

3. LES RELATIONS AVEC LES TIERS

3.1. LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS

3.1.1. Le niveau de soutien de Rennes Métropole aux associations

Les subventions de fonctionnement aux associations et autres personnes de droit privé représentaient 6,41 % des dépenses de fonctionnement en 2014. Ces versements ont concerné environ 190 associations pour un montant total de 14,4 M€. La prévision budgétaire présentée dans les notes de cadrage pour l'élaboration des budgets primitifs a été respectée sur la période et le montant des subventions pour les exercices 2015 et 2016 est gelé.

La chambre a plus particulièrement examiné les subventions et cotisations versées à douze associations en 2013 et 2014.

3.1.2. Les demandes de subventions et leur instruction

La métropole, qui n'a pas de service dédié aux associations, ne dispose pas d'un intranet permettant de centraliser les demandes et d'assurer un suivi transversal des concours attribués aux associations.

Avant toute présentation en bureau, les projets de délibérations et les conventions s'y référant sont soumis à une présentation en commission et à un visa juridique et financier par le service des assemblées puis de celui des finances, selon un circuit clairement établi.

L'ordonnateur précise que la métropole n'intervient que ponctuellement dans le soutien aux associations, dans le cadre de ses politiques publiques et selon des critères propres définis pour chaque politique. Le versement et le contrôle de ces subventions sont gérés par les services concernés et un suivi régulier est réalisé par la direction du contrôle de gestion.

Néanmoins, la procédure d'instruction est peu ou pas formalisée par les services. L'attribution des subventions n'est pas régie par des critères préétablis.

3.1.3. Les conventions

3.1.3.1. L'objet des conventions

L'objet de deux conventions, sur la vingtaine examinée, suscite des interrogations.

3.1.3.1.1. L'association Notre atelier commun (NAC)

La convention¹² conclue en 2013 pour 50 000 € puis prolongée en juin 2014 pour 40 000 € confie des missions d'études relatives à l'avenir de la faculté Pasteur et du moulin d'Apigné.

¹² « Mettre en place une préfiguration et étudier la faisabilité de la mise en oeuvre par NAC d'expérimentations sur les sites « Moulin d'Apigné » et « Pasteur » et de définir un plan d'actions assorti d'un calendrier, d'estimations financières et de principes de montages juridiques envisageables, précisant le rôle et la participation de chaque partenaire. En particulier, les conditions de mise à disposition des sites ultérieurement à cette phase exploratoire devront être précisées (travaux préalables éventuels, conditions d'accueil du public, durée limitée dans le temps, ...) et nécessiteront par conséquent la mise en place de nouvelles conventions ».

Même si l'association et la métropole s'en défendent, ces missions d'études se situent, pour partie¹³, dans le domaine concurrentiel et auraient dû faire l'objet d'un marché public, par exemple sous le couvert de l'ancien article 35 du code des marchés publics, comme l'illustrent les documents produits par l'association¹⁴.

En outre, ces missions interviennent hors du périmètre de compétences de la métropole puisqu'elles concernent des équipements communaux.

La présidente de l'association précise que la ville de Rennes a repris les conclusions de ces études et a désigné un opérateur sur le bâtiment Pasteur, rentrant ainsi après ces deux années d'expérimentation active, dans un schéma classique et normé.

Rennes Métropole précise que la démarche mise en œuvre se voulait innovante.

3.1.3.1.2. L'association *Place des débats*

Dans le cadre d'une convention triennale 2014-2016, Rennes Métropole a renouvelé son concours financier à l'association *Place des débats* qui gère la revue *Place publique*¹⁵.

La subvention annuelle versée à l'association est de 0,15 M€ soit 0,82 M€ depuis 2009. Elle a représenté, selon les années, entre 60 et 80 % des produits de fonctionnement de l'association. L'aide publique par revue vendue s'est élevée à 35 € sur la période, alors que son prix de vente était de 10 € par numéro.

Le président de l'association précise que la revue a pour ambitions d'être un outil de communication et un organe d'expression, notamment pour révéler la vitalité intellectuelle de la métropole. Il reconnaît également que les sujets traités échappent souvent aux compétences de la métropole.

L'ordonnateur, dans sa réponse, considère que la revue présente toutefois un intérêt public. Son prédécesseur la présente comme « un outil de rayonnement de l'agglomération ».

Pourtant, aucun élément dans la convention ne souligne l'intérêt public de la publication. Par ailleurs, la métropole ne demande aucune contrepartie à ce soutien financier et n'intervient pas sur les thèmes traités.

L'intervention de l'établissement s'apparente de fait au soutien d'une activité économique¹⁶, ce que reconnaît du reste le président de l'association. Or ce type d'aide relève de la réglementation¹⁷ européenne des aides dites de « minimis » qui le limite à 0,2 M€ sur une période de trois ans sauf s'il s'agit de la compensation d'une obligation de service public¹⁸, ce qui n'est manifestement pas le cas.

¹³ Réalisation d'études techniques permettant de préciser la faisabilité des propositions : diagnostics techniques, estimation financière des travaux, ...

¹⁴ Des plans d'architectes, des devis, un calendrier de phasage des opérations d'aménagement et un rapport d'accessibilité et de sécurité.

¹⁵ « Rennes et Saint-Malo - La revue urbaine » selon la page de garde. Une autre revue existe sur Nantes.

¹⁶ Au sens où l'a rappelé récemment le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) dans sa circulaire du 14 septembre 2015 : « Une activité économique se définit comme la mise sur le marché d'un bien ou d'un service, quelle que soit la rentabilité de cette activité ».

¹⁷ Règlements européens du 15 décembre 2006 puis n° 1407/2013 du 18 décembre 2013.

¹⁸ Comme le rappelle la circulaire du 18 janvier 2010 du Premier ministre sur le sujet.

L'ordonnateur précise dans sa réponse avoir évoqué avec l'association la perspective d'une diminution de la subvention de 0,15 M€ à 0,1 M€ pour l'exercice 2016. L'association a annoncé, en février 2016, qu'à la suite de la réduction des aides publiques, la revue allait cesser sa publication courant 2016.

3.1.3.2. Le format et la durée des conventions

Conformément à l'article 10 de la loi du 12 avril 2000, la métropole conventionne systématiquement avec toute association percevant une subvention annuelle de plus de 23 000 € et utilise un modèle de convention-cadre.

La durée maximale recommandée pour les conventions pluriannuelles d'objectifs signées entre l'Etat et les associations est de quatre ans¹⁹. Cette recommandation est appliquée par la métropole pour la plupart de ses conventions à l'exception de celles conclues avec le comité d'action sociale des employés communaux (CASDEC) et de l'office de tourisme communautaire.

La convention passée avec le CASDEC est tacitement renouvelée depuis 2000. Si les missions ont peu évolué, la durée de la convention, la qualité des acteurs, la rédaction de certains articles et la participation complémentaire récente au financement partiel d'un agent imposent une mise à jour du contrat.

La convention triennale 2008-2010 signée avec l'office de tourisme communautaire a été prolongée à trois reprises en 2011, 2012 et 2013 sans qu'une justification n'ait pu être produite par les services.

3.1.3.3. Les procédures de contrôle mises en oeuvre par la métropole

Les conventions analysées comportent classiquement des clauses traitant des contrôles pouvant être exercés par la collectivité : transmission du rapport d'activité, des comptes certifiés et du rapport du commissaire aux comptes au-delà d'un seuil de subvention.

Pour l'ensemble du panel, les montants et les calendriers de versements prévus sont respectés, sous réserve des situations ponctuelles suivantes.

Premièrement, pour la convention signée avec la mission locale (2012-2014), le versement était réalisé en une seule fois de janvier à mai et non mensuellement comme cela était prévu dans le contrat.

Deuxièmement, l'imputation de plusieurs subventions se fait sur des comptes inappropriés. Ainsi, la subvention versée à l'association CASDEC a été imputée au compte 6474 et non au compte 6574, cette subvention correspondant à la part « activités et fonctionnement » de l'association. Le versement à la mission locale, est imputé en totalité au compte 628 à compter de l'exercice 2014. Une grande part de la cotisation est toujours utilisée pour le fonctionnement de l'association, l'autre servant à régler le loyer, imposant deux imputations différentes.

¹⁹ Circulaire n° 5193/SG du 16 janvier 2007 relative aux subventions de l'Etat aux associations et conventions d'objectifs.

Troisièmement, les deux conventions successives relatives à la mission locale précisent que l'augmentation de la subvention ne pourra être supérieure à celle instituée au sein de la métropole pour ses dépenses de fonctionnement. Cela n'est pas le cas en 2014.

Les conventions de la métropole fixent généralement une liste d'objectifs mais ceux-ci ne comportent pas toujours de critères d'évaluation. Seul un tiers des associations du panel en comporte. Les rapports d'activité des autres structures présentent les réalisations de l'année sans les confronter à des objectifs chiffrés.

Enfin, l'analyse du panel montre que trois associations disposaient en fin d'exercice d'une trésorerie de plus de 200 jours de charges d'exploitation.

3.1.3.4. Les subventions en nature

Si la liste des concours attribués par la métropole sous forme de prestations en nature ou de subventions est annexée au compte administratif, les aides en nature ne font pas l'objet d'une valorisation ce qui ne permet pas de connaître le montant total des aides accordées à des tiers.

Les mises à disposition de locaux par la métropole ne concernaient, en 2015, que cinq associations. Les conventions d'occupation ont pu être produites par les services pour trois d'entre elles mais aucune ne mentionnait la valeur locative estimée des biens. Par ailleurs, la valorisation des locaux mis à disposition ne figure pas dans les comptes des associations.

3.1.4. L'information des élus et des citoyens

En vertu des articles L. 2131-11 et L. 5211-36 du CGCT, « sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires ». Le règlement intérieur du conseil métropolitain ainsi que les notes de synthèse adressées aux élus rappellent ces dispositions législatives.

Pourtant, ces dernières ne sont pas toujours respectées. Les élus membres de conseils d'administration d'associations participent aux votes d'attribution de subventions les concernant ou se font représenter à cette occasion. En outre, ces élus sont quelquefois rapporteurs des délibérations concernées.

La chambre constate que la métropole ne dispose pas de la liste des élus participant à titre personnel à la gouvernance d'organismes subventionnés. La tenue d'une telle liste améliorerait la gouvernance de la collectivité et la transparence des décisions.

Dans sa réponse, l'ordonnateur précise qu'au-delà des actions d'information que mène déjà la métropole, un courrier sera adressé prochainement aux élus pour attirer, de nouveau, leur attention sur ces sujets.