

Flux financiers entre associations subventionnées

La plupart des intervenants du domaine des radios associatives (radios, fédérations régionales ou nationales) bénéficient de subventions publiques. Des partenariats et de nouveaux modes de coopération peuvent-ils se mettre en place, s'ils impliquent des transferts de subventions entre associations ?

Rappelons au préalable qu'aucune définition légale des subventions n'existe. « *Par subvention publique, on entend généralement l'aide financière consentie par des personnes publiques à une personne privée, en l'espèce une association de la loi du 1^{er} juillet 1901 poursuivant une mission d'intérêt général* » (Lamy Associations, n°260-17).

I. Principe : l'interdiction du reversement des subventions

L'interdiction faite aux associations de reverser des subventions est un principe ancien, que l'aide provienne de l'État ou des collectivités locales. Il est rappelé régulièrement.

1/ Les dispositions de l'article 15 du décret-loi du 2 mai 1938, encore en vigueur aujourd'hui, interdisent « *à toute association, société ou collectivité ayant reçu une subvention d'employer tout ou partie en subventions à d'autres associations, sociétés ou collectivités privées ou œuvres, sauf autorisation formelle du ministre visée par le contrôleur des dépenses engagées* ».

Il en est de même pour une Fédération qui ne peut pas reverser à ses membres les subventions qu'elle reçoit : « *ces textes s'appliquent aux fédérations qui groupent des associations régies par la loi de 1901 ainsi qu'aux unions qui regroupent des associations déjà constituées en fédération.* » (Rép. au Député Berthol, 2 novembre 1998).

2/ Le principe selon lequel « *l'attribution de subventions par une collectivité territoriale ne peut être déléguée à un organisme privé* » a été confirmé par le Conseil d'État dans son avis n° 285-060 du 5 juin 1962. Le Conseil a alors indiqué que les associations ne sauraient être habilitées à se substituer au conseil municipal pour répartir des subventions globales provenant de la Commune entre les différentes acti-

tivités ou les divers organismes. Cette réponse est valable pour les aides versées par les collectivités dont les pouvoirs ont été accrus par les lois de décentralisation successives : Villes, Départements, Régions et leurs groupements.

3/ Ce principe a également été rappelé par le Ministre de l'Intérieur, interrogé par Mme la Députée Le Brethon (JOAN du 24/02/2003) puis par M. le Sénateur Bourdin (J.O. Sénat du 03/02/2005). Cette interdiction est justifiée par le fait que, si un tel reversement était possible, la subvention échapperait au contrôle de la collectivité publique comme à celui des chambres régionales des comptes.

4/ Faute de respecter ce principe, une association peut se rendre coupable de gestion de fait de fonds publics.

Il convient de rappeler que l'article 31-2 de l'ordonnance n°58-896 du 23 septembre 1958 prévoit que les concours attribués par les collectivités territoriales, notamment à des associations, sont soumis aux vérifications des chambres régionales de comptes qui en particulier s'assurent que l'utilisation des sommes est conforme aux buts pour lesquels elles ont été versées.

Par ailleurs, lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'organisme de droit privé bénéficiaire doit produire un compte rendu financier qui atteste de la conformité des

dépenses à l'objet de la subvention. Ce compte rendu doit être déposé à l'autorité ayant versé la subvention dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée.

A ainsi été déclarée comptable de fait de fonds publics une association ayant employé la plus grande partie des subventions qui lui étaient allouées à l'attribution, étrangère à son objet social, de nouvelles subventions à d'autres associations (Ch. rég. des comptes PACA, 24 août 1990).

5/ Une collectivité publique ayant attribué une subvention peut aussi en exiger la restitution totale ou partielle, notamment si :

- les conditions d'octroi n'étaient pas remplies lors du versement ;
- son affectation a été modifiée sans autorisation, en cas de subvention affectée. Précisons que l'ordre de reversement d'une subvention

affectée, au motif qu'elle n'a pas été utilisée conformément à sa destination ne peut être émis qu'après avoir mis l'association en mesure de présenter ses observations (CAA Paris, 25 mars 1997, ARERST).

REMARQUE : La mise à disposition de personnes salariées dans le cadre de contrats aidés (Contrats d'Avenir, Contrats d'Accompagnement dans l'Emploi, Emplois Tremplins...) doit être analysée au regard de ce principe. Les aides qui accompagnent ces contrats proviennent de l'État ou d'autres personnes publiques. Mettre à disposition un salarié dont une partie du coût est financée par des aides publiques, constitue à notre sens un reversement de subvention. Cette pratique est donc illicite, que la mise à disposition soit effectuée à titre gratuit ou onéreux (voir fiche 4.2).

II. Exception : le nécessaire accord de la collectivité versante

La collectivité versant la subvention peut dépasser le principe d'interdiction de reversement, en indiquant expressément cette possibilité à l'association subventionnée.

REMARQUE : Il reste en toute hypothèse interdit à l'association de mettre les subventions reçues à disposition de celui qui les a accordées (l'ordonnateur), pour lui permettre de se constituer des réserves dont il disposerait de façon occulte, en contradiction avec les règles de la comptabilité publique (CDBF, 04/12/1979, Directeur de l'éducation physique et des sports).

Il avait été indiqué au Député Berthol (voir ci-dessus) que l'interdiction prévue par le décret-loi du 2 mai 1938 de reverser tout ou partie d'une subvention s'applique aux subventions versées par des collectivités territoriales sauf accord formel de celles-ci.

Cette règle a été reprise dans la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs

relations avec les administrations et dans son décret d'application du 6 juin 2001.

Ces dispositions imposent aux personnes publiques et notamment aux collectivités territoriales, de conclure une convention avec le bénéficiaire de la subvention lorsque son montant annuel excède 23 000 euros.

Ces collectivités peuvent également, à titre facultatif, conclure une convention quand bien même le montant annuel de subvention versé à un même bénéficiaire serait inférieur à ce seuil.

Cette convention qui doit, en particulier, préciser les conditions d'utilisation de la subvention attribuée peut, sous le contrôle de la collectivité versante, prévoir que l'association bénéficiaire reverse une partie des sommes reçues dans les conditions prévues par la convention. Le reversement des subventions reçues n'est donc possible qu'à condition d'être expressément prévu par une telle convention.

Application aux radios associatives

► Si les fédérations souhaitent pouvoir reverser une partie des subventions qu'elles reçoivent, il convient de le faire mentionner dans la convention conclue pour cette aide avec la collectivité versante, qu'il s'agisse d'une subvention affectée ou générale.

Il est évidemment nécessaire que leur objet social leur ouvre cette possibilité (voir fiche 1.1).

En ce qui concerne les conventions en cours, il convient de s'y reporter pour savoir si une telle possibilité existe.

Il convient également de respecter l'interdiction faite de façon générale aux associations régies par la loi de 1901 : il leur est interdit de répartir un excédent financier entre leurs membres, du fait de leur but non lucratif (voir fiche 1.1).

Si ce principe n'interdit pas certains échanges financiers entre une association et ses membres, ces versements doivent être strictement encadrés (convention, facture,...) pour ne pas pouvoir être qualifiés de « partages de bénéfices ».

Conclusion sur ce point :

Si le reversement de subventions entre association apparaît comme possible, aux conditions rappelées ci-dessus, il convient de faire preuve de prudence si ce reversement est réalisé par une association au profit d'un de ses membres.

La fédération court le risque d'être requalifiée en société créée de fait (perte de la personnalité morale, obligation pour les membres de contribuer aux dettes,...). Ce risque est évidemment moindre pour les associations régies par le droit local en Alsace-Moselle, puisque le but de celles-ci peut être lucratif (voir fiche 1.1).

► Nous sommes interrogés sur le cas où une Fédération reçoit une subvention pour mener une campagne d'information sur un sujet d'intérêt général (santé publique, sécurité routière,...). Il est fréquent que dans cette situation la Fédération fasse appel à des radios associatives pour diffuser ces messages d'intérêts généraux, en versant à chacune une partie de l'aide financière qui lui a été accordée.

Sauf si la convention de subvention prévoit la possibilité pour la Fédération de verser elles-mêmes ces sommes sous forme de subventions, il nous semble préférable que les radios associatives émettent une facture pour la prestation de services considérée.

Il s'agirait alors pour elle d'une vente, comparable à celle pouvant être réalisée par un organisme du secteur marchand. Cette vente entrant dans le champ d'application de la TVA, elle serait, semble-t-il, assujettie (sauf position contraire de l'administration fiscale). L'instruction fiscale n° 3 A-2-02 relative aux radios associatives prévoit que ces subventions affectées ne constituent pas des recettes assujetties à la TVA - voir fiche 2.6 - mais cette règle concerne l'organisme qui perçoit l'aide directement de la collectivité publique. Cette recette peut néanmoins bénéficier, le cas échéant, d'un régime de franchise (voir fiche 2.4).

En annexes

- Réponse au Sénateur BOURDIN du 03/02/2005 (page 111).
- Réponse à Mme la Députée LE BRETHON du 24/02/2003 (page 112).
- Réponse au Député BERTHOL du 02/11/1998 (page 113).