



DOSSIER D'EXPERTS

7^e édition

GESTION ET FINANCES LOCALES

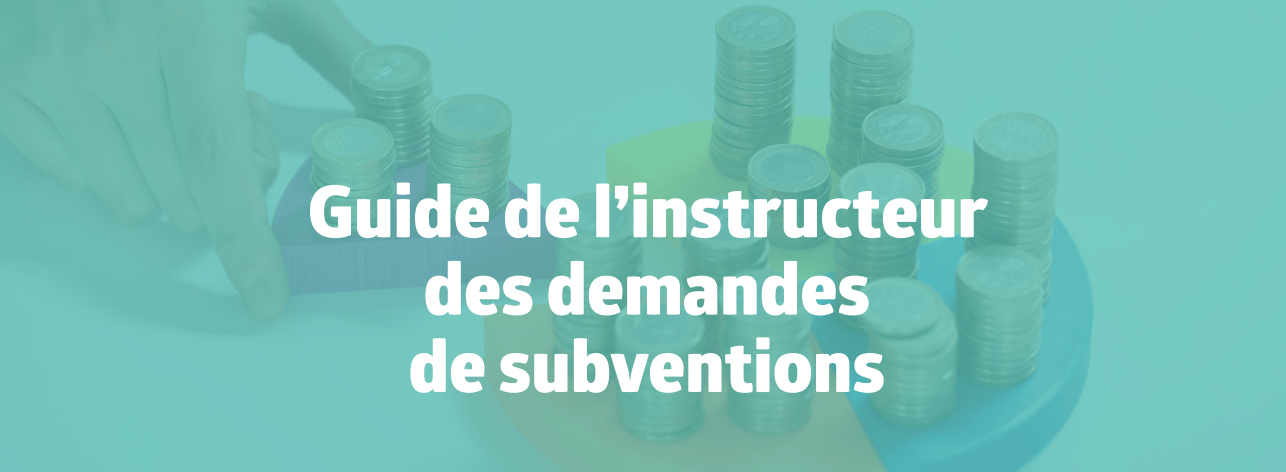
Guide de l'instructeur des demandes de subventions

Bruno Carlier

Directeur général des services d'un département

Vincent Carlier

Consultant



Guide de l'instructeur des demandes de subventions

Partenaires traditionnels des collectivités territoriales, les associations participent de manière très importante à la mise en œuvre des politiques publiques locales.

L'influence du droit européen, les sommes consacrées au financement de ce secteur, la réduction des marges de manœuvre financières, tout comme l'émergence d'un contrôle citoyen sur la dépense publique amènent les pouvoirs publics à multiplier textes et procédures de contrôle, à clarifier les relations juridiques entre les deux sphères, à définir la notion de subvention au regard notamment de celles de marché public, délégation de service public ou appel à projet. Récemment, la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021, confortant le respect des principes de la République, donne de nouvelles obligations aux collectivités territoriales qui ne peuvent être ignorées.

Dans ce contexte, les services instructeurs doivent être attentifs aux novations juridiques au même titre qu'aux règles comptables, financières et fiscales qui s'imposent. Ils doivent en outre s'assurer de plus en plus de la pertinence, de l'efficacité, de la qualité et de la performance des actions subventionnées.

Ce dossier propose une méthode opérationnelle simple pour répondre à tous ces enjeux. Comment interroger les externalités positives ? Quels points de contrôle incontournables mobiliser ? Comment organiser le traitement des demandes ou intégrer les outils qui favorisent la mise en place de démarches d'assurance qualité partagée dans le processus ? Ce sont quelques-unes des questions abordées dans cet ouvrage.



Bruno Carlier a occupé plusieurs fonctions de direction et de direction générale au sein de grandes collectivités, d'organismes publics et parapublics nationaux. Spécialiste reconnu du management des collectivités territoriales sur de nombreux sujets comme la définition de stratégies et d'outils de pilotage des politiques publiques locales, la gestion financière, la gestion des ressources humaines, le design et l'innovation de services, il est actuellement Directeur Général des Services d'un département.



Vincent Carlier, diplômé en droit, management et sciences humaines, est spécialiste des externalités liées aux activités économiques. Il a mené de nombreuses missions de conseil sur des problématiques de développement durable auprès de collectivités territoriales et d'associations. Depuis 2020, il conçoit des missions de volontariat au profit de collectivités en lien avec le développement durable et la responsabilité sociétale des organisations, et coordonne des équipes de service civique sur le terrain.

boutique.territorial.fr

ISSN : 1623-8869 – ISBN : 978-2-8186-2079-3

territorial éditions



DOSSIER D'EXPERTS

7^e édition

GESTION ET FINANCES LOCALES

Guide de l'instructeur des demandes de subventions

Bruno Carlier

Directeur général des services d'un département

Vincent Carlier

Consultant

territorial éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél.: 04 76 65 87 17 - Référence TDE 530B

Retrouvez tous nos ouvrages sur boutique.territorial.fr

**Vous souhaitez
nous contacter
à propos de votre ouvrage ?**

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail à :**
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.

Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
www.boutique.territorial.fr

Avertissement de l'éditeur:

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

Nous sommes vigilants concernant les autorisations
de reproduction et indiquons systématiquement
les sources des schémas, images, tableaux, etc.

Pour toute demande de modification, mise à jour
ou suppression d'un élément au sein de cet ouvrage,
merci de contacter les éditions Territorial.

	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
---	---



© Territorial, Voiron

ISBN: 978-2-8186-2079-3

ISBN version numérique: 978-2-8186-2080-9

Imprimé par Reprotechnic, à Bourgoin-Jallieu (38) - Avril 2023

Dépôt légal à parution

Sommaire

Introduction	p.9
--------------------	-----

Partie 1

Constituer et gérer le dossier documentaire

Chapitre I

La documentation de base	p.21
A - Le formulaire de demande	p.21
B - Le dossier permanent	p.22
C - Le dossier d'exercice	p.24
D - Tableau récapitulatif des pièces disponibles	p.24

Chapitre II

Le contrôle rapide de la fiabilité des informations comptables et financières fournies

.....	p.27
A - Le cadre général	p.27
B - L'organisation	p.28
C - L'efficacité des procédures internes	p.29
D - Le calendrier des travaux comptables	p.31

Partie 2

Détecter rapidement les risques essentiels

Chapitre I

Les risques liés aux règles de droit public	p.37
--	-------------

Chapitre II

Les risques liés directement à l'association	p.39
A - Risques liés à la « licéité » de la subvention	p.39
B - Risques liés à la crédibilité du projet	p.39
C - Risques liés aux acteurs en cause	p.40

D - Risques liés aux particularités sectorielles	p.41
E - Risques liés à la réglementation sociale	p.42
F - Risques liés à l'absence de contrôle interne	p.42

Chapitre III

Les risques financiers	p.45
-------------------------------------	------

Chapitre IV

Les risques liés à la mise en œuvre des actions	p.49
--	------

Partie 3

Approfondir l'analyse technique des dossiers

Chapitre I

L'analyse financière	p.59
-----------------------------------	------

A - Le compte de résultat	p.59
1. Les soldes intermédiaires de gestion issus du compte de résultat	p.60
2. La capacité d'autofinancement (CAF)	p.63
3. L'autofinancement	p.63
4. Intégrer les externalités à l'analyse financière	p.63
5. Les ratios d'exploitation	p.64
B - Le bilan	p.64
1. L'actif	p.65
2. Le passif	p.65
3. L'analyse de la solvabilité : du bilan comptable au bilan fonctionnel	p.67
4. L'équilibre du bilan	p.68
5. Les différents ratios issus du bilan	p.71
C - Les zones courantes de risques	p.72
1. Les créances	p.72
2. Les charges externes et fournisseurs	p.72
3. Séparation des exercices	p.73
4. Le personnel	p.73
5. Impôts et taxes	p.74
6. Les subventions	p.74
7. Les immobilisations et amortissements	p.75
8. Les stocks	p.75
9. Les charges à répartir	p.75
10. Les participations	p.76
11. Les risques et provisions	p.76
12. La distinction entre immobilisations et charges d'entretien	p.76
13. Les emprunts	p.76
D - Une méthode de diagnostic financier rapide	p.77
1. Les cinq questions à se poser	p.77
2. Les huit ratios à étudier en priorité	p.77
3. Détecter le cercle vicieux	p.77
4. Porter attention à la trésorerie	p.77

E - Mesures à prendre face à une situation de crise financière	p.78
1. Les indicateurs d'alerte	p.78
2. Les mesures à prendre	p.78

Chapitre II

L'analyse juridique	p.79
----------------------------	------

A - La gestion de fait	p.79
1. Les opérations constitutives de la gestion de fait	p.79
2. Conséquences de la gestion de fait	p.81
3. Les sanctions possibles	p.81
B - Le risque à caractère pénal	p.82
1. La prise illégale d'intérêt (anciennement ingérence)	p.82
2. Les autres textes	p.82
C - Subvention ou contrat de prestation de service ?	p.83
1. Principes généraux	p.83
2. Les distinctions à opérer	p.83
3. Définition des notions de subventions et prestations de service	p.85

Chapitre III

L'analyse fiscale	p.89
--------------------------	------

A - Situation des associations au regard de l'impôt sur les sociétés, de la TVA, de la taxe professionnelle	p.89
1. L'impôt sur les sociétés	p.89
2. La TVA	p.90
3. La taxe professionnelle	p.92
4. La franchise d'impôt réservée aux associations non lucratives	p.92
B - Principes d'imposition au titre des diverses taxes assises sur les salaires	p.92
1. La taxe sur les salaires	p.92
2. La taxe d'apprentissage	p.92
3. La formation professionnelle continue	p.93
4. Participation - construction	p.93
C - L'instruction fiscale du 18 décembre 2006	p.93
D - La rémunération des dirigeants	p.97
E - Les conséquences de la fiscalisation	p.98
1. Obligations liées à l'assujettissement	p.98
2. Conséquences sur le traitement fiscal des subventions	p.98

Chapitre IV

L'analyse sociale	p.101
--------------------------	-------

A - Les domaines à surveiller	p.101
B - Les risques spécifiques liés au statut de la fonction publique territoriale	p.102
1. Le cumul de fonctions	p.102
2. Les procédures de collaboration	p.102

Chapitre V

Le contrat d'engagement républicain	p.105
--	-------

Chapitre VI

Procéder à des audits ponctuels p.109

A - Les raisons de l'audit et démarche générale p.109

B - Les différents types d'audits p.110

1. L'audit de l'organisation p.110

2. L'audit juridique p.110

3. L'audit de la stratégie et des activités p.112

4. L'audit social p.112

5. L'audit de la comptabilité p.112

6. L'audit fiscal p.113

7. L'audit financier p.113

Chapitre VII

Analyse globale p.115

A - Les externalités positives p.115

1. L'écologie p.115

2. Le social p.116

3. L'innovation p.116

4. L'économie p.117

5. Idéal type d'externalités transversales p.119

B - Le financement des associations p.119

C - La cartographie des risques p.120

1. Détermination des critères de contrôle p.120

2. Cotation des risques p.120

Partie 4

Maîtriser l'allocation des subventions

Chapitre I

Les conditions d'attribution p.127

A - Les conditions d'attribution relatives aux subventions p.127

B - Les conditions relatives à l'association bénéficiaire p.127

C - La transcription en France du droit communautaire p.128

Chapitre II

Le conventionnement p.131

A - Principes généraux p.131

1. Les relations contractuelles : principes directeurs p.132

2. Le principe de la liberté contractuelle p.133

3. Le contenu des conventions p.133

B - Les obligations issues du conventionnement p.134

1. Le respect des engagements antérieurs p.134

2. Convention annuelle ou pluriannuelle p.134

3. Les cas de rupture d'une convention p.135

Partie 5

Mettre en place une procédure homogène d'instruction des demandes de subventions – Exemple

Chapitre I

Le parcours type des dossiers	p.139
-------------------------------------	-------

Chapitre II

L'instruction des demandes de subventions	p.141
---	-------

Partie 6

Mémo des règles de base de la comptabilité privée et des associations

Chapitre I

Le plan comptable général (PCG)	p.147
---------------------------------------	-------

A - Les principes généraux du plan comptable général	p.147
--	-------

B - La structure du PCG	p.148
-------------------------------	-------

1. Les comptes de bilan	p.148
-------------------------------	-------

2. Les comptes de résultat	p.148
----------------------------------	-------

3. Les engagements hors bilan	p.149
-------------------------------------	-------

C - Les conditions de forme de la comptabilité	p.149
--	-------

Chapitre II

La structure générale des documents de synthèse	p.151
---	-------

A - Le bilan	p.151
--------------------	-------

B - Le compte de résultat	p.152
---------------------------------	-------

C - L'annexe	p.153
--------------------	-------

Chapitre III

Les techniques d'enregistrement comptable	p.155
---	-------

A - La comptabilité en partie simple	p.155
--	-------

1. Les principes	p.155
------------------------	-------

2. Les limites de la comptabilité en partie simple	p.155
--	-------

B - La comptabilité en partie double	p.156
--	-------

1. Les principes	p.156
------------------------	-------

2. Les avantages de la comptabilité en partie double	p.156
--	-------

3. Exemple d'enregistrement en partie double	p.156
--	-------

C - Le référentiel comptable ou comment élaborer les comptes annuels des associations	p.157
--	-------

Chapitre IV

Les spécificités comptables des associations p.159

A - Lecture des comptes d'une association p.159

1. Les comptes de capitaux p.159

2. Les subventions p.163

3. Les comptes de produits p.163

4. L'approbation des comptes annuels p.164

B - Autres spécificités comptables des associations p.164

1. Cotisations p.164

2. Immobilisations mises à la disposition de l'association p.164

3. Contribution volontaire à titre gratuit (bénévolat) p.164

Annexes

Annexe I

Comprendre les fonds globaux, un système original de répartition des subventions municipales mis en place à Rennes p.167

Annexe II

La notion d'aides d'État p.171

Lexique p.175

Bibliographie p.179

Introduction

Le secteur associatif est extrêmement important en France. Vingt-cinq millions de Français en sont membres et on évalue à près de 700 000 le nombre des associations. Ces dernières disposent de 30,5 milliards d'euros de financement et emploient environ 800 000 personnes. Enfin, une très large majorité d'entre elles bénéficie de fonds publics.

Le développement de ce secteur s'explique par plusieurs causes, on peut citer notamment :

- le besoin de nouveaux services et loisirs auxquels les secteurs publics et privés ne répondent pas en partie ou en totalité ;
- la volonté de créer un contre-pouvoir en face des grandes administrations, des grandes entreprises publiques ou privées ;
- le souci des collectivités de favoriser le développement d'activités d'intérêt général qu'elles ne peuvent mettre en œuvre directement.

Les associations sont devenues au fil du temps des relais privilégiés des pouvoirs publics en général et des collectivités locales en particulier. À ce titre, elles participent à la mise en œuvre des politiques publiques, souvent les influencent, et doivent donc être nécessairement intégrées dans la réflexion stratégique. Leurs activités et leurs résultats sont d'ailleurs analysés, parfois intégrés, dans les démarches d'évaluation de politiques publiques.

Toutefois, pour travailler de façon pertinente sur les complémentarités, les partenariats, les répartitions d'activité, pour éviter les redondances et les doublons ou la survenance de risques, il faut bien connaître le tissu associatif de son territoire. Le terme « association » recouvre, en effet, des réalités extrêmement diverses. Leur degré d'indépendance vis-à-vis des collectivités, leur taille, leur secteur d'activité, leur organisation... sont autant de différences qu'il faut prendre en compte. Cette connaissance précise des situations est la base du développement d'un dialogue constructif entre les acteurs concernés, au plus grand bénéfice des publics touchés.

En outre, l'ensemble des collectivités locales est aujourd'hui confronté à un environnement de plus en plus contraint et incertain. La maîtrise des finances publiques et plus généralement de l'action publique devient un enjeu majeur aussi dans la définition d'une stratégie claire, tant au travers du projet politique que de l'allocation des moyens, du choix du niveau de qualité de service et de l'évaluation de l'action. Les relations entre les collectivités territoriales et les associations sont bien évidemment impactées par ce nouveau contexte et le processus d'instruction des demandes de subventions comme le suivi des actions subventionnées elles-mêmes méritent une approche de plus en plus professionnelle.

Le but de l'organisation d'un contrôle efficace est, d'une part, d'éviter qu'apparaissent ce que l'on peut qualifier de « spirale des cinq D » ainsi que la survenance de plusieurs risques potentiels qui peuvent mettre en cause la responsabilité des élus et des fonctionnaires et, d'autre part, de s'assurer que les subventions allouées aient un impact maximum sur le territoire quant aux objectifs fixés par la collectivité.

- La spirale des « cinq D » consiste en :
 - * un développement incontrôlable des missions ;
 - * la défaillance ou l'inefficacité des hommes (et/ou des moyens) dans la gestion et le contrôle de la structure ;
 - * une désorganisation des relations entre l'association et la collectivité ;
 - * l'apparition de déficits rapides et inattendus...
 - * ...qui entraînent un discrédit de l'association vis-à-vis de ses tutelles et de ses partenaires mais également des élus de la (ou des) collectivités financeuses.
- La mise en cause des responsabilités peut être d'ordre :
 - * **financière** : en matière de gestion de fonds publics la responsabilité des dirigeants des collectivités locales pourra être engagée par la cour de discipline budgétaire en cas de fautes dans l'utilisation de ces fonds. En cas de cessation de paiement et de redressement judiciaire, le tribunal peut, pour une faute de gestion ayant contribué à une insuffisance d'actif, décider que les dettes seront supportées, en tout ou partie, par les dirigeants de l'association de façon solidaire ou individuelle ;
 - * **juridique et fiscale** : la gestion de fait, le délit d'ingérence, l'absence de fonctionnement statutaire régulier, l'habilitation des personnes mandatées pour agir au nom de l'association, la fiscalisation, sont autant de risques qui peuvent surgir ;
 - * **managériale** : la direction de l'association, le conseil d'administration doivent assurer de manière compétente le pilotage de l'organisme. La crédibilité des organismes qui apportent des subventions pouvant être mise en cause en cas de dérive ;
 - * **politique** : les élus membres du conseil d'administration ou du bureau et les élus des collectivités locales peuvent connaître certaines difficultés en cas de dysfonctionnement d'une association subventionnée par des fonds publics.

En matière de maximisation des effets, l'analyse de l'impact des aides allouées, au travers notamment de l'évaluation des actions, et la recherche des externalités positives deviennent incontournables.

À cet effet, et pour éviter les situations de crises il faut :

- **construire** les moyens de la prévention ;
- **détecter** les dysfonctionnements ;
- **corriger** les facteurs de dysfonctionnement en cas de difficulté.

> Les moyens de la prévention

Sous le triple effet de l'augmentation des risques juridiques, de l'indispensable connaissance de la composition du tissu associatif local et de la recherche d'une meilleure efficacité de l'usage des fonds publics, les collectivités sont amenées à déterminer des dispositifs de prévention des risques.

La prévention s'articule autour de plusieurs axes. La collectivité doit, dans ce cadre, être en mesure :

- de réaliser une bonne définition des objectifs de politique publique et en conséquence de sa politique de subventions envers les associations ;
- de s'assurer que l'association est capable de satisfaire aux critères retenus ;
- de veiller à la compétence des hommes au sein de l'association ;
- d'organiser le contrôle au sein de la collectivité en fonction de l'importance des financements alloués (mise en place d'un document unique de demande, formation des agents instructeurs, bible des procédures, conventionnement, constitution d'une cellule de pilotage et de contrôle pour les partenaires les plus importants).

> Les outils de détection des dysfonctionnements

Ils sont de plusieurs ordres et leur mise en place peut être plus ou moins lourde, mais l'on retiendra les recommandations suivantes :

- homogénéiser la procédure de demande de subventions ;
- participer aux assemblées statutaires (élus, agents chargés des dossiers) ;
- mettre en place les moyens d'une instruction efficace des demandes de subventions et des outils de suivi (pour les plus gros partenaires) ;
- évaluer les résultats de l'action en analysant les documents produits par l'association (compte rendu d'activité, plaquettes, projets...) ;
- suivre la situation juridique, financière et comptable de l'association par l'analyse des comptes sociaux, des contrats, des conventions ;
- réaliser des audits ponctuels pour repérer les risques éventuels et éviter leur survenance.

Il s'agira de détecter des difficultés potentielles :

- * liées à l'organisation interne,
- * liées à l'application d'une réglementation particulière,
- * liées à l'environnement,
- * liées à la comptabilité et à la situation financière.

Le secteur associatif n'étant soumis qu'à un nombre limité d'obligations légales, les textes de base laissent une grande liberté pour déterminer, dans les statuts, les règles de fonctionnement. L'analyste devra donc veiller particulièrement à la conformité des actions avec les prescriptions statutaires.

> L'évaluation des risques

L'identification et l'analyse du risque constituent un processus continu et répétitif. Ce processus est un élément clé d'un système de contrôle efficace. La collectivité doit, à tous les niveaux, être en position de connaître ses risques et prendre les mesures adéquates afin de les limiter. L'identification de ces risques et leur évaluation passent par le processus suivant :

- qualification du risque ;
- évaluation de l'importance du risque ;
- évaluation de la probabilité (ou fréquence) de survenance du risque ;
- prise en compte de la façon dont le risque doit être géré, c'est-à-dire l'évaluation des mesures qu'il convient de prendre.

> Les principales obligations légales

Depuis le décret-loi du 30 octobre 1935, codifié à l'article L. 1611-4 du CGCT, toute association subventionnée peut être soumise au contrôle de la collectivité qui a accordé une subvention et elle est tenue de produire des comptes certifiés, ainsi que tout document faisant connaître les résultats de son activité. Il est précisé que la certification n'oblige pas à l'intervention d'un commissaire aux comptes et que la notion de compte n'ignore pas le respect du plan comptable général avec la distinction patrimoine/exploitation courante c'est-à-dire bilan/compte de résultat. Le contrôle ainsi organisé présente deux aspects distincts :

- * une faculté de contrôle ;
- * une obligation de produire les comptes (toutefois n'est pas édictée la forme en laquelle doit être tenue la comptabilité ni prévue de sanctions expresses si les comptes n'étaient pas fournis).

Il est à noter que ces possibilités ont été méconnues et peu pratiquées. Récemment, les esprits ont semblé évoluer vers une volonté plus forte de contrôle.

Les circulaires de 1988 imposent, pour l'État, l'établissement d'une convention lorsque le montant de la subvention dépasse le seuil des marchés. La convention doit comporter notamment les modalités et délais de production des comptes, les comptes rendus d'exécution, l'organisation du contrôle.

La loi du 6 février 1992 (loi ATR) établit dans son article 13, codifié à l'article L. 2313-1 du CGCT, une obligation de transparence imposée à la collectivité. Ainsi, les documents financiers des collectivités doivent être accompagnés en annexe du bilan certifié conforme du dernier exercice connu, pour les associations qui ont reçu :

- * plus de 75 000 euros de subvention (ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000) ;
- * ou une subvention représentant plus de 50 % de leur budget ;
- * ou bénéficié d'une garantie d'emprunt.

En outre, la loi vise les concours en nature pour lesquels la collectivité doit fournir le nom de l'association bénéficiaire ainsi que la nature de la prestation. Il s'agit de prestations gratuites de toute nature, de caractère permanent ou temporaire, accordées sous quelque forme que ce soit :

- * mise à disposition de locaux ;
- * travaux effectués au bénéfice de l'association ;
- * dons de matériels ou fournitures.

La loi du 29 janvier 1993 relative à la transparence des procédures publiques et à la prévention de la corruption impose, dans son article 81 (décret n° 2001-379 du 30 avril 2001), aux associations recevant annuellement au moins 150 000 euros de subventions de l'État ou d'une collectivité locale :

- * de fournir un bilan certifié, un compte de résultat et une annexe comptable ;
- * de nommer au moins un commissaire aux comptes titulaire et un suppléant choisi sur la liste des membres agréés. Ce dernier, outre sa mission de certification, dispose d'une procédure d'alerte : il peut attirer l'attention des dirigeants sur tout fait de nature à compromettre la continuité de l'activité. Il peut inviter le président à faire délibérer l'organe collégial.

Dans ce cadre, l'association, à la demande de la collectivité doit fournir :

- * ses comptes selon le modèle du plan comptable général (PCG) avec certification du commissaire aux comptes si elle a reçu une subvention publique supérieure à 150 000 euros ;
- * ses comptes selon le modèle du PCG avec certification mais intervention non obligatoire du commissaire aux comptes si la ou les subventions publiques sont supérieures à 75 000 euros ;
- * ses comptes « certifiés » par un membre ou l'organe habilité de l'association ;
- * les justificatifs de l'utilisation des subventions (devis, factures, éléments relatifs à l'acquittement des créances).

La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, dans son article 10, impose l'établissement d'une convention avec l'autorité publique qui attribue une subvention à une association dès lors que celle-ci dépasse un certain montant (fixé par le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001). En outre, en application de cette loi, toute subvention affectée à une dépense déterminée doit faire l'objet d'un compte rendu financier.

Le budget, les comptes de l'association, la convention et le compte rendu financier doivent être communiqués par la collectivité à toute personne qui en fait la demande dans les conditions prévues par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Enfin, 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 au seuil de 153 000 euros devront déposer à la préfecture du département siège de l'association leur budget, leurs comptes, les conventions et, le cas échéant, les comptes rendus financiers.

La loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, qui notamment, réaffirme un certain nombre de lois existantes, renforce le contrôle de l'État et son pouvoir de dissolution, instaure le contrat d'engagement républicain et donne de nouvelles obligations aux collectivités territoriales.

➤ L'attitude à avoir dans une action de contrôle

La collectivité doit transmettre un message clair à l'ensemble des associations sur l'importance de ses responsabilités en matière de contrôle. Celles-ci doivent comprendre le rôle qu'elles sont appelées à jouer dans le système de contrôle et de pilotage ainsi que la relation existante entre leurs propres activités et les objectifs, plus larges, de la collectivité. À ce titre, l'association comme la collectivité doivent questionner les externalités produites par le projet subventionné, et le service public qui est rendu à travers son action. Le contrôle doit être partagé et les associations elles-mêmes doivent y prendre leur part, en mettant en œuvre une stratégie d'évaluation des différents objectifs qu'elles se sont fixés. L'évaluation doit aussi prendre en compte les impacts sur l'environnement économique, écologique et social dans une logique à la fois de sensibilisation des associations aux attentes de la collectivité, de performance, et de création d'externalités positives pour le territoire.

Par ailleurs, le contrôle ne doit pas apparaître comme une inquisition. S'il est légitime d'obtenir les informations nécessaires à une instruction sérieuse des dossiers et à un contrôle approfondi des demandes de subventions il faut garder à l'esprit que tout contact avec l'extérieur est un acte de communication.

Le secteur associatif est sensible, d'une part il est un relais important de l'action d'une collectivité locale et d'autre part il diffuse auprès de ses adhérents et, au-delà, l'image que l'institution politique lui renvoie. Il peut être utile d'emprunter des techniques issues du marketing direct téléphonique. Les quelques principes qui suivent, inspirés de ces techniques, peuvent être utiles à l'établissement d'un contact convivial et néanmoins professionnel, s'inscrivant dans une approche « qualité ».

Téléphoner est un acte physique, on ne vous voit pas mais on vous imagine.

- Préparer son entretien préalablement	→ Renforce le sérieux, l'exhaustivité et la cohérence de l'entretien
- Se tenir droit	→ Penché, la voix tombe
- Se décontracter	→ On imagine son interlocuteur
- Sourire	→ Le sourire s'entend
- Parler doucement	→ Crier ne sert à rien
- Parler lentement	→ L'élocution doit être claire
- Se concentrer	→ Le manque d'attention est ressenti
- Respirer	→ Un rythme calme donne de l'impact
- Manifester de la bonne humeur	→ Donner l'impression d'être satisfait de parler à l'interlocuteur
- Avoir des égards pour l'interlocuteur	→ Ne pas faire l'impasse sur les marques de politesse

> Un autre regard sur les associations et leur subventionnement

Les collectivités territoriales apportent un soutien et des financements aussi importants que diversifiés aux associations. Les collectivités locales, depuis la loi de décentralisation de 1982, ont financé les projets associatifs de manière croissante, pour doter leurs territoires de services, d'équipements et de manifestations qui affirment leur dynamisme et leur rayonnement. Seulement pour les associations culturelles, les collectivités de métropole et les départements d'outre-mer ont dépensé 7,6 milliards d'euros en 2010. L'effort financier est d'ailleurs croissant, avec une évolution de l'ordre de 12 % entre 2006 et 2010, et une implication particulière de la part des régions et des groupements de communes. En ce qui concerne le sport, les collectivités territoriales contribuent à hauteur de 30 % de la dépense sportive globale. Ces deux secteurs sont profondément dépendants de l'action des associations et génèrent un impact fort sur les territoires en termes d'attractivité et de compétitivité. Ils entrent dans des stratégies globales de marketing territorial, de redéfinition de l'image et des spécificités du territoire, de dynamisme économique et d'appui aux politiques sociales. « *La culture est à l'origine de nouvelles dynamiques touristiques, de nouvelles stratégies marketing territorialisées. Ceci s'explique notamment par sa composante territoriale forte, reposant sur des ressources localisées (patrimoine, équipements, savoirs, savoir faire et qualification des hommes) qui contribuent à une image, une identité du territoire* »¹.

1. Soldo E., Keramidis O., Arnaud C., *Les impacts durables de la mise en œuvre d'un événement culturel pour le territoire et ses parties prenantes, Le cas de la saison culturelle « Picasso-Aix 2009 » sur le territoire de la communauté du Pays d'Aix*, éditions PUAM, coll. Espace et Développement Durable, 2012, p. 151.

Malgré le volontarisme et l'importance de l'activité associative au niveau local, le contexte actuel de restriction budgétaire et de baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales risque de pousser ces dernières à se recentrer sur leur cœur de compétences, entraînant une négligence, voire un abandon, de certaines compétences générales où sont rangées différentes activités et de très nombreuses associations, dépendantes du soutien des pouvoirs publics.

Les subventions aux associations sont parfois accusées d'être superflues, dispendieuses, surtout dans le contexte économique actuel et la réalité sociale de plus en plus précaire. Pourtant, l'action des associations et les bénéfices qu'en retirent les territoires et les citoyens ne peuvent être analysés simplement par le prisme de la rentabilité immédiate et du bénéfice (ou déficit) financier direct de leurs activités. Par exemple, les spectacles et œuvres d'art sont des produits économiques à utilité marginale croissante, le sport est essentiel à la santé publique et au développement personnel, la sensibilisation à l'environnement est un enjeu toujours plus pressant... Les services que produisent les associations et leurs actions doivent être considérés dans toute leur complexité, leur subtilité. L'épanouissement individuel et le maintien du tissu social qu'elles permettent doivent être pris en compte. De la commune à la région, les collectivités sont engagées dans une course à l'attractivité territoriale. Cette compétitivité passe par un faisceau de dynamiques et d'activités. L'activité économique, les entreprises innovantes, la qualité de vie, les sports proposés, le patrimoine culturel, les événements, les sorties, l'originalité ou l'authenticité du territoire et de son aménagement, les loisirs et l'éducation, la dynamique du tissu social sont autant d'aspects qui favorisent l'attractivité d'un territoire, que sa cible soit les touristes², les étudiants, les entreprises, les cadres ou un ensemble de populations.

Lorsqu'une collectivité territoriale aborde la question de son rapport aux associations et, plus spécifiquement, de leur subventionnement, il s'agit donc de prendre en compte les externalités positives générées par les associations, c'est-à-dire les effets positifs produits par leurs activités qui ne sont pas pris en compte par le marché.

Pour exemple, la culture produit des externalités « sociales » dans sa dimension pédagogique, éducative, en ce qu'elle transmet des idées, véhicule des connaissances, questionne, permet de découvrir des traditions, des esthétiques diverses... En ce sens, elle est porteuse de symboles, de valeurs, d'ouverture sur le monde, ce qui est propre à créer du lien dans la société française, multiculturelle et pluriconfessionnelle. La culture joue souvent un rôle dans l'insertion ou la réinsertion. *« Ainsi, les pratiques artistiques peuvent-elles constituer un excellent moyen de renforcer les identités et de redonner confiance à des personnes en marge de la société, en leur permettant de s'exprimer et de s'associer à des créations collectives »*³. Plus généralement, dans une société démocratique et multiculturelle qui rencontre aujourd'hui des tensions, le repli de certains individus sur eux-mêmes ou le rejet des valeurs qui fondent la société, la culture a un rôle d'intégration à jouer, dont l'impact effectif restera très difficile à évaluer. Au-delà de la part importante de la culture dans l'économie française (voir le rapport conjoint de l'Inspection générale

2. « La Tourism Industry Association indique que la culture entre pour 30 % dans le choix de destination des vacances, soit près de 25 millions de touristes en 2004 » (Soldo E., « Le management culturel public au secours des stratégies d'attractivité durable des territoires », dans Berneman C. et Meyronin B. (dir.), *Culture et attractivité des territoires : où en sommes-nous ?*, l'Harmattan, 2010, p. 9).
3. Soldo E., Keramidas O., Arnaud C., *Les impacts durables de la mise en œuvre d'un événement culturel pour le territoire et ses parties prenantes, Le cas de la saison culturelle « Picasso-Aix 2009 » sur le territoire de la communauté du Pays d'Aix*, éditions PUAM, coll. Espace et Développement Durable, 2012, p. 152.

des finances et de l'Inspection générale des affaires culturelles, *L'apport de la culture à l'économie en France*, décembre 2013), la culture produit des externalités économiques positives. En effet, la participation à un événement culturel (festival, exposition, concert, etc.) est souvent accompagnée d'autres activités telles que la restauration, l'hôtellerie, le transport, pour ne citer que les plus évidentes, les plus « mécaniques ». La consommation d'un service culturel est par ailleurs de plus en plus associée à la consommation de « *goodies* », souvenirs, accessoires ou vêtements en relation avec l'événement et le territoire. Ainsi, l'action culturelle induit la sollicitation d'autres agents économiques qui peuvent vendre un plus grand nombre de biens et services que si l'action culturelle n'avait pas eu lieu. *« En favorisant tout d'abord la formation du capital humain, ces activités jouent un rôle décisif en matière de transfert de connaissance et d'amélioration de la qualité d'un bassin de main-d'œuvre. Plus globalement, elles exercent un effet de levier sur la croissance économique des territoires, en stimulant la créativité et la productivité des entreprises, en produisant des compétences au bénéfice de tous les secteurs de l'économie ou en « réenchantant » les lieux de consommation »*⁴.

Aussi la subvention n'a-t-elle pas seulement vocation à permettre à des événements ou des projets d'émerger malgré un modèle économique déficitaire ou peu rentable, elles sont aussi un levier pour l'activité économique en général. C'est le cas, par exemple, du secteur culturel. Si nous croisons grossièrement les dépenses de l'État (13,9 milliards d'euros) et des collectivités (7,6 milliards d'euros), le cumul entraînant la double comptabilité de certaines dépenses, nous constatons que pour un investissement des pouvoirs publics inférieur à 20 milliards d'euros, la production culturelle en France s'est élevée en 2011 à 129,8 milliards d'euros et la valeur ajoutée des activités culturelles a représenté 57,8 milliards d'euros. L'investissement dans la culture de la part des pouvoirs publics a donc un effet de levier, d'entraînement extrêmement important.

Toutefois, pour maximiser cet effet, il est nécessaire de construire une stratégie de politiques publiques solide et se doter d'outils d'évaluation. Pour illustrer ce propos appliqué ici à l'exemple de la culture, *« réussir à impulser une dynamique durable de développement territorial autour d'un projet artistique ou culturel n'est pas toujours assuré et nombre d'expériences soutenues par les organisations publiques demeurent sans effets. Si certaines collectivités affichent des stratégies culturelles claires et visibles autour du patrimoine ou du spectacle vivant... la majorité d'entre elles semble encore hésiter dans la définition d'axes stratégiques à développer. »*⁵

Si la culture, dont le dynamisme et l'accessibilité sont avant tout tributaires des associations, est l'exemple le plus flagrant de l'importance et de la « rentabilité » de son subventionnement, cette logique peut être transposée à différents niveaux à l'ensemble des secteurs où interviennent les associations.

-
4. Soldo E., Keramidas O., Arnaud C., *Les impacts durables de la mise en œuvre d'un événement culturel pour le territoire et ses parties prenantes. Le cas de la saison culturelle « Picasso-Aix 2009 » sur le territoire de la communauté du Pays d'Aix*, éditions PUAM, coll. Espace et Développement Durable, 2012, p. 151.
 5. Soldo E., « Le management culturel public au secours des stratégies d'attractivité durable des territoires », dans Berneman C. et Meyronin B. (dir.), *Culture et attractivité des territoires : où en sommes-nous ?*, l'Harmattan, 2010, p. 4.

Partie 1

Constituer et gérer le dossier documentaire

Les collectivités disposent d'une information souvent parcellaire, peu centralisée, et non standardisée sur les associations qu'elles financent ou dans lesquelles elles sont à divers titres partie prenante.

La mise en place d'une procédure de suivi vise donc, en premier lieu, à assurer un recensement et un recueil rigoureux de l'information. L'intérêt de cette documentation réside dans le fait que la collectivité puisse à partir des éléments disponibles disposer d'une bonne connaissance de l'association.

Cette connaissance doit porter sur :

- **l'environnement et le contexte général** dans lequel évolue l'association concernée, ceci notamment par la prise en compte de facteurs externes dans la réalisation des missions (acteurs, concurrence, évolution technologique, contexte réglementaire, retombées pour le territoire...) ;
- **l'organisation générale** mise en place par l'association pour atteindre ses objectifs et répondre aux attentes de la collectivité (spécificités des hommes et des outils, prise en compte des politiques publiques) ;
- **les moyens** dont dispose l'association pour assurer l'aboutissement de ses projets, l'efficacité des externalités positives et le cas échéant de sa mission de service public (ressources financières, logistiques, partenariats, implication des acteurs locaux...) ;
- **le mode d'évaluation interne** des actions réalisées (rapports d'activité et rapport financiers, planification et résultats en matière d'externalités positives) ;
- **les relations, contractuelles ou tacites**, existant entre la collectivité et l'association (aux plans financier, humain, technique, matériel...).

Il appartient à l'instructeur d'organiser de façon efficace et sélective la remontée des informations souhaitée afin de constituer une documentation complète qui sera le support de l'analyse.