focus : Du bon usage de la subvention

- L'association doit respecter l'affectation de la subvention.
- En dehors de cas où cela est prévu par convention, une association a interdiction de redistribuer la subvention à d'autres associations.
- Lorsque cela est prévue par convention il est conseillé d'être particulièrement explicite en indiquant par exemple qui peut être bénéficiaire d'un tel reversement et pour quel montant.
- La subvention n'est pas une créance que l'association peut nantir à un établissement financier.

2. Le cadre partenarial : la démarche d'évaluation

- **Contrôle** : L'objectif du contrôle est de mesurer le degré de conformité ou l'écart avec une norme de référence.
- **Evaluation** : permet d'apprécier la validité d'un objectif initial, les conditions de sa réalisation et les écarts éventuels entre l'objectif initial et sa réalisation finale.

2. Le cadre partenarial : la démarche d'évaluation

- L'évaluation est obligatoire dans le cadre des conventions pluriannuelles d'objectifs:
- Extrait du modèle de convention : ARTICLE 9 - ÉVALUATION
 - 9.1 L'évaluation contradictoire porte notamment sur la réalisation du projet d'intérêt économique général et, le cas échéant, sur son impact au regard de l'intérêt général.
 - 9.2 L'Association s'engage à fournir, au moins trois mois avant le terme de la convention, un bilan d'ensemble, qualitatif et quantitatif, de la mise en œuvre du projet dans les conditions précisées en annexe II de la présente convention.
 - 9.3 L'Administration procède à la réalisation d'une évaluation contradictoire avec l'Association, de la réalisation du projet auquel elle a apporté son concours, sur un plan quantitatif comme qualitatif.

2. Le cadre partenarial : la démarche d'évaluation

- L'évaluation doit s'inscrire dans une démarche collective en impliquant les décideurs (la collectivité, le bureau de l'association) mais également les opérateurs (membres du personnel de l'association, bénévoles...).
- L'évaluation est bénéfique pour l'ensemble des partenaires et permet entre autre de justifier le financement, de mesurer sa cohérence et son efficacité.

 La commune n'est plus un simple « guichet ».

2. Le cadre partenarial : la démarche d'évaluation en 3 temps

- 1^{er} temps : la co-construction.
 - Définir le projet ou l'action qui fait l'objet d'une évaluation. Constater les besoins puis s'entendre sur les objectifs à atteindre. Déterminer le montant de la subvention.
 - Une fois que des objectifs mesurables et atteignables ont été définis, il est important de visualiser leur réalisation.
 - C'est le rôle des indicateurs. Multiplicité des compétences, donc possibilité d'utiliser de nombreux indicateurs parfois très différents.

2. Le cadre partenarial : la démarche d'évaluation en 3 temps

- 2^{ème} temps : le suivi périodique.
 - Il est intéressant de procéder à un suivi régulier pour s'assurer de la bonne trajectoire de l'action ou du projet afin de pouvoir faire d'éventuels ajustements.
 - Les résultats d'une telle évaluation intermédiaire peuvent amener à amender la convention.

2. Le cadre partenarial : la démarche d'évaluation en 3 temps

- 3^{ème} temps : l'évaluation conclusive.
 - Elaboration d'un rapport final d'évaluation qui récapitule les résultats intermédiaires.
 - Formulation de propositions pour améliorer le projet.
 - Versement du solde.

Focus: L'évaluation financière

- Lorsque les associations fournissent un bilan et un compte de résultat il peut être utile de se pencher sur des indicateurs financiers pour évaluer sa solidité:
 - **Le fonds de roulement (FR)** est la somme dont dispose une structure pour payer ses charges d'exploitation, avant de recevoir les paiements de ses clients. Le FR désigne donc les fonds disponibles à la structure pour financer son activité et ses investissements à long terme.
 - **Le besoin en fonds de roulement (BFR)** représente le montant qu'une structure doit financer afin couvrir le besoin résultant des décalages des flux de trésorerie correspondant aux décaissements (dépenses) et aux encaissements (recettes) liés à son activité.

Focus: L'évaluation financière

		Trésorerie nette > 0		Trésorerie nette < 0
FR > 0	BFR > 0	Bonne situation	BFR > 0	Situation viable ; l'endettement à long terme devrait prendre le relais d'une trésorerie négative (au coût probablement plus élevé)
	BFR < 0	Bonne situation, avec probablement des imprudences concernant l'endettement à court terme		
FR < 0	BFR < 0	Léger risque d'insolvabilité, dépendant du niveau de trésorerie ; les dettes à court terme financent l'activité	BFR > 0	Situation dangereuse
			BFR < 0	Fort risque d'insolvabilité

2. Le cadre partenarial : les obligations de publicité

- Les budgets de la commune sont mis à la disposition du public en mairie dans les 15 jours qui suivent leur adoption.
- Dans les communes de + 3 500 habitants, doivent être annexés:
 - **Au compte administratif** : la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions.
 - **Au budget** : la liste des organismes pour lesquels la commune a versé une subvention supérieure à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme. Cette liste doit indiquer 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.

2. Le cadre partenarial : les obligations de publicité

- Publicité des données essentielles de la convention pluriannuelle d'objectifs (+ 3500 habitants).
- Le décret n°2017-779 du 5 mai 2017 liste de façon exhaustive les informations devant être accessibles:
 - des informations relatives à l'autorité administrative qui attribue la subvention.
 - des informations sur l'attributaire de la subvention.
 - des informations relatives à la subvention.



2. Le cadre partenarial : Les obligations de publicité

- Publicité des données essentielles de la convention pluriannuelle d'objectifs (+ 3500 habitants).
- La publication de ces données (qui a lieu au plus tard 3 mois à compter de la date de signature de la convention) se fait soit :
 - directement sur le site internet de la collectivité.
 - sur le portail www.data.gouv.fr la mise en place d'un lien vers les données ainsi publiées.
- Ces obligations de déclaration et de publication s'appliquent pour les conventions signées depuis le 1er août 2017.

2. Le cadre partenarial : les obligations comptables des associations

- Doivent établir des comptes annuels comprenant un bilan et un compte de résultat, et nommer un commissaire au compte, les associations :
 - qui reçoivent au moins 153 000 € de subventions publiques.
 - dont les ressources financières dépassent 200 000 € et qui rémunèrent de 1 à 3 dirigeants.

2. Le cadre partenarial : les obligations comptables des associations

- Les comptes de ces associations sont ensuite publiés sur le site de la Direction des journaux officiels.
- Les associations dont le budget annuel est supérieur à 150 000 € et percevant + 50 000 € de subvention doivent indiquer la rémunération de leurs trois plus hauts cadres dirigeants.

2. Le cadre partenarial : synthèse des obligations

Subvention	Contrôle/évaluation	Publicité
subvention < 23 000 euros subvention accordée sans conditions, subvention de fonctionnement	Obligation de contrôle Evaluation facultative	Commune – 3500 habitants : Publicité des délibérations et des budgets (art. L2121-25 et suivants + L2313-1 du CGCT) Commune + 3500 habitants : Obligations précédentes + Annexes au BP et au CA (art. L2313-1 CGCT)
Subvention > 23000 euros Subvention d'objectif ou conditionnée dans le cadre d'un règlement	Obligation de Contrôle Obligation d'évaluation	Commune de + 3500 habitants : Publicité des données essentielles de la convention d'objectifs sur le site de la collectivité ou sur data.gouv.fr (Décret n° 2017-779)

3. Les points de vigilance

A decorative graphic consisting of several overlapping, curved blue lines that form a partial circle on the right side of the slide. The lines are in various shades of blue, creating a sense of depth and movement.

3. Les points de vigilance

Les risques liés à la
gouvernance

La requalification

La municipalisation



Focus : Les associations transparentes

- Définition : une association qui agit comme un service de la commune tant en raison de son objet, de son fonctionnement que de l'origine de ses ressources.
- Risque juridique : sa gestion en tant qu'association l'exonère de toutes règles du droit public :
 - le droit de la commande publique (mise en concurrence des fournisseurs) ;
 - les règles de la comptabilité publique (gestion de fait).

Focus : les associations transparentes

- 4 critères :
 - Une initiative communale (création de l'association ou définition d'une action confiée à l'association par la commune);
 - Un objet associatif relevant d'une mission de service public dévolue habituellement à la commune;
 - Une dépendance dans ces décisions illustrée par le pouvoir des élus communaux dans les organes de décision de l'association;
 - Une absence d'autonomie financière : la majorité des ressources de l'association vient de subventions publiques.

3. Vigilance : la gouvernance

Comment éviter les risques liés au cumul des fonctions électives et associatives?

Schéma des risques en annexe.

3. Vigilance : la requalification

Comment éviter les risques liés à la requalification de la convention d'objectifs en contrat de la commande publique ?

- Respecter la condition essentielle de l'initiative ;
- Différencier les notions de subvention et de prix.

Sanction : nullité de la subvention, reversement , reprise d'activité en régie ou externalisation au terme d'une mise en concurrence.

3. Vigilance : la municipalisation

Quand la commune doit - elle envisager la municipalisation de l'association?

- Lorsque l'association exerçait une mission de service public pour le compte de la commune et a été qualifiée d'association transparente.
- Dès que la commune décide de reprendre une activité d'intérêt général portée par une association, pour l'exercer en régie directe.

3. Vigilance : la municipalisation

- Les impacts pour la commune :

- La reprise de l'entité économique autonome :

Il s'agit du transfert d'un ensemble organisé d'éléments corporels et incorporels poursuivant un objectif propre :

- Reprise d'activités similaires;
 - Moyens identiques (mêmes locaux, même matériel);
 - Activités s'adressant au même public.
-
- La reprise obligatoire du personnel attaché à l'entité économique : article L 1224-1 du Code du travail.


3. Vigilance : la municipalisation

- Les modalités de reprise du personnel différent en fonction de la nature du service public :
 - Si l'activité est qualifiée de SPA (écoles de musique, bibliothèque, centre de loisirs, activités périscolaires...) la commune doit impérativement proposer des contrats de droit public aux salariés. En cas de refus, elle procèdera à leur licenciement.
 - Si l'activité relève d'un SPIC : transfert des contrats de droit privé.



Exception : le directeur et le comptable sont obligatoirement des agents de droit public (application de la procédure requise pour les SPA).

3. Vigilance : la municipalisation

- Le sort de l'association:
 - Subsistance pour une partie de ses activités non reprises.
 - Dissolution volontaire prononcée en Assemblée générale extraordinaire :
 - ➔ Liquidation par un liquidateur ou un mandataire nommée en AGE
 - ➔ Dévolution patrimoniale : la commune peut recevoir l'actif et/ou assumer le passif.
 -  Hors municipalisation, si l'association en liquidation a reçu des subventions, la commune doit revendiquer les sommes non utilisées et les biens à mis à disposition.

3. Vigilance : la municipalisation

- La méthodologie en 5 étapes:

Etape 1. Demande d'avis au Comité Technique (avis obligatoire non-conforme).

Etape 2. Délibération du Conseil municipal (accord sur la municipalisation de l'association, la reprise en régie de l'activité et la date du transfert).

3. Vigilance : la municipalisation

Etape 3. Reprise effective du personnel en deux temps :

- Constitution de dossiers pour chaque personnel et analyse des conditions essentielles des contrats de travail de droit privé pour en assurer le maintien
- (durée du contrat identique, maintien de la rémunération, reprise de l'ancienneté)
- Proposition de reprise individuelle.
 - ➔ En cas de refus, la commune doit procéder au licenciement du personnel selon les règles du code du travail.

3. Vigilance : la municipalisation

Etape 4. Création des emplois :

- Délibération pour modifier le tableau des effectifs (indiquer le cadre d'emplois).
- Déclaration de vacance au CDG.

Etape 5. Recrutement du personnel à la date du transfert, entrée en fonction et visite médicale.

Liens utiles

- www.cfmel34.fr/fiches-pratiques

- La fiche pratique « les subventions aux associations »



- <https://www.cfmel34.fr/category/formation/bonus-formations/>

- Le schéma des risques

- La circulaire n° 5811-SG du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations

- Le tableau d'analyse financière des associations

- <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/repertoire-national-des-associations/>

- Les données publiées relatives aux associations déclarées

- <https://www.service-public.fr/associations>

- Les Cerfa