



PREMIER MINISTRE

LE HAUT COMMISSAIRE À LA JEUNESSE

ANNEXE 4 : MANUEL D'UTILISATION DE LA CONVENTION (PLURI)ANNUELLE D'OBJECTIFS ET DU FORMULAIRE « DOSSIER DE DEMANDE DE SUBVENTION »

MANUEL D'UTILISATION
DE LA CONVENTION (PLURI)ANNUELLE D'OBJECTIFS
ET DU FORMULAIRE « DOSSIER DE DEMANDE DE SUBVENTION »

Le présent document constitue le manuel d'utilisation du modèle de convention (pluri)annuelle d'objectifs et du dossier de demande de subvention mis à jour (« formulaire CERFA »). Ces documents doivent être utilisés par les services de l'État et les établissements publics de l'Etat.

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent également se les approprier et les utiliser lorsque le financement public répond à une initiative associative, et lorsqu'il n'est pas obligatoire de recourir à des procédures de commande publique.

Ce manuel est destiné principalement aux agents publics chargés d'instruire les demandes de subventions. Il commente les documents concernés pour, d'une part, préciser l'utilisation du dossier de demande de subvention et, d'autre part, faciliter la rédaction des conventions.

I- Instruction de la demande et conventionnement.

Les règles encadrant les relations financières entre les collectivités publiques et les associations ont fait l'objet d'un rappel dans le cadre de la conférence de la vie associative, portant notamment sur la réglementation communautaire des aides d'Etat. Ce document de synthèse est disponible sur le site Internet www.associations.gouv.fr.

Dans la pratique, la grande majorité des activités exercées par les associations peuvent être considérées comme des « activités économiques » au sens du droit communautaire, de sorte que les aides publiques qui y sont apportées doivent respecter la réglementation européenne sur les aides d'État (ensemble des avantages directs ou indirects que les collectivités publiques peuvent allouer à une « entreprise », cette notion étant entendue de manière extensive et s'appliquant à toute entité, y compris une association sans but lucratif, exerçant une activité économique sur un marché, quels que soient son statut et sa forme juridique).

Au contraire, l'activité de plaidoyer, de tête de réseau, de coordination ou de fédération n'est pas a priori économique ni susceptible d'affecter les échanges, mais une analyse au cas par cas devra toutefois permettre de l'établir.

Dès lors que la collectivité publique choisit d'apporter son soutien à une association, la convention pourra, selon le cas, comprendre deux objets :

- un premier relatif au financement de l'association, au titre de son projet associatif ne relevant pas du champ économique ;
- un second portant sur ses actions relevant de la sphère économique ; il confère alors à la convention le caractère d'un acte officiel par lequel la collectivité publique confie à l'association la responsabilité de l'exécution d'une mission de service d'intérêt économique général, pour laquelle elle lui octroie, à titre de compensation, une subvention publique.

La présente convention permet de prendre en compte ces deux dimensions, satisfaisant ainsi aux règles nationales en matière de financement public des associations comme aux exigences issues du droit communautaire des aides d'Etat.

1 - Inscription du projet associatif dans le cadre d'une politique publique.

☞ Principe général

Le projet présenté par l'association (programme d'actions ou action), pour lequel un soutien financier est sollicité, doit se rattacher à une politique publique d'intérêt général. Un projet qui ne correspondrait à aucune politique publique ne peut être subventionné.

Le terme de « politique publique » doit s'entendre au sens large, par opposition à la seule défense d'intérêts particuliers.

☞ Application

La fiche 3.1 du dossier CERFA permet de s'assurer que le bénéficiaire fait référence à une politique publique relevant de la compétence juridique de l'autorité sollicitée. Cette indication portée par le demandeur peut être plus ou moins précise selon le niveau de connaissance des politiques publiques mises en œuvre par les pouvoirs publics. Elles sont, pour le budget de l'Etat par exemple, précisées dans les projets annuels de performance (PAP) disponibles sur le site Internet www.performance-publique.gouv.fr .

Tout demandeur peut également obtenir les coordonnées des services publics sur le site <http://lannuaire.service-public.fr> pour obtenir ces informations.

☞ Mise en œuvre

Le deuxième considérant du préambule de la convention doit mentionner les références de la politique publique dans laquelle s'inscrit l'action qui est l'objet de la subvention [exemple : programme budgétaire d'imputation 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales ». La politique publique sera alors caractérisée par « lutte contre la pauvreté et solidarité »].

2- Détermination de l'origine de la demande et du besoin correspondant.

☞ Principe général

L'administration doit vérifier que l'association est effectivement à l'initiative de la demande et que son objet ne répond pas à un besoin exprimé par l'administration. Si la prestation est sollicitée par l'administration et son contenu préalablement défini par elle, il s'agit d'une commande publique et les règles applicables ne sont pas celles de la subvention.

Pour plus de précisions, on pourra consulter la note précitée, présentée lors de la conférence de la vie associative du 17 décembre 2009 et disponible sur le site www.associations.gouv.fr, rappelant les règles encadrant les relations financières entre les collectivités publiques et les associations.

Rappels :

En matière de subvention, certaines pratiques sont proscrites sauf exemption. Ainsi, l'article 15 du décret-loi du 2 mai 1938 interdit aux associations de reverser une subvention à un tiers, sauf autorisation formelle du ministre, visée par le contrôleur des dépenses engagées.

Cette obligation vaut également pour les collectivités territoriales. Toutefois, l'article 84 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures (article L. 1611-4 du code général des collectivités territoriales), prévoit qu'une dérogation expresse à ce principe peut être prévue dans la convention conclue entre la collectivité territoriale et l'organisme subventionné.

☞ Application

Fiche 3.1 du dossier CERFA : l'association répond aux questions : « *à quel besoin cela répond-il ?* » et « *qui a identifié ce besoin ?* » (il s'agit la plupart du temps de son organe délibérant).

D'éventuels antécédents sur le sujet seront recherchés dans la mesure du possible pour déterminer s'il s'agit d'une commande publique (exemple : délibération de l'autorité publique décidant de réaliser ce projet et de l'attribuer à telle ou telle structure).

La fiche 3.2 relative au budget prévisionnel de l'action constitue un autre élément d'appréciation de la source de l'initiative, en permettant par exemple de mesurer le taux de financement public. Une subvention couvrant l'intégralité du coût d'une action transformerait cette action en prestation de service et la ferait entrer dans le champ de la commande publique.

La valorisation budgétaire des « contributions volontaires » correspondant au bénévolat, aux mises à disposition gratuites de personnes ou de biens meubles (matériel, véhicules, etc.) ou immeubles est importante dans la mesure où elle constitue une ressource propre de l'association, permettant de diminuer de facto le taux de financement public.

L'inscription en comptabilité n'est possible que si l'association dispose d'une information quantitative et valorisable sur ces contributions volontaires ainsi que de méthodes d'enregistrement fiables.

Le plan comptable des associations, issu du règlement CRC n° 99-01, prévoit *a minima* une information (quantitative ou, à défaut, qualitative) dans l'annexe et une possibilité d'inscription en comptabilité en engagements « hors bilan » et « au pied » du compte de résultat, dans les comptes spéciaux de classe 8.

Lorsqu'elle est disponible, cette information doit donc être prise en compte (au dénominateur) pour le calcul du pourcentage de financement public de l'action et/ou de l'association.

☞ Mise en œuvre

Le premier considérant du préambule permet de rappeler l'origine associative de l'initiative du programme d'actions.

3. Une convention est obligatoire pour tout financement public annuel supérieur à 23 000 €.

☞ Principes généraux :

En application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et de l'article 1^{er} du décret d'application n° 2001-495 du 6 juin 2001, une convention s'impose pour tout financement public aux associations supérieur à 23 000 €.

Toute subvention inférieure ou égale à 23 000 € peut faire l'objet d'un simple arrêté attributif de subvention.

Au regard du droit communautaire, lorsque le concours financier envisagé pour une association exerçant une activité économique d'intérêt général excède 200.000 € sur une période de 3 ans (seuil dit « *de minimis* »), l'octroi de l'aide par la collectivité publique doit répondre à plusieurs exigences - précisées dans le § 4 ci-dessous – qui sont prises en compte par le modèle de convention proposé.

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

Lorsque les concours financiers versés sous forme de subventions à une association exerçant une activité économique d'intérêt général demeurent inférieurs à ce seuil de 200.000 € sur une période de 3 ans, ils ne sont pas qualifiés d'aides d'État. L'utilisation du modèle de convention proposé, qui répond à l'obligation de conventionnement posée par l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 précitée, satisfait aux exigences du droit communautaire en permettant le suivi, le contrôle et l'évaluation de l'utilisation de ce financement.

☞ Application

La fiche 2 du document CERFA (budget prévisionnel de l'association) fournit l'indication du montant des aides publiques sollicitées. La ligne des produits « 74 » doit mentionner l'ensemble des aides publiques connues et/ou demandées pour l'exercice en cours.

Le compte rendu financier (fiche 6), quand il est renseigné, permet d'apprécier le montant des aides publiques antérieurement reçues au titre de l'action subventionnée. Il doit être établi à partir des comptes annuels qui comprennent, entre autres, le compte de résultat. Ce dernier est obligatoirement remis pour les subventions supérieures à 23 000 € et représente un élément indispensable pour cette vérification.

La fiche 4.2 du document CERFA constitue une attestation que l'association remplit si elle estime que le montant d'aides publiques qu'elle reçoit est inférieur au seuil de 200 000 euros sur trois exercices comptables. La déclaration de l'association est considérée comme valide, sauf erreur manifeste d'appréciation, au vu du budget prévisionnel présenté.

4. Un financement compatible avec le droit communautaire.

La convention constitue l'acte officiel (« mandat » au sens de la décision Monti n° 2005/842/CE du 28 novembre 2005) par lequel la collectivité publique confie à une association, une mission se rapportant à un service d'intérêt économique général et lui attribue, à titre de compensation, une subvention.

Ce « mandat » doit satisfaire à trois critères cumulatifs (issus de la décision Monti) :

1. l'entité bénéficiaire doit effectivement être chargée, par un acte officiel, de l'exécution d'obligations « de service public » clairement définies ;
2. les paramètres selon lesquels la compensation est calculée doivent être préalables, objectifs et transparents ;
3. la compensation ne saurait excéder ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, déduction faite des recettes éventuelles et d'un bénéfice « raisonnable ».

En l'absence d'acte officiel confiant l'exécution d'une mission et prévoyant le respect de ces critères, une subvention se rapportant à l'exercice d'une activité d'intérêt économique général ne serait pas (sous réserve de l'exception *de minimis* mentionnée au point 3) régulière au regard du droit communautaire.

4.1 Un acte officiel confiant la réalisation d'un service d'intérêt économique général

☞ Principe

L'acte officiel confie au demandeur la réalisation d'un service d'intérêt économique général, détermine la mission d'intérêt général confiée ainsi que l'étendue et les conditions générales de fonctionnement du service, notamment les obligations de service public qu'il comporte.

Cet acte peut prendre la forme d'une convention (pluri)annuelle. Peuvent également constituer des « mandats », dès lors qu'ils satisfont aux trois critères cumulatifs précités issus de la décision Monti :

- Les contrats ministériels de programmation ;
- Les instructions ministérielles ;
- Les lois et actes réglementaires ;
- Les décisions des organes délibérants des collectivités territoriales ;
- Les contrats annuels ou pluriannuels de performance.

En revanche, l'agrément accordé par une autorité publique ne constitue pas un mandat lorsqu'il représente une simple « autorisation de faire »,

☞ Application :

La qualification de service d'intérêt économique général attribuée aux actions proposées par le demandeur doit normalement ressortir des fiches 1.1 (présentation de l'activité), 3.1 (description de l'action) et 3.2 (budget prévisionnel de l'action) du dossier CERFA. Elles permettent de déterminer précisément les obligations de service public (OSP) qui viendraient à la charge du demandeur et les paramètres de calcul de leur coût.

Nota : Ces obligations peuvent intégrer les principes du service public français : universalité (égal accès des usagers potentiels et non discrimination), continuité, qualité des services, accessibilité tarifaire, protection et information des utilisateurs.

☞ Mise en œuvre :

Pour que la convention constitue un acte officiel d'attribution, il faut que son article premier :

- exprime d'une part la volonté de l'État ou de l'autorité publique sollicitée de qualifier de service d'intérêt économique général l'activité que le demandeur se propose de réaliser et d'autre part la décision de concourir au financement de ce service d'intérêt économique général ;
- décrive précisément l'action ou le programme d'actions et notamment les obligations de service public qui en découlent, l'emprise territoriale de l'action ou du programme d'actions et le public bénéficiaire.

4.2. Une juste compensation

☞ Principe :

La subvention constitue une compensation pour les obligations de service public mises à la charge de l'association bénéficiaire. Cette subvention ne doit pas excéder le montant des coûts engendrés par l'accomplissement de ces obligations. La vérification a priori de cette correspondance suppose une estimation prévisionnelle de tous les coûts ainsi que la prise en compte d'éventuelles recettes de toute nature. Cela signifie que le budget prévisionnel peut être légèrement excédentaire

Le montant de la compensation inclut tous les « avantages » apportés par des financements publics sous quelque forme que ce soit (apport financier, mise à disposition de personnels, de locaux de matériels, etc.).

Les coûts à prendre en considération englobent tous les coûts occasionnés par la gestion du service d'intérêt économique général.

Le mode de calcul doit être précis :

- Lorsque le service d'intérêt économique général recouvre l'ensemble des activités de l'association en cause, tous ses coûts peuvent être pris en considération ;
- Lorsque l'association réalise également d'autres activités en dehors du service d'intérêt économique général (par exemple des prestations vendues au tarif du marché), seuls les coûts liés au service d'intérêt économique général sont pris en considération ;
- Les coûts attribués au service d'intérêt économique général peuvent couvrir tous les coûts variables occasionnés par la fourniture dudit service ainsi qu'une contribution proportionnelle aux coûts fixes communs au service en cause et à d'autres activités ;
- Les coûts liés aux investissements, notamment d'infrastructures, peuvent être partiellement pris en considération lorsque cela s'avère nécessaire au fonctionnement du service d'intérêt économique général.

Il est donc nécessaire de pouvoir mettre en place une traçabilité des financements sur chaque action ou programme d'actions. Celle-ci sera facilitée par une comptabilité analytique étant précisé qu'il convient de proportionner les exigences comptables à la capacité financière et technique de l'association.

Une comptabilité sectorisée par activité doit être mise en œuvre en cas d'exercice conjoint d'une activité commerciale et d'une activité non commerciale (lucrative et non lucrative).

Les paramètres de calcul des coûts de l'action subventionnée doivent être définis dans l'acte de mandatement, c'est-à-dire dans la convention.

S'il est impossible de fournir les coûts détaillés au préalable, le mandat doit au moins indiquer la base du calcul futur de la compensation. Il faut préciser par exemple que la compensation sera fonction d'un prix par jour, par repas, par soin, etc. fondé sur une estimation du nombre d'utilisateurs potentiels.

☞ Application.

La fiche 3.2 du dossier CERFA doit permettre d'apprécier si la subvention sollicitée constitue effectivement une juste compensation, notamment à l'aide des éléments fournis dans les réponses aux questions :

- *Méthode utilisée pour élaborer le budget prévisionnel de l'action,*
- *Montant des participations des bénéficiaires à l'action,*
- *Coût lié aux caractéristiques du public bénéficiaire,*
- *Clé de répartition pour les coûts indirects - salaires, locaux charges fixes (EDF...),*
- *Nature et objet des postes de dépenses les plus significatifs (honoraires de prestataires, déplacements, salaires, etc),*
- *Contributions volontaires en nature affectées à la réalisation du projet ou de l'action subventionnée,*
- *Participation financière des bénéficiaires (ou du public visé) de l'action.*

☞ Mise en œuvre

L'article 3 de la convention, l'annexe 1 relative à la répartition budgétaire de la subvention et l'annexe 2 relative à l'ensemble du budget de l'action décrivent précisément les critères retenus pour calculer la participation financière, activité par activité.

La base et la méthode de calcul de la participation doivent être précisées par une mention explicitant les conditions de détermination du montant de la subvention.

L'article 4 de la convention définit le montant de la compensation et les conditions de sa détermination.

II. Le contrôle

☞ Principe

L'octroi d'une subvention appelle deux types de contrôle :

- l'exécution de la subvention doit être conforme aux engagements pris dans la convention. Conformément à l'article 10 de la loi précitée du 12 avril 2000, lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, son utilisation doit correspondre à l'objet pour lequel elle a été accordée. Ainsi, s'il apparaît, notamment à la suite d'un contrôle d'une inspection, qu'un concours financier n'a pas reçu l'emploi auquel il avait été destiné, un remboursement peut être exigé à concurrence des sommes qui ont été employées à un objet différent de celui qui avait été prévu (loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, art. 43-IV) ;
- la subvention versée à une association au titre de l'exercice d'une activité d'intérêt économique général ne doit pas surcompenser les coûts occasionnés par les obligations de service public, compte tenu des autres produits comptabilisés. Dans une telle hypothèse, la réglementation communautaire prévoit, si le cumul des financements publics est supérieur au seuil de 200.000 € sur une période de 3 ans, le remboursement de toute surcompensation éventuelle et prescrit la mise à jour des paramètres de calcul de la compensation.

☞ Mise en œuvre

Le versement échelonné de la subvention, mentionné à l'article 5 de la convention, ainsi que les justificatifs requis par l'article 6 (compte rendu financier) et les sanctions prévues par l'article 8 permettent le contrôle de la correcte exécution de la subvention.

L'article 10 de la convention, qui précise qu'un contrôle annuel sera réalisé sur la base des justificatifs exigés à l'article 6 et détaille les modalités de ce contrôle, met en outre l'accent sur la nécessité de ne pas surcompenser les coûts occasionnés par les obligations de service public.

Les éléments permettant de s'assurer *a posteriori* de l'absence de surcompensation doivent être en possession de l'administration. L'analyse du compte-rendu financier du dossier de demande (fiche 6) et des documents visés à l'article 6 « justificatifs » de la convention permet de détecter un éventuel excédent (bénéfice) constitutif d'une surcompensation excessive.

Cette notion de « surcompensation excessive » doit toutefois être appréciée avec mesure. Lorsque les charges comptabilisées du programme d'actions ou de l'action s'avèrent inférieures aux contributions publiques financières et en nature, la compensation globale annuelle correspondant à ces contributions publiques est ramenée au montant total des charges du programme d'actions ou de l'action.

La différence entre le montant total attribué des contributions publiques et cette compensation constitue le montant surcompensé. Si celui-ci est inférieur à 10 % du montant de la compensation, il peut être reporté sur la période suivante (n+1) et déduit du montant de la compensation due pour cette nouvelle période (n+1).

Exemple : Une association bénéficie, pour mener une action, d'une contribution publique de 100. A la fin de l'action, les comptes et le compte rendu financier font apparaître que l'association a dépensé 80. La différence de 20 est la surcompensation. 10% de 80, soit 8, peuvent être reportés l'année suivante. Les 12 restants doivent être reversés.

III - L'évaluation.

☞ Principes :

L'évaluation des actions financées par l'État est obligatoire, notamment quand ces dernières s'inscrivent dans des conventions pluriannuelles d'objectifs (circulaire du 1^{er} décembre 2000 [JO du 02.12.2000], circulaires du 24 décembre 2002 relative aux subventions de l'État aux associations [JO du 27.12.2002] et n°5193/SG du 16 janvier 2007 relative aux subventions de l'État aux associations et conventions pluriannuelles d'objectifs).

L'évaluation porte sur la conformité des résultats à l'objet et aux objectifs mentionnés à l'article 1 de la convention, sur l'impact des actions au regard de l'intérêt général et sur les prolongements susceptibles d'être apportés à la convention y compris la conclusion le cas échéant d'une nouvelle convention.

☞ Application :

L'article 9 de la convention doit décrire précisément les conditions de mise en œuvre conjointe 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, les indicateurs doivent fixer des objectifs à atteindre, sans pour autant qu'ils soient disproportionnés par rapport aux SIEG.

En outre, l'évaluation des résultats atteints suppose qu'ils soient mesurables par les indicateurs mentionnés à l'annexe 3, définis d'un commun accord. Il faut donc fixer des cibles « justes » à atteindre.

Un guide de l'évaluation publié à la suite de la circulaire du 24 décembre 2002, disponible sur le site « www.associations.gouv.fr », expose les principes du processus d'évaluation et propose une méthode d'application pratique et illustrée.

*
**
