

1

Les subventions allouées aux associations par la région de Provence-Alpes-Côte d'Azur et le département des Bouches-du-Rhône : la nécessaire maîtrise des risques

PRÉSENTATION

Les subventions aux organismes privés, et en particulier aux associations, constituent un moyen important d'intervention des collectivités territoriales, tant par les masses financières que par les enjeux économiques et sociaux en cause.

Elles peuvent entraîner des risques spécifiques. Ils tiennent à la multiplicité des organismes subventionnés, souvent de petite taille, à la variété des secteurs concernés, qui implique l'intervention de services différents au sein de la collectivité, et à la diversité des activités éligibles, ponctuelles ou récurrentes : non-respect de la réglementation, utilisation des subventions de manière non conforme aux objectifs fixés ou de financements excédant les besoins, voire risque d'incrimination pénale.

La chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur s'est attachée à mesurer l'efficacité des procédures développées par la région de Provence-Alpes-Côte d'Azur et le département des Bouches-du-Rhône afin d'améliorer leur maîtrise de ces risques.

Les constats effectués par la chambre font notamment ressortir les enjeux et les faiblesses du contrôle interne aux phases clé du processus de gestion des subventions allouées aux associations.

En dépit des progrès réalisés, les procédures mises en œuvre par les deux collectivités contrôlées restent perfectibles aux stades de la sélection des demandes de subventions (I), de leur attribution (II) et du suivi des associations qui en bénéficient (III).

Les contrôles effectués par la chambre régionale des comptes

La chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur a contrôlé les subventions accordées entre 2006 et 2010 par la région et entre 2006 et 2011 par le département des Bouches-du-Rhône aux associations intervenant dans les secteurs de la culture, du sport, et, plus marginalement, de l'action économique et de l'insertion par l'économie, soit une centaine d'associations pour la région, pour un montant de subventions votées de l'ordre de 35 M€, et 69 pour le département, destinataires d'environ 60 M€ de subventions.

La chambre régionale des comptes a choisi de cibler ses investigations sur des domaines d'intervention (le sport et la culture notamment) et sur des associations (y compris des structures bénéficiant de subventions de faible montant) qui lui paraissaient présenter des risques particuliers.

L'échantillon sélectionné, qui représente une proportion des crédits publics alloués pendant la période examinée de 3,8 % pour la région et 10 % pour le département, prend en compte la variété des domaines d'intervention, de la répartition territoriale et de la nature du financement (fonctionnement ou investissement). Il comprend tant des associations présentes pendant toute la période contrôlée que des associations subventionnées à titre ponctuel.

Le contrôle de la chambre a porté, pour l'essentiel, sur des associations recevant des subventions pour des projets ou des activités réalisées à leur initiative et sélectionnées de manière à prendre en compte les principaux enjeux et risques attachés à la gestion des secteurs ou entités contrôlés. La chambre n'a pas contrôlé les associations elles-mêmes.

Quand ils étaient disponibles, les rapports d'audit produits par les services de la région et du département ont été utilisés en complément. La chambre s'est également attachée à apprécier la pertinence de leurs conclusions.

Le circuit d'octroi des subventions, analysé sur une période de cinq ans pour la région et de six ans pour le département, s'étend de la définition du cadre d'intervention jusqu'au suivi de l'exécution.

Pour la région, au terme d'une procédure contradictoire conduite auprès du président du conseil régional et d'une cinquantaine d'associations, entreprises et personnes physiques concernées, la chambre régionale des comptes a établi ses observations définitives lors d'un délibéré organisé les 4 et 5 avril 2013.

Pour le département, à l'issue d'une procédure contradictoire réalisée auprès du président du conseil général et d'une quarantaine d'associations, entreprises et personnes physiques concernées, les observations définitives de la chambre relatives au soutien aux associations ont été finalisées le 18 juin 2013.

Les rapports d'observations définitives adressés par la chambre à ces deux collectivités, ainsi que les réponses de ces dernières, sont devenus publics le 25 octobre 2013, après présentation à leurs assemblées délibérantes (conseil régional et conseil général)²⁵. Ils sont consultables sur le site internet des juridictions financières (www.ccomptes.fr).

I - La sélection des demandes de subventions : un processus mal encadré

Sollicitées par une multiplicité de demandes issues de secteurs variés, les collectivités n'ont pas défini de critères de sélection précis, ni mis en place des modalités d'instruction garantissant un traitement objectif et transparent des dossiers.

A - Le secteur associatif : un monde atomisé

La région de Provence-Alpes-Côte d'Azur compte environ 95 000 associations, implantées pour près de la moitié dans les Bouches-du-Rhône et intervenant pour l'essentiel dans les secteurs de la culture, des sports et des loisirs. Elles représentent près de 10 % du total de l'emploi privé, soit une masse salariale de 2,6 Md€ en 2011, sans compter les bénévoles (500 000 dans le seul département des Bouches-du-Rhône). De nombreuses petites structures (56 % des associations comptent moins de trois salariés) voisinent avec des organismes importants (180 associations emploient plus de 100 salariés).

1 - La diversité des interventions

En 2010, la région a accordé 190 M€ de subventions à 5 600 associations. Le département des Bouches-du-Rhône a dépensé la même année 100 M€ pour 4 600 structures associatives.

²⁵ La procédure d'examen de la gestion des collectivités territoriales et des établissements publics locaux prévoit que les observations définitives des chambres régionales des comptes, ainsi que les réponses qui y ont été apportées, deviennent communicables lorsqu'elles ont été soumises à débat devant l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement concerné.

Par leurs montants, ces interventions sont relativement concentrées : 36 organismes reçoivent 18,5 % des aides de la région et près de 69 % des interventions du département bénéficient à des associations ayant leur siège social à Marseille. Dans le domaine du sport, 181 des 1 800 organismes subventionnés par la région reçoivent les deux-tiers des 17 M€ alloués chaque année.

En revanche, par le nombre d'associations bénéficiaires, les interventions de la région et du département se caractérisent par des attributions nombreuses et de faible montant unitaire. Cette situation répond à un choix politique des deux collectivités, soucieuses de la préservation du lien social.

Au cours des exercices examinés, 8 000 associations ont perçu des subventions régionales ou départementales inférieures à 23 000 €, seuil au-delà duquel la signature d'une convention est obligatoire. Plus de la moitié des associations subventionnées par le département reçoivent un concours annuel inférieur à 5 000 €. En effet, les concours publics sont majoritairement des subventions de fonctionnement, à hauteur de 80 % pour la région et 92 % pour le département.

Même si la majorité des subventions sont reconduites d'année en année (pour 80 % dans le cas des subventions départementales), le nombre et la variété des dossiers constituent un facteur de complexité pour l'instruction des demandes.

2 - Des structures aux liens multiformes

Le secteur associatif, souvent composé de structures multiples organisées en réseau, est complexe. Pour ces dernières, les conventions entre les différentes structures, la mutualisation de leurs moyens, l'existence de facturations internes, l'identité des organes dirigeants, des activités et parfois des sièges, accroissent la difficulté, pour les collectivités, de maîtriser ces relations et nécessitent une adaptation des procédures d'instruction à ce fonctionnement spécifique.

Des structures associatives complexes

L'association MEDCOOP, qui a bénéficié de 0,3 M€ de subventions régionales entre 2007 et 2009, est un collectif regroupant 44 organismes ou associations intervenant dans le domaine de la coopération décentralisée en Méditerranée.

L'association La Varappe Développement comprend des structures de statut juridique divers (sociétés privées, associations) agissant dans le domaine de l'insertion par l'économie. Au sein de ce groupe, l'association Evolio, intervenant dans les chantiers d'insertion, qui a reçu du département 185 000 € par an en moyenne sur la période 2006-2011, a créé en 2005 quatre associations « filles » territorialisées (nord et sud de l'agglomération marseillaise, agglomérations des pays d'Aubagne et de l'Étoile et d'Aix-en-Provence). Ces quatre associations sont liées par un contrat de prestation de services à Evolio, elle-même liée à l'association La Varappe Développement par une convention de mise à disposition de services généraux.

Quatre associations subventionnées par le département à hauteur de 140 000 € annuels ont en commun leurs directeurs artistiques, leurs personnels et leurs locaux et s'associent pour l'organisation d'un festival : Diphtong et cie (théâtre), GRIM (musique), Montevideo (diffusion et gestion d'une résidence d'artistes), Actoral (organisation d'un festival annuel). Plusieurs conventions organisent entre elles des flux financiers croisés pour la refacturation des frais de gestion liés à la mutualisation de leurs moyens en personnels et en locaux.

Le premier constat est donc celui d'un contexte de gestion très atomisée, caractérisée par l'attribution à plusieurs milliers d'associations de subventions d'un faible montant. Le département reçoit ainsi chaque année près de 12 000 demandes présentées par plus de 6 000 associations.

Le choix fait par les deux collectivités de répondre aux besoins d'un large éventail de structures, y compris de petite taille, dans un souci de préservation du lien social, renforce la nécessité d'améliorer leur mode opératoire.

B - L'instruction des demandes : une logique de guichets

La procédure de sélection requiert des critères d'attribution précis et offrant des garanties sérieuses contre le risque de financements inappropriés.

Or la gestion des volumes importants de demandes de subventions reçues par les collectivités est insuffisamment maîtrisée. Elle ne permet pas de garantir un mode de sélection correctement documenté et sécurisé.

Le circuit d'instruction et de décision

Au département, les demandes sont reçues par le bureau des associations, guichet unique qui vérifie leur régularité formelle. Elles sont ensuite adressées aux services instructeurs, chargés d'un secteur donné, qui les analysent. Le conseiller général responsable du secteur les examine également pour arbitrage. Puis les dossiers sont regroupés et transmis à la commission permanente, instance du conseil général compétente pour l'attribution des subventions.

À la région, les demandes sont enregistrées soit par le service subventions-partenaires du secrétariat général, soit par l'une des cinq antennes territoriales. Ils sont ensuite transmis pour instruction aux directions opérationnelles concernées. La vérification du suivi des procédures est réalisée par le service de gestion des interventions financières. Les dossiers passent ensuite devant quatre instances :

- les conseils de délégation, animés par les vice-présidents du conseil régional concernés, réunissant les élus délégués, les présidents de commission, le cabinet du président du conseil régional et les services, donnent un avis motivé sur les dossiers à retenir ;
- le comité de lecture, composé des directeurs concernés et co-animé par le directeur général des services et le directeur de cabinet du président du conseil régional, vérifie la procédure et la disponibilité des crédits par direction et propose les rapports à inscrire à l'ordre du jour des séances ;
- les commissions de travail et d'études, constituées de conseillers régionaux représentant les groupes politiques, donnent un avis sur les projets de délibération ;
- enfin, la commission permanente, parfois l'assemblée plénière du conseil régional, délibère sur les attributions de subventions.

1 - Des conditions d'attribution floues et changeantes

À la différence des interventions liées à des politiques publiques (accompagnement à l'emploi, insertion, action sociale), qui comportent des cahiers des charges précis et des conditions financières applicables à toutes les associations concernées, l'attribution des concours facultatifs, qui constituent l'essentiel des financements de la région et du département, est déterminée selon des modalités propres à chaque secteur.

a) L'absence de priorités affichées

La formulation très générale des objectifs qui sous-tendent les interventions des collectivités laisse, de fait, une grande autonomie aux services chargés, dans chaque secteur, de l'attribution des subventions. La large gamme de dispositifs offerts (67 au département) permet en définitive une prise en charge très large de tout type d'action.

Ainsi, aucune restriction ne limite l'octroi des subventions départementales dans le domaine du sport, qu'il s'agisse du type de sport ou de la nature de l'association, qui peut concerner aussi bien le sport de haut niveau, un club fédéré, des séjours sportifs de collégiens ou la pratique sportive en général.

De plus, dans chaque collectivité, des rubriques dont la définition est suffisamment générale permettent d'accueillir toutes les demandes qui n'entrent pas dans les critères d'attribution existants. Il en est ainsi des concours accordés par le service de la vie associative du département, qui gère 16,9 M€, soit 16 % des interventions de la collectivité, réparties entre six politiques publiques : défense des droits de la femme, soutien à la vie associative, relations avec les anciens combattants, animation pour les seniors, associations pour les enfants, associations caritatives.

Le programme « politiques territoriales » de l'action culturelle de la région a la même vocation générale.

b) Une gestion éclatée et des pratiques hétérogènes

La gestion des subventions est répartie entre les différentes directions ou services (18 à la région, 21 au département) chargés des domaines concernés (culture, économie, sport, habitat, etc.). Ainsi, dans le domaine du « cadre de vie », dont les interventions atteignent 64,5 M€, six services du département sont concernés : ceux du partenariat culturel

(19,4 M€), de la vie associative (16,9 M€), de la politique de la ville et de l'habitat (6,7 M€), de la jeunesse (3,8 M€), des sports (16,5 M€) et du logement (1,2 M€).

À la région, des actions peuvent être suivies dans deux programmes différents. Certaines associations perçoivent des subventions de plusieurs directions, dans certains cas jusqu'à cinq. Une subvention sportive peut ainsi aussi bien relever du régime des « manifestations sportives » que de celui des « solidarités régionales », selon l'interprétation qui en est faite.

Dans les deux collectivités, la diversité des pratiques entre services influe sur le traitement des demandes.

Les formalités administratives requises par le département au stade de la demande ne sont pas toujours proportionnées aux enjeux financiers, en fonction du montant de la subvention et de son poids dans le budget de l'association.

La chambre régionale des comptes a ainsi relevé des différences significatives dans le traitement des dossiers : telle direction exige des justifications très précises pour le soutien à de multiples micro-actions d'un millier d'euros, conduites par des associations gérant des centres sociaux (établissement régional Léo Lagrange, centre de culture ouvrière) pour lesquelles la collectivité n'est pas chef de file et intervient en moyenne à hauteur de 15% .

À l'inverse, des subventions globales de fonctionnement de plusieurs centaines de milliers d'euros, représentant environ 50 % de leurs recettes d'exploitation, allouées à des associations culturelles, sont systématiquement reconduites sans débat, sur la base de justificatifs plus succincts. L'association Karwan, intervenant dans le domaine des arts de la rue et du cirque, reçoit ainsi 0,37 M€ et le Ballet d'Europe 0,5 M€ sans que le département ne s'appuie sur d'autres informations qu'un budget prévisionnel global et un programme d'activité très général. Or ces deux associations conduisent aussi des activités distinctes de création, de diffusion de spectacles et de formation, voire d'intégration sociale et de sensibilisation, comme le Ballet d'Europe.

Les critères d'attribution des subventions ne sont ni clairs ni stables.

Les services instruisent les demandes sur la base de critères propres à chaque domaine d'intervention, qu'ils ne sont pas toujours en mesure d'explicitier. Faute d'avoir défini précisément ses objectifs et la nature des activités qui s'y rattachent, la collectivité se fie à l'expertise des agents ou des chargés de mission spécialistes du secteur concerné,

sans être en mesure de s'assurer de la régularité et de la cohérence de leurs propositions.

2 - Des informations insuffisantes et mal exploitées

La qualité de l'instruction des demandes de subventions pâtit de l'insuffisance du niveau d'exigence des services instructeurs, en ce qui concerne tant la production que l'utilisation des informations utiles.

a) Des faiblesses dans l'enregistrement des dossiers

Le logiciel qui assure l'inscription des demandes dans la base de données départementale ne permet pas un contrôle automatique du seuil obligatoire de contractualisation de 23 000 €. La codification utilisée n'est pas adaptée à l'organisation complexe de certaines structures associatives, notamment dans le domaine social. Elle ne permet pas non plus d'identifier le risque de double financement, lorsque plusieurs associations liées entre elles demandent un soutien financier pour des activités identiques.

Tout en relevant les mesures prises par la collectivité pour sécuriser la saisie des dossiers, la chambre régionale des comptes a recommandé au département de mettre en place, dans l'outil de gestion des subventions, des contrôles automatiques du seuil obligatoire de contractualisation ainsi qu'une codification appropriée tenant compte de l'organisation complexe de certaines associations ou groupes d'associations ou des manifestations communes à plusieurs associations.

La gestion des subventions régionales par plusieurs services différents fait courir le risque de saisies multiples, au stade de l'enregistrement des demandes. Le suivi est d'autant plus difficile que la base de données de la région comporte des doublons dans les intitulés de raison sociale, ce qui peut entraîner une confusion au moment du traitement des dossiers. Le passage au protocole d'échanges standard de données comptables dématérialisées des collectivités territoriales, dit PES V2, devrait permettre de nettoyer et enrichir la base de données.

L'information fournie dans les documents budgétaires est incomplète : les annexes au compte administratif de la région ne recensent pas tous les concours aux organismes subventionnés, contrairement à l'obligation fixée par le code général des collectivités territoriales. La collectivité s'est engagée à les compléter.

b) Des informations ignorées

Dans les deux collectivités, les informations utiles à l'instruction des dossiers, quand elles sont fournies, ne sont pas suffisamment utilisées. N'exploitant pas les informations financières qui leur seraient utiles, les services instructeurs sont peu exigeants sur la qualité des informations financières à produire à l'appui des demandes de subvention, et n'encouragent donc pas leur amélioration.

Des alertes qui devraient être prises en compte lors de l'instruction de la demande sont ignorées, comme le refus de certification des comptes par le commissaire aux comptes, les situations financières obérées par les conséquences de redressements fiscaux ou de contentieux divers, le reversement des fonds à d'autres structures, ou la sous-traitance à un tiers de la réalisation de l'action subventionnée.

3 - Un double circuit de décision

a) L'information lacunaire des commissions d'élus

L'information fournie lors de l'examen par les commissions permanentes, dans les deux collectivités, est peu explicite. Les rapports sont regroupés par programmes. Un exposé des motifs rappelle les orientations définies dans les délibérations ou les cadres d'intervention précédemment adoptés, et s'accompagne d'une annexe financière et des projets de délibération. Ces dossiers ne comportent aucun développement sur les associations concernées et sur le suivi d'exécution de leur activité si elles ont déjà été subventionnées.

À la région, la présence d'élus dans différentes instances consultatives, qui interviennent en amont, notamment dans les conseils de délégation dont le rôle a été progressivement renforcé, ne remplace pas la nécessaire information de la commission permanente, à laquelle le conseil régional a délégué sa compétence décisionnelle pour l'attribution des subventions.

Au département, l'aide aux lieux de diffusion, qui relève de la politique culturelle, a fait l'objet, en 2011, de six rapports présentés par la direction de la culture à la commission permanente pour l'attribution de 3,6 M€ de subventions à 103 lieux. Le rapport et la délibération peuvent cependant être individualisés, si nécessaire.

b) Des circuits parallèles

Dans les deux collectivités, un circuit de décision parallèle, en partie officieux, se substitue, dans certains cas, aux procédures d'instruction par les services.

Au département, le « fonds spécial d'intervention », normalement réservé à des demandes complémentaires ou exceptionnelles dépassant les enveloppes budgétaires initiales, finance en fait des concours à caractère récurrent : c'est le cas de l'association Fos Ouest Provence basket, qui a reçu entre 2008 et 2011 des subventions de fonctionnement complémentaires représentant jusqu'à 80 % de la subvention initiale. Une telle majoration, répétée chaque année, aurait dû conduire la direction des sports à ajuster sa dotation aux besoins réels de l'association.

La chambre régionale des comptes a également relevé dans cette collectivité l'intervention d'un « conseiller du président » extérieur à la collectivité, non mentionné dans l'organigramme. Certaines des subventions qu'il approuve bénéficient, pour un montant total supérieur à 100 000 €, à des associations avec lesquelles il a des liens personnels : il préside l'une d'entre elles, son épouse dirige la deuxième, il est membre du bureau de la troisième et président fondateur, puis porte-parole de la quatrième. Une telle situation est porteuse de conflit d'intérêts.

À la région, une procédure spécifique est dévolue aux dossiers dits de « proximité » relevant pour l'essentiel de « politiques territoriales » et du sport, qui bénéficient d'un traitement prioritaire par une « commission d'arbitrage » spécifique : un quart environ des 300 dossiers présentés par le secteur sportif à la commission permanente de juin 2011 relevaient de ce traitement.

Ces faiblesses dans l'instruction des demandes et la sélection des projets, communes aux deux collectivités, caractérisent un système de gestion insuffisamment maîtrisé, générateur de multiples risques, et à la source de diverses irrégularités. Le contrôle de la chambre régionale des comptes en a relevé plusieurs exemples.

La région, qui expérimente depuis avril 2013 une nouvelle procédure de traitement des subventions au pôle jeunesse et citoyenneté, s'est engagée à l'appliquer progressivement dans l'ensemble des secteurs. Elle s'attache à ce qu'il n'existe plus désormais de spécificité de traitement pour des dossiers de proximité et à ce que le volume des dossiers traités hors cadres d'intervention soit en constante réduction.

II - La maîtrise des risques : des collectivités vulnérables

La gestion des associations est soumise à diverses réglementations qui concernent aussi bien le champ et les modalités de leurs activités, que l'information des citoyens et la transparence financière ou les relations avec les collectivités qui les subventionnent. Sous le contrôle du juge administratif, l'intervention publique doit se justifier par l'exigence d'un intérêt public, revêtir un intérêt direct pour la population concernée, et respecter le principe d'égalité devant la loi.

Dans tous les cas, il appartient à la collectivité de veiller au respect de ces obligations, afin de réserver son soutien aux associations qui y ont satisfait, et de mettre en place les contrôles nécessaires, au stade de l'instruction comme lors du suivi de l'utilisation des subventions.

A - Les risques juridiques : la méconnaissance de certaines règles

1 - L'obligation de conventionnement

La signature d'une convention entre la collectivité et l'association qu'elle subventionne est obligatoire à partir d'un seuil de 23 000 €. Cet encadrement conventionnel, prévu par l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 et le décret du 6 juin 2001, a pour objet d'établir les droits et les obligations réciproques des parties, d'assigner à l'association des objectifs conformes aux politiques de la collectivité et de préciser les modalités des comptes rendus financiers et d'activité qui justifient l'emploi de la subvention conformément à son objet.

Cette obligation, pourtant modérément contraignante, est fréquemment méconnue. Les chambres régionales des comptes en font souvent un motif de sanction de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public, qui doit disposer de cette pièce justificative pour verser la subvention.

Il appartient aux comptables publics, en liaison avec l'ordonnateur de la collectivité, de définir le champ et l'intensité de leurs vérifications en fonction des risques liés aux opérations soumises à leur contrôle. L'examen de la mise en œuvre de ce contrôle sélectif, établi sur la base de seuils financiers, en démontre cependant les limites, dans la mesure où le

paiement fractionné d'une subvention peut faire échapper cette dernière au contrôle du comptable.

Si le rôle du comptable public peut se révéler très utile pour garantir le respect de cette obligation, il revient au premier chef aux ordonnateurs de veiller à l'établissement et au respect de ces conventions, indispensables à la garantie d'une utilisation régulière, efficiente et efficace des subventions. Les contrôles de la chambre régionale des comptes ont montré que, dans les deux collectivités concernées, quelques subventions avaient été versées sans convention (en 2010, 80 par la région et 5 par le département)²⁶.

2 - Le respect de la concurrence

La distinction entre les subventions, accordées à des associations poursuivant des objectifs propres auxquels la collectivité apporte son soutien, et des formes plus contraignantes de l'action publique comme les marchés ou les délégations de service conduits à l'initiative de la collectivité, est essentielle. La confusion entre ces procédures fait courir à la collectivité un risque juridique élevé, susceptible d'une qualification pénale d'octroi d'avantage injustifié.

Lorsque les associations délivrent des prestations de services dans le secteur concurrentiel, les collectivités qui les sollicitent doivent se soumettre aux règles de la commande publique. Cette obligation a été ponctuellement méconnue.

En accordant des subventions à des associations qui interviennent dans le secteur concurrentiel, les collectivités s'exposent à des irrégularités susceptibles de leur être imputées, notamment au regard de la réglementation communautaire relative aux aides d'État. Le fait qu'une association soit assujettie aux impôts commerciaux constitue à cet égard une alerte qui devrait être prise en compte par les services au moment de l'instruction des dossiers.

²⁶ Pour la région, le chiffre mentionné est issu de l'exploitation d'un fichier répertoriant les subventions mandatées en 2010 au bénéfice de l'ensemble des associations financées par la collectivité. Pour le département, il provient de l'analyse des versements réalisés en 2010 au bénéfice des 69 associations retenues dans l'échantillon de la chambre régionale des comptes.

B - Les risques financiers : des utilisations peu efficaces

L'insuffisance des contrôles internes, au stade de l'instruction des demandes comme de l'exploitation des comptes rendus d'activité, ne permet pas une maîtrise suffisante des divers risques financiers attachés à la gestion associative, qu'il s'agisse des obligations qui incombent aux associations ou des contrôles qui relèvent de la collectivité.

1 - Des financements inappropriés

a) Des surfinancements

Le premier risque est celui d'un surfinancement ou, à tout le moins, d'un financement inadapté aux besoins réels de l'association.

Certains organismes perçoivent, en effet, des subventions de plusieurs services ou bien plusieurs subventions successives d'un montant inférieur à 23 000 €, sans aucune procédure de vérification d'un éventuel franchissement de ce seuil. Certaines associations sont financées à la fois par le département et par la région, sans qu'il soit possible en l'état de vérifier si d'autres collectivités leur ont également versé des subventions.

Des associations partenaires ont ainsi sollicité la région et le département pour des actions identiques.

Des associations partenaires, subventionnées pour les mêmes actions

Deux associations ayant le même président, et partageant leurs locaux avec une troisième, justifient leurs demandes de subventions au département par des activités de colloques et de conférences identiques, sans préciser la participation de chacune à leur organisation et à leur financement.

En partenariat avec une quatrième, ces deux mêmes associations reçoivent de la région un montant global de 250 000 € annuels, qu'elles justifient par des programmes qui présentent de nombreux points communs : leurs rapports d'activité mentionnent par exemple tous trois, aux mêmes dates, la projection du même film, la présentation du même livre ou la même conférence.

Les mêmes activités ont ainsi été subventionnées plusieurs fois. Le risque de surfinancement révélé par la chambre régionale des comptes n'avait pas été détecté par les audits du département. Le contrôle de la chambre a conduit cette collectivité à suspendre le versement de ses subventions à l'une des associations. La région en a fait de même après intervention de son inspection générale.

Les deux collectivités ont pu, à l'occasion, réduire leurs subventions lorsqu'elles leur paraissaient excessives ou inappropriées. La région s'est préoccupée de vérifier *a posteriori* l'adéquation de ses concours aux besoins réels, ce qui l'a conduite à émettre des titres de recettes pour le recouvrement de trop versés de subventions (194 titres en 2009 et 330 en 2011). Une association, qui présentait en 2008 un excédent de 95 000 € égal au quart de sa subvention, a fait l'objet d'un contrôle de l'inspection générale des services de la région.

Les deux collectivités ont aussi fixé des limites à leurs concours, en référence notamment au plafond de 80 % du total des aides publiques imposé aux subventions d'investissement de l'État. Cette règle interne n'a cependant pas été respectée, ni au département, ni à la région : plusieurs dossiers contrôlés par la chambre régionale des comptes comportent cette anomalie, parmi lesquels cinq concernant la région, dont deux présentent un financement à 100 %, pour 75 000 € et 207 000 €.

Le département a pris acte de la nécessité de mieux formaliser les dérogations à ce principe général de plafond.

Ces irrégularités sont favorisées par l'imprécision des critères de sélection. Au département, les études préalables aux travaux tantôt sont éligibles, tantôt ne le sont pas ; pour le soutien à la construction ou à la réhabilitation de bâtiments à vocation socio-culturelle, aucune restriction n'est fixée au financement. La limitation des subventions au financement des travaux de gros œuvre, ou dans certains cas de second œuvre, n'est donc pas toujours respectée : des travaux d'entretien ou d'aménagement intérieur, voire des dépenses de fonctionnement (frais de déménagement, honoraires d'avocats) ont pu être retenus.

b) Des reconductions automatiques

La majorité des subventions départementales (soit 80 %) est reconduite d'une année sur l'autre, souvent pour des montants importants, sur la base de justificatifs très succincts et sans être étayée par un suivi précis de l'activité des associations concernées.

Ces pratiques renforcent le risque que des financements soient maintenus pour des activités en déclin ou dont l'intérêt peut avoir diminué.

Une réaction tardive au constat de l'affaiblissement des performances de l'association Evolio

L'association Evolio, qui mène des actions d'insertion par l'économie, affiche dans ses rapports d'activité un taux de sortie positive dans l'emploi ou la formation des salariés d'ateliers ou chantiers d'insertion, à l'issue de leur contrat, en baisse constante : passé depuis 2007 en dessous du taux de 60 % fixé par contrat avec l'État, il se situait à 40,8 % en 2010 en moyenne pour les quatre zones territoriales concernées, mais à 35,2 % seulement au nord de l'agglomération marseillaise.

Au-delà de la question de l'adaptation de cet indicateur de résultat aux caractéristiques du public soutenu par l'association, très éloigné de l'emploi, les pôles d'insertion, qui instruisent les demandes de renouvellement des subventions, soulignent un manque de moyens de support pour l'accompagnement des recrutements et des parcours d'insertion et des difficultés de partenariat. Ces éléments conditionnent pourtant la réussite et la pertinence des activités d'insertion.

En dépit des avis défavorables de ces services sur plusieurs demandes de subventions présentées par l'association, le département lui a tardivement demandé des plans d'action pour répondre à la dégradation continue de ses résultats.

c) Des emplois non conformes à l'objet prévu

Il arrive que les subventions soient employées à des usages non conformes à l'objet social de l'association ou différents de ceux annoncés.

Le département a ainsi pu verser des subventions sur la base de justificatifs irréguliers (achat de matériels et outillages au lieu du véhicule de transport prévu, de moquette et de matériel pour caravane au lieu de matériel son et lumière pour un théâtre) ou pour un projet non conforme à l'objet statutaire (envoi de médicaments au Burkina Faso par une association chargée des relations avec le pourtour méditerranéen).

Le même risque affecte l'utilisation indirecte d'une subvention. La région a ainsi accordé une subvention de 35 000 € à une association pour l'organisation d'une étape qualificative française de la finale de la coupe

du monde de triathlon de Las Vegas. Or la gestion et la coordination de cet évènement ont été sous-traitées à 95 % à une agence spécialisée dans le marketing et l'organisation d'évènements sportifs. Le financement public bénéficie donc, dans ce cas, à une entreprise privée poursuivant un but lucratif, en contradiction avec l'objet initial de la subvention.

2 - Des soutiens financiers risqués

Les collectivités encourent le risque de mise en cause de leur responsabilité en cas de soutien financier continu et systématique à des structures associatives en difficulté, sanctionné par le juge administratif. Le financement d'associations en difficultés financières structurelles, sans remise en cause ou recherche de mesures de redressement, n'est pourtant pas exceptionnel.

Certaines associations subventionnées par le département sont dépendantes à hauteur de plus de 70 % du financement public. La chambre régionale des comptes a constaté que leur situation déficitaire s'était dégradée au cours de la période. Le département a toutefois maintenu son soutien. Il a même réduit ses exigences, en supprimant la clause contractuelle imposant un plan de redressement en cas de report à nouveau négatif.

Les audits du département ont pu, dans certains cas, permettre la mise en place de plans d'action, sauf, toutefois, dans le cas du Théâtre de Lenche, dont les ressources retracées dans les comptes certifiés étaient composées à 97 % de subventions publiques en 2010.

Le Ballet national de Marseille, subventionné par la région à hauteur de 0,5 M€ annuels, présentait un résultat déficitaire de 150 000 € en 2010. Il a été bénéficiaire en 2011, grâce notamment à une recette exceptionnelle d'indemnisation d'assurance, mais n'atteint pas la cible de 65 représentations annuelles fixée par sa convention pluriannuelle d'objectifs. La gestion complexe de cette association et la prise en compte des divers partenariats publics ont conduit à reporter, à la demande de l'État, l'élaboration d'une nouvelle convention triennale.

D'une manière générale, l'assainissement de ces situations financières difficiles ne peut résulter que d'engagements sous forme de plans de redressement que les financeurs publics doivent susciter dans le cadre de leur contrôle de la bonne utilisation des deniers publics.

Contrairement à ce que craignent parfois les collectivités territoriales, l'obligation légale qui leur est imposée de contrôler la bonne utilisation des deniers publics ne les expose pas à un risque particulier de

gestion de fait. La gestion de fait suppose qu'une collectivité contrôle complètement l'organisation et le fonctionnement d'une association « transparente » dont elle assure l'essentiel des ressources. Aucun cas n'a été identifié lors des contrôles effectués par la chambre régionale des comptes.

Le risque de gestion de fait

La gestion de fait est la situation dans laquelle une personne physique ou morale manie des deniers publics sans y être habilitée.

En France, l'encaissement de recettes publiques, la détention d'argent public, le paiement de dépenses publiques sont des opérations incombant aux seuls comptables publics.

Sauf cas particuliers prévus par la loi, toute autre personne qui réalise ces opérations est considérée comme un gestionnaire de fait des deniers publics : elle doit en rendre compte et encourt une amende pour s'être immiscée dans les fonctions du comptable public.

En annonçant qu'elle met en œuvre, depuis 2012, un dispositif de contrôle de gestion élargi, la région affiche sa volonté d'engager une démarche de suivi de la situation financière de ses principaux partenaires associatifs.

III - Le suivi : des contrôles à renforcer

A - Les conventions : un outil peu et mal utilisé

1 - Des contenus imprécis

Les conventions imposées par la loi du 12 avril 2000 et le décret du 6 juin 2001 pour les subventions d'un montant supérieur ou égal à 23 000 € ne suffisent pas à garantir à la collectivité que l'association satisfait à ses obligations contractuelles.

Le contenu des conventions est peu précis. À l'exception des conventions annuelles d'objectifs et de moyens conclues avec certaines grandes associations, elles ont un objet relativement succinct. L'absence ou l'insuffisance de définition des objectifs et des modalités de leur suivi ne permettent pas de réel contrôle d'exécution.

2 - Des manquements non sanctionnés

Pour les deux collectivités, les contrôles de la chambre régionale des comptes ont montré que le non-respect par l'association de ses obligations conventionnelles ne se traduit ni par des demandes d'explication par les services des collectivités, ni par une suspension de la subvention. La clause prévoyant le remboursement de la subvention en cas de non-justification de son emploi, fréquemment incluse dans les conventions, n'est ainsi jamais appliquée.

Il en est de même de la clause exigeant un plan de redressement, en cas de report à nouveau négatif. Faute d'être parvenu à l'appliquer, le département a supprimé, en 2012, cette disposition dans ses nouveaux modèles de conventions types annuelles et triennales.

Le dispositif conventionnel subordonne l'attribution aux associations de financements publics à la réalisation de contreparties dont les collectivités doivent vérifier la mise en œuvre effective. Ce principe et ses modalités d'application sont exposés dans la circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations.

Peu exigeantes sur les informations que les associations sont dans l'obligation de leur fournir pour justifier l'emploi des subventions reçues, les collectivités se privent d'un moyen de contrôle de la régularité et de l'efficacité de leurs interventions, et de données utiles à leur évaluation.

Dans l'esprit du principe de transparence financière affirmé par l'article 10 de la loi du 12 avril 2000, les conventions pourraient cependant devenir un réel outil de gestion, favorisant le pilotage des interventions et permettant d'en évaluer l'impact. À condition toutefois de ne pas faire entrer les interventions de la collectivité dans le champ de la commande publique, une dimension contractuelle plus affirmée, assortie d'une obligation de transparence sur les moyens et les résultats, contribuerait utilement à la responsabilisation et à la professionnalisation de la gestion associative.

B - Une obligation de rendre compte largement méconnue

1 - Une information financière lacunaire

Les obligations qui s'imposent aux associations en matière de tenue et de production des comptes, ont été progressivement renforcées. À l'obligation de fournir à la collectivité une copie certifiée du budget et des comptes de l'exercice écoulé (article L. 1611-4 du code général des collectivités territoriales) s'ajoute celle de produire le compte rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses à l'objet de la subvention, imposée par la loi du 12 avril 2000. Les associations qui reçoivent des subventions supérieures à 153 000 € doivent établir un bilan, un compte de résultat et une annexe, et désigner un commissaire aux comptes.

Ces obligations sont inégalement respectées.

a) Les comptes

Pour les associations recevant des subventions supérieures à 153 000 €, soumises à l'obligation de désignation d'un commissaire aux comptes, la production des comptes aux services du département est souvent partielle et confuse, donc inopérante pour apprécier la situation financière de l'association sur plusieurs années.

La chambre régionale des comptes a relevé, dans de nombreux cas, l'absence d'annexes permettant d'apprécier notamment l'état des dettes et des créances, ou du rapport spécial sur les conventions règlementées, qui permet d'identifier les relations existant au sein de groupes d'associations, les pratiques de mutualisation ou les activités communes. Seules deux associations de l'échantillon départemental produisent les informations, obligatoires, relatives aux rémunérations des cadres dirigeants.

L'obligation de production des comptes est souvent mal comprise. Non seulement il arrive que les comptes de l'association n'aient pas été déposés (obligation que les services du département ne vérifient jamais), mais la mission légale obligatoire du commissaire aux comptes est souvent confondue avec l'établissement des comptes par un expert-comptable.

Pour les associations qui ne sont pas soumises à l'obligation de désignation d'un commissaire aux comptes, des lacunes, parfois graves, ont été constatées dans la qualité des comptes produits. Les contrôles ont révélé l'existence de comptes définitifs établis en partie simple, ou de comptes qui ne s'enchaînent pas d'une année sur l'autre en ne reprenant pas le résultat de l'exercice précédent. Par ailleurs, la production d'états financiers exactement identiques d'une année sur l'autre ne permet pas de les considérer comme sincères.

En ce qui concerne le département, aucun des dossiers examinés ne comportait l'ensemble des documents comptables essentiels. La contradiction avec la chambre régionale des comptes a permis de vérifier que ces documents existaient, les associations destinataires des observations provisoires de la chambre les ayant produits. Certaines associations ont, en outre, précisé que les services instructeurs ne leur avaient jamais réclamé les documents financiers détaillés.

b) Les comptes rendus financiers

Pour les subventions affectées à une dépense déterminée, la loi du 12 avril 2000 et son décret d'application du 6 juin 2001 ont imposé la production d'un compte rendu financier attestant la conformité des dépenses à l'objet de la subvention dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée.

Rares sont les dossiers, sur environ 170 contrôlés par la chambre régionale des comptes, contenant des comptes d'emploi financiers conformes à ces prescriptions, précisées par la circulaire du 18 janvier 2010 et ses annexes. Ce texte définit les caractéristiques du compte d'emploi de la subvention, exigeant notamment de faire apparaître l'écart par rapport à la prévision.

L'information est plus lacunaire encore pour les associations qui perçoivent des subventions de fonctionnement général. La seule présentation du bilan et du compte de résultat sous forme agrégée, fréquente dans les dossiers, est insuffisante pour leur contrôle. En effet, pour apprécier le détail de l'utilisation finale des financements publics ou la nature des charges de fonctionnement de l'association, la collectivité devrait pouvoir disposer d'états financiers détaillés par comptes, voire par sous-comptes.

2 - Des rapports d'activité inconsistants

Les rapports d'activité fournis par les associations pour justifier l'emploi des subventions et appuyer leurs demandes de renouvellement présentent les mêmes insuffisances au regard des obligations conventionnelles.

L'obligation de rendre compte est mal observée : certaines associations adressent le même rapport d'activité tous les ans.

Dans le secteur culturel par exemple, des associations subventionnées par la région comme par le département se contentent de fournir leur programme d'activités ; cette information paraît sommaire venant de structures importantes chargées de manifestations régionales de premier plan, comme les Chorégies d'Orange ou l'Association de gestion de l'orchestre lyrique de région Avignon-Provence.

La première transmet, en guise de rapport d'activité, le programme broché diffusé au public après avoir produit l'avant-programme à l'appui de sa demande de subvention. Le fait que la région soit représentée au conseil d'administration de l'association ne dispense pas cette dernière de produire ses comptes et rapports d'activité au service instructeur. En effet, celui-ci n'est pas destinataire des pièces produites au conseil d'administration.

Quant à l'Association de gestion de l'orchestre lyrique de région Avignon-Provence, subventionnée à hauteur de 0,6 M€ annuels, elle informe la région sur ses manifestations et leurs publics, mais ne lui donne pas d'éléments pour apprécier la qualité de sa politique de diffusion, sa participation à des enregistrements, sa politique en matière d'insertion professionnelle ou la dimension sociale de son action, tous objectifs qui lui sont cependant assignés dans la convention. La subvention versée est, en réalité, une subvention d'équilibre dans un contexte qui exigerait, au contraire, une plus grande vigilance de la part de la collectivité : la mission d'évaluation de la direction régionale des affaires culturelles relève, en effet, dans cette structure, la persistance de graves dysfonctionnements sur plusieurs années.

Les deux collectivités mettent en avant d'autres formes de contrôle de l'action des associations, comme les visites de terrain. Aussi utiles soient-elles, ces pratiques ne sauraient se substituer à la production du rapport d'activité. Celui-ci constitue en effet un support indispensable à l'organisation d'échanges objectifs et documentés entre les associations et la collectivité qui les finance.

C - Le contrôle et l'audit internes : des démarches à développer

Dans les deux collectivités, le contrôle interne est encore insuffisamment formalisé, et comporte de nombreuses lacunes à toutes les phases du processus, depuis l'instruction des demandes jusqu'à l'évaluation finale et à la décision éventuelle de reconduction.

S'il n'a pas permis de quantifier ces risques, le contrôle opéré par la chambre régionale des comptes a fait apparaître des manquements et des faiblesses suffisamment fréquents et significatifs pour justifier la recommandation, adressée à chacune des deux collectivités, de rationaliser son organisation et de renforcer ses contrôles, et de faire évaluer leur effectivité et leur efficacité par un service d'audit interne.

1 - Les faiblesses du contrôle interne

a) L'identification insuffisante des risques

Les faiblesses relevées dans l'instruction des demandes tiennent à la fois à l'insuffisance ou à l'absence d'informations utiles, notamment financières, et à leur faible exploitation. Les collectivités s'exposent dès lors à la sous-évaluation ou à la surévaluation de la subvention, voire à l'attribution d'une aide indue, et à l'engagement éventuel de leur responsabilité financière ou juridique.

La sensibilisation des services instructeurs passe notamment par un approfondissement de leur formation. A ce titre, le département met en œuvre un programme de formation qui a concerné 160 agents en 2010 et 150 en 2011 sur les différents aspects du métier d'instructeur.

Le renouvellement des subventions concerne la grande majorité des concours. Loin de corriger les faiblesses initiales, il les perpétue, voire les aggrave, en l'absence des contrôles prévus sur l'emploi des fonds. Le risque de financer des activités qui ne correspondent plus aux orientations de la collectivité ou que l'association n'est plus en mesure de conduire peut aussi nuire à l'image de la collectivité.

b) Des mesures largement inopérantes

Les deux collectivités ont formulé des règles en direction des associations, dans un guide des associations pour le département, et une charte de la vie associative pour la région. Cependant, le rappel de principes généraux et des règles et modalités d'attribution des subventions que ces documents proposent, ne comporte aucune contrainte juridique.

Les deux collectivités ont également organisé leurs procédures internes d'attribution et de suivi des subventions, afin, notamment, d'encadrer l'activité des services instructeurs.

C'est l'objet du « processus-cible » mis en œuvre à la région en 2006, et dont la dernière mise à jour date de 2011. Composé de fiches-outils réunies dans un memento diffusé aux services, il a fait l'objet de 26 notes de service entre 2006 et 2011, complétées par des formations annuelles. Le règlement financier précise les règles applicables au pourcentage de la demande subventionnable, les informations nécessaires à la recevabilité de la demande, l'obligation de conventionnement et les règles de caducité applicables aux différents types de subventions. Toutefois, la possibilité offerte à la commission permanente de déroger à ces règles en cas de circonstances particulières les rend en pratique inopérantes en facilitant le recours aux conventions dérogatoires.

Ces mesures sont imparfaitement appliquées. Le directeur général des services de la région observait ainsi en 2010 que ses notes signalant des anomalies (pièces justificatives manquantes, erreurs de liquidation, comptes et rapports d'activité non produits, notamment) n'étaient pas suivies d'effet.

Les procédures en place ne permettent pas de pallier les risques juridiques ou financiers liés à la gestion associative, comme en témoignent les irrégularités relevées par la chambre.

c) Une absence de traçabilité des contrôles

Les fiches outils mises en place à la région pour optimiser l'instruction des dossiers ne sont que rarement renseignées ou de manière formelle et sans analyse véritable de la demande, ainsi qu'en témoignent certaines incohérences dans l'exploitation des réponses. Ces manquements de pure forme favorisent la multiplication d'insuffisances de fond plus significatives, d'autant plus que 80 % des subventions sont

forfaitaires et donc payables sans justificatif dès notification de l'arrêté attributif.

Depuis le contrôle de la chambre régionale des comptes, la région a modifié son règlement financier pour abaisser le seuil de versement des subventions forfaitaires à 8 000 €. Par ailleurs les taux d'avances ont été ramenés à 50 % ou 60 % maximum selon le type de subvention concerné.

Les différents risques devraient être identifiés et documentés dans une cartographie couvrant toutes les étapes du processus de subventionnement, et les procédures du contrôle interne devraient être régulièrement contrôlées par un service d'audit interne indépendant. L'établissement d'une liste des pièces à demander, la réclamation systématique des pièces manquantes, la formalisation des points de contrôle, la formation des agents instructeurs en analyse de gestion et comptabilité, l'enregistrement exhaustif des organismes subventionnés, la réalisation et la formalisation d'un bilan du respect des conventions avant renouvellement des subventions, sont parmi les mesures de nature à garantir une attribution et un suivi corrects des interventions.

2 - L'audit interne : un progrès à conforter

a) Les services d'audit interne

Une inspection générale des services a été créée en 2005 à la région, rattachée directement au président. Elle intervient sur signalements dans le cadre d'un programme annuel de vérifications. Les carences qu'elle relevait en 2006 dans les procédures de gestion des concours aux associations (notamment l'absence de suivi de la production des pièces justificatives, la méconnaissance de l'aide globale en cas de financements multiples ou des organisations différentes selon les services) ont conduit la région à fixer un corpus de règles.

Le processus demeure toutefois partiel : sans possibilité d'auto-saisine, l'inspection générale des services régionale vise principalement un contrôle ciblé de l'emploi des subventions, alors que la collectivité aurait aussi besoin de veiller au respect des procédures, qu'il s'agisse de celles définies par la législation ou de celles qu'elle a elle-même édictées.

Les contrôles réalisés ont cependant conduit à près de 60 transmissions au procureur de la République.

Le service d'audit mis en place par le département réalise une centaine d'audits par an. Rattaché à la direction générale des services

depuis 2008, il assure principalement le contrôle des associations subventionnées, selon des critères faisant intervenir le montant du financement (plus de 100 000 €), les signalements des services et un tri aléatoire. Les audits sont conduits soit en interne, soit par des cabinets extérieurs pour un quart d'entre eux. Le suivi des recommandations existe depuis 2009. Chaque audit donne lieu à un classement par un indicateur synthétique de risque dans une échelle de 1 à 4 ; les indicateurs rouge et noir impliquent une suspension de la subvention dans l'attente de la mise en œuvre des recommandations de l'audit.

Sur les 400 audits d'associations réalisés sur la période 2009-2012, 49 se sont conclus par un indicateur rouge notamment pour une non-conformité de leurs comptes. Faute de régularisation de leur part, 24 associations ne sont plus financées par la collectivité.

b) Des interventions aux effets limités

La chambre régionale des comptes a examiné les 32 rapports d'audit réalisés sur les dossiers de son échantillon, au département ; 22 ont été réalisés en interne, 10 externalisés.

Des difficultés financières structurelles, constatées dans plus de la moitié des associations auditées, conduisent rarement à une suspension de la subvention, même quand elles menacent la poursuite de l'activité ; le département préfère assumer lui-même le risque financier, plutôt que de risquer d'aggraver la situation de ces associations. Seules des irrégularités touchant à une activité non conforme à l'objet social, à un fonctionnement associatif inadéquat ou à une gestion non désintéressée conduisent à remettre en cause un subventionnement.

La consultation des dossiers d'audit montre également que des associations ont pu faire financer des projets qui s'écartaient de leur objet statutaire ou procéder au reversement de subventions à d'autres structures, sans que l'audit ne détecte ces irrégularités.

La Fédération départementale des chasseurs des Bouches-du-Rhône

Subventionnée à hauteur de 170 000 € en 2009, cette association avait confié à une société anonyme, dirigée par le président de la Fédération, la réalisation de la revue *Chasser en Provence*, facturée 80 000 € en 2006 à l'association sur la base d'une facture non conforme à la réglementation. Cette société a été remplacée en 2007 par une association du même nom, chargée de la même mission et également présidée par le président de la Fédération.

L'audit réalisé en 2011 n'a pas relevé ces risques de gestion intéressée et n'a pas tiré toutes les conséquences des nombreuses irrégularités attachées au fonctionnement de la Fédération des chasseurs : production incomplète des comptes, comptabilisation erronée des subventions d'investissement, ou reversement irrégulier des subventions aux sociétés de chasse communales. Le rapport a seulement conclu à un indicateur orange, non suspensif.

L'indicateur est ultérieurement devenu rouge, c'est-à-dire bloquant : l'association ne bénéficie plus de subventions du département.

L'enjeu du développement de ce service est donc de veiller à l'approfondissement et à l'élargissement de son champ d'audit et de contribuer au renforcement du niveau de compétence des services d'instruction, notamment en matière financière.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Sollicitées par de très nombreuses associations, pour la plupart de petite taille, intervenant dans des secteurs variés, les collectivités doivent se donner les moyens de soutenir efficacement et sans risques excessifs les initiatives de ce secteur dynamique, dont la fonction sociale est importante.

Malgré un renforcement progressif de son encadrement juridique et comptable, le régime des subventions comporte encore de nombreuses fragilités. La loi du 12 avril 2000, en imposant la conclusion d'une convention entre la collectivité et l'association qui reçoit plus de 23 000 € de subvention, incite à formaliser leurs engagements réciproques et à rendre compte de leur mise en œuvre.

Les collectivités peuvent donner à ce dispositif sa pleine mesure en s'assurant que leurs interventions sont régulières et conformes à l'intérêt public, sans pour autant enlever sa souplesse au soutien qu'elles apportent aux associations.

Plus largement, il leur faut donner un cadre plus rigoureux à l'attribution de leurs subventions, assurer plus attentivement le suivi de

l'emploi des subventions et améliorer leur connaissance des associations qu'elles subventionnent, souvent de manière récurrente.

La diversité des risques attachés à ce secteur, multipliés par le nombre élevé d'interventions, appelle un renforcement des dispositifs de contrôle et d'audit internes dont se sont dotées les deux collectivités contrôlées.

En conséquence, la Cour et la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur formulent, pour les deux collectivités concernées, les recommandations suivantes :

- 1. procéder à l'élaboration d'une cartographie des risques du circuit d'attribution et de suivi des subventions ;*
 - 2. mettre en place des procédures formalisées d'instruction des demandes de subventions précisant les critères de sélection, les informations utiles et les contrôles à effectuer, et assurant la traçabilité de ces contrôles à chaque étape de la procédure ;*
 - 3. développer la formation des personnels des services instructeurs en matière d'identification des risques, de contrôle interne et d'analyse des données financières ;*
 - 4. assurer le respect de l'obligation de conventionnement pour les subventions supérieures à 23 000 € et en abaisser, le cas échéant, le seuil, au regard des caractéristiques du secteur ;*
 - 5. préciser dans les conventions l'objet des subventions, les modalités de compte rendu de leur emploi et les critères de leur évaluation. Prévoir des sanctions de la non-application des engagements contractuels, et les mettre effectivement en œuvre avant la reconduction d'une subvention ;*
 - 6. définir précisément les missions et les responsabilités du service d'audit interne, conformément aux principes d'une charte de l'audit interne.*
-

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	145
Ministre de l'intérieur	146
Ministre de la réforme de l'état, de la décentralisation et de la fonction publique	147
Président du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur	148
Président du conseil général des Bouches-du-Rhône	159
Président de l'association Actoral	177
Présidente de l'association Ballet d'Europe	182
Président du conseil d'administration du Ballet national de Marseille	186
Ancien président de l'association Chasser en Provence	188
Président de l'association Les Chorégies d'Orange	190
Président de l'association Centre de culture ouvrière	191
Président de l'association DIPHTONG et Cie	192
Président de l'association EVOLIO	196
Président de l'association Fos Ouest Provence Basket	200
Président de l'association GRIM (musique)	201
Président de l'association Montevideo	204

Président de la Fédération départementale des chasseurs des Bouches-du-Rhône	209
Président du Théâtre de Lenche	211
Présidente de l'Orchestre régional Avignon Provence	212
Directeur général du groupe La Varappe Développement	214

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation
Président de l'association MEDCOOP Collectif pour le développement de la coopération décentralisée en Méditerranée
Présidente de la Fédération régionale Léo Lagrange Provence-Alpes-Côte d'Azur

***RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET
DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU
MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU
BUDGET***

En 2012, les collectivités ont versé 7,2 Md€ de subvention de fonctionnement et 2,9 Md€ de subvention d'équipement aux personnes de droit privé. Si ces montants ne distinguent pas les entreprises et les associations, ils montrent néanmoins l'importance du sujet dont vous vous êtes emparé au niveau national.

Compte tenu des engagements européens de la France sur sa trajectoire budgétaire et de la nécessité de continuer à associer le secteur local au respect de cette trajectoire, l'amélioration de l'efficacité des subventions aux associations représente une piste d'économie à explorer, en lien avec la mission du secrétariat général de la modernisation de l'action publique (SGMAP) portant sur les aides aux entreprises. Nous ne pouvons donc qu'approuver vos recommandations et vous encourager à élargir le champ de votre rapport.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Ce document met en exergue les importantes difficultés relevées dans l'attribution de subventions aux associations qui sollicitent un financement public de leurs activités dans cette partie du territoire, faisant ainsi courir un risque d'engagement de la responsabilité financière ou juridique de ces deux collectivités territoriales.

Pour remédier à cette situation, vous recommandez, entre autres, que l'État précise « le cadre législatif et réglementaire applicable aux subventions accordées par les collectivités territoriales aux associations (...) ».

Je partage totalement votre volonté de sécuriser juridiquement le recours aux subventions.

Dans cette optique, un guide relatif à la gestion des services d'intérêt économique général (SIEG), à la rédaction duquel mes services ont fortement contribué, est paru au mois d'août 2013 sous l'égide du secrétariat général des affaires européennes (SGAE). Ce document a été conçu dans une large concertation avec les ministères et les tiers intéressés et répond notamment à une demande d'accompagnement des acteurs locaux et nationaux.

Il poursuit ainsi un objectif pédagogique d'explicitation des règles européennes en matière de financement public à destination de SIEG.

Ce guide est aisément consultable puisqu'il figure sur les sites Internet du SGAE et de plusieurs ministères. Mes services ont également assuré sa diffusion auprès des préfetures.

Par ailleurs, le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire, actuellement en cours d'examen au Parlement, prévoit en son article 10 une définition légale de la subvention octroyée aux organismes de droit privé susceptible de contribuer à la sécurité juridique que vous appelez de vos vœux.

Enfin, la circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations financières entre les pouvoirs publics et les associations est en cours de révision pour être actualisée au regard des modifications intervenues au niveau européen par l'adoption du paquet « Almunia » le 20 décembre 2011 et pour proposer une rédaction plus complète du modèle de convention annuelle d'objectifs.

La prégnance du droit communautaire dans ces matières me paraît en effet appeler des efforts constants de pédagogie des pouvoirs publics davantage que de vastes évolutions législatives ou réglementaires.

***RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, DE
LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE***

Ce document met en exergue les importantes difficultés relevées dans l'attribution de subventions aux associations qui sollicitent un financement public de leurs activités dans cette partie du territoire, faisant ainsi courir un risque d'engagement de la responsabilité financière ou juridique de ces deux collectivités territoriales.

Pour remédier à cette situation, vous recommandez, entre autres, que l'État précise « le cadre législatif et réglementaire applicable aux subventions accordées par les collectivités territoriales aux associations (...) ».

Je partage totalement votre volonté de sécuriser juridiquement le recours aux subventions.

Dans cette optique, un guide relatif à la gestion des services d'intérêt économique général (SIEG), à la rédaction duquel mes services ont fortement contribué, est paru au mois d'août 2013 sous l'égide du secrétariat général des affaires européennes (SGAE). Ce document a été conçu dans une large concertation avec les ministères et les tiers intéressés et répond notamment à une demande d'accompagnement des acteurs locaux et nationaux.

Il poursuit ainsi un objectif pédagogique d'explicitation des règles européennes en matière de financement public à destination de SIEG.

Ce guide est aisément consultable puisqu'il figure sur les sites Internet du SGAE et de plusieurs ministères. Mes services ont également assuré sa diffusion auprès des préfetures.

Par ailleurs, le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire, actuellement en cours d'examen au Parlement, prévoit en son article 10 une définition légale de la subvention octroyée aux organismes de droit privé susceptible de contribuer à la sécurité juridique que vous appelez de vos vœux.

Enfin, la circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations financières entre les pouvoirs publics et les associations est en cours de révision pour être actualisée au regard des modifications intervenues au niveau européen par l'adoption du paquet « Almunia » le 20 décembre 2011 et pour proposer une rédaction plus complète du modèle de convention annuelle d'objectifs.

La prégnance du droit communautaire dans ces matières me paraît en effet appeler des efforts constants de pédagogie des pouvoirs publics davantage que de vastes évolutions législatives ou réglementaires.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL
DE PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR**

La perte d'identité culturelle et morale, dont souffre la Nation, conduit la Région à défendre le lien social comme un relais majeur des valeurs de la République en particulier de la fraternité. Il s'agit en effet de solidarité, d'insertion, d'action sociale, de santé, de prévention, d'éducation, de culture, d'environnement, de sport, d'économie, du travail de milliers de bénévoles et de salariés. C'est ainsi que le soutien de la Région permet aux associations, au quotidien et au plus près des citoyens, de compléter les politiques publiques et de maintenir la cohésion de la Nation, notamment en accompagnant les populations les plus touchées par l'exclusion.

Ce sont ces raisons de fond qui conduisent la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur à soutenir des associations. La Région note à ce propos que la Cour n'a pas cherché à établir une évaluation globale du soutien aux associations, en termes d'efficacité de l'action publique. Elle limite son analyse au formalisme des procédures d'instruction, selon une approche qui ne saurait cependant être empreinte de défiance à l'égard du secteur associatif, de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur et de ses élus.

La Région a pris bien sûr la mesure des difficultés et des risques liés aux soutiens financiers qu'elle apporte aux associations. En fait, le réseau associatif, vu sa complexité, son étendue et sa fragilité, pose un véritable défi aux institutions publiques.

Bien consciente depuis toujours de ces difficultés, la Région a renforcé sans relâche, le système d'instruction et de gestion des subventions et souvent bien au delà des pratiques usuelles d'autres collectivités territoriales françaises. Elle a fixé des critères d'attribution grâce à des cadres d'intervention votés par l'Assemblée régionale. Elle a conditionné l'octroi de subventions à un examen systématique par des Conseils de délégation constitués de plusieurs élus de la majorité. Elle a formalisé les procédures administratives et assuré le suivi de leur mise en œuvre. Elle a organisé une traçabilité des décisions et des contrôles de premier niveau. Elle a développé l'audit interne grâce une inspection générale indépendante des services et donné des consignes strictes de saisine des tribunaux si nécessaire.

Comme vous pourrez le constater ci-après, la majorité des recommandations du rapport de la Cour a, d'ores et déjà, été mise en œuvre par la Région Provence Alpes-Côte d'Azur. Ses procédures sont aujourd'hui, la Région l'espère, satisfaisantes. Certains domaines doivent être encore explorés : par exemple la cartographie des risques qui permet une bonne adéquation des modes de contrôle aux situations concrètes et les procédures de rejet des demandes de subvention.

La Région est donc surprise de ce que la Cour des comptes semble avoir peu pris en considération les progrès de gestion accomplis par elle depuis plusieurs années. Les analyses du rapport de la Cour reposent en effet sur les conclusions, rendues en 2013, d'un contrôle de la Chambre régionale des comptes qui concernait des subventions accordées entre 2006 et 2010. Comme l'avait souligné la réponse de la Région, ce rapport de la Chambre n'avait guère pris en compte les améliorations importantes apportées au système d'instruction des subventions et les bonnes pratiques mises en place depuis lors, dont certaines pourraient peut-être être diffusées ailleurs.

Il est cependant évident qu'avec près de 25 000 dossiers de demande de subvention reçus chaque année, parmi lesquels environ 10 000 reçoivent une suite favorable, la sécurisation totale est un objectif illusoire. Mais on peut choisir de décourager par des tracasseries multipliées les bénévoles qui sont cependant déjà de moins en moins nombreux, compte tenu de l'évolution des mœurs. On peut également chercher à éviter des rapports fâcheux des Chambres en créant des corps de centaines d'inspecteurs recrutés parmi des policiers à la retraite ou des détectives, qui, contrôleraient a priori, toutes les associations et ex ante leurs demandes. Cela suppose un coût mais éviterait toute injure aux élus du peuple à la fois démunis et exposés dans la crise actuelle de la démocratie.

De ce point de vue, il aurait semblé opportun que la Cour des comptes ouvre à cette occasion un débat de fond sur la question de l'efficacité de l'action publique et la nécessité de trouver un équilibre entre régularité formelle et ressources administratives mises en œuvre. La perspective est la nécessité de passer à une culture de gestion des risques, adaptée aux situations concrètes, et des logiques de contrôle proportionnées aux enjeux.

En sus des coûts, la Région craint que la logique de protection administrative conduise in fine à abandonner le soutien aux structures les plus précaires et de faible dimension qui sont souvent les plus essentielles à la vie des territoires.

Au-delà de ces observations relatives au champ d'investigation, le rapport de la Cour des comptes étonne quant à la méthode retenue pour évaluer et comparer les processus de gestion administrative de la Région :

- Les conclusions de la Cour des comptes reposent sur un audit de la Chambre régionale des comptes dont les méthodes de contrôle n'apparaissent ni explicites ni rigoureuses quant aux critères et à l'approche mathématique. Les échantillons n'ont pas été choisis sur la base de principes statistiques et ne peuvent être considérés comme représentatifs. Il semble donc paradoxal de mettre en avant des conclusions aussi péremptives sur des fondements méthodologiques étrangers à la conception d'un jugement fondé sur la réalité ;

- La durée du contrôle de la Chambre a été telle que de nombreuses observations ne sont plus d'actualité. Les progrès réalisés en matière de

gestion ne sont pas mis en évidence dans une perspective d'incitation aux bonnes pratiques ;

- La méthodologie comparative apparaît approximative. Les supposés manquements de l'une des collectivités ne sont pas systématiquement comparés aux dispositions de l'autre. Les conclusions sont donc imprécises avec un amalgame des recommandations. La vision de la réalité par addition des critiques faites à l'une et à l'autre des collectivités est noircie. Le département des Bouches-du-Rhône n'est pas la Région Provence-Alpes Côte d'Azur à moins que l'on ne vise un Sud toujours caricaturé ce qui ne saurait être l'intention de la Cour. Plutôt que de cibler très curieusement un département, et pas n'importe lequel sur le plan médiatique, et sa région, il eut été peut-être judicieux de comparer les pratiques de collectivités de territoires éloignés au nord et au sud de la France. Cela aurait permis d'apprécier les précautions prises dans différentes situations. Heureusement certaines grandes collectivités de ce territoire (la ville de Marseille et celle d'Aix-en-Provence) ont été épargnées par cette comparaison « locale » et ce choix de la Cour extrêmement préoccupant qui ne devra pas rester sans explications.

Dans ces conditions singulières, le rapport de la Cour des comptes n'apparaît pas comme un levier d'incitation à une meilleure gestion pour la collectivité, grâce à des propositions concrètes, fondées et adaptées à l'état des procédures de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Les recommandations restent à un niveau très général et pourraient sans doute être valables pour l'ensemble des institutions publiques soutenant des associations.

La Région partage avec la Cour le souci de poursuivre ses efforts en matière de gestion publique. Ceci l'a conduite à engager en 2014 un nouveau projet de modernisation de l'action de l'administration régionale. Elle reconnaît bien entendu le bien-fondé du rôle des juridictions financières et la nécessité de leur indépendance. Toutefois, elle suggère qu'une réflexion soit engagée par la Cour des comptes et les Chambres régionales de façon à dégager un corps de doctrine permettant une cohérence des méthodes de contrôle des collectivités. Cela permettrait ensuite d'envisager des comparaisons. Comme vous l'avez vous-même dit en 2010, « l'indépendance des juridictions financières ne signifie pas absence de normes et de références de contrôle, (...) qu'ils soient au nord ou au sud de la Loire, (...), les justiciables doivent se voir appliquer les mêmes référentiels de contrôle ».

La Région souscrit évidemment à la conclusion d'une nécessaire évolution du cadre réglementaire des relations financières avec les associations, dans une perspective de stabilisation de ce secteur très fragilisé par la crise des finances publiques, la dématérialisation des procédures et la crise du bénévolat.

1) Un processus de traitement structuré et en progrès constant

La Région ne partage pas la conclusion de la Cour qui estime que « la gestion des volumes importants des demandes de subvention est insuffisamment maîtrisé et ne permet pas de garantir un mode de sélection correctement documenté et sécurisé ».

Le processus de traitement des subventions de la Région a été continuellement amélioré depuis des années, bien avant que ne soient connues les conclusions de la Chambre régionale des comptes. Elle n'avait d'ailleurs pas identifié de lacunes majeures dans ce domaine lors de son précédent contrôle.

Depuis 2007, des instructions internes ont été données pour améliorer le niveau de complétude des dossiers de subvention présentés au vote des élus, avec des cadres d'aide à l'instruction et un renforcement des contrôles a posteriori.

Dans le cadre du nouveau mandat de l'Exécutif, en 2010, une réforme du processus d'instruction a été conduite avec la mise en place de Conseils de délégation réunissant plusieurs élus de la majorité pour chaque secteur d'intervention. Chacun d'entre eux est animé par un vice-président du Conseil régional. Ces Conseils de délégation examinent l'ensemble des dossiers soumis au vote des élus avant le passage devant un Comité de lecture. Celui-ci est co-animé par le Directeur de cabinet et le Directeur général des services. Celui-ci prend acte du respect du circuit d'instruction et prépare le projet d'ordre du jour des séances de la Commission permanente, arrêté par le Président de la Région.

L'encadrement des règles d'attribution dans le domaine des subventions a ensuite été élargi en couvrant par des cadres d'intervention votés par l'Assemblée régionale la quasi-totalité des secteurs d'intervention dans le champ associatif.

Différents outils ont été élaborés par la Région depuis 2011 pour faciliter le travail des services instructeurs de subventions et améliorer les performances du processus de traitement : mémento de traitement des subventions aux associations, site intranet regroupant les notes et instructions de la direction générale, formations, mise en place d'un pilotage coordonné du processus au niveau de la Mission conseil en organisation et subventions (MCOS)...

Le règlement financier de la Région reprend l'ensemble des règles applicables aux tiers en matière d'attribution des subventions. Il a été modifié à plusieurs reprises pendant cette période. Il le sera encore en ce début d'année 2014, afin d'être plus lisible et explicite pour les bénéficiaires tout en répondant aux exigences d'attribution et de suivi des fonds publics.

Depuis avril 2013, une nouvelle procédure de traitement des subventions a été expérimentée au pôle Jeunesse et Citoyenneté. Elle va être

progressivement appliquée dans l'ensemble des secteurs. Elle élargit le formalisme de traitement à l'ensemble des demandes de subventions reçues par la Région par une procédure unique et traçable informatiquement à chacune de ses étapes. Elle s'appuiera là encore sur le rôle des Conseils de délégation pour valider les propositions de rejet ou d'appui sur la base d'un avis formalisé.

Le processus de traitement des subventions, consolidé depuis des années, paraît donc présenter les meilleures garanties possibles tant sur un plan juridique que sur celui de la poursuite des objectifs politiques arrêtés dans les cadres d'intervention dont s'est dotée la Région.

Cette volonté de progrès ne s'arrêtera pas là. La Région va, dès 2014, être pilote en matière de dématérialisation des procédures de demandes de subvention et de transfert des pièces justificatives du paiement à la paierie régionale.

a) Des cadres formalisés pour l'attribution des aides régionales

Des cadres d'intervention précis ont été votés par le Conseil régional en 2010, dans chaque secteur d'intervention régionale. Ils sont actualisés, enrichis et précisés tout au long de la mandature par la voie de délibérations. Ils fixent l'intérêt régional. Le règlement financier, qui indique les règles applicables aux subventions régionales, précise d'ailleurs dans son article 15 que « l'instruction des dossiers de demande de subvention se déroule conformément au cadre d'intervention qui, dans chacun des domaines considérés, définit les modalités d'attribution des aides régionales. Les dossiers de demande de subvention qui ne correspondent pas à ce cadre seront rejetés ».

Il semblerait logique que les juridictions financières tiennent compte dans leur contrôle de régularité des actes de ce qu'aucune obligation réglementaire n'imposait à la Région la mise en œuvre de cadres pour l'attribution de subventions ni la fixation de critères d'intervention. La subvention doit simplement constituer une participation financière à un projet présentant un intérêt régional.

La Région estime excessive l'affirmation selon laquelle les cadres d'intervention régionaux sont trop larges ou imprécis. Ces cadres sont constamment améliorés et précisés par l'Assemblée afin d'être facilement applicables tout en permettant de répondre à la grande variété de projets à financer et à l'évolution de l'intérêt régional, dont les contours ne sont pas toujours aisés à définir par des critères a priori.

Il est surprenant que la Cour, loin de noter cet effort de transparence auquel la Région s'est astreinte, s'en tienne à en souligner les limites. Pourtant la majorité des collectivités n'ont pas recours à de tels cadres.

b) Un processus de traitement organisé et transparent

L'enregistrement des dossiers de demande de subvention

Le risque de saisie multiple sur le logiciel de gestion des subventions, même s'il ne peut être totalement écarté au vue d'une moyenne d'environ 25 000 dossiers enregistrés par an, est limité par une procédure stricte d'enregistrement selon laquelle les agents doivent vérifier si une demande de subvention ayant un objet similaire a déjà été enregistrée au préalable.

Le circuit de décision

La Cour estime que la Région transmet trop peu d'informations aux élus lors de la Commission permanente. A travers cette remarque, la Cour méconnaît les processus de décision pourtant largement rappelés dans le cadre de la procédure contradictoire du contrôle de la Chambre régionale des comptes.

L'analyse des structures subventionnées, si elle n'est pas effectuée dans le détail pendant la réunion de la Commission permanente, est toutefois conduite dans les différentes instances consultatives préalables au vote, auxquelles participent les élus : Conseils de délégation et Commissions de travail et d'études. Parmi ces instances, les Conseils de délégations jouent un rôle clef, qui a été progressivement renforcé.

Contrairement à ce qu'affirme le rapport, il n'existe plus aucune spécificité de traitement pour des « dossiers de proximité ». Le volume des dossiers hors cadres d'intervention est constamment en réduction, que ce soit en nombre ou en montant.

Quant à la Commission permanente, instance de délibération, elle n'apparaît pas être le lieu opportun pour développer, dans des rapports regroupant parfois plusieurs dizaines d'attributions de subventions, l'intégralité des informations relatives à chaque association pour laquelle une subvention est proposée au vote. Toutefois, il semble nécessaire de rappeler que chaque membre de la Commission peut approuver ou rejeter la décision proposée, déposer un amendement pour en modifier le contenu et, si nécessaire, interroger le Président en séance sur un dossier particulier ou lors des Commissions de travail et d'études. De plus, il peut également obtenir des documents détaillés sur les organismes ou dossiers inscrits à l'ordre du jour de la Commission permanente.

L'instruction des dossiers par les services opérationnels

Contrairement à ce que souligne le rapport, les services opérationnels de la Région ne sont pas autonomes en matière de traitement des demandes et d'octroi des subventions.

Plusieurs services fonctionnels (Mission de conseil en organisation et subventions, Service de gestion des interventions financières, Direction des affaires juridiques et assemblées,...), chacun à leur niveau et en fonction de

leurs rôles, accompagnent, conseillent ou contrôlent les services instructeurs. Ces services portent des actions d'amélioration continue de la qualité de traitement des subventions et veillent au respect des étapes par les services opérationnels.

Des fiches-outils sont également mises à la disposition des services pour matérialiser toutes les étapes du processus à respecter, les contrôles à effectuer et assurer un suivi.

La Région rappelle que la procédure d'instruction des dossiers de subvention ne peut se limiter à une attribution automatique et centralisée. Elle repose aussi sur un dialogue entre les services opérationnels et les associations. Celui-ci est garant de la bonne appréciation des enjeux mais aussi des risques éventuels, par une connaissance précise des partenaires et des contextes d'intervention.

La Cour semble reprocher aux collectivités de ne pas réclamer des pièces ou informations utiles à l'instruction et de ne pas être exigeantes quant à la qualité des informations financières fournies. La liste des pièces demandées à l'appui du dépôt des dossiers de demande de subvention est annexée au règlement financier et peut être élargie à la demande du service. En sus du contrôle interne, il convient de relever que les services de la Paierie régionale contrôlent également au quotidien la complétude des pièces justificatives de paiement.

c) Une diffusion de la pratique du conventionnement

La Cour invite la Région à mieux respecter la règle du conventionnement avec les bénéficiaires, comme la loi du 12 avril 2000 le prévoit, lorsque le montant des subventions attribuées sur l'année à un même bénéficiaire, par une ou plusieurs directions, dépasse le montant de 23 000 €.

L'application de cette règle pose de nombreux problèmes pratiques auxquels sont confrontées la plupart des collectivités, comme le reconnaît la Cour. La Région souscrit toutefois à l'objectif de conventionnement. Il permet de préciser l'objet des subventions, les conditions de paiement ainsi que les modalités de compte-rendu d'activité. Actuellement, les subventions supérieures à 23 000 € font systématiquement l'objet d'une convention. Ce procédé est fréquemment utilisé pour des aides en-deçà de ce montant réglementaire.

Quant à l'intégration, dans les conventions, d'indicateurs permettant une évaluation des subventions, la Région a d'ores et déjà ajouté des objectifs et des indicateurs dans des conventions particulières conclues avec certaines structures importantes. Cela a été fait malgré les difficultés liées au choix d'indicateurs communs et partagés pour des associations souvent soutenues par différentes entités publiques, chacune ayant une approche et des objectifs spécifiques.

d) Des fragilités juridiques à relativiser au regard du cadre réglementaire

La Chambre s'interroge sur la stabilité juridique de certains dossiers de subvention, tout en reconnaissant que la réglementation relative aux relations entre les associations et les pouvoirs publics présente des lacunes et en préconisant in fine une évolution du cadre en la matière.

S'agissant de l'exemple du Ballet national de Marseille, il convient de rappeler que dans son arrêt du 6 avril 2007, Ville d'Aix-en-Provence, le Conseil d'État n'a pas remis en cause le fait qu'une association puisse réaliser une mission de service public. De même, la jurisprudence communautaire reconnaît que des compensations des services publics peuvent être versées, à certaines conditions, à des personnes morales de droit privé. Il a ainsi semblé à la Région et à l'État, signataires de la convention, que le soutien au Ballet national pouvait s'inscrire dans ce cadre.

e) Un contrôle efficace mis en œuvre par la Région

Le rapport pourrait laisser penser que la Région ne sanctionne pas les manquements des associations à leurs obligations conventionnelles ou qu'elle ne contrôle pas les fonds qu'elle verse. Il souligne que 80 % des subventions sont forfaitaires et donc payables sans justificatif dès notification de l'acte attributif.

Une telle conclusion serait inexacte. Le contrôle a posteriori des subventions permet de vérifier l'utilisation des fonds par le bénéficiaire conformément aux modalités prévues lors de l'attribution. Le non-respect de ces modalités entraîne systématiquement le reversement de tout ou partie de la subvention concernée. Ainsi le nombre de titres de recette émis a doublé entre 2009 et 2012 (194 titres en 2009 et 379 en 2012).

De la même façon, une disposition du règlement financier permet aux élus de refuser automatiquement une nouvelle subvention à un bénéficiaire qui ne serait pas en règle vis-à-vis de ses obligations envers la Région.

La Région tient également à souligner que, depuis 2010 et afin de renforcer le contrôle, le règlement financier a été modifié. Ainsi, le seuil de versement des subventions forfaitaires a été abaissé à 8 000 € et les taux d'avances versées de façon forfaitaire ont été ramenés à 50 % ou 60 % maximum selon le type de subvention concerné.

De plus, l'Inspection générale de la Région contrôle l'utilisation des fonds publics par les structures subventionnées dans le cadre d'un programme annuel. Depuis sa création en 2006, l'Inspection a effectué plus de 400 contrôles, audits ou avis portant sur des structures subventionnées. Ceux-ci ont conduit à près de 60 transmissions au Procureur de la République au titre de l'article 40 du Code de Procédure Pénale. Une commission de suivi est chargée de veiller et d'aider les services à suivre les

préconisations formulées par l'Inspection générale à la suite de ces contrôles.

Le contrôle effectué par l'Inspection générale des services peut également entraîner la suspension ou l'arrêt définitif de l'octroi des subventions à un bénéficiaire, lorsque des dysfonctionnements ou des manquements sont constatés dans l'utilisation des subventions allouées.

Par ailleurs, il convient de souligner que la Région a engagé depuis 2012 une démarche de suivi de la situation financière de ses principaux partenaires associatifs dans le cadre d'une pratique de contrôle de gestion élargi. Cela permet de détecter en amont les éventuelles difficultés et d'alerter les structures en cause.

2) Les limites du contrôle de la Chambre régionale des comptes

a) Une méthode de contrôle aux contours incertains

La méthode de contrôle retenue par la Chambre régionale des comptes n'apparaît pas explicitement. Elle ne se réfère à aucune doctrine nationale : champ du contrôle, critères, références utilisées, prise en compte des contextes locaux, échantillonnage, méthode statistique,...

Les échantillons n'ont pas été choisis sur la base de tirages aléatoires ni de méthodes statistiques usuelles. Ils ne peuvent être considérés comme représentatifs, ce que la Chambre régionale a d'ailleurs reconnu dans son rapport définitif : « le contrôle a été exécuté sur pièces et sur place à partir d'un échantillon de dossiers qui n'a pas été sélectionné selon une méthode statistique, et qui ne permet donc pas d'extrapoler les constats à l'ensemble du secteur ».

En outre, l'audit de la Chambre régionale des comptes n'a reposé que sur 1,88 % des dossiers votés annuellement aux associations par la Région alors que les conclusions et critiques, souvent très générales, sont étendues à l'ensemble des domaines et du processus de traitement des subventions.

b) Des conclusions décalées par rapport à la réalité

La durée du contrôle de la Chambre, de 2011 à 2013 sur des dossiers de 2006 à 2010, fait apparaître un fort décalage entre les faits observés ou constatés et la réalité du traitement des subventions au sein de la Région.

Comme précisé ci-dessus, de nombreuses procédures ont été mises en place ces dernières années qui visent à renforcer la sécurité des actes pris par le Conseil régional. Une évaluation et une valorisation des bonnes pratiques auraient certainement été utiles à la Région pour poursuivre sa politique de progrès continu dans le fonctionnement des services.

c) Une mise en cause de la procédure contradictoire

Après deux ans de contrôle, la Chambre régionale a fait le choix de notifier à la Région les observations définitives le 11 juillet 2013, à la veille

des vacances. Les magistrats savaient que le délai de réponse d'un mois à cette date mettrait en difficulté la Région pour faire part de ses observations dans de bonnes conditions. Ce comportement ne semble pas correspondre aux exigences d'équilibre de la procédure contradictoire. La pratique usuelle des juridictions consiste, semble-t-il, à éviter de faire conjuguer des étapes de procédure avec la période estivale.

3) La méthodologie comparative de la Cour des comptes

a) L'amalgame de deux collectivités

Le texte du rapport annuel amalgame les deux collectivités que sont la Région et le Département des Bouches-du-Rhône.

Le rapport ne compare pas les modes d'organisation de chaque collectivité et n'apporte pas systématiquement des exemples tirés de chacune d'elle. Dans un même paragraphe, où les critiques apparaissent généralisées, tantôt l'une tantôt l'autre des collectivités sont prises en exemple, conduisant à un cumul étonnant des critiques et des recommandations.

Cette confusion se retrouve dans les chiffres donnés en exemple par la Cour. Ils n'apparaissent pas clairement comme relevant de l'une ou de l'autre collectivité.

Ainsi, la Cour relève que « 8 000 associations ont perçu des subventions régionales ou départementales inférieures à 23 000 € », mais sans indiquer la répartition par collectivité, l'année considérée ou encore sans le rapporter au nombre de subventions traitées annuellement par les deux collectivités concernées.

Cette présentation risque d'être très préjudiciable à la Région comme au Département. Elle nuit à la qualité et à la lisibilité du rapport.

b) Une curieuse désignation de deux collectivités dans le même sud de la France

Le choix de comparer deux collectivités du même territoire semble encore une fois discutable dans le cadre d'un rapport national. Une approche de comparaison élargie eut été plus riche en enseignements. Cela aurait permis également la comparaison de deux échelons de collectivités territoriales exerçant les mêmes compétences et ayant un rapport au territoire de même nature géographique et démocratique.

Cette focalisation sur deux collectivités responsables des Bouches-du-Rhône est d'autant moins compréhensible que les critiques générales formulées par la Cour ne sont en rien spécifiques à ces deux collectivités montrées du doigt alors qu'elles pourraient être reprises sur l'ensemble du territoire national.

Les Chambres régionales des comptes qui se sont intéressées à la question de la politique associative des collectivités territoriales ont ainsi

formulé des remarques similaires sinon identiques comme l'a relevé récemment la doctrine (cf. notamment l'article du Professeur Fleury, « La politique associative des collectivités territoriales au crible des chambres régionales et territoriales des comptes » au JCP A du 25 novembre 2013).

Pourquoi distinguer seulement certaines collectivités localisées dans les Bouches du-Rhône alors même que la Cour reconnaît elle-même que ses critiques et ses recommandations s'appliqueraient à d'autres collectivités et peut être à l'État.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DES BOUCHES-DU-RHÔNE

Partie 1. La méthode et la formulation du rapport

I. Un amalgame entre département et région

Le choix de la Cour des comptes de faire l'amalgame entre le département des Bouches-du-Rhône et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ne paraît pas respecter la méthodologie de contrôle de la juridiction financière, ni la confidentialité de la procédure.

Cette présentation ne permet pas de dissocier l'organisation et les procédures mises en place par le département, d'une part, et par la région, d'autre part, ce qui rend le texte inintelligible et même erroné.

Par ailleurs, le département s'étonne d'avoir eu connaissance des parties du rapport concernant la région alors qu'elles étaient confidentielles à ce stade de la procédure, cela illustre la confusion opérée entre les deux collectivités dans ce projet de rapport.

Bien que les titres laissent croire que le département et la région sont concernés de la même manière par les mêmes observations, certains chapitres n'abordent que l'une ou l'autre des collectivités.

Le département souhaite que le rapport définitif sépare les deux collectivités et prenne en compte les éléments de réponse ci-dessous détaillés par chapitre. Il demande, en particulier, que soit corrigée la présentation du processus d'instruction et de contrôle interne mis en place par le département.

II. Une ambiguïté entre les notions de risques, de décisions et d'évaluation

A. Des cas d'associations qui n'illustrent pas les risques

Sous prétexte d'illustrer les risques que doivent gérer les collectivités territoriales, la formulation excessivement généraliste, et même caricaturale, des titres et des avis ne peut conduire qu'à stigmatiser le département et la région. Les exemples retenus dans ce rapport n'ont souvent aucun lien avec ce que semble vouloir démontrer la Cour.

En introduction, le rapport indique que l'exemple des deux collectivités permet « d'illustrer les principaux risques attachés aux concours aux associations ». Pourtant, le contenu du rapport ne démontre à aucun moment la survenance de ces risques et gomme complètement les procédures d'instruction et modalités de contrôle mises en œuvre par le département.

A aucun moment, le rapport n'explique les risques, les facteurs de risque, le niveau de risque inhérent, la qualité du dispositif mis en place par

le département (niveau d'efficacité/d'efficience) ou le risque résiduel à l'issue des vérifications opérées par le département. En termes de méthodologie, ces étapes sont pourtant incontournables pour émettre un jugement sur un dispositif de contrôle interne d'une collectivité territoriale.

De plus, la Cour a fait le choix de citer nommément des cas d'associations alors qu'ils n'étaient en rien les assertions très générales de ce rapport quant aux présumés risques. Les exemples retenus abordent le plus souvent d'autres questions telles que l'opportunité de l'attribution, ses critères, ses modalités de calcul ou encore l'évaluation a posteriori des actions subventionnées.

Sur ce point, qui ne relève pas d'une approche des risques, le département considère qu'en tant que collectivité territoriale dotée de la clause générale de compétence, il a toute légitimité à juger de l'intérêt départemental des actions initiées par les associations. Le soutien financier qu'il apporte au mouvement associatif s'inscrit pleinement dans une logique de cohérence et de complément avec ses politiques publiques obligatoires et facultatives.

B. Les priorités et les résultats du département en matière de contrôle

B1. Des constats positifs sur l'autonomie des associations et le respect du code des marchés publics

Pour répondre à la problématique des risques stricto sensu, la gestion de fait est un des principaux risques pour une collectivité territoriale telle que le département. Or, précisément, ce risque est traité par le département puisque la Cour rappelle que la chambre régionale des comptes a fait le constat d'une absence de situations de gestion de fait. Le département aurait apprécié que ce constat soit repris dans l'introduction, et pas seulement de manière anecdotique dans le corps de rapport. Le deuxième risque important est celui d'une possible requalification d'une subvention en marché public si le projet subventionné apparaissait répondre à un besoin de la collectivité et non à une action autonome et initiée par l'association.

Dans cette logique, les recommandations de la Cour qui reviennent à demander au département de s'immiscer dans les orientations stratégiques ou les décisions des associations (imposer des mesures de redressement financier, reformuler des objectifs d'actions, inciter indirectement à une modification des projets via des cahiers des charges, des critères d'évaluation prédéfinis...) ne seront pas suivies par le département car elles induisent un risque plus important de gestion de fait ou de requalification en prestation devant faire l'objet d'un marché public.

B.2. Des audits diligentés par le département

En termes de contrôle, le département a priorisé le contrôle de la régularité comptable de toutes les associations recevant un montant élevé de subventions (plus de 100K€ annuels). Cet effort, réalisé via des audits de ces structures, s'est échelonné sur 2008-2013. Il a conduit à des suspensions de

subventions et à des mises en conformité des associations. Tous les avis de la Cour et les constats de la chambre quant aux informations financières insuffisantes ou peu exploitées concernent la situation passée. Le rapport de la Cour, comme celui de la chambre précédemment, n'a pas examiné les suites données aux audits et donc les résultats déjà obtenus par le département.

B.3. Une organisation solide, améliorée régulièrement

S'agissant du contrôle interne, le département s'étonne de l'affirmation du rapport concernant la faiblesse du contrôle interne et selon laquelle des réformes en la matière seraient intervenues « récemment » au sein de la collectivité.

En réalité, cela fait 20 ans que le département renforce et améliore continuellement son processus d'instruction pour l'attribution des subventions et que le contrôle existe, d'une façon ponctuelle jusqu'en 2008, année où ont été mis en œuvre les contrôles systématiques avec les audits d'association accompagnés de production d'indicateurs.

Pour limiter le risque de double financement, le département a centralisé toutes les demandes de subventions dans un même service dès 1994. A cette même date, il s'est doté d'un logiciel utilisé par l'ensemble des services qui permet de suivre toutes les étapes d'instruction et de décision des subventions et d'en conserver l'historique, logiciel qui est enrichi de nouvelles fonctionnalités au fur et à mesure.

Concernant, les audits d'associations, le département en a fait évoluer le contenu régulièrement. De même, depuis 2010, le département forme 150 agents instructeurs chaque année pour améliorer encore leur connaissance du droit associatif et leurs pratiques professionnelles.

Si le département reconnaît que son système d'instruction et de contrôle ne peut pas assurer un risque zéro et qu'il est, par essence, perfectible, il ne peut pas accepter que le rapport ne mentionne pas les actions déjà mises en œuvre.

III. Des constats issus des propres audits du département

Le rapport présente la méthode de contrôle utilisée par la chambre régionale des comptes en omettant de préciser que sur les 69 associations examinées, 32 avaient fait l'objet d'un audit préalable du département.

Le département a déjà signalé à la chambre que ses observations ne faisaient souvent que reprendre des constats figurant, déjà, dans les propres audits du département, sans que cela ne soit jamais indiqué. De même, le rapport ne prend pas en compte le fait que les situations ont été progressivement corrigées par les associations et les services, suites aux audits.

Sur la période concernée, le département a audité plus de 500 associations pour 4500 associations aidées en moyenne, c'est-à-dire la

totalité des associations percevant plus de 100 K€ par an et d'autres associations retenues sur la base des demandes des directions et d'une extraction aléatoire.

S'il est normal que la chambre régionale des comptes ait repris des constats effectués préalablement par le département, il serait tout aussi normal que le rapport de la Cour le précise et fasse état de cette action importante réalisée depuis plusieurs années par le département et qui a atteint son objectif de régularité comptable des associations recevant des montants importants de subvention.

Partie 2. Le contenu du rapport

I - La sélection des demandes

Hormis les nombreuses inexactitudes qui figurent dans cette partie concernant les critères de subventions et les modalités d'instruction, le département conteste les avis de la Cour quant à l'opportunité des décisions de la collectivité. Il affirme sa volonté de continuer à soutenir le mouvement associatif dans tous les domaines relevant de ses compétences obligatoires et facultatives.

A- Le secteur associatif

A.1. Le nombre et le montant des subventions

Le rapport mentionne que le département dépense 100 M€ par an pour 4600 « bénéficiaires ». Le terme « bénéficiaires » n'est pas adapté car au travers des 4600 associations, ce sont des centaines de milliers de personnes qui bénéficient des actions subventionnées. En 2010, ces 100 M€ comprennent : 20M€ pour les actions d'insertion sociale et professionnelle, 20M€ pour les actions culturelles dont le cofinancement de MP2013, 16M€ pour les actions dans le domaine du sport notamment les séjours éducatifs et sportifs organisés pour les collégiens, 6M€ pour la politique de la ville, etc. Ces subventions s'intègrent complètement dans la mise en œuvre des politiques départementales et des compétences obligatoires du département puisque le domaine de l'action sociale représente, à lui-seul, 30M€ de subventions aux associations.

La Cour relève que 69% des associations subventionnées par le département ont leur siège social sur Marseille, sans autre commentaire. Ce pourcentage est cohérent au vu du poids démographique de la ville et de son rôle de centralité qui en fait le siège des associations d'échelle départementale.

La Cour semble critiquer le fait que le département aide les petites associations, en mentionnant que la moitié reçoit moins de 5000 € par an. Le département a effectivement fait le choix de consacrer 4% de son budget associations à de petites structures bénévoles. Ces dernières ont un rôle primordial dans le développement de la solidarité et de la cohésion sociale à

l'échelle des communes ou des quartiers de grandes villes des Bouches-du-Rhône.

A.2. Une problématique d'associations affiliées bien identifiée, voire encouragée par les financeurs publics

S'il est exact que certaines associations adhèrent à des fédérations ou ont des relations contractuelles entre elles, la conclusion qu'en tire la Cour sur l'opacité ou la difficulté à identifier le destinataire final des subventions est totalement inexacte, en particulier, pour les deux exemples cités à titre d'illustration.

- Des associations d'insertion agréées par l'Etat

S'agissant de l'association Evolio, le département fait remarquer que les subventions attribuées concernent des Ateliers ou Chantiers d'Insertion (ACI). L'ACI est un dispositif d'insertion ayant l'agrément de structure d'insertion par l'activité économique (SIAE) et conventionné par l'Etat après avis du Conseil Départemental pour l'Insertion par l'Activité Economique (CDIAE) qui regroupe l'ensemble des financeurs. L'Etat (DIRECCTE), cofinance les ACI.

Le département intervient selon une modalité de financement très précise, valable pour l'ensemble des ACI. L'aide concerne l'encadrement. Son montant est forfaitaire par bénéficiaire du RSA et en fonction de la durée du chantier.

Toute aide fait l'objet d'une convention qui prévoit que le département est systématiquement informé par l'organisme, de l'embauche, du départ des salariés et des résultats obtenus au moyen d'une grille d'évaluation. Le paiement du solde de la subvention s'effectue, comme le stipule l'article 7 de la convention type, sur présentation du rapport d'exécution et du bilan d'action mettant en évidence les réalisations techniques du chantier, avec pour chaque bénéficiaire, le nombre de mois travaillés ainsi que les étapes de parcours engagées à la sortie du chantier.

Les risques évoqués par la Cour sont donc limités et totalement inhérents au mode de financement retenu par l'Etat qui en plafonnant ses aides par structure a incité certaines associations à s'affilier pour assurer leur pérennité.

- Des liens entre associations souhaités par les autres financeurs publics

S'agissant des associations Diphtong, Grim, Montévidéo et Actoral, leur mutualisation et leurs relations contractuelles ont été exigées par le Ministère de la Culture et la ville de Marseille. En 2000, c'est à la demande de la Ville de Marseille et du Ministère de la Culture, et après étude d'un

cabinet extérieur, que l'association Montevideo est fondée afin de mutualiser les moyens entre les associations Diphtong et Grim.

La nécessité pour les structures fondatrices d'être représentées au sein du Conseil d'Administration de Montevideo est traduite dans l'article 5 des statuts qui indique : « sont membres fondateurs l'association Diphtong et l'association Grim. A ce titre, les présidents en exercice des deux associations Diphtong et Grim sont membres de droit de l'association Montevideo ». La même logique a concouru à la création de l'association Actoral pour organiser le festival du même nom.

L'ensemble des financeurs de ces structures (Etat, ville, région, département) connaissent donc les liens qui unissent ces structures et instruisent les demandes de subventions de manière transverse entre leurs services respectifs.

Le département relève d'ailleurs que l'Etat est le principal financeur de ces quatre associations avec 424 800 € et 374 200 € alloués en 2011 et 2012, le montant des subventions départementales étant de 167 500 € et 172 000 € ces mêmes années. L'acharnement de la chambre à ne pas retenir les arguments fournis par le département concernant ces quatre associations est difficilement compréhensible.

B- L'instruction des demandes : une logique de politique publique

En parlant de logique de guichet pour l'instruction des demandes, le rapport dénote une totale méconnaissance de l'organisation et des contrôles mis en place par le département. Plus grave encore, il comporte plusieurs inexactitudes concernant le fonctionnement même des instances délibérantes d'une collectivité territoriale et le rôle respectif de l'exécutif et de l'administration, tel que le définit le code général des collectivités territoriales. Cette confusion amène le département à s'interroger sur le sérieux de ce rapport de la Cour des comptes.

Le département demande que le titre de ce paragraphe soit remplacé par celui-ci : « l'instruction des demandes au département : une logique de politique publique » et que le circuit d'instruction et de décision soit présenté comme suit :

Le soutien aux associations est inclus dans le budget de chacune des politiques publiques car le département privilégie une logique d'objectifs à celle de « guichet » ou de statut juridique. Les actions proposées par certaines associations sont retenues car elles concourent aux objectifs des politiques publiques départementales.

Pour instruire près de 12000 dossiers de subventions par an, le département a mis en place une organisation et des moyens spécifiques. Un bureau des associations, composé d'une dizaine d'agents centralise la réception de l'ensemble des dossiers. Il réalise un premier niveau de contrôle sur la complétude du dossier.

Les directions instruisent les dossiers sur le plan technique, chacune dans le domaine de compétence de la politique publique concernée. Cette organisation assure que des agents qualifiés puissent émettre un avis technique spécialisé sur les actions conduites par les associations (agents des filières médico-sociales pour l'action sociale, conservateur ou spécialistes des différentes disciplines artistiques pour la culture...). Cela leur permet également de diversifier les éléments d'instruction en ne jugeant pas uniquement sur pièces, mais aussi en rencontrant un grand nombre d'associations et leurs partenaires et en suivant leurs réalisations sur le terrain.

Ces avis sont soumis systématiquement au conseiller général délégué pour chaque politique publique, qui effectue des arbitrages en fonction de l'intérêt départemental de l'action, de sa cohérence avec les objectifs de la politique publique départementale et du budget. Le rapport et la délibération sont signés par le président pour enrôlement à la commission de travail et d'étude correspondante, commission dans laquelle tous les groupes politiques sont représentés. Ensuite c'est la Commission Permanente du Conseil général, qui est l'instance délibérative compétente pour l'attribution de toutes les subventions aux associations du département.

Au total, le département refuse en moyenne chaque année 30% des demandes de subventions.

B.1. Les conditions d'attribution

- Des domaines en lien avec la clause générale de compétence du département*

Le département ne comprend pas ce que cherchent à démontrer les paragraphes consacrés au fait que les subventions aux associations peuvent être attribuées dans différents domaines. Le département est effectivement une collectivité territoriale de plein exercice ; dotée de la clause générale de compétence par l'article L3211-1 du code général des collectivités territoriales. Il a donc toute légitimité sur le plan politique, comme réglementaire, pour soutenir des actions associatives qui relèvent tant de ses compétences obligatoires que facultatives. Le fait que le département ait choisi de favoriser l'accès des publics fragiles à la pratique sportive et parallèlement de soutenir le sport de haut niveau correspond, dans les deux cas, à un intérêt départemental pour la population et le territoire, affirmé par le département.

- Des projets associatifs qui ne peuvent se réduire à des critères figés*

La Cour semble souhaiter que le département se dote de critères figés d'attribution pour l'ensemble des subventions. Or cela reviendrait précisément à développer strictement une logique de guichet, dans tous les domaines, ce que reproche la Cour par ailleurs. Le rapport n'explicite pas,

en quoi ces critères seraient utiles en termes d'impact pour le territoire ou d'allocation des deniers publics. Il ne donne pas, non plus, d'exemple de ce que pourraient être ces critères.

Parmi les domaines cités par le rapport (droits des femmes, animation pour les seniors, associations pour les enfants, associations caritatives) : quels seraient les critères d'attribution pertinents a priori ? La décision et le niveau de la subvention résultent d'une analyse qui intègre plusieurs facteurs : l'avis technique sur le projet, son coût, son historique, son impact territorial, économique, social, la disponibilité budgétaire, etc. Le département a adopté des modalités de calcul de subvention, par contre, dans les domaines pour lesquels cela répond à une vraie logique : nombre de places pour les crèches, nombre de participants pour les congrès, pour les actions d'insertion sociale, séjours éducatifs et sportifs, etc.

- *Des exigences administratives identiques pour toutes les associations*

Le paragraphe intitulé « une gestion éclatée » est particulièrement erroné. Il affirme que « l'intervention est laissée à la seule appréciation des services » et que les directions exigent des justifications très différentes et disproportionnées entre les micro-actions de Léo Lagrange et les montants financiers importants de Karwan ou du Ballet d'Europe.

En premier lieu, c'est la loi qui impose au département les pièces qui sont exigibles pour toute demande de subvention et dans la plupart des cas, la loi n'exonère malheureusement pas les associations de la présentation de ces justificatifs en fonction du montant (hormis les comptes certifiés par un commissaire aux comptes au-delà d'un certain seuil seulement).

Il est exact que l'association Léo Lagrange dépose un très grand nombre de dossiers car elle élabore chaque activité de ses centres sociaux comme un projet à part entière (c'est à dire des dossiers distincts par discipline et par classe d'âges). Il est exact également que les bilans d'activités de l'association sont formalisés différemment car ils répondent aussi aux exigences d'autres partenaires, et notamment la CAF et les communes qui sont les financeurs principaux de ces actions. Si le département peut conseiller à une association de regrouper certaines activités dans une même demande, il ne peut pas l'imposer, d'autant plus lorsque cela répond à des exigences d'autres partenaires financiers.

- *Un contrôle qui passe aussi par un travail de terrain*

S'agissant de Karwan, le département rappelle que cette association culturelle organise depuis plusieurs années des spectacles des arts de la rue qui ont un retentissement dans toutes les Bouches-du-Rhône. Au-delà, de l'instruction sur pièces, les services rencontrent l'association régulièrement et sont présents lors des spectacles. Le succès populaire de ces spectacles a d'ailleurs conduit l'Etat et les autres partenaires à la retenir dans le cadre de la programmation MP2013. A titre d'exemple, la manifestation « Entre

flammes et flots » réalisée à Marseille a réuni plus de 400 000 personnes, ce qui justifie le soutien apporté par le département.

Les services du département contrôlent donc davantage, sur le terrain, des structures comme Karwan et Ballet d'Europe que de petites structures. La chambre régionale des comptes n'a réalisé son analyse qu'au vu des archives des dossiers de subventions, sans rencontrer les agents instructeurs ou les associations. Elle n'a donc pas intégré cette dimension essentielle du travail quotidien des services du département. Au-delà, il faut rappeler que le montant de subvention n'est pas toujours un bon indicateur du niveau de risques spécifiques au département en tant que cofinancier. Dans le domaine culturel, par exemple, les montants les plus élevés de subvention concernent des manifestations, notamment des festivals, qui ont une renommée nationale et qui sont subventionnés pour des montants encore plus importants par l'Etat et la commune.

- Des agents instructeurs formés et spécialisés

La conclusion de ce chapitre qui indique que « la collectivité se fie à l'expertise des agents ou des chargés de mission spécialistes du secteur concerné sans être en mesure de s'assurer de la régularité et de la cohérence de leur proposition » est totalement inappropriée. Le département confirme sa volonté de confier l'instruction des demandes de subventions à des spécialistes des différents domaines concernés afin d'assurer une instruction de qualité sur le fond des actions initiées par les associations. Néanmoins, la première étape d'instruction par les services reste la conformité réglementaire. Comme dans toute collectivité territoriale, les agents de l'administration départementale remplissent leur mission en faisant part de leur analyse technique et de leurs vérifications réglementaires, mais la décision d'attribution, in fine, est celle de la commission permanente, les conseillers généraux ayant seuls la légitimité pour décider des dossiers acceptés et des montants alloués.

B.2. L'exploitation des informations

- Des cas très limités d'absence de convention

Pour s'assurer que le département et les associations signent des conventions dès que le seuil de 23000 € de subvention annuelle est atteint, la Cour, comme la chambre régionale des comptes, recommande que le logiciel de suivi des subventions intègre une alerte automatique de ce seuil.

Toutefois la Cour relève que pour l'essentiel ces conventions sont signées, leur absence n'ayant été constatée que pour un nombre de cas « limités » selon le rapport.

Le département n'est pas opposé à cette recommandation, mais elle présente des difficultés techniques. Pour l'instant, le logiciel permet à un agent instructeur de visualiser toutes les subventions attribuées à une même association par l'ensemble des autres services du département. La procédure

prévoit l'obligation pour les agents instructeurs de consulter cette information et de prévoir la signature de la convention dès que le seuil de 23000 € est atteint. L'alerte automatique (sans besoin de consulter une fiche spécifique) a été sollicitée, mais le prestataire informatique ne s'est pas engagé sur la faisabilité technique de cette fonctionnalité.

Il est utile de préciser que la mise en place d'une alerte informatique ne garantira pas à elle seule, la signature effective des conventions. De ce fait, le département a aussi mis en place des contrôles a posteriori pour vérifier de manière aléatoire la signature de certaines conventions.

- Des audits du département sur la régularité comptable des associations

Le rapport affirme que les services n'utilisent pas certaines pièces des dossiers, notamment les informations financières. Les services du département analysent bien évidemment les documents financiers lors de l'instruction. Toutefois, ils peuvent difficilement remettre en cause ou émettre un avis plus pointu que celui d'un expert-comptable ou d'un commissaire aux comptes qui aurait certifié la comptabilité d'une association malgré l'absence de certaines pièces. Le département avait aussi constaté, lors de ses propres contrôles internes, que certains documents ne se retrouvaient pas dans leur intégralité dans les dossiers archivés ou que les services pouvaient rencontrer une difficulté à émettre un avis sur la situation financière pluriannuelle d'une association.

Pour tenir compte de l'organisation par domaine, de la diversité des profils d'instructeurs, le département a complété son processus d'instruction par des audits d'associations ciblés volontairement sur le respect de la réglementation comptable. Il a audité, entre 2008 et 2013, l'ensemble des associations bénéficiant plus de 100 K€ de subvention départementale par an, associations qui sont généralement concernées par l'obligation de certification des comptes.

Les audits ont été ciblés sur le respect de la réglementation en matière d'établissement des comptes par un expert-comptable et de certification, ainsi que sur une analyse de la situation financière sur trois ans (fonds de roulement, trésorerie...). Cet objectif a été atteint en 2012, les écarts pointés figurant dans les audits consultés par la chambre.

Ces audits ont permis aux services d'avoir une analyse spécialisée sur la situation financière des associations. Ils ont aussi mis en évidence que des associations n'avaient pas respecté certaines exigences, notamment en termes de certification des comptes. Le département a arrêté le subventionnement de ces associations tant qu'elles n'avaient pas nommé un commissaire aux comptes, ce qui a conduit la plupart d'entre elles à se mettre en conformité depuis, les autres n'ayant plus bénéficié de subventions départementales.

En conclusion, le département aurait apprécié que les rapports de la chambre et de la Cour reconnaissent que leurs observations sont fondées sur les audits précédents du département et que ceux-ci ont été efficaces

B.3. Le circuit de décision : un processus identique pour toutes les associations

Le département ne peut pas accepter qu'un rapport de la Cour des comptes entérine qu'il existerait « un circuit de décision parallèle et en partie officieux ».

Le fonds spécial d'intervention (FSI) n'est rien d'autre que l'intitulé d'un programme de crédits sur lequel peuvent émarger des projets qui ne répondent pas aux critères habituels de chaque politique publique ou qui n'avaient pas été budgétés pour l'année en cours. Toutes les subventions concernées sont instruites comme les autres et soumises au vote de la commission permanente du conseil général.

En 2012, le FSI a représenté 2,3 M€ dont 1,1 M€ en fonctionnement. Il ne concerne pas que des aides apportées au mouvement associatif, mais aussi aux collèges, par exemple, pour l'organisation de leurs voyages. Ainsi cette ligne ponctuellement utilisée pour les subventions aux associations représente moins de 1% du budget départemental consacré aux associations.

La stagnation, voire la diminution, des budgets des politiques départementales facultatives ces dernières années a conduit à pérenniser des financements sur la ligne FSI pour certains projets associatifs, comme le mentionne la Cour.

II. La maîtrise des risques

A. Les risques juridiques

A.1. Le conventionnement : une obligation intégrée dans le processus de versement

Comme rappelé supra, le département a mis en œuvre plusieurs actions de contrôle pour veiller à la signature d'une convention lorsque la réglementation l'exige. La Cour mentionne d'ailleurs que l'absence de convention ne concerne que quelques cas limités.

A.2. Le respect de la concurrence

Le département n'est visiblement pas concerné par le chapitre concernant le respect de la concurrence.

D'une part, le rapport définitif de la chambre régionale des comptes a pu constater que le département avait mis en œuvre des procédures de marchés publics pour certaines actions portées par des associations, notamment l'accompagnement à l'emploi.

D'autre part, le département rappelle que la législation nationale et européenne quant à l'application du code des marchés publics dans les domaines socio-éducatifs a connu plusieurs revirements. Il confirme donc

qu'il suit, depuis plusieurs années maintenant, l'évolution de la réglementation européenne en la matière, la place du secteur associatif correspondant à la possibilité ouverte dans le cadre des services d'intérêt économique général.

B. Les risques financiers

B.1. Les financements alloués

- Des contrôles qui ne peuvent garantir le risque zéro

Il est exact que sur les 69 associations examinées, soit 1200 dossiers de subvention, la chambre régionale des comptes a soulevé le cas de trois associations qui ont vraisemblablement obtenu un surfinancement sur un projet. Bien que le rapport ne le mentionne pas, pour une des trois associations, le département, suite à un audit qu'il avait effectué, a arrêté tout subventionnement avant que la chambre n'établisse ses propres constats. Pour les deux autres, effectivement, les audits n'ayant pas été effectués simultanément, les recoupements n'avaient pas été faits.

Le département s'efforce de développer de nouvelles actions de contrôle sur cet aspect. Cependant, il ne sera jamais totalement à l'abri de pratiques d'associations qui solliciteraient de petites subventions pour un même projet avec un intitulé et une présentation différents.

- Un principe général quant au plafond des subventions d'investissement

Le rapport mentionne que le département a octroyé quelques subventions d'investissement au-delà de 80% du montant de l'opération. La législation ne fixe aucun plafond pour le pourcentage de financement par une collectivité territoriale. Le département a cependant souhaité retenir un principe général d'application de ce plafond. Le département a toujours estimé nécessaire de se laisser la possibilité d'aller au-delà, de manière exceptionnelle, pour certaines opérations et a pris acte de la demande de la chambre de mieux formaliser les dérogations à sa règle interne.

- Un objectif de stabilité pour permettre la réalisation des projets associatifs

La Cour relève que chaque année 80% des subventions départementales correspondent à des renouvellements de subventions de l'année antérieure. Elle considère que ces reconductions sont effectuées sans être étayé par un suivi précis de l'activité. Cette assertion n'est cependant pas étayée par la Cour. L'association retenue pour illustrer cette situation correspond, au contraire, à un dispositif pour lequel l'activité de l'association est particulièrement suivie puisqu'il s'agit des actions d'insertion pour lesquelles le département verse 50% du montant après réalisation et justificatifs.

Le rapport stigmatise « les faibles performances de l'association Evolio » parce que le taux de retour à l'emploi, à l'issue des chantiers

d'insertion, a diminué entre 2007 et 2010 (en moyenne 60% en 2007 contre 40% en 2010, et 35,2% en 2010 pour ceux du nord de l'agglomération marseillaise). Sur la base de cet exemple, la Cour considère que le département devrait retenir le même indicateur que l'Etat pour mesurer l'efficacité des actions d'insertion, à savoir le taux de sortie positive dans l'emploi ou la formation et surtout que le département devrait réexaminer son soutien à Evolio.

Le département ne comprend pas cette recommandation puisqu'elle ne correspond pas à la pratique de l'Etat et ne répond pas, non plus, aux exigences d'accompagnement des personnes en très grande difficulté sociale.

Le département relève que même si l'Etat suit cet indicateur, il n'a pas arrêté son financement à l'association. L'Etat alloue pour chaque chantier d'insertion un montant forfaitaire de 15 000 € et il a continué à attribuer ce même montant à chaque chantier d'insertion porté par Evolio pendant toute la période 2011-2013. Le département a attribué, lui, pour ces mêmes chantiers, un montant en fonction du nombre de bénéficiaires du RSA participant au chantier et de la durée du chantier. Cette modalité de calcul (3500 € par bénéficiaire du RSA pour 12 mois, avec calcul au prorata du nombre de mois pour les chantiers plus courts) répond à l'objectif prioritaire du département, à savoir la reprise d'une activité professionnelle par les bénéficiaires du RSA.

Le département n'a pas retenu comme indicateur le taux de retour à l'emploi car les personnes qui s'inscrivent dans ces chantiers d'insertion sont la plupart du temps très éloignées de l'emploi, cumulant des problématiques de santé, de logement, d'illettrisme, etc. Le chantier d'insertion est une première étape d'insertion sociale préalable et parfois indispensable, dans le parcours d'insertion professionnelle. Il peut être considéré comme une réussite dès lors que l'accompagnement social et technique mis en œuvre par l'association a permis de stabiliser la personne dans son activité lors du chantier en évitant les décrochages, de conforter ses démarches pour résoudre les obstacles à l'emploi (santé, logement...) et de l'engager dans un processus d'élaboration de projet professionnel, ou d'inscription à une formation qualifiante à l'issue du chantier.

Le département confirme qu'il a émis, auprès de l'association, des observations techniques sur l'accompagnement de certains chantiers en 2011 et vis-à-vis desquelles l'association a pris des engagements. Sur cette base, le département, comme l'Etat, a poursuivi son soutien. Les partenaires ont tenu compte dans cette décision du fait que le territoire de Marseille et d'Aubagne sur lequel intervenait l'association Evolio était particulièrement sous doté en actions d'insertion pour des publics très éloignés de l'emploi. Le nombre de postes en chantiers d'insertion y est deux fois inférieur à la moyenne nationale : 25 postes en insertion pour 1000 demandeurs d'emploi et 14 postes pour 1000 allocataires du RSA sur Marseille. Il ne faut pas écarter que le faible taux de retour à l'emploi de certains chantiers sur la période 2007/2010 est aussi inhérent aux difficultés sociales accrues de certains

territoires, encore aggravées depuis 2008, par la crise économique et financière qui touche le département, et plus particulièrement le nord de l'agglomération marseillaise.

Au regard de ce type de situations, le département confirme que la stabilité des financements fait partie de ses objectifs dès lors que l'association respecte ses obligations vis-à-vis du département et n'a pas suscité d'alerte lors d'un audit. Dans un contexte de désengagement de l'Etat et d'incertitude quant aux financements à venir, le département considère qu'il est primordial d'assurer un minimum de pérennité au mouvement associatif pour qu'il puisse porter des projets de moyen terme essentiel pour la population et le territoire, tels que l'accompagnement des personnes en grandes difficultés sociales. De plus, le département affirme qu'il estime préférable de limiter les clauses des conventions et de les appliquer, plutôt que de multiplier les contraintes sans être en capacité de les respecter.

B.2. Les soutiens financiers

- Des arbitrages complexes vis-à-vis des associations en difficultés financières

Le rapport rappelle les risques que peuvent présenter des subventions allouées à des associations dont la situation financière est fragile ou se dégrade et qui seraient par ailleurs très dépendantes des financements publics. Le département est conscient de ces risques. C'est d'ailleurs pour cette raison que tout audit d'association, diligenté par le département, comprend une analyse fine de la situation financière sur les trois dernières années et des recommandations générales aux associations.

La Cour semble considérer que dans de telles situations, le département devrait arrêter de subventionner ou imposer un plan de redressement. C'est oublier le risque de gestion de fait, risque principal pour une collectivité territoriale, qui interdit au département de s'immiscer dans le fonctionnement et les décisions de ces structures privées.

Il est exact que le département a retiré de sa convention, l'obligation de mettre en place un plan de redressement en cas de report à nouveau négatif. Mais cette décision ne témoigne pas d'un moindre contrôle. Elle prend simplement acte de l'impossibilité d'imposer de telles décisions à des associations qui restent juridiquement autonomes, qui dépendent d'autres financeurs publics que le département (notamment l'Etat) et qui sont confrontées à des situations dont elles n'ont pas la maîtrise complète, telle que la baisse subite des crédits de l'Etat. Dans ce contexte, il est compréhensible qu'elles puissent avoir parfois besoin de temps pour diversifier leurs sources de financement ou réorienter leurs activités, notamment lorsqu'elles emploient plusieurs salariés.

- Le département appelé pour pallier la baisse des crédits d'Etat

Au-delà des aspects réglementaires, cette concomitance d'une forte dépendance aux financements publics et d'une fragilité financière est de plus en plus fréquente dans un contexte de demande sociale en hausse et face à des soutiens financiers de plus en plus incertains, compliqués à obtenir et globalement en baisse (Etat notamment).

Il faut rappeler que si le département s'engage autant en faveur du mouvement associatif local c'est aussi parce qu'il a longtemps pallié le désengagement de l'Etat, le département étant sollicité par l'Etat lui-même pour soutenir des associations indispensables pour le tissu social et le développement, mais qu'il n'est plus en mesure d'aider au vu de la baisse des crédits d'Etat. Pour l'avenir, toutefois, le département n'aura plus cette capacité, le budget départemental étant de plus en plus contraint.

Signe de cette tension sur les financements publics, le gouvernement a sollicité du Haut Conseil à la Vie Associative (HCVA) des propositions pour faciliter et augmenter le financement privé des associations. Dans son avis du 21 mars 2013, le HCVA constate, depuis 2005/2006, « la baisse des financements de l'Etat et l'augmentation de ceux des conseils généraux qui ont compensé à un niveau global la baisse des financements de l'Etat jusqu'en 2010 ». Dans ses projections, le HCVA estime que dans les années à venir, la part des crédits d'Etat dans le financement des associations, au niveau national, devrait se limiter « à 8,6% au lieu de 12,3% en 2005/2006 (soit 6Mds€ au lieu de 7,3 Mds€) ». Dans le même temps, les financements par les conseils généraux passent de « 5,9Mds€ à 7,5 Mds€ ». (Rapport intermédiaire du HCVA sur le financement privé des associations du 21/03/2013).

III – Le suivi

A- Les conventions

A.1. Une formulation qui doit reconnaître l'autonomie de décision des associations

Le rapport indique que les conventions avec les associations sont peu précises en termes d'objectifs et de grille d'évaluation, en englobant dans cet avis, apparemment, à la fois le département et la région, bien que les deux collectivités n'aient pas a priori les mêmes modèles de convention.

Le département relève cependant que les subventions qu'il attribue concernent des actions à l'initiative des associations. Il intervient pour soutenir des projets préexistants, définis en termes d'objectifs par les associations et non par le département.

Dans les chapitres précédents, la Cour a rappelé que les collectivités devaient être vigilantes à ne pas confondre subventions et prestations réalisées à la demande du département qui relèvent d'un marché public. C'est en ce sens que l'objet des conventions type de subvention, élaborées par le département, est formulé en se référant au détail du projet et des engagements tels que l'association les a décrits dans le dossier de demande de subvention. L'article 1 des conventions type indique « Par délibération

susvisée de la commission permanente, le Département a octroyé une subvention de fonctionnement à l'association pour la réalisation des actions suivantes (à préciser) dont le descriptif et les modalités ont été précisés par l'association dans le dossier de demande de subvention n° BA (à préciser). »

A.2. Une évaluation par politique publique

S'agissant de l'absence de grille d'évaluation, l'affirmation est trop généraliste. Le département rappelle que son soutien aux associations relève d'une logique de politique publique et il en est donc de même en termes d'évaluation.

La chambre régionale des comptes a omis de le mentionner dans son rapport, mais elle a eu connaissance de tous les documents concernant l'évaluation de la politique sportive que le département a réalisée en 2009/2010. Des questionnaires ont été adressés à la fois à des bénéficiaires et aux partenaires. S'agissant des actions associatives, par exemple, le département a adressé en 2010 un questionnaire aux 6000 collégiens qui participaient aux séjours éducatifs et sportifs organisés par des associations subventionnées par le département. Les 4191 réponses (69%) ont fait ressortir un taux de satisfaction de 95% pour la qualité de l'encadrement des activités physiques et sportives.

B- L'obligation de rendre compte : des audits diligentés par le département sur la régularité comptable qui ont conduit à des suspensions de subventions et à des mises en conformité par les associations

Le rapport affirme sans l'étayer et sans distinguer s'il s'agit du département ou de la région, que le non-respect des engagements conventionnels par les associations n'entraînent ni demande d'explication, ni suspension des subventions.

Dans les domaines qui s'y prêtent, les conventions prévoient un versement de la subvention en deux temps. C'est le cas notamment dans le secteur de l'insertion ou des séjours éducatifs et sportifs, le versement du solde de la subvention (50% du montant) n'étant effectué qu'après transmission des documents de bilan.

Le département rappelle qu'au-delà de la phase d'instruction proprement dite, il a audité sur 2006/2010, 500 associations sur place et sur pièces. Les conclusions de ces audits ont amené à suspendre les subventions temporairement ou définitivement pour 10% des associations auditées.

Le rapport indique que la chambre a relevé l'absence de certaines annexes des comptes (notamment rapport spécial sur les conventions réglementées) dans les dossiers de subventions archivés par les services. Le département reconnaît que certains documents n'étaient pas complets, mais il note que la chambre a établi de telles assertions en se fondant uniquement sur l'archivage des dossiers 2006-2010.

Le rapport indique que les associations ont pu fournir à la chambre ces documents financiers et en conclut que ce sont les services instructeurs qui ne les ont pas réclamés. Cette assertion est totalement erronée et infondée.

La réalité est que le département a constaté, lors de ses audits, que certaines associations n'établissaient pas des comptes conformes (pas établis par un expert-comptable, non certifiés par un commissaire aux comptes ou ne comprenant pas toutes les annexes). Ces constats ont amené systématiquement à l'arrêt des subventions et à une demande de mise en conformité valable pour les nouveaux exercices. C'est suite à ces demandes que les associations ont établi les documents nécessaires.

Sur la seule période 2009/2012, le département a effectué environ 400 audits d'associations, 49 audits se sont conclus par un indicateur rouge, principalement pour ce type de motifs. 25 d'entre elles se sont mises en conformité sur la période et 24 ont conservé ce niveau d'indicateur et ne sont donc plus financées par le conseil général depuis.

C – Le contrôle et l'audit internes

Le département relève que ce chapitre, et notamment celui sur la traçabilité des contrôles, ne cite que le dispositif de la région. Il demande donc de nouveau que les deux collectivités soient séparées et que leurs organisations et contrôles internes respectifs soient décrits en préambule.

Ainsi, dans ce paragraphe, le rapport préconise la mise en place de formation pour les agents. Or le département a déjà mis en place un tel programme de formation. A titre d'exemple, il a concerné 160 agents en 2010 (journée de sensibilisation) et 150 agents en 2011 (module obligatoire intitulé « se positionner dans sa fonction d'instructeur » et « maîtriser les techniques d'instruction »). Des formations d'approfondissement ont également été déployées sur la connaissance de la vie associative et la maîtrise du logiciel de suivi des associations, avec quatre modules différents (« la vie associative », « les bases de l'analyse financière », « approfondir GDS », « mettre en œuvre GDS »).

Concernant la fédération départementale des chasseurs, le département précise que la subvention départementale représentait 8% du budget de l'association. L'audit réalisé par le département, fin 2011, s'était conclu par un indicateur orange. Cet indicateur correspond à des situations pour lesquelles le département laisse un délai à l'association pour apporter des précisions et se mettre en conformité avant de suspendre la subvention.

L'audit avait, entre autres, relevé que la fédération apportait un soutien financier aux sociétés de chasse des Bouches-du-Rhône. Ce soutien pouvait correspondre pour partie à un reversement de subventions départementales (celles-ci ne représentant que 8% du budget), qui n'est pas illégal, mais qui doit alors être prévu dans la convention.

En l'absence d'éléments nouveaux de la part de la fédération, le département a établi un indicateur rouge et suspendu tout financement comme le rappelle la Cour.

En parallèle, fin 2011, la presse s'était fait écho des enquêtes judiciaires concernant les faits mentionnés par la Cour, à savoir les liens entre la fédération et la revue « Chasser en Provence ». Le Département n'a jamais eu de retour quant aux conclusions de ces procédures judiciaires et n'a donc pas pu s'appuyer sur ces éléments pour prendre sa décision. Le Département n'était pas habilité à auditer la structure support de Chasser en Provence puisqu'il ne peut le faire que pour les organismes qu'il subventionne directement.

Conclusion

Sollicité par un grand nombre d'associations, le département a construit au fil du temps, un processus d'instruction qui s'inscrit au sein de chacune de ses politiques publiques obligatoires et facultatives. Collectivité de proximité, le département n'attribue pas les subventions au regard de seuls critères figés et quantitatifs, mais tient compte du travail de terrain réalisé par les associations.

Les différents dispositifs de contrôle mis en œuvre par le département, même s'ils sont perfectibles, s'inscrivent bien dans une logique d'amélioration continue, comme en témoignent les évolutions conséquentes apportées en 2008 aux audits d'associations.

La Cour recommande aux collectivités territoriales de se doter de contrôles internes encore plus sophistiqués afin de couvrir la grande diversité des risques, d'évaluer chacune des subventions allouées, puis d'auditer à son tour, ce système de contrôle et d'évaluation.

Dans le contexte actuel de grave crise économique et sociale, le mouvement associatif, riche de ses nombreux bénévoles, est un élément indispensable de cohésion sociale. Il est lui-même fragilisé par la baisse des aides publiques, notamment de l'Etat et les grandes incertitudes sur l'avenir de ces financements, à l'image des craintes émises par les grandes associations caritatives quant à la poursuite des aides alimentaires européennes.

Face à cette situation, le département considère que les collectivités et l'Etat devraient veiller à simplifier et stabiliser le dispositif de soutien aux associations. Il serait ainsi favorable à diminuer les exigences administratives pour les plus petites d'entre elles. Le département confirme que les subventions qu'il attribue s'inscrivent dans la durée afin de pérenniser des actions importantes menées par le monde associatif que ce soit par de grandes associations employant des salariés ou par de petites structures bénévoles qui contribuent au lien social.

Un juste milieu doit être trouvé entre maîtrise des risques et efficacité. De ce point de vue, la complexité des recommandations de la Cour en termes de dispositifs de contrôles systématiques, qui seraient eux-mêmes audités,

apparaît disproportionnée, voire contreproductive en termes d'allocation des effectifs et des budgets.

Enfin, le département rappelle qu'il a déjà fait état de ses engagements en matière de subventions aux associations dans sa réponse au rapport de la chambre régionale des comptes.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION ACTORAL

L'association ACTORAL a été créée en 2007 à la demande des collectivités locales et de l'État, pour porter le festival de théâtre ACTORAL, dans la perspective de Marseille Provence 2013, capitale européenne de la culture. Cette nouvelle association a donc vu le jour par souci de transparence et de bonne gestion des fonds publics qui lui seraient alloués par la suite, étant appelée à un fort développement.

ACTORAL est ainsi passé en dix ans de week-ends de rencontres d'auteurs présentées et portées par l'association MONTÉVIDÉO, à une structure autonome qui porte un festival de trois semaines en septembre-octobre chaque année, fédérant aujourd'hui une quinzaine de lieux culturels marseillais autour d'une programmation commune d'environ 60 spectacles.

- Présentation des 4 structures associatives présentes à MONTÉVIDÉO :

Le lieu MONTÉVIDÉO héberge aujourd'hui 4 associations culturelles :

L'association Diphtong, compagnie de théâtre dont la vocation est de créer et diffuser des spectacles de théâtre contemporain. Créée en 1988, elle est dirigée par le metteur en scène, auteur et scénographe Hubert Colas, et installée depuis 1992 à Marseille.

Le GRIM, association de musiciens, créée en 1978. Aujourd'hui dirigée par Jean-Marc Montera, sa vocation est de mener une activité de création, de diffusion et de formation dans le domaine de l'improvisation et des musiques expérimentales et novatrices.

ACTORAL, association qui porte le festival de théâtre ACTORAL centré autour des nouvelles écritures contemporaines. Ce festival était auparavant porté par MONTÉVIDÉO, et une association ACTORAL indépendante a été créée en 2007 à la demande des collectivités et de l'État. Le festival est dirigé artistiquement par le metteur en scène, auteur et scénographe Hubert Colas.

MONTÉVIDÉO, association co-fondée par Diphtong et le GRIM en 2000, qui gère et coordonne le lieu, et mène des projets autonomes autour des écritures contemporaines (soirées lecture, résidences...).

- *MONTÉVIDÉO* comme l'un des lieux de diffusion du festival
ACTORAL

En 2000 Hubert Colas et le musicien Jean-Marc Montera fondent MONTÉVIDÉO – site de création contemporaine à Marseille pour exercer leurs activités. MONTÉVIDÉO, conçu d'abord comme le lieu de résidence d'Hubert Colas, auteur/metteur en scène et directeur artistique de Diphtong Cie et de Jean-Marc Montera, musicien et directeur artistique du GRIM (Groupe de Recherche et D'Improvisation Musicales), s'est développé depuis 12 ans comme un centre de créations artistiques contemporaines qui favorisent l'expérimentation, la recherche et le décloisonnement entre les différentes formes d'expression.

Le festival ACTORAL est ainsi une émanation des activités de MONTÉVIDÉO. Depuis la création de l'association ACTORAL autonome, MONTÉVIDÉO demeure la base arrière du festival ACTORAL, qui y a ses bureaux, y installe sa billetterie et y présente des formes légères pendant le festival. ACTORAL bénéficie des espaces communs : bureaux partagés (open space), studio 3 (stockage de matériel), hall en tant que lieu de convivialité, centre de ressources et profite également des 9 logements pour les artistes invités lors du festival.

- *Utilisation des subventions publiques : il n'y a pas de moyens partagés entre les structures de MONTÉVIDÉO, ni de festival organisé en commun.*

Chaque association est autonome et utilise les subventions de fonctionnement et d'actions des collectivités publiques au titre de ses activités artistiques propres. Par conséquent, les moyens financiers des structures ne sont pas mutualisés pendant le festival, ni entre MONTÉVIDÉO et ACTORAL, ni avec DIPHTONG ou le GRIM, qui ne prennent pas du tout part à l'organisation du festival.

En revanche, le festival noue des partenariats avec une quinzaine de théâtres et lieux culturels de Marseille, pour présenter sa programmation, dans un esprit de partage et de coréalisation des projets artistiques choisis.

Il existe une convention de répartition de frais annuelle qui fixe les quotes-parts entre GRIM, DIPHTONG et MONTEVIDEO pour le partage des frais fixes que sont le loyer, les fluides, les locations des photocopieurs et de la machine à affranchir, et les salaires liés à la mutualisation du régisseur technique du lieu. ACTORAL n'est pas concernée par ce partage des frais fixes.

Les frais variables (maintenance informatique, fournitures, photocopies, affranchissements) sont en revanche partagés en fonction des consommations réelles entre les 4 structures résidentes de MONTÉVIDÉO, dont ACTORAL.

- *Le personnel d'ACTORAL*

. *ACTORAL rémunère 4 salariés permanents, pour l'équivalent de 3 Equivalents Temps Pleins :*

- *une administratrice à mi-temps,*
- *un chargé de communication et de relations publiques à mi-temps,*
- *une directrice de production à temps plein,*
- *un secrétaire général à temps plein.*

Les deux personnes permanentes à temps partiel (l'administratrice et le chargé de communication) sont par ailleurs embauchées par un autre contrat à mi-temps par l'association Diphtong.

Ceci afin d'optimiser le travail de ces permanents qui travaillent pour le projet du même artiste Hubert Colas, car les deux structures indépendamment ne pourraient embaucher ces personnes à plein temps, et car les interlocuteurs (tutelles, banques, théâtres partenaires...etc.) sont les mêmes.

. *Par ailleurs, des renforts sont embauchés chaque année en CDD saisonniers (production/logistique, relations publiques, billetterie...)*

. *Enfin, ACTORAL rémunère des intermittents artistes et techniciens au gré des créations et de la programmation (ETP en 2012 : 1,40).*

- *Indépendance comptable, fiscale et juridique*

Conformément aux obligations en matière comptable et fiscale, ACTORAL fait appel à un Commissaire aux et à un cabinet d'expertise comptable.

Le Conseil d'Administration de la structure ACTORAL a des membres différents des autres Conseil d'Administration des autres structures, seule la Vice-Présidente de ACTORAL est aussi la Présidente de Diphtong, et c'est à ce titre qu'elle est membre du Conseil d'Administration de MONTÉVIDÉO. A ce titre des conventions règlementées de répartition de frais sont passées, qui font l'objet d'un rapport spécial du commissaire aux comptes.

Ainsi, la mutualisation des frais de fonctionnement entre les associations est très encadrée, et vise précisément à une économie de moyens, afin de maximiser les ressources investies dans la création artistique. Cette démarche est exemplaire et ne saurait nous être reprochée, à l'heure où elle va devenir la règle pour tout le secteur associatif, dans un contexte de diminution des fonds publics pour la culture.

Je pense que ces précisions vous permettront de modifier l'extrait nous concernant et notamment de ne pas mentionner de festival organisé en

commun entre les associations, ni le manque de transparence des flux financiers entre les structures, qui sont tous clairement fléchés au moyen de conventions de répartitions de frais ou de mise à disposition de personnel.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION BALLET D'EUROPE

Les observations de la Cour concernant le Ballet d'Europe portent sur le fait que des subventions seraient « systématiquement reconduites sans débat sur la base de justificatifs très succincts ».

Cette remarque fait suite à l'analyse de la Chambre régionale des Comptes qui relève des différences de traitement quant au niveau des enjeux financiers des dossiers à instruire.

Le projet de rapport pointe aussi l'extrême diversité des activités du Ballet d'Europe et des financements qui concourent à la mise en œuvre de ses missions de création, de diffusion de spectacles, de formation, d'intégration sociale et de sensibilisation. C'est cette diversité qui a fondé le soutien initial du Fond Social Européen pendant les trois premières années d'activité du Ballet d'Europe. Le Ballet a en effet reçu trois années de suite le soutien du FSE au titre d'un projet intitulé « Stabilisation Emploi Danse », et aussi du FEDER au titre de la politique de la ville pour son action de sensibilisation dans les quartiers difficiles de Marseille en faveur des publics défavorisés. Ces actions sont gratuites.

Appuyant ces actions, les collectivités territoriales, Département et Région, ont apporté des cofinancements pour le soutien à ces projets spécifiques.

Le FEDER et le FSE ne pouvant pas financer des projets plus de trois ans, le Conseil Général a pris le relais, souhaitant que ce qui était mené à titre expérimental devienne opérationnel et pérenne. Ceci est dans la logique des cofinancements avec des fonds structurels européens qui sont là pour initier des expérimentations que l'État ou les Collectivités peuvent par la suite décider de poursuivre si les résultats ont été positifs. Ceci explique qu'il ne soit pas nécessaire chaque année de préciser l'ensemble de l'action.

Contrairement à ce qui est reproché, il y a eu de très nombreux justificatifs, contrôles et rapports liés à la présence des fonds européens, FEDER et FSE, sur ce dossier. C'est d'ailleurs le seul dossier à avoir reçu à l'époque des « subventions croisées » selon l'expérimentation mise en place par l'Union européenne et l'État.

Ceci a été largement souligné par l'État et le représentant du FSE lors de la clôture de la programmation du FSE en France, clôture qui a eu lieu à Marseille.

Le Conseil Général était cofinanceur et a délibéré en ce sens afin d'affecter une part des crédits sur ce volet de l'action du Ballet d'Europe. L'Europe est très exigeante et vigilante sur la présentation des projets et leur suivi. Le Conseil général, siégeant de droit au Comité de Suivi des fonds structurels a eu le dossier complet de demandes de subventions au titre du

FEDER et du FSE, demandes extrêmement détaillées (contenus et budgets), comme il a eu accès à tous les justificatifs budgétaires tant d'étape que consolidés.

Tant qu'il y a eu du FSE et du FEDER, les rapports annuels d'activité concernant les deux projets (SED et politique de la ville) ont été remis ainsi que trois rapports d'étape chaque année, et ce tant que ces fonds ont été attribués au Ballet. Un document final a été remis avec toutes les annexes justificatives détaillées tant sur le plan des budgets que des opérations menées et des publics visés avec les indicateurs physiques et les indicateurs d'impact chiffrés, et respectés au-delà d'ailleurs des engagements initiaux. Ces documents sont toujours présents et accessibles.

Un « contrôle approfondi », « contrôle sur place » a été mené à la fin du financement du projet pluriannuel (2003-2004-2005) par les services de l'État et aucun redressement n'a été prononcé, ce qui est rare en matière de FSE et signifie bien que les justificatifs existaient. Les justificatifs ont été contrôlés par la Trésorerie Générale.

Ces documents sont entre les mains de l'État, comme il se doit dans le cadre des subventions publiques au titre du FEDER et du FSE. A l'époque, les collectivités locales pouvaient cofinancer mais n'étaient ni organismes intermédiaires ni chargées des contrôles ni détentrices des pièces justificatives. Ce rôle incombait à l'Etat, principalement à la Délégation Régionale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle placée auprès du Préfet de région (DRTEFP) et au Secrétaire Général aux Affaires Régionales (SGAR). Le SGAR a toujours eu parfaite connaissance de l'action du Ballet d'Europe dans ses deux domaines et non seulement a toujours salué le travail mais n'a jamais critiqué les justificatifs fournis, estimant le projet satisfaisant sur ce point.

Votre Cour sait combien l'Union européenne est exigeante en matière de rapports d'activités. Dans ces rapports figurent non pas uniquement le programme annuel lié aux activités de production (qui ne relevaient pas du projet SED) demandé par le Conseil Général, mais aussi la liste exhaustive de toutes les actions prévues en matière de formation insertion et reconversion sensibilisation. Ces actions sont non seulement citées, mais figurent dans chaque rapport la liste et les dates de chaque session de formation et de chaque action de sensibilisation avec les feuilles de présence signées des bénéficiaires, y compris des bénévoles.

Contrairement à ce qui est suggéré, il existe bien un rapport complet chaque année pendant les neuf années d'existence du Ballet, donc au-delà des cofinancements FEDER et FSE, rapport établi par un expert indépendant spécialisé dans les subventions publiques à caractère social.

Ce rapport disponible et communicable est composé de deux sous rapports : l'un reprend les actions, la méthodologie validée par l'Union européenne, la liste des danseurs et leur évolution, les bénéficiaires de

l'intervention publique à caractère social ; l'autre retrace l'activité artistique.

Ces deux rapports régulièrement actualisés ont été largement diffusés, y compris auprès de certains syndicats professionnels en matière de danse.

Le Ballet d'Europe a gardé l'intégralité de sa mission (insertion, reconversion, sensibilisation), après la cessation des subventions du FSE, et ce conformément aux engagements pris dans le cadre du FSE.

Le Ballet d'Europe a également gardé de cette expérience une discipline de gestion interne en ce qui concerne les justificatifs de présence et d'intervention.

Les actions dans les collèges (surtout en zones APV, ECLAIR), initiées par la suite, se renouvellent chaque année, de même la préparation au baccalauréat danse.

Ce sont des actions performantes, inscrites dans le temps, se refusant à des opérations événementielles.

Dans le domaine du corps de Ballet, nous avons souhaité former une compagnie professionnelle et proposer une évolution de la carrière des danseurs afin de démontrer que l'intermittence n'est pas la seule destinée sociale des danseurs. Nous avons toujours travaillé contre l'instabilité de l'emploi dans ce secteur, ce qui nous a valu une reconnaissance du « meilleur projet européen » par le Fond Social Européen et la présentation de ce projet comme « exemplaire » sur le site du FSE.

Une méthodologie de formation a ainsi pu être élaborée et remise à la DRTEFP.

Notre politique de création comporte une ouverture chaque année à des chorégraphes venant de divers horizons et techniques, afin de faire évoluer les danseurs. Les chorégraphies n'ont pas été bâties par le chorégraphe en fonction de son inspiration mais en fonction des aptitudes et de l'évolution professionnelle des danseurs, afin de les faire progresser. Ces créations s'inscrivent également dans les rencontres dans les collèges.

Le Ballet d'Europe est plus qu'un mécanisme d'échanges internationaux de professeurs de danse ou de danseurs élèves, apprentis ou interprètes. C'est une construction réfléchie de la formation tout au long de la filière danse, allant de l'insertion dans le premier emploi à la préparation de la reconversion, en passant par les contrats de professionnalisation. Cette méthodologie met la construction chorégraphique au service de la formation du danseur.

Enracinée à Marseille, cette méthodologie ne pouvait être construite qu'avec une approche territorialisée et spécifique des « Quartiers Urbains » fortement inscrite dans le département et au-delà.

Cette expérience a d'ailleurs été analysée puis poursuivie partiellement avec le soutien du Conseil Régional, sous ses aspects formation et insertion professionnelle, dans le cadre de la convention collective nationale des entreprises artistiques et culturelles justement sur les thèmes de l'insertion professionnalisante et de la reconversion (IDCC1285/2007).

Les aspects politiques de la Ville, insertion sociale par la culture, sensibilisation et aide à la diffusion d'une compagnie locale ont été repris, après le FSE et le FEDER en quasi-totalité par le Conseil Général.

La diffusion des spectacles s'opère dans le cadre de tournées départementales, régionales et à l'étranger.

Les actions internationales de diffusion ont été soutenues sporadiquement par l'État, souvent l'Alliance Française ou le Ministère des Affaires Etrangères.

L'ensemble de ces activités a fait du Conseil Général un partenaire essentiel pour nous. Son soutien stable et régulier se justifie par sa mission générale en faveur de l'insertion puisque nos créations comme les actions de sensibilisation contribuent à cette mission d'intérêt général qui nous était clairement confiée depuis la fin de l'expérimentation FSE, FEDER.

Le respect de nos engagements et les résultats probants de nos activités ont permis le maintien des aides du Conseil Général.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU BALLET NATIONAL DE MARSEILLE**

Au titre de la convention triennale 2009-2010-2011, le montant de la subvention annuelle de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur était prévu à hauteur de 579 642€.

Les subventions notifiées au Ballet National de Marseille s'élèvent respectivement à : 2009 : 579 642€ ; 2010 : 579 642€ ; 2011 : 440 000€.

Après reddition des comptes, et conclusions des rapports du commissaire aux comptes, les situations budgétaires des exercices 2010 et 2011 s'établissent comme suit :

<i>Comptes</i>	<i>Budgets votés</i>	<i>Résultats</i>
<i>Exercice 2010</i>	<i>- 285 889 €</i>	<i>- 158 051 €</i>
<i>Exercice 2011</i>	<i>- 142 879 €</i>	<i>+ 91 917 €</i>

S'agissant plus particulièrement de l'année 2011, le résultat courant d'exploitation s'établit à 91 917€. Toutefois compte tenu d'une ressource exceptionnelle d'indemnisation d'assurance, consécutive à un sinistre intervenu dans l'entrepôt du Ballet National de Marseille le résultat comptable se traduit par un excédent de 963 565€ qui a été viré au fonds de réserve de notre association.

Ces précisions ne font que reprendre les principaux éléments de réponse adressés à la Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur par lettre du 6 novembre 2012, faisant suite aux observations provisoires qui m'ont été notifiées par lettre du 1^{er} octobre 2012.

Comme cela est prévu dans votre lettre du 6 décembre 2013, je vous propose donc de bien vouloir amender votre rapport, sans toutefois remettre en cause la finalité de votre observation, en prenant en considération le texte suivant :

« Le Ballet National de Marseille au titre de la convention triennale 2009/2011 a été subventionné par la Région à hauteur de 580 000 € en 2010 et 440 000 € en 2011 et présente un résultat déficitaire de 158 000 € en 2010 et un résultat bénéficiaire de 92 000 € en 2011, soit globalement un déficit de 66 000 € pour les deux exercices. La cible annuelle de 65 représentations fixée par la convention pluriannuelle d'objectifs n'a pas été atteinte. La gestion complexe et la prise en compte des divers partenariats publics ont

conduit à reporter, à la demande de l'État, l'élaboration d'une nouvelle convention triennale. »

Je me permets enfin, en conscience, de vous faire part de mon étonnement, de voir apparaître le Ballet National de Marseille dans le rapport de la Cour des comptes sous la rubrique « des soutiens financiers risqués » pour la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, alors que notre association a toujours contribué au rayonnement culturel régional, national et international de notre pays dans le respect des équilibres financiers.

**RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION
CHASSER EN PROVENCE**

Je souhaite utiliser mon droit de réponse aux différentes observations que vous avez formulées.

Subventionné à hauteur de 170 000 € en 2009, cette association avait confié à une société anonyme, dirigée par le président de la Fédération, la réalisation de la revue Chasser en Provence, facturée 80 000 € en 2006 à l'association sur la base d'une facture non conforme à la réglementation. Cette société a été remplacée en 2007 par une association du même nom, chargée de la même mission et également présidée par le président de la Fédération.

Une EURL a été créée, sur les conseils d'un éminent cabinet d'avocats, pour gérer la revue car c'était une activité taxable à la TVA et la Fédération ne pouvait pas prendre le risque d'entrer dans le champ d'application de la TVA sur ses autres activités. La société avait aussi comme objectif de demander l'agrément CPPAP.

La Fédération Départementale des Chasseurs des Bouches du Rhône était l'associé « unique » de l'EURL Chasser en Provence, le président était donc « de fait » le représentant de la personne morale et n'a jamais perçu aucune rétribution ni aucun remboursement de frais.

C'est lorsque le nouvel Expert Comptable a interrogé la Fédération sur les raisons d'une EURL qu'il a indiqué qu'une Association aurait pu tout aussi bien faire l'affaire. C'est la raison pour laquelle une association a donc été créée, pour conserver et protéger le titre de la revue « Chasser en Provence » car même si le dépôt légal du titre auprès de l'INPI était possible, il se serait avéré très onéreux. Par ailleurs, devant le coût et la surcharge de responsabilité et de travail générés, il a été décidé d'externaliser totalement la confection du journal. Il est bon aussi de rappeler que les personnes morales de l'association n'ont jamais perçu aucune rétribution ni aucun remboursement de frais.

Le fait qu'une facture ait été émise et qu'elle soit « non conforme » à la réglementation n'enlève rien au fait que toutes les opérations ont été régulières. Il est regrettable que l'accent soit « lourdement » mis sur la forme ce qui occulte le fond et donne une image trouble de la situation.

L'audit réalisé en 2011 n'a pas relevé ces risques de gestion intéressée et n'a pas tiré toutes les conséquences des nombreuses irrégularités attachées au fonctionnement de la FDC : production incomplète des comptes.

Là encore, on appuie sur la forme et non le fond. Un audit a été réalisé et n'a révélé aucune irrégularité. Il manquait effectivement les annexes qui restent vierges et sont de fait souvent « zappées » par les associations. Mais cela n'a rien enlevé aux résultats des contrôles des différents intervenants anciens et actuels (Expert Comptable, Commissaire aux comptes, Contrôle supplémentaire à la demande du Conseil Général par le Cabinet, Enquête de gendarmerie).

Il a été reproché que le fléchage des subventions d'investissement n'a pas été porté à la connaissance sur le bilan comptable. Toutefois, il suffit de consulter les charges de fonctionnement et d'investissement pour s'apercevoir du contraire et vérifier que lesdites subventions ont été utilisées conformément à leur objet reversement irrégulier des subventions aux sociétés de chasse communales ». Le rapport a seulement conclu à un indicateur orange, non suspensif ».

Il n'y a jamais eu de reversement irrégulier de subventions aux sociétés de chasse communales. En effet, il a toujours été dans les attributions de la Fédération d'allouer à ces dernières une enveloppe d'aides de 250 000 euros, ce qui fait l'objet d'une délibération prise par le Conseil d'Administration de cette même Fédération en 1979. Là encore, c'est une absence de fléchage qui est en cause et si on prend la peine de vérifier sur le fond, on peut constater qu'aucune subvention concernée par le présent rapport n'a été reversée aux sociétés de chasse communales. C'est la raison pour laquelle le Cabinet a conclu à un indicateur orange, non suspensif.

De plus depuis les observations faites par le Cabinet, nous avons respecté scrupuleusement leurs préconisations, à savoir :

- établir un rapport spécial sur les conventions réglementées par le Commissaire aux comptes. Celui-ci concernait les défraiements des administrateurs au travers d'une délibération établie par le Conseil d'Administration en mai 2005,

- intégrer l'annexe aux comptes annuels dans le rapport du Commissaire aux comptes : ceci a été fait par ce dernier,

- approuver les comptes dans les six mois suivant la clôture : ceci est une obligation pour les associations qui perçoivent une subvention supérieure à 153 000,00 euros. Or, même si nous n'avons plus perçu de subvention depuis 2010, nous avons demandé au Tribunal de Grande Instance une dérogation qui nous a été accordée.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION LES
CHORÉGIES D'ORANGE**

Vous m'indiquez que les informations qui sont adressées au Conseil Régional par les Chorégies d'Orange au titre du programme d'activités seraient « sommaires et se limiteraient à l'envoi de la plaquette-programme et du programme distribués au public ».

Je dois vous dire que je suis particulièrement surpris par les informations qui vous ont ainsi été fournies par les services du Conseil Régional.

Je m'inscris donc totalement en faux par rapport à ces allégations, dans la mesure où toutes les demandes de subvention que nous présentons auprès de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur sont accompagnées d'un rapport d'activités et financier particulièrement détaillé. Ce rapport est d'ailleurs examiné et approuvé en Conseil d'Administration puis en Assemblée Générale, en présence des représentants de ladite collectivité qui n'ont jamais manifesté, pas plus que les services du Conseil régional eux-mêmes, la moindre insatisfaction ou demandé que des documents complémentaires soient fournis.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION CENTRE
DE CULTURE OUVRIÈRE**

Nous confirmons que les formalités administratives et les demandes de justificatifs pour des micro-actions ne sont pas toujours proportionnées aux enjeux financiers et au montant de la subvention.

Nous n'avons pas de remarques particulières à apporter quant aux autres points décrits dans ce compte rendu.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION DIPHTONG CIE

DIPHTONG est une compagnie de théâtre fondée en 1988, et dirigée par le metteur en scène, auteur et scénographe Hubert Colas. Elle est installée à Marseille depuis 1992 et a aujourd'hui à son actif une vingtaine de créations de spectacles de théâtre. Elle tourne régulièrement à Marseille, en France et à l'étranger.

Hubert Colas a fondé en 2000 le lieu MONTÉVIDÉO, avec le musicien Jean-Marc Montera. Ce lieu est à la fois le lieu de travail des compagnies des deux artistes, et un lieu ouvert à d'autres créateurs, qui sont accueillis en résidence et en diffusion tout au long de l'année.

- Présentation des 4 structures associatives présentes à MONTÉVIDÉO :

Le lieu MONTÉVIDÉO héberge aujourd'hui 4 associations culturelles :

- L'association DIPHTONG, compagnie de théâtre dont la vocation est de créer et diffuser des spectacles de théâtre contemporain. Créée en 1988, elle est dirigée par le metteur en scène, auteur et scénographe Hubert Colas, et installée depuis 1992 à Marseille.*
- Le GRIM, association de musiciens, créée en 1978. Aujourd'hui dirigée par Jean-Marc Montera, sa vocation est de mener une activité de création, de diffusion et de formation dans le domaine de l'improvisation et des musiques expérimentales et novatrices*
- ACTORAL, association qui porte le festival de théâtre ACTORAL centré autour des nouvelles écritures contemporaines. Ce festival était auparavant porté par MONTÉVIDÉO, et une association ACTORAL indépendante a été créée en 2007 à la demande des collectivités et de l'Etat*
- MONTÉVIDÉO, association co-fondée par DIPHTONG et le GRIM en 2000, qui gère et coordonne le lieu, et mène des projets autonomes autour des écritures contemporaines (soirées lecture, résidences...).*
- Présentation de MONTÉVIDÉO comme lieu de création*

En 2000 Hubert Colas et le musicien Jean-Marc Montera fondent MONTÉVIDÉO – site de création contemporaine à Marseille pour exercer leurs activités. MONTÉVIDÉO, conçu d'abord comme le lieu de résidence d'Hubert Colas, auteur/metteur en scène et directeur artistique de DIPHTONG Cie et de Jean-Marc Montera, musicien et directeur artistique du GRIM (Groupe de Recherche et D'Improvisation Musicales), s'est développé depuis 12 ans comme un centre de créations artistiques contemporaines qui favorisent l'expérimentation, la recherche et le décloisonnement entre les différentes formes d'expression.

DIPHTONG y travaille régulièrement et y a répété et créé la plupart de ses spectacles, sur le grand plateau du Studio Théâtre, d'une superficie de 400 m², qui permet la création des spectacles et scénographies dans des conditions optimales, avant le départ en tournées.

- La mutualisation et l'ouverture de cet espace de travail et de création

Les structures DIPHTONG et GRIM ont décidé de partager un lieu de création et de diffusion commun dans un souci d'économie de frais de structure et elles n'auraient pu bénéficier d'un tel outil séparément.

Originellement MONTÉVIDÉO était dédié aux travaux des deux structures DIPHTONG et GRIM et à leurs deux directeurs. C'est la configuration du lieu, son architecture, qui a favorisé son ouverture aux jeunes auteurs ainsi qu'aux artistes.

Il existe une répartition des espaces : DIPHTONG bénéficie de l'espace du Studio Théâtre pour ses activités de résidences et de création et le GRIM du Studio Musique pour ses activités de résidences, création et de diffusion.

En outre, certains espaces sont communs : les bureaux sont partagés (open space), le studio 3 (stockage de matériel), le hall en tant que lieu de convivialité, le centre de ressources et également les 9 logements pour les artistes.

Il existe une convention de répartition de frais annuelle qui fixe les quotes-parts entre GRIM, DIPHTONG et MONTEVIDEO pour le partage des frais fixes que sont le loyer, les fluides, les locations des photocopieurs et de la machine à affranchir, et les salaires liés à la mutualisation du régisseur technique du lieu.

Les frais variables (maintenance informatique, fournitures, photocopies, affranchissements) sont en revanche partagés en fonction des consommations réelles entre les 4 structures résidentes de MONTÉVIDÉO.

- *Utilisation des subventions publiques : il n'y a pas de moyens partagés entre les structures de MONTÉVIDÉO*

Chaque association est autonome et utilise les subventions de fonctionnement et d'actions des collectivités publiques au titre de ses activités artistiques propres, comme cela était le cas avant le partage des locaux de MONTÉVIDÉO. Par conséquent, il n'y a pas de partage des moyens financiers.

Il n'y a pas de festival organisé en commun entre les structures de MONTÉVIDÉO, la seule manifestation coproduite entre GRIM, DIPHTONG et MONTEVIDEO en 2013 (encadrée par une convention de partenariat) a été la soirée de la Fête de la Musique (un DJ set + un concert).

Par ailleurs, depuis 2013, Les Mercredis de MONTÉVIDÉO sont des rendez-vous hebdomadaires programmés à tour de rôle par les associations résidentes. Ces rendez-vous se font en lien avec les écritures contemporaines et la musique. Y sont proposés des lectures, concerts, projections, sorties de résidence, rencontres, débats, ... Ils sont un espace de rencontre entre artistes et spectateurs.

- Le personnel de DIPHTONG

. DIPHTONG rémunère 4 salariés permanents, pour l'équivalent de 2,5 Equivalents Temps Pleins:

- une administratrice à mi-temps,*
- un chargé de communication et de relations publiques à mi-temps,*
- une chargée de production et de diffusion à temps plein,*
- une comptable à plein temps.*

Les deux personnes permanentes à temps partiel (l'administratrice et le chargé de communication) sont par ailleurs embauchées par un autre contrat à mi-temps par l'association ACTORAL.

Par ailleurs 50 % des charges de salaire de la comptable sont refacturés à MONTÉVIDÉO, à l'euro, au moyen d'une convention de mise à disposition de personnel.

Ceci afin d'optimiser le travail de tous ces permanents, car chaque structure indépendamment ne pourrait embaucher ces personnes à plein temps, et car les interlocuteurs (tutelles, banques, théâtres partenaires... etc.) sont les mêmes.

. Par ailleurs, DIPHTONG rémunère des intermittents artistes et techniciens au gré des créations et des tournées des spectacles de la compagnie (ETP en 2012 : 3,11).

- Indépendance comptable, fiscale et juridique

Conformément aux obligations en matière comptable et fiscale, DIPHTONG fait appel à un Commissaire aux comptes et à un cabinet d'expertise comptable.

Le Conseil d'Administration de la structure DIPHTONG a des membres différents des autres Conseil d'Administration des autres structures, seuls deux membres sont communs au CA de MONTÉVIDÉO, puisqu'il s'agit de gérer un bien en commun, dans le souci de maximiser les ressources :

- La Présidente de DIPHTONG est invitée en tant que membre au Conseil d'Administration de MONTÉVIDÉO.*
- La trésorière de DIPHTONG est secrétaire de MONTÉVIDÉO.*

Compte tenu de ces administrateurs communs, des conventions réglementées sont passées entre les associations.

Ainsi, la mutualisation des frais de fonctionnement entre les associations, très encadrée, vise précisément à une économie de moyens, afin de maximiser les ressources investies dans la création artistique. Cette démarche est exemplaire et va devenir la règle pour tout le secteur associatif, dans un contexte de diminution des fonds publics pour la culture.

Je pense que ces précisions vous permettront de modifier l'extrait nous concernant et notamment de ne pas mentionner de festival organisé en commun entre les associations, ni le manque de transparence des flux financiers entre les structures, qui sont tous clairement fléchés au moyen de conventions de répartitions de frais ou de mise à disposition de personnel.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION EVOLIO

Les observations formulées procèdent d'une méconnaissance du domaine de l'insertion et d'une étude incomplète du dossier.

Il sera précisé en préambule que :

- Les quatre associations filles ont été créées à la demande de l'État en 2005 (la DIRECCTE des BDR), suite à une modification réglementaire, qui a proposé et validé ce schéma en procédant chaque année, pour chacune des structures, à une évaluation du travail réalisé, un examen du projet proposé et un re-conventionnement.

I / S'agissant de la complexité et de l'opacité des relations entre les différentes associations

Les conventions de mutualisation des services ont été soumises à la fois au contrôle des services de l'État et des Collectivités Territoriales. Elles ont été déclarées au Commissaire aux comptes des personnes morales qui les vise dans son rapport spécial. Ces conventions ont également été soumises à l'approbation des différentes Assemblées Générales des associations.

L'association EVOLIO a fait l'objet d'un contrôle fiscal en 2008 au travers duquel les conventions ont été minutieusement examinées et visées par le contrôleur qui n'a émis aucune remarque sur ces dernières.

Le rapport commandé par le Conseil Départemental de l'Activité Économique (CDIAE) placé sous l'autorité du Préfet « Étude de l'offre d'insertion par l'activité économique département 13 – Diagnostic et Pistes de réflexion » met en évidence l'opportunité de la mutualisation des services généraux entre associations qui aboutit à une diminution générale des frais (direction, comptabilité, ressources humaines, assurances, etc...).

Il résulte donc de l'ensemble de ce process que chacune des sommes versées à EVOLIO a fait l'objet, par les services de l'État, d'un examen préalable, de la réalité de l'opportunité du service fait et d'un contrôle d'objectif, levant ainsi toute complexité et toute opacité et réduisant à néant les risques de la collectivité territoriale.

II / S'agissant du contrôle effectué par le Conseil Général des BDR préalablement à l'étude de chacune des demandes de subventions

Les services de l'État procèdent à l'examen du rapport d'activité de l'année écoulée ainsi que du projet futur proposé par l'association. Un projet de conventionnement est proposé à la commission du CDIAE (Conseil Départemental de l'Insertion par l'Activité Économique) regroupant l'État, les Collectivités territoriales, les représentants des réseaux de l'insertion, les syndicats patronaux et salariaux qui participent au conventionnement de la structure. Ce n'est qu'après validation par le CDIAE du conventionnement du projet et de la structure porteuse que les services du contrôle du Conseil

Général examinent les éventuelles demandes de subventions faites à la collectivité, subventions qui seront ensuite soumises à l'approbation de la collectivité.

Le re-conventionnement des associations EVOLIO s'effectue donc annuellement lors du CDIAE après une analyse fine des performances obtenues par l'association, chantier par chantier et du projet proposé pour l'année à venir. Le re-conventionnement se fait par l'État après une analyse des comptes rendus des comités de suivi et comité de pilotage qu'organise chaque Evolio, en invitant l'ensemble des partenaires sociaux et financeurs du territoire concerné, le rapport d'activité de l'année écoulée, le retour des agents pôle emploi, des chargés de missions actions territoriales et d'un entretien appelé dialogue de gestion entre la structure Evolio, l'État et pôle emploi.

Lors du re-conventionnement une annexe « axe de progrès et objectifs » est adjointe précisant les axes de progrès attendus et les objectifs en termes de retour à l'emploi.

Objectifs emploi : atteindre 32 % de sortie dynamiques

La reconduction des conventions des associations EVOLIO est donc le fruit d'un processus d'évaluation extrêmement sérieux, pratiqué sous le contrôle des services de l'État et trouvant sa manifestation essentiellement dans la transparence.

III / S'agissant des performances de l'association EVOLIO

L'appréciation de la performance des missions effectuées par les associations EVOLIO est faite en premier lieu par l'État de façon annuelle, en concours avec l'ensemble des participants lors du CDIAE.

Le rapport du CDIAE contenant une étude de l'offre d'insertion par activité économique dans le Département 13 montre qu'en 2012 l'ensemble des structures d'insertion du département a un retour à l'emploi de 1/3.

EVOLIO CUM NORD en 2010, avec un taux de retour à l'emploi de 35 % sur un territoire de notoriété nationale particulièrement complexe fait mieux que la moyenne locale.

L'exemple de la cité des Micocouliers montre que la structure atteint et dépasse les objectifs fixés par le CDIAE. La CRC et la CC ne peut ignorer que dans ces quartiers le taux de chômage des jeunes est supérieur à 50 %.

Les conventions signées avec les associations Evolio par le Conseil Général des BDR sont le résultat d'une instruction interne à la collectivité mais interdépendante de celle que diligente et contrôle préalablement l'État. Les résultats en terme sociaux et de placement emploi sont partagés entre les différents acteurs du territoire et repositionné en fonction de la réalité de ces derniers.

Je constate que l'activité de l'association La Varappe Développement et de l'association Evolio semble toujours mal comprise dans la mesure où le conventionnement de ces structures est avant tout réalisé par l'État et que les collectivités dont le CG13 n'intervient qu'a posteriori pour le financement partiel du projet concernant les bénéficiaires du RSA.

Les sommes allouées pour les différents chantiers d'insertion en 2005 (représentant approximativement 185 000 €) sont calculées en fonction du nombre de bénéficiaires du RSA susceptible d'être salarié dans le cadre de ces chantiers.

La réalité du service fait déclenchant la finalisation du paiement est contrôlée par les services du CG13 au terme de la convention annuelle.

Ces subventions sont donc affectées aux salariés bénéficiaires du RSA. En l'absence de salariés, les associations ne reçoivent aucune subvention ni aide.

Il est inadmissible et fallacieux de soutenir que les performances de l'association Evolio et des associations filles se dégradent au travers de l'examen du taux de sortie positive.

Les conventions signées avec le CG13 ne mentionnent à aucun paragraphe un objectif en termes de sortie positive puisque leur objet est « l'accompagnement socio-professionnel des bénéficiaires du RSA ».

L'objectif en termes de sortie positive est défini, suivi et contrôlé annuellement par l'État en tenant compte des diagnostics territoriaux réalisés.

La définition de l'objectif en termes de sortie positive est négocié annuellement lors du « dialogue de gestion » entre les associations Evolio et l'État, Chantier d'Insertion par Chantier d'insertion.

Les associations Evolio ont toujours atteint les objectifs de sortie positive prévus lors du dialogue de gestion.

Enfin la dernière phrase, « en dépit des avis défavorables de ces services sur plusieurs demandes de subventions présentées par l'association, le département lui a tardivement demandé des plans d'action pour répondre à la dégradation continue de ses résultats » est totalement erronée.

Plusieurs échanges de courriers, plusieurs rencontres ont eu lieu entre l'association et le service de la direction de l'insertion du CG13 suite à des difficultés organisationnelle qu'a rencontrées l'association.

Un plan d'action a été mise en œuvre avec succès pour améliorer les interventions de l'association sur ses territoires d'intervention.

En revanche la commission permanente du CG13, n'a jamais voté et octroyé une subvention à l'association Evolio ou aux associations filles suite à un avis défavorable des pôles d'insertion ou de sa commission technique.

Soutenir ou sous-entendre de telles affirmations laisse à penser que les associations Evolio auraient bénéficié de subventions contre l'avis technique des services du CG13 ce qui est totalement erroné et inadmissible.

***RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION FOS OUEST
PROVENCE BASKET***

Par la présente je précise que le Fos Ouest Provence Basket a adressé, dans le strict respect des procédures qui lui ont été communiquées :

- 1- Le 31 octobre 2012 une demande d'aide financière à hauteur de 180 000 € pour le fonctionnement.*
- 2- Le 14 octobre 2011 une demande d'aide financière à hauteur de 180 000 € pour le fonctionnement.*
- 3- Le 21 octobre 2010 une demande d'aide financière à hauteur de 180 000 € pour le fonctionnement.*

Que ces trois demandes ont été globalement satisfaites, à l'exception d'un reliquat de 20 000 € au titre de la subvention 2013 qui reste à recevoir.

Que le Fos Ouest Provence Basket n'a dès lors jamais eu à se préoccuper des conditions d'attribution de ces aides et n'a jamais supposé de quelconque mise en œuvre de « circuits - supposés - parallèles ».

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION GRIM

Le GRIM est une association créée par un collectif de musiciens qui a été fondée à Marseille en décembre 1978. Elle est aujourd'hui dirigée artistiquement par le guitariste Jean-Marc Montera et accueille les musiciens de la scène nationale et internationale œuvrant dans les champs de musiques nouvelles au travers de différentes activités : concerts, enregistrements, productions discographiques, résidences d'artistes où création et formation sont étroitement liées et sont destinées à être présentées au public le plus large possible.

Jean-Marc Montera a fondé en septembre 2000 le lieu MONTÉVIDÉO avec le metteur en scène Hubert Colas. Ce lieu est à la fois le lieu de travail des compagnies des deux artistes, et un lieu ouvert à d'autres artistes, qui sont accueillis en résidence et en diffusion tout au long de l'année.

- Présentation et historique de MONTÉVIDÉO : centre de création contemporaine

Conçu d'abord comme le lieu de résidence d'Hubert Colas, auteur/metteur en scène et directeur artistique de DIPHTONG et de Jean-Marc Montera, musicien et directeur artistique du GRIM, MONTÉVIDÉO s'est développé depuis treize ans comme un centre de créations artistiques contemporaines qui favorisent l'expérimentation, la recherche et le décloisonnement entre les différentes formes d'expression. C'est la configuration du lieu, son architecture, qui a favorisé son ouverture aux auteurs ainsi qu'aux artistes musiciens.

Le GRIM anime et produit de façon indépendante la vie musicale de MONTÉVIDÉO sous la dénomination : GRIM, scène musicale de montévidéo. Il y mène une activité de création, de diffusion et de formation dans le domaine de l'improvisation et des musiques expérimentales et actuelles.

Les trois autres structures culturelles hébergées dans le lieu MONTÉVIDÉO poursuivent des buts différents de celui du GRIM :

- ACTORAL, association qui porte le festival de théâtre ACTORAL centré autour des nouvelles écritures contemporaines. Ce festival était auparavant porté par MONTÉVIDÉO, et une association ACTORAL indépendante a été créée en 2007 à la demande des collectivités et de l'Etat. Le festival est dirigé artistiquement par le metteur en scène, auteur et scénographe Hubert Colas.*
- L'association DIPHTONG, compagnie de théâtre dont la vocation est de créer et diffuser des spectacles de théâtre contemporain.*

Créée en 1982, elle est dirigée par le metteur en scène, auteur et scénographe Hubert Colas, et installée depuis 1992 à Marseille.

- *MONTÉVIDÉO, association cofondée par DIPHTONG et le GRIM en 2000, qui gère et coordonne le lieu et mène des projets autonomes autour des écritures contemporaines (soirées lecture, résidences...).*

- MONTÉVIDÉO : un outil de mutualisation d'un espace de travail et de création

Les structures GRIM et DIPHTONG ont décidé de partager un lieu de création et de diffusion commun dans un souci d'économie de frais de fonctionnement, effectivement, elles n'auraient pu bénéficier d'un tel outil de travail de manière isolée.

Les économies réalisées sur les coûts de fonctionnement sont directement affectées au budget artistique du GRIM ce qui lui permet de remplir au mieux ses missions de développement des projets artistiques et d'accompagnement des artistes invités à MONTÉVIDÉO et hors les murs, telles qu'elles sont décrites dans les conventions annuelles entre les collectivités publiques et le GRIM.

Il existe une répartition des espaces : DIPHTONG bénéficie de l'espace du Studio Théâtre pour ses activités de résidences et de création et le GRIM du Studio Musique pour ses activités de résidences, création et de diffusion.

En outre, certains espaces sont communs aux quatre associations: les bureaux sont partagés (open space), le hall en tant que lieu de convivialité, le centre de ressources et également les neuf logements pour les artistes.

Il existe une convention de répartition de frais annuelle entre les quatre structures hébergées dans le lieu MONTÉVIDÉO :

- *qui fixe les quote-parts du loyer, des fluides (électricité, gaz, eau), de la location des photocopieurs et de la machine à affranchir et enfin le partage des charges salariales liées à la mutualisation du poste du régisseur technique du lieu ;*

- *qui stipule que les frais variables (maintenance informatique, fournitures, photocopies, etc...) sont partagés en fonction des consommations réelles de chacune des structures.*

- *Utilisation des subventions publiques : il n'y a pas de moyens partagés entre les structures hébergées par MONTÉVIDÉO*

Chaque association est autonome et utilise les subventions de fonctionnement des collectivités publiques et de l'Etat au titre de leurs

activités et buts propres, comme elles le faisaient avant le partage des locaux de MONTÉVIDÉO. Par conséquent, il n'y a pas de partage des moyens financiers.

Ainsi, le GRIM n'organise pas de festival en commun avec les autres structures hébergées par MONTÉVIDÉO ; la seule manifestation coproduite (encadrée juridiquement par une convention de coproduction) a été celle de la soirée de la Fête de la Musique en juin 2013 (tenue d'un DJ set et d'un concert).

En outre, Les Mercredis de MONTÉVIDÉO sont des rendez-vous hebdomadaires programmés à tour de rôle par les associations résidentes. Ces rendez-vous se font en lien avec la musique et les écritures contemporaines. Y sont proposés des lectures, concerts, projections, sorties de résidence, rencontres, débats, ... Ils sont un espace de rencontre privilégié entre artistes et spectateurs.

- Le personnel du GRIM

Le GRIM rémunère trois salariés à temps plein :

- une administratrice ;*
- une chargée de communication et des relations presse ;*
- un chargé de développement, de recherche et de médiation culturelle.*

Le GRIM ne mutualise pas son personnel, ce dernier est strictement affilié aux projets et activités du GRIM.

Par ailleurs, Jean-Marc Montera assure ses fonctions de Directeur Artistique du GRIM et de co-directeur de montévidéo à titre bénévole et à mi-temps dans la mesure où son activité principale est celle d'artiste musicien.

- Indépendance comptable, fiscale et juridique

Dans un souci d'indépendance en matière comptable et fiscale, le GRIM possède un Commissaire aux comptes et un cabinet d'expertise comptable différents des autres structures hébergées par MONTÉVIDÉO.

Enfin, le Conseil d'Administration du GRIM possède des membres différents des autres Conseil d'Administration de DIPHTONG, ACTORAL ET MONTÉVIDÉO.

Afin d'être représenté au Conseil d'Administration de MONTÉVIDÉO, seul le Président du GRIM est présent au Conseil d'Administration de MONTÉVIDÉO où il occupe la fonction de Trésorier.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION MONTÉVIDÉO

L'association MONTEVIDEO a été créée en le 14 septembre 2000. Elle a été co-fondée par DIPHTONG et le GRIM et est dirigée depuis sa création par Hubert Colas, directeur artistique de la compagnie DIPHTONG (Théâtre) et Jean-Marc Montera, directeur artistique du GRIM (Musique).

A sa création, il a été précisé dans l'ARTICLE 2 - Objet, des statuts de l'association :

« Il est préalablement rappelé que les associations Diphtong et GRIM domiciliées : 3 impasse montévidéo, 13006 Marseille, ont conçu un projet de Centre de Création Contemporaine. elles ont effectué les démarches nécessaires afin de disposer du bâtiment : 3, impasse montévidéo, 13006 Marseille, en assurer l'aménagement, le financement et l'animation pour ce Centre.

L'association a pour but l'exploitation de ce bâtiment pour y organiser toutes manifestations artistiques et culturelles et toutes activités directement ou indirectement liées à cet objet social.

Un règlement intérieur définira les conditions de répartitions des lieux des activités et des coûts entre les deux associations (...).»

A ce jour Montévidéo est un lieu de monstration et de résidences d'artistes ouvert au public tout au long de l'année, ainsi que le lieu de travail des associations DIPHTONG, GRIM et ACTORAL. C'est un espace de travail mutualisé qui développe et finance par ailleurs un projet artistique propre dédié à la promotion et à la diffusion des écritures contemporaines.

** * **

1/ Présentation des 4 structures associatives présentes à MONTÉVIDÉO

Le lieu MONTÉVIDÉO héberge aujourd'hui 4 associations culturelles :

L'association DIPHTONG, compagnie de théâtre dont la vocation est de créer et diffuser des spectacles de théâtre contemporain. Créée en 1988, elle est dirigée par le metteur en scène, auteur et scénographe Hubert Colas, et installée depuis 1992 à Marseille.

Le GRIM, association de musiciens, créée en 1978. Fondée par Jean-Marc Montera, sa vocation est de mener une activité de création, de diffusion et de formation dans le domaine de l'improvisation et des musiques expérimentales et novatrices, à MONTEVIDEO et dans d'autres lieux culturels, en Région PACA et en France. Le GRIM se définit comme la «scène musicale de montévidéo» et y développe sur son propre budget de

fonctionnement une programmation dédiée aux musiques nouvelles (improvisées, expérimentales et actuelles).

ACTORAL, association qui porte le festival de théâtre ACTORAL centré autour des nouvelles écritures contemporaines. Ce festival était jusqu'en 2007 porté par MONTÉVIDÉO. Puis, une association indépendante portant le nom d'ACTORAL a été créée en 2007 à la demande des collectivités et de l'Etat.

MONTÉVIDÉO, association co-fondée par DIPHTONG et le GRIM en 2000, qui gère et coordonne le lieu, et mène des projets autonomes autour des écritures contemporaines (soirées lecture, résidences...). Son budget artistique est entièrement dédié aux écritures contemporaines.

2/ Historique et enjeux de la création de MONTÉVIDÉO

Montévidéo est le lieu de travail de deux artistes installés à Marseille.

A la fin des années 1990, Hubert Colas, metteur en scène, auteur et directeur artistique de Diphtong Cie et Jean-Marc Montera, musicien et directeur artistique du GRIM, associent leurs efforts en vue d'investir un espace de travail commun, quelques 10 ans après la création de Diphtong Cie (1988) et 20 ans après celle du GRIM (1978).

Après plusieurs mois de recherches d'un espace de travail à Marseille, ils tombent d'accord sur le site de l'actuel «MONTÉVIDÉO», qui présente les dispositions nécessaires pour réunir ces deux entités et leur permettrait de développer leurs projets dans des conditions de travail optimales et adaptés à leurs pratiques respectives.

En septembre 2000, avec l'aval de la Ville de Marseille et du Ministère de la Culture, une tierce association est créée : MONTÉVIDÉO.

La création de l'association doit permettre de clarifier les prérogatives de chacune des associations afin :

- d'éviter la confusion dans l'utilisation faite des moyens financiers mis à disposition de chacune des structures ;*
- d'éviter que le développement du lieu et les charges qui sont induites par son développement ne mettent en péril les associations fondatrices ;*
- de pouvoir identifier un interlocuteur unique dans une perspective de réalisation de travaux d'aménagement et d'investissement sur le site.*

Puis, dès 2001, en parallèle de leurs activités artistiques de création développées à montévidéo, Hubert Colas et Jean-Marc Montera organisent le projet artistique propre de MONTÉVIDÉO. Ils conçoivent MONTÉVIDÉO comme un lieu favorisant la création, la recherche, le décloisonnement des disciplines artistiques, par le biais de partenariats rapprochant des domaines

d'activité aussi divers que complémentaires : il s'agit de construire un « laboratoire de la création artistique ».

Depuis lors, MONTÉVIDÉO devient un lieu de résidence d'artistes et d'auteurs et propose une programmation ouverte au public dédiée aux écritures contemporaines. Les activités autour des musiques improvisées, expérimentales, et musiques actuelles y sont programmées par le GRIM.

Un lieu collectif qui s'est doté d'outils de gestion et d'objectifs artistiques propres

Le souci de MUTUALISATION DES ESPACES ET DES OUTILS DE TRAVAIL pré-existe au projet de création de l'association MONTÉVIDÉO, avec un double objectif :

1 / Diminuer le coût de fonctionnement des associations présentes à MONTÉVIDÉO.

2 / Disposer d'outils de travail dont aucune des associations ne pourraient bénéficier de manière isolée.

Les structures DIPHTONG et GRIM ont décidé de partager un lieu de création et de diffusion commun dans un souci d'économie de frais de structure et elles n'auraient pu bénéficier d'un tel outil séparément.

Originellement MONTÉVIDÉO était dédié aux travaux des deux structures DIPHTONG et GRIM et à leurs deux directeurs. C'est la configuration du lieu, son architecture, qui a favorisé son ouverture aux jeunes auteurs ainsi qu'aux artistes.

Il existe une répartition des espaces : DIPHTONG bénéficie de l'espace du Studio Théâtre pour ses activités de résidences et de création et le GRIM du Studio Musique pour ses activités de résidences, création et de diffusion.

En outre, certains espaces sont communs : les bureaux sont partagés (open space), le studio 3 (stockage de matériel), le hall en tant que lieu de convivialité, le centre de ressources et également les 9 logements pour les artistes.

Utilisation des subventions publiques : chaque association établit et gère son budget en fonction de ses activités et prérogatives propres

Chaque association est autonome financièrement et utilise les subventions de fonctionnement et d'actions des collectivités publiques au titre de ses activités artistiques propres. Par conséquent, il n'y a ni partage des demandes d'aides financières, ni partage de ces mêmes aides.

Il n'y a pas de festival organisé en commun entre les structures de MONTÉVIDÉO, la seule manifestation coproduite entre GRIM, DIPHTONG et MONTEVIDEO en 2013 (encadrée par une convention de partenariat) a été la soirée de la Fête de la Musique (un DJ set + un concert).

Par ailleurs, depuis 2013, Les Mercredis de MONTÉVIDÉO sont des rendez-vous hebdomadaires programmés à tour de rôle par les associations résidentes. Ces rendez-vous se font en lien avec les écritures contemporaines et la musique. Y sont proposés des lectures, concerts, projections, sorties de résidence, rencontres, débats, ... Ils sont un espace de rencontre entre artistes et spectateurs.

Il existe une convention de répartition de frais annuelle entre les structures, qui fixe les quotes-parts entre GRIM, DIPHTONG et MONTEVIDEO selon trois catégories de charges à répartir, en particulier les charges fixes refacturées de manière conventionnelle : le loyer, les fluides (électricité, eau, gaz), les charges salariales liées à la mutualisation du poste de régisseur technique, la location des photocopieurs, la location de la machine à affranchir. Cette convention fixe le montant annuel de la participation financière de DIPHTONG et du GRIM au budget de MONTÉVIDÉO.

Les frais variables (maintenance informatique, fournitures, photocopies, etc...) sont partagés en fonction des consommations réelles entre les 4 structures résidentes de MONTÉVIDÉO : GRIM, DIPHTONG, MONTEVIDEO et ACTORAL.

Conseil d'Administration et Directeurs de MONTÉVIDÉO

Le Conseil d'Administration de MONTÉVIDÉO est composé de membres du conseil d'administration de Diphtong et du GRIM afin de rendre compte administrativement de la nécessité pour les structures fondatrices d'être représentées au sein du Conseil d'Administration. En 2013, le conseil d'administration était composé de la manière suivante :

- *2 représentants du Conseil d'administration de Diphtong Cie,*
- *1 représentant du Conseil d'administration du GRIM,*
- *3 personnalités issues de la société civile.*

Les fonctions de co-directeur de MONTÉVIDÉO doivent être entendues de la manière suivante. C'est au titre de leur fonction de directeurs artistiques de DIPHTONG et du GRIM, structures fondatrices de MONTÉVIDÉO que MM. Colas et Montera sont co-directeurs de MONTEVIDEO. La fonction de co-directeur de MONTEVIDEO ne fait l'objet d'aucune rémunération.

Le personnel de MONTEVIDEO

En 2013, le personnel de montévidéo était composé :

- *d'un administrateur, qui a la charge de la gestion associative, administrative et financière du lieu d'une part, et de la coordination de l'ensemble des activités se déroulant à MONTEVIDEO d'autre part ;*
- *d'un régisseur technique, qui a la charge de l'accueil technique des résidences et formes artistiques programmées, de l'entretien du matériel technique et des problématiques techniques des espaces de travail et de résidence ;*
- *d'un agent d'entretien.*

Nous précisons que ces trois postes sont sous contrat et salariés directement par MONTEVIDÉO.

Un poste de comptable est mis à disposition de MONTEVIDEO à temps partiel et à titre gratuit par l'association DIPHTONG sous réserve du remboursement strict des seuls frais engagés, c'est à dire le coût employeur (salaires, primes et avantages divers, charges sociales patronales, congés payés), et les éventuels remboursements de frais professionnels.

Indépendance comptable, fiscale et juridique

Conformément aux obligations en matière comptable et fiscale, MONTEVIDEO fait appel à un Commissaire aux comptes et à un cabinet d'expertise comptable.

J'ose espérer, Monsieur le Premier président de la Cour des comptes, que ces précisions vous permettront de dissiper le malentendu qui semble sous-tendre les projets d'inserts relatifs à l'association MONTEVIDÉO, et de modifier les extraits nous concernant en conséquence. Ainsi, nous vous saurons gré de ne pas mentionner l'existence d'un festival organisé en commun entre les associations MONTEVIDÉO, DIPHTONG, GRIM et ACTORAL, ni le manque de transparence des flux financiers existant entre les structures, puisque l'ensemble de ces flux sont tous clairement fléchés au moyen de conventions de répartitions de frais ou de mise à disposition de personnel.

Nous attirons enfin votre attention sur le fait qu'en matière de mutualisation, les associations MONTEVIDEO, DIPHTONG et GRIM ont anticipé les demandes formulées aujourd'hui par les collectivités locales et l'État, en conséquence de la réduction des aides publiques allouées aux structures culturelles. Les outils de fonctionnement et de gestion mis en place, qui à première vue vous semblent complexes, ne sont que la traduction en actes administratifs et financiers de ce souci de mutualisation. Il ne saurait nous être reproché d'avoir anticipé et mis en place ce qu'il est demandé aux structures artistiques et culturelles de faire aujourd'hui.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION
DÉPARTEMENTALE DES CHASSEURS DES BOUCHES-DU-RHÔNE**

Je souhaite utiliser mon droit de réponse aux différentes observations que vous avez formulées.

Subventionné à hauteur de 170 000 € en 2009, cette association avait confié à une société anonyme, dirigée par le président de la Fédération, la réalisation de la revue Chasser en Provence, facturée 80 000 € en 2006 à l'association sur la base d'une facture non conforme à la réglementation. Cette société a été remplacée en 2007 par une association du même nom, chargée de la même mission et également présidée par le président de la Fédération.

Une EURL a été créée, sur les conseils d'un éminent cabinet d'avocats du nom de (...), pour gérer la revue car c'était une activité taxable à la TVA et la Fédération ne pouvait pas prendre le risque d'entrer dans le champ d'application de la TVA sur ses autres activités. La société avait aussi comme objectif de demander l'agrément CPPAP.

La Fédération Départementale des Chasseurs des Bouches du Rhône était l'associé « unique » de l'EURL Chasser en Provence, le président était donc « de fait » le représentant de la personne morale et n'a jamais perçu aucune rétribution ni aucun remboursement de frais.

C'est lorsque le nouvel Expert Comptable a interrogé la Fédération sur les raisons d'une EURL qu'il a indiqué qu'une Association aurait pu tout aussi bien faire l'affaire. C'est la raison pour laquelle une association a donc été créée, pour conserver et protéger le titre de la revue « Chasser en Provence » car même si le dépôt légal du titre auprès de l'INPI était possible, il se serait avéré très onéreux. Par ailleurs, devant le coût et la surcharge de responsabilité et de travail générés, il a été décidé d'externaliser totalement la confection du journal. Il est bon aussi de rappeler que les personnes morales de l'association n'ont jamais perçu aucune rétribution ni aucun remboursement de frais.

Le fait qu'une facture ait été émise et qu'elle soit « non conforme » à la réglementation n'enlève rien au fait que toutes les opérations ont été régulières. Il est regrettable que l'accent soit « lourdement » mis sur la forme ce qui occulte le fond et donne une image trouble de la situation.

L'audit réalisé en 2011 n'a pas relevé ces risques de gestion intéressée et n'a pas tiré toutes les conséquences des nombreuses irrégularités attachées au fonctionnement de la FDC : production incomplète des comptes.

Là encore, on appuie sur la forme et non le fond. Un audit a été réalisé et n'a révélé aucune irrégularité. Il manquait effectivement les annexes qui restent vierges et sont de fait souvent « zappées » par les associations. Mais cela n'a rien enlevé aux résultats des contrôles des différents intervenants anciens et actuels (Expert Comptable, Commissaire aux comptes, Contrôle supplémentaire à la demande du Conseil Général par le Cabinet (...), Enquête de gendarmerie).

« comptabilisation erronée des subventions d'investissement ».

Il a été reproché que le fléchage des subventions d'investissement n'a pas été porté à la connaissance sur le bilan comptable. Toutefois, il suffit de consulter les charges de fonctionnement et d'investissement pour s'apercevoir du contraire et vérifier que lesdites subventions ont été utilisées conformément à leur objet

Il n'y a jamais eu de reversement irrégulier de subventions aux sociétés de chasse communales. En effet, il a toujours été dans les attributions de la Fédération d'allouer à ces dernières une enveloppe d'aides de 250 000 euros, ce qui fait l'objet d'une délibération prise par le Conseil d'Administration de cette même Fédération en 1979. Là encore, c'est une absence de fléchage qui est en cause et si on prend la peine de vérifier sur le fond, on peut constater qu'aucune subvention concernée par le présent rapport n'a été reversée aux sociétés de chasse communales. C'est la raison pour laquelle le Cabinet (...) a conclu à un indicateur orange, non suspensif.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU THÉÂTRE DE LENCHE

Dans son Rapport concernant les subventions aux associations, la Cour des comptes écrit que les ressources du Théâtre de Lenche sont composées à 97 % de subventions publiques en 2010.

C'est en effet le cas si on prend en considération le budget général géré par l'association, dans lequel figure la Fête du Panier, organisée par le Théâtre de Lenche, missionné par le Conseil Général des Bouches-du-Rhône à cet effet et offerte gratuitement à la population marseillaise.

Le budget spécifique de la Fête du Panier – qui n'a aucune recette propre – est en effet constitué essentiellement d'une importante subvention départementale et d'un peu de Mécénat privé.

Mais si on isole dans ce fonctionnement général ce qui concerne seulement l'activité ordinaire du Théâtre de Lenche, c'est-à-dire si on en retire les charges et produits de la Fête du Panier, le montant total des subventions publiques ne représente plus que 79 % du budget global, ce qui est conforme à la plupart des structures culturelles comme la nôtre.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ORCHESTRE RÉGIONAL
AVIGNON PROVENCE**

L'Orchestre Régional Avignon Provence était en liquidation, puis sous sauvegarde de justice encore au 1er janvier 2009. C'est à partir de cette date qu'à la demande de l'ensemble de nos tutelles, État, Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Département de Vaucluse et Ville d'Avignon, nous avons mis en place un projet artistique et pédagogique sur les trois années à venir.

Il est évident qu'à la période à laquelle l'inspection s'est présentée, les missions prévues n'étaient pas encore atteintes, nous avons dû mettre progressivement en place le projet artistique et pédagogique correspondant à celui d'un orchestre symphonique et régional avec une mission lyrique auprès d'un opéra.

Permettez-moi de revenir donc sur l'essentiel des points que vous mettez en exergue.

III – Le suivi : des contrôles à renforcer

A. Les conventions : un outil peu et mal utilisé

A l'époque du contrôle, l'orchestre était en pleine restructuration, les conventions étaient toutes en renégociation.

A ce jour, l'orchestre a signé ces conventions avec l'État – Ministère de la Culture et de la Communication, la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le Département de Vaucluse, la Communauté d'Agglomération du Grand Avignon et la Ville d'Avignon, et entre autres la convention triennale d'objectifs.

Par ailleurs, les statuts de l'association ont été modifiés (objet, siège, statuts et titre de l'association).

B. Une obligation de rendre compte largement méconnue

1/ une information financière lacunaire

2/ des rapports d'activités inconsistants

L'orchestre est sorti de sa période de sauvegarde. Tous ces outils existent et nous avons fourni à l'ensemble de nos tutelles, des rapports d'activités précis avec le détail des prestations lyriques, symphoniques, concerts décentralisés en région et actions culturelles.

La saison 2009-2010 qui a fait l'objet de cette inspection, était la saison de restructuration de l'orchestre, votée par les tutelles en mai 2009. Rien que sur le premier semestre, il n'y avait pratiquement aucune activité.

Il est évident qu'il faut prendre en compte la réorganisation et la renaissance de l'orchestre à partir de la saison 2011-2012.

A ce jour, l'orchestre a une activité lyrique qui correspond à environ 40% de son temps de travail, une politique vers les jeunes publics qui touche aujourd'hui plus de 24 000 jeunes, une politique de concerts décentralisés très significative, des enregistrements phonographiques avec une nouvelle collection de comédies musicales et opéras aux éditions Actes Sud et que l'orchestre, malgré ces difficultés, s'est déplacé sur deux tournées internationales à la demande de l'Institut de France et du Ministère des Affaires Etrangères (Corée du Sud et Inde – cette dernière a fait l'objet d'une subventions exceptionnelle du Conseil Régional Provence-Alpes-Côte d'Azur).

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ASSOCIATION
LA VARAPPE DÉVELOPPEMENT**

Concernant les griefs faits par la Cour des Comptes aux collectivités territoriales, et plus particulièrement au CG13, de ne pas avoir défini de critère de sélection précis, ni mis en place des modalités d'instruction garantissant un traitement objectif et transparent des dossiers, donnant lieu à des subventions dans un secteur associatif organisé en réseaux complexes, assorties de conventions multiples permettant la mutualisation, opacifiant les factures internes et dispersant l'identité des organes dirigeants ainsi que les activités.

L'association LA VARAPPE Développement intervient dans le domaine de l'Insertion par l'Activité Économique, en favorisant la mise en œuvre de structures d'insertion conformément à l'article L. 5132-1 du code du travail en mettant en œuvre de Chantiers et Ateliers d'Insertions (ACI) des Entreprises d'Insertion (EI) et une Entreprise de Travail Temporaire d'Insertion (ETTI).

Contrairement aux remarques formulées par la CC, dans le domaine de l'insertion des règlements très précis organisent l'intervention de l'État au niveau de la conception des projet, de la planification, des conditions d'intervention financière des collectivités territoriales et plus particulièrement du CG13, de la régularité de l'adéquation des sommes utilisées et du respect des objectifs dans le cadre d'un contrôle a posteriori, conduisant à un renouvellement de conventionnement.

Précisément, l'association LA VARAPPE Développement, conformément à son objet, permet grâce à la mutualisation des services administratifs et financiers de chacune des associations EVOLIO, de veiller aux critères de sélection des territoires pour développer ses chantiers sur des zones référencées comme prioritaires en raison des difficultés sociales rencontrées, de s'assurer du respect du cadre réglementaire dans lequel évolue les associations EVOLIO, de contrôler l'exécution conforme des objectifs, dont un compte rendu d'exécution justifie de la transparence totale des dossiers.

La division des actions d'insertion de chacune des 4 associations EVOLIO résulte, d'une part du respect des dispositions réglementaires et, d'autre part, de la nécessité d'individualisation des réponses apportés par les associations en fonction des particularités des quartiers de Marseille.

Enfin, la mutualisation des moyens génère la mise en place de conventions inter-associations, déclarées au commissaire aux comptes qui rédige un rapport spécial soumis à l'approbation de l'assemblée générale. Cette mutualisation a permis tout à la fois de diminuer le coût des missions d'insertion tout en permettant aux services de l'État d'opérer un contrôle

strict des opérations depuis la conception jusqu'à la fin des missions proposées et subventionnées par le Conseil Général.

L'activité de l'association La Varappe Développement et de l'association Évolio semble toujours mal comprise dans la mesure où le conventionnement de ces structures est avant tout réalisé par l'État et que les collectivités dont le CG13 n'intervient qu'à posteriori pour le financement partiel du projet concernant les bénéficiaires du RSA.

Il apparaît inconvenant de placer les commentaires de l'action que mène l'association La Varappe Développement et l'association Évolio à l'intérieur du chapitre traitant de l'opacité des comptes et des structures, faisant peser des risques liés aux insuffisances de contrôle à priori dans les collectivités territoriales et en particuliers de celles du CG13.

De même la présentation de l'association La Varappe Développement et l'association Évolio ne peut être inclut dans le chapitre très subjectif « la sélection des demandes, un processus mal encadré » car les actions portées par les associations sont préalablement étudiées et encadrées par le CDIAE (articles L. 5132-3-4 et suivant du code du travail dans sa version applicable au moment des faits).

En outre, les sommes allouées pour les différents chantiers d'insertion en 2005 (représentant approximativement 185 000 €) est calculée en fonction du nombre de bénéficiaires du RSA susceptible d'être salarié dans le cadre de ces chantiers.

La réalité du service fait déclenchant la finalisation du paiement est contrôlée par les services du CG13 au terme de la convention annuelle.

Ces subventions sont donc affectées aux salariés bénéficiaires du RSA. En l'absence de salariés, les associations ne reçoivent aucune subvention ni aide.
