

CJF³². Des pressions alléguées sur la personne en cause de la part d'élu, à défaut de formalisation par écrit, ne sont pas non plus exonératoires (même affaire).

40. Enfin, en application de l'article L. 131-5 du CJF « *Le justiciable qui agit conformément aux instructions préalables de son supérieur hiérarchique et d'une personne habilitée n'est passible d'aucune sanction. La responsabilité du supérieur hiérarchique ou de la personne habilitée se substitue, dans ce cas, à la sienne* ». Ces dispositions ont été mises en œuvre y compris lorsque les instructions n'étaient pas écrites mais que l'ensemble des parties convenaient de leur existence³³.

Conclusion

41. Le régime de responsabilité financière des gestionnaires publics s'appuie sur une analyse consolidée de l'ensemble des acteurs en cause lorsqu'une faute grave est constituée : le juge financier recherche ainsi les responsabilités, sur l'ensemble des gestionnaires, allant de l'ordonnateur au comptable en passant par tous les responsables intermédiaires, voire les acteurs externes : autorités de tutelle et de contrôle.

42. Dans ce régime répressif personnalisé, qui se concentre sur les enjeux financiers significatifs au regard de l'organisme et de son organisation, la responsabilité personnelle et professionnelle des gestionnaires est appréciée individuellement en fonction des circonstances et du contexte, au vu de la chaîne de responsabilité.

43. La réforme est ainsi l'occasion pour les gestionnaires publics de s'interroger sur les risques et leur maîtrise, par un contrôle interne efficient et documenté, permettant d'identifier clairement d'une part les responsabilités de chacun, en dépenses, en recettes et en gestion patrimoniale, et d'autre part la traçabilité des prises de décision. À cet égard, les « *lettres de*

couverture » (ordres écrits, instructions) requièrent un certain formalisme, d'être préalables et précises, pour pouvoir être exonératoires, ce qui exige aussi une traçabilité des échanges pour être opposables.

44. Il est également particulièrement précieux de s'appuyer sur les outils et instances de contrôle externe, et de s'organiser pour tenir compte en temps utile d'alertes éventuelles de leur part et apporter alors les correctifs nécessaires sans tarder.

45. Ainsi, pour les collectivités expérimentatrices de la certification des comptes ou bien les sociétés à capitaux publics et associations subventionnées soumises à certification, les travaux des commissaires aux comptes sont des éléments déterminants pour sécuriser les procédures, tout en ayant conscience que certification des comptes ne vaut pas non plus blanc-seing systématique sur toutes les pratiques budgétaires et comptables.

46. Enfin, plus généralement, pour tous les organismes dotés d'un comptable public, il est utile de s'appuyer sur des dispositifs du réseau DGFIP : contrôles comptables automatisés, indice de pilotage des comptes, analyse des restitutions du contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD). Rappelons enfin que, lorsque le comptable public rejette un paiement du fait des contrôles qu'il doit opérer, sa réquisition par l'ordonnateur conserve un caractère exonératoire pour le seul comptable public, étant souligné que toute réquisition est communiquée aux juridictions financières, ce qui peut d'ailleurs conduire à engager la responsabilité de l'ordonnateur³⁴.

47. C'est ainsi par la prise en compte de tous les dispositifs de contrôle externes, par la structuration et la formalisation du contrôle interne et la traçabilité des prises de décision, ainsi que plus généralement par une réactivité à la détection de carences qu'une collectivité est la mieux à même de prévenir la survenue de fautes graves et persistantes et ainsi d'éviter la mise en cause de ses gestionnaires.

32. V. C. comptes, 2 juill. 2024, n° S-2024-1006, Office du tourisme de Strasbourg et de sa région : JT 2024, p. 12, obs. Damarey.

33. C. comptes, 23 déc. 2024, n° S-2024-1604, SAEM Marseille Habitat et SCI Protis Développement. - C. comptes, 8 janv. 2025, n° S-2024-1612, Fondation assistance aux animaux.

34. V. par ex. C. comptes, 17 oct. 2024, n° S-2024-1396, Cne Bantzenheim : JCP A 2025, 2035 ou C. comptes, 3 mai 2024, n° S-2024-0723, Dpt de la Haute-Saône

37

Subventions publiques et associations

Des injonctions paradoxales à gérer au mieux



ALAIN PORTEILS,
consultant,
Public Impact Management

Le recours aux subventions publiques pour le financement des associations (lesquelles présentent de grandes disparités structurelles entre elles) est essentiel mais complexe et nécessite, pour les collectivités, un contrôle et un suivi rigoureux des fonds publics pour garantir la transparence et la performance des missions financées.

Introduction

1. **Un point de vue à multiples facettes.** - La rencontre d'actualité organisée par l'Afigese à Bordeaux du 21 mars 2025 a appréhendé cette problématique complexe et multiforme en réunissant lors d'une table ronde Marine Portal, *maître de conférences à l'IAE de Bordeaux*, Jean-Vincent Benito, *responsable de mission de contrôle externe à la ville de Pau* et moi-même. Mon intervention orale, ainsi déclinée par écrit dans le présent article, a fait un pont transitionnel entre « l'état de l'art » sur la question par Mme Portal et la présentation d'un outil sophistiqué permettant une évaluation fine du dimensionnement des aides publiques aux associations subventionnées par M. Benito.

Les propos contenus dans cet article sont directement inspirés de cette intervention charnière dans la table ronde émanant d'un praticien de la question depuis de nombreuses années. Ils sont également celui d'un consultant spécialisé en organisation publique, un auditeur des fonctionnements des associations, un dirigeant bénévole tout autant qu'un conseil auprès de dirigeants associatifs.

Ce regard pluriel, ainsi décrit et décliné sur quelques pages, se nourrit donc de ses expériences diverses du monde et de la gestion associative au contact permanent du secteur public local différent en tout point. Si ces deux environnements si éloignés semblent condamnés, pour un grand nombre de raisons, à collaborer il n'en demeure pas moins que les incompréhensions restent nombreuses.

Celles-ci sont essentiellement dues à des logiques parfois opposées et à une méconnaissance assez profonde de leurs contraintes respectives. Le contexte financier de plus en plus

contraint impose aux collectivités locales de questionner la problématique générale des soutiens publics à des entités juridiques distinctes quelquefois dépourvus totalement ou partiellement du contrôle interne performant, indispensable lorsqu'il s'agit de gestion de deniers publics.

1. Un contexte complexe à appréhender

2. Lorsqu'on évoque cette question il est généralement fait référence aux associations de façon générique. Cela semble être une erreur car il existe de profondes disparités entre ces structures. En outre, les financements du secteur public aux associations sont très différents tant du point de vue financier que juridique. Enfin on a pu constater une profonde évolution des comportements des financeurs depuis une vingtaine d'années qui n'est pas sans conséquence sur le présent et le devenir des associations ainsi financées.

A. - De quelles associations parle-t-on ?

3. Du club du troisième âge de village avec ses quelques membres, son budget annuel de 1 012 € et son suivi administratif aléatoire et une comptabilité de « *bon père de famille* » ? Ou bien de l'association de 150 salariés présentant un budget de plus d'un million d'euros ? Le paysage associatif est extrêmement hétérogène, entre les associations employeuses (environ 10 % des structures), celles soumises de par leur importance à des obligations comptables, celles pouvant potentiellement « *subir* » un contrôle fiscal, celles qui ont une activité commerciale et donc potentiellement fiscalisables...

Toutes ces structures ont la même forme juridique se référant à la loi du 16 juillet 1901, la même base, le même socle. Mais quelle diversité constatée !

4. Le secteur associatif est paradoxalement au soutien du secteur public dans certaines situations.

Ainsi l'éducation sportive est assurée de manière très importante par le secteur associatif alors que d'autres pays l'ont confiée aux dispositifs scolaires existants.

Les associations d'éducation populaire assurent nombre de missions pour le compte et au nom de la sphère publique. Le secteur social (enfance, personnes âgées, personnes handicapées) est partiellement confié à des associations locales ou nationales.

Un grand nombre d'établissements médico-sociaux sont historiquement gérés par des associations dont certaines sont structurées comme des entreprises nationales.

5. Dans ces cas-là peut-on encore parler d'associations au sens strict du terme ? Et comment considérer ces entités à qui le secteur public demande toujours plus ?

6. Depuis 1901, de nombreuses lois sont venues étayer le cadre juridique des associations en conservant la notion de liberté et de souplesse et tout en renforçant et sacralisant l'aspect « non lucratif » que doit conserver toutes ces structures.

La non-lucrativité représente le fondement de la philosophie associative puisque les éventuels excédents ne peuvent être répartis entre les membres, au contraire

d'autres formes juridiques de droit privé. La démarche des créateurs de l'association doit être désintéressée.

7. De la même manière, l'association peut avoir une activité commerciale de manière régulière ou ponctuelle. Une association loi 1901 n'est en principe pas soumise aux impôts réservés aux sociétés commerciales (TVA et impôt sur les sociétés notamment) Si son activité est lucrative, elle peut tout de même continuer à être exonérée des impôts commerciaux, dans la mesure où elle remplit certaines conditions (gestion désintéressée, activité lucrative marginale...).

8. Une certaine souplesse est accordée dans ce cadre, puisque les associations peuvent réaliser jusqu'à 6 manifestations annuelles « à leur profit exclusif ». Les recettes réalisées seront exonérées d'impôt, et pourront donc financer partiellement la réalisation de l'objet associatif. On retrouve souvent ce cas dans les clubs sportifs qui réalisent des lotos pour financer une partie de leur saison.

9. En revanche, si les autres recettes lucratives représentent une part prépondérante des ressources de l'association, elles seront imposables. Le cadre juridique français accordé aux associations leur permet donc, dans la mesure où elles respectent cette notion de non-lucrativité, de bénéficier de règles fiscales allégées. On retrouve d'autre part ce concept de souplesse, évoqué plus haut, dans la simplicité de création.

Pour créer une association, il faut bien évidemment rédiger des statuts. Le modèle fourni par les préfetures est extrêmement simple et dépouillé. Il comporte 18 articles. Il peut être simplifié, par exemple en ne prévoyant pas de conseil d'administration

(pour les très petites associations). Quand il s'agit d'une « petite association », il vaut mieux avoir des statuts simples, adaptés à un fonctionnement basique.

10. Mais cette notion de simplicité, de facilité apparaît également dans le peu de contraintes qui sont finalement demandées aux associations dans leur fonctionnement, que ce soit en matière de comptabilité ou de documents administratifs. Pour ce qui est de la comptabilité, le seuil à partir duquel une comptabilité d'engagement est exigée est assez élevé (75 000 € de subventions ou 153 000 € de financements publics globaux). De plus, les associations recevant plus de 153 000 euros de subventions publiques doivent, chaque année, faire certifier leurs comptes par un commissaire aux comptes.

Aujourd'hui 93,5 % des associations ont un budget inférieur à 50 000 €, et ne sont donc pas (sauf exceptions) assujetties à l'obligation de respect du nouveau plan comptable associatif entré en application au 1^{er} janvier 2020.

B. - L'environnement juridique des subventions

11. Avant 2014 il n'existait pas de définition précise de ce mode de financement. La loi du 31 juillet 2014² (dite « loi ESS ») a défini, pour la première fois, les caractéristiques de la subvention qui devient ainsi un « mode de financement des associations aussi sécurisé juridiquement que la commande publique ».

L'article 59 de cette loi indique : « 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 œuvre 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. »

Enfin, la circulaire Valls du 29 septembre 2015 a érigé la subvention comme mode privilégié de coopération entre les entités publiques et les associations, relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations. Cette circulaire incite l'État et les collectivités territoriales à « favoriser dans la durée le soutien public aux associations concourant à l'intérêt général. Il s'agit de leur permettre de conduire au mieux leur projet associatif, en privilégiant le recours aux conventions pluriannuelles, et en développant une politique d'attribution de subventions dont les modalités respectent l'initiative associative et sont concertées avec les acteurs. »

12. Les deux caractéristiques venant définir la subvention (et la démarquant ainsi nettement de la commande publique) sont :

1. V. Tchernonog, L. Prouteau, *Le paysage associatif français*, Dalloz.
2. L. n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire

- L'initiative, la définition et la mise en œuvre de l'action (du projet ou de l'activité) relèvent de l'association qui ne répond pas à un besoin de la collectivité versante.
- La subvention n'est pas la contrepartie d'une prestation de service individualisée, elle finance une action présentant un caractère d'intérêt général. La collectivité soutient l'initiative de l'association, l'attribution de la subvention ne pouvant avoir « pour objet de répondre à un besoin exprimé au préalable par une autorité publique ».

2. Le modèle économique des associations subventionnées

13. Ces trois aspects (initiative associative, absence de contrepartie, non réponse à un besoin du public) auront chacun une grande importance dans l'évolution des caractéristiques constatées dans la gestion associative des associations subventionnées par des fonds publics.

En effet, les financements récurrents et l'évolution vers des subventions pour des projets ou des missions sectorisées ont eu tendance ces dernières années à fragiliser les modèles économiques des associations devenues trop dépendantes des fonds publics.

14. Si les associations sont naturellement et le plus souvent profondément « sans but lucratif » il faut faire attention cependant à ne pas confondre « partager les bénéfices » et « faire des bénéfices ». La structure doit réaliser des excédents, dans le cas contraire, l'accumulation des pertes la conduirait à une « mort » certaine.

Les excédents éventuellement réalisés doivent servir uniquement la réalisation de l'objet associatif.

Il est même indispensable de comprendre d'emblée qu'une association ne dispose pas, par essence, de capital social à ses débuts d'activité. Elle est donc, de fait, obligée de réaliser quelques excédents d'exploitation servant à la constitution d'un « haut de bilan ». Cette recherche presque obligatoire d'excédents d'exploitation au moins dans les premières années se heurte à l'exigence du secteur public de disposer de résultats financés le plus proches possibles de zéro. Cette exigence est compréhensible lorsqu'on se soucie de gestion d'argent public mais peut devenir contreproductive pour une gestion associative qui devient fragilisée de ce fait et dépendante, on le verra, d'apports de trésorerie extérieurs.

A. - Les fragilités associatives structurelles

15. Les associations sont fragiles par leur nature, leur gouvernance et leurs financements. Elles sont identifiées par les magistrats des chambres régionales des comptes comme les structures faisant courir le plus de risques aux collectivités qui les financent.

Le secteur associatif est le reflet de l'engagement citoyen. Il se concrétise d'une part par la dynamique de création d'association et d'autre part par le développement du bénévolat. La création d'association répond à la volonté d'une ou plusieurs personnes

de réaliser un projet commun. Projet qui n'est donc assuré ni par le secteur public ni par les entreprises privées. C'est donc l'investissement de citoyens dans la réalisation d'un objectif qu'aucune structure ne s'est attachée à réaliser. Si on constate chaque année un grand nombre de créations il n'en demeure pas moins que des milliers d'associations disparaissent également ou se mettent en sommeil du fait, notamment, de défaillances des dirigeants.

Les modèles économiques des associations subventionnées sont également fragiles du fait de l'absence ou de l'insuffisance de fonds propres et de trésorerie. Au contraire des sociétés aucun capital de départ n'est exigé pour une création. Cette faiblesse de haut de bilan se cumule avec des ressources privées en nombre insuffisant. Un grand nombre d'associations subventionnées sont donc extrêmement dépendantes des subventions publiques et sont dans l'obligation de viser un excédent brut d'exploitation (EBE) positif.

Cette trop grande dépendance est donc problématique mais il est très difficile de faire évoluer un modèle économique d'une association qui ne recherche pas, par nature et par essence, des fonds privés en très grande quantité.

Nul doute que la question des financements des associations, quelquefois de leur survie, va se poser avec une grande acuité dans les années qui viennent du fait des contraintes financières de plus en plus fortes de leurs financeurs publics.

B. - Les fragilités directement issues du contexte des subventions

16. L'environnement juridique précité des subventions a pour conséquence, 10 ans après les précisions apportées, une évolution des approches des financeurs publics et une diversification des financements comme :

- des financements par marché public ;
- des appels à projets qui ne sont pas forcément renouvelés ;
- des subventions d'investissement ;
- des subventions par projets ou secteurs.

L'ensemble de ces nouvelles relations financières a pour conséquence des difficultés pour certaines associations à obtenir des financements pour leur propre fonctionnement. Les pouvoirs publics ne se sentent pas ou plus « concernés » pour aider les associations à structurer et professionnaliser leur gestion alors même que les différents financements précités exigent une gestion différenciée, une ventilation analytique et des suivis de trésorerie de plus en plus précis... une gestion de plus en plus professionnelle donc.

17. On peut définir l'EBE précité par la différence entre les produits d'exploitation et les charges d'exploitation. Cet indicateur est essentiel pour l'analyse de l'équilibre de l'exploitation de l'association. L'EBE d'une association représente donc la richesse générée par son activité courante, avant de prendre en compte les éléments financiers, exceptionnels, ou les amortissements.

18. Même si une association ne poursuit évidemment pas de but lucratif, elle devrait générer des produits (subventions bien

sûr mais aussi cotisations, ventes de biens ou services, etc.) supérieurs aux charges courantes (salaires, loyers, fournitures...).

19. L'EBE permet donc de mesurer sa capacité à autofinancer ses projets, à dégager une marge de manœuvre pour investir ou tout simplement pour faire face aux décalages nombreux et récurrents de trésorerie directement générés par les délais de paiements publics.

20. L'EBE dépend donc beaucoup trop des financements publics dans un grand nombre de cas d'associations subventionnées par des fonds publics. Les associations n'ont pas le loisir ou l'occasion de diversifier suffisamment leurs sources de revenus eu égard aux charges directes et indirectes obligatoires pour réaliser les projets ou les missions demandées par les décideurs publics.

21. De plus, dès lors qu'une action ou un projet financé par des fonds publics nécessite des recrutements de personnels par des contrats à durée indéterminée, les charges fixes augmentent de façon très importante ainsi que les coûts de gestion qui ne sont souvent pas ou peu financés. On peut donc estimer que les associations les plus fragiles sont les associations employeuses.

22. Les charges de personnel doivent être réglées en fin de mois et chaque fin de trimestre pour les charges sociales alors que les subventions sont versées au mieux fin avril et, au pire, en décembre de l'année. Ce décalage, combiné avec l'absence de fonds propres et de trésorerie suffisante, explique le rôle essentiel du secteur bancaire pour assurer au quotidien les besoins de financements d'un grand nombre d'associations employeuses présentant un taux de financement public élevé.

23. Dans un certain nombre de cas d'associations on peut estimer que les banques sont les premiers financeurs. Ces apports de trésorerie ne sont pas gratuits et ont pour conséquence une augmentation sensible des charges (intérêts) qui obèrent donc un peu plus encore le modèle économique de celles-ci.

On peut donc avancer que les problèmes rencontrés par les associations financées par des fonds publics débutent le plus souvent lorsque des recrutements de personnels sont nécessaires ; c'est très souvent le cas lorsque l'association prend en charge un projet ou une mission confié par un financeur public.

Anecdote de consultant

Une association de taille importante a été sollicitée par les services de l'État il y a 3 ans pour héberger et accompagner des ressortissants ukrainiens. La direction départementale en charge des financements ne pouvait pas, début décembre 2023, assurer à l'association des financements pour l'année suivante. L'association a donc dû mettre fin aux contrats à durée déterminée des professionnels en charge des accompagnements devant l'absence de réponse. De plus, les financements intervenant le plus souvent en fin d'année pour l'année en cours, l'association devait donc assurer 10 à 11 mois de trésorerie d'avance. La ligne de trésorerie consentie par la banque à hauteur de 500 000 € était entièrement utilisée en juin de l'année alors qu'il était constaté au 31 décembre plus de 3 millions d'euros disponibles. Le ratio traditionnel du nombre de jours de trésorerie disponibles au 31 décembre de l'année était, dans ce cas, inopérant et non représentatif de la véritable situation de l'association.

C. - La dimension satellitaire(s)

24. Après avoir analysé les contextes et les conséquences des financements publics auprès des associations subventionnées on peut légitimement se questionner sur les impacts relationnels de ces relations juridiques et financières.

Même s'il n'existe pas de définition de ce qu'est un satellite d'une collectivité il peut être défini par la conjonction de plusieurs critères :

- une personnalité morale distincte ;
- un lien conventionnel ou contractuel généralement sur plusieurs années ;
- la mise en œuvre d'une ou plusieurs politiques publiques de la responsabilité du financeur ;
- un financement (ou une garantie) relativement conséquent pour les cas les plus fréquents.

Les satellites présentent une grande diversité de formes juridiques privées, publiques ou mixtes. Une minorité d'associations subventionnées par des fonds publics présentent un caractère satellitaire dans certains secteurs (politiques tourisme, social, culture par exemple) ou par les textes (conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, association d'informations départementales logement, association des anciens conseillers généraux, etc.).

25. Certaines associations (secteur social notamment) présentent la particularité d'être des partenaires récurrents de plusieurs financeurs publics et assurent pour leur compte de véritables missions de services publics. On peut, dans ces cas-là, parler d'associations satellite(s) qui rencontrent souvent de réelles difficultés de gouvernance quand leurs financeurs n'expriment pas tous les mêmes orientations... quand celles-ci ne sont pas carrément contradictoires !

26. Le principe même de la subvention voudrait qu'elle soit générée à la suite d'une demande et/ou d'une initiative de l'association. Dans un contexte satellitaire nous sommes donc très éloignés de cette caractéristique juridique.

3. Les questions induites par les relations secteur public/associations

27. L'ensemble de ces problématiques et les paradoxes ainsi générés posent donc le problème général des relations entre deux entités si différentes qui ne se comprennent pas toujours de la meilleure des façons.

La nature même des associations et leurs fragilités sont-elles compatibles avec l'exercice réel et récurrent de missions de politiques publiques ?

L'ingénierie financière et juridique exigée par la gestion de fonds publics sur la durée est-elle possible pour des entités pilotées par des bénévoles ?

L'évolution des financements sectoriels et les décalages de trésorerie ne sont-ils pas réducteurs pour des structures dotées d'un haut de bilan aussi faible ?

Ces questions importantes sont de plus en plus au cœur des réflexions de certaines collectivités qui font le choix radical de choisir d'autres cadres juridiques comme des sociétés publiques locales par exemple.

Il n'en demeure pas moins que, dans un certain nombre de cas, les collectivités doivent poursuivre leurs relations avec certaines associations du fait notamment de l'histoire ou de leurs savoir-faire.

La question du contrôle et du suivi le plus pertinent se pose donc pour les associations satellites et pour toutes les autres associations subventionnées.

A. - Quel contrôle efficient ?

28. La réponse à cette question générale doit être différenciée en fonction du volume du budget associatif, du montant de la subvention et du caractère satellitaire des associations bénéficiant de fonds publics.

Elle doit également être considérée en fonction du niveau ou qualité de service visé, des moyens disponibles en quantité et en qualité.

Les collectivités locales doivent, de façon générale, se donner les moyens de vérifier l'utilisation des fonds publics par les associations. Cette responsabilité est exercée sous le contrôle du comptable public et, au-delà, par les magistrats de la chambre régionale des comptes.

Ces contrôles sont exercés de manière progressive en fonction des montants attribués aux associations.

Les différents textes réglementaires imposent un conventionnement dès lors que les financements par voie de subventions dépassent 23 000 € annuels. Ce seuil est souvent interprété à tort comme une limite minimale de contrôle. En effet une association bénéficiant de façon récurrente de 10 000 € annuels par exemple de la part d'une collectivité nécessite peut-être plus un contrôle de la part de cette collectivité qu'une association qui dépasserait une seule fois le seuil de conventionnement.

Un certain nombre de pièces et documents doivent être transmis par les associations au moment du dépôt de leur demande de subvention.

Elles doivent également fournir *a posteriori* des documents comptables et juridiques attestant de la réalité de la vie associative, de la bonne tenue des comptes et de la réalisation effective des actions ou projets ayant fait l'objet des demandes de financement.

Mettre en place un contrôle administratif visant à la complétude du dossier avant le vote de la subvention est déjà en soit un premier niveau de contrôle.

S'assurer du niveau minimal d'un contrôle sur pièces d'utilisation conforme de la subvention à ce qui était prévu représente un deuxième niveau de contrôle.

29. Ces deux premiers niveaux peuvent, me semble-t-il, relever de la responsabilité des directions et services opérationnels.

30. Un troisième niveau de contrôle sur pièces des documents comptables et juridiques doit être mis en place par des agents

compétents en la matière (contrôleurs de gestion externes) ou externalisée à des cabinets conseils spécialisés dans le domaine. Cette tâche peut utilement être aidée ou facilitée par une solution logicielle dédiée en automatisant ainsi partiellement les diverses analyses financières ou juridiques utiles.

Un tableur Excel sophistiqué peut également être utilisé en la matière sauf pour le suivi des associations satellites qui nécessite d'autres outils complémentaires au contrôle du fait de la nécessité de mettre en place un véritable dialogue de gestion.

31. Si en théorie le dispositif semble cohérent et sécurisant pour les collectivités la réalité peut être bien différente car les collectivités locales n'ont pas toutes, loin s'en faut, mis en place une organisation capable de surveiller, suivre et contrôler la réception effective des documents, leur cohérence et leur véracité.

32. De plus on constate une difficulté récurrente de recrutement de contrôleurs de gestion externes qui complique encore plus la tâche des collectivités.

Celles-ci sont invitées régulièrement par les magistrats de la chambre régionale des comptes à mieux contrôler les dossiers sur pièces voire de déclencher des audits « sur place ».

33. Ces retards organisationnels ont pour conséquence des difficultés à bien connaître les associations subventionnées, leur fonctionnement réel et leurs éventuelles difficultés. Dans un certain nombre de cas les collectivités n'ont pas d'autre choix que de subventionner plus que prévu et dans l'urgence des associations en charge de projets ou de missions déléguées par celles-ci.

34. Avant d'évoquer les possibilités de suivi des associations les plus proches des collectivités il convient de souligner que les contrôles sur pièces les plus performants sont toujours en décalage temporel et inefficaces pour d'éventuelles mesures correctrices puisqu'ils reposent le plus souvent sur des analyses de comptes clos plusieurs mois ou années précédents.

Le pilotage concerté nécessaire entre une collectivité et un satellite, quelle que soit sa forme juridique, ne peut donc relever d'un simple contrôle aussi performant soit-il.

Un suivi efficace et constant doit donc être mis en place car cette organisation est la seule qui soit à même de garantir ce pilotage appuyé par un dialogue de gestion performant.

B. - Quel suivi efficace ?

35. Les associations satellitaires doivent, par essence, être plus contrôlées encore que les autres associations subventionnées mais elles doivent surtout faire l'objet d'un suivi très efficace. Celui-ci peut être calqué sur les exigences du « *contrôle analogue* » devant être mis en place pour les sociétés publiques locales. En tout état de cause un suivi satellitaire nécessite la mise en place d'outils spécifiques utiles au dialogue de gestion indispensable comme la convention d'objectifs et de moyens, le suivi des objectifs par des indicateurs regroupés dans un tableau de bord servant de base à ce dialogue récurrent et

continu entre la collectivité et son « outil » en charge d'une ou plusieurs missions de service public.

Ce suivi peut utilement être facilité par une solution dédiée permettant des échanges via un portail interfacé avec une gestion électronique des documents (GED) interne. Ce logiciel peut « lire » automatiquement les documents comptables, en déduire l'ensemble des ratios indispensables à l'analyse financière et fixer automatiquement un « scoring » qui devra cependant être modéré ou ajusté par un contrôleur de gestion externe.

C. - Quelle organisation à mettre en place ?

36. Cette question générale mérite elle aussi une réponse nuancée en fonction de la taille de la collectivité, ses moyens de contrôle et de suivi mais aussi et surtout de la typologie des associations subventionnées ainsi que de l'ambition « politique » de la collectivité.

Toutes les collectivités qui ne comptent aucunes associations satellitaires et/ou n'auraient aucune politique stratégique envers elles peuvent tout à fait se contenter de mettre en place un contrôle sur pièces basique en s'appuyant sur un tableau Excel dédié plus ou moins sophistiqué en fonction de leur volonté d'automatisation des tâches de contrôle.

Tout au contraire les collectivités qui ont confié des missions importantes à des associations qu'elles considèrent comme des

satellites ont intérêt à structurer leur organisation autour d'un logiciel dédié tel que décrit précédemment.

Conclusion

37. Le projet associatif originel reste adapté au modèle français mais certains dysfonctionnements et défaillances de celui-ci nous paraissent devoir être corrigés afin de revenir aux fondamentaux de la création de ce cadre juridique. Ainsi il pourrait, par exemple, être envisagé de rendre impossible le recours au modèle associatif au-delà d'une certaine surface financière, interdire totalement la participation d'élus ou bien de proscrire toute activité de type commerciale.

Les contraintes juridiques des relations de subvention semblent également être contradictoires avec des financements récurrents et leurs exigences légitimes de gestion de montants trop importants d'argent public.

De même la dimension satellitaire nous paraît incompatible avec ce cadre juridique.

En conclusion les collectivités doivent faire face à des injonctions contradictoires telles qu'il est souvent plus prudent de cesser des financements par subventions récurrents ou tropa importants ou d'accompagner une évolution des changements de statuts.

Explorez les enjeux juridiques liés à l'essor du numérique !



PAR QUI ?

Rédigés par **des experts reconnus dans leurs domaines respectifs**, ces ouvrages offrent une analyse approfondie et des perspectives éclairées sur les défis juridiques posés par le numérique.

POUR QUI ?

Ils s'adressent aux professionnels du droit, aux décideurs, aux développeurs, aux gestionnaires des risques et toute personne impliquée dans la gestion des enjeux juridiques et technologiques du monde numérique.



EXCLUSIVITÉ LEXISNEXIS !

Code du numérique 2025

Commenté sous la direction de Fabrice Mattatia et Denis Berthault par une équipe d'auteurs spécialistes

- Quatre parties : données, outils numériques, activités numériques, obligations transversales
- Inclus : règlement IA du 13 juin 2024 en annexe.

4^e éd., 1780 pages, septembre 2024



boutique.lexisnexis.fr