



# CONVENTION D'OBJECTIFS



LIVRE BLANC

# INTRODUCTION

Les subventions publiques constituent une source importante du financement des associations : 54% de celui-ci provient ainsi des fonds publics.

En principe, le versement des subventions ne répond à aucun formalisme, la liberté contractuelle étant la règle. Toutefois, dans le but de garantir l'exigence de transparence de l'usage des fonds publics, le législateur a prévu qu'une convention d'objectifs doit être passée entre la collectivité publique et l'association bénéficiaire dès lors que le montant de la subvention octroyée dépasse un seuil fixé par décret. La contractualisation de l'allocation des subventions publiques ne doit pas être confondue avec le marché public et la délégation de service public qui sont tous deux soumis à des règles de publicité et de mise en concurrence strictes.

## Ce qui peut arriver

Une commune confie, sans publicité ni mise en concurrence, à un professionnel du spectacle l'organisation du festival qu'elle avait créé et lui verse une subvention pour son fonctionnement. Cette convention ayant pour objet de confier des prestations d'exploitation de billetterie et de promotion d'un festival contre le versement d'une somme pécuniaire est requalifiée en marché public de services (CE 23 mai 2011 n°342520, Commune de Six-Fours-Les-Plages).

Le juge administratif requalifie une convention d'objectifs en délégation de service public. La convention est annulée et l'élu signataire risque des poursuites pénales au motif qu'il a cherché à contourner les règles contraignantes de passation de la délégation de service public.



# QUELLE EST LA RÉGLEMENTATION ?

L'article 10 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations prévoit que : « l'autorité administrative qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret, conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie ».

Cette convention doit définir :

- l'objet de la subvention attribuée
- son montant
- ses conditions d'utilisation

Le décret n°2001-495 du 6 juillet 2001 pris en application de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 fixe le seuil au-delà duquel une convention doit être établie à la somme de 23 000 euros (Montant en vigueur en date du 01/01/2017).

En dessous de ce seuil, une convention d'objectifs peut être conclue. A défaut, la subvention est accordée par simple arrêté. L'objet de la convention d'objectifs est de garantir un usage des subventions conforme à l'intérêt général et de garantir l'exigence de transparence de l'usage des fonds publics.

La conclusion de la convention d'objectifs n'est soumise à aucune règle de publicité ou de mise en concurrence, contrairement aux marchés publics et aux délégations de service public.

## DISTINCTION CONVENTION D'OBJECTIFS ET MARCHÉ PUBLIC

La définition du marché public est donnée par l'article 4 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 : « Les marchés sont des contrats conclus à titre onéreux par un ou plusieurs acheteurs soumis à la présente ordonnance avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, fournitures ou de services ».

Deux critères permettent de distinguer la subvention du marché public :

1- l'initiative du projet

- Dans un marché public, le prestataire agit à la demande de la collectivité publique pour répondre aux besoins qu'elle a elle-même définis.
- La subvention est destinée à soutenir financièrement une action initiée et menée par un tiers, éventuellement dans le cadre d'un dispositif incitatif mis en place par la collectivité publique.

2- l'absence de contrepartie directe

- Dans un marché public, les sommes versées correspondent à des prestations de services individualisées, commandées par la personne publique dans le cadre de ses compétences après avoir défini ses propres besoins.
- Pour la subvention, la collectivité qui l'accorde n'attend aucune contrepartie directe de la part du bénéficiaire.

Il y a ainsi subvention :

- si l'initiative du projet vient de l'organisme bénéficiaire et
- si aucune contrepartie directe n'est attendue par la personne publique du versement de la contribution financière.

L'initiative implique l'impulsion du projet, sa conception et sa définition.

Tableau récapitulatif

### MARCHÉ PUBLIC

La collectivité décide de conclure le marché de prestation de service.

La collectivité doit définir elle-même ses besoins

L'achat de prestations dans le cadre d'un marché ne peut se faire qu'en contrepartie directe d'un prix ou d'un avantage de nature onéreuse : un lien direct est établi entre le prix et les prestations.

La réglementation des marchés publics définit un marché public comme celui conclu par une collectivité avec des opérateurs économiques publics ou privés

### CONVENTION D'OBJECTIFS (SUBVENTION)

L'organisme privé est à l'initiative de la demande de subvention (impulsion du projet, conception et définition)

L'organisme privé doit, préalablement à sa demande, déterminer les tâches pour lesquelles il compte utiliser la subvention.

La subvention permet le financement d'un projet d'intérêt général sans contrepartie directe pour la personne publique.

Lorsque le contractant de la collectivité ne revêt pas la qualité d'opérateur économique, une convention ne paraît pas pouvoir être qualifiée de marché public.

## DISTINCTION CONVENTION D'OBJECTIFS ET DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC

La définition de la délégation de service public (DSP) est donnée par les articles 5 et 6 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 Les contrats de concession sont les contrats conclus par écrit, par lesquels une ou plusieurs autorités concédantes soumises à la présente ordonnance confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix.

La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement nominale ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts qu'il a supportés, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service.

### 1- l'initiative du projet

Dans la convention d'objectifs, l'association poursuit pour son compte une activité privée préexistante à l'intervention financière de la collectivité.

Dans la DSP, la collectivité confie à un tiers une activité d'intérêt général qu'elle a l'intention d'ériger en mission de service public et dont le risque d'exploitation est assuré par le cocontractant.

## 2- la maîtrise de l'activité

Dans la convention d'objectifs, l'association conserve la maîtrise de son projet.

Dans la DSP, la collectivité publique exerce un contrôle technique et financier de l'activité déléguée.

## 3- l'absence de contrepartie directe

La subvention ne constitue pas la source de rémunération principale de l'association.

Dans la DSP, la rémunération est substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation.

Les deux notions de DSP et conventions d'objectifs étant en définitive assez proches, la jurisprudence peut procéder à des requalifications de subvention en rémunération de prestations effectuées dans le cadre d'une délégation de service public :

Exemples de requalification :

- a été requalifié en DSP le contrat passé pour la gestion de la maison de la culture d'une commune qui prévoyait que le délégataire assurait à ses risques et périls les missions qui lui avaient été confiées ainsi que le versement d'une subvention d'équipement (TA Dijon 14 novembre 2000 n°0001662, Préfet de la Nièvre).

- a été requalifié en DSP le contrat par lequel une commune confiait la gestion des centres de loisirs et de garderies à une association, celle-ci bénéficiant en contrepartie d'aides constituant plus de la moitié de ses recettes ainsi que d'aides indirectes sous la forme de mises à disposition gratuites de locaux et de personnel communaux (CE 20 juillet 1990 n° 69867 et 72160, Assoc. Melun Culture Loisir).

Depuis l'arrêt du Conseil d'Etat n°284736 du 6 avril 2007, Commune d'Aix en Provence c/ Armand, la jurisprudence est plutôt dans un mouvement de non requalification.

## Tableau récapitulatif

### DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC

La personne publique décide de confier à un tiers la gestion d'un service public.

Le délégataire assume le risque d'exploitation qui ne doit pas être purement nominale ou négligeable.

Le délégataire intervient en qualité d'opérateur sur un marché concurrentiel

### CONVENTION D'OBJECTIFS (SUBVENTIONS)

L'organisme privé est à l'initiative de la demande de subvention (impulsion du projet mais également conception et définition).

L'association ne prend généralement aucun risque financier dans la gestion de l'activité.

L'association subventionnée n'a ni prérogative de puissance publique ni contrainte de service public.

L'association agit hors du marché, dans un secteur n'entrant pas, en principe, dans le champ des règles de la concurrence.

## QUELS SONT LES RISQUES CONSÉCUTIFS À UNE REQUALIFICATION ?

### Risque fiscal :

Les subventions sont exonérées de TVA. Une requalification entraîne un assujettissement de l'association à la TVA.

### Risque de poursuite pour concurrence déloyale :

Le fait pour une association de se livrer à une activité économique sans en supporter les charges correspondantes constitue une pratique para commerciale.

L'association encourt une contravention de 5ème classe : 1 500 euros d'amende, 3 000 euros en cas de récidive (articles L.442-7 et R.442-2 du Code de commerce).

### Risque de délit de favoritisme :

Si la convention d'objectifs est requalifiée en marché public ou en DSP, le contrat a alors nécessairement été passé dans des conditions irrégulières au regard des règles de mise en concurrence et de publicité.

L'infraction de délit de favoritisme prévu à l'article 432-14 du Code pénal peut être constituée.

L'association bénéficiaire pourra également être condamnée pour recel au sens de l'article 321-1 du Code pénal.



# QUELLES SONT VOS RESPONSABILITÉS ?

---

Votre responsabilité financière peut être recherchée pour gestion de fait. Il s'agit du maniement de fonds publics par une personne n'ayant pas l'habilitation pour le faire. Elle sera alors qualifiée de comptable de fait.

Lorsque la gestion de fait est établie, le comptable de fait devient personnellement et pécuniairement responsable des fonds et valeurs qu'il a maniés. La mise en débet peut alors être prononcée, le comptable de fait devant ainsi rembourser la collectivité.

Votre responsabilité pénale peut être engagée pour prise illégale d'intérêt. Ce délit est prévu à l'article 432-12 du Code pénal : « Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. »

Est constitutive du délit de prise illégale d'intérêt la participation d'un élu aux décisions d'attribution de subventions à des associations municipales ou intercommunales qu'il préside, alors même qu'il n'en aurait retiré aucun profit matériel ou personnel, et l'intérêt pris ou conservé ne serait pas en contradiction avec l'intérêt communal.

Ont été reconnus coupables de prise illégale d'intérêt :

- un conseiller général participant au vote d'une délibération octroyant une subvention à une association qu'il avait créée avec sa femme et son fils (Cass. Crim. 19 mai 1999, n°98-80726).
- une adjointe au maire prenant part à un vote au sein du conseil municipal pour se prononcer sur l'attribution d'une subvention à une association dont elle était la directrice salariée : « la prévenue a pris un intérêt direct dans une entreprise dont elle avait, au temps de l'acte, la surveillance et l'administration » (Cass. Crim. 10 avril 2002, n°01-85613).

# RÉFÉRENCES



Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association.

Loi n° 2000-321 du 12 janvier 2000 modifiée relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (JO, 13 avril 2000, p.5646).

Ordonnance n°2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession

Décret n° 2016-88 du 1er février 2016

Ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics

Décret n°2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics

Décret n°2001-495 du 6 juillet 2001 relatif au seuil au delà duquel une convention doit être établie.

Art L 1411-1 du Code général des collectivités locales

Circulaire du 18 janvier 2010 sur les relations entre les pouvoirs publics et les associations : conventions d'objectifs et simplification des démarches relatives aux procédures d'agrément (JO, 20 janvier 2010, p.1138).

[www.economie.gouv.fr](http://www.economie.gouv.fr)

[www.association.gouv.fr](http://www.association.gouv.fr)