

GLOSSAIRE

A

1. Acte attributif de subvention :

la notification d'une décision attributive de subvention intervient soit par voie d'arrêté attributif de subvention soit par la conclusion d'une convention entre l'Etat et l'association bénéficiaire.

- **Arrêté attributif** : un arrêté est une décision exécutoire émanant d'un ou de plusieurs ministres ou d'autres autorités administratives. Jusqu'à 23 000€ la notification d'une décision attributive de subvention intervient de préférence sous la forme d'un arrêté.

- **Convention** : elle matérialise un accord de volonté destiné à produire un effet de droit quelconque. La convention peut être conclue pour une durée d'un an ou avoir un caractère pluriannuel (circulaire du 1^{er} décembre 2000) (cf. CPO). Dès lors que le montant annuel de la subvention dépasse 23 000 € (décret n° 2001-495 du 6 juin 2001), l'Etat est obligé de conclure une convention avec l'association (loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, article 10 alinéa 3). Toutefois, le mode conventionnel de formalisation de la décision de subvention, lorsqu'il apparaît comme le plus adapté, peut être utilisé quel que soit le montant de la subvention.

2. Action :

pour réaliser les différents objectifs fixés par ses organes statutairement compétents, une association peut mener plusieurs actions. Lorsque la demande de subvention ne vise qu'une des actions menées par l'association, l'obligation d'intérêt général ne concerne que cette action. (cf. **intérêt général**)

3. Affectation (de la subvention) :

pour être en mesure de contrôler efficacement la conformité de l'emploi des fonds à l'objet de la subvention, l'administration indique dans l'acte attributif l'affectation précise de la subvention et veille à préciser le résultat attendu. Ce sera le cas notamment dans le cadre du soutien financier accordé à un objectif, une action ou un programme d'actions. (cf. **objet**).

4. Agrément :

acte administratif par lequel une administration accorde une « autorisation de faire » à une association en contrepartie de certaines conditions.

L'agrément s'obtient suite à une demande et une procédure dont les modalités sont fixées par l'administration qui le délivre. L'agrément peut être retiré lorsque l'association ne remplit plus les conditions.

5. Annualité budgétaire (principe) :

le terme de subvention à caractère « pluriannuel » doit être précisé à la lumière du principe de l'annualité budgétaire. Lorsque l'Etat signe avec une association une convention pluriannuelle (CPO ou autre), la reconduction annuelle de cette dernière est tacite.

Sur le plan juridique, il en résulte que, à l'exception des engagements de nature financière, les engagements réciproques de l'Etat et de l'association, de nature juridique, sont, sauf avenant modificatif, reconduits à l'identique d'une année sur l'autre. La reconduction tacite annuelle est de droit jusqu'au terme de la convention et sous réserve que l'association fournisse à l'ordonnateur, au plus tard dans les six mois suivant la clôture de l'exercice, les documents requis par la circulaire du 1^{er} décembre 2000 précitée : le compte rendu financier, les comptes annuels accompagnés du rapport d'activité, le rapport du ou des commissaires aux comptes et, le cas échéant, les modifications intervenues dans les statuts ou la composition des organes dirigeants.

En revanche, sur le plan financier, la convention ne peut prévoir, aux termes du principe de l'annualité budgétaire, qu'un engagement définitif de l'Etat pour la première année (celle de la signature de la convention).

Pour les autres années, en cas d'évaluation du montant de la subvention, celle-ci ne peut être inscrite qu'à titre prévisionnel. Lorsque les montants annuels ne correspondent pas aux montants inscrits à titre prévisionnel ou lorsque, n'ayant pas été évalués lors de l'élaboration de la convention, ils dépassent 23 000€, leur notification intervient par voie d'avenant à la convention.

6. Arrêté attributif : (cf. acte attributif de subvention)

7. Association transparente : une association est qualifiée d'association transparente par la jurisprudence lorsqu'elle ne dispose d'aucune autonomie par rapport à la personne publique qui la finance. Une telle association est susceptible d'être déclarée gestionnaire de fait par la cour des comptes. Le recours à des associations transparentes est à proscrire absolument (cf. gestion de fait)

8. Avances : l'article 33 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique précise que « le paiement » d'une subvention « ne peut intervenir avant la décision individuelle de subvention ». Toutefois, dans le cadre des conventions pluriannuelles d'objectif (CPO), la circulaire du 1^{er} décembre 2000 prévoit la possibilité de verser, lorsque l'association en fait la demande, une avance représentant au maximum 50% du montant de la subvention prévue pour l'exercice en cours.

B

9. Budgets et comptes : avant de verser une subvention à une association, le gestionnaire vérifie que la situation financière de cette dernière lui permet d'exécuter l'action ou son projet associatif subventionné et que son budget prévisionnel respecte les règles de bonne gestion. Il prend toutes garanties quant au fonctionnement sans anomalie de l'association et vérifie en particulier la sincérité des comptes produits lorsque ceux-ci sont exigibles.

Par ailleurs, l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations précise que « les budgets et comptes de tout organisme de droit privé ayant reçu une subvention » ... « doivent être communiqués à toute personne qui en fait la demande par l'autorité administrative ayant attribué la subvention ou celles qui les détiennent ».

C

10. Chiffres clefs : les chiffres clés que sont les indicateurs d'activité et les ratios caractéristiques de la situation financière de l'association retracent notamment les éléments suivants :

- niveau des ressources propres (montant des cotisations et nombre de cotisants, dons, rémunérations des services rendus et indication des tarifs pratiqués) ;
- effectif du personnel salarié et niveau des rémunérations les plus importantes (salariés et dirigeants) ;
- montant de la subvention de l'Etat rapporté au montant du budget total (montants et %) ;
- évolution du fonds de roulement et du besoin en fonds de roulement.

Ces éléments permettent à l'autorité administrative qui accorde la subvention de veiller à une utilisation conforme à leur objet des fonds publics alloués. Toute croissance anormale de l'endettement de l'association, tout manque de maîtrise des charges ou toute évolution préoccupante des produits, susceptibles de conduire à un déficit, amènent l'administration à se poser la question du maintien de sa subvention au tiers associatif (lorsque les ratios « dépenses de personnel/budget de fonctionnement » et « subvention de l'Etat/budget total » dépassent 50 %, l'administration se montre vigilante sur le niveau de rémunération des personnels de l'association).

11. Clauses obligatoires : dans les actes attributifs de subventions et quel que soit le montant de la subvention, les clauses relatives à l'objet, au montant revêtent un caractère obligatoire au sens de l'article 10 alinéa 3 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

12. Commissaire aux comptes : l'article L. 612-4 du code de commerce soumet à l'obligation légale de recourir à un commissaire aux comptes les associations bénéficiant d'un financement public annuel supérieur au montant de 150 000 € (fixé par décret n° 2001-379 du 30 avril 2001). Sont également soumises à la même obligation : les associations émettant des obligations (loi n°85-698 du 11 juillet 1985), les associations relais (loi du 23 juillet 1987 relative au mécénat), les associations sportives à statut particulier (loi n°84-610 du 16 juillet 1984), les organismes de formation d'une certaine taille (code de travail : L. 920-5 à L. 920-8...), les fondations reconnues d'utilité publique (article 18 de la loi du 23 juillet 1987), les associations dont les dirigeants sont rémunérés (article L. 261-7-1 d 2^{ème} alinéa).

ANNEXE 3

Même non soumise à cette obligation légale, une association peut décider de recourir aux services d'un commissaire aux comptes. Ce dernier effectue sa mission de la même façon que s'il avait été choisi dans le cadre légal, à l'exception de la révélation des faits délictueux.

13. Comptes annuels : des dispositions législatives et réglementaires soumettent certaines associations à l'obligation d'établissement et de production de comptes annuels. Dans ce cas, les comptes sont établis conformément au plan comptable général, dans les conditions prévues par le règlement n° 99-01 du 16 février 1999 du comité de la réglementation comptable relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations, homologué par l'arrêté interministériel du 8 avril 1999. Il en va ainsi par exemple des associations qui :

- ont une activité économique (articles L. 612-1 et 2 du code de commerce) ;
- bénéficient d'un financement public annuel (toutes collectivités publiques confondues) atteignant 150 000 € (article L. 612-4 du code de commerce et décret n° 2001-379 du 30 avril 2001) ;
- émettent des valeurs mobilières ou titres associatifs (article L. 213-15 du code monétaire et financier).

Mais aussi par exemple :

- des fédérations sportives ;
- des associations reconnues d'utilité publique ;
- des associations exerçant une activité commerciale ;
- des associations contrôlées par un commissaire aux comptes à titre facultatif.

14. Compte rendu financier : conformément à l'article 10 alinéa 4 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, tout organisme de droit privé (association) qui perçoit une subvention affectée à une dépense déterminée est tenu de fournir un compte rendu financier. Le compte rendu financier atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention. Il est déposé auprès de l'administration qui a versé la subvention dans les six mois qui suivent la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée.

15. Conditions particulières : l'administration peut, dans la convention de financement, assortir le versement de la subvention de conditions particulières. Si une association n'est jamais tenue d'accepter ces conditions, le refus de sa part de s'y conformer amène l'administration, sur la base de son pouvoir discrétionnaire, à ne pas donner suite à sa demande ou à ne pas maintenir la subvention.

Ces conditions, qui ne sauraient évidemment être contraires à la loi, peuvent justifier l'introduction dans la convention de financement ou l'arrêté attributif de clauses suspensives et résolutoires et avoir des objets divers (prévoir un certain droit de regard de l'Etat sur certains aspects du déroulement d'un programme d'actions, etc) ; elles peuvent également prendre la forme d'une obligation préalable de respect de certaines règles de fonctionnement.

Quand elles ont un caractère de généralité, ces conditions touchant au fonctionnement de l'association sont communes à l'ensemble des administrations de l'Etat. Elles possèdent ce caractère lorsqu'elles sont mentionnées dans une circulaire du Premier ministre ou dans une circulaire interministérielle diffusée avec l'accord du chef du Gouvernement. Afin de garantir l'unité d'action de l'administration et le caractère réglementaire des conditions posées à ce titre, les différentes administrations ne sont pas autorisées à instituer de leur propre initiative des conditions nouvelles, sauf accord formel du Premier ministre.

16. Contrôle de l'Etat sur les associations : il s'exerce quelle que soit la forme des subventions attribuées. Ce pouvoir de contrôle de l'Etat, de caractère général, est organisé par des textes législatifs et réglementaires spécifiques. Systématique dès que des fonds publics sont reçus par un organisme de droit privé, il s'articule en fonction de l'objectif poursuivi :

- L'article 2 de la loi 47-1465 du 8 août 1947 repris par l'article 31 de l'ordonnance n°58-896 du 23 septembre 1958 portant dispositions générales d'ordre financier prévoit que « tout organisme subventionné dont la gestion n'est pas assujettie aux règles de la comptabilité publique et quelques soient sa nature juridique et la forme des subventions qui lui ont été attribuées par l'Etat, une collectivité locale ou un établissement public est soumis aux vérifications des comptables supérieurs du Trésor public et de l'inspection générale des finances ainsi qu'au

ANNEXE 3

contrôle de la cour des comptes ». L'exercice de ce droit de vérifications et de contrôle reste limité à l'utilisation de ces subventions dont la destination doit demeurer conforme au but pour lequel elles ont été consenties.

- L'article 43 de la loi 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier indique que « les organismes qui bénéficient de taxes parafiscales, de prélèvement légalement obligatoires, de subventions ou d'autres concours financiers de l'État »... « sont soumis au contrôle de l'inspection générale des finances ». Le 2^{ème} alinéa de ce même article précise que quand les organismes mentionnées à l'alinéa précédent attribuent des concours financiers, des subventions ou participent au capital d'autres organismes, ces derniers peuvent également faire l'objet d'un contrôle de l'inspection générale des finances dans les mêmes conditions .
- Le décret du 30 octobre 1935 organisant le contrôle de l'Etat sur les sociétés, syndicats et associations ou entreprises de toute nature ayant fait appel au concours financier de l'Etat précise dans son article 1^{er} que « peuvent également être soumis à ce contrôle sur décision rendue par décret contresigné du ministre des finances et du ministre intéressé », « les associations qui bénéficient ou bénéficieront de subventions de l'Etat... ».
- Le décret n°55-733 du 26 mai 1955 modifié prévoit la possibilité de soumettre « au contrôle économique et financier de l'État, par décret contresigné par les ministres chargés des finances, des affaires économiques et du budget », les associations « exerçant une activité d'ordre économique et bénéficiant du concours de l'Etat sous une forme quelconque, notamment sous forme de subvention ».

17. Convention : (cf. acte attributif de subvention).

18. Conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) : ce dispositif de conventions conclues sur une base pluriannuelle, d'une durée maximale de trois ans, est prévu par la circulaire du 1^{er} décembre 2000 et succède aux précédentes conventions cadres prévues par la circulaire du Premier ministre du 7 juin 1996. Les CPO s'accompagnent de modalités spécifiques d'avance sur subvention (50 % du montant de la subvention annuelle susceptible d'être versée avant le 31 mars de chaque année, sur demande de l'association). Elles prévoient également des modalités spéciales d'évaluation et de suivi des objectifs, ou actions subventionnés.

Les CPO doivent être utilisées lorsque l'administration souhaite soutenir financièrement dans la durée une activité associative ou une offre de partenariat intéressante dont l'objectif, ou les actions ont un cadre d'exécution qui se déploie sur plusieurs exercices budgétaires.

Le montant de l'engagement financier de l'Etat inscrit à titre prévisionnel pour chaque année suivant celle de signature de la convention ne devient définitif qu'avec la signature d'arrêtés attributifs annuels. Lorsque ce montant ne correspond pas au montant prévisionnel inscrit dans la convention, la notification intervient par voie d'avenant.

Le principe de la CPO n'est retenu que si le mode partenarial pluriannuel est jugé plus adapté pour l'efficacité globale du financement que le système de la convention annuelle. Le choix de la CPO ne saurait avoir pour seul objectif de faire profiter l'association des avantages associés, notamment en termes d'avance sur subvention.

19. Crédits limitatifs (de subvention) : les crédits de subvention ont un caractère limitatif (article 11 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 et article 9 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001). Ils ne peuvent être engagés et ordonnancés que dans la limite des crédits ouverts en loi de finances.

Il est demandé aux administrations centrales de déléguer tous les ans aux services déconcentrés un volume de crédits suffisant pour couvrir les engagements pris au niveau local, tant au titre des CPO, que des subventions annuelles.

ANNEXE 3

D

20. Déclaration préalable : une association acquiert la personnalité juridique par sa déclaration à la préfecture et par l'insertion d'un extrait de cette déclaration au *Journal officiel*. Seules les associations dotées de la personnalité juridique et donc « régulièrement déclarées » peuvent prétendre au bénéfice d'une subvention de l'Etat (loi du 1er juillet 1901, articles 5 et 6).

21. Demande (de subvention) : l'association fait une demande de subvention auprès de l'administration concernée (première demande d'une subvention annuelle ou demande de renouvellement d'une subvention annuelle). Cette demande peut précéder la constitution d'un dossier de demande de subvention. Dans ce cas, elle n'est soumise à aucun formalisme.

22. Difficultés financières des associations : la situation financière des associations peut être fragile ; certaines ont une activité dont la continuité dépend essentiellement du versement des subventions de l'Etat (renouvellement et rythme de versement).

Préventivement, et en dehors des cas où elle est obligatoire, la désignation d'un commissaire aux comptes, même lorsqu'elle est facultative, permet, par le devoir d'alerte de ce dernier, de prévenir les situations financières vouées à mettre en danger la survie de l'activité de l'association.

Lorsqu'elles sont confrontées à des difficultés de trésorerie, les associations, comme les entreprises peuvent être soumises, dans la plupart des cas, à l'application de la loi du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises et de la loi (codifiée) du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaire (articles L. 620-1 et 2 et article L. 622-1 du code de commerce).

Sans être en état de cessation de paiement, une procédure de règlement amiable peut être ouverte à toute association qui éprouve une difficulté juridique, économique ou financière dans l'exercice de son activité. Le président du tribunal ouvre une procédure de règlement amiable (3 mois maximum renouvelables une fois) et désigne un conciliateur.

En cas de constatation de cessation de paiement par le Tribunal - c'est à dire impossibilité pour l'association de faire face au passif exigible (dettes certaines et exigibles) avec son actif disponible (actif immédiatement réalisable) - l'ouverture d'une procédure collective débouche sur un jugement, soit de redressement judiciaire soit de liquidation judiciaire.

Le jugement de redressement judiciaire ouvre une période d'observation destinée à permettre au tribunal d'apprécier les chances de redressement de l'association. A l'issue de cette période, le jugement arrête un plan de redressement ou prononce la liquidation. Le plan de redressement, lorsqu'il est adopté, contient les engagements souscrits et nécessaires au redressement de l'association (modalités d'apurement du passif et projets de licenciement économique). (**cf. subventions de fonctionnement et subventions d'équilibre**)

Le jugement de liquidation intervient lorsque l'association en état de cessation de paiement est dans l'impossibilité de se redresser ou a cessé son activité.

23. Discrétionnaire : pour que la subvention relève du cadre unifié décrit dans le présent document, il faut que l'administration ait tout pouvoir d'en apprécier l'objet, le montant et les conditions d'utilisation. Certaines subventions échappent au champ du présent document car elles sont versées par l'Etat dans un cadre prédéfini par un texte de portée générale qui s'impose au service gestionnaire. Tel est le cas, par exemple, lorsque la subvention s'inscrit dans l'exercice par l'association de missions de service public organisées dans un cadre défini par la loi.

24. Dossier « commun » de demande de subvention : le dossier de demande de subvention, homologué par la Commission pour les simplifications administratives (COSA), est un dossier type, commun à l'ensemble des administrations de l'Etat et à ses établissements publics. La liste des pièces à joindre à ce dossier est exhaustive ; aucune administration n'est fondée à demander à une association de produire un document qui ne figure pas dans cette liste.

ANNEXE 3

25. Dossier permanent : ce dossier, ouvert au nom de l'association auprès du service gestionnaire dès la première subvention allouée, a vocation à rassembler tous les documents fournis par l'association, en vue de leur conservation. Un tel dispositif, qui évite de demander plusieurs fois une même pièce à une association, est d'autant plus nécessaire que la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 précitée (article 10, alinéa 5) oblige l'administration qui accorde une subvention à communiquer à toute personne qui en fait la demande le budget et les comptes de l'association subventionnée, ainsi que la convention de financement et le compte rendu financier qui s'y rattache.

E

26. Emploi (de la subvention) : la subvention doit être utilisée conformément à l'objet pour lequel elle a été attribuée (**cf. objet**).

L'association doit pouvoir à tout moment justifier de l'emploi des fonds reçus (**cf. contrôles de l'Etat ; pièces justificatives**).

Elle fournit à l'administration gestionnaire les documents permettant le contrôle de l'utilisation de la subvention. Lorsqu'une même action bénéficie de plusieurs subventions publiques, un seul compte rendu financier est établi concernant l'action subventionnée. Il retrace par nature les dépenses effectuées. Les subventions ayant un caractère forfaitaire, seules les subventions inemployées ou employées de façon non conforme à leur objet sont susceptibles d'être reversées au Trésor public; en cas de multi subventionnement les remboursements éventuels interviennent, sauf modalités particulières inscrites dans une convention, au prorata des versements effectués par chaque personne publique. Un exemplaire de ce compte rendu est adressé à chaque personne publique ayant accordé une subvention.

27. Engagement financier (de l'Etat) : l'engagement juridique de l'Etat vis à vis d'une association naît à la notification de la décision attributive de subvention. Cette notification peut intervenir par voie d'arrêté ; celui-ci doit obligatoirement indiquer l'exercice budgétaire, l'imputation budgétaire (section budgétaire et chapitre) l'objet et le montant de la subvention. (**cf. acte attributif de subvention**)

Lorsqu'une convention annuelle mentionne clairement l'exercice budgétaire de référence, l'imputation budgétaire et le montant, elle vaut en elle-même engagement financier de l'Etat pour l'année considérée, sans qu'il soit utile de la compléter par quelque arrêté attributif que ce soit.

Dans le cadre des conventions pluriannuelles, la reconduction tacite des engagements juridiques pour les deuxième et troisième années est de droit (**cf. annualité budgétaire**). Cette reconduction est subordonnée à la fourniture par l'association, en N+1 et N+2, du compte rendu financier, des comptes annuels, du rapport d'activité, accompagnés lorsque cela est prévu, du rapport du ou des commissaires aux comptes et, le cas échéant, des modifications intervenues dans les statuts ou la composition des organes dirigeants.

Dans le cadre spécifique des CPO, l'engagement comptable de la subvention intervient lors de la notification du montant de la subvention annuelle. Lorsque l'association demande le versement de l'avance de 50% prévue par la circulaire du 1^{er} décembre 2000, l'engagement comptable permettant le versement de cette avance est limité au montant de cette dernière qui ne vaut pas engagement définitif pour l'année considérée. Lorsque le montant de la subvention notifié est différent de celui inscrit à titre prévisionnel dans la convention ou lorsque ce dernier n'y est pas inscrit, la notification de la subvention intervient par voie d'avenant à la convention initiale.

Conformément au principe au terme duquel une association est réputée respecter ses engagements, il lui appartient, si elle estime que l'évolution de sa situation ou les conditions d'exécution des engagements pris à l'égard de l'Etat sont de nature à modifier substantiellement l'équilibre du « contrat » initial, de prendre l'initiative d'en informer l'administration qui accorde la subvention avant l'engagement financier de la subvention au titre de N+1 ou N+2. Toute communication ultérieure attestant d'une modification substantielle qui aurait dû être portée à la connaissance de l'administration avant qu'elle ne procède au versement de la subvention annuelle est de nature à entraîner la mise en œuvre des sanctions de droit commun en matière de subvention et éventuellement la suppression de la subvention.

Lorsque les documents relatifs à l'utilisation de la subvention remis à l'ordonnateur font apparaître des anomalies (utilisation partielle ou non conforme de la subvention, faute grave, inobservation des engagements pris) ou une modification substantielle de l'équilibre du « contrat » (modification de la situation juridique et financière de l'association qui a été jugée conforme au moment des vérifications relatives à l'attribution de la subvention), l'ordonnateur prend les mesures appropriées aux circonstances (**cf. sanctions**).

28. Évaluation des résultats : l'exigence d'efficacité des politiques d'intervention menées sur crédits budgétaires justifie que les dépenses de subvention s'accompagnent, chaque fois que l'objet s'y prête, d'une évaluation des résultats obtenus au moyen de la subvention attribuée à l'association.

Le moyen de garantir l'efficacité de l'intervention de l'Etat, sous forme de financement par subvention, est d'évaluer l'impact et les résultats. Cette démarche d'évaluation est institutionnalisée dans le cadre des CPO. La circulaire du 1er décembre 2000 relative aux CPO prévoit en effet que « en complément des dispositions prévues par les lois et règlements applicables en matière de contrôle, une politique d'évaluation et de suivi des actions financées par l'Etat est mise en œuvre dans le cadre de ce nouveau dispositif. Les principes selon lesquels ces actions pourront faire l'objet d'une évaluation sont définis dans un GUIDE établi par la délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale (DIES)¹, en étroite concertation avec les services de l'Etat et les représentants des mouvements associatifs. Il appartiendra ensuite aux signataires de définir, sur la base de ce guide, les modalités d'évaluation et de suivi applicables à chacune des conventions. Celles-ci seront inscrites dans la convention elle-même ».

L'évaluation est un dispositif obligatoire dans le cadre des CPO. En dehors des CPO et chaque fois que l'objet de la subvention s'y prête, parce qu'il est assorti de conditions d'utilisation précises de la subvention pour atteindre une cible clairement définie, l'administration a intérêt à développer les techniques d'évaluation des résultats.

F

29. Fonds dédiés : le plan comptable associatif a prévu, dans le cas où les activités subventionnées pour un exercice budgétaire n'auraient pas pu être totalement réalisées au cours dudit exercice à cause de retards dans la mise en oeuvre des actions (retards pouvant être dus à une notification tardive de la subvention et à une difficile montée en charge), que la quote-part de la subvention non utilisée soit provisionnée en fonds dédiés (compte 6894 : Engagements à réaliser sur subventions attribuées au compte de résultat et compte 19 : Fonds dédiés au bilan) de façon à permettre leur réalisation au cours de l'exercice suivant. Ces actions sont alors financées par une reprise sur les fonds dédiés (compte 7894 : Reprise sur subventions attribuées).

Ces mécanismes comptables évitent de constater un excédent une année et un déficit l'année suivante, le résultat comptable de l'activité subventionnée étant égal à zéro et les fonds dédiés apparaissant au bilan de l'association au compte 19.

Dans le cas où les actions subventionnées ne seraient pas mises en oeuvre conformément à la convention et au cahier des charges lors de l'exercice suivant, les fonds dédiés doivent être repris et la subvention reversée au financeur.

G

30. Gestion de fait : selon l'article 11 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962, les comptables publics sont seuls chargés du paiement des dépenses publiques et du maniement des fonds publics. La gestion de fait se caractérise par l'absence d'habilitation de la personne ayant détenu ou manié des fonds publics.

L'article 60-XI de la loi du 23 février 1963 en établit les critères :

- l'absence d'habilitation : personne qui n'a pas la qualité de comptable public ou qui n'agit pas sous le contrôle et pour le compte d'un comptable public ;
- la détention ou le maniement direct ou indirect de fonds ou valeurs irrégulièrement extraits de la caisse d'une personne publique dotée d'un comptable public. Les fonds ou valeurs ne perdent pas, dans ce cas, leur qualification de deniers publics et les comptables publics ont une compétence exclusive pour les détenir ou les manier. C'est pourquoi l'association qui est amenée à les manipuler (même pour le compte de l'Etat) devient gestionnaire de fait.

En matière associative, les gestions de fait les plus fréquemment relevées par le juge des comptes concernent des subventions dont l'emploi est à l'initiative de la ou des personne(s) publique(s) versante(s). En ce cas, l'association en question peut être qualifiée par le juge des comptes d'association transparente (**cf. association transparente**), qu'elle soit para-administrative ou non. Les deniers publics sont alors considérés comme étant restés dans le patrimoine de la personne publique versante et comme étant maniés par une personne non habilitée à le faire (car non comptable public).

¹ ce guide peut-être consulté sur le site du Premier ministre à l'adresse suivante : "www.vie-associative.gouv.fr"

ANNEXE 3

La gestion de fait peut également être caractérisée lorsque la subvention a été octroyée dans un but autre que celui de soutenir l'action de l'association (que ce but soit légal ou illégal). Le juge des comptes peut alors considérer qu'il y a eu détournement des règles de la comptabilité publique.

Les auteurs de gestion de fait sont déclarés comptables de fait par le juge des comptes, qui démontre que l'utilisation des fonds mis à disposition relève en réalité de la décision de la personne publique versante. Cela entraîne pour eux les mêmes obligations et responsabilités que les gestions patentes pour les comptables publics.

I

31. Identification : les associations qui bénéficient de subventions versées par les collectivités publiques doivent être enregistrées au fichier SIREN (décret n°73-314 du 14 Mars 1973).² Ce numéro d'identification est exigé pour le premier paiement d'une subvention.

32. Intérêt général : un service gestionnaire ne peut décider de soutenir financièrement une association que pour des objectifs relevant de ses attributions au sein des missions d'intérêt général. Les crédits budgétaires de subvention sont spécialisés et seules les activités ou initiatives associatives conformes aux buts d'intérêt général poursuivis par l'État sont susceptibles d'être soutenues.

33. Interventions de l'Etat : les subventions prévues pour soutenir financièrement les associations constituent une des formes de l'intervention de l'Etat dans la vie sociale, économique et culturelle. Ce mode d'action vise à soutenir l'initiative associative dès lors qu'elle concourt à la satisfaction des besoins d'intérêt général. Ces versements visent à participer financièrement à une action ou à l'activité d'intérêt général d'une association. (**cf. intérêt général et utilité sociale**)

L

34. Licite : il appartient à l'administration de s'assurer, dès le stade de l'examen de la demande, que la subvention sollicitée est parfaitement licite au regard de la légalité générale. L'administration vérifie qu'elle n'est pas empêchée de verser la subvention à caractère discrétionnaire, soit par un texte général qui en interdirait la mise en œuvre soit en raison des principes généraux du droit et des réglementations particulières qui en assurent le respect (principes de laïcité, de neutralité, de la liberté du commerce et de l'industrie, de la libre concurrence, de l'organisation républicaine, de l'ordre public,...).

L'administration tiendra compte des formalités parfois requises par la loi pour le versement de certaines subventions de caractère discrétionnaire, telles que par exemple, l'exigence d'un agrément préalable (associations sportives, de jeunesse et d'éducation populaire, etc).

35. Liquidation judiciaire (articles L. 620-2 et L. 622-1 du code de commerce) : (**cf. difficultés financières des associations**) la procédure de liquidation judiciaire est ouverte sans période d'observation à l'égard de tout organisme de droit privé en état de cessation de paiement, dont l'activité a cessé ou dont le redressement est manifestement impossible.

M

36. Mentions utiles (dans la convention ou l'arrêté attributif) : il est souhaitable que l'acte attributif précise systématiquement toutes les mentions utiles garantissant le respect de quelques principes de saine gestion :

- pour l'administration, une imputation budgétaire claire des montants et des modalités de versement lisibles ;
- pour l'association, la discipline attachée à une utilisation en bonne et due forme des fonds alloués.

² "L'Institut national de la statistique et des études économiques est chargé de tenir un répertoire national des personnes physiques exerçant de manière indépendante une profession non salariée, des personnes morales de droit public ou de droit privé, des institutions et services de l'Etat et des collectivités territoriales, ainsi que de leurs établissements, lorsqu'ils relèvent du registre du commerce et des sociétés, du répertoire des métiers ou qu'ils emploient du personnel salarié, sont soumis à des obligations fiscales ou bénéficient de transferts financiers publics. »

ANNEXE 3

37. Modulation (de la composition du dossier de demande de subvention) : cette modulation s'apprécie au regard de la composition du dossier commun de demande de subvention :

- lors d'une première demande de subvention, la composition du dossier variera en fonction du montant de la subvention sollicitée ;
- lors d'un renouvellement de subvention, la composition du dossier tiendra compte du fait que l'association a déjà constitué un dossier auprès de l'administration.

L'administration peut verser plusieurs années de suite une subvention à une même association. En pareil cas, il est inutile de demander à l'association de fournir à nouveau les mêmes documents que ceux exigés pour le versement de la première subvention annuelle. A cet effet, un dossier permanent est constitué dans les différentes administrations (**cf. dossier permanent**).

38. Multi subventionnement : une administration déterminée ne peut allouer à une même association plusieurs subventions ayant le même objet au cours d'un même exercice budgétaire.

Cette interdiction ne concerne pas les dispositifs mis en place par plusieurs administrations et visant au subventionnement conjoint ou concerté d'une même association.

L'octroi de subventions par des ordonnateurs différents conduisant des politiques d'interventions distinctes au profit d'une même association, et pour un même objet, au cours du même exercice budgétaire, est autorisé, dès lors que cette pratique intervient dans le cadre d'une coordination des interventions et que ces dernières :

- sont clairement affectées ;
- sont susceptibles de relever de finalités distinctes ;
- ne dépassent pas, lorsqu'elles sont cumulées sur un même exercice, le montant annuel prévisionnel de l'action, du programme d'actions ou du projet associatif à laquelle ou auquel elles sont affectées.

Cela suppose que chaque gestionnaire tienne annuellement la liste des associations bénéficiaires d'une subvention à quelque titre que ce soit, mentionnant, pour chacune d'entre elles, le montant alloué ainsi que l'imputation budgétaire.

N

39. Notification : transmission de la décision attributive de subvention dans sa forme administrative (arrêté ou convention, signé par l'autorité compétente) à l'association bénéficiaire. (**cf. acte attributif de subvention**)

O

40. Objet (de la subvention) : les subventions peuvent être affectées à la réalisation d'une action ou d'un programme d'actions ou viser à soutenir l'activité générale de l'association. (**cf. projet associatif**)

En particulier, l'association doit consacrer la subvention à l'objet pour lequel elle a été accordée. Dans le même esprit, la subvention ne doit pas faire l'objet d'un reversement sans autorisation préalable (article 15 du décret-loi du 2 mai 1938). L'association doit utiliser les fonds reçus de l'Etat pour son activité propre, sans pouvoir les rétrocéder à quelque organisme que ce soit. (**cf. reversement de subventions par les associations**)

41. Objet social (de l'association) : l'objet social de l'association correspond à l'objet défini dans ses statuts (règlement comptable n° 99-01 du 16 février 1999 précité). (**cf. projet associatif**)

42. Obligations comptables : le règlement comptable n° 99-01 du 16 janvier 1999 s'applique désormais à toutes les associations soumises par des dispositions législatives ou réglementaires à l'établissement et à la production de comptes annuels. (**cf. comptes annuels**)

Même sans obligations légales, les associations subventionnées doivent présenter leurs comptes annuels accompagnés du rapport d'activité. Sans qu'elles soient dans ce cas formellement tenues de les établir dans les formes prévues par le règlement n° 99-01 précité, l'administration recommandera systématiquement de s'y conformer chaque fois que possible.

ANNEXE 3

Le règlement n° 99-01 précité a été élaboré avant tout dans le souci d'harmoniser les documents produits par les associations soumises à des obligations comptables spécifiques. Toutefois, aux termes de l'exigence de transparence financière, ce règlement a vocation à unifier les normes comptables applicables aux associations en général. Il constitue donc désormais la référence réglementaire, la présentation des documents qu'il organise garantissant la transparence des comptes et la qualité de l'information financière.

P

43. Paiement (de la subvention) : le paiement de la subvention peut donner lieu à un versement unique ou à des paiements échelonnés.

Lorsqu'il est prévu un paiement unique, il intervient sur simple production à l'appui de l'ordonnance ou du mandat de la décision d'attribution (convention ou arrêté), conformément aux dispositions de l'article 33 du décret du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique.

Lorsqu'un échéancier de versement est fixé par l'acte portant attribution de la subvention, chaque versement intervient selon cet échéancier ; il peut être subordonné, lorsque la convention le prévoit, à la production au comptable assignataire d'un certificat de l'ordonnateur attestant de l'emploi du versement précédent.

44. Para-administrative (association) : lorsque la création d'associations a pour seul objectif de fédérer autour de l'Etat la participation de tiers à la conduite de politiques publiques (usagers, professionnels, collectivités territoriales), le contrat associatif apparaît respecté dans sa finalité qui est de favoriser la participation libre et volontaire de personnes morales ou physiques à un projet commun.

En revanche, lorsqu'il s'agit d'associations créées par l'Etat uniquement dans le but de mener des activités de nature administrative dans les conditions propres au droit privé, cette initiative constitue un détournement de la structure associative. Dans ce cas, l'association créée s'assimile la plupart du temps à un démembrement de l'administration dès lors qu'elle fonctionne dans les conditions suivantes :

- ses activités ne sont qu'une externalisation de tâches qui pourraient parfaitement être exercées au sein des structures administratives ;
- son budget est pour l'essentiel financé par l'Etat ou ses établissements publics ;
- les instances dirigeantes de l'association n'ont aucune autonomie par rapport à l'Etat (l'association est en pratique dirigée par des agents de l'Etat ou de ses établissements publics ou même directement rattachée à un bureau de l'administration qui lui fixe ses orientations, voire installée au sein de cette administration elle-même dont elle dépend pour l'ensemble de ses moyens de fonctionnement). (**cf. associations transparentes**)

Constituées la plupart du temps dans l'intention de faire échapper certaines activités aux règles du droit public en matière de recrutement de personnels, d'achat de fournitures ou de services, de perception de recettes et de réalisation de dépenses de fonctionnement et d'investissement, les associations para-administratives conduisent à gérer les fonds publics versés sous forme de subvention en dehors des règles qui devraient en régir l'utilisation.

45. Pièces justificatives (des dépenses) : l'association qui reçoit une subvention de l'Etat doit pouvoir justifier en permanence de l'emploi des fonds reçus auprès des autorités de contrôle de l'Etat (**cf. contrôles de l'Etat**). Dans ce cas, elle est tenue de fournir les pièces justificatives des dépenses et tous autres documents dont la production est jugée utile par l'administration, en vue du contrôle de son utilisation. Le refus de communication entraîne la suppression de la subvention (décret-loi du 2 mai 1938, article 14).

La même obligation existe à l'égard de l'administration qui attribue la subvention. Ces pièces justificatives permettent à l'administration gestionnaire de la subvention de vérifier que la subvention est réellement employée et que son emploi est conforme à l'objet pour lequel elle a été accordée.

Sous réserve des compétences conférées aux autorités de contrôle investies de pouvoirs propres, les seules pièces justificatives susceptibles d'être demandées par l'administration qui accorde la subvention sont désormais limitées à celles figurant dans le dossier commun.

46. Politique associative : en vue d'améliorer l'instruction des demandes de subvention adressées par les associations aux services de l'Etat et afin d'accroître la lisibilité des choix opérés, il est recommandé à chaque département ministériel de se doter des outils indispensables à la lisibilité de la politique qu'il conduit en

ANNEXE 3

direction des associations tant au niveau central et déconcentré que pour les établissements publics dont il assure la tutelle. A cet effet, il convient de :

- désigner tant au niveau central que déconcentré, dans des conditions concrètes adaptées au contexte particulier de l'administration considérée, le ou les interlocuteurs référents des associations pour l'instruction des demandes de subvention et le contrôle de leur utilisation ;
- confier, au sein de chaque administration, la sélection définitive des demandes à un fonctionnaire d'autorité ou à une instance désignée (commission, comité) disposant d'une vision suffisamment globale pour pouvoir procéder aux ultimes vérifications de cohérence et valider la proposition de décision à transmettre à la signature.

47. Projet associatif (d'une association) : le projet associatif d'une association est constitué des différents objectifs fixés par les organes statutairement compétents de l'association, pour réaliser son objet social (règlement comptable n° 99-01 du 16 février 1999 précité). **(cf. objet social)**

R

48. Rapport d'activité : compte rendu annuel de l'activité d'une association.

49. Redressement judiciaire (articles L. 620-1 et L. 620-2 du code de commerce) : **(cf. difficultés financières des associations)** le redressement judiciaire est une procédure instituée pour permettre la sauvegarde d'un organisme de droit privé, le maintien de l'activité et de l'emploi et l'apurement du passif. Cette procédure est ouverte soit par saisine par le débiteur soit sur assignation d'un créancier, soit enfin par saisine d'office du tribunal. Le redressement judiciaire est assuré selon un plan arrêté par décision de justice à l'issue d'une période d'observation. Le plan prévoit, soit la continuation de l'entreprise, soit sa cession.

50. Règlement amiable : **(cf. difficultés financières des associations)** le règlement amiable a pour objet, avant l'apparition des difficultés financières prévisibles ou dès leur apparition, de régler ces problèmes notamment par la conclusion d'un accord entre le débiteur et les principaux créanciers. La procédure intervient par saisine du Président du Tribunal de Grande Instance.

51. Reversement au Trésor public (de la subvention) : les subventions de l'Etat sont versées en vue d'être employées à un objet déterminé. Le constat du non emploi ou de l'emploi non conforme à leur objet des subventions versées conduit les administrations gestionnaires à demander aux associations concernées le reversement, total ou partiel, au Trésor public des subventions non employées (décret du 30 juin 1934, article 1er). **(cf. sanctions)**

52. Reversement de subventions par les associations : l'article 15 du décret-loi du 2 mai 1938 dispose « qu'il est interdit à toute association ayant reçu une subvention d'en employer tout ou partie en subventions à d'autres associations, sociétés, collectivités privées ou œuvres, sauf autorisation formelle du ministre, visée par le contrôleur des dépenses engagées. »

Toutefois, l'autorisation formelle donnée par le contrôleur financier (central ou en région) pour le reversement des subventions versées n'évite pas le risque de gestion de fait lorsque l'emploi des fonds reste à l'initiative de la personne publique versante. **(cf. gestion de fait)**

S

53. Sanctions : en cas de faute grave de l'association dans l'exécution de ses engagements ou d'inobservation des conditions fixées par la convention de financement ou l'arrêté attributif de subvention, l'association s'expose à la mise en jeu des sanctions liées au régime des subventions publiques.

Les lacunes constatées sont traditionnellement les suivantes :

- irrégularité de l'emploi (non conforme à l'objet) ;

ANNEXE 3

- inexécution (un ou plusieurs objectifs ne peuvent être atteints dans les délais impartis) ;
- absence de restitutions (le compte rendu financier ou les comptes annuels ne sont pas fournis).

Les clauses relatives aux sanctions encourues qui doivent figurer dans l'acte de subvention (**cf. mentions utiles**) peuvent prévoir :

- la suspension ou la diminution des versements ;
- la remise en cause de la subvention ;
- le reversement total ou partiel au Trésor public.

Les subventions ayant un caractère forfaitaire, seul le reversement de tout ou partie de la subvention non employée conformément à son objet peut être réclamé. Ainsi, lorsque qu'une association n'a réalisé que partiellement l'action subventionnée mais que la totalité de la subvention a été utilisée pour la réalisation de cette action, le reversement même partiel de la subvention ne se justifie pas. En revanche, l'administration gestionnaire en tirera les conséquences pour déterminer le montant de la nouvelle subvention en cas de renouvellement de la demande.

Lorsque des dispositions sont prises en matière d'évaluation des résultats (**cf. évaluation des résultats**), des modalités de sanction spécifiques peuvent être prévues dans la convention de financement ou dans l'arrêté attributif, comme cela est le cas dans le cadre des CPO (**cf. conventions pluriannuelles d'objectifs**). D'une manière générale, la sanction d'une évaluation négative par l'Etat des résultats du subventionnement conduit à ne pas renouveler la subvention au profit de l'association considérée.

54. Signature : la décision portant attribution d'une subvention ne peut être régulièrement notifiée à l'association que lorsqu'elle a été préalablement signée par l'autorité compétente.

La notification définitive de la subvention s'effectuera par la transmission à l'association intéressée d'une ampliation de l'acte attributif de subvention, signé de l'autorité compétente. Une simple lettre de l'administration ne constitue donc pas une notification en bonne et due forme. L'acte en forme de projet d'attribution d'une subvention ne doit pas pouvoir produire d'effets juridiques à l'égard d'un tiers tant que l'autorité compétente pour l'approuver ou le refuser n'a pas encore marqué son accord par la signature formelle de l'acte.

Dès lors, si pour des raisons d'opportunité, il apparaît utile à une administration de procéder à une information préalable de l'association sur la subvention allouée, alors même que l'acte d'attribution n'est pas encore dûment établi, il est souhaitable que soit insérée dans le courrier destiné à l'association une mention conservatoire, rédigée par exemple de la manière suivante : « La présente lettre ne vaut pas promesse de subvention. Elle vous est adressée pour information dans l'attente de la signature de l'acte portant attribution de la subvention, lequel vous sera notifié le moment venu ».

55. Subventions de « fonctionnement » : il existe deux catégories de subventions de fonctionnement, selon que l'Etat souhaite financer l'activité générale de l'association ou qu'il décide de ne prendre à sa charge que la conduite par l'association d'un objectif, d'une action ou d'un programme d'actions :

- aide directe à l'activité : il peut s'agir d'une subvention d'exploitation (la subvention est alors accordée pour faire face à certaines charges d'exploitation ou pour compenser l'insuffisance de produits d'exploitation et elle peut avoir un caractère structurel) ;
- subvention sur action ou programme : la subvention est attribuée pour la réalisation d'actions, qui peuvent être concertées en vue d'objectifs définis en commun.

L'octroi et le versement d'une subvention de fonctionnement à une association en situation de règlement amiable ou de redressement judiciaire ne sont pas exclus dès lors que les garanties quant à la réalisation de l'action ou du projet associatif sont suffisantes. En revanche, la notification d'une subvention (par définition de caractère discrétionnaire) à une association en situation de liquidation judiciaire est interdite.

56. Subventions d'équilibre : dans le cas d'une subvention d'équilibre, l'objet de la subvention consiste à compenser tout ou partie du déficit global de fonctionnement d'une association qui rencontre des difficultés financières. (**cf. difficultés financières des associations**)

Une subvention d'équilibre ne peut avoir qu'un caractère exceptionnel ; l'objet de l'association doit être d'un intérêt général tel que la liquidation brutale de cette dernière serait préjudiciable. Son octroi n'intervient qu'après qu'une réflexion sur les mesures à mettre en œuvre pour assainir sa situation financière a été entreprise.

ANNEXE 3

T

57. Transparence financière des associations : les obligations spécifiques, imposées par les lois et règlements, traduisent les exigences en matière de clarté des comptes annuels et de qualité des informations financières, nées du développement de l'intervention des associations, dans la sphère économique d'une part, dans le périmètre des politiques publiques d'autre part. Les principales obligations financières qui s'imposent aux associations en termes de transparence sont actuellement au nombre de quatre :

- 1) obligation de fournir des comptes annuels et de se conformer, en pareil cas, au règlement n° 99-01 du 16 février 1999. Les comptes annuels sont accompagnés du rapport d'activité (**cf. obligations comptables**) ;
- 2) obligation de fournir un compte rendu financier lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée (**cf. compte rendu financier**) ;
- 3) obligation de désignation d'un commissaire aux comptes (**cf. commissaire aux comptes**) ;
- 4) lorsque le montant cumulé des subventions reçues des différentes autorités administratives, au sens de l'article 1er de la loi du 12 avril 2000, dépasse 153 000 €: obligation de déposer à la préfecture du département où se trouve le siège social de l'association le budget annuel, les comptes, les conventions de subventionnement et, le cas échéant, les comptes rendus financiers des subventions reçues, lorsque le montant annuel.

U

58. Utilité sociale : on désigne par utilité sociale toute action qui vise la satisfaction de besoins qui ne sont pas normalement ou suffisamment pris en compte par le marché (ou encore inégalement satisfaite sur l'ensemble du territoire), facilite l'accès à ces besoins de tous les publics, et s'exerce notamment au profit de personnes dont la situation nécessite la compensation d'un désavantage sanitaire, social, éducatif ou économique.

L'utilité sociale est visée par de nombreux textes législatifs récents : l'article L. 365-1 du code de la construction et de l'habitation³, la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, ou encore par l'article L. 322-4-18 du code du travail relatif aux conventions pouvant être conclues entre l'Etat et divers partenaires (collectivités locales, associations, etc.) dans le cadre des « emplois jeunes ».

³ "Art. L. 365-1. code de la construction et de l'habitation - Constituent des activités d'utilité sociale, lorsqu'elles sont réalisées par des organismes sans but lucratif ou des unions d'économie sociale, les activités soumises à agrément visées par la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement et par la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Peuvent constituer également des activités d'utilité sociale les autres activités, exercées dans les mêmes conditions, visant à la mise en œuvre des dispositions de l'article L.301-1, sous réserve d'avoir fait l'objet d'un agrément dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat."