

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE  
DES FINANCES  
ET DU BUDGET

Classement  
B1

DIRECTION  
DE LA  
COMPTABILITÉ PUBLIQUE

INSTRUCTION N° 88-104-B1  
du 5 septembre 1988

Sous-direction C  
BUREAU C3

NOR : BUD R 88 00118 J

(Texte publié au Bulletin officiel de la Comptabilité publique)

DIRECTION DU BUDGET

Coordination  
du Contrôle Financier Local

Cette instruction a été modifiée par les instructions suivantes :

n° ..... du .....

n° ..... du .....

n° ..... du .....

n° ..... du .....

Cette instruction a été abrogée par l'instruction :

n° ..... du .....

COMPTABILITE PUBLIQUE  
ARRIVEE  
19 SEP 1988  
DOCUMENTATION

RAPPORTS ENTRE L'ÉTAT ET LES ASSOCIATIONS BÉNÉFICIAIRES  
DE FINANCEMENTS PUBLICS

ANALYSE

Conditions d'octroi et de versement de subventions de fonctionnement aux associations

DOCUMENTS À ANNOTER

Néant

Vous voudrez bien trouver ci-joint en annexe la circulaire du Premier ministre n° 3300/SG du 15 janvier 1988 et la circulaire interministérielle 1B n° 142 du 1<sup>er</sup> février 1988 relatives aux rapports entre l'État et les associations bénéficiaires de financements publics.

L'attention de Madame et Messieurs les trésoriers-payeurs généraux est plus particulièrement appelée sur les points suivants :

1. Dispositions générales concernant l'engagement.

Le contrôle financier local exercé sur les subventions aux associations doit intervenir préalablement à l'engagement de la dépense, conformément aux dispositions de l'arrêté du 13 janvier 1975.

DIFFUSION  
G  
11

DESTINATAIRES POUR APPLICATION

ACT	RGP	PGT	TPG	DOM
-----	-----	-----	-----	-----

L'octroi d'une subvention à une association est désormais subordonné à la passation d'une convention, dès lors que le montant de la subvention excède pour l'année le seuil prévu par l'article 123 du Code des marchés publics pour la passation obligatoire d'un marché public. Il est précisé qu'il convient de prendre en considération le montant annuel total des diverses subventions de fonctionnement susceptibles d'être allouées à une même association.

Si cette convention comporte, en tant que telle, des dispositions budgétaires, elle vaudra en elle-même engagement de l'État. Dans le cas contraire, l'engagement financier de l'État sera constitué par une décision attributive de subvention.

La convention peut être conclue pour une période excédant l'année civile sans toutefois dépasser quatre ans. Dans ce cas, afin de ne pas mettre en échec le principe de l'annualité budgétaire, une disposition de la convention doit prévoir que le montant annuel de la subvention de l'État est fixé par avenant à la convention ou par arrêté attributif de subvention.

Il convient de s'assurer que les conventions, lorsqu'elles sont requises, sont rédigées en termes suffisamment précis. À cet égard, il est souhaitable de s'inspirer du modèle joint en annexe de la circulaire du 1<sup>er</sup> février 1988. En tout état de cause, la convention doit obligatoirement comporter les mentions suivantes :

- objet de la subvention;
- modalités de versement;
- mise en place d'un cadre budgétaire et comptable normalisé;
- pour toute association recevant de l'État ou de ses établissements publics un montant total de subvention supérieur à 1 million F par an, l'engagement de désigner un commissaire aux Comptes (ou une société de commissaires aux Comptes) inscrit auprès de la Cour d'appel dans le ressort de laquelle est situé le siège de l'association.

Il est également recommandé de faire figurer dans la convention une clause prévoyant la restitution au Trésor des sommes non utilisées par le bénéficiaire conformément à leur objet.

Plus généralement, il y a lieu de faire procéder par les ordonnateurs au remboursement de toute subvention, quel que soit son montant, inutilisée ou utilisée non conformément à son objet.

## **2. Pièces justificatives.**

L'attribution de la subvention est justifiée dans les conditions prévues par la circulaire CD-5001 du 27 décembre 1974 (titre VI, § 1-5), le seuil de 10.000 F — au-delà duquel doit être produit le dernier compte financier de l'organisme, ainsi que les prévisions de recettes et de dépenses pour l'année en cours — étant porté à 20.000 F.

Toutefois, dans le cas où la subvention est égale ou supérieure à la moitié du seuil prévu par l'article 123 du Code des marchés publics, l'engagement devra, en outre, être appuyé des pièces suivantes :

a. Les statuts et la liste des membres du conseil d'administration et du bureau, s'il s'agit d'une association nouvellement subventionnée;

b. Des informations relatives aux ressources propres (montant des cotisations, nombre des cotisants, dons, rémunération des services rendus avec indication des tarifs pratiqués);

c. Une information sur l'effectif du personnel salarié, ainsi que les niveaux de rémunération;

d. Un devis et le projet de financement de l'action particulière en cas de subvention affectée à une opération précise;

e. En cas de renouvellement de la subvention :

— un compte rendu d'activité permettant notamment de constater que le programme ou l'action financée antérieurement se déroule normalement et que la subvention est employée conformément à son objet. En cas d'inexécution totale ou partielle du programme, il conviendra de ne pas renouveler la subvention ou d'en diminuer le montant,

— une fiche de synthèse fournissant des indicateurs d'activité et des ratios caractéristiques de la situation de l'association :

- évolution du fonds de roulement sur une période significative comparée au besoin en fonds de roulement sur la même période,
- dépenses de personnel/budget de fonctionnement,
- subvention de l'État/budget total.

Dans le cadre de leur mission de conseiller financier, Madame et Messieurs les trésoriers-payeurs généraux doivent présenter à l'ordonnateur leur analyse sur la situation financière de l'association et les conséquences sur cette situation de l'octroi de la subvention. Ainsi, lorsque les ratios « dépenses de personnel/budget de fonctionnement » et « subvention de l'État/budget total » dépassent 50 %, l'ordonnateur devra être invité à suivre particulièrement le niveau de rémunération du personnel de l'association.

### **3. Règles concernant le multisubventionnement.**

L'attribution de plusieurs subventions de l'État en vue de l'équilibre financier d'une association est proscrite.

En revanche, plusieurs subventions de l'État peuvent être accordées pour le financement d'une action précise, dès lors que celle-ci est susceptible de relever de plusieurs lignes budgétaires, c'est-à-dire de finalités distinctes pour lesquelles des dotations ont été prévues à différents chapitres d'un même ministère ou de plusieurs ministères.

Dans ce cas, il est bien évidemment indispensable de veiller à ce que le montant total des subventions allouées ne dépasse pas le coût prévisionnel du projet.

### **4. Paiement des subventions.**

L'article 33 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la Comptabilité publique dispose que, « ... sous réserve des exceptions prévues par les lois ou règlements, les paiements ne peuvent intervenir avant, soit l'échéance de la dette, soit l'exécution du service, soit la décision individuelle d'attribution de subventions ou d'allocations... ».

Il résulte des termes mêmes du décret de 1962 que les subventions de fonctionnement peuvent être versées sur simple production de la décision d'attribution, sauf si des textes particuliers ou la décision attributive subordonnent le règlement de la dépense à d'autres conditions.

Cependant, lorsque la passation d'une convention est requise et que la subvention est attribuée en vue d'un objet précis, le paiement doit s'effectuer en une seule fois ou trimestriellement à terme échu sur production du compte rendu d'activité. Toutefois, afin d'aider la trésorerie des associations, il est possible de procéder au règlement trimestriel de la subvention avant service fait, chaque paiement étant justifié par la production d'un état prévisionnel d'emploi et sur justification, s'il y a lieu, de l'emploi du versement précédent.

Enfin, il est à souligner que le règlement des conventions conclues avec des associations en vue de la réalisation des prestations pour le compte de l'État et n'ayant pas pour objet d'attribuer à celles-ci des subventions, reste régi, en l'absence de dispositions particulières, par la circulaire CD-0802 du 1<sup>er</sup> mars 1977.

### **5. Les associations para-administratives.**

La circulaire du Premier ministre du 15 janvier 1988 a prévu un recensement des associations para-administratives qui devra aboutir à engager dans la mesure du possible une procédure de retrait de l'État ou de dissolution de nombre de ces associations.

Il conviendra de fournir aux contrôleurs financiers centraux les résultats du recensement effectué par les ordonnateurs dans votre département, assorti de toutes les observations ou propositions que vous jugerez utiles de formuler concernant la transformation, la suppression ou l'intégration dans les structures administratives de ces associations.

Les critères de maintien éventuel doivent être recherchés dans la participation **effective** des collectivités locales, professions, usagers, à l'activité de l'association :

- ressources de cotisations non négligeables;
- participations financières des collectivités locales ou des professions aux actions entreprises par l'association;
- participations extérieures à l'Administration dans les instances de l'association; la présence de fonctionnaires aux principaux postes de responsabilité constitue, *a contrario*, un critère de suppression;
- rythme de réunions des instances (assemblée générale, conseil d'administration, activité réelle du bureau); l'absence d'assemblée générale annuelle, des séances du conseil d'administration trop rares, sont de bons indices de la nécessité de supprimer l'association.

À titre d'exemple pourront être maintenues les associations subventionnées sur les chapitres 33-92 « Prestations et versements facultatifs ».

Les fonds d'origine publique des associations autorisées doivent être placés auprès du Trésor.

Cette condition peut être remplie de trois manières :

- par ouverture d'un compte de dépôt de fonds au Trésor, dans la catégorie « Titulaires de comptes de dépôt de fonds au Trésor sans intérêt », lesquels peuvent recevoir si les associations y ont convenance, les fonds d'origine privée;
- par ouverture d'un compte de Fonds particuliers (compte à vue ou à terme) ;
- par des placements en valeurs d'État (emprunts d'État, obligations assimilables du Trésor, bons du Trésor) ou en parts ou actions d'Organismes collectifs de placements en valeurs mobilières (OPCVM) — SICAV, Fonds communs de placements — dont le portefeuille est constitué de valeurs d'État, souscrits dans le réseau du Trésor public.

**INSTRUCTION N° 88-104-B1**  
**du 5 septembre 1988**

— 4 —

En revanche, doivent être supprimées les associations qui regroupent essentiellement les fonctionnaires d'un service et qui se donnent pour objet la réalisation de tâches qui incombent :

- soit au service lui-même;
- soit à des entreprises extérieures à l'Administration.

Ces associations se font rémunérer pour des tâches d'attribution d'aides ou de bourses, de formations, d'enquêtes, d'études... qui sont effectuées par les fonctionnaires, membres desdites associations, dont le siège social est parfois situé dans les locaux de l'Administration.

La création de nouvelles associations para-administratives est dorénavant proscrite. Les ordonnateurs devront recourir aux formules proposées dans la circulaire interministérielle : régies d'avances et de recettes, groupements d'intérêt public.

Si ces demandes se révélaient infructueuses ou se heurtaient à une inadaptation manifeste des formules suggérées, l'examen du premier engagement de subvention au profit de la nouvelle association para-administrative devra donner lieu à une saisine de la direction du Budget (C.C.F.L.) et de la direction de la Comptabilité publique (C3).

Toute difficulté d'application de la présente instruction devra être signalée à la direction du Budget et à la direction de la Comptabilité publique sous le présent double timbre.

*Le directeur de la Comptabilité publique,*

René BARBERYE.

MINISTÈRE  
DE L'ÉCONOMIE,  
DES FINANCES  
ET DE LA  
PRIVATISATION

MINISTÈRE  
CHARGÉ DES RAPATRIÉS  
ET DE LA RÉFORME  
ADMINISTRATIVE

Direction du Budget

BUREAU 1 B

**CIRCULAIRE 1 B N° 142 DU 1<sup>ER</sup> FÉVRIER 1988**

**relative aux associations bénéficiaires de financements publics**

LE MINISTRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DES RAPATRIÉS ET DE LA RÉFORME ADMINISTRATIVE, LE  
MINISTRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DU BUDGET,

*à Mesdames et Messieurs les ministres et secrétaires d'État.*

**OBJET : Rapports entre l'État et les associations bénéficiaires de financements publics.**

Suite à la circulaire ci-jointe du Premier ministre n° 3300/SG du 15 janvier 1988, relative aux rapports entre l'État et les associations bénéficiaires de financements publics, le présent texte a pour objet d'apporter les compléments et précisions nécessaires à l'amélioration du suivi des activités des associations subventionnées.

**1. TEXTES APPLICABLES AUX ASSOCIATIONS BÉNÉFICIAIRES DE FINANCEMENTS PUBLICS.**

Il importe de rappeler, outre les principes fondamentaux évoqués dans la circulaire du Premier ministre, un certain nombre de règles fixées par des textes législatifs ou réglementaires, dont il vous appartient de vérifier le respect.

Il s'agit notamment de :

— l'interdiction pour toute association de reverser tout ou partie d'une subvention à d'autres associations, sociétés, collectivités privées ou œuvres, sauf autorisation formelle du ministre visée par le contrôleur financier (décret-loi du 2 mai 1938);

— la restitution au Trésor des sommes non utilisées par les associations subventionnées (décret du 30 juin 1934);

— l'agrément des personnels de direction pour les organismes privés à caractère économique dont les recettes annuelles, abstraction faite des remboursements pour services rendus, sont constituées à concurrence de plus de la moitié par des subventions de l'État (décret n° 54-1322 du 31 décembre 1954);

— l'application de la réglementation relative au cumul de retraites, de rémunérations et de fonctions, pour les organismes privés dont le budget de fonctionnement est alimenté à plus de 50 % par une taxe fiscale ou parafiscale, par des cotisations obligatoires ou par des subventions publiques. Dans ce cas, l'organisme qui verse une rémunération secondaire à un agent public doit notifier à l'ordonnateur de la rémunération principale le montant et la nature du versement effectué (décret-loi du 29 octobre 1936 modifié - décret n° 58-430 du 11 avril 1958 modifié);

— l'assujettissement aux vérifications des comptables supérieurs du Trésor et de l'inspection générale des finances, ainsi qu'au contrôle de la Cour des Comptes, de tous les organismes subventionnés, quels qu'ils soient, dont la gestion n'est pas soumise aux règles de la comptabilité publique (ordonnance n° 58-896 du 23 septembre 1958);

Enfin, la circulaire n° 2010/SG du 27 janvier 1975 du Premier ministre rappelle les principaux éléments à prendre en considération pour déterminer la participation de l'État à des associations, les modalités de contrôle et de sanction et la possibilité de subordonner l'octroi d'une subvention au respect de certaines règles de fonctionnement.

## 2. LA NORMALISATION DES MODALITÉS DE VERSEMENT DE L'AIDE DE L'ÉTAT.

### a. *La convention.*

Lorsque le montant de la ou des subventions est supérieur au seuil prévu par l'article 123 du code des marchés publics, il sera obligatoirement prévu une convention. En dessous de ce montant, il serait très souhaitable d'avoir recours à cette procédure chaque fois que possible, ou tout du moins de préciser dans l'arrêté de subvention les conditions d'attribution et les obligations élémentaires auxquelles l'association doit se soumettre.

Un modèle type de convention est joint en annexe n° 1.

Nous rappelons que les conventions, documents engageant financièrement l'État ou ses établissements publics, doivent être soumises au visa préalable du contrôleur financier compétent.

S'agissant des modalités de contrôle, devront figurer dans la convention :

— la mise en place d'un cadre budgétaire et comptable normalisé.

L'existence des modèles prévus dans le cadre du plan comptable général révisé doit permettre à chaque association d'adopter une présentation de ses comptes appropriée à son importance et à la nature de ses activités.

En tout état de cause, la structure budgétaire retenue devra permettre d'individualiser la ou les actions subventionnées, en regard du total des financements publics qui lui ou leur sont affectés.

Il serait souhaitable que l'ensemble des associations subventionnées, qu'elles soient soumises à convention ou non, se conforme à cette exigence de clarté budgétaire ;

— pour toute association recevant de l'État ou de ses établissements publics un montant total de subvention supérieur à 1 million F par an, l'engagement de désigner en qualité de commissaire aux comptes un expert-comptable ou un comptable agréé.

S'agissant de la durée de la convention, il vous est loisible de prévoir des *conventions-cadres* pluriannuelles, n'excédant toutefois pas une durée de quatre ans. Dans ce cas, le respect du principe de

l'annualité budgétaire des crédits devra être garanti par une clause prévoyant que le montant de la subvention de l'État pour l'année sera fixé dans le cadre d'un avenant annuel ou par l'arrêté attributif de subvention.

Par ailleurs, nous rappelons que la mise à disposition de fonctionnaires, considérée comme tout à fait exceptionnelle, doit faire l'objet d'une convention particulière dans les conditions du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985.

*b. Les conditions d'attribution des subventions.*

Les associations auxquelles vous accordez une aide, quel qu'en soit le montant, doivent, à l'appui de leur demande de subvention, vous adresser au minimum les éléments suivants :

— les statuts, la liste des membres du conseil d'administration et du bureau avec l'indication de leur situation professionnelle, s'il s'agit d'un organisme nouvellement subventionné;

— les comptes financiers du dernier exercice et le budget de l'année en cours, faisant ressortir précisément l'ensemble des financements publics dont elles bénéficient et qu'elles ont sollicités;

— une information sur l'effectif du personnel salarié ainsi que les niveaux de rémunération;

— un compte rendu d'activité permettant notamment de constater que le programme ou l'action financé antérieurement se déroule normalement et que la subvention est employée conformément à son objet, ainsi que le programme prévisionnel pour lequel la subvention est demandée;

— un devis et le projet de financement de l'action particulière en cas de subvention affectée à une opération précise;

— des informations relatives aux ressources propres (montant des cotisations, nombre de cotisants, rémunération des services rendus...);

— la convention entre l'État et l'organisme, dans les cas où elle est requise.

De la même façon, le renouvellement éventuel de la subvention devra être subordonné à la production des documents indiqués ci-dessus qui doivent être signés du président de l'organisme.

Nous attirons votre attention sur le fait que le suivi doit être assuré de façon d'autant plus attentive que le financement apporté par l'État représente une proportion importante des ressources de l'association.

Dans tous les cas, vous vous attacherez à connaître le montant global des aides publiques demandées et à vérifier l'absence de double emploi à cet égard par concertation entre les différents départements ministériels concernés.

S'agissant des associations subventionnées au plan national, il est prévu pour l'avenir que le document récapitulatif annexé tous les deux ans à la loi de finances soit complété d'une présentation par ordre alphabétique des associations, permettant ainsi de déceler celles qui bénéficient de plusieurs subventions.

Par ailleurs, l'utilisation partielle d'une subvention, conduisant à la constitution d'un fonds de roulement important, devra entraîner le réexamen du montant de la subvention.

En cas d'inexécution ou d'utilisation des fonds non conforme à leur objet, il vous appartiendra de ne pas renouveler la subvention ou de faire procéder à la restitution au Trésor public des sommes accordées.

Enfin, pour apprécier plus aisément certains éléments indiqués ci-dessus, nous vous invitons à déterminer pour chaque association quelques ratios et indicateurs mis à jour annuellement tels

que dépenses de personnel/budget de fonctionnement, ressources propres/budget total, niveau du fonds de roulement, et un indicateur d'activité variable suivant l'objet de l'association.

### 3. LE PROBLÈME PARTICULIER DES ASSOCIATIONS PARA-ADMINISTRATIVES.

Nous voulons rappeler que le recours à des associations relais pourrait être évité grâce à l'utilisation plus systématique par les services de procédures comptables insuffisamment connues ou explorées telles que les régies d'avances et de recettes (décret n° 64-486 du 28 mai 1964) ou les modalités particulières de règlement de dépenses à l'étranger, de façon à permettre le versement d'avances ou d'acomptes (décrets nos 66-912 et 66-913 du 7 décembre 1966). Ces facilités peuvent être utilisées, par exemple, pour l'organisation d'expositions ou de manifestations, pour la réservation de locations ou de billets de transport, pour des acquisitions à l'étranger...

Dans le secteur de la recherche, la loi d'orientation et de programmation n° 82-610 du 15 juillet 1982 a prévu un cadre juridique permettant d'associer des personnes morales de droit public et de droit privé : le groupement d'intérêt public (G.I.P.). Cette formule, reprise par d'autres textes législatifs (loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur, loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat), devrait pouvoir être développée.

S'agissant des associations « para-administratives » telles qu'elles sont caractérisées par la circulaire du Premier ministre du 15 janvier 1988, vous voudrez bien procéder au recensement de celles qui existeraient dans votre ressort et nous le faire parvenir *d'ici la fin du premier semestre*, de façon à permettre la mise en œuvre des dispositions prévues par la circulaire précitée. Deux solutions devront être envisagées :

— hormis le cas des associations qui assurent certaines activités en collaboration avec les usagers, une profession ou les collectivités locales, vous rechercherez les possibilités d'intégrer progressivement ces associations dans les structures administratives, vous procéderez au retrait de l'État dans l'hypothèse où l'objet de l'association n'apparaîtrait plus justifié, ou, dans des cas exceptionnels, vous proposerez l'examen d'une transformation en établissement public.

Dès lors que cette intégration vous apparaîtra envisageable, il conviendra d'en étudier avec nos départements les modalités dans la limite des emplois vacants et disponibles au sein de vos services, et dans le respect des règles de recrutement dans la fonction publique. Il en sera de même pour les éventuelles transformations en établissement public ;

— dans le cas où cette intégration se heurterait dans l'immédiat à des obstacles difficilement surmontables, vous prévoirez l'institution de modalités particulières de contrôle.

Un contrôle financier sera en toute hypothèse établi auprès de ces associations, en application de la réglementation en vigueur (cf. annexe 2).

Ce contrôle sera assuré soit directement par le contrôleur financier près le département concerné, soit par un représentant du contrôleur financier, désigné auprès de l'association en accord avec le ministère, parmi les comptables du Trésor de catégorie A honoraires (cf. annexe 3). Sa rémunération sera fixée en accord avec le ministère chargé du budget et prise en charge par votre département. Les modalités du contrôle financier doivent permettre d'assurer sur le fonctionnement de l'association une information permanente du contrôleur, celui-ci étant notamment chargé de viser préalablement les recrutements, les mesures à caractère indemnitaire, ainsi que les marchés et contrats d'un montant supérieur au seuil prévu par l'article 123 du code des marchés publics.

Par ailleurs, par convention avec l'association, vous prévoirez que le budget et ses modifications feront l'objet d'une approbation conjointe du ministre concerné et du ministre chargé du

budget ou du contrôleur financier par délégation et que les fonds d'origine publique seront placés auprès du Trésor (cf. modèle en annexe 4).

De plus, vous veillerez très attentivement à ce que les personnels de ces organismes ne bénéficient pas d'avantages supérieurs à ceux des agents de l'État exerçant des fonctions comparables. Il conviendra, en conséquence, pour toute association de caractère para-administratif, de demander que soit établi et vous soit communiqué un tableau des effectifs, par référence aux catégories d'agents publics, s'appliquant à l'ensemble des personnels (sauf exception dûment justifiée par la nature particulière des tâches accomplies) et d'appliquer des normes d'évolution des rémunérations au plus égales à celles qui sont fixées pour la fonction publique.

Lorsque la nécessité ou l'opportunité d'une représentation de l'État au niveau des instances dirigeantes est reconnue, celle-ci devrait s'exercer sous une forme et selon des modalités s'apparentant à celles des commissaires de gouvernement auprès des conseils d'administration, et non par l'appartenance auxdits conseils.

Sans aller jusqu'au droit de veto, la possibilité pour le commissaire du gouvernement de suspendre certaines délibérations des organes de l'association jusqu'à ce que l'autorité de tutelle ait statué, constitue souvent une solution satisfaisante.

Le statut des associations concernées devra être modifié en conséquence.

Ces mesures, à mettre en œuvre dans l'hypothèse où l'association « para-administrative » ne peut être intégrée ou transformée à brève échéance, doivent être considérées comme ayant un caractère conservatoire, et ne pas faire obstacle à un réexamen ultérieur du statut de chacun des organismes concernés.

*Le ministre délégué chargé des rapatriés et de la réforme administrative,*

Camille CABANA.

*Le ministre délégué chargé du budget,*

Alain JUPPÉ.

ANNEXE 1

CONVENTION AU TITRE DE L'ANNÉE 1988

PRÉAMBULE

Le ministère de ..... compte tenu des orientations de la politique gouvernementale, entend instaurer de nouvelles relations avec les associations qui œuvrent dans son secteur d'activité. Pour ce faire, il propose de passer avec elles des conventions relatives :

— à des projets correspondant à des thèmes jugés prioritaires :

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

— ou à des projets qui leur sont spécifiques, mais conformes à l'intérêt général.

L'association désignée ci-après, pour sa part, envisage de réaliser en 1988 des projets qui s'inscrivent dans le champ d'intervention du ministère; elle sollicite en conséquence l'aide de celui-ci.

Entre :

— le ministère de ..... représenté par .....

— et l'association dénommée ..... représentée par son président.....

Il est convenu ce qui suit :

ARTICLE PREMIER. — Le ministère s'engage à soutenir financièrement (selon le cas) l'objectif général de ..... ou les actions suivantes dont l'association s'assigne la réalisation :

.....  
.....  
.....  
(cf. détail en annexe).

ART. 2. — Pour 1988, l'aide du ministère à la réalisation de l'objectif ou des actions retenues s'élève au total à ..... F.

Elle sera créditée au compte de l'association, après signature de la présente convention, selon les procédures comptables en vigueur, en quatre versements trimestriels à terme échu (ou en un seul versement, ou par une avance sur production d'un état prévisionnel d'emploi et règlement d'acomptes sur justification de l'emploi de l'avance ou de l'acompte précédent).

ART. 3. — Le budget nécessaire à la réalisation de l'objectif ou des actions retenues s'élève à ..... F.

Il comporte un effectif de ..... agents.

Il est financé par une subvention de l'État de ..... F, une subvention de la ville de ..... F, et des recettes propres attendues de ..... F.

ART. 4. — En outre, l'association bénéficie de la mise à disposition des locaux situés rue.....

.....  
.....  
.....

ART. 5. — L'association s'engage :

- À mettre en œuvre tous les moyens nécessaires à la réalisation de l'objectif, ou à réaliser l'ensemble des actions prévues, selon le cas;
- À fournir un compte rendu d'exécution, selon le cas, dans les deux mois suivant l'exercice concerné, ou suivant la réalisation de chaque action;
- À fournir le compte de résultats annuel avant le 1<sup>er</sup> mai de l'année suivante, et le cas échéant un compte de résultats propre à chaque action;
- À faciliter le contrôle, par le ministère (administration centrale, services extérieurs), de la réalisation des actions, notamment l'accès aux documents administratifs et comptables.

ART. 6. — L'association s'engage à adopter un cadre budgétaire et comptable conforme au plan comptable général révisé.

ART. 7. — L'association s'engage à désigner en qualité de commissaire aux comptes un expert-comptable ou un comptable agréé dont elle fera connaître le nom au ministère dans un délai de trois mois après signature de la présente convention.

ART. 8. — En cas de non-respect, par l'une ou l'autre des parties, des engagements réciproques inscrits dans la présente convention, celle-ci pourra être résiliée de plein droit par l'une ou l'autre partie à l'expiration d'un délai de quinze jours suivant l'envoi d'une lettre recommandée avec accusé de réception valant mise en demeure.

Pour le ministre de ..... :

Pour l'association ..... :

Le Contrôleur Financier :

ANNEXE

ASSOCIATION ..... Année 1988

.....

Intitulé de l'action ou de l'objectif envisagé :

Buts recherchés :

Public(s) visé(s) :

Préprolongements attendus :

Modalités de réalisation :

Lieux et dates :

Coût global ..... 

F
---

Aides sollicitées des collectivités publiques ..... 

F
---

*dont :*

— aide sollicitée du ministère ..... 

F
---

— aide sollicitée d'autres ministères (à détailler éventuellement) ..... 

F
---

Aide accordée par le ministère ..... 

F
---

ANNEXE 2

**ARRÊTÉ RELATIF AU CONTRÔLE FINANCIER  
DE L'ASSOCIATION DÉNOMMÉE.....**

LE MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA PRIVATISATION, CHARGÉ DU BUDGET, ET LE MINISTRE DE.....

Vu les articles 6 et 7 de la loi n° 25 du 14 janvier 1943 relative au contrôle des dépenses et à la réalisation des économies;

Vu le décret du 30 octobre 1935 organisant le contrôle de l'État sur les syndicats et associations ayant fait appel au concours financier de l'État.

ARRÊTENT :

ARTICLE PREMIER. — Le contrôle financier auquel est soumise l'association dénommée..... est exercé par le contrôleur financier près le ministère de.....

ART. 2. — Le contrôleur financier assiste, avec voix consultative, aux séances du conseil d'administration et des commissions créées au sein du conseil et du bureau.

À cet effet, les convocations, accompagnées des ordres du jour et documents à examiner, lui sont adressées dans les mêmes conditions et à la même date qu'à leurs membres. Les procès-verbaux lui sont transmis dès leur établissement.

ART. 3. — Le contrôleur financier est obligatoirement consulté sur les propositions budgétaires et leurs modifications ainsi que sur les projets ayant une incidence financière qui ne figureraient pas au projet de budget ou aux projets de décisions modificatives.

Pour l'exécution de sa mission, le contrôleur financier peut procéder à toutes enquêtes, demandes, communications ou prendre connaissance sur place de tous documents ou titres.

L'agent chargé de la comptabilité lui adresse chaque trimestre, dès leur arrêté, copie des balances. S'il ressort de leur examen que l'équilibre budgétaire de l'organisme est menacé, il incombe au contrôleur financier de préconiser toutes mesures susceptibles de le rétablir.

ART. 4. — Sont soumis au visa préalable du contrôleur financier :

- les engagements provisionnels;
- les décisions apportant des modifications à l'effectif global figurant au budget de l'organisme;
- les décisions fixant ou modifiant le régime des rémunérations de ces agents ainsi que leur régime indemnitaire;
- les décisions concernant les recrutements et les promotions de ces agents;
- les ordres de mission d'un montant supérieur à 20.000 F;
- les marchés, contrats et conventions intervenant entre l'organisme et un tiers, et dont le montant est supérieur à 180.000 F.

A cet effet, lui sont communiquées toutes pièces ou notes justificatives.

Le visa, prévu au présent article qui n'est pas notifié au président de l'association dans le délai de quinze jours francs suivant la date de réception du dossier correspondant, est réputé acquis.

ART. 5. — Le présent arrêté sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le

*Le ministre délégué auprès du ministre de l'économie,  
des finances et de la privatisation, chargé du budget,*

*Le ministre de.....*

ANNEXE 3

LE CONTRÔLEUR FINANCIER

**LETTRE DE MISSION**

Monsieur..... trésorier principal des finances honoraire est investi d'une mission de surveillance générale de la comptabilité de l'association dénommée.....

À ce titre, notamment, il guide l'activité du comptable de l'association, participe à l'élaboration du budget et des décisions modificatives éventuelles, vérifie le bilan ainsi que le compte d'exploitation et tient informé le contrôleur financier.

Sa mission s'exerce dans l'intérêt tant du ministère de..... que de l'association qui lui donne toutes facilités pour l'accomplir.

Sa rémunération sera prise en charge par le ministère de..... et imputée sur le chapitre.....

Monsieur..... devra, chaque fois qu'il le jugera opportun pour le bon accomplissement de sa mission, prendre contact avec les autorités de tutelle et de contrôle.

Fait à Paris, le

*Le contrôleur financier,*

*Le directeur chargé de l'administration générale,*

ANNEXE 4

**CONVENTION RELATIVE AU BUDGET ET AUX COMPTES FINANCIERS DE L'ASSOCIATION DÉNOMMÉE.....**

Entre :

— le ministre de.....

et :

— le président de l'association dénommée.....

Il est convenu ce qui suit :

1. Le budget de l'association dénommée..... est exécuté dans le cadre de l'année civile. Il comporte un état des effectifs autorisés.

2. Le budget, accompagné de l'avis du contrôleur financier, est transmis au ministre de ..... par le président de l'association avant le 30 novembre de l'année précédente. Il est réputé approuvé si dans un délai d'un mois le ministre de ..... n'a pas fait opposition.

3. Les décisions modificatives au budget sont présentées au ministre de ..... Elles sont approuvées dans les mêmes conditions que le budget initial.

Toutefois, les décisions qui ne comportent, ni augmentation globale du volume budgétaire, ni virement de crédit entre chapitres, supérieurs à 10 % des dotations initiales, sont prises par le président en accord avec le contrôleur financier.

4. Le compte financier est arrêté par le comptable à la fin de chaque exercice. Il comprend la balance définitive des comptes, le développement par chapitre des dépenses et des recettes budgétaires et les documents de synthèse : le bilan et le compte de résultats.

Il est également accompagné d'une situation détaillée présentant l'ensemble des moyens en personnel et matériel mis à la disposition de l'association, pendant l'exercice considéré, par l'État ou d'autres organismes publics.

Il est visé par le président qui certifie que les montants des ordres de dépenses et des ordres de recettes sont conformes à ses écritures.

Il est soumis, accompagné de l'avis du contrôleur financier, à l'approbation de l'assemblée générale, puis transmis au ministre de.....

5. Les fonds d'origine publique sont placés auprès du Trésor.

6. La présente convention prend effet au jour de son approbation.

Fait à Paris, le

*Le ministre de .....*

*Le président de l'association,*

PREMIER MINISTRE

Paris, le 15 janvier 1988.

N° 3.300/S.G.

LE PREMIER MINISTRE,

*à Mesdames et Messieurs les ministres et secrétaires d'État.*

OBJET : Rapports entre l'État et les associations bénéficiaires de financements publics.

L'État concourt directement ou indirectement au développement de la vie associative, soit pour promouvoir des activités d'intérêt général, soit pour favoriser l'action conjuguée de partenaires privés et de services administratifs publics.

La part souvent prépondérante des financements publics dans le budget de certaines associations et le fait qu'elles contribuent fréquemment à des missions d'intérêt général justifient que l'État s'assure que les concours qu'il apporte, directement ou par l'intermédiaire de ses établissements publics, soient utilisés en conformité avec les objectifs qu'il poursuit.

La Cour des Comptes a cependant relevé à de nombreuses reprises la mauvaise application des principes et des règles applicables en ce domaine ou l'insuffisance des dispositifs de contrôle du bon emploi des deniers publics.

Je souhaite donc rappeler et préciser ces principes, ces règles et réaffirmer la nécessité de ces contrôles.

Ce rappel ne doit pas être considéré comme l'institution de contraintes nouvelles, mais bien comme le moyen de favoriser une meilleure collaboration entre personnes publiques et privées, dans l'esprit de la loi de 1901 et avec le souci de garantir l'intérêt général et d'assurer l'efficacité des financements publics.

Seront évoqués successivement les principes fondamentaux du contrôle des associations bénéficiaires de financements publics, les conditions d'une normalisation des modalités d'attribution de l'aide de l'État et le problème particulier des associations « para-administratives ».

\*  
\* \*

#### 1. LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DU CONTRÔLE DES ASSOCIATIONS BÉNÉFICIAIRES DE FINANCEMENTS PUBLICS.

Le suivi de l'emploi des fonds dont bénéficie un organisme subventionné incombe au premier chef à l'ordonnateur, principal ou secondaire, qui a accordé la subvention, même si sont également compétents à cet égard, chacun pour ce qui les concerne, les contrôleurs financiers, les comptables du Trésor, les membres de l'inspection générale des finances et des corps de contrôle ministériels et les magistrats de la Cour des Comptes.

Pour ce faire, des textes anciens, mais toujours en vigueur, ont instauré l'obligation pour toute association, société ou collectivité privée qui reçoit une subvention de l'État de fournir ses budgets et comptes à l'autorité administrative. L'organisme peut, en outre, être invité à présenter les pièces justificatives des dépenses effectuées (décret-loi du 25 juin 1934 modifié par celui du 2 mai 1938 et confirmé par l'article 112 de la loi de finances n° 45-0195 du 31 décembre 1945).

Je rappelle, par ailleurs, la possibilité d'instituer dans les conditions du décret du 30 octobre 1935 et de la loi validée du 14 janvier 1943 le contrôle financier de l'État sur les organismes privés, de toute nature, recevant une subvention.

Ces règles s'appliquent quelle que soit la forme du financement public : subvention, mais également contrats d'études ou de prestations de service. Elles doivent par ailleurs être respectées lorsque, exceptionnellement, une association est financée par un établissement public de l'État.

#### 2. LA NORMALISATION DES MODALITÉS D'ATTRIBUTION DE L'AIDE DE L'ÉTAT.

Au-delà des textes législatifs et réglementaires, la collaboration entre les pouvoirs publics et les associations devra se concrétiser désormais, dès lors que le montant de la subvention excédera le seuil prévu pour l'application des marchés publics de fournitures, par l'établissement d'une convention déterminant clairement les objectifs poursuivis et les obligations réciproques.

Ce document comportera au minimum, la définition précise de l'objectif général ou des actions dont l'association s'assigne la réalisation, l'ensemble des moyens qu'elle mettra en œuvre à cet effet et notamment les personnels, l'indication de son budget total ou de celui de l'opération subventionnée ainsi que la désignation de tous les autres moyens publics. En contrepartie, seront indiqués le montant de la subvention ou de la rémunération correspondant à la prestation fournie, le calendrier et les modalités de son versement.

Par ailleurs, afin de permettre le suivi de l'exécution de la convention, celle-ci comportera les modalités et délais de production des comptes, ainsi que des comptes rendus d'exécution, l'organisation du contrôle et les règles de dénonciation de la convention.

Enfin, vous voudrez bien, d'une manière générale et compte tenu notamment des avantages fiscaux récemment décidés, inviter les associations subventionnées au titre de votre département à développer leurs ressources propres (cotisations de leurs membres, dons, rémunérations de services rendus, etc.). Il convient en effet que l'effort d'auto-financement soit pris en compte pour l'attribution ou le renouvellement d'une subvention, notamment chaque fois que vous constaterez que le montant des frais généraux d'une association subventionnée est en progression.

### 3. LE PROBLÈME PARTICULIER DES ASSOCIATIONS PARA-ADMINISTRATIVES.

Cette catégorie d'associations ne peut être définie par des critères simples. Elle se caractérise néanmoins en général par un financement d'origine publique très important, les crédits publics en provenance de l'État ou de ses établissements publics atteignant ou dépassant fréquemment 75 % du total des ressources de l'association, sans préjudice d'autres financements publics éventuels (collectivités locales, C.E.E., ...). On y note par ailleurs une présence majoritaire ou un pouvoir prépondérant de fait d'agents de l'État ou de ses établissements publics dans les organes dirigeants.

À plusieurs reprises la Cour des Comptes a souligné les dangers du recours à ce type d'associations qui constituent un démembrement de l'administration dès lors que leur création peut être interprétée comme une façon de tourner les règles de gestion administrative en vigueur, qu'il s'agisse des normes fixées en matière d'emplois publics et de rémunération d'agents de l'État, ou des procédures et règles de la comptabilité et des marchés publics. Il va de soi par ailleurs que, dans ce cas, la pérennisation de telles situations ne peut qu'être préjudiciable à l'image qui est donnée des relations entre l'État et le monde associatif.

L'État peut en revanche accepter l'existence d'associations de ce type destinées à assurer certaines activités en collaboration avec les usagers, une profession ou les collectivités locales.

Je vous invite en conséquence, à procéder à un recensement des associations para-administratives relevant de votre département, qui devra déboucher, chaque fois que cela apparaîtra souhaitable, sur des propositions visant à engager, en liaison avec le ministère du budget et le ministère de la réforme administrative, une procédure de retrait de l'État ou de dissolution.

Pour l'avenir, il n'y a aucune raison, sauf exception, de créer de nouvelles associations para-administratives dès lors que les missions qui leur seraient attribuées pourraient être assurées par les services de l'État. Je vous demande de veiller personnellement au respect de ce principe.

\*  
\* \*

L'ensemble de ces mesures, auxquelles j'attache une grande importance, doit permettre une clarification nécessaire des relations entre les associations et l'État, dans le respect de la liberté d'association et le souci de garantir l'intérêt général.

Jacques CHIRAC.