

# SÉCURISER LES CONVENTIONS entre CENTRES SOCIAUX et COLLECTIVITÉS LOCALES.

Une approche  
juridique



Fédération des Centres  
Sociaux et Socioculturels  
de France

En 2016 et 2017, les fédérations de Rhône-Alpes sont alertées par des centres sociaux. Certains d'entre eux sont confrontés à des contrôles accrus, émanant notamment des chambres régionales des comptes, mais aussi des services des Préfectures qui réalisent des contrôles de légalité des délibérations et conventions prises par les collectivités.

- Un régime de la subvention peu ou mal connu,
- Des conventions parfois "un peu datées" ou mal rédigées,
- Des techniciens de collectivités parfois mieux formés à construire des marchés publics...

Tous les ingrédients sont là pour mettre en difficulté le centre social sur son territoire !

Le présent document a d'abord pour objet de permettre aux fédérations de mieux accompagner les centres sociaux dans l'appréhension de leurs relations avec les collectivités territoriales. Il se veut être un "tour d'horizon" des enjeux et des problématiques juridiques à anticiper.

*"Nul n'est censé ignorer la loi"*. Ce vieil adage, qui est en fait une fiction juridique, nous encourage néanmoins à collectivement "monter d'un cran" notre niveau de connaissance, afin de permettre des décisions éclairées et éclairantes, dans l'accompagnement des centres sociaux et des habitants de nos territoires. Nous espérons que les pages qui suivent, rédigées par le **Cabinet d'Avocats Axiome**, permettront cela.

Un outil au service des fédérations, dans l'accompagnement des centres sociaux, vers des pratiques moins risquées juridiquement.

Fabrice GOUT, URACS, décembre 2018

# Sécuriser les conventions entre centres sociaux et collectivités locales

Une approche  
juridique



# TABLE DES MATIÈRES

Propos liminaire : cahier des charges

Introduction : Les raisons d'un tel guide

Contrôles accus des chambres régionales des comptes

Nécessité de revoir ou d'adapter le cadre des relations entre centres sociaux et collectivités

Profiter des évolutions de l'économie sociale et solidaire en limitant les risques

01

## ÉVITER LES RISQUES ET SÉCURISER LES RELATIONS

A

Savoir détecter les risques...

- 1) L'association transparente p.10
- 2) La gestion de fait p.13
- 3) Les risques liés à la commande publique p.14

B

...Connaître les sanctions

- 1) Pour les élus p.15  
Le détournement de fonds publics par négligence  
La prise illégale d'intérêts
- 2) Pour les dirigeants des centres sociaux p.17  
La gestion de fait  
Le délit de favoritisme  
Le détournement de fonds publics
- 3) Pour les centres sociaux p.19

C

...Pour mieux les éviter

- 1) Le discours à tenir aux élus : une information claire sur leur place, leur rôle, et celui des centres sociaux p.20
- 2) Savoir renoncer à certains acquis et à certaines habitudes p.22
- 3) Être porteur de projets et répondre aux besoins sociaux en associant les collectivités p.24

## A

## Rappeler aux collectivités le rôle clef des centres sociaux

- 1) Le centre social : LA structure susceptible de résoudre les problématiques sociales actuelles p.27
- 2) Les objectifs et missions des centres sociaux p.28
- 3) Le caractère associatif des centres sociaux p.30

## B

## Le cadre des relations

- 1) Le cadre de la charte fédérale p.31
- 2) La mise en place de conventions précises... mais pas trop ! p.32
- 3) Les conditions d'une bonne collaboration p.36

## C

## Le financement des centres sociaux : les subventions

- 1) La définition de la subvention et ses critères p.37
- 2) L'intérêt de la subvention p.39
- 3) Le bon usage de la subvention p.40

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE

## PROPOS LIMINAIRE : CAHIER DES CHARGES

Le présent guide a pour objet de permettre aux centres sociaux d'appréhender convenablement les risques induits par leurs champs d'interventions et leurs relations avec les collectivités territoriales.

Ainsi, certains risques juridiques existants doivent être, pour certains, rappelés, voire pour d'autres, portés à leur connaissance.

Ce guide ne prétend pas à un développement exhaustif des problématiques juridiques abordées mais se veut être un « tour d'horizon » des enjeux et problématiques juridiques à anticiper.

Celui-ci doit, en effet, être appréhendé comme un outil permettant d'alerter les centres sociaux, et d'orienter, autant que faire se peut, leurs pratiques vers une efficacité et une sécurité juridique accrue.

## Introduction :

# Les raisons d'un tel guide

→ Contrôles accrus des chambres régionales des comptes

La raréfaction des deniers publics, notamment, et surtout l'utilisation qui peut en être faite, conduisent aujourd'hui à un contrôle accru, par les Chambres régionales des comptes, des organismes subventionnés. Au-delà du strict contrôle des comptes des associations, et a fortiori, et par voie de conséquence, des comptes des centres sociaux, le contrôle opéré par les juridictions financières peut porter sur d'autres aspects, souvent en lien avec la problématique de la gestion budgétaire.

Les chambres régionales des comptes, juridictions financières prégnantes, exercent un contrôle de plus en plus important portant sur les subventions perçues par les associations, mais apprécient également des relations juridiques existantes entre collectivités et lesdites associations.

Ce contrôle concerne, bien évidemment, les relations instituées entre collectivités territoriales et centres sociaux.

Tel a par exemple été le cas s'agissant du versement de subventions à un centre social susceptible d'être qualifié d'association transparente<sup>1</sup> (cf. infra).

Ce contrôle est également accru s'agissant des relations contractuelles nouées entre collectivités et associations, les chambres régionales des comptes n'hésitant pas à interroger certaines communes sur le respect de la frontière établie en matière de subvention et de commande publique<sup>2</sup>.

Enfin, les Chambres régionales des comptes sont également susceptibles d'apprécier et d'interpeler sur l'éventuelle confusion des rôles d'administrateur du centre social et d'élus au conseil municipal, qui peut poser d'importantes difficultés<sup>3</sup>.

Ce contrôle accru justifie, en conséquence, la nécessité de sécuriser le cadre des relations entre centres sociaux et collectivités locales.

---

1. CRC Auvergne, Rhône-Alpes, 19 septembre 2016, KAR D163617 KJF

2. CRC Auvergne, Rhône-Alpes, 23 décembre 2016, KAR D164941 KJF

3. CRC Auvergne, Rhône-Alpes, 19 septembre 2016, KAR D163617 KJF

## → Nécessité de revoir ou d'adapter le cadre des relations entre centres sociaux et collectivités

Au regard de ce qui précède, il est constant que le cadre des relations entretenues par les centres sociaux avec les pouvoirs publics doit être revu et adapté aux mouvances juridiques et politiques contemporaines.

Les conventions régissant les relations entre centres sociaux et collectivités, en matière de subvention par exemple, doivent constituer le support d'une amélioration et d'une sécurisation des relations existantes ou à établir.

Dans le même sens, de nouveaux outils ont été créés au bénéfice des collectivités dont doivent se saisir les centres sociaux, tel que le recueil d'initiatives institué par la circulaire n°5811-SG du 29 septembre 2015 dite « Valls ».

Au demeurant, la sécurisation des relations entre collectivités et centres sociaux semble nécessairement passer par une attention accrue des élus sur les risques encourus en matière pénale, lorsqu'ils sont membres ou administrateurs des centres sociaux (cf. infra).

Dans le même sens, les risques encourus en matière de commande publique, et notamment de requalification des montages contractuels, doivent également être appréhendés (cf. infra).

L'institution de relations pertinentes et sécurisées devrait également être permise et encouragée par les évolutions de l'économie sociale et solidaire.

## → Profiter des évolutions de l'économie sociale et solidaire en limitant les risques

La volonté d'instaurer une économie sociale et solidaire a été réaffirmée par l'adoption de la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014.

Le texte définit cette notion d'économie sociale et solidaire comme « (...) *un mode d'entreprendre et de développement économique adapté à tous les domaines de l'activité humaine auquel adhèrent des personnes morales de droit privé (...)* » qui remplissent un certain nombre de conditions cumulatives.

Les centres sociaux, gérés principalement sous la forme associative relevant de la loi du 1er juillet 1901<sup>4</sup>, en raison de leur absence de poursuite de but lucratif, de leur mode de gouvernance, et des services qu'ils offrent, s'inscrivent nécessairement et pleinement dans ce dynamisme de l'économie sociale et solidaire.

Cette même loi du 31 juillet 2014 offre également une définition légale, ayant longtemps fait défaut, de la subvention<sup>5</sup> moyen de financement majoritaire des centres sociaux.

Elle est également à l'origine de la mise en place d'un formulaire unique de demande de subvention, dont les caractéristiques sont prévues par décret<sup>6</sup>.

Ces nouveaux outils, listés de manière non exhaustive mais qui peuvent constituer de véritables pistes de réflexion, doivent être utilisés par les centres sociaux, bien qu'ils ne permettent pas à eux seuls de prévenir les risques existants dans le cadre des relations établies entre les associations et les collectivités.

---

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

5. Article 59 de la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire

6. Décret n° 2016-1971 du 28 décembre 2016 précisant les caractéristiques du formulaire unique de demande de subvention des associations

# ÉVITER LES RISQUES ET SÉCURISER LES RELATIONS

01

Les relations constituées entre les centres sociaux et les collectivités publiques, principales sources de financement, peuvent conduire à des risques qu'il convient de valablement identifier afin de les prévenir.

## A

# SAVOIR DÉTECTER LES RISQUES...

Trois principaux risques, ci-après décrits, existent et sont susceptibles de concerner les centres sociaux.

## 1) L'association transparente

La majeure partie des centres sociaux de l'UNION RHÔNE-ALPES DES CENTRES SOCIAUX est gérée sous forme associative et relève des dispositions de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association.

Ainsi, les ressources des centres sociaux sont majoritairement constituées de subventions, octroyées notamment par les collectivités publiques, et principalement les communes<sup>7</sup>.

Dès lors, dans l'exercice de leurs missions transversales (activités économiques solidaires, activités pour petite enfance, mobilité, logement, emploi, santé...), les centres sociaux sont confrontés au maniement et à la gestion de deniers publics.

Ce seul constat impose une attention particulière sur divers points, telle que la potentielle qualification d'association dite « transparente », ou la notion de gestion de fait.

Les associations sont qualifiées de « transparentes » lorsqu'elles entretiennent des liens particuliers avec les collectivités publiques.

De tels liens conduisent à considérer que l'association ne dispose en réalité d'aucune autonomie pleine et entière, la collectivité étant réputée agir.

7. SENACS, SYSTÈME D'ÉCHANGES NATIONAL DES CENTRES SOCIAUX, Enquête 2015-2016, données 2014

## 3 indices pour identifier la **TRANSPARENCE** d'une association<sup>8</sup> : (dégagés par le Conseil d'Etat)



L'organisme a été **créé par** la collectivité publique



L'**organisation** et le **fonctionnement** de l'organisme sont contrôlés par la collectivité publique



L'essentiel de **ses ressources** est procuré par la collectivité publique.

Dans un tel cadre, l'association est considérée comme gérant elle-même la mission de service public qui lui est dévolue et doit, à ce titre, observer de nombreuses règles, notamment en matière de commande publique ou de comptabilité publique.

### Exemple

Dans l'affaire tranchée par le Conseil d'Etat, il a été considéré que **le contrat conclu entre une association et un prestataire de service relatif à la sécurité de la patinoire et de la piscine municipales dont elle avait la gestion présentait un caractère administratif.**

Dans ce contexte, il a été considéré que l'association, qualifiée de transparente, au regard des critères ci-dessus émis, et ce faisant, apparentée à un service de la commune, avait conclu un marché public avec la Société en charge de la sécurité des enceintes municipales.

Dès lors, l'association était tenue de respecter les règles de publicités et de mise en concurrence imposés par les textes applicables en matière de **commande publique.**

### Exemple

Une chambre régionale des comptes a considéré qu'une **association de centres sociaux et culturels présentait les caractéristiques d'une association transparente**, en raison d'une importante subvention de fonctionnement octroyée par la municipalité (plus de 600 000 €), de la mise à disposition gratuite des locaux (et prises en charge de l'intégralité des dépenses courantes : eau électricité, abonnements téléphoniques...) et de personnels par la municipalité au bénéfice de l'association, ou encore résultant de la participation d'élus communaux à ses organes de gouvernance (5 élus au conseil municipal)<sup>9</sup>.

8. CE, 21 mars 2007, n°281796

9. CRC Auvergne, Rhône-Alpes, 19 septembre 2016, KAR D163617 KJF

## Exemple

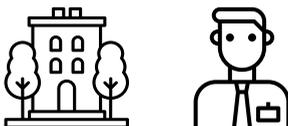
En revanche, la **qualification d'association transparente a été exclue s'agissant d'une association en charge du développement d'infrastructures et de services de télécommunication et de communication** présidée par le vice-président d'un conseil général et disposant de locaux au sein de cette collectivité.

En effet, les juges ont constaté que l'association n'avait pas été créée à la seule initiative du conseil général mais également d'une commune et d'un conseil régional.

En outre, la Cour a relevé que le conseil d'administration de l'association comportait 10 membres, dont trois élus au sein des collectivités créatrices, mais également 7 membres élus par les autres membres de l'association au nombre desquelles figurent des entreprises privées.

Enfin, dans cette affaire, nonobstant un subventionnement important, il n'a manifestement pas été démontré que le conseil général procurait l'essentiel des ressources de l'association.

En conséquence, la qualification d'association transparente a été écartée<sup>10</sup>.



Le **critère des ressources** peut également être caractérisé à l'occasion de la **mise à disposition de locaux** au centre social par une collectivité.

En effet, il convient sur ce point de rappeler qu'une telle mise à disposition constitue une **subvention en nature**, et participe, indirectement mais incontestablement, à procurer au centre social une part de ressource.

Par ailleurs, mais dans le même sens, la **mise à disposition de fonctionnaires** au bénéfice d'un centre social constitue également une forme de ressource procurée par la collectivité. Ce type de mise à disposition peut également constituer un indice de nature à démontrer le contrôle potentiel exercé par la collectivité sur l'association.

Or, il convient, ainsi qu'il a été vu, de rappeler que les critères des ressources et du contrôle constituent des indices d'identification d'une **association transparente**.

Par ailleurs, une telle qualification d'association transparente peut également déboucher sur la caractérisation d'une **situation de gestion de fait**.

10. CAA NANCY, 2 août 2012, N°11NC01427

11. Article 60-XI de la loi de finances n°63-156 du 23 février 1963

12. CRC du Nord-Pas-de-Calais, Picardie, 8 janvier 2015, Jugement n°2014-0045

## 2) La gestion de fait

En raison du maniement de fonds publics issus principalement de subventions publiques, **et en raison de leur potentielle qualification d'association transparente, les dirigeants des centres sociaux doivent veiller à ne pas être considérés comme comptables de fait.**

La définition de la gestion de fait trouve sa source dans la loi, et se manifeste par la violation des règles applicables en matière de comptabilité publique<sup>11</sup>.

Elle se caractérise par le recouvrement ou le maniement (dépenses et recettes) de fonds publics en l'absence de qualité de comptable public ou en l'absence de contrôle d'un comptable public sur les opérations effectuées.

Une telle problématique doit être portée à l'attention des associations, a fortiori des centres sociaux, gestionnaires de fonds publics et susceptibles de revêtir au demeurant la qualité d'association transparente (cf. supra).

### Exemple

**Une situation de gestion de fait a été caractérisée dans le cadre d'un voyage organisé par l'association transparente d'un lycée consécutivement à l'octroi d'une subvention régionale<sup>12</sup>.** Dans le cadre de cette affaire, un lycée public a octroyé une subvention à une association ; subvention initialement versée en partie par une Région pour la réalisation d'un voyage culturel.

Il a été considéré que cette association revêtait le caractère d'une association transparente et que les deniers alloués par le Lycée avaient été irrégulièrement extraits de sa caisse.

En conséquence, l'ordonnateur et l'agent comptable ont été qualifiés de gestionnaires de fait, au contraire toutefois des membres de l'association tenus dans l'ignorance des conditions de versement des fonds au bénéfice de l'association.

→ Une attitude précautionneuse apparaît indispensable, la Cour régionale des comptes appréciant la qualification et les conséquences d'une gestion de fait<sup>13</sup>.

En pareille matière, les gestionnaires de fait sont traditionnellement considérés comme débiteurs conjoints et solidaires à l'égard de l'organisme duquel émane les fonds publics irrégulièrement maniés. Ainsi, **les gestionnaires de fait peuvent se voir condamner à reverser les sommes irrégulièrement maniées et ce, au moyen de leurs propres deniers.** Cette obligation peut, au demeurant, être assortie d'une amende, outre d'éventuelles poursuites pénales.

Au demeurant, des difficultés peuvent également se poser en matière de commande publique.

13. CRC de la Réunion, 17 décembre 2015, jugement n°2015-009

14 CE, 21 mars 2007, n°281796 précité

15 Ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et son décret d'application n°2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics

### 3) Les risques liés à la commande publique



La qualification d'association transparente implique d'importantes conséquences en matière de droit de la commande publique.

En effet, **une association transparente, considérée comme le simple démembrement d'une collectivité, est à ce titre astreinte au respect des règles de la commande publique s'agissant des contrats qu'elle conclue à titre onéreux pour satisfaire ses besoins.**

Or, l'irrespect du corpus normatif applicable en matière de commande publique est susceptible de caractériser bon nombre d'actes réprimés par le Code pénal (cf. infra).

Dès lors que l'association est considérée transparente, et donc, qu'elle a été créée à l'initiative d'une personne publique qui contrôle l'essentiel de ses ressources, ainsi que son organisation et son fonctionnement, elle est soumise au respect des règles de la commande publique<sup>14</sup>.

En conséquence, les centres sociaux, lorsqu'ils sont susceptibles d'être qualifiés d'associations transparentes, doivent impérativement respecter les règles applicables en matière de marchés publics, telles qu'elles sont énoncées par les récents textes applicables en la matière<sup>15</sup>.

Cette problématique relative à la commande publique concerne également le champ d'intervention des centres sociaux, qui sont confrontés à une marchandisation des services qu'ils rendent, et susceptibles d'entrer dans leur champ d'intervention<sup>16</sup>.

**Il n'est en effet plus rare que les activités des centres sociaux soient contractualisées et relèvent dès lors du droit de la commande publique.**

Il en va ainsi s'agissant d'activités dont la gestion est confiée à un tiers dans le cadre de contrats de délégation de service public.

Tel est, notamment, le cas des **activités liées à la petite enfance ou aux centres de loisirs.**

#### Exemple

Ainsi, une commune du RHONE a indiqué à un centre social son souhait de confier la gestion d'une crèche municipal par la conclusion d'une délégation de service public.



Ce faisant, au regard d'une frontière de plus en plus ténue entre contrats relevant de la commande publique et subvention (cf. infra), et d'une qualification d'association transparente en hausse, les risques existants en la matière doivent être valablement appréhendés par les centres sociaux.

16. Manu BODINIER, Marchés publics et centres sociaux associatifs, Document de travail de l'union régionale des centres sociaux Rhône-Alpes, novembre 2010, 20p.

17. Article 432-15 du code pénal

## CONNAÎTRE LES SANCTIONS...

Sans prétendre à l'exhaustivité, les risques ci-dessous évoqués méritent d'être rappelés. Un certain nombre de risques, essentiellement en matière pénale, sont susceptibles de peser tant sur les élus que sur les dirigeants des centres sociaux, voire sur les centres sociaux eux-mêmes.

### 1) Pour les élus

**Les élus, notamment des conseils municipaux, sont parfois membres des conseils d'administration des centres sociaux, et entretiennent d'étroits liens avec eux.** Cette implication, certes louable en considération des importantes missions exercées par les centres sociaux, n'en demeure pas moins risquée pénalement.

Tout l'enjeu consiste en conséquence, à identifier les risques encourus, dans un but éminemment préventif.

#### → Le détournement de fonds publics par négligence

Si les actions judiciaires engagées sur le fondement du détournement de fonds publics par négligence sont peu répandues, ce risque ne doit pour autant pas être occulté.

En effet, le délit de détournement de fonds publics par négligence pourrait être caractérisé et reproché à un élu, membre d'un centre social.

Tel pourrait être le cas si la subvention octroyée par une collectivité devait être utilisée à des fins étrangères aux motifs ayant justifié son attribution. Ce délit, est fermement réprimé par le code pénal, puisqu'il est passible d'une peine de dix ans d'emprisonnement et de 1 000 000 d'euros dont le montant est porté au double du produit de l'infraction<sup>17</sup>.

#### → La prise illégale d'intérêt

La prise illégale d'intérêt est l'un des délits les plus courants en matière de droit pénal de la commande publique, en raison des liens étroits pouvant exister entre les associations et les collectivités publiques. Les élus dirigeants, voire les « simples membres » d'un centre social, sont susceptibles d'être poursuivis sur ce fondement.

Ainsi, c'est le cas d'un élu membre d'une association, qui joue un rôle dans le processus d'attribution d'une subvention. Une confusion pourrait, en effet, s'opérer entre les fonctions d'administrateur et d'élu de la collectivité<sup>18</sup>.

## Exemple

Dans une affaire, il a été considéré que la confusion des rôles d'administrateurs de l'association et d'élus du conseil municipal était entretenue par l'absence de déport automatique des élus siégeant au conseil d'administration de l'association des centres sociaux et culturels lors de l'attribution des subventions ou des acomptes de subventions.

L'idée sous-jacente, est de **considérer qu'un élu de la commune ne doit pas attribuer un avantage quelconque à une association dans laquelle il intervient par ailleurs**. Ce faisant, et dès lors que les intérêts personnels de l'élu ne se confondent pas avec les intérêts de la généralité des habitants de la commune, il sera considéré comme intéressé à l'affaire<sup>19</sup>.

Il a été considéré que le maire d'une commune, par ailleurs président d'une association, était intéressé à l'affaire par laquelle un bail portant sur un ensemble immobilier appartenant à la Commune avait été attribué à l'association qu'il présidait. Plus particulièrement, il a été considéré que les intérêts du maire, à l'origine du projet de bail, et rapporteur du projet devant le conseil municipal, ne se confondaient pas avec les intérêts de la généralité des habitants de la commune.

Au demeurant, un tel délit peut conduire à la caractérisation d'une **prise illégale d'intérêt**, lourdement réprimée par le Code pénal<sup>20</sup>, que le juge n'hésite pas à sanctionner<sup>21</sup>.

Dans une affaire, plusieurs maires adjoints, et un conseiller municipal d'une commune ont été condamnés à une peine d'amende en raison de leur participation aux votes attribuant des subventions aux associations municipales ou intercommunales qu'ils présidaient.

**Outre une condamnation pénale, l'élu peut également se voir infliger une peine d'inéligibilité<sup>22</sup>.**

En l'espèce, le maire d'une commune avait confié à une société (par ailleurs dirigée par son époux) les travaux de peinture et de carrosserie des véhicules municipaux). En conséquence, le maire a été reconnu coupable de prise illégale d'intérêt, peine à laquelle s'est ajoutée une peine complémentaire. En effet, le prévenu a été condamné à une peine d'interdiction de droit de vote et d'éligibilité pour une durée d'un an.

En conséquence, et en raison du large éventail d'incrimination existant, les élus, également dirigeants, voire « simples membres » de centres sociaux, doivent adopter une approche rigoureuse et prudentielle dans le cadre de l'exercice de leurs différentes fonctions.

D'importants risques pèsent également sur les dirigeants des centres sociaux.

19 CE, 16 décembre 1994, n°145370

20 Article 432-12 du code pénal

21 Cass. Crim., 22 octobre 2008, n°08-82068

22 Pour un exemple, voir CA VERSAILLES, 14 janvier 2005, n°2003-00960P

## 2) Pour les dirigeants de centres sociaux

### → La gestion de fait



**Le dirigeant d'une association transparente peut se voir reconnaître la qualité de comptable de fait de la collectivité qui subventionne son association** (cf. supra).

Tel peut être le cas **lorsque le dirigeant manie, en dépenses ou en recettes, des deniers publics, en l'absence de mandat prévu à cet effet**, et alors que l'association ne dispose pas d'autonomie par rapport à la collectivité publique<sup>23</sup>.

### Exemple

Une association et un maire honoraire et ancien Président d'une association ont été déclarés gestionnaires de fait en raison de son rôle d'ordonnateur des subventions communales versées à l'association mais également de son rôle dans l'emploi des fonds, et ce, en l'absence d'autonomie de l'association<sup>24</sup>.



Lorsqu'un gestionnaire de fait est identifié comme tel, **ce dernier peut être condamné à rembourser la commune sur ses propres deniers**.

Outre une condamnation financière par la Chambre régionale des comptes, les conséquences peuvent également être particulièrement importantes au plan pénal

En effet, **le dirigeant pourrait également se voir reprocher une usurpation des fonctions de comptable public**<sup>25</sup>.

### → Le délit de favoritisme

Le délit de favoritisme est également susceptible d'être caractérisé.

Il sera essentiellement constitué si les centres sociaux, susceptibles d'être assimilés à des associations transparentes, s'abstiennent de respecter les règles applicables en matière de **commande publique**, par la conclusion, notamment, de contrats de gré à gré.

Ainsi, si un centre social devait conclure un contrat à titre onéreux pour satisfaire ses besoins, et normalement soumis aux règles de la commande publique, le délit de favoritisme pourrait être caractérisé à l'encontre du dirigeant du centre social « transparent », ayant participé à la conclusion du contrat sans formalisme préalable (publicité et mise en concurrence).

23 Question écrite n° 19932 de M. Jean Louis Masson, publiée dans le JO Sénat du 20/10/2005- page 2696

24 CRC RHONE-ALPES, 17 juin 2003, jugement n°2003-05 GF

25 Article 433-12 du code pénal



En conséquence, dès lors que les indices de qualification d'une association transparente sont susceptibles d'être remplis par un centre social, **la question du respect des règles de la commande publique doit automatiquement se poser.**

En effet, si les règles prescrites devaient être enfreinte lors de la conclusion d'un contrat soumis au corpus normatif applicable en matière de commande publique, le délit de favoritisme pourrait être caractérisé.

**Or, le code pénal prévoit une lourde peine pour un tel manquement au devoir de probité<sup>26</sup>.**

→ Le détournement de fonds publics



Un dirigeant de centre social peut, également, se voir reprocher la commission du délit de détournement de fonds publics, notamment dans le cadre d'une association transparente.

Un tel délit pourrait être **constitué si la subvention octroyée par une collectivité devait être utilisée à des fins étrangères aux motifs ayant justifié son attribution.**

## Exemple

Un tel détournement pourrait être **caractérisé si une subvention publique devait servir au paiement d'indemnités kilométriques non justifiées au sein de la convention de subventionnement ou à l'acquisition d'objets ou de prestations sans aucun lien avec l'objet de la subvention** : achat d'un appareil photo, achats de billets pour la visite d'un monument, achats de billets d'avion pour un voyage privé... Au demeurant, un abus de confiance pourra également être retenu<sup>27</sup>.

Force est de constater que la responsabilité pénale des dirigeants d'association peut donc être engagée sur de nombreux fondements. Tel est également le cas s'agissant des centres sociaux eux-mêmes.

26. Article 432-14 du code pénal

27. Cass. Crim, 3 juin 2015, n°14-82082

### 3) Pour les centres sociaux

En raison de leur qualité de personne morale, les centres sociaux peuvent également voir, au-delà de leur responsabilité civile, leur responsabilité pénale engagée. Ainsi, **la responsabilité pénale du centre social pourra être mise en jeu en raison des infractions commises pour son compte, par ses organes ou représentants**<sup>28</sup>.

Au-delà des peines contraventionnelles encourues, les peines susceptibles d'être infligées aux personnes morales, et par voie de conséquence, aux centres sociaux sont très diversifiées<sup>29</sup> :

- Dissolution du centre social
- Interdiction d'exercice d'activités professionnelles ou sociales
- Placement sous surveillance judiciaire
- Interdiction d'émission de chèques
- Interdiction de perception d'aides publiques
- ...



En conséquence, il convient, pour le centre social, de porter une attention particulière à tous les actes (de gestion notamment) accomplis par ses représentants et dirigeants pour son compte, a fortiori, dans le cadre d'une éventuelle transparence. Au demeurant, le centre social pourra également être considéré comme gestionnaire de fait, dès lors que les personnes morales sont susceptibles de tomber sous le coup d'une telle qualification<sup>30</sup>.

#### Exemple

Une association, considérée comme transparente, ayant encaissé des subventions municipales et des recettes en provenance de l'exploitation d'un immeuble communal, sans convention et d'une manière ne permettant pas de déterminer en quoi les recettes dégagées à l'occasion de son activité ne devaient pas revenir à la commune, a vu sa responsabilité engagée.

L'association a, en conséquence, été déclarée comptable de fait.

Ces risques, qu'ils pèsent sur les élus, dirigeants, ou sur les centres sociaux eux-mêmes doivent être circonscrits.

28. Article 121-2 du code pénal

29. Article 131-39 du code pénal

30. CRC Rhône-Alpes, 17 juin 2003, jugement n°2003-05 GF

## POUR MIEUX LES ÉVITER

Il est possible de prévenir les risques pesant tant sur les élus, sur les dirigeants des centres sociaux, que sur les centres sociaux eux-mêmes. Une telle réduction des risques passe nécessairement par le rappel, aux élus, de leur rôle, élus qui doivent savoir renoncer à certains acquis ou habitudes, sans toutefois être exclus des projets portés par les centres sociaux.

### 1) Le discours à tenir aux élus :

Une information claire sur leur place, leur rôle et celui des centres sociaux

**La limitation des risques passe par une information des élus, et notamment le rappel des missions des centres sociaux et celles des collectivités.**

En effet, il apparaît indispensable de rappeler aux élus le rôle des centres sociaux qui converge parfois avec les compétences dévolues aux collectivités.



Tel peut, par exemple, être le cas dans le domaine de la petite enfance (gestion d'une crèche) ou dans celui des activités de de loisirs.



Il convient, en outre, de rappeler aux élus que les centres sociaux doivent être porteurs du projet entrepris et que l'intérêt local auquel peut répondre le projet ne doit toutefois pas conduire à une ingérence de la collectivité.

- Toute la subtilité sera pour les centres sociaux d'être instigateurs des projets portés.
- Cette exigence revêt une importance capitale, dans la mesure où elle est susceptible d'exclure la qualification de contrat relevant de la commande publique<sup>31</sup>.

<sup>31</sup>. CE, 6 avril 2007, n°284736

## Exemple

Dans cette optique, une commune avait attribué des subventions à une association. Saisie de cette affaire, la Cour administrative d'appel avait annulé les délibérations octroyant les subventions, jugeant que la mission confiée à l'association présentait le caractère d'une mission de service public qui ne pouvait être subventionnée que sur le fondement d'une délégation de service public.

Le Conseil d'Etat annule l'arrêt et considère que la mission exercée par l'association ne justifiait pas la conclusion d'un contrat de délégation de service public en raison des considérations suivantes :

- Accomplissement de l'activité sous la seule responsabilité de l'association sans que la collectivité à l'origine du subventionnement n'en contrôle le contenu ;
- Exercice de l'activité sous la seule initiative de l'association.

Il convient également de rappeler aux élus **les subtilités existantes entre les régimes juridiques de la subvention et des contrats de la commande publique**, mais également d'attirer leur attention sur le **risque de requalification**.

- Dans ce cadre, **l'initiative du projet** à l'appui duquel l'allocation d'une subvention sera sollicitée **devra être portée par le centre social**, sans pour autant qu'il ne soit contraint, en échange, de justifier du contenu de son activité auprès de la collectivité.
- Dans le même sens, l'action menée par un centre social bénéficiant d'une subvention publique, mais contraint de respecter un cahier des charges trop précis en échange de l'allocation **pourra voir son action qualifiée de prestation de service en contrepartie du paiement d'un prix**.
- Ainsi qu'il sera vu, si le principe du subventionnement présente de nombreux avantages (cf. infra), **il ne saurait conduire à une mainmise des élus dans la gestion de l'association, et en aucun cas conduire à l'élaboration d'un cahier des charges constitutif d'une contrepartie**.
- Enfin, **le principe de l'octroi d'une subvention ne doit pas s'analyser comme le paiement d'un prix en contrepartie d'une prestation réalisée par le centre social**. Si tel devait être le cas, la requalification en marché public serait grandement susceptible d'intervenir.

Il convient, de rappeler qu'un **centre social susceptible d'être qualifié d'association transparente est contraint de respecter les règles applicables en matière de commande publique** (cf. supra). La prévention de tels risques, passe aussi par la **capacité des élus à renoncer à certains acquis**.

## 2) Savoir renoncer à certains acquis

... et à certaines habitudes

Les relations nouées entre les élus et les associations peuvent présenter, au-delà des risques politiques, d'importants risques juridiques (cf. supra).

Afin d'anticiper ces risques, les élus doivent adopter une attitude conduisant à les restreindre.

**Dans le but d'éviter la qualification d'association transparente, soumise aux règles de la commande publique, les centres sociaux doivent rappeler qu'ils sont à l'initiative des projets qu'ils portent.**

La répartition de ces rôles doit en effet conduire à l'autonomie de gestion des centres sociaux, dont la majeure partie des financements est parfois assurée par les collectivités territoriales.

En conséquence, et bien que **la collectivité bénéficie d'un droit de regard sur l'action menée** par le centre social pour justifier de la bonne utilisation des financements octroyés, **ce droit de regard ne doit pas être outrepassé** et dériver vers un contrôle manifestement excessif et infondé.

- Ici réside tout l'enjeu des missions consignées au sein des **conventions pluriannuelles** et assignées aux centres sociaux en contrepartie des financements assurés par les collectivités publiques.
- La collectivité doit, nonobstant le financement public majoritaire, limiter son contrôle de l'organisation et du fonctionnement du centre social. En jurisprudence, l'indice du contrôle de l'organisation et du fonctionnement de l'association est souvent mis en exergue par la composition des organes de direction de l'association (conseil d'administration, bureau exécutif...).
- Ainsi, et bien qu'il soit stratégiquement opportun de bénéficier d'élus au sein de l'association, cet intérêt ne se recoupe toutefois pas avec les risques juridiques induits par une présence trop prégnante.

Il convient, également, de prendre garde à ce que l'élu, membre de l'association, n'interfère pas excessivement en cette qualité au sein des centres sociaux.

Le rôle des élus dans l'octroi de subvention aux associations dont ils sont membres ou lorsqu'ils ont un intérêt personnel en jeu, doit également être circonscrit.

Sur ce point, il convient de rappeler que **sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en est l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires**<sup>32</sup>.

<sup>32</sup>. Article L2131-11 du code général des collectivités territoriales

La jurisprudence a précisé l'étendue de ces restrictions :

## Exemple

Un maire, également dirigeant d'une association, ne peut prendre part au vote de la délibération dont l'objet concerne l'association dont il est membre ou représentant pour lui un intérêt personnel<sup>33</sup>.



En tout état de cause, et bien que le maire ne prenne pas part au vote de la délibération, il doit être considéré que le vote exercé par des conseillers municipaux, également membres de l'association, est de nature à influencer le vote du conseil municipal et ce faisant, de vicier la délibération<sup>34</sup>.

Il en va également ainsi, lorsqu'un Maire, Président d'une association, a également été rapporteur du projet de délibération devant le conseil municipal<sup>35</sup>.



Si la seule présence d'un conseiller intéressé ne saurait conduire, à elle seule, à l'annulation d'une délibération, sa participation susceptible d'exercer une influence décisive sur le résultat du vote, peut poser des difficultés<sup>36</sup>.

Or, si de telles difficultés devaient effectivement se poser, les financements octroyés aux centres sociaux pourraient faire l'objet d'une demande de restitution.

**Tout l'enjeu réside, en conséquence, dans le choix d'une posture excluant, par principe, toute idée d'ingérence des élus et conseillers municipaux.**



La solution la plus pragmatique et la plus sécurisée juridiquement serait de **déconseiller aux élus et conseillers municipaux d'occuper les rôles clés au sein des centres sociaux** (Président, trésorier...), à tout le moins, lorsque l'objet de l'association entre dans leurs champs d'interventions.



En tout état de cause, l'attention des élus doit être attirée sur la nécessité de ne pas prendre part aux délibérations en lien avec les associations dont ils sont également simple membres.

Dès lors, **les élus et conseillers municipaux, doivent veiller au maintien d'une distance et limiter leur rôle lorsque les délibérations ont trait à des questions relatives aux centres sociaux dans lesquels ils disposent d'un intérêt.**

33. CE, 9 juillet 2003, n°248344

34. Même arrêt

35. CE, 16 décembre 1994, n°145370

36. CE, 26 février 1982, n°12440, n°21704

### 3) Etre porteur de projets

et répondre aux besoins sociaux  
en associant les collectivités

Le centre social doit être l'instigateur des projets qu'il porte.

Mais il est constant que ces projets ne peuvent que difficilement aboutir sans la participation des pouvoirs publics, notamment locaux, également préoccupés par les domaines d'intervention des centres sociaux.

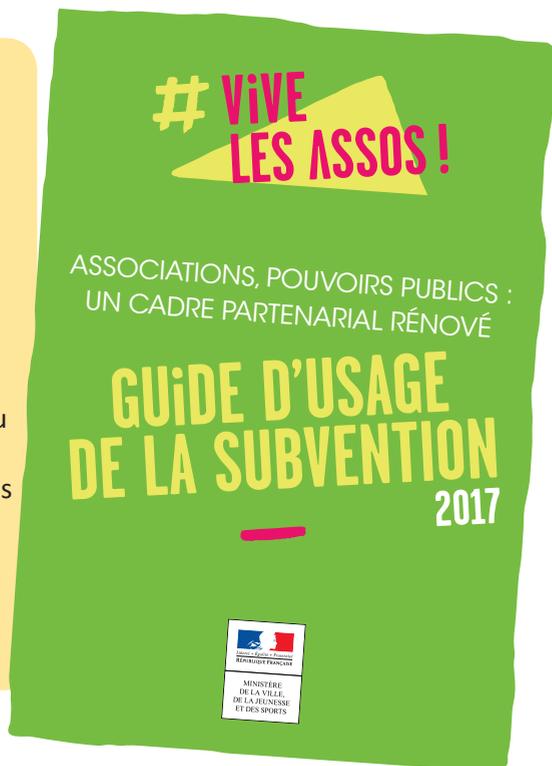
Ainsi, des réunions de travail, ou autres concertations, peuvent permettre une sensibilisation des élus aux projets menés par les centres sociaux et aux problématiques auxquelles ils sont confrontés dans leur accomplissement.

- Face au caractère mercantile accru des missions sociales menées par les centres et l'apparition de marchés toujours plus concurrentiels, l'alerte des élus doit être accentuée s'agissant de la qualité des missions dispensées par les centres sociaux, dont les activités sont dépourvues de toute recherche de profit. Ainsi, il convient de **rappeler aux décideurs locaux la qualité de service offerte par les associations.**

La collaboration indispensable entre les centres sociaux et les collectivités publiques pourra également passer par le **nouvel outil** mis à disposition par la circulaire dite « Valls » du 29 septembre 2015<sup>37</sup>.



Ainsi que le rappelle le **Guide d'usage de la subvention**, le recueil d'initiatives peut constituer un outil d'engagement ou de prolongement des relations contractuelles entre les associations et les collectivités publiques.



De tels **recueils d'initiatives** s'inscrivent dans une **démarche de co-construction**, et consistent, « (...) pour la collectivité locale, à faire émerger des projets associatifs susceptibles de s'inscrire dans l'une de ses politiques publiques, parmi lesquelles figure, le cas échéant, sa politique d'appui aux associations (...)»<sup>38</sup>.

A l'appui de cet outil, la collectivité locale définit ses orientations et objectifs transversaux, à charge pour les associations de proposer des projets dans ce cadre, permettant ainsi de reconnaître « (...) plus largement le rôle joué par les associations dans la mise en oeuvre de l'action publique (...) »<sup>39</sup>.

Le recueil d'initiatives s'inscrit ainsi, et en conséquence, dans une véritable démarche partenariale des collectivités avec les associations et présente l'avantage certain de ne pas assigner de contrepartie précise à l'association.

**Cet outil, à l'instar des conventions conclues entre les associations et les collectivités, doit permettre d'établir une collaboration étroite et pertinente.**

---

37. Circulaire du Premier ministre n°5811/SG du 29 septembre 2015, Annexe 4 : les modalités d'instruction des demandes de subvention

38. Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, Associations, pouvoir publics : le cadre partenarial rénové, Guide d'usage de la subvention, 2017

39. Circulaire du Premier ministre n°5811/SG du 29 septembre 2015, Annexe 4 : les modalités d'instruction des demandes de subvention, Annexe 1

# PÉRENNISER LES RELATIONS

02

Le rôle essentiel joué par les centres sociaux, notamment au niveau local, doit être soutenu avec efficacité par les collectivités publiques.

Les relations entre les centres sociaux et les collectivités publiques doivent en ce sens être pérennisées.

## RAPPELER AUX COLLECTIVITÉS LE RÔLE CLEF DES CENTRES SOCIAUX

En raison de leur caractère associatif, et des objectifs et missions remplies par les centres sociaux, il apparaît indispensable de sensibiliser les collectivités publiques aux différentes problématiques rencontrées.

### 1) Le centre social :

LA structure susceptible de résoudre les problématiques sociales actuelles

Dans un contexte économique, politique, et social hostile, les centres sociaux, dont l'action est articulée autour de trois valeurs de référence :

- la dignité humaine
- la solidarité
- la démocratie<sup>40</sup>

revêtent aujourd'hui une importance considérable au soutien des collectivités publiques.

Ce rôle majeur qui doit être porté à l'attention des collectivités publiques, dont dépendent, la majeure partie des financements (cf. infra).

Les centres sociaux constituent un lieu privilégié, vivier des préoccupations sociales et sociétales actuelles.

Sur ce point, l'intervention des centres sociaux dans divers champs de compétences relevant de collectivités publiques justifie que leur attention soit attirée sur **l'outil idéal que constituent les centres sociaux pour mener à terme des projets d'envergure au niveau local.**



Des réunions de travail pourraient être organisées avec les décideurs locaux afin de rappeler l'intérêt et le rôle des centres sociaux auprès des publics bénéficiaires.

40. Charte fédérale des centres sociaux et socio-culturels de France, Texte adopté par l'Assemblée générale d'Angers (17-18 juin 2000)

## 2) Objectifs et missions des centres sociaux

Les objectifs et missions des centres sociaux recouvrent de très nombreux pans et mettent l'accent sur des préoccupations, à l'échelon local, qui dépassent leur seul champ d'intervention et qui doivent conduire à la participation des collectivités publiques.

La majeure partie des objectifs des centres sociaux caractérise une volonté affichée :

- Amélioration du vivre ensemble
- Réduction de l'individualisme.

Au titre de ces missions, figurent notamment, et de manière non exhaustive : l'**accueil**, l'**épanouissement**, l'**accompagnement** ou encore l'**émancipation**.

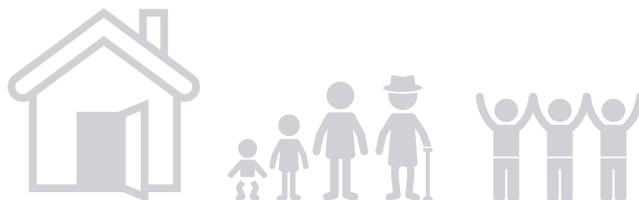
Plus précisément, la circulaire relative à l'animation sociale du 20 juin 2012 rappelle les missions des centres sociaux et identifie :

### 2 missions générales <sup>41</sup> :



« (...) Etre un **lieu de proximité** à vocation globale, familiale et intergénérationnelle, qui accueille toute la population en veillant à la mixité sociale (...) » ;

« (...) Etre un **lieu d'animation** de la vie sociale permettant aux habitants de s'exprimer, de concevoir et de réaliser leurs projets (...) ».



Parallèlement, cette même circulaire identifie :  
**5 missions complémentaires**  
aux missions générales :

1

Organiser une fonction d'accueil et d'écoute des habitants-usagers, des familles et des groupes informels

2

Assurer une attention particulière aux familles et aux publics fragilisés, et le cas échéant leur proposer un accompagnement adapté

3

Développer des actions d'intervention sociale adaptée aux besoins de la population et du territoire

4

Mettre en oeuvre une organisation et/ou plan d'actions visant à développer la participation et la prise de responsabilité par les usagers et bénévoles

5

Organiser la concertation et la coordination avec les professionnelles et les acteurs impliqués dans les problématiques sociales du territoire .



Ces missions sont valablement accomplies par les diverses actions mises en oeuvre par les centres sociaux en **matière d'animations à destination de l'enfance et de la jeunesse, de pratiques culturelles, mais répondent également aux questions sociales les plus essentielles.**

**Ainsi, les centres sociaux entreprennent des actions en matière de logement, de handicap, de vieillissement, d'insertion par l'emploi, ou encore en matière de santé.**

### 3) Le caractère associatif des centres sociaux

Selon l'enquête établie par l'Observatoire des centres sociaux en 2015-2016, 295 centres étaient agréés dans l'ancienne Région RHÔNE-ALPES. Ils peuvent être gérés selon trois principaux modes de gestion : gestion associative, gestion par les collectivités publiques et co-gestion par les collectivités publiques.

Modes de gestion des centres sociaux, pour l'année 2015-2016 :



4%  
en gestion ou  
co-gestion  
CAF.

23%  
par des  
collectivités  
territoriales  
ou CCAS

73%  
des 295 centres agréés  
sont gérés sous  
forme  
associative

→ La gestion associative, régie par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, est la plus répandue.



Le mode de **gestion associative** est parfois décrié par certains, relevant notamment, que l'absence de professionnalisation des membres bénévoles, ou surtout, la baisse, voire le gel des subventions, conduisent à remettre en cause l'avenir d'un tel mode de gouvernance<sup>42</sup>.



Pour autant, il est constant que le mode de gestion associative présente de nombreux avantages, et notamment celui d'offrir une proximité directe aux habitants pour répondre à leurs préoccupations sociales, et leur offrir les possibilités d'une expression et d'une action.



Il est essentiel de rappeler aux décideurs locaux que **les centres sociaux ne sont pas animés par un quelconque but lucratif**, au contraire d'autres acteurs. Or, ce seul constat peut conduire les pouvoirs publics à privilégier le principe d'un subventionnement en lieu et place d'un montage contractuel relevant de la commande publique. **Cette absence de course au profit doit être la garante de l'accomplissement efficient des missions exercées par les centres sociaux.**

Face au constat d'une gestion très majoritairement associative des centres sociaux, leurs relations avec les collectivités publiques doivent être développées et assises de manière pérenne.

42. La lettre du cadre territorial, Les centres sociaux à la dérive, 15 février 2011, n°416

## LE CADRE DES RELATIONS

### 1) Le cadre de la charte fédérale

La charte fédérale a été adoptée par la Fédération des centres sociaux et socio-culturels de France (FCSF) à Angers les 17 et 18 juin 2000.

**Cette charte a notamment pour objet de décrire les valeurs devant guider son action, et a fortiori, l'action des centres sociaux adhérents à la FCSF.**

Trois valeurs sont principalement mises en exergue :

→ **la dignité humaine :**

« reconnaître la dignité et la liberté de tout homme et de toute femme est l'attitude première des acteurs des Centres sociaux et socio-culturels »

→ **la solidarité :**

« considérer les hommes et les femmes comme solidaires, c'est-à-dire comme étant capables de vivre ensemble en société, est une conviction constante des Centres sociaux et socio-culturels depuis leur origine »

→ **la démocratie :**

« Opter pour la démocratie, c'est pour les Centres sociaux et socio-culturels, vouloir une société ouverte au débat et au partage du pouvoir »

Ainsi, et sous l'angle de ces trois valeurs, le centre social se veut être un foyer d'initiatives populaires appuyées par des professionnels et portées par les habitants et ses bénévoles.

## Cette charte constitue, en conséquence, "un acte à la fois politique et stratégique"<sup>43</sup>.

Le texte rappelle la nécessité de prévoir des **programmes d'actions concertées pluriannuels**. Sur ce point, le formulaire de demande d'agrément rédigé par la CAF rappelle parfaitement l'objet du programme pluriannuel. Ce programme constitue, en effet, la feuille de route du centre social et lui permet, notamment :

- « (...) d'**interroger** l'environnement social, économique et institutionnel et ainsi de repérer les caractéristiques et les évolutions de sa zone d'intervention
- d'**engager un bilan** et un diagnostic concertés avec l'ensemble des acteurs concernés en recueillant leurs observations et les enjeux communs pour le territoire
- de **définir des objectifs** prioritaires et d'élaborer un projet social global décliné en plan d'actions en réfléchissant d'emblée à ses modalités d'évaluation (...) »

Ainsi, **ce programme pluriannuel conditionne l'obtention de l'agrément de la CAF**, et apparaît indispensable au bénéfice de subventionnement.



C'est dans ce cadre, conformément aux valeurs qui doivent guider leur action, que la mise en place des conventions entre les centres sociaux et ses partenaires, collectivités publiques notamment, doit être efficiente.

## 2) La mise en place de conventions

précises... mais pas trop !

La mise en place d'**une convention entre la collectivité et l'association qui en est bénéficiaire est obligatoire dès lors que le montant d'une subvention dépasse un seuil prévu par décret<sup>44</sup>, et fixé à 23 000,00 €<sup>45</sup>.**

Les juridictions financières contrôlent régulièrement que le versement de subventions supérieures au montant de 23 000,00 € repose effectivement sur la conclusion d'une convention prévue à cet effet<sup>46</sup>.

43. Site internet, centres-sociaux.fr

44. Article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

45. Article 1er du décret n°2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques

46. CRC Nord-Pas-de-Calais, 4 mai 2016, jugement n°2016-0016

## Exemple

Dans une affaire récente, une chambre régionale des comptes, saisie par le Procureur financier, a rappelé la nécessité de la conclusion d'une convention préalablement au versement d'une subvention excédant le seuil ci-dessus mentionné.

Aux termes de son jugement, la chambre régionale des comptes indique par ailleurs que le comptable de la commune en cause aurait dû, en l'absence de convention, suspendre les versements entrepris.

→ En conséquence, les centres sociaux bénéficiaires de subvention doivent porter une attention particulière à l'existence de telles conventions, et au besoin, rappeler les règles applicables en la matière aux organismes qui les subventionnent.

- Ainsi, et nonobstant le caractère pérenne du versement d'une subvention annuelle au bénéfice d'une association, **la conclusion d'une convention est indispensable**<sup>47</sup>. Cette obligation de conclusion d'une convention, dont l'objet est bien également, **d'encadrer l'utilisation des subventions** consenties par une collectivité, doit être un moyen mis au service du centre social pour conduire ses différentes missions. En effet, de telles conventions « (...) **conditionnent la réalisation du projet social [et] fondent une forme de reconnaissance de la capacité d'acteurs privés associatifs à contribuer à l'intérêt général et à sa définition [et constituent] un levier pour l'avenir des projets sociaux des centres (...)** »<sup>48</sup>.
- Les enjeux peuvent être importants et nécessitent une rédaction rigoureuse des conventions de subventionnement, qu'elles soient ponctuelles, annuelles, ou pluriannuelles.
- Les conventions de subventionnement doivent prévoir, outre le **montant alloué, l'objet et les conditions d'utilisation** de la convention<sup>49</sup>.
- Si l'objet de la subvention doit, en effet, être précisé, l'attention des centres sociaux doit être attirée sur la nécessité de ne pas circonscrire, au sein des conventions, de contreparties directes à la somme allouée par la collectivité publique.

47. CRC Grand-Est, 8 décembre 2017, jugement n°2017-0019

48. URACS, Les conventions des centres sociaux avec les collectivités locales et territoriales, 5 novembre 2010

49. CRC Grand-Est, 8 décembre 2017, jugement n°2017-0019



Dans ce cadre, et si l'octroi de la subvention doit être justifié, cet objet ne saurait conduire à l'établissement d'une liste précise de contrepartie, sauf à courir le risque d'une requalification en contrat de marché public ou de délégation de service public



S'il apparaît légitime et juridiquement acceptable que les objectifs des centres sociaux qui justifient l'octroi de la subvention soient mentionnés au sein de la convention, cette dénomination ne pas conduire à la mise en place d'objectifs « chiffrés » laissant penser que leur intervention n'a en réalité que pour seul objet de répondre à un besoin de l'autorité octroyant la subvention.

## Exemple

Il apparaît juridiquement possible de préciser que l'association entend développer des actions de proximité, sans pour autant indiquer qu'elle souhaite créer un lieu d'accueil avec des horaires minimum d'ouverture qu'elle entend respecter, et que ces horaires d'ouverture sont susceptibles de faire l'objet d'un contrôle de la part de l'autorité octroyant la subvention.

- Ainsi, **toute la subtilité de la qualification juridique du contrat reposera sur les termes employés et les mentions portées au sein des conventions**. S'il est légitime pour les centres sociaux de justifier de leur action et des missions fondant les demandes de subventions formulées, **une précision excessive pourrait, in fine, s'avérer contreproductive**.
- La mention de l'**initiative** des projets et des actions menés ne doit, en revanche, pas être occultée. L'initiative du projet doit, au demeurant, être mentionnée au sein de la convention.  
En conséquence, **il doit ressortir très explicitement des conventions que l'initiative des projets, justifiant l'allocation de la subvention, est portée par le centre social qui en est bénéficiaire** (cf. supra) :

« En contrepartie des actions menées par le centre social pour remplir les objectifs préalablement définis par ses soins, la collectivité s'engage, au soutien des actions susceptibles de permettre au centre social de remplir lesdits objectifs, par l'octroi d'une subvention ».

*Une telle mention permettra, autant que faire se peut, de se prémunir d'un risque de requalification.*



Toutefois, la collectivité subventionnant le centre social devra s'assurer de l'**existence d'un intérêt local** justifiant le versement, mais également que cet intérêt relève **de son champ de compétence**. A défaut, la délibération octroyant la subvention serait susceptible d'être annulée par le juge.

Ces indications apparaissent indispensables et doivent expressément être mentionnées au sein des conventions, et plus particulièrement dans la partie réservée à leur objet, par exemple.

- En outre, et à toutes fins utiles, il demeure judicieux de rappeler que **la conclusion des conventions intervient en parallèle de l'agrément octroyé par la CAF**.
- Dans le même sens, il apparaît particulièrement opportun, en préambule ou en liminaire de la convention, de rappeler les **objectifs et missions des centres sociaux**, relevant de l'intérêt public local, et devant servir de levier pour justifier l'octroi de la subvention par la collectivité.
- Par ailleurs, l'article prévoyant les obligations mises à la charge de la collectivité doit rappeler avec précision les engagements de la collectivité partenaire, ainsi que les **modalités pratiques de la contribution** (en numéraire et/ou en nature). Dans le cadre de l'octroi de **subvention en nature** (et de **locaux** notamment), il demeure impératif de prévoir **les modalités de leur mise à disposition et de leur restitution**, mais également de la **répartition des charges générées**, et ce, dans un but évident de protection des intérêts des parties, et in fine, du centre social signataire.
- Au demeurant, doivent également être prévues avec précisions **les modalités de contrôle d'utilisation de la subvention et d'évaluation de la réalisation du projet** par le centre social bénéficiaire (création d'un bureau ou d'un comité de suivi par exemple), sans pour autant, et une fois encore, que de telles modalités laissent présager une mainmise de la collectivité sur le centre social, mais également que la convention s'apparente étrangement à une prestation de service.

Enfin, tout n'est question que de subtilité...

**La rédaction de conventions précises** peut présenter certains risques juridiques.

Elle **offre toutefois de nombreux avantages, dont notamment, et bien évidemment, la sécurisation juridique des relations entre le financeur et son bénéficiaire, mais concourt aussi à l'installation d'une relation de confiance entre les partenaires.**

### 3) Les conditions d'une bonne collaboration

Dans le cadre des relations associations-collectivités publiques, les conditions de la réussite d'une collaboration relèvent principalement de l'ordre juridique et politique.

En effet, à l'instar de toutes relations multipartites, les conditions d'une collaboration réussie relèvent de diverses considérations.

Le rappel de la **convergence des intérêts des centres sociaux et des collectivités, notamment sous le prisme de l'intérêt public local** est important, et peut conditionner les bases d'une collaboration satisfaisante.

Sur ce point, il demeure indispensable de **rappeler le champ d'action et d'intervention de chacun des partenaires**, afin de préserver leur autonomie respective, et plus particulièrement celle des centres sociaux.

L'**exigence de transparence** permettra également d'asseoir les bases d'une collaboration pertinente.

L'association des collectivités aux projets portés par les centres sociaux apparaît indispensable et doit, par exemple, conduire à la tenue de **réunions d'information** afin d'attirer l'attention des pouvoirs publics locaux sur les missions et actions portées par les centres sociaux.

Cette perspective de transparence et d'animations permettra nécessairement de gagner la confiance des financeurs potentiels, et notamment des collectivités publiques.

Au plan juridique, la réussite de la collaboration entre les centres sociaux et leurs financeurs passe par la rédaction de **conventions précises**, mais également et surtout, empreintes de mentions pertinentes (cf. supra).

L'application transparente mais surtout le respect par les centres sociaux de leurs obligations en matière de gestion et de comptabilité ne peut que renforcer les conditions d'une collaboration pertinente et satisfaisante.

Dans le même sens, la mise en place de comités ou bureaux de suivi, en charge de l'évaluation et de l'appréciation de la réussite du projet subventionné permettra nécessairement de concourir à sa réussite, par son ajustement éventuel, mais surtout par la démonstration de l'effectivité du projet subventionné et la réalisation des objectifs que le centre social s'est lui-même fixé.

Tels sont, à titre d'exemple, les éléments susceptibles de favoriser une collaboration étroite et réussie entre les centres sociaux et leurs partenaires.

# LE FINANCEMENT DES CENTRES SOCIAUX : LES SUBVENTIONS

En raison de fonds constitués essentiellement des subventions octroyées par les collectivités publiques, leur définition et leur mécanisme méritent d'être rappelés.

## 1) La définition de la subvention et ses critères

Les sources de financement des centres sociaux sont diverses.

Si une partie de ces financements provient de la participation directe des usagers, le subventionnement, par les collectivités territoriales, demeure la voie principale et indispensable pour assurer le bon fonctionnement des centres sociaux.

« Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en oeuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent ».



Comme énoncé précédemment, dès lors que **le montant de la subvention excède 23 000,00 €, la conclusion d'une convention est obligatoire**<sup>51</sup> (cf. supra). Les critères de la subvention marquent sa différence majeure avec le marché public.

En effet, **à la différence du marché public, l'initiative du projet justifiant la demande de subvention est portée par l'association**. Il est ainsi considéré que la subvention n'a pas pour objet, contrairement au marché, de directement répondre au besoin d'une collectivité publique.

- Toutefois, il demeure indispensable que le projet associatif présente une dimension d'intérêt général, dont la collectivité publique est garante<sup>52</sup>.
- Il est également indispensable que le projet subventionné entre dans le champ de compétence de la personne publique à l'origine, non pas du projet, mais de l'octroi de la subvention.

Différentes formes de subventions peuvent être octroyées aux centres sociaux.

- Ainsi, de manière non exhaustive, les centres sociaux peuvent se voir octroyer des **subventions en nature** résidant principalement dans la mise à disposition d'équipements, ou voire encore de personnels.
- Les **subventions en numéraire** constituent la principale source de participation des collectivités, que celles-ci revêtent la forme de subventions de fonctionnement (à portée générale), ou de subventions d'actions (s'agissant d'un projet plus précis).

Néanmoins, et comme vu précédemment, les subventions peuvent également prendre la forme de subvention en nature, desquelles ressortent notamment la mise à disposition de locaux ou encore la mise à disposition de fonctionnaires.

Il convient en outre de noter qu'**une association, et par voie de conséquence, la majorité des centres sociaux, ne bénéficient d'aucun droit acquis au subventionnement, une telle opportunité restant à la discrétion de la collectivité justifiant, là encore, leur bonne utilisation lorsqu'elles sont octroyées...**

Ce mode de financement majoritaire des centres sociaux présente de nombreux intérêts.

---

51. Article 1er du décret n°2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques

52. Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, Associations, pouvoir publics : le cadre partenarial rénové, Guide d'usage de la subvention, 2017

## 2) L'intérêt de la subvention

Le subventionnement présente de nombreux avantages que les centres sociaux doivent s'efforcer de rappeler aux collectivités.

En effet, si le choix entre commande publique et subventionnement est avant tout politique, le dernier mécanisme cité présente bien des avantages. **Le Guide d'usage de la subvention 2017** publié par le Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports rappelle les avantages présentés par la subvention<sup>53</sup>.

- Un tel mécanisme permet, en effet, à la collectivité de **choisir les actions qu'elle souhaite financer, et d'attribuer une subvention en considération de l'intérêt qu'elle porte au projet qui lui est présenté**. Il est constant qu'un nombre important d'actions menées par les centres sociaux recoupent le champ de compétences de leurs financeurs publics et qu'à ce titre, l'octroi de subventions est nécessairement justifié.
- Elle offre une réelle **souplesse dans la mise en oeuvre de l'action publique**. En effet, la collectivité peut librement déterminer les projets qu'elle soutient et fixe avec l'association les objectifs à atteindre. Les modalités de ce mécanisme sont, en conséquence, beaucoup moins formalisées qu'en matière de commande publique et offre ainsi une souplesse non négligeable.
- La subvention présente également l'avantage de maintenir un contrôle au partenaire financeur, celui-ci disposant de la possibilité de vérifier que les résultats attendus ont été atteints (cf. supra).
- Surtout, **à la différence des contrats de la commande publique, la subvention peut être diminuée, voire supprimée, lorsque l'association bénéficiaire n'accomplit pas ses engagements**. Si l'association manque à ses obligations, une répétition partielle voire totale de la subvention pourra être opérée, ce qui en constitue un autre avantage important.
- La subvention de fonctionnement présente l'avantage de ne pas être nécessairement affectée à une action déterminée, et s'inscrit dans le cadre d'une mission plus globale du centre social bénéficiaire, qui ne peut être déterminée avec précision au moment de l'octroi, marquant ainsi, une différence significative et avantageuse par rapport au marché public.
- Enfin, le guide rappelle que le contentieux en matière de subvention demeure relativement faible en comparaison du nombre important de contentieux relatifs à la commande publique.

De tels avantages doivent nécessairement être rappelés par les centres sociaux aux collectivités et doivent contribuer à améliorer leur confiance justifiée.

53. Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, Associations, pouvoir publics : le cadre partenarial renouvelé, Guide d'usage de la subvention, 2017

### 3) Le bon usage de la subvention

Afin de garantir et de pérenniser les sources de financements des centres sociaux, et notamment des subventions octroyées dont la raréfaction est notable, il apparaît indispensable de veiller à leur bon usage, permettant ainsi de renforcer la confiance des collectivités.

Les centres sociaux doivent veiller à une utilisation de la subvention conforme à son objet, et ce faisant, conforme aux raisons qui ont justifié son octroi.

Ainsi, les indications mentionnées au sein de la convention conclue entre la collectivité publique octroyant la subvention et le centre social bénéficiaire devront être scrupuleusement respectées. Tel est notamment le cas lorsque la subvention est octroyée pour un usage déterminé<sup>54</sup>.



**Les centres sociaux doivent également s’astreindre aux règles instituées en matière de contrôles.** Deux fondements principaux permettent aux collectivités publiques octroyant des subventions de contrôler leur bonne utilisation par l’association bénéficiaire.

1. [l’article L. 1611-4 du Code général des collectivités territoriales](#) qui offre un contrôle aux collectivités sans en définir précisément les modalités.

2. [l’article 10 de la loi du 12 avril 2000](#) rappelle les obligations des associations s’agissant de la justification comptable de l’utilisation des subventions dont elles ont été destinataires. Cet article rappelle l’obligation de transmission d’un compte rendu financier attestant de la conformité des dépenses effectuées conformément à l’objet de la subvention.

Dans le même sens, [l’article L. 612-4 du code de commerce](#) indique que l’association bénéficiant d’un montant global de subvention dépassant un seuil fixé par décret (153 000,00 €)<sup>55</sup> doit établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat ainsi qu’une annexe et doit nommer un commissaire aux comptes ou un suppléant<sup>56</sup>

54. Article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations 55 Article D. 612-5 du code de commerce

55 Article D. 612-5 du code de commerce



Le respect de ces textes, s'il est évidemment indispensable, doit permettre de renforcer le lien de confiance entre la collectivité publique à l'origine de la subvention, et du centre social, qui en est bénéficiaire.

Parallèlement, il doit être rappelé qu'une **évaluation** peut être mise en place d'un commun accord entre la collectivité publique octroyant la subvention et le centre social qui en est bénéficiaire.

Ainsi que l'indique la circulaire n°5811/SG du Premier ministre du 29 septembre 2015, l'évaluation, qui diffère du contrôle ci-dessus évoqué, permet à l'Administration d'apprécier de l'efficacité d'une politique publique par rapport aux objectifs affichés.



**Surtout, l'évaluation constitue pour l'association, et ce faisant pour les centres sociaux, un outil de gouvernance et de démocratie interne lui permettant d'améliorer son action<sup>57</sup>.**

Concrètement, certains centres sociaux et collectivités publiques prévoient différentes modalités d'évaluation au sein des conventions.

En effet, de nombreux centres sociaux et collectivités créent un bureau ou un comité de suivi afin d'évaluer l'accomplissement des objectifs et missions justifiant l'octroi du subventionnement. Ces bureaux ou comités de suivi sont traditionnellement composés de façon paritaire, et ce faisant, comportent un nombre égal de représentants du centre social et de la collectivité publique.

**De telles modalités d'évaluation constituent irrémédiablement un moyen d'assurer le bon usage de la subvention, et sont nécessairement vectrices d'un renforcement de la confiance mutuelle entre les partenaires, par la démonstration du bon usage et de la bonne gestion de la subvention octroyée.**

---

56 Article L. 612-4 du code de commerce

57 Circulaire du Premier ministre n°5811/SG du 29 septembre 2015, Annexe 4 : les modalités d'instruction des demandes de subvention

## CONCLUSION

Les exigences contemporaines, caractérisées notamment par des restrictions budgétaires conduisent à une diminution certaines des financements octroyés aux associations, desquelles ressortent les centres sociaux.

Dans le même sens, face à la complexité des normes juridiques et exigences évolutives posées par la jurisprudence, le choix d'un subventionnement des pouvoirs publics, en lieu et place d'autres modes de gestion ou choix de financement n'est pas automatique.

Sur ce point, force est de constater que les risques existants en pareille matière ne passent plus inaperçus, cette affirmation étant corroborée par une augmentation des contentieux (associations transparentes, requalification des contrats...).

Tout l'intérêt, pour les centres sociaux, consiste, en conséquence, à appréhender valablement ces risques, afin que les modalités de portage de leur action deviennent des atouts.

La sensibilisation des élus sur leur rôle et sur le choix de modes de gestion apparait ce faisant incontournable afin de maîtriser les difficultés susceptibles de survenir, et de pérenniser l'action qualitative des centres sociaux.

C'est donc à ce niveau et avec la connaissance qu'il a tant des risques que des atouts de son centre social, que le dirigeant doit se faire entendre et comprendre par les élus.

Moteur dans les projets portés par son centre, le dirigeant doit également être force de propositions dans ses relations avec les membres des collectivités publiques qui subventionnent ses actions.



URACS - Place Hector Berlioz  
26100 Romans Sur Isère  
04.75.05.04.14  
<http://rhonealpes.centres-sociaux.fr/>

## **1000 mercis à :**

Christiane ZIMMER et François BERNARD, pour leur implication et leur exigence dans le travail de construction de ce livret, du début à la fin.

Au "Fond Mutualisé" de la Fédération des Centres Sociaux de France. Formidable outil pour créer du savoir et du partage.

Au conseil d'administration de l'URACS, qui a porté l'enjeu et l'intérêt de ce travail.

Au cabinet Axiome, pour sa disponibilité et son écoute.

Mélanie ROUSSET - Fabrice GOUT

Nous vous présentons ici une publication de l'URACS  
(Union Rhône-Alpes Centres Sociaux) intitulée :

"Sécuriser les conventions entre centres sociaux et  
collectivités locales".

En 2016 et 2017, les fédérations de Rhône-Alpes sont  
alertées par des contrôles accrus, émanant notamment  
des chambres régionales des comptes, mais aussi des  
préfectures.

Ces contrôles portent sur l'utilisation des deniers  
publics, notamment dans le cadre des conventions que  
passent les centres sociaux avec leurs collectivités  
locales.

Le présent document a pour objet de permettre  
aux fédérations et aux centres sociaux de mieux  
appréhender leurs relations avec les collectivités  
territoriales. Il se veut être un "tour d'horizon" des  
enjeux et des problématiques juridiques à anticiper.

Un outil au service des fédérations, dans  
l'accompagnement des centres sociaux, vers des  
pratiques moins risquées juridiquement.

