

Guide d'audit des associations



DOSSIER
d'EXPERTS

|||||
Bruno Carlier

territorial éditions

Guide d'audit des associations



Bruno Carlier
Consultant et formateur



territorial éditions

CS 40215 - 38516 Voiron Cedex
Tél.: 04 76 65 87 17 - Fax: 04 76 05 01 63

Retrouvez tous nos ouvrages sur www.territorial-editions.fr

**DOSSIER
d'EXPERTS**

Référence DE 653
Octobre 2018

**Vous souhaitez être informé
de la prochaine actualisation
de cet ouvrage ?**

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail**
nous le demandant à :

jessica.ott@territorial.fr

Au moment de la sortie de la nouvelle édition de l'ouvrage,
nous vous ferons une **offre commerciale préférentielle**.

Avertissement de l'éditeur :

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur
de recourir à un professionnel du droit.

 <p>DANGER LE PHOTOCOPIAGE TUE LE LIVRE</p>	<p>Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie. CFC 20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70</p>
---	---



© Territorial, Voiron

ISBN : 978-2-8186-1472-3

ISBN version numérique : 978-2-8186-1473-0

Imprimé par Reprotechnic, à Bourgoin-Jallieu (38) - Novembre 2018

Dépôt légal à parution

Sommaire



Introduction	p.7
--------------------	-----

Partie 1



Le cadre juridique du contrôle des associations par les collectivités locales

Chapitre I

La capacité de contrôle	p.11
--------------------------------------	-------------

A - L'encadrement comptable des associations	p.11
--	------

B - Le renforcement des procédures liées à la transparence	p.12
--	------

1. Loi du 6 février 1992 portant sur l'administration territoriale de la République (loi ATR)	p.12
---	------

2. Loi du 29 janvier 1993 relative à la transparence des procédures publiques et à la prévention de la corruption (loi Sapin)	p.12
---	------

3. Loi du 12 avril 2000 modifiée	p.13
--	------

Chapitre II

Le pouvoir d'investigation des collectivités locales	p.15
---	-------------

A - La procédure directe	p.15
--------------------------------	------

B - La procédure indirecte	p.15
----------------------------------	------

Partie 2



Les risques associatifs encourus par les collectivités intervenantes

Chapitre I

Les risques liés aux subventions	p.19
---	-------------

A - Les conditions relatives aux subventions	p.19
--	------

B - Les conditions relatives aux associations elles-mêmes	p.24
---	------

C - Les obligations pesant sur les associations ayant été subventionnées	p.24
--	------

Chapitre II

Les risques financiers	p.25
-------------------------------------	-------------

A - Les risques liés à la nature de l'activité	p.25
--	------

B - Les risques liés à la transparence financière	p.25
---	------

C - Le risque dû à l'organisation de l'association	p.25
--	------

D - Le risque fiscal	p.26
----------------------------	------

Chapitre III

Les risques spécifiques relatifs au contrôle des associations

par les chambres régionales des comptes	p 28
A - Les risques inhérents aux associations para-locales	p 28
B - Le contrôle des associations par les chambres régionales des comptes (CRC)	p 28
1. Le contrôle des CRC sur les associations	p 28
2. Les types de risques soulignés par les CRC	p 29
3. Les associations les plus exposées	p 29
4. Les suites de l'intervention de la CRC	p 29
5. Les dispositions à prendre par la collectivité pour éviter les risques	p 29
C - Le risque de gestion de fait	p 30
1. La mise en œuvre de la procédure	p 30
2. Le faisceau des critères jurisprudentiels pour qualifier une gestion de fait	p 30
3. Les associations les plus exposées	p 31
4. La procédure de gestion de fait	p 31
5. Les dispositions à prendre pour éviter la gestion de fait	p 34
D - Le risque de l'association transparente	p 34

Partie 3

Méthodologie générale de l'audit

Chapitre I

La préparation de l'audit	p 39
A - Le cahier des charges	p 39
1. La clarification de la demande	p 39
2. La proposition d'audit	p 41
3. L'ordre de mission	p 41
B - La prise de connaissance et le recueil d'informations	p 41
1. Détermination des référentiels	p 41
2. Recueil d'informations écrites	p 42
3. L'identification des risques	p 42

Chapitre II

La réalisation de l'audit	p 44
A - L'organisation de la mission	p 44
B - Le travail sur le terrain	p 44
1. La réunion d'ouverture	p 44
2. Le travail sur le site	p 45
C - Les résultats issus de la phase de recueil d'informations	p 45
1. Diagnostic des causes	p 45
2. Détermination des solutions et recommandations	p 46
3. Rédaction du pré-rapport	p 46
D - La conclusion	p 46
1. Rédaction du rapport final	p 47
2. Le suivi	p 48

Analyse de l'association

Chapitre I

Audit des aspects organisationnels et juridiques	p 51
A - Analyse de l'organisation	p 51
1. L'objet	p 51
2. Composition du conseil d'administration et du bureau	p 51
3. Règles d'organisation	p 52
4. Règles de fonctionnement	p 52
5. Projet associatif	p 52
6. Qualité des dirigeants	p 53
7. Système de décision et contrôle	p 53
8. Conclusion	p 54
B - Analyse juridique	p 54
1. Obligations légales	p 54
2. Fonctionnement	p 54
3. Grille de gestion de fait	p 55

Chapitre II

Audit de la stratégie et des activités	p 58
A - L'audit stratégique	p 58
1. La démarche stratégique	p 58
2. Les étapes de l'audit stratégique	p 58
B - Analyse des activités	p 59
1. Équilibre des activités	p 59
2. La pertinence des activités	p 59
3. Les caractéristiques de l'activité	p 60

Chapitre III

Audit social	p 61
A - L'état des lieux	p 61
1. La composition des ressources humaines	p 61
2. Motivation et compétence	p 62
B - Les risques liés aux ressources humaines	p 63
1. Les sources du droit du travail	p 63
2. Les droits individuels des salariés	p 64
3. Les droits collectifs des salariés	p 66

Chapitre IV

Audit de la comptabilité et fiscalité	p 68
A - Analyse des recettes	p 68
1. Subventions	p 68
2. Autres produits	p 68
B - Analyse des dépenses	p 69
C - Vérification des procédures et des dépenses	p 69
1. Guide des procédures	p 69
2. Vérification du système de contrôle interne	p 69
3. Vérification de la comptabilité	p 70

D - L'analyse fiscale	p.70
1. Les critères d'application de la loi fiscale	p.70
2. Cadre légal du régime fiscal des organismes sans but lucratif	p.71
3. Les recommandations pour prévenir les risques liés à l'exercice d'une activité économique	p.72
E - Grille d'informations fiscales et comptables	p.72

Chapitre V

Audit financier	p.74
A - Les buts de l'analyse financière	p.74
1. À quoi sert l'analyse financière ?	p.74
2. Les particularités comptables des associations	p.74
3. Analyse des conditions générales d'exploitation	p.75
B - Analyse de la structure financière	p.76
1. Situation nette	p.76
2. Fonds de roulement (FDR)	p.76
3. Besoin en fonds de roulement (BFR)	p.76
4. Trésorerie	p.76
5. Endettement et solvabilité	p.76
6. Le diagnostic	p.77
C - Analyse de l'exploitation	p.77
1. Les soldes intermédiaires de gestion (SIG)	p.77
2. Recommandations	p.79

Chapitre VI

Contrôle de l'utilisation des subventions et des engagements pris par l'association	p.80
A - Subventions d'équipement	p.80
B - Subventions d'exploitation	p.80

Conclusion

Schéma général d'un audit	p.83
--	------

Annexes

Annexe I	
Textes de référence	p.87
Annexe II	
Avis relatif au plan comptable des associations et fondations	p.88
Annexe III	
Principes de fonctionnement des comptes associatifs	p.89
Annexe IV	
Sommaire du dossier permanent	p.92
Annexe V	
Exemple de lettre préalable au lancement d'un audit	p.93
Annexe VI	
Exemples de cahiers des charges réalisés dans le cadre d'un appel d'offres	p.94

Introduction

Par la diversité de son champ d'intervention et la dynamique propre qui l'anime, le secteur associatif constitue un relais et un partenaire privilégié des collectivités locales. Il accompagne, amplifie et parfois même précède les politiques publiques mises en œuvre. En ce sens, il est un acteur indispensable et souvent efficace. Cependant, à côté de la vraie richesse sociale qu'il représente, il constitue également un risque potentiel pour les collectivités locales.

Aussi, sous le triple effet de l'augmentation des risques contentieux, de la recherche d'une meilleure efficacité de l'usage des fonds publics et de la multiplication des contrôles des chambres régionales des comptes, les collectivités locales ont cherché à mettre en place des dispositifs de prévention propres parallèlement aux contrôles ciblés effectués par nombre d'organismes publics comme notamment :

- les contrôles sur pièces et vérifications de comptabilité effectuée par les services fiscaux en application des dispositions du Code général des impôts et du Livre des procédures fiscales ;
- les contrôles sur pièces et sur place réalisés par les organismes sociaux ;
- les contrôles engagés par la Chambre régionale des comptes au titre du contrôle de la gestion des collectivités locales (loi du 5 janvier 1988), dès lors que l'association bénéficie d'un concours financier supérieur à 1 500 euros. Si ce concours représente moins de 50 % des ressources de l'association, le contrôle de la chambre se limite au compte d'emploi de la subvention. Au cas contraire, la vérification porte sur l'ensemble des comptes et de la gestion de l'association ;
- les contrôles économiques et financiers de l'État, accomplis par l'Inspection générale des finances ou l'Inspection de l'administration du ministère de l'Intérieur.

Ces travaux répondent toutefois à des objectifs spécifiques et sont réalisés de façon exceptionnelle compte tenu du nombre d'associations existantes, de la modicité des sommes en jeu et des moyens de vérification disponibles.

Certaines associations, compte tenu de l'importance des fonds publics reçus ou de la nature de leurs activités, font aussi l'objet de vérifications effectuées par les commissaires aux comptes, conformément aux normes professionnelles de ces derniers.

Pour sa part, le contrôle des collectivités locales, qui ne peut pas ignorer ces éléments lorsqu'ils existent, doit plus particulièrement viser un triple objectif :

- assurer une meilleure efficacité de l'usage des fonds publics par rapport au financement des structures associatives ;
- permettre une évaluation de l'action des associations au regard des politiques publiques mises en œuvre par la collectivité ;
- éviter tout risque de mise en cause de la collectivité tout particulièrement dans les cas où la collectivité a créé l'association ou participe à son administration.

Dès lors, dans la perspective d'une meilleure maîtrise des relations avec les structures associatives, leur contrôle revêt un double caractère. Il doit, d'une part, représenter une assistance en faveur des associations et, d'autre part, être préventif à l'égard de la collectivité.

> L'assistance

Les associations ne possèdent que rarement les moyens nécessaires à leur propre audit, et l'intervention de la collectivité locale, antérieurement ou postérieurement à l'octroi d'une subvention, peut alors présenter un intérêt majeur pour les partenaires en présence. En effet, un audit efficace et bien mené peut aider l'association à évoluer, à se développer, à mieux s'organiser... afin de renforcer son efficacité.

> La prévention des risques juridiques

Les associations sont sources de risques juridiques, dans leurs relations avec les élus et les fonctionnaires territoriaux, notamment lorsque la collectivité provoque leur création.

L'importance financière et le caractère des sanctions applicables, notamment en matières pénale et le cas échéant électorale, doivent entraîner une vigilance forte à l'égard de ces risques.

> La prévention des dérives d'activités

L'évaluation de l'impact d'une action associative sur les politiques publiques engagées par la collectivité consiste à apprécier la qualité des liaisons entre les buts poursuivis, les moyens alloués et les résultats obtenus. Elle présuppose, naturellement, une démarche préalable tendant notamment à l'identification des objectifs de la politique publique concernée. Aussi, l'orientation du contrôle des associations en direction de l'évaluation des politiques publiques comporte deux aspects principaux :

- le contrôle préalable à partir de l'examen des pièces fournies ;
- le contrôle a posteriori et sur place, ciblé sur des objectifs très précis et clairement déclinés.

> La prévention des dérives financières

Parfois, la faiblesse des structures administratives, le faible respect de normes réglementaires, fiscales ou sociales comme le manque de rigueur financière peuvent entraîner un risque financier non négligeable qu'il convient de détecter le plus tôt possible.

La démarche de contrôle et de pilotage peut se mettre en place grâce :

* *Au contrôle préalable*

La collectivité dispose d'un pouvoir d'instruction des demandes de subventions¹ d'autant plus net qu'elle fixe discrétionnairement la forme et le contenu du dossier à présenter, sous réserve des limites posées par la loi « Informatique et liberté du 17 juillet 1978 ».

Le dossier type doit permettre notamment à la collectivité :

- de connaître l'association : statuts, publication au JO, composition des organes dirigeants, budget du dernier exercice... ;
- d'apprécier l'objet et l'intérêt de la demande : description de l'activité et du projet, exposé des motifs, niveau d'engagement sollicité, capacité financière, etc.

Dès le stade d'instruction, la préoccupation de l'évaluation doit être présente. La collectivité dispose à cet égard des prérogatives nécessaires pour exiger la production de renseignements dont l'agrégation permet de positionner la collectivité par rapport à ses partenaires associatifs.

* *Au contrôle a posteriori*

Le contrôle a posteriori et sur place se situe dans une démarche de validation des analyses de l'institution et de vérification de la réalité des données fournies. Les démarches de contrôle sur pièces et sur place possèdent une évidente complémentarité, de nature interactive. Si l'instruction d'un dossier laisse subsister des zones d'ombre, les enseignements de l'investigation sur place permettent aussi d'éclairer, pour l'avenir, la procédure d'instruction.

Ces éléments déterminent les contours d'une procédure d'évaluation en matière d'analyse :

- de pertinence (moyens/objectifs) ;
- d'efficacité (résultats/objectifs) ;
- d'efficience (résultats/moyens).

Sur ce dernier point, l'audit est l'outil principal de cette démarche. Il permet de mettre en avant les dysfonctionnements et de déterminer les voies de progrès en matière de stratégie, d'organisation et de finances notamment.

1 Voir CARLIER Bruno, *Guide de l'instructeur des demandes de subventions*, Dossier d'expert n° 530, Territorial éditions, 2016.

Partie 1

Le cadre juridique du contrôle des associations par les collectivités locales

L'environnement juridique qui organise les relations collectivités locales/associations a subi ces dernières années des mutations significatives, sous les effets :

- du souci de transparence et de lutte contre la corruption qui a guidé le législateur ;
- de la vigilance croissante du citoyen contribuable qui se préoccupe de l'utilisation des fonds publics ;
- de l'exigence d'une gestion rigoureuse portée par les responsables politiques locaux ;
- de l'évolution et de la transposition du droit communautaire.

Chapitre I

La capacité de contrôle

Le contrôle des associations par les collectivités locales qui leur allouent des subventions repose sur un double fondement :

- un encadrement comptable assez précis ;
- un pouvoir d'investigation mal défini.

A - L'encadrement comptable des associations

La loi du 1^{er} juillet 1901 n'impose aucune obligation en matière comptable. Les statuts prévoient généralement que le trésorier rend compte de sa gestion et soumet les comptes à l'approbation de l'assemblée.

Pourtant, une association, dans ses relations avec les organismes publics pour les demandes de subventions ou les contrôles, les services du fisc, les banques, les fournisseurs, ses créanciers, la justice en cas de litige et ses adhérents a besoin de disposer d'une comptabilité sérieusement tenue. Le Conseil national de la comptabilité, réuni en assemblée plénière le 17 décembre 1998, a adopté le plan comptable des associations et fondations qui, tel que le précise le préambule, « s'applique aux associations et fondations qui ont l'obligation d'établir ou qui établissent volontairement des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe formant un tout indissociable ».

Les associations qui ont obligation d'établir des comptes annuels sont les suivantes :

- celles dont les statuts l'imposent ;
- celles qui ont une activité économique et qui dépassent deux des trois critères suivants : 50 salariés, 3 100 000 euros de chiffre d'affaires HT, 1 550 000 euros pour le total bilan ;
- les associations émettrices d'obligations ;
- celles qui sont reconnues d'utilité publique ;
- celles qui bénéficient d'une aide publique ou de subventions supérieures à 153 000 euros ou dont le but exclusif est l'assistance, la bienfaisance... et qui perçoivent des dons supérieurs à 153 000 euros par an ;
- pour celles qui ont reçu une subvention supérieure à 23 000 euros, les obligations liées à ce seuil imposent la tenue d'une comptabilité conforme au plan comptable ;
- pour celles qui reçoivent une subvention d'une collectivité territoriale de plus de 3 500 habitants représentant plus de 50 % de leur budget ou qui est supérieure à 75 000 euros, le Code général des collectivités territoriales prévoit que la collectivité doit annexer à son budget le bilan certifié conforme des associations concernées. Cette obligation pour la collectivité entraîne indirectement l'obligation de tenue d'une comptabilité pour les associations qui sont dans ce cas ;
- les organismes de formations qui dépassent deux des trois critères suivants : trois salariés, 225 000 euros de ressources, 150 000 euros de total bilan ;
- les fédérations d'entreprises.

Pour les autres, la tenue d'une comptabilité en partie simple est théoriquement suffisante. Dans ce cas, elles doivent durant l'année tenir un livre-journal de recettes et de dépenses. Les pièces justificatives seront conservées. L'utilisation

d'un logiciel comptable est fortement conseillée, car il permet de mettre la comptabilité de l'association aux normes voulues par les financeurs. Il existe néanmoins quelques obligations :

- un inventaire du patrimoine de l'association ;
- un tableau récapitulatif des biens de l'association, qui fera ressortir le prix d'acquisition, le montant de l'amortissement et la valeur nette comptable ;
- un état des créances : subventions accordées à recevoir, sommes dues à l'association ;
- un état des dettes : factures que l'association n'a pas acquittées ;
- la situation financière de l'association : les soldes comptables du compte bancaire et de la caisse doivent correspondre à la réalité ;
- un tableau récapitulatif des recettes et des dépenses de l'année.

S'agissant des associations qui ont une activité lucrative, celles-ci doivent tenir une comptabilité commerciale comme une société puisqu'elles sont soumises au même régime fiscal. Les associations bénéficiaires de la franchise des impôts commerciaux (dont la part lucrative n'est pas prépondérante) au titre des recettes commerciales accessoires doivent :

- tenir un livre aux pages numérotées sur lequel est inscrite, jour par jour, chacune de leurs opérations ;
- suivre distinctement les recettes retirées de leurs opérations accessoires lucratives de façon à pouvoir apprécier si celles-ci excèdent ou non le seuil (62 250 euros en 2017) ;
- délivrer une facture ou un document en tenant lieu pour leurs opérations réalisées au profit d'assujettis à la TVA ou d'autres personnes morales.

B - Le renforcement des procédures liées à la transparence

1. Loi du 6 février 1992 portant sur l'administration territoriale de la République (loi ATR)

L'article 13 de cette loi, complété par le décret d'application 93-570 du 27 mars 1993, établit une obligation de transparence imposée à la collectivité locale qui subventionne les activités de certaines associations.

Ainsi, les documents budgétaires de la collectivité (budget primitif et compte administratif) doivent être accompagnés, en annexe, du bilan certifié conforme du dernier exercice connu lorsque l'association :

- reçoit plus de 75 000 euros de subvention ;
- reçoit une subvention représentant plus de 50 % de son budget ;
- bénéficie d'une garantie d'emprunt donnée par la collectivité.

Ces pièces doivent être exigées des associations par la collectivité elle-même, car la loi ne crée d'obligation qu'à son égard.

La production de ces pièces peut intervenir dès la date du dépôt du dossier de demande de subvention, ou ultérieurement, mais, cependant, avant tout mandatement de la subvention accordée.

Il est précisé que la certification en question peut être assurée par le président de l'association, l'intervention d'un commissaire aux comptes agréé n'étant pas obligatoire.

Toutefois, dans cette hypothèse, le président engage sa responsabilité personnelle en garantissant la régularité et la sincérité des comptes.

2. Loi du 29 janvier 1993 relative à la transparence des procédures publiques et à la prévention de la corruption (loi Sapin)

L'article 81 de la loi Sapin et son décret d'application 93-568 du 27 mars 1993, imposent des obligations comptables à certaines associations.

Ainsi, toute association recevant annuellement au moins 150 000 euros de subventions de l'État ou d'une collectivité locale, est soumise à 2 obligations :

- fournir un bilan certifié, un compte de résultats et une annexe comptable ;
- nommer au moins un commissaire aux comptes titulaire et un suppléant, choisis sur la liste des membres agréés (article 212 de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales). Outre sa mission de certification des comptes, ce commissaire dispose d'une procédure d'alerte : le commissaire aux comptes peut attirer l'attention des dirigeants sur tout fait de nature à compromettre la continuité de l'activité qu'il a relevé au cours de sa mission. Il peut inviter le président à faire délibérer l'organe collégial de l'association. Cette capacité d'alerte peut le conduire jusqu'à l'établissement d'un rapport spécial destiné aux membres de l'association.

Cet encadrement comptable, issu des dispositions conjuguées de la loi ATR et de la loi Sapin, concerne principalement les associations qui reçoivent plus de 75 000 euros de subventions d'une même collectivité.

L'effet de ces dispositions est puissant, car les associations concernées doivent utiliser le plan comptable 1982, respecter l'indépendance des exercices comptables, tenir une comptabilité d'engagement et intégrer leur patrimoine à la comptabilité. Toutefois, en l'absence de sanction légale applicable, l'effet du non respect de ces dispositions paraît se limiter principalement au refus d'accorder ou de mandater la subvention (et accessoirement, pour la collectivité, à subir les critiques de la chambre régionale des comptes).

Par ailleurs, le principe de la libre administration des collectivités locales permet à celles-ci d'édicter leurs propres exigences, nécessaires à l'instruction des demandes de subvention.

Dans ce cadre, elles conservent toute liberté d'imposer la production de tout document comptable, même pour attribuer une subvention d'un montant inférieur à 75 000 euros.


De manière générale, les procédures comptables doivent être adaptées à la taille de l'association et au degré de complexité des missions de celle-ci et de son organisation. Elles doivent être appliquées rigoureusement afin de mener le projet associatif avec efficacité et clarté. Cependant, l'organisation comptable ne doit pas se traduire par un excès de bureaucratie qui deviendrait alors un frein à la dynamique associative.

3. Loi du 12 avril 2000 modifiée

L'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 a complété plusieurs textes relatifs à l'organisation des relations entre les collectivités locales et les associations (loi n° 92-125 du 6 février 1992 et n° 93-122 du 29 janvier 1993). Elle impose un conventionnement au-delà d'un seuil de subvention et fixe les règles d'information du public. Le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 est venu préciser les seuils financiers rendant obligatoire la formalisation d'une convention.


a) L'obligation du conventionnement

Les collectivités locales étaient invitées depuis plusieurs années à mieux définir la contrepartie des subventions accordées et à formaliser avec les associations bénéficiaires leurs engagements réciproques dans le cadre de conventions². En outre, cette pratique a été vivement encouragée par le juge financier : la lecture des recueils annuels des observations des chambres régionales des comptes démontre l'attention portée par celles-ci à ce procédé.

 **La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000** normalise cette procédure. Elle dispose dans son **article 10** que : « l'autorité administrative qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil fixé par décret, conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée ».

 **Le décret pris le 6 juin 2000** en application de cette loi dispose dans son **article 1^{er}** que « l'obligation de conclure une convention, [...] s'applique aux subventions dont le montant annuel dépasse la somme de 23 000 euros ».

L'établissement d'une convention est donc désormais obligatoire dès lors que la subvention annuelle allouée par la collectivité est supérieure à 23 000 euros.

 **La loi poursuit dans son quatrième alinéa** : « Lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'organisme de droit privé bénéficiaire doit produire un compte rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention. Le compte rendu financier est déposé auprès de l'autorité administrative qui a versé la subvention dans les six mois suivants la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée. »

2. Réponse ministérielle à M. Pierre-Christian Taftinger, JO du 11 juillet 1991, Sénat, questions et réponses, p. 1445, n° 12057.

L'article 3 du décret précité prévoit que le compte financier devra être établi selon des modalités fixées par arrêté du Premier ministre. Il sera donc utile, dans le cas des subventions affectées, de reprendre dans le corps de la convention les modalités fixées dans l'arrêté relatif au compte rendu financier.

b) *L'information du public*

La loi impose également une transmission de certains documents dès lors qu'une collectivité a alloué une subvention. Le budget, les comptes ainsi que, s'il y a lieu, la convention et le compte rendu financier doivent être communiqués à toute personne qui en fait la demande.

En outre, en application du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001, les associations qui auront reçu de l'ensemble des autorités publiques une subvention supérieure ou égale à 153 000 euros (art. 2 du décret) devront « déposer à la préfecture du département où se trouve leur siège social leur budget, leurs comptes, les conventions prévues au présent article et, le cas échéant, les comptes rendus financiers des subventions reçues pour y être consultés » (article 10 de la loi du 12 avril 2000 modifiée).

La question du conventionnement des subventions se pose aujourd'hui dans des termes obligatoires. Il convient dans ce contexte de distinguer trois types de conventions :

- les conventions inférieures au seuil défini par le décret, qui restent à la discrétion de la collectivité sur la forme et le fond. La mise en place d'un modèle type peut néanmoins être envisagée ;
- les conventions annuelles qui dépassent 23 000 euros, qu'il convient de codifier au regard des dispositions de la loi ;
- les conventions pluriannuelles qui dépassent le seuil, pour lesquelles il sera nécessaire d'établir à la fois une convention cadre pour une durée déterminée et une lettre de notification qui indiquera chaque année, après le vote du BP, le montant alloué.

c) *La forme de la convention*

Concernant la forme de la convention, la loi du 12 avril 2000 impose des mentions obligatoires précises :

- l'objet de la subvention ;
- le montant ;
- les conditions d'utilisation de la subvention allouée.

Lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, il conviendra de prévoir la forme et le contenu du compte rendu financier, ainsi que le délai de transmission (au maximum dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel la subvention a été attribuée).

Il faut également tenir compte des contraintes liées à la transmission des documents au public. À cet égard, il conviendra de préciser dans la convention les modalités de transmission de ces documents à la collectivité.

Sans oublier qu'il est nécessaire de préciser des obligations particulières imposées par des lois précédentes :

- toute association recevant de l'état ou de ses établissements publics un montant total de subventions supérieur à 150 000 euros par an doit obligatoirement s'attacher les services d'un commissaire aux comptes (loi du 29 janvier 1993). Pour les organismes qui entrent dans ce cadre, il est prudent de s'assurer du respect de cette procédure et d'intégrer cette disposition dans la convention ;
- les associations qui reçoivent une subvention supérieure à 75 000 euros ou correspondant à plus de 50 % de leur budget doivent transmettre leur bilan comptable dans des délais permettant de les annexer au budget de la collectivité (loi du 6 février 1992). La convention fixera les modalités de transmission de ces informations.

L'annexe II de la circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations modifie le modèle de convention annexé à la circulaire du Premier ministre n° 5193/SG du 16 janvier 2007 relative aux subventions de l'État aux associations et conventions pluriannuelles d'objectifs.



Le nouveau modèle est disponible sur :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021712266>

Le pouvoir d'investigation des collectivités locales

La collectivité locale dispose de procédures directes ou indirectes, et intervient au moyen d'un contrôle sur pièces ou sur place.

A - La procédure directe

Le décret-loi du 30 octobre 1935, codifié à l'article L. 1611-4 du CGCT, pose le principe du contrôle des comptes de l'association bénéficiaire par les délégués de la collectivité. Ce contrôle direct, qui complète le contrôle sur pièces effectué à l'occasion de l'instruction de la demande de subvention, peut s'opérer sur place, au siège de l'association. Il s'effectue par des agents de la collectivité ou par des personnes mandatées à cet effet (cabinet comptable par exemple).

Dans ce cadre, l'association doit fournir :

- Ses comptes, pour lesquels il y a lieu d'opérer une distinction en fonction de leurs modalités de présentation :
 - * plan comptable 1982 avec certification par un commissaire aux comptes agréé si l'association a reçu plus de 150 000 euros de subvention de la collectivité, si elle bénéficie de garanties d'emprunt ou si la subvention représente plus de 50 % de son budget ;
 - * plan comptable 1982 avec certification, mais intervention non obligatoire du commissaire aux comptes agréé, si l'association reçoit plus de 75 000 euros de subventions ;
 - * simple compte « certifié » pour toutes les autres associations.
- Les justificatifs de l'utilisation des subventions : devis, factures, éléments relatifs à l'acquittement des créances.

Implicitement, il s'agit de la vérification du compte d'emploi de la subvention, et non d'une capacité plus large à vérifier l'ensemble de la comptabilité de l'association.

Si un représentant de la collectivité peut consulter sur place le nombre et la réalité des adhérents, il ne peut obtenir copie de leur liste. Enfin, la collectivité n'est pas autorisée à communiquer à des tiers les documents remis par l'association.

Ce contrôle direct par la collectivité, au moyen d'une procédure peu précise comporte ainsi de très nombreuses limites :

- au niveau de la procédure, la durée du contrôle comme son caractère éventuellement contradictoire ne font l'objet d'aucune précision ;
- la portée du contrôle est par ailleurs réduite en l'absence de droit de communication auprès de tiers intéressés à l'affaire (recoupement auprès des entreprises, obtention des comptes bancaires, régularité des situations fiscales et sociales...).

B - La procédure indirecte

L'article L.211-8 du Code des juridictions financières prévoit la possibilité pour les CRC de contrôler les associations qui ont reçu plus de 1 500 euros de subvention d'une collectivité territoriale dans laquelle elles détiennent, séparément ou avec d'autres, plus de 50 % des voix dans les organes délibérants.

La collectivité locale peut aussi utiliser une procédure indirecte de contrôle, en utilisant l'article L.211-3 du Code des juridictions financières. Cette disposition permet au maire, au président de conseil général ou au président de conseil régional, de saisir la chambre régionale des comptes pour procéder à la vérification des comptes d'une association que finance la collectivité.

Dans cette hypothèse, et alors même que la chambre dispose de prérogatives de contrôle extrêmement étendues, on relèvera que la collectivité perd toute maîtrise de la procédure.