



Sujet élaboré par une cellule pédagogique nationale

## CONCOURS INTERNE ET 3<sup>ème</sup> CONCOURS DE RÉDACTEUR TERRITORIAL

SESSION 2025

### ÉPREUVE DE NOTE

#### ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

Rédaction d'une note à partir des éléments d'un dossier portant sur l'un des domaines suivants, au choix du candidat lors de son inscription :

- a) Les finances, les budgets et l'intervention économique des collectivités territoriales ;
- b) Le droit public en relation avec les missions des collectivités territoriales ;
- c) L'action sanitaire et sociale des collectivités territoriales ;
- d) Le droit civil en relation avec les missions des collectivités territoriales.

Durée : 3 heures  
Coefficient : 1

#### DOMAINE : FINANCES, BUDGETS ET INTERVENTION ÉCONOMIQUE

#### À 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 initiales, ni votre numéro de convocation, ni le nom de votre collectivité employeur, de la commune où vous résidez ou du lieu de la salle d'examen où vous composez, ni nom de collectivité fictif non indiqué dans le sujet, ni signature ou paraph.
- Sauf consignes particulières figurant dans le sujet, vous devez impérativement utiliser une seule et même couleur non effaçable pour écrire et/ou souligner. Seule l'encre noire ou l'encre bleue est autorisée. L'utilisation de plus d'une couleur, d'une couleur non autorisée, d'un surlieur pourra être considérée comme un signe distinctif.
- 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 sujet comprend 27 pages.

Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend  
le nombre de pages indiqué.  
*S'il est incomplet, en avertir le surveillant.*

Vous êtes rédacteur territorial au sein de la direction des finances de la ville d'Admiville. La ville apporte son soutien financier à diverses associations dont l'action concourt à l'intérêt général au plan local.

Dans ce cadre, la directrice des finances vous demande de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des documents joints, une note relative aux relations financières entre les collectivités territoriales et les associations.

**Liste des documents :**

- Document 1 :** « Article L1611-4 du Code général des collectivités territoriales » - [legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr) - consulté le 10 avril 2025 - 1 page
- Document 2 :** « Financement des associations : face à la baisse des subventions, le CESE lance l'alerte » (extraits) - *Conseil économique, social et environnemental* - 28 mai 2024 - 2 pages
- Document 3 :** « Convention d'objectifs et de moyens relative à l'octroi de subvention au titre de l'année 2023 entre la Ville de Nantes et l'association Clos terreau XIII » - *Ville de Nantes* - 2023 - 5 pages
- Document 4 :** « Guide d'usage de la subvention - 2023-2024 » - *Ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse* - 2023 - 5 pages
- Document 5 :** « Charte d'engagements réciproques entre l'Etat, le Mouvement associatif et les collectivités territoriales » (extraits) - *Gouvernement* 2014 - 5 pages
- Document 6 :** « L'exécution du financement » (extraits) - [associaciototheque.fr](http://associaciototheque.fr) - 27 mars 2023 - 2 pages
- Document 7 :** « Les règles régissant les relations entre communes et associations » - *Maires de France n°398* - Février 2022 - 2 pages
- Document 8 :** « Le contrôle des associations : les relations collectivité/association » - [lagazettedescommunes.com](http://lagazettedescommunes.com) - Christophe Ruprich-Robert - 17 janvier 2022 - 2 pages
- Document 9** « Séance du 11 juillet 2019 » (extraits) - [saint-samson-sur-rance.fr](http://saint-samson-sur-rance.fr) - 2019 - 1 page

**Documents reproduits avec l'autorisation du C.F.C.**

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

*Dans un souci environnemental, les impressions en noir et blanc sont privilégiées.*

*Les détails non perceptibles du fait de ce choix reprographique ne sont pas nécessaires à la compréhension du sujet, et n'empêchent pas son traitement.*

## Code général des collectivités territoriales

### Partie législative

#### LIVRE VI : DISPOSITIONS FINANCIÈRES ET COMPTABLES (Articles L1611-1 à L1621-5)

##### ■ ○ TITRE Ier (Articles L1611-1 à L1618-2)

###### Article L1611-4

Modifié par LOI n°2009-526 du 12 mai 2009 - art. 84

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

Tous groupements, associations, oeuvres 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.

Il est interdit à tout groupement ou à toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention d'en employer tout ou partie en subventions à d'autres associations, œuvres ou entreprises, sauf lorsque cela est expressément prévu dans la convention conclue entre la collectivité territoriale et l'organisme subventionné.

**Financement des associations : face à la baisse des subventions, le CESE lance l'alerte**

Le Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE) a adopté ce jour en séance plénière son avis « Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique » à l'unanimité avec 129 voix pour. Construit sur la base d'une large consultation de milliers d'associations, d'une journée délibérative et de nombreuses auditions, il lance l'alerte pour une mobilisation globale en faveur du monde associatif et propose des solutions concrètes et partagées pour protéger la pérennité du secteur.

En septembre 2023, un collectif d'associations interpellait la Première ministre aux cris de « Le secteur associatif se meurt ! », alors que les Restos du cœur rencontraient des difficultés financières inédites. Cette situation, aggravée par la crise inflationniste, a contribué à mettre en lumière les profondes fragilités du secteur associatif, qui assure pourtant des pans entiers de services d'intérêt général et non marchands auprès d'un large public et dans tous les territoires et en cela, forment un véritable ciment sociétal.

Les causes de cette crise sont profondes et complexes. La prégnance du « new public management » et des règles européennes de la concurrence entraînent des évolutions du modèle économique des associations : la baisse des subventions auxquelles se substituent les commandes publiques et les appels à projet poussent les associations vers une « gestionnarisation » court-termiste qui dénature leur action et contribue à la perte de sens que beaucoup d'associatifs déplorent. En effet, entre 2005 et 2020, la part des subventions a baissé de 41% dans le budget des associations au profit de logiques marchandes. Ces évolutions contribuent à fragiliser l'équilibre économique des associations et pèsent sur la pérennité de certaines.

Ces changements structurels se traduisent aussi et surtout par une perte de sens et une invisibilisation de ce qui caractérise l'association, notamment le non lucratif et l'intérêt général, pouvant entraîner à terme un risque élevé de dégradation de la vie démocratique.

Dans ce contexte, le CESE a mené un large travail d'auditions de personnalités venant d'horizons divers et d'acteurs du milieu associatif, ainsi que la mise en place d'une consultation inédite qui a récolté les points de vue de 6 525 associations. À partir de cet état des lieux, le CESE propose 20 préconisations pour faire face à l'urgence et l'importance de renforcer le financement de la vie associative. À travers cet avis, le CESE lance un appel à une vigilance renforcée de toutes et de tous sur ces enjeux de pérennité du monde associatif.

**1. Accroître le soutien financier des pouvoirs publics aux associations et prioriser la subvention en préservant celles-ci des règles de la concurrence.**

En premier lieu, le CESE appelle à une augmentation significative des subventions de l'État et des collectivités territoriales destinées aux associations. Il s'agirait d'augmenter significativement la part du

budget de l'État consacrée aux associations, en la portant à 2,5%. De plus, le CESE appelle à la mise en œuvre d'une loi de programmation pluriannuelle de la vie associative afin de renforcer la reconnaissance de sa contribution à l'intérêt général.

Le CESE propose de consolider la définition de la subvention pour en faire le mode de financement principal des associations en complétant et donnant une base législative à la circulaire Valls.

Afin de sécuriser le recours à la subvention sans tomber sous le coup des restrictions européennes visant les aides d'État, le CESE propose d'intégrer les activités associatives non-lucratives dans le champ de l'intérêt général au sens européen (dit non économique).

Pour conforter la gestion financière des associations, le CESE recommande également de sécuriser la notion de pluri-annualité des subventions en contrignant le respect des engagements dans le cadre de conventions pluriannuelles. (...)

## DOCUMENT 3



ANNEXE N° 02

**CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE MOYENS  
RELATIVE A L'OCTROI DE SUBVENTION AU TITRE DE L'ANNEE 2023  
ENTRE LA VILLE DE NANTES  
ET L'ASSOCIATION CLOS TORREAU XIII**

**ENTRE LES SOUSSIGNÉS :**

La **VILLE DE NANTES**, représentée par Monsieur Ali REBOUH, Adjoint délégué, agissant en cette qualité en vertu d'une délibération du Conseil Municipal en date du 31 mars 2023.

désignée ci-après par " la Ville "

D'UNE PART,

**ET :**

**L'ASSOCIATION CLOS TORREAU XIII**, Association régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 et déclarée en Préfecture de Loire Atlantique le 19/12/2001 sous le n° 0442027561 (avis publié au JO du 26/01/2002), immatriculée au répertoire Sirene sous le n° SIRET 493 879 183 00017, ayant son siège social 11 rue du Biarritz à Nantes (44200),

représentée par Monsieur Laurent BENEZECH, Président de l'Association, agissant en cette qualité en vertu du vote de l'assemblée générale,

désignée ci-après par " l'Association "

D'AUTRE PART,

**IL EST EXPOSÉ :**

L'Association Clos Torreau XIII a conçu et initié un projet de découverte et de développement de la pratique du rugby à XIII à Nantes.

**Le 30 septembre 2022, l'Association a sollicité le soutien financier de la Ville.**

La Ville de Nantes, de son côté, a défini une **politique publique sportive** par laquelle elle entend :

- développer et améliorer les conditions de pratique du sport sur tout le territoire de Nantes,
- conforter l'accessibilité à la pratique sportive pour toutes les Nantaises et tous les Nantais,
- reconnaître et valoriser les pratiques émergentes, non compétitives, de loisirs, santé, bien être,
- mieux définir et soutenir la fonction de cohésion sociale et éducative du sport,
- renforcer l'attractivité de la ville à travers le sport de haut niveau amateur et l'événementiel,
- concevoir et assurer une communication externe ambitieuse.

Le projet de l'Association s'inscrivant ainsi dans le cadre de la politique publique ci-dessus rappelée et présentant un caractère d'intérêt public local, la Ville de Nantes a décidé d'apporter son soutien à l'Association avec le double souci :

- de respecter la liberté d'initiative ainsi que son autonomie,
- de contrôler la bonne gestion des aides publiques par la mise en place d'un dispositif de contrôle et d'évaluation de leur utilisation.

**IL A ÉTÉ CONVENU ENTRE LES PARTIES CE QUI SUIT :**

**ARTICLE 1 : OBJET**

La présente convention a pour objet de définir les conditions dans lesquelles la Ville de Nantes apporte son soutien aux activités d'intérêt public local que l'Association entend poursuivre conformément à ses statuts et telles que précisées à l'article 2 ci-après, au titre de l'année 2023.

## **ARTICLE 2 : ACTIVITÉS DE L'ASSOCIATION PRISES EN COMPTE**

### **2.1 Activités de l'Association**

Les activités de l'Association prises en compte par la Ville au titre de la présente convention sont la pratique et le développement de l'activité Rugby à XIII notamment dans les quartiers nantais prioritaires de la politique de la ville. L'association participe à l'épanouissement social des enfants, des jeunes et des adultes par la pratique du rugby à XIII et contribue ainsi à la cohésion sociale et intergénérationnelle notamment dans le quartier du Clos Toreau.

De manière générale, la Ville soutient ces activités d'intérêt public local qui s'inscrivent dans un travail de partenariat et de complémentarité avec les acteurs associatifs et institutionnels du quartier.

Ces activités sont exposées et formalisées dans un projet associatif sportif rédigé par l'Association qui sert de référence pour la durée de la convention.

### **2.2 Projet associatif**

Le projet associatif doit être transmis à la Ville conjointement au dossier de demande de subvention (cf. art. 3.3)

Globalement, le projet associatif présente les objectifs de l'Association et les moyens mis en œuvre pour y parvenir. Il expose l'organisation de l'Association, son fonctionnement sportif, économique et humain.

Ce projet, rédigé par l'Association, doit s'inscrire dans le cadre des politiques publiques de la Ville notamment la politique publique sportive, conformément aux orientations indiquées en préambule de la présente convention.

**Le projet associatif doit ainsi contenir à minima les informations suivantes, et être structuré comme suit :**

**A) Bilan de l'association pour l'année sportive écoulée**

- ✓ Le volet activités :
  - Le nombre de licencié.e.s et d'adhérent.e.s, les catégories d'âges, sexe, origines géographiques ;
  - Les équipes engagées en compétition (précisant le niveau de championnat) et les loisirs ;
  - Les partenariats sportifs ;
- ✓ Le volet économique et humain :
  - Les moyens humains et niveau de qualification (salariés [types contrats], dirigeants, arbitres, éducateurs, médiateurs, bénévoles) ;
  - Le montant des différentes cotisations fixé par l'Association ainsi que les modalités d'une éventuelle politique tarifaire spéciale ;
  - Le cas échéant les modalités et tarifs pour les stages et activités pendant les vacances scolaires ;
  - Les partenariats financiers annuels et/ou pluriannuels ;
- ✓ Le volet socio-éducatif :
  - Les actions de formation à destination des pratiquants, bénévoles, dirigeants... (Brevets, premiers secours, arbitres, stages...) ;
  - Les actions sociales, les animations / stages pendant les vacances scolaires,... etc ;
- ✓ Le volet événementiel:
  - Les manifestations sportives et autres (tournois, animations de quartier, etc ...) ;

**B) Objectifs et plan d'actions du projet associatif**

L'Association présente les objectifs de développement principaux ainsi que les actions reconduites ou nouvelles relatives aux volets précédemment listés. Pour chacun d'eux, l'Association précisera notamment la temporalité de leur mise en œuvre, les ressources nécessaires, le public concerné ainsi que les critères d'évaluation et outils de suivi.

**Toute évolution notable du projet associatif doit être présentée et discutée préalablement avec la Ville, notamment si celle-ci induit un impact sur le financement de l'Association.**

## **ARTICLE 3 : SUBVENTIONS DE LA VILLE**

Afin de soutenir les activités de l'Association mentionnées à l'article 2 ci-dessus, et à la condition du respect de toutes les clauses de la présente convention, la Ville s'engage à verser à l'Association des subventions.

### 3.1 Montant de la subvention au titre de l'année 2023

Pour la mise en œuvre de la présente convention et pour l'année 2023, la Ville s'engage à verser à l'Association des subventions pour un montant total de 19 792 Euros.

A ce montant pourront s'ajouter des subventions en fonction des projets périscolaires que l'association peut être amenée à déployer en 2023 sur les temps périscolaires dans les écoles publiques nantaises et une subvention en cas de poste éligible au dispositif « emplois aidés ». Le cas échéant, les subventions seront déterminées et soumises au vote du Conseil Municipal.

Pour l'année suivante, sous réserve du respect des obligations prévues au titre de la présente convention, le montant de la subvention est conditionné chaque année par le vote du Conseil Municipal de la Ville dans le cadre de la procédure budgétaire.

### 3.2 Conditions de versement des subventions

Le détail des subventions, avec l'indication des votes, l'échéancier des versements et le rattachement comptable des subventions à l'exercice de l'Association figure dans le tableau joint en annexe à la présente convention.

Le versement des subventions est conditionné au respect des obligations de la présente convention et notamment des échéances stipulées à l'article 6.

S'agissant des subventions attribuées pour l'organisation de manifestations sportives / artistiques et en cas d'annulation de celles-ci, l'Association devra reverser à la Ville, l'équivalent du montant de la subvention si une partie ou la totalité de celle-ci a été versée en amont. De même, pour toute autre subvention affectée, dans le cas où les dépenses réelles seraient inférieures à la dépense subventionnable, la participation de la Ville sera déduite, le cas échéant, au prorata lors du versement du solde de la subvention.

### 3.3 Formalités de la demande de subvention au titre de l'année suivante

Pour l'année 2024, l'Association devra présenter formellement à la Ville sa demande de subvention au plus tard le 30 septembre 2023 pour une éventuelle attribution de subvention en 2024.

Pour ce faire, l'Association complétera et transmettra le dossier unique de demande de subvention « CERFA 12156-06 » téléchargeable : <https://metropole.nantes.fr/associations> accompagné des pièces suivantes :

- ✓ **le projet associatif sportif** (cf. art. 2.2 ci-avant) et le programme des actions prévues
- ✓ **le budget prévisionnel détaillé** de l'Association qui devra préciser :
  - toutes les recettes prévisionnelles par objet (cotisations, actions, ...), chaque subvention publique attendue (nom du financeur, objet du dispositif et montant de l'aide) ainsi que les partenariats privés (partenaire et montant),
  - toutes les charges notamment la masse salariale... etc.
- ✓ les budgets prévisionnels détaillés des actions spécifiques avec une note de présentation de celles-ci.
- ✓ le bilan d'activités et le (les) rapport(s) financier(s) des actions réalisées et subventionnées, sauf s'ils ont déjà été transmis à la Ville.

La présentation d'un projet de budget par l'Association n'augure pas de l'acceptation de celui-ci par la Ville. Il est particulièrement recommandé à l'Association d'anticiper cette date en vue de présenter un dossier complet et de pouvoir en discuter avec la Ville de Nantes, avant toute décision de cette dernière. (...)

## ARTICLE 6 : SUIVI – ÉVALUATION - CONTRÔLE

### 6.1. Suivi budgétaire et de trésorerie

**En cas de demande de la Ville, l'Association s'engage à transmettre dans un délai de 10 jours :**

- le budget prévisionnel détaillé actualisé,
- la situation et le plan mensuel de trésorerie de l'exercice 2023,
- un état précis chiffré des « partenariats financiers / sponsors » réalisés et prévus,
- le cas échéant, le projet sportif et toute information ayant évolué (engagements équipes, licenciés, cotisations, ...).

La transmission de ces pièces pourra se faire par voie électronique.

Il est de la responsabilité de l'Association de prévenir la Ville de tout événement financier de nature à modifier substantiellement le budget de l'Association ou à mettre en péril la situation financière de l'Association.

## **6.2. Bilan des activités**

L'Association rendra compte régulièrement à la Ville de ses activités au titre de la présente convention.

L'Association transmettra à la Ville, au plus tard 4 mois après la fin de l'exercice comptable de l'Association soit au plus tard le 30 avril, un rapport détaillé d'activités réalisées au titre de l'année écoulée.

Ce rapport peut reprendre dans sa forme, la trame du projet associatif exposé à l'article 2.

L'Association transmettra chaque année à la Ville le procès-verbal de son assemblée générale annuelle.

## **6.3. Contrôle financier**

### **6.3.1. Comptes annuels**

Les comptes de l'Association sont établis pour un exercice courant du 1er janvier au 31 décembre.

Au plus tard le 30 avril (4 mois après la fin de l'exercice comptable de l'Association), l'Association transmettra à la Ville, après leur approbation, les comptes annuels détaillés de l'exercice écoulé (bilan, compte de résultat détaillés et, le cas échéant, annexes) certifiés par son président ou par un Commissaire aux Comptes si l'Association est tenue d'en désigner un, ainsi que le rapport de gestion du Conseil d'Administration et la balance des comptes en fichier informatique sous une forme exploitable et modifiable. (...)

L'Association s'engage à tenir sa comptabilité par référence au règlement de l'Autorité des Normes Comptables (ANC) 2018-06 du 5 décembre 2018 et à faire approuver ses comptes par les organes compétents. Le cas échéant, les aides apportées par la Ville et les autres partenaires seront valorisées.

### **6.3.2. Compte rendu financier**

Si possible en accompagnement des comptes annuels précités ou au plus tard six mois après la clôture des comptes, soit le 30 juin, pour les subventions affectées à une activité déterminée, l'Association transmettra également à la Ville un compte rendu financier attestant de la conformité des dépenses à l'objet des subventions (budget prévisionnel par activité / budget réalisé par activité).

Ce document devra décrire les méthodes d'affectation retenues par activité et notamment justifier les clefs de répartition des charges et produits.

Il devra également être conforme aux dispositions de l'arrêté du premier ministre du 11 octobre 2006 publié au J.O. du 14 octobre 2006.

## **6.4. Suivi et contrôle exercés par la Ville**

L'Association s'engage à faciliter le suivi par la Ville, au regard tant des aspects activités que des aspects financiers, de la réalisation des actions prévues, de l'utilisation des aides attribuées et d'une manière générale de la bonne exécution de la présente convention. (...)

L'Association accepte que la Ville puisse effectuer des contrôles pendant toute la durée de la présente convention ainsi que pendant une période de 4 ans à compter du versement du solde de la subvention par la Ville.

Sur simple demande de la Ville, l'Association devra lui communiquer les documents nécessaires.

## **ARTICLE 7 : ASSURANCES**

L'Association exerce les activités mentionnées à l'article 2 ci-dessus sous sa responsabilité exclusive.

L'Association s'engage à souscrire toutes les polices d'assurances nécessaires pour garantir sa responsabilité et pour que la responsabilité de la Ville ne puisse être recherchée. L'Association devra être en mesure de justifier à tout moment à la Ville de la souscription de ces polices d'assurances et du paiement effectif des primes correspondantes.

## **ARTICLE 8 : DURÉE**

Sous réserve des stipulations de l'alinéa ci-dessous, la présente convention est conclue au titre de l'année 2023. Elle s'achèvera le 31 décembre 2023. (...)

## **ARTICLE 9 : CLAUSE DE SAUVEGARDE**

Les engagements souscrits par la Ville au titre de la présente convention ainsi que ses éventuels avenants ne valent que dans la stricte mesure où, aucun évènement de nature à modifier substantiellement la situation financière de l'Association, au regard du budget prévisionnel présenté par l'Association, ne se révélerait, à un moment quelconque de la durée d'application de ladite convention. Le cas échéant, l'article 10 ci-après trouvera matière à s'appliquer à l'initiative de la Ville.

## **ARTICLE 10 : RÉSILIATION SANCTION**

En cas de non-respect par l'Association de ses engagements contractuels, ainsi qu'en cas de faute grave de sa part, la Ville pourra, à tout moment, résilier de plein droit la présente convention, à l'expiration d'un délai d'un mois suivant l'envoi d'une lettre recommandée avec accusé de réception.

La résiliation dans les conditions précitées implique l'interruption du versement de la subvention et la restitution des subventions indûment perçues par l'Association. (...)

Fait à Nantes, en deux exemplaires, le

Pour l'Association,  
Le Président,

Pour la Ville,  
L'Adjoint délégué,

Laurent BENEZECH

Ali REBOUH

Ministère de l'Education nationale et de la jeunesse

# 1. GÉNÉRALITÉS SUR LA SUBVENTION

## 1.1. DÉFINITIONS

Le terme subvention est une construction issue du verbe latin subvenire (« accourir au secours de »). Le sens communément admis aujourd'hui est bien différent.

La jurisprudence administrative, notamment l'arrêt du Conseil d'État du 6 avril 2007 (Commune d'Aix-en-Provence, Req. n°284736), et la doctrine ont dégagé une série de critères permettant de définir précisément la notion de subvention.

Le principal critère est fondé sur le porteur de l'initiative.

La subvention caractérise la situation dans laquelle un organisme de droit privé, poursuivant des objectifs propres, initie, définit et mène une action qui intéresse la collectivité publique.

Pour prétendre bénéficier d'une subvention, une association doit être à l'initiative du projet qu'elle va mettre en œuvre, ce dernier devant présenter un intérêt général ou local. Le projet émane des instances de l'association, qui l'a défini avant de le proposer aux pouvoirs publics.

L'autorité publique, y trouvant intérêt, apporte soutien et/ou aide. Ce n'est donc pas la collectivité qui définit le besoin ni les réponses à apporter. Écartant toute confusion avec la commande publique, la définition légale de la subvention rappelle qu'elle n'a pas pour objet de répondre à un besoin exprimé par l'autorité administrative contre rémunération. La subvention ne constitue donc pas la contrepartie ni la rémunération d'une prestation apportée à la personne publique.

Ce premier critère est assorti par la jurisprudence et la doctrine d'autres conditions.

Le projet associatif doit correspondre aux préoccupations des pouvoirs publics. Cela ne signifie pas pour autant que les pouvoirs publics aient défini précisément leurs besoins au préalable. Il est nécessaire que le projet associatif coïncide avec des considérations relevant de l'intérêt général dont la personne publique est le garant. Il s'agit de l'intérêt public local entrant

dans le champ de sa compétence légale. Ce principe de spécialité est rappelé dans le code général des collectivités territoriales – ainsi l'article L. 2121-29 : « le Conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune » ; des dispositions similaires sont prévues pour les départements (article L. 3211-1) et les régions (article L. 4221-1)<sup>1</sup>. En pratique, il est donc essentiel que le projet associatif corresponde à un axe de politique publique décidé par la collectivité territoriale dans le cadre de ses compétences générales ou spécifiques.

La subvention accordée à la demande du bénéficiaire et justifiée par des considérations relevant de l'intérêt général constitue une contribution de la personne publique. Elle peut être réalisée en espèces ou en nature (mise à disposition de locaux, matériels, prestations intellectuelles, etc.).

Une subvention en nature n'étant pas dépourvue de valeur monétaire, elle peut utilement faire l'objet d'une valorisation dans les comptes des autorités publiques et de l'association. La détermination de cette valeur relève de la compétence exclusive des autorités publiques et apparaît le cas échéant dans l'acte d'attribution de la subvention.

Le montant de cette valorisation indiquée dans l'acte de subvention sera alors pris en compte dans le calcul du seuil au-delà duquel la signature d'une convention est rendue obligatoire, mais n'intervient pas dans le calcul du seuil au-delà duquel les associations doivent satisfaire certaines obligations, telle celle d'établir des comptes, de les publier et de désigner un commissaire aux comptes<sup>2</sup>.

La subvention peut être allouée pour contribuer au financement global de l'activité de l'organisme subventionné ou d'une action précise, conçue et mise en œuvre par le bénéficiaire. Le projet soutenu peut aussi porter sur une opération d'investissement.

<sup>1</sup> Articles L. 2121-29, L. 2251-3, L. 2251-3-1, L. 2311-7 pour les communes, L. 2573-38 pour la Polynésie, L. 3231-3, L. 3211-1, L. 3231-3-1, L. 3312-7 pour les départements, L. 42-21-1, L. 4253-5, L. 4311-2 et L. 4313-2 pour les régions.

<sup>2</sup> Article L. 612-4 du code de commerce.

Ces caractéristiques ont été reprises dans la définition de la subvention insérée à l'article 9-1 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations par la loi relative à l'économie sociale et solidaire du 31 juillet 2014 : « (...) *Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent.* »

La subvention est discrétionnaire, ce qui la distingue des contributions obligatoires versées en application des lois et règlements (exemple : aides des caisses d'allocations familiales). En effet, les associations ne disposent d'aucun droit à percevoir des subventions.

Le principe veut que « l'attribution d'une subvention ne constitue pas un droit pour les personnes remplissant les conditions légales pour l'obtenir » (CE 25 septembre 1995, Association CIVIC, req. n°155970). La décision appartient à la seule autorité publique qui n'a pas à la motiver. Juridiquement, il ne s'agit pas d'une décision administrative individuelle refusant un droit.

L'autorité publique doit en revanche pouvoir justifier d'un examen individuel en démontrant le caractère proportionné de sa décision avec les faits qui l'ont provoquée (élément objectif) et les conséquences qu'elle emporte (liquidation judiciaire d'une association subventionnée précédemment). Sans exercer de contrôle sur l'opportunité de la décision, le juge administratif peut toujours annuler une décision fondée sur des faits inexacts ou consécutive à une erreur de droit ou une erreur manifeste d'appréciation (il s'agit du contrôle restreint des magistrats de l'ordre administratif).

Enfin, le droit européen n'interdit pas les subventions, quel que soit le montant, mais les encadre pour éviter de fausser la concurrence.

## 1.2. QUELQUES CHIFFRES CLÉS

*Enquête CNRS - Centre d'économie de la Sorbonne, « Le paysage associatif français », Mesures et évolutions - 3<sup>e</sup> édition*

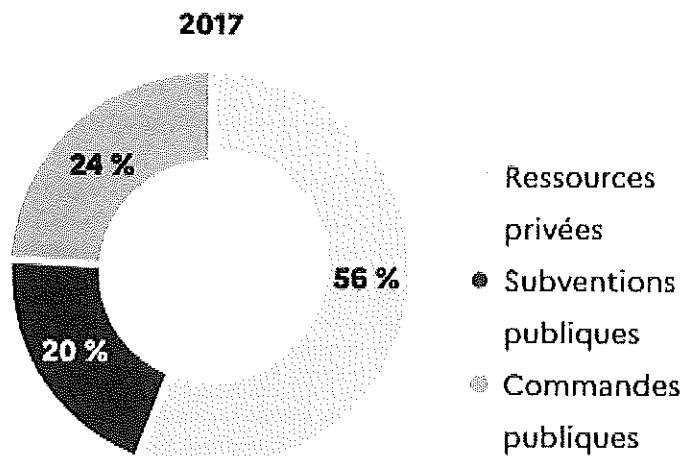
Un certain nombre d'idées reçues sur les associations et sur les subventions peuvent conduire les collectivités publiques à privilégier le recours à la commande publique, telles que :

- **Les associations n'ont aucune obligation comptable et celle qui reçoit une subvention ne peut pas être contrôlée ;**  
La réalité est bien différente. Les règles comptables et de contrôle sont prévues par la loi et pour partie inscrites au code général des collectivités territoriales (Cf. § 31.4).
- **Toutes les associations sont subventionnées généreusement.**

Quelques chiffres à connaître...

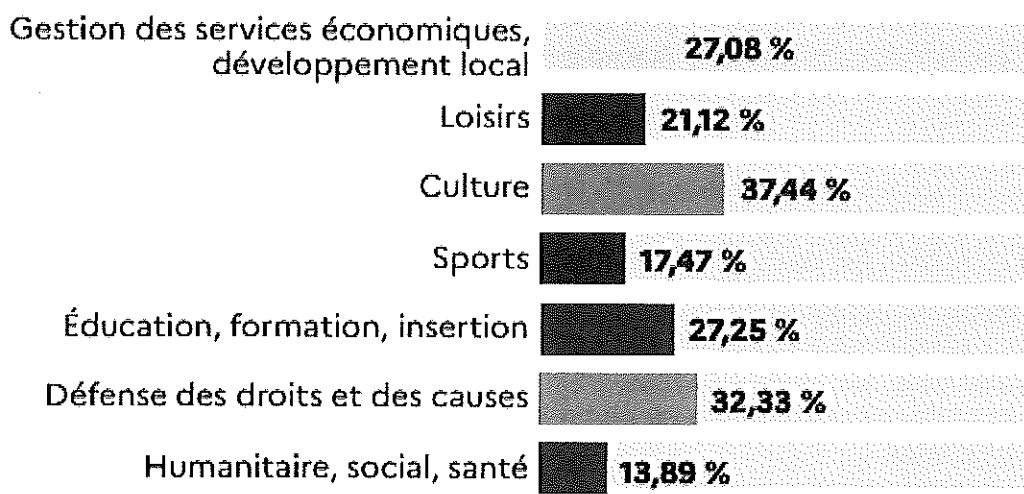
En 2017, les ressources publiques des associations représentent 45 % du budget cumulé de toutes les associations. La majorité des ressources (55 %) est donc constituée de ressources propres et privées. Les subventions représentent la plus petite partie des ressources publiques des associations.

## LA PART DES SUBVENTIONS ET DES COMMANDES PUBLIQUES DANS LE BUDGET CUMULÉ DES ASSOCIATIONS



61 % des associations perçoivent au moins un financement public.

## BUDGET DES ASSOCIATIONS : PART DES SUBVENTIONS SUR LE TOTAL DES FINANCEMENTS PUBLICS REÇUS, PAR SECTEURS D'ACTIVITÉS (%)



## 2. POURQUOI UTILISER LE RÉGIME DE LA SUBVENTION ?

### 2.1. SUBVENTION OU COMMANDE PUBLIQUE, UN CHOIX POLITIQUE

Dans un contexte de réforme des collectivités territoriales et de reconfiguration de leurs compétences, les relations contractuelles avec les associations s'inscrivent à tous les échelons de collectivités.

La subvention est un choix qui relève des élus pour mettre en œuvre leur politique publique dans le cadre de la compétence générale ou spécifique de la collectivité.

Si les élus, comme les associations, ont la même perception des attentes locales, les associations, au plus près du terrain, sont souvent les premières à chercher à y répondre en définissant un projet adapté.

Les associations sont des vecteurs de solidarité, de cohésion sociale et territoriale. Légitimées par les engagements libres et volontaires des citoyens, elles travaillent à abolir les clivages et les inégalités. Dans

un contexte de forte évolution des besoins sociaux, les associations jouent un rôle majeur d'alerte et d'interpellation des pouvoirs publics, mais aussi d'expérimentations innovantes et de gestion de proximité de services d'intérêt généraux. Elles sont parfois amenées à prendre le relais des solidarités familiales et viennent en soutien d'actions engagées par la puissance publique.

Favoriser et susciter l'initiative associative permet aussi de démultiplier l'action publique et de mobiliser plus largement encore toutes les énergies.

Il s'agit en réalité d'un choix stratégique de société en plus d'un choix politique. C'est le sens de la signature de la charte des engagements réciproques du 14 février 2014 entre l'État, le Mouvement Associatif et les collectivités territoriales<sup>3</sup>. Les collectivités sont au cœur de cet accord qui reconnaît la contribution des associations à l'intérêt général.

<sup>3</sup> Plus d'informations sur [www.associations.gouv.fr](http://www.associations.gouv.fr)

### 2.2 « LES BONNES RAISONS » PRATIQUES

Une série de raisons pratiques fait aussi de la subvention un choix judicieux.

#### Le choix des activités financées

Grâce aux modèles de conventions publiés par l'État, la collectivité peut choisir de soutenir telle ou telle activité parmi les projets avancés par l'association, en fonction de sa propre politique publique. L'association bénéficiaire de l'aide se doit de respecter l'affectation et ne peut utiliser ces fonds pour d'autres activités. Une comptabilité analytique pourra notamment attester de la bonne affectation de ces fonds (Cf. § 4.1.2 sur la comptabilité analytique).

Une certaine souplesse dans la mise en œuvre de l'action publique

Dans le cadre de la subvention, la collectivité détermine ce qu'elle soutient et peut fixer, d'un commun accord avec l'association, des objectifs à atteindre. Cela permet une constante adaptation de l'action en fonction des nécessités locales.

À l'inverse, dans le cadre d'un marché public, la collectivité est tenue de définir précisément, au préalable et pour une durée déterminée, chacun des services attendus dans un cahier des charges quantitatif et qualitatif.

#### Un contrôle plus étendu de l'action

Le contrôle de l'activité de l'association subventionnée est plus étendu que dans le cas d'un marché public. Il ne se limite pas à un contrôle sur la prestation concernée et sur les pièces (comme dans un marché public) puisqu'il

peut porter sur l'ensemble des comptes, des pièces justificatives et de la gouvernance.

**La possibilité de remettre en cause l'engagement financier**

Si l'association ne respecte pas ses obligations contractuelles, la collectivité peut suspendre à tout moment le versement des fonds. La collectivité pourra éventuellement mettre fin de manière anticipée et unilatéralement à la convention. Les fonds d'ores et déjà versés à l'association pourront, en tout ou partie, être restitués à la personne publique.

**Un coût moindre**

D'aucuns estiment qu'une subvention coûte 15 à 20% moins cher qu'un marché public. Si ce taux ne peut être vérifié, il est néanmoins indiscutable que la subvention :

○ comprend une part d'autofinancement (bénévolat, mécénat) et ne couvre donc qu'une partie du coût réel du service, contrairement au marché public qui

est la contre-valeur économique du service rendu à la collectivité ;

○ n'est pas soumise aux clauses de révision des prix applicables dans le cadre d'un marché public ;

○ non utilisée en tout ou partie, elle peut être restituée à la collectivité locale.

**Une technique juridique moins risquée**

Les conventions et décisions comportent moins de motifs d'annulation et de risques en matière pénale que les marchés publics eux-mêmes. Moins d'une dizaine de contentieux par an ont été recensés contre plus de 6000 contentieux sur les marchés publics en 2013, soit 3 % du contentieux devant les tribunaux administratifs.

### 2.3. LES CONDITIONS D'UNE COLLABORATION RÉUSSIE ENTRE ASSOCIATIONS ET COLLECTIVITÉS

Les configurations territoriales variables ont conduit à l'émergence de régimes locaux très dissemblables en matière de relations entre collectivités et associations. La variété des formes de contractualisation ne se réduit pas, dans les faits, à un classement binaire (partenariat/concurrence, commande publique/subvention).

On observe ainsi parfois un enchevêtrement des modes de contractualisation. L'existence d'une charte ou d'un accord cadre renouvelé périodiquement qui formalise les rôles respectifs des associations et des collectivités, les procédures et les critères lisibles d'octroi des subventions sont indéniablement des facteurs de réussite d'un soutien local à la vie associative et d'une confiance durable entre les parties prenantes.

Les interactions entre les collectivités locales et les associations témoignent d'une réalité où l'intérêt général local comme la mise en place de projets sont parfois le résultat d'une co-construction. En amont comme en aval, un travail informel de négociation ou bien des processus publics de co-construction génèrent des « zones grises » où l'identification de l'initiative et la manière dont les besoins sont préalablement

définis sont complexes. Ces pratiques créatives doivent être maîtrisées par la collectivité comme par les associations. La construction locale d'une capacité d'expertise associative associée à une autonomie politique reconnue est un facteur de sécurité juridique indéniable. Ce point de vigilance est largement exprimé par les collectivités comme par les associations.

La vitalité du tissu associatif local peut donc être favorisée et soutenue par des processus d'information, de formation, d'animation, et d'accompagnement des acteurs qui permettent de préserver l'autonomie et la spécificité de l'initiative associative face aux priorités politiques locales. Ces dispositifs existent dans les territoires<sup>4</sup>. Les regroupements associatifs territoriaux ou sectoriels ont également une capacité d'impulsion de dynamiques inter-associatives et sont à même d'inciter à des rapprochements constructifs entre associations.

4 Voir à ce sujet les centres de ressources sur le site [www.associations.gouv.fr](http://www.associations.gouv.fr)

**CHARTE D'ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES**  
ENTRE L'ETAT, LE MOUVEMENT ASSOCIATIF ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



- I -

**PRÉAMBULE**

Les signataires de cette charte s'engagent, sous le regard des citoyens, dans une démarche partenariale visant à mieux reconnaître la vie associative dans notre pays et à intensifier leur coopération au service de l'intérêt général. L'État, le Mouvement associatif, expression reconnue du mouvement associatif, rejoints par les représentants des collectivités territoriales, renouvellent et approfondissent ainsi la charte signée lors du centenaire de la loi de 1901. Collectivités territoriales et associations sont en effet aujourd'hui des partenaires essentiels sur les territoires.

Cet acte solennel, fondé sur les valeurs de liberté, d'égalité et de fraternité, renforce des relations tripartites, basées sur la confiance réciproque, le respect de l'indépendance des associations et la libre administration des collectivités territoriales. Il contribue à l'élaboration progressive d'une éthique partenariale, rendue nécessaire par l'évolution des politiques publiques, nationales et territoriales, et du cadre réglementaire français et européen.

À l'échelon local ou à celui de l'Europe, les associations sont des vecteurs de solidarité entre les peuples et entre les individus ; elles travaillent à abolir les clivages et les inégalités. Les associations, dans un contexte de forte évolution des besoins sociaux, jouent un rôle majeur d'alerte et d'interpellation des pouvoirs publics, mais aussi d'expérimentations innovantes et de gestion de services d'intérêt général. Légitimé par les engagements libres et volontaires qu'il suscite, le mouvement associatif jouit d'un fort niveau de confiance de nos concitoyens, confiance essentielle à la vie démocratique et à la cohésion sociale.

La puissance publique, assumée par l'État et les collectivités territoriales, garante de l'intérêt général, écoute les associations et dialogue avec elles, contribue au financement de leurs projets et leur confie la gestion de certains services, dans le cadre des politiques publiques qu'elle conduit. L'optimisation de la dépense publique l'incite à rechercher des partenariats qui assurent la meilleure utilisation de l'argent des contribuables, la proximité avec les citoyens et usagers, la lisibilité des responsabilités.

Pour l'avenir, les règles de partenariat inscrites dans cette charte constitueront des principes d'action partagés entre les trois parties. Leur mise en œuvre entraînera des effets concrets et mesurables et permettra :

- d'approfondir la vie démocratique et le dialogue civil et social, en vue d'une participation libre, active et accrue des femmes et des hommes aux projets associatifs et aux politiques publiques dans des démarches co-construites ;
- de concourir, dans un but autre que le partage de bénéfices, à la création de richesses sociales, culturelles et économiques inscrites dans la proximité des territoires, au développement d'une économie sociale et solidaire, à l'élaboration d'un modèle de développement durable et équitable.

La charte ouvre le champ aux déclinaisons de ces engagements aux plans sectoriel et territorial. Une attention particulière est portée à sa mise en œuvre et à son évaluation. Les signataires s'engagent à tout faire pour atteindre les objectifs fixés et les promouvoir aux différents échelons territoriaux.

# CHARTE D'ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES

## ENTRE L'ETAT, LE MOUVEMENT ASSOCIATIF ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



### - II -

## PRINCIPES PARTAGÉS

L'État, et les collectivités territoriales, garants de l'intérêt général chacun à leur niveau et responsables de la conduite des politiques publiques, fondent leur légitimité sur la démocratie représentative.

Les associations apportent en toute indépendance leur contribution à l'intérêt général par leur caractère reconnu d'utilité civique et sociale. Elles fondent leur légitimité sur la participation libre, active et bénévole des citoyens à un projet commun, sur leur capacité à défendre des droits, à révéler les aspirations et les besoins de ceux qui vivent dans notre pays et à y apporter des réponses.

L'État et les collectivités territoriales considèrent la diversité du monde associatif comme une richesse indissociable de la variété des tailles, des champs d'intervention et des couvertures territoriales des structures qui la composent. Ils reconnaissent l'indépendance associative et font respecter ce principe.

### 2.1. Confiance et relations partenariales, facteurs de renforcement démocratique

Les relations partenariales se construisent par l'écoute, le dialogue, et par le respect des engagements, des rôles et des fonctions de chacun. Les signataires décident de développer et d'organiser leurs complémentarités à travers des partenariats fondés sur une définition des engagements pris et des soutiens publics accordés, comme du suivi de ceux-ci. Les signataires définissent, d'un commun accord, les lieux et les moments de cette concertation.

L'État et les collectivités territoriales reconnaissent aux associations une fonction d'interpellation indispensable au fonctionnement de la démocratie.

La confiance et la complémentarité des actions entre l'État, les collectivités territoriales et les associations permettent de nouvelles formes de vie démocratique et une plus grande pertinence des politiques publiques.

### 2.2. Fondation des relations sur la convention, la durée, la transparence et l'évaluation

Les signataires privilient les relations fondées sur des conventions d'objectifs, la conduite de projets dans la durée, la transparence des engagements pris et l'évaluation des contributions à l'intérêt général au regard des moyens mobilisés.

# CHARTE D'ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES

## ENTRE L'ETAT, LE MOUVEMENT ASSOCIATIF ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



### 2.3. Bénévolat, volontariat et démocratie, fondements de la vie associative

Les signataires reconnaissent l'engagement libre et volontaire comme moteur de la vie associative. Ils conviennent de tout mettre en œuvre pour le faciliter, l'encourager, le reconnaître dans sa contribution à la société, au lien social et au développement du territoire.

Les signataires s'engagent conjointement :

- à promouvoir le respect des principes de non discrimination des personnes dans l'engagement associatif ;
- à favoriser des formes d'implication collectives ; à permettre à tous d'exercer leur citoyenneté ;
- à favoriser la complémentarité des ressources humaines ;
- à promouvoir l'égale participation des femmes et des hommes à la gouvernance, l'équilibre entre les générations, entre les milieux socioculturels, dans l'exercice des responsabilités.

Les signataires encouragent la promotion de l'expérience associative au sein de notre société et la valorisation des acquis des bénévoles, des salariés et de tous les acteurs des associations.

Dans cette perspective, il incombe aux instances associatives de veiller au respect du caractère démocratique de leur fonctionnement. Il revient à l'État et aux collectivités territoriales de veiller au respect de la valeur constitutionnelle de la liberté associative et des obligations légales auxquelles les associations sont soumises. (...)

- III -

## ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Respectant l'indépendance des associations, en particulier leur fonction d'interpellation et la libre conduite de leurs projets, et considérant les associations comme des partenaires à part entière des politiques publiques, l'État et les collectivités territoriales s'engagent à :

### 3.1 Promouvoir et faciliter l'engagement bénévole civique et social de tous, sans distinction d'âge, de sexe ou d'origine sociale, par des mesures visant à favoriser :

- le développement, à côté du temps professionnel et familial, d'un temps civique et social choisi ;
- la formation des bénévoles ;
- la reconnaissance des compétences acquises dans la vie associative ;
- la reconnaissance de l'engagement associatif et du rôle particulier des dirigeants ;
- la rencontre entre la volonté d'engagement des individus et le besoin de bénévoles de la part des associations, notamment au plan territorial.

**3.2. Favoriser dans la durée des soutiens publics aux associations concourant à l'intérêt général afin de leur permettre de conduire au mieux leur projet associatif; privilégier, la subvention et simplifier les procédures.**

**3.3. Développer une politique publique d'attribution des subventions dont les critères de sélection, les modalités d'attribution et de mise en œuvre sont transparents et concertés avec les acteurs concernés.**

**3.4. Dans le respect des compétences de chaque niveau de collectivités, favoriser une politique globale de l'emploi associatif structurée et de qualité, permettant le développement des projets d'intérêt général portés par ce secteur. (...)**

## **ENGAGEMENTS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Les collectivités territoriales respectent l'indépendance des associations, en particulier leur fonction d'interpellation et la libre conduite de leurs projets. Elles considèrent les associations comme des partenaires à part entière des politiques publiques et, par le soutien au développement de la connaissance partagée des territoires, elles s'engagent à :

**5.1. Conduire une politique associative cohérente tenant compte de l'ensemble des champs d'intervention des associations.**

Reconnaitre la contribution possible des associations dans tous les champs de compétence des collectivités.

**5.2. Favoriser la création de lieux d'accueil, d'information et de conseil sur la vie associative en partenariat avec les acteurs associatifs.**

**5.3. Mettre en œuvre, en toute transparence, différentes formes de soutien aux associations, dont les subventions liées aux projets portés par les structures associatives, le prêt de locaux adaptés et de matériel.**

## **-VI.-**

## **ENGAGEMENTS DES ASSOCIATIONS**

Les associations signataires s'engagent à :

(...)

**6.2. Mettre en œuvre une éthique du financement des activités associatives, dans le souci du meilleur usage des financements publics, par la diversification des ressources associatives, la gestion désintéressée et le non partage des excédents, la transparence financière vis-à-vis des adhérents, des donateurs et des pouvoirs publics et l'autocontrôle de la gestion et de l'emploi des ressources. (...)**

# CHARTE D'ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES

## ENTRE L'ETAT, LE MOUVEMENT ASSOCIATIF ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



### 6.4. Poursuivre dans les associations la mise en œuvre de principes, méthodes et pratiques d'évaluation et d'appréciation permettant de rendre compte de manière claire :

- de l'analyse préalablement réalisée des évolutions des besoins sociaux,
- de la définition d'objectifs qualitatifs et quantitatifs
- de la réalité de la conduite du projet associatif au regard des objectifs,
- de l'analyse des effets produits par la mise en œuvre du projet
- de la satisfaction des publics des actions conduites,
- des engagements pris dans le partenariat avec les pouvoirs publics.

(...)

### 6.6.

Faciliter les procédures de contrôle, en particulier lorsque les associations bénéficient d'agréments particuliers ou de financements publics; contribuer à l'efficacité du contrôle des juridictions financières; mettre en œuvre des procédures de compte rendu claires et accessibles.

ASSOCIATION ET COLLECTIVITES TERRITORIALES

# L'exécution du financement

Associaciiotheque.fr - 27 mars 2023

**La collectivité demandera à l'association subventionnée, les documents pour évaluer le projet et après exécution du financement, ceux justifiant son utilisation.**

## Contrôle des associations subventionnées par la collectivité

Une association qui demande une subvention à une collectivité territoriale doit permettre à cette dernière de **pouvoir évaluer le projet faisant l'objet d'une telle aide**. Par ailleurs, une association ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle de la collectivité la lui ayant accordée CGCT, art. L. 1611-4, qui peut alors lui réclamer communication de **tout document justifiant de l'utilisation de l'aide accordée**.

## L'évaluation des projets subventionnés

L'évaluation des projets associatifs subventionnés est particulièrement **réglementée dans le cadre des conventions pluriannuelles d'objectifs** même si leur adoption est **conseillée** et non obligatoire pour les collectivités territoriales. L'évaluation porte sur la conformité des résultats par rapport à l'objet et aux objectifs mentionnés par la convention.

Pour cela, la convention doit décrire précisément les conditions de mise en œuvre conjointe par la collectivité et l'association de l'évaluation. Les modalités de réalisation de cette évaluation doivent être proportionnées aux projets ou aux actions bénéficiant du concours financier. Pour faciliter l'évaluation, des indicateurs doivent être fixés en fonction des objectifs à atteindre.

## Les justificatifs de la bonne utilisation des deniers publics

Une association subventionnée par une collectivité territoriale doit lui fournir :

- une copie certifiée de son budget et de ses comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de son activité ;
- en cas de subvention affectée : un compte rendu financier attestant de la conformité des dépenses à l'objet de l'aide, établi conformément aux dispositions de l'arrêté du 11 octobre 2006.

## Contrôle des associations garanties par la collectivité

Une association pour laquelle une collectivité a garanti un emprunt doit lui transmettre **ses comptes certifiés**. Les comptes transmis à la collectivité doivent être certifiés lorsque la subvention est **supérieure à 75 000 € ou représente plus de 50 % du budget** de l'association concernée. Cette certification est établie par le commissaire aux comptes de l'association si elle en a nommé un. Elle est tenue de désigner un commissaire aux comptes et un suppléant lorsqu'elle reçoit une ou plusieurs subventions dont le montant global dépasse **153 000 € ou lorsque cela est prévu par**

**la convention** de subvention. Si l'association n'a pas de commissaire aux comptes, sans être tenue d'en désigner un, la certification est réalisée par son président.



## ATTENTION

Les dirigeants des associations n'ayant pas, chaque année, établi un bilan, un compte de résultat et une annexe, encourgent désormais une amende de 9 000 €.

Depuis le 26 août 2021, cette amende est également encourue par les dirigeants qui n'ont pas assuré la publicité des comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes.

C.com, art. L 612-4, al. 3

**Par ailleurs**, si l'association ne transmet qu'une partie des documents, la collectivité a toujours la possibilité de ne pas reconduire la subvention pour l'année à venir.

**Enfin**, le défaut de contrôle des associations qu'elle subventionne est loin d'être dépourvu de tout effet pour la collectivité. En effet, le maire et l'association peuvent être déclarés comptables de fait solidaires des deniers de la commune.

CRC Haute-Normandie, 26 septembre 1990, Sieur A. et association « Centre d'étude et d'action sociale », Revue du Trésor 1994, p. 203

## Contrôle des associations prestataires de la collectivité

Toute collectivité ayant confié la gestion d'un service public à une association doit contrôler les modalités d'accomplissement de cette mission.

Pour cela, l'association doit produire chaque année un rapport à la collectivité qui lui a confié une délégation de service public **avant le 1er juin**.

Pour plus de détails sur le contenu de ce rapport, voir Code de la commande publique, art. R. 3131-3 et R. 3131-4. Ce rapport tient compte des spécificités du secteur d'activité concerné, respecte les principes comptables d'indépendance des exercices et de permanence des méthodes retenues pour l'élaboration de chacune de ses parties, tout en permettant la comparaison entre l'année en cours et la précédente.

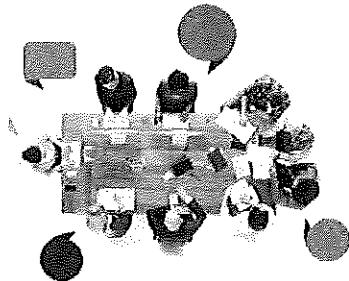
Toutes les pièces justificatives des éléments de ce rapport sont tenues par l'association concessionnaire ou délégataire à la disposition de la collectivité délégante dans le cadre de son droit de contrôle.

(...)

# Les règles régissant les relations entre communes et associations

Maires de France - n°398 - FÉVRIER 2022

Les communes et EPCI peuvent verser des aides financières à des associations pour l'accomplissement de missions d'intérêt général bénéficiant à l'ensemble des habitants. Rappel du cadre juridique.



Toute association sollicitant une subvention doit signer un contrat d'engagement républicain, institué par la loi du 24 août 2021. La charte des engagements réciproques du 14 février 2014 a défini les engagements respectifs de l'État, des collectivités territoriales et des associations, posant ainsi les règles du partenariat entre ces parties (cette charte peut, aujourd'hui encore, être déclinée localement). Le législateur a défini, pour la première fois, les caractéristiques de la subvention dans le cadre de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, faisant ainsi de la subvention un mode de financement des associations plus sécurisé juridiquement qu'il ne l'était auparavant. (...) La loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République et son décret d'application du 31 décembre 2021 ont introduit l'obligation pour toute association demandeuse de subvention de signer un contrat d'engagement républicain.

## Contrat d'engagement républicain

Le contrat d'engagement républicain, institué par la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Toute association sollicitant une subvention doit le signer. Le modèle de ce contrat figure dans un décret d'application du 31 décembre 2021. (...)

Il s'articule en sept grands engagements : respect des lois républicaines, protection de la liberté de conscience des membres et bénéficiaires, liberté des membres de l'association, égalité et non-discrimination, fraternité et prévention de la violence, respect de la dignité de la personne humaine, respect des symboles de la République. (...)

## I - Pouvoir discrétionnaire, principe d'égalité de traitement, intérêt public local

Parmi les grands principes d'octroi de subventions aux associations, il est important de rappeler que la commune ou l'EPCI doit agir dans le cadre de ses compétences. (...)

- **Pouvoir discrétionnaire** : la commune ou l'EPCI dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour accorder ou refuser une subvention. Ils n'ont pas d'obligation de motiver leur décision de refus d'une subvention « en argent ». (...)
- **Pas de droit acquis ... mais égalité de traitement** : il n'y a aucun droit acquis à la subvention ni à son renouvellement : une commune peut supprimer ou abaisser d'une année à l'autre le montant des subventions qu'elle accorde. Il ne faut toutefois pas qu'une telle décision puisse être analysée comme une sanction. Une collectivité publique doit en effet respecter un principe d'égalité de traitement entre les associations et ne peut pas introduire de discrimination entre structures demandeuses, sauf à ce que celle-ci soit justifiée par une différence de situation objective ou par des nécessités d'intérêt général. (...)
- **Intérêt public local** : le projet associatif soutenu doit être d'intérêt public local, c'est-à-dire que l'action associative doit avoir un caractère bénéfique pour les habitants ou le territoire de la collectivité qui la subventionne. (...)

## II - Demande de subvention à l'initiative de l'association

Une demande de la part de l'association est un préalable indispensable à l'octroi d'une subvention : celle-ci ne peut pas être accordée à une association qui ne l'a pas formellement sollicitée. En effet, si c'est la collectivité qui est demandeuse, alors l'association est prestataire et il s'agit d'un marché public, voire d'une délégation de service public, impliquant publicité et mise en concurrence.

L'attribution de subvention ne peut donc pas avoir pour objet de répondre à un besoin propre exprimé par une autorité publique et elle ne doit pas pouvoir être considérée comme la rémunération d'une prestation de service individualisée. Afin de réduire les risques de requalification juridique, les actes administratifs et/ou politiques de la collectivité publique ainsi que la convention d'objectifs doivent faire ressortir cette initiative de l'association. (...) Certaines subventions sont prohibées : les aides à des partis politiques, à des organisations syndicales, à un particulier pour des intérêts privés.

## III - Conditions de forme pour l'attribution

- **Une délibération du conseil municipal créatrice de droit** : l'attribution de subvention fait l'objet d'une délibération du conseil municipal. En application de l'article L.2311-7 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), cette délibération doit être distincte du vote du budget. La décision est créatrice de droits : elle ne peut être annulée que pour illégalité dans les quatre mois qui suivent son adoption. L'association (...) a interdiction de redistribuer la subvention, sauf dérogation par une disposition expresse figurant dans une convention.
- **Une convention au-delà de 23 000 €** : si le montant de la subvention octroyée est supérieur à 23 000 €, la collectivité et l'association doivent obligatoirement conclure une convention d'objectifs, possiblement pluriannuelle, qui précise l'objet, le montant, les conditions d'utilisation de la subvention, les droits et obligations des deux parties. (...) À noter : même en dessous de ce seuil, mieux vaut formaliser et sécuriser les relations par la signature d'une convention.

## IV - Attention à la «gestion de fait»

La gestion de fait est le maniement de deniers publics par une personne n'ayant pas la qualité de comptable public (violation du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables). Pour se prémunir des situations de gestion de fait dans les relations avec une association, la collectivité doit vérifier un certain nombre de points avant de procéder à toute forme de versement de fond : que l'association n'est pas fictive, qu'elle fonctionne conformément à ses statuts, qu'elle agit dans le cadre de son objet statutaire. Et enfin, point très important, qu'elle dispose d'une certaine autonomie par rapport à ses financeurs. (...)

### Gare à la prise illégale d'intérêts

Un élu président d'une association ne doit participer ni au vote d'une subvention à cette association, ni au débat précédent ce vote. Il doit sortir de la salle lors de l'examen de ce sujet. Le 22 octobre 2008, la Cour de cassation a condamné sévèrement quatre élus (maire, maires adjoints et conseillers municipaux) pour prise illégale d'intérêts.

Les élus municipaux détenant des fonctions de présidents d'associations doivent «veiller à la parfaite neutralité des décisions d'attribution des subventions aux associations».

La Cour a retenu que «l'infraction est constituée même s'il n'en résulte ni profit pour les auteurs ni préjudice pour la collectivité». Et même si «l'intérêt pris ou conservé n'est pas en contradiction avec l'intérêt communal».

### Pratique

- **Loi n° 2021-1109 du 24/08/2021** (JO du 25/08) et décret n° 2021-1947 du 31/12/2021 (JO du 1<sup>er</sup>/01/2022) approuvant le contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'État.
- **Circulaire du 29/09/2015** relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations : déclinaison de la charte des engagements réciproques et soutien public aux associations.

Fabienne Nedey

# Le contrôle des associations : les relations collectivité/association

Lagazettedescommunes.com - Christophe Ruprich-Robert, président de Lusys - Publié le 17/01/2022

**Les relations qui existent entre une collectivité et une association peuvent être diverses et de différentes natures. Elles constituent un point essentiel de la procédure de contrôle puisqu'elles peuvent impacter directement la collectivité, ses élus ou ses agents. Cette première fiche sera consacrée à la gestion de fait et aux principes des subventions. (...)**

## Gestion de fait

Un des premiers risques à écarter lors d'un contrôle d'association est celui lié à la gestion de fait. Cette gestion de fait s'applique, selon l'article 60-XI de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963, à « toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public », ou « reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public ».

La gestion de fait est donc le maniement de deniers publics par une personne n'ayant pas la qualité de comptable public. Il s'agit d'une violation du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. La constitution d'une gestion de fait assimile le gestionnaire de fait à un comptable public ; il doit donc rendre compte de sa gestion dans les mêmes conditions qu'un comptable patent et peut dès lors être sanctionné selon une procédure spécifique par les juridictions financières (les chambres régionales des comptes pour les collectivités locales).

Pour se prémunir des situations de gestion de fait dans les relations avec une association, il faut s'assurer, avant de procéder à toute forme de versement de fonds au profit de l'association que celle-ci n'est pas une association transparente :

- l'association n'est pas fictive ;
- l'association fonctionne conformément à ses statuts ;
- l'association agit dans le cadre de son objet statutaire ;
- l'association dispose d'une certaine autonomie par rapport à ses financeurs.

La gestion de fait est susceptible de sanctionner toute personne dans l'association qui aurait manié des fonds d'origine publique, dirigeants et salariés, y compris si ceux-ci ne sont ni fonctionnaires, ni élus. Lorsqu'une subvention est versée à une association, elle échappe en principe au régime de la comptabilité publique, puisque l'association est une institution de droit privé. Mais, si les fonds sont utilisés à des fins étrangères à l'objet associatif ou si l'association paraît ne pas avoir d'autonomie à l'égard de la collectivité versante, le juge financier peut constater le caractère fictif de l'association, requalifier la nature des fonds versés pour appliquer les règles de la comptabilité publique et assujettir les structures bénéficiaires à son contrôle. Selon la jurisprudence des chambres régionales des comptes, il peut y avoir gestion de fait lorsque l'objet réel du versement d'une subvention diffère de celui qui est annoncé, et vise à payer des dépenses irrégulières (des frais par exemple) ou que l'association est transparente. La gestion de fait se retrouve d'ailleurs tant du côté des dépenses (extraction irrégulière de deniers de la caisse publique) que des recettes (ingérence dans le recouvrement des recettes). Dans ce cas, il s'agit essentiellement de la perception de recettes publiques, destinées à être reçues entre les mains du comptable public.

## Présence des élus dans l'association

Au-delà du risque d'une influence trop grande de la collectivité sur la gestion de l'association, attention également au cas des élus qui peuvent siéger à titre privé. Ceux-ci doivent être vigilants. Si un élu siège sans avoir été nommé par la collectivité, il le fait à titre personnel. Si en parallèle, il participe aux différentes délibérations prises par celle-ci

concernant l'association et notamment l'octroi des subventions, il encourt un risque de conflit d'intérêts entre des activités réputées privées et son rôle d'élu. L'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique est venu définir pour la première fois la notion de « conflit d'intérêts » comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ». Au regard de cette définition, un conflit d'intérêts peut recouvrir un grand nombre de situations et intégrer celles dans lesquelles est seule identifiée l'apparence de la partialité du décideur du fait d'une interférence d'intérêts. Elle incite donc à la plus grande vigilance dans le cas d'élus participant à la direction d'une association.

Néanmoins, l'appartenance d'un élu à une association, même en lien avec la collectivité dont il est le représentant, n'est pas, en soi, proscrite. Dans cette hypothèse, l'élu concerné n'aura d'autre choix que de s'abstenir totalement de toute participation au vote des délibérations de l'organe délibérant de la collectivité concernant l'association dont il est membre. Il doit même quitter la salle du conseil lors des débats et du vote, sa seule présence pouvant être considérée comme exerçant une influence sur son orientation. Une autre solution consiste à réduire ses pouvoirs au sein de l'association (dans le cas où il y représente la collectivité) en ne lui conférant pas de voix délibérative, mais un simple rôle d'observation et de contrôle.

## Subventions

C'est la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire qui a donné pour la première fois une définition légale de la subvention.

« 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 bénéficiaires ». Il y a une tendance du côté des associations parfois à estimer qu'une subvention est un droit. Il est important de rappeler qu'il n'y a pas de droit acquis en la matière. Une subvention est à la fois :

- facultative, liée au pouvoir discrétionnaire du subventionneur qui n'est pas tenu de justifier ses décisions ;
- précaire, c'est-à-dire non renouvelable sur une base tacite ou automatique (même dans le cas de convention pluriannuelle).

La circulaire du 19 septembre 2015 du Premier ministre relative aux relations entre pouvoirs publics et associations précise en effet que « la subvention est discrétionnaire, ce qui la distingue des contributions obligatoires versées en application des lois et règlements ». Le principe veut que « l'attribution d'une subvention ne constitue pas un droit pour les personnes remplissant les conditions légales pour l'obtenir » (CE, 25 septembre 1995, Association Civic, req. n° 155970). La décision appartient à la seule autorité publique qui n'a pas à la motiver. Rappelons aussi qu'il y a la possibilité de remettre en cause l'engagement financier si l'association ne respecte pas ses obligations contractuelles. La collectivité peut suspendre à tout moment le versement des fonds. La collectivité pourra éventuellement mettre fin de manière anticipée et unilatéralement à la convention. Les fonds d'ores et déjà versés à l'association pourront, en tout ou partie, être restitués à la personne publique. Il est à noter que la subvention doit faire l'objet d'une demande formelle, demande écrite avec le plus souvent un dossier permettant l'instruction. Enfin, la décision de principe d'octroi d'une subvention donne lieu à une délibération distincte de celle du vote du budget (code général des collectivités territoriales, art. L.2311-7).

Une fois le principe de la subvention acté, les modalités peuvent être très diverses. Nous aborderons dans la fiche suivante la question des mises à disposition, des conventions ou encore des risques liés à des requalifications en marché public ou délégation de service public.

## FOCUS : REPERES

- La gestion de fait est le maniement de deniers publics par une personne n'ayant pas la qualité de comptable public.
- « L'attribution d'une subvention ne constitue pas un droit pour les personnes remplissant les conditions légales pour l'obtenir. »

## SEANCE DU 11 JUILLET 2019

L'an DEUX MIL DIX NEUF, le onze JUILLET à 20 heures, le Conseil Municipal, légalement convoqué, s'est réuni en séance publique à la Mairie sous la présidence de M. Jean-Marie LORRE, Maire.

**Membres en exercice** : 14

**PRESENTS** : M. Jean-Marie LORRE, Mme Madeleine BEDU, M. Rémi KERGADALLAN, M. Philippe ROUXEL, Mme Isabelle ANDRE, M. Marc LE BIAVANT, Mme Fabienne LEVRARD-BODY, M. Philippe BRENELIERE, M. Daniel PELLEAU, Mme Stéphanie BOTREL, M. Loïc LORRE,

**EXCUSES** : Régis RIMASSON ayant donné procuration à M. Jean-Marie LORRE, Mme Séverine EVENOU ayant donné procuration à M. Philippe ROUXEL, Mme Nicole LEMUE ayant donné procuration à M. Loïc LORRE

**SECRETAIRE** : Mme Madeleine BEDU

### Convocation du 5 juillet 2019

(...)

### 2 – CONVENTION DE MISE A DISPOSITION DE PERSONNEL – ASSOCIATION DINAN BASKET SAMSONNAIS

Monsieur le Maire propose de signer une convention de mise à disposition d'un animateur sportif à l'association Dinan Basket Samsonnais pour quelques heures par semaine. En contrepartie il est prévu que l'association verse à la commune une participation financière de 2150 € annuelle.

Après en avoir délibéré, le Conseil Municipal, à l'unanimité

AUTORISE le Maire à signer cette convention

(...)

*La séance est levée à 21 h 35*