

Pour un contrôle effectif de l'emploi des subventions versées au secteur associatif par les collectivités locales

Note #16
8 février 2021



**Stéphanie
DAMAREY**
*Professeure
agrégée de droit
public*

EN BREF

Les politiques d'attribution et de contrôle de l'emploi des subventions accordées aux associations soulèvent des problématiques récurrentes que les rapports d'observations définitives des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) permettent de mettre en évidence. Ces problématiques tardent, de manière récurrente, à trouver leurs solutions. Trop souvent, les CRTC se trouvent obligées de répéter leurs précédentes recommandations, confrontées à l'inertie de certaines collectivités territoriales. Plusieurs mesures pourraient être mises en place afin de fixer un cadre juridique de nature à garantir l'emploi des subventions versées et plus largement, que les recommandations formulées par les CRTC soient suivies d'effets.

Le financement public des associations soulève de nombreuses problématiques globalement centrées sur l'emploi des fonds publics. Sont concernées les modalités d'attribution de ces fonds qui peuvent prendre la forme d'une subvention ou relever de la commande publique. La problématique s'étend au contrôle de l'adéquation entre la dépense associative et la subvention versée et plus largement au respect par l'association mais également par la collectivité publique, de leurs obligations. En particulier, dans le cadre de cette note, ce sont les biais dans l'usage par les associations des subventions qui leur sont accordées, qui retiendront l'attention.

A cet effet, la présente étude a entendu exploiter les données résultant des contrôles réalisés par les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) dans le cadre de leur contrôle de la gestion des collectivités publiques locales. Les rapports d'observations définitives (ROD) des CRTC sont ainsi riches de nombreux enseignements sur les pratiques locales d'attribution des subventions¹ : modalités d'attribution, contrôle de l'activité associative, conséquences tirées du non-respect des obligations contractuelles...

Véritable cartographie de ces pratiques, les ROD ne sont pas suffisamment exploités alors qu'ils permettent d'identifier les pratiques locales et, le cas échéant, de cerner les problématiques les plus fréquemment rencontrées. Ces ROD mettent en évidence la nécessité de recommandations aux fins de mettre un terme aux insuffisances constatées. Recommandations qui sont parfois formulées de manière récurrente. Dans certains cas, ce sont des rappels au droit qui sont adressés à la collectivité révélant une méconnaissance - non consciente ou assumée - des règles de droit applicables à la matière.

La présente note entend identifier les principaux biais constatés dans ces pratiques d'attribution et d'utilisation des subventions (1ère partie) ainsi que les outils à disposition des CRTC pour y remédier (2ème partie) et enfin proposer quelques pistes de réflexion et propositions permettant de répondre au mieux aux problématiques soulevées (3ème partie).

¹ L'étude a porté sur la période 2018-2020. La sélection des ROD a été réalisée par sondage. Leur étude présente une photographie ponctuelle qui ne permet pas de dégager des tendances générales.

ATTRIBUTION, UTILISATION ET CONTRÔLE DE L'EMPLOI DES SUBVENTIONS : DES PROBLÉMATIQUES RÉCURRENTES

L'étude des rapports d'observations définitives des CRTC permet d'identifier des problématiques régulièrement rencontrées au niveau local qui pour certaines, démontrent l'insuffisante maîtrise des modalités d'attribution de ces subventions et de contrôles de leur emploi.

De l'intérêt de la mise en place d'une politique d'attribution des subventions

Les CRTC sont amenées à vérifier les procédures d'attribution des subventions aux associations. Et alors que la collectivité s'est dotée d'une politique d'attribution, à vérifier que cette dernière a été respectée.

Ainsi au stade du traitement des demandes de subvention, les CRTC relèvent régulièrement l'insuffisance voire l'absence de pièces fournies à l'appui de certaines demandes de subvention – des documents qui, en principe, conditionnent l'attribution de la subvention², soit parce que les textes législatifs ou réglementaires le prévoient, soit parce que la collectivité a conditionné l'attribution de la subvention à la production de ces pièces.

Au stade de l'attribution des subventions, les CRTC relèvent trop souvent des lacunes dans les procédures d'attribution des subventions alors que les critères d'attribution ne sont pas respectés. A ce sujet, les CRTC prennent soin de rappeler que le suivi de ces procédures

² CRC Ile-de-France, Département de l'Essonne, 1^{er} octobre 2019.

d'attribution suppose une meilleure coordination des relations avec les associations³. Plus largement, les rapports d'observations définitives peuvent regretter l'absence de définition explicite d'une stratégie locale dans l'attribution des subventions⁴.

En particulier, les ROD ont tendance à regretter que des services parfois différents aient à instruire les demandes de subvention, l'absence de dossier standardisé de demande de subvention voire des dossiers qui ne comportent pas des informations essentielles au choix de la collectivité et ce, en méconnaissance des dispositions réglementaires applicables⁵.

Il peut également être reproché à la collectivité territoriale de ne pas avoir instauré de délibération cadre ou de règlement définissant les procédures d'instruction, d'attribution, de contrôle ou encore d'évaluation de l'utilisation des subventions. Or, comme le précise la CRC, un tel référentiel permettrait de conforter la politique de subventionnement, de garantir la transparence et l'équité de la décision d'attribution de la subvention (justifier la décision, éviter l'arbitraire et assurer la lisibilité des choix), de s'assurer de l'efficacité des subventions accordées (par la définition de critères permettant d'orienter les financements sur des actions prioritaires) et de la vitalité associative sur le territoire. La mise en place d'une telle politique permet également de respecter les équilibres financiers locaux : la fixation de critères, une notation chiffrée ainsi qu'une enveloppe globale prédéfinie permettent de répartir des fonds en maîtrisant leur montant et leur évolution⁶.

L'absence de politique d'attribution constitue une récurrence parmi les observations formulées par les CRTC alors que l'absence de critères publics de sélection et de politique de répartition confère un caractère discrétionnaire aux attributions des subventions et ne permet pas une information suffisante des citoyens⁷.

³ CRC Ile-de-France, Commune de Stains, 3 octobre 2019.

⁴ CRC Auvergne-Rhône-Alpes, 10 juillet 2020, Département de l'Isère.

⁵ CRC Auvergne-Rhône-Alpes, Commune de Dardilly, 13 décembre 2019.

⁶ Ibid. Egalement Commune de Pierre-Bénite, 13 mars 2020.

⁷ CRC Auvergne-Rhône-Alpes, Commune de Pierre-Bénite, 13 mars 2020. Egalement Commune d'Annemasse, 17 octobre 2019.

L'insuffisance des contrôles portés sur l'association et sur l'emploi de la subvention

Alors que la subvention a été attribuée à une association, il revient à l'administration concernée d'exercer un contrôle de son emploi. Ce dernier apparaît essentiel afin de s'assurer que les fonds publics sont utilisés en toute régularité et garantir, sur le moyen terme, que les associations accordent à cet emploi, toute l'attention et le suivi attendus. *In fine*, il revient à l'administration de tirer toutes les conséquences du constat d'un usage non convenu de la subvention versée. Bien qu'essentiel, ce schéma apparaît défaillant pour certaines collectivités qui n'accordent pas suffisamment d'importance aux contrôles qu'elles se doivent pourtant de réaliser en la matière. Régulièrement, les CRTC sont amenées à réclamer une amélioration des informations produites quant au suivi des engagements financiers envers les associations⁸.

Les constats d'insuffisance des contrôles exercés par la collectivité sur l'emploi de la subvention sont fréquents. En particulier, lorsque des objectifs ont été fixés à l'association, et alors que la collectivité ne prend pas la peine de vérifier que ces derniers ont été atteints⁹. Le contrôle de cet emploi se doit d'être suffisant et exige que l'association réponde aux obligations de production d'information qui lui ont été fixées par la convention¹⁰.

Ces insuffisances appellent également une réaction de la collectivité qui doit être en mesure d'exercer un contrôle régulier sur les associations subventionnées. C'est ainsi que la commune de Massy, en réponse au ROD de la CRC Ile-de-France, a pu affirmer avoir

⁸ CRC Auvergne-Rhône-Alpes, Commune de Moulins, 21 juin 2019.

⁹ CRC Ile-de-France, Département de l'Essonne, 1^{er} octobre 2019.

¹⁰ CTC Nouvelle-Calédonie, Commune de Mare, 13 avril 2017.

renforcé les contrôles exercés par l'organisation de réunions régulières avec ses dirigeants, l'examen effectif des comptes et la présence de représentants de la commune aux assemblées générales¹¹.

Mais plus largement, ces constats témoignent souvent d'une insuffisance globale alors que la collectivité n'a pas mis en place l'organisation et la méthode lui permettant d'exercer efficacement son pouvoir de contrôle ; plus largement, alors qu'elle ne s'est pas donné les moyens de s'assurer de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention accordée¹². Ou plus simplement alors que la mise en œuvre du contrôle financier, pourtant prévu par la convention d'objectifs signée avec l'association, n'apparaît pas assuré de fait¹³.

Des mesures que certaines collectivités parviennent toutefois à imposer. Ainsi, la commune de Bagnolet a mis en œuvre des critères d'attribution pour réduire le montant de certaines subventions, alors que les associations concernées n'avaient pas communiqué le nombre de leurs adhérents, n'avaient pas signalé l'existence d'excédents comptables, n'avaient pas produit leurs comptes certifiés ni leur bilan financier¹⁴.

Plus largement, il revient à la collectivité d'exercer un contrôle sur les organismes subventionnés. A cet effet, encore faut-il que la collectivité territoriale dispose d'un panorama exhaustif des organismes avec lesquels elle a noué de tels liens et à l'égard desquels elle a pu s'engager. A défaut, la collectivité n'apparaît pas en mesure d'apprécier les risques encourus, notamment financiers¹⁵ alors que dans certains cas, la collectivité peut être amenée à soutenir financièrement une association en espérant en préserver l'activité¹⁶.

¹¹ CRC Ile-de-France, Commune de Massy, 22 novembre 2019.

¹² CRC Ile-de-France, Département de l'Essonne, 1^{er} octobre 2019.

¹³ CRC Auvergne-Rhône-Alpes, Commune de Moulins, 21 juin 2019.

¹⁴ CRC Ile-de-France, Commune de Bagnolet, 29 novembre 2018.

¹⁵ CTC Nouvelle-Calédonie, Collectivité de Nouvelle-Calédonie, 15 février 2018.

¹⁶ CRC Auvergne-Rhône-Alpes, Annemasse, 17 octobre 2019.

La difficulté est accrue lorsque les données budgétaires, financières et/ou comptables ne permettent pas de retracer ces relations. Ainsi, alors que les documents relatifs aux subventions allouées aux associations, ne comportent pas l'ensemble des avantages accordés en nature (locaux, travaux...) ¹⁷. Également alors que l'association ne tient pas ses dossiers associatifs à jour (ex. des statuts non actualisés).

Ce type de constats conduit le plus souvent la CRTC à recommander la mise en place des outils permettant d'assurer un suivi efficace. Ainsi à l'égard du département de l'Essonne, la CRC Ile de France a préconisé la mise en place d'une organisation et de méthodes de suivi permettant d'assurer un contrôle effectif de l'emploi des subventions par les associations bénéficiaires ¹⁸. Plus spécifiquement, la CRTC peut inviter la collectivité locale à s'assurer de la production complète des comptes certifiés des associations subventionnées aux fins de les insérer à l'appui du compte administratif dans le respect de la réglementation en disposant ¹⁹.

Des insuffisances qui peuvent engendrer de lourdes conséquences. Les CRTC relèvent régulièrement les risques juridiques pour la collectivité, les élus locaux et le personnel dirigeant des associations qui, à l'extrême, peuvent générer des situations de gestion de fait et d'association transparente ²⁰. Un rappel des risques encourus que l'on rencontre fréquemment dans ces ROD ²¹.

De nécessaires rappels des cadres juridiques

Les précédents développements témoignent de nombreuses insuffisances. Insuffisances de l'administration qui souffre, régulièrement, d'un défaut de maîtrise des règles juridiques applicables, insuffisances des associations qui font souvent preuve de laxisme dans le respect des obligations qui s'imposent à elles.

¹⁷ CRC Ile-de-France, Commune de Stains, 3 octobre 2019.

¹⁸ CRC Ile-de-France, Département de l'Essonne, 1^{er} octobre 2019.

¹⁹ CRC Auvergne-Rhône-Alpes, Commune de Moulins, 21 juin 2019.

²⁰ CRC Ile-de-France, Commune de Châtenay-Malabry, 13 décembre 2018.

²¹ CRC Ile-de-France, Commune de Bagnolet, 29 novembre 2018 ; CRC Ile-de-France, Commune de Vitry-sur-Seine, 27 septembre 2018.

En fonction du montant de la subvention versée, certaines obligations peuvent ainsi s'imposer aux associations. Pour la plus connue d'entre elles, l'obligation de convention dès lors que la subvention versée dépasse un montant de 23 000 euros. Une convention qui doit notamment définir « l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée ». Lorsque l'un de ces éléments vient à manquer, la CRTC ne peut que constater les lacunes des conventions signées par la collectivité²². *A fortiori* lorsque la CRTC constate que cette convention, pourtant obligatoire dès 23 000 euros de subventions accordées, fait défaut²³. Lorsque ce montant dépasse les 153 000 euros, l'association est également tenue de faire certifier ses comptes et les publier au JO. Une obligation que la CRC peut être amenée à rappeler²⁴.

La mise à disposition de personnel doit aussi répondre à un cadre juridique imposant, notamment, une convention de mise à disposition signée entre la collectivité et l'association bénéficiaire. Cette mise à disposition doit faire l'objet d'une valorisation en annexe du compte administratif de la collectivité. Des obligations qui ne sont pas forcément respectées par la collectivité²⁵. *A fortiori* et alors qu'une convention a été signée entre l'administration et l'association, le respect du cadre contractuel s'impose à elles. Ainsi, alors que la convention prévoit la possibilité de réaliser des contrôles sur place et alors que de tels contrôles ne sont jamais réalisés, de l'aveu même de la collectivité²⁶.

Les CRTC veillent également au respect des mesures en matière de publicité entourant l'attribution des subventions. A ce sujet, elles rappellent régulièrement les dispositions du décret du 5 mai 2017 relatif à la publication par voie électronique des subventions versées aux associations, qui prévoient la mise à disposition du public par les communes de plus de 3 500 habitants, sur leur site internet, des données essentielles caractérisant la subvention, et notamment le nom du bénéficiaire, l'objet de la subvention, son montant, la nature de ce versement, la ou les dates ou périodes ainsi que les conditions de versement²⁷.

²² CRC Auvergne-Rhône-Alpes, Commune de Dardilly, 13 décembre 2019.

²³ CRC Auvergne-Rhône-Alpes, Commune de Sassenage, 13 janvier 2020.

²⁴ CRC Ile-de-France, Commune de Stains, 3 octobre 2019.

²⁵ CRC Ile-de-France, Commune d'Aulnay-sous-Bois, 22 juillet 2019.

²⁶ CRC Ile-de-France, Département de l'Essonne, 1^{er} octobre 2019.

²⁷ CRC Auvergne-Rhône-Alpes, Commune de Pierre-Bénite, 13 mars 2020.

LES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTS DES CHAMBRES RÉGIONALES ET TERRITORIALES DES COMPTES

Les nombreuses insuffisances révélées par les rapports d'observations des CRTC interrogent. Face à de telles insuffisances, ces dernières ne peuvent qu'attirer l'attention des élus locaux au moyen de recommandations voire de rappels au droit.

Les **recommandations** prennent souvent l'apparence d'un mode d'emploi voire d'une obligation de faire. Ainsi lorsque la CRTC recommande de suspendre le versement de subventions aux associations ne respectant pas leurs obligations de certification et de publication de leurs comptes²⁸.

Variées, ces recommandations font bien évidemment écho aux précédents développements lesquels ont permis de mettre en évidence les insuffisances dans les dispositifs d'attribution et de contrôle de l'emploi des subventions. Parmi elles :

- se référer aux dispositions réglementaires applicables pour l'établissement des dossiers de demande de subvention (dispositions parfois ignorées)²⁹ ;
- s'appuyer sur les documents déjà existants et notamment les formulaires Cerfa pour l'établissement de ces dossiers de demande de subvention³⁰ ;
- inviter l'ordonnateur à veiller à retracer de façon explicite, complète et individualisée les subventions allouées par la collectivité locale, dans les annexes budgétaires concernées visant à assurer une parfaite information des conseillers locaux³¹ ;

²⁸ CRC Ile-de-France, 3 octobre 2019, Commune de Stains.

²⁹ CRC Auvergne-Rhône-Alpes, Commune de Dardilly, 13 décembre 2019.

³⁰ Ibid.

³¹ CRC Auvergne-Rhône-Alpes, Commune de Moulins, 21 juin 2019.

- inviter l'ordonnateur à insérer, dans l'ensemble des conventions d'objectifs, la valorisation des prestations allouées en nature³² ;
- rappeler l'obligation s'imposant à toute association bénéficiant d'une subvention d'un montant égal ou supérieur à 153 000 €, d'établir des comptes annuels présentant un bilan, un compte de résultat et une annexe ainsi que le prévoient les dispositions de l'article L. 612-4 C. commerce et d'assurer la publicité de ces comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes sur le site internet de la Direction de l'information légale et administrative, dans les trois mois à compter de l'approbation des comptes par l'organe délibérant statutaire. A ce propos, la CRC invite la collectivité à vérifier que les associations satisfont à leurs obligations légales de publication de données financières³³.

Plus largement, les CRTC peuvent préconiser la mise en place d'une organisation et de méthodes de suivi assurant un contrôle effectif de l'emploi des subventions par les associations bénéficiaires³⁴ et plus largement, de sécuriser au plan juridique les relations entre la collectivité et les associations³⁵. Il convient alors de porter attention à la rédaction de la convention.

Bien évidemment, ces recommandations appellent une réponse de la part de la collectivité – à l'exemple de la commune de Vitry-sur-Seine qui avait fait le choix de remunicipaliser une partie de l'activité du comité des fêtes (achat de spectacles) afin de clarifier ses relations avec certaines associations³⁶. Egalement la commune de Villeparisis qui, « conformément aux recommandations formulées par la CRC lors de son précédent contrôle, (...) a conclu des conventions de partenariat avec les associations percevant une subvention supérieure à 23 000 euros »³⁷.

³² Ibid.

³³ Ibid.

³⁴ CRC Ile-de-France, Département de l'Essonne, 1^{er} octobre 2019.

³⁵ CRC Ile-de-France, Commune d'Aulnay-sous-Bois, 22 juillet 2019.

³⁶ CRC Ile-de-France, Commune de Vitry-sur-Seine, 27 septembre 2018.

³⁷ CRC Ile-de-France, Commune de Villeparisis, 3 octobre 2018.

La lecture des ROD peut néanmoins susciter un certain désarroi alors que la CRC relève des anomalies persistantes dans les relations entre la collectivité et les associations qui gravitent autour d'elle. Notamment, alors que la CRC rappelle les recommandations formulées à l'occasion de son précédent contrôle et constate qu'aucune n'a été mise en œuvre³⁸...

Dans certains cas, la CRTC peut également être amenée à formuler des **rappels au droit** alors que les pratiques locales révèlent une méconnaissance des règles juridiques applicables. Là également, les développements de la première partie ont permis de mettre en évidence de nombreuses insuffisances juridiques qui amènent régulièrement les CRTC à formuler de tels rappels.

Sans atteindre le formalisme d'un rappel au droit, la CRC peut être amenée à rappeler la réglementation applicable. Ainsi du rappel qu'une subvention ne peut être reversée en tout ou partie à une autre structure (versement de subvention « en cascade ») conformément aux dispositions de l'article L. 1611-4 CGCT et à l'article 15 du décret-loi du 2 mai 1938 sauf si la collectivité locale l'autorise expressément dans le cadre de la convention conclue avec l'association³⁹.

La persistance de ces recommandations et plus largement, l'absence de réaction alors qu'un rappel au droit a été formulé par la CRTC, interrogent. La récidive ne saurait être acceptée : alors qu'un précédent rappel au droit a déjà eu lieu, le retour à la norme doit être constaté à l'occasion du contrôle suivant.

³⁸ CRC Ile-de-France, Commune d'Aulnay-sous-Bois, 22 juillet 2019.

³⁹ CRC Ile-de-France, Association Choose Paris Région, 9 mars 2020.

LES OUTILS À DISPOSITION DES CRTC

L'étude des rapports d'observations des chambres régionales et territoriales des comptes met en évidence les pratiques des collectivités territoriales en matière d'attribution de subventions aux associations. Or un constat s'impose : les observations des CRTC sont globalement méconnues – les collectivités ne s'intéressent qu'à leurs propres rapports d'observations définitives. Ces rapports sont pourtant riches d'informations qui peuvent constituer autant de conseils à donner aux collectivités afin de guider ces dernières dans leurs politiques d'attribution de ces subventions, ils constituent une richesse essentielle à la bonne gouvernance locale. Il est dommage qu'ils ne rencontrent pas un écho plus important.

Ceci nous amène à proposer qu'un bilan annuel des observations formulées par les CRTC soit établi, à la manière d'un **guide des bonnes pratiques** et des erreurs à ne pas commettre. Il est proposé que les juridictions financières procèdent, chaque année, à une synthèse de ces observations et d'en assurer la diffusion auprès des élus locaux.

Actuellement, les dispositions de l'article L. 243-9 du Code des juridictions financières prévoient que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à (cette dernière), qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. (...) Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes (...)* ». Ces dispositions ont nouvellement été introduites avec la Loi Notré de 2015. Elles constituent une avancée notable dans le suivi des recommandations formulées par les CRTC mais la présente proposition entend aller au-delà de cette

obligation, afin de ne pas limiter l'information aux seuls suivis des recommandations mais de l'étendre à l'ensemble des observations afin que les collectivités locales puissent disposer un véritable mode d'emploi en matière d'attribution et de contrôle de l'emploi des subventions. Plus largement, qu'elles puissent disposer d'un modèle de gouvernance dans leurs relations avec les associations.

Ce bilan permettrait également de mettre en évidence les bonnes pratiques. Car, si au terme de cette note, le propos a essentiellement consisté à cibler les problèmes rencontrés dans l'attribution et l'emploi des subventions, il faut également relever ces observations formulées par les CRTC qui accordent un satisfecit à la gestion locale⁴⁰. Ce point nous amène à notre 2^{ème} proposition.

Trop souvent, les associations apparaissent déficientes dans le respect des obligations qui s'imposent pourtant à elles, lorsqu'elles deviennent bénéficiaires d'une subvention. Il conviendrait de systématiser la signature d'une charte des engagements réciproques, charte type dont le contenu serait imposé à chaque subvention versée, complétée par la collectivité, acceptée par l'association, permettant de reconnaître à cette dernière la qualité d'association partenaire – et ce, quel que soit le montant de la subvention versée. Charte dont le non-respect conduira, automatiquement, à retirer les avantages accordés aux associations signataires et le cas échéant, à réclamer le remboursement des subventions versées.

Il reviendrait à l'assemblée délibérante d'examiner chaque année, le bon respect par les associations de leurs engagements et d'en tirer les conséquences.

Cette charte d'engagement s'appuierait, dans sa rédaction, sur un socle commun (modalités d'attribution de la subvention et de mise à disposition des équipements locaux, modalités d'exercice du contrôle financier, rappel des obligations dans la production des informations par l'association à destination de la collectivité) que la collectivité serait libre

⁴⁰ CRC Auvergne-Rhône-Alpes, Commune de Moulins, 21 juin 2019.

de compléter à sa convenance – voire qu'elle pourrait inclure dans la convention d'attribution (obligatoire, rappelons-le, à partir de 23 000 euros de subventions versées). Ceci constituerait un cadre salubre pour le contrôle de l'emploi des subventions, qui fait défaut pour trop de collectivités encore.

La lecture des rapports d'observations des CRTC dévoile également un biais contestable concernant les rappels au droit. Régulièrement les CRTC complètent leurs observations de rappels au droit, témoins évidents d'une méconnaissance des règles juridiques applicables. Les CRTC se présentent, ainsi, comme des vigies importantes dans l'application de ces règles et il apparaît regrettable que ces rappels ne soient pas suivis d'effets. Afin de garantir une meilleure application de ces règles au niveau local, il convient de reprendre une proposition formulée par le Syndicat des juridictions financières dans son livre beige (2018) dans lequel il regrette l'absence d'obligation mise à la charge des collectivités, de mettre en œuvre les recommandations et rappels au droit formulés par la CRTC. Le Syndicat propose ainsi d'approfondir le dispositif prévu à l'article L. 243-9 CJF en distinguant les « recommandations » des « rappels d'obligations juridiques » préconisant, pour ces derniers, de confier aux CRTC, la possibilité de mettre en demeure les collectivités concernées de les suivre, éventuellement sous astreinte. Une mise en demeure qui revêtirait le caractère d'un acte faisant grief, susceptible de recours devant le juge administratif⁴¹.

Plus largement, cette étude permet de s'interroger sur la formation des personnels administratifs locaux. Le cadre juridique d'attribution des subventions apparaît peu maîtrisé, de même que celui du contrôle de l'emploi de ces fonds. Une proposition qui doit s'entendre largement, afin que les agents publics locaux soient clairement informés des cadres juridiques applicables aux politiques de subventionnement. Trop souvent, les rappels au droit formulés par les CRTC apparaissent comme le reflet d'une insuffisante maîtrise des règles juridiques applicables.

⁴¹ Sur cette proposition, voir livre Beige du Syndicat des juridictions financières unifié, proposition n° 3, p. 31, avril 2018.

Ce constat nous conduit à reprendre, ici, une mesure proposée par le rapport Jahshan (*Pour une politique de vie associative ambitieuse et le développement d'une société de l'engagement*, mai 2018) afin que soient dégagés des moyens pour la formation des agents des collectivités publiques (proposition n° 21 du rapport Jahshan⁴²).

4 PROPOSITIONS DE REFORMES

1 **Etablir un guide annuel des bonnes pratiques en matière d'attribution des subventions, rédigé sur la base des observations et rappels au droit formulés par les CRTC.**

2 **Systématiser la signature d'une charte des engagements réciproques, obligatoire pour toute subvention versée**

Un bilan annuel du respect de ces chartes doit conduire la collectivité à modifier sa politique de subventionnement voire à réclamer le remboursement des subventions lorsque l'association n'a pas respecté ses engagements.

3 **S'assurer que les rappels au droit adressés par les CRTC, soient suivis d'effets en permettant à ces dernières d'obtenir que les collectivités réagissent, le cas échéant, en prononçant une astreinte**

⁴² Rapport Jahshan disponible à l'adresse suivante : https://lemouvementassociatif.org/wp-content/uploads/2018/06/RAPPORT_COMPLET_CHANTIER_VIE_ASSO_WEB.pdf

4

Assurer une meilleure formation des personnels administratifs locaux en matière d'attribution des subventions et de contrôle de l'emploi de ces dernières