Institutional Repository - Research Portal
Dépôt Institutionnel - Portail de la Recherche
researchportal.unamur.be
University of Namur

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Associations et subventions

De Roy, David

Published in:
Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique (U.L.B.)

Publication date:
2002

Document Version
le PDF de l'éditeur

Link to publication

Citation for pulished version (HARVARD):
De Roy, D 2002, 'Associations et subventions: la quadrature du cercle ?', *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique (U.L.B.)*, numéro 6, pp. 117-131.

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Download date: 30. Jun. 2025

Pyramides

6 (2002)
Acteurs associatifs et politiques publiques

David De Roy

Associations et subventions : la quadrature du cercle ?

Avertissement
Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.
Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.
Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

revues.org

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique
David De Roy, « Associations et subventions : la quadrature du cercle ? », *Pyramides* [En ligne], 6 | 2002, mis en ligne le 28 septembre 2011, consulté le 03 octobre 2016. URL : http://pyramides.revues.org/449

Éditeur : Centre d'études et de recherches en administration publique
http://pyramides.revues.org
http://www.revues.org

Document accessible en ligne sur :
http://pyramides.revues.org/449
Document généré automatiquement le 03 octobre 2016. La pagination ne correspond pas à la pagination de l'édition papier.
© Tous droits réservés

David De Roy

Associations et subventions : la quadrature du cercle ?

Pagination de l'édition papier : p. 117-134

1 Parmi les techniques qui permettent de nouer un lien étroit entre les pouvoirs publics et le monde associatif, l'octroi de subventions occupe assurément une place remarquée. Sans s'attacher à examiner ici toutes les caractéristiques du rapprochement entre le pouvoir subsidiant et l'association bénéficiaire, l'observateur est frappé d'emblée par la différence entre les conceptions respectives qui semblent animer les deux parties au partenariat : fer de lance de certaines politiques pour les pouvoirs publics et mode d'action leur permettant d'assurer la concrétisation d'objectifs d'intérêt général, la subvention représentera aux yeux des membres et sympathisants d'une association la reconnaissance « publique » des mérites de celle-ci ou de la cause qu'elle sert ; aux responsables et animateurs de ces associations, elle apparaîtra comme l'assurance de répondre, à tout le moins partiellement, aux aléas du financement. Sans doute compatibles dans une certaine mesure, ces deux approches se heurtent parfois ; l'équilibre entre les préoccupations qu'elles reflètent peut se révéler précaire. Ainsi, ne doit-on pas, par exemple, se montrer surpris de voir succéder à l'enthousiasme de bénéficier d'une aide publique substantielle, le cauchemar suscité par certaines contraintes dont se trouve affecté le fonctionnement de l'association, précisément à raison de cette proximité avec les pouvoirs publics.

2 Cette contradiction nous a incité à nous interroger sur ce lien entre associations et pouvoirs publics, que permet d'établir la technique de la subvention. Il ne saurait évidemment être question, dans les limites imparties à cette contribution, d'envisager de manière exhaustive ce mode d'action administrative qui, quoique très répandu, n'en reste pas moins fort peu étudié ce jour.

3 Après un bref rappel conceptuel, nous décrirons quelques contraintes qui touchent les organismes bénéficiaires d'aides publiques, pour tenter d'en dégager une appréciation plus générale qu'inspire aujourd'hui cette pratique.

Approche conceptuelle

1. La subvention : notion et caractéristiques

4 Parmi diverses définitions de la subvention[1], celle qu'en a donnée V. Crabbe, s'inspirant des travaux de J. Boulouis, pionnier en la matière, constituera le point de départ de cette brève approche conceptuelle. Il nous est ainsi proposé de retenir que « la subvention est une intervention financière de personnes publiques au profit de personnes publiques subordonnées ou d'institutions privées, (éventuellement de personnes physiques), pour le financement de certaines activités jugées nécessaires dans l'intérêt public »[2].

5 Pour simple qu'elle puisse paraître, cette définition n'en laisse pas moins se profiler les principaux traits de la subvention. Ces caractéristiques méritent d'être brièvement évoquées.

1.1. La subvention n'est pas une libéralité

6 Avant tout, il apparaît que la subvention n'est nullement une libéralité procédant de la générosité béate d'un pouvoir subsidiant[3] : accordée envue de la poursuite d'une fin d'intérêt général, elle devra être utilisée dans cette seule perspective. La décision d'octroi d'une aide va donc créer, dans le chef de son bénéficiaire, un droit (celui au bénéfice de l'aide), mais également une obligation (celle d'affecter la subvention à la réalisation d'activités convenues) ; cette même décision générera naturellement des droits et obligations correspondants dans le chef du pouvoir subsidiant ; un véritable partenariat va ainsi s'établir entre ces parties ; un lien – plus ou moins étroit selon les circonstances – va ainsi les rapprocher.

1.2. L'intérêt général : valeur cardinale

7 Dans la pratique des subventions, la notion d'intérêt général va véritablement jouer le rôle de valeur cardinale orientant toute initiative. Trois observations gagnent à être formulées.

8 Ainsi, de la conception de l'intérêt général que se fera le pouvoir subsidiant dépendra l'éligibilité d'une activité ou d'une association au soutien public.

9 De même, le recours à la subvention devra apparaître, au regard de l'ensemble des modes d'action des pouvoirs publics, comme le moyen le plus adéquat pour la réalisation d'objectifs ou d'enjeux politiques : c'est précisément parce qu'il se révélera le moyen le plus apte (et, partant, le plus conforme à l'intérêt général) à réaliser certains objectifs que l'octroi de subventions sera choisi de préférence à d'autres techniques (action en régie, marché public, concession de service public, …)[4].

10 Enfin, on rappellera combien l'intérêt général est fluctuant et contraint les autorités publiques à déterminer sans cesse les enjeux qui en relèvent et à classer ceux-ci selon des ordres de priorités en évolution permanente. De cette constatation et du lien nécessaire entre « subvention » et « intérêt général », il se déduit qu'aucune association ne peut raisonnablement prétendre au bénéfice de soutiens publics garantis indéfiniment et inconditionnellement. Le maintien du bénéfice de ces aides reste inévitablement aléatoire.

Typologie des subventions

11 Il ne saurait être question d'envisager, dans le cadre nécessairement limité de la présente contribution, une typologie des subventions et aides publiques, tant sont nombreux les critères qu'il conviendrait de solliciter pour procéder à pareil exercice[5].

12 Ainsi, les subventions seront évidemment distinguées selon leur nature (matérielle, financière, …) ou leurs fondements et régimes juridiques (subventions réglementaires ou facultatives). On peut également les considérer en fonction des catégories de bénéficiaires : administrations publiques, entreprises, personnes physiques ou associations : l'objet de cette étude succincte et la publication dans laquelle elle s'insère limitent évidemment notre approche aux seules associations.

13 Sans doute moins fréquemment utilisé que d'autres, un critère appelle quelques développements : il doit permettre de déterminer différentes catégories de subventions, selon les degrés d'intensité des relations qu'elles font naître entre le pouvoir subsidiant et l'association bénéficiaire. Au regard de ce critère, trois catégories de situations peuvent être identifiées[6].

1. La **première** vise les hypothèses où une association bénéficie d'une subvention peu importante, destinée à soutenir une activité ponctuelle ou à couvrir une charge de fonctionnement précisément identifiée[7] : tant l'aide que le projet à la concrétisation duquel elle sera affectée n'ont qu'une incidence très limitée sur les ressources et le courant ordinaire d'activitésde l'organisme bénéficiaire. Par ce caractère anecdotique, l'aide n'affectera nullement le fonctionnement de l'association, pour laquelle elle représentera une ressource parmi bien d'autres. Nous ne nous y attarderons pas .
2. A l'opposé, la **deuxième** catégorie est celle où l'octroi de subventions ne représente en réalité qu'un transfert de fonds d'un pouvoir subsidiant vers une association qui n'en constitue que l'émanation ou le prolongement. Cette pratique qui procède d'un phénomène plus général de « décloisonnement » de l'administration[8], s'est traduite par l'apparition de nombreux « satellites » des pouvoirs publics, qui revêtent souvent une forme de droit privé[9] et affichent une certaine autonomie organique à l'égard de ces pouvoirs publics[10] : cette forme et cette autonomie leur permettent d'assortir leur action d'une plus grande souplesse[11], alors que l'action dans les sphères administratives traditionnelles est généralement synonyme de lourdeur et de complexité[12]. Malgré cette autonomie et le souci de garantir à leur action cette plus grande souplesse, ces organismes restent fort proches des pouvoirs publics traditionnels : ceux-ci sont souvent à l'origine de leur création, leurs représentants participent aux organes d'administration et de gestion ; enfin, ces « satellites » contribuent généralement à assurer des missions d'intérêt général qui les associent à l'action des pouvoirs publics. Pour éminemment intéressante qu'elle soit, parce que révélatrice de certains modes de fonctionnement de

l'administration contemporaine, cette deuxième catégorie de subventions est souvent étrangère à la participation du secteur associatif à l'action des pouvoirs publics, puisqu'en pareille hypothèse, seul l'emprunt de la forme juridique de l'a.s.b.l. (en Belgique) ou de l'association « Loi de 1901 » (en France) incite quelque rapprochement avec le monde associatif[13].

3. Enfin, occupant une position intermédiaire, un **troisième** cas de figure retiendra davantage l'attention : on y discerne des associations créées à l'initiative de personnes privées qui en composent du reste les organes, bénéficiant d'importantes subventions desquelles elles retirent la majeure partie de leurs ressources, et dont une part significative de l'activité consiste en la réalisation d'objectifs d'intérêt général, déterminés dans le cadre et à la faveur des relations avec le pouvoir subsidiant. Dotées d'une réelle autonomie organique, ces associations n'en révèlent pas moins une proximité évidente avec les pouvoirs publics, particulièrement pour ce qui concerne leur financement. Les publications récentes de la Cour des comptes de Belgique, auxquelles le lecteur se référera avantageusement, ont révélé quelques exemples intéressants de subventions relevant de cette troisième catégorie : on relèvera ainsi, notamment, une convention-cadre entre la Région wallonne et l'a.s.b.l. Institut Jules Destrée, par laquelle cette association, en contrepartie d'une subvention annuelle de 6 millions de francs, « s'engage à mener plusieurs actions visant à assurer la défense et l'illustration de l'identité wallonne tant en Wallonie qu'à l'étranger »[14] ; il y a également lieu d'épingler la convention-cadre entre la Région wallonne et l'a.s.b.l. Office des produits wallons, par laquelle cet organisme s'engage, en contrepartie d'une subvention annuelle de 11 millions, « à assurer diverses publications […], à animer des vitrines locales de promotion et de diffusion auprès des consommateurs des productions agricoles, horticoles et agro-alimentaires wallonnes et à participer, dans la même perspective, à des manifestations locales »[15].

Des contraintes

1. Le contrôle des associations subventionnées

14 Largement admise dans les sphères des pouvoirs publics où elle est intégrée dans les processus de décision, la pratique du contrôle l'est sans doute beaucoup moins dans le secteur associatif. N'est-elle pas résolument contraire à la liberté d'association ? Les contrôles qui pèsent sur les associations à raison des aides publiques dont elles bénéficient sont cependant importants et généralement présentés comme le revers de la médaille du soutien public.

15 Sans attacher à ces contraintes une importance démesurée, et nous abstenant d'ailleurs de recenser les diverses formes de contrôle[16], nous évoquerons brièvement les contrôles financiers, et particulièrement certains de leurs prolongements souvent méconnus.

16 Diverses législations ménagent la possibilité pour les pouvoirs subsidiants d'exercer des contrôles qui leur permettront de s'assurer de ce que les aides ont bien été affectées à la réalisation des objectifs qu'elles étaient censées soutenir[17]. Rien de très surprenant, dès lors que le principe d'un tel contrôle est ancré dans l'une des caractéristiques fondamentales de la subvention, qui – nous l'avons rappelé précédemment – n'est pas une libéralité, mais se conçoit au regard d'un objectif d'intérêt général : la conformité à cet objectif doit pouvoir être vérifiée ; le contrôle répond à ce souci.

17 De portée relativement limitée lorsque la subvention soutient une activité spécifique[18], le contrôle révélera des dimensions beaucoup plus importantes lorsque l'aide est destinée au soutien du fonctionnement ordinaire de l'organisme ou porte sur des projets représentant la part la plus importante des activités de l'association : dans ce cas, c'est sur l'ensemble de la comptabilité de l'association que porteront les regards du pouvoir subsidiant[19]. Bien plus, les contrôles ne se limitent pas toujours à un examen – fût-il exhaustif – de la situation et des mouvements comptables. C'est alors qu'il s'indique de décrire le rôle particulier que certaines structures de contrôle peuvent être appelées à jouer.

18 Ainsi, l'octroi d'importantes subventions « va parfois de pair avec l'installation d'un comité d'accompagnement (ou comité de projet) constitué de représentants du (ou des) pouvoir(s) subsidiant(s) et investi de pouvoirs considérables[20] : il arrive ainsi que cette structure soit

habilitée à dépasser les limites strictes d'un contrôle comptable de l'emploi des subventions et que – invitée à porter une appréciation en opportunité sur les actions menées par l'organisme subventionné – elle en conditionne le fonctionnement. Sans nécessairement se fondre dans les organes de l'entité, le comité d'accompagnement se voit alors reconnaître la possibilité d'orienter, en fonction de considérations qui ont motivé le subventionnement, certaines décisions prises par les responsables de ces organismes. On est tenté de détecter un important pouvoir de contrainte sur les activités et le fonctionnement des organismes subventionnés »[21].

19 Comme la pratique incite à l'observer, l'impact de ce comité d'accompagnement sur la vie de l'association n'est pas neutre et pourra se traduire par un démembrement du pouvoir d'initiative et de décision dont jouissent les responsables de ces organismes. Sans lui reconnaître une portée excessive[22], force est d'observer combien ce déplacement des centres de décisions des organes de l'association vers des structures périphériques est symbolique et significatif du prix à consentir pour le bénéfice d'aides publiques substantielles.

2. L'assujettissement à la législation relative aux marchés publics[23]

20 Assurant la transposition des directives européennes relatives à la coordination des procédures de passation de marchés publics, les États-Membres ont rendu applicable la législation relative à leurs commandes publiques à certaines entités qui, tout en se distinguant du profil des pouvoirs publics « traditionnels », n'en subissent pas moins une influence particulière de ceux-ci. Tel est particulièrement le cas de la catégorie des organismes de droit public.

21 Les directives européennes définissent l'« organisme de droit public » comme étant :

22 « tout organisme créé pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial **ET** doté de la personnalité juridique **ET** dont soit l'activité est financée majoritairement par l'État, les collectivités territoriales ou d'autres organismes de droit public, soit la gestion est soumise à un contrôle par ces derniers, soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié est désignée par l'État, les collectivités territoriales ou d'autres organismes de droit public »[24].

23 L'organisme de droit public ainsi défini présente donc trois caractéristiques tenant respectivement à la personnalité juridique dont il est revêtu, à l'objet qui lui est assigné, ainsi qu'à une dépendance étroite à l'égard d'autres pouvoirs adjudicateurs. Cette dépendance étroite peut notamment être reflétée par le financement majoritairement assuré par des deniers publics.

24 La pratique révèle que de nombreuses associations subventionnées affichent un profil susceptible de les faire relever de cette notion d'organisme de droit public et, partant, de les considérer comme pouvoirs adjudicateurs et de les assujettir à la législation relative aux marchés publics. Il arrive, en effet, que l'objet de ces a.s.b.l. soit reconnu, implicitement mais certainement[25], comme lié à la satisfaction de besoins d'intérêt général ; la part considérable que peuvent représenter les interventions publiques dans leurs ressources financières, suffit parfois à faire apparaître leur dépendance étroite à l'égard des pouvoirs publics.

25 Les contraintes que fait peser sur ces associations subventionnées leur assujettissement à la législation relative aux marchés publics dépassent de loin les exigences inhérentes au respect d'une législation parmi d'autres. C'est que la passation d'un marché public s'inscrit au terme d'un processus complexe dans lequel l'adoption et la notification des décisions affichent un formalisme particulier, et au cours duquel trouvent à s'exercer de nombreux mécanismes de contrôles. Quoique décrié par d'aucuns, « ce formalisme s'est toujours présenté comme le meilleur adjuvant d'un jeu effectif de la concurrence dont les vertus servent autant les intérêts du pouvoir adjudicateur que ceux des entrepreneurs intéressés par la commande publique »[26]. Sans doute commun à de nombreuses hypothèses d'intervention des autorités publiques, ce formalisme tranche assurément avec la spontanéité et l'enthousiasme qui caractérisent l'engagement des acteurs du monde associatif.

26 Les brefs développements qui précèdent imposent un constat : entre la générosité qui anime certains engagements et la rigueur qu'impose le respect de la législation relative aux marchés publics, le contraste et l'opposition sont évidents. Il n'empêche – et nous l'avons suggéré

par ailleurs[27]– que l'application effective et efficace de cette législation aux associations subventionnées ne se conçoit que pour autant que certains modes d'actions généralement admis dans les sphères administratives déteignent sur le mouvement associatif. Le risque d'assister alors à une dénaturation de certaines de ces associations subventionnées n'est pas minime. Cette problématique ne conduit-elle pas à un conflit entre la soumission à la légalité et l'adhésion à une conception du rôle fondamental joué par les associations dans la gestion des enjeux d'intérêt général ?

3. Les risques

27 D'aucuns se sont attachés à décrire les risques dont se trouvent assortis l'octroi de subventions et leur emploi par les bénéficiaires de ces interventions publiques[28] : risques de « dérapages » sanctionnés pénalement, risques inhérents à la viabilité d'une association dont le financement par des ressources publiques est fréquemment sujet à remise en question, risques liés à une utilisation inadéquate de ces subventions, …

28 Pareille vision apocalyptique gagne – nous semble-t-il – à être relativisée : la répression pénale encadre bon nombre de comportements quotidiens, au regard desquels les cadres normatifs de l'octroi et de l'emploi des subventions n'apparaissent pour autant comme les creusets d'une sévérité particulière. Par ailleurs, les aléas du financement d'associations ne semblent pas fondamentalement différents des soucis de viabilité qui peuvent préoccuper bon nombre d'acteurs économiques.

29 Cela étant, il est vrai que certains risques guettent les responsables et animateurs d'associations, particulièrement au regard des sanctions dont peut se trouver assortie l'utilisation inadéquate de subventions. Une sanction (civile[29] ou pénale[30]) pourra ainsi être infligée au bénéficiaire qui n'aura pas utilisé les aides aux fins pour lesquelles elles ont été accordées. En son principe, ce procédé de sanction apparaît évidemment comme limpide ; dans son application, il l'est sans doute beaucoup moins. C'est ici qu'un constat s'impose : plutôt que de tracer soigneusement la ligne de conduite que le bénéficiaire d'une aide devra s'efforcer de suivre dans l'emploi de la subvention, nombreuses sont les décisions d'octroi qui balisent grossièrement les terrains glissants dans les limites desquels l'utilisation de l'aide s'inscrira. Et l'on se surprend alors à regretter des dérapages et à contempler le jeu de rôle qui mettra aux prises l'animateur d'association enclin à disposer avec enthousiasme de la manne céleste, le pouvoir subsidiant qui se sera abstenu de préciser avec rigueur les conditions d'utilisation de cette aide et, enfin, le juge éventuellement appelé à la rescousse pour agiter le spectre d'un chef d'incrimination et suggérer de la sorte la sanction d'un comportement que l'on avait omis de prévenir. La réalité se distingue parfois avec peine de la caricature…

Appréciation générale

30 L'aperçu sommaire que nous avons donné de certaines contraintes pesant sur les associations subventionnées nous a été suggéré par quelques pratiques et analyses récentes. L'enseignement majeur que nous croyons devoir en dégager n'est, quant à lui, sans doute pas inédit : l'analyse du lien, établi à la faveur de la subvention, entre pouvoirs publics et monde associatif passe par la description d'un phénomène d'intégration, dont l'intensité variera à la mesure de l'importance du soutien public. La principale difficulté que suscite le rapprochement entre pouvoirs subsidiants et associations subventionnées – même si elle gagne sans doute à être relativisée[31] – réside dans la recherche d'un équilibre entre les exigences d'un contrôle des premiers sur les secondes et le souci d'une indispensable autonomie des secondes, sans laquelle la coloration du monde associatif serait bien ternie[32]. Décrit en d'autres termes, ce problème peut être également celui de la rencontre de deux mouvements, contraires, de centralisation et décentralisation.

31 De ce que les considérations déjà émises voici cinquante ans à cet égard par J. Boulouis révèlent toujours une certaine pertinence[33], doit-on en déduire que l'intérêt de la problématique n'a pas évolué et que les administrativistes peuvent aujourd'hui se contenter de coiffer les lauriers conquis par leurs prédécesseurs ? Nous ne le croyons pas. Au cours de ces cinq décennies, en effet, les pratiques d'octroi d'aides publiques ont évolué autant que le contexte

dans lequel elles s'inscrivent. Divers facteurs imposent des approches nouvelles. Parmi bien d'autres[34], on notera combien paraît s'être exacerbée l'opposition entre les conceptions que pouvoirs publics et associations défendent respectivement de la subvention. Mode d'action des pouvoirs publics, les pratiques d'octroi et d'emploi de subventions doivent plus que jamais être considérées au regard des principes de bonne gestion qui ponctuent les manuels de *management* public[35] ; elles doivent s'inscrire dans le cadre d'une action efficace bien plus que dans celui d'une administration généreuse. Paradoxalement, restent intacts, dans le chef des acteurs du monde associatif, les espoirs en cette générosité à laquelle ils lient la viabilité de leurs associations ; pour celui qui observe l'importance de l'emploi généré par le secteur non-marchand, il n'est nullement surprenant que la viabilité d'une association et le maintien du niveau d'emploi constitue en soi un objectif d'intérêt général, indépendamment de la cause que l'association entend servir.

32 Puisse cette approche trop superficielle suggérer, à tout le moins, l'intérêt d'une étude systématique de la technique des subventions…

Notes

1 *Cf.* not. Ph. QUERTAINMONT, *Droit administratif de l'économie – L'interventionnisme économique des pouvoirs publics*, 3e éd., Bruxelles, 2000, p.268 ; J. SALMON, *Les subventions*, Bruxelles, 1976, pp.23-29.

2 V. CRABBE, « La journée administrative de Maestricht (Journées belgo-néerlandaises consacrées à l'étude des subventions comme moyen d'administration) », *Rev. Int. des Sc. Adm.*, 1952, p.287.

3 « Dès l'abord, il faut s'insurger contre une conception dépassée par les faits. L'État n'est pas une œuvre de bienfaisance, consciente de sa supériorité d'essence, qui, dans une démarche paternaliste, se réserve le mérite du « beau geste », consent à accorder sa « bénédiction » financière à quelques bons et loyaux sujets particulièrement méritants et malheureux, soutient, approuve et encourage l'activité désintéressée et profitable à la communauté qui est de nature à obérer des budgets particuliers » (Ed. P. SEELDRAYERS, « Considérations sur la subvention comme mode de gestion administrative », *Rev. Int. des Sc. Adm.*, 1952, p.349).

4 S'agissant notamment de l'intervention des pouvoirs publics dans le domaine culturel et des questions que peut susciter le recours à des modes d'action administrative parfois fort proches (parmi lesquels la technique de la subvention), on se référera utilement à l'étude récente de Fl. LINDITCH, « Le nouveau droit des marchés publics de la culture », *Actualité juridique. Droit administratif*, 2002, pp.210 et suiv. Sur la difficulté de qualifier le soutien public au regard des modes d'action administrative (subvention, marché ou concession-délégation de service public), *cf.* not. D. MOREAU, « les risques de requalification des subventions aux associations en marchés ou en délégations de service public », *Actualité juridique. Droit administratif,* 2002, pp.902-907.

5 *Cf.* not. Th. GUILLOIS, « Associations et subventions », *Revue française des finances publiques*, 1988, p.50 ; Ed.-P. SEELDRAYERS, *op. cit.*, p.353; J. BOULOUIS, « Contribution à l'étude de l'administration au moyen de subventions », *Rev. Int. des Sc. Adm.*, 1952, p.325 et suiv. ; Ph. QUERTAINMONT, *op. cit.*, pp.267-270 ; J. SALMON, *op. cit.*, pp.31-50.

6 Une typologie faisant appel à ce critère des relations entre la collectivité publique et l'association a été proposée par D. LAMARQUE « Le contrôle des associations subventionnées », *Revue française des finances publiques*, 1988, p.114 ; elle aboutit cependant à définir des situations légèrement différentes.

7 Ainsi, pourrait-on considérer que l'hébergement, par le serveur d'une commune, du site internet d'une association active sur son territoire constitue une aide publique grâce à laquelle l'association fait l'économie de frais qu'aurait pu représenter l'hébergement de son site internet. Cf., à ce propos, D. DE ROY, « Regards croisés sur l'offre de services de la société de l'information par les communes », *Revue Ubiquité. Droit des technologies de l'information*, 2002, pp.56-57.

8 *Cf.* not. D. De roy, « Être ou ne pas être … autorité administrative. Vers de nouvelles questions existentielles pour les a.s.b.l. satellites des institutions communales? », *Revue de Droit Communal*, 2002, p.210 ; P. DEMAYE, « Une nouvelle catégorie de personnes morales de droit public : les groupements d'intérêt public », *Petites affiches*, 24 juillet 2001, p.9. A. ALEN et W. DEVROE, *Verzelfstandiging van bestuurstaken in België*, Deventer, 1999 (*Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland – Preadvies*), et J. DUJARDIN, « Verzelfstandiging van gemeentediensten als instrument voor een modern management », *Liber Amicorum Prof. Dr. G. Baeteman*, Deurne, 1997, pp.479-515.

9 Société commerciale ou association sans but lucratif, deux catégories génériques de personnes morales dont plusieurs systèmes juridiques des États-membres connaissent des formes particulières (les a.s.b.l. en Belgique, les associations « Loi de 1901 » en France,…).

10 Ces organismes sont d'ailleurs très souvent dotés d'une personnalité juridique distincte de celle des institutions communales d'où ils émanent.

11 A moins que, dans certains cas, cette souplesse ne dissimule une stratégie d'évitement des législations qui pèsent sur l'action administrative.

12 D. DE ROY, « L'application du droit des marchés publics aux a.s.b.l. subventionnées », *Journal des Tribunaux*, 2001, pp.228-229.

13 Il n'est pas indifférent de relever qu'en France, ces organismes retiennent l'attention au regard de la problématique dite de la « gestion de fait » qui caractérise ces associations « transparentes ». A ce propos, *cf.* not. A. SEVINO, « L'association loi du 1901, la subvention est-elle le prélude à la sanction ? » , *Gazette du Palais*, 2001, pp.1982 et suiv. ; en Belgique, le recours aux a.s.b.l. comme technique de décloisonnement de l'administration est également bien connu, même s'il ne suscite pas nécessairement les mêmes préoccupations. On se référera utilement aux travaux de P. BLONDIAU, « Les a.s.b.l. communales : quels contrôles? », *Mouv. Com.*, 2000, pp.476-484 ; L. DERIDDER, « De publiekrechtelijke VZW onder de loep genomen », *De VZW naar huidig en komend recht*, Bruxelles, 2000, pp.227-244 (*Jura Falconis Libri*); P. LEWALLE, « Les a.s.b.l., moyen d'action des pouvoirs des pouvoirs publics? », *Les A.S.B.L., Evaluation critique d'un succès*, Gand, 1985, pp.249-300 (*Commission Droit et Vie des affaires*); ID, « Les a.s.b.l. communales. Organisation, missions et contrôles », *Adm. Pub. Trim.*, 1986, pp.151-158.

14 Cour des comptes, *152e Cahier d'observations (7e Cahier d'observations adressé au Parlement wallon)*, fasc. Ier, p.37 (*Doc. Parl. wal.*, 92(1995-1996) – N°1).

15 Cour des comptes, *153e Cahier d'observations (8e Cahier d'observations adressé au Parlement wallon)*, fasc. Ier, p.64 (*Doc. Parl. wal.*, 208(1996-1997) – N°1) ; *155e Cahier d'observations (10e Cahier d'observations adressé au Parlement wallon)*, fasc. Ier, pp.49 et s. (*Doc. Parl. wal.*, 425(1998-1999) – N°1).

16 Ainsi, nous n'envisagerons pas les contrôles juridictionnels dont peut faire l'objet l'octroi de subventions. *Cf.* A. SEVINO, *op. cit.*, pp. 1985-1986.

17 En Belgique, ces contrôles sont notamment régis par les articles 55 à 58 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État (pour ce qui concerne les subventions accordées par l'État, les Communautés et les Régions), ainsi que par la loi du 14 novembre 1983 relative au contrôle de l'octroi et de l'emploi de certaines subventions (pour les subventions octroyées par les provinces, les communes et autres institutions « satellites » visées à l'article 1er de cette loi). En France, *cf.* not. la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, ainsi que le Décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques.

18 Dans ce cas, seules les pièces comptables relatives à l'activité subventionnée retiendront probablement l'attention du pouvoir subsidiant.

19 Il est à noter qu'en vertu du nouvel article 17 de la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique relative aux a.s.b.l., telle que modifiée par une loi du 2 mai 2002 (Mon.b., 18 octobre 2002), l'établissement et la présentation des comptes a.s.b.l. devront répondre à des obligations plus contraignantes (traduisant, dans une certaine mesure, un rapprochement avec le régime comptable des sociétés commerciales), mais qui n'assureront pas nécessairement la lisibilité des flux financiers liés à l'emploi de subventions. Un aperçu de ces nouvelles obligations comptables est proposé par J. CHRISTIAENS, « Réforme comptable et d'audit des a.s.b.l. », *Bulletin d'Information des Réviseurs d'Entreprises*, 2002, n°5, pp.4-8.

20 Telles en sont à tout le moins les ambitions, suggérées à la lecture des décisions d'octroi des subventions. L'expérience amène cependant parfois à déchanter : la Cour des comptes a ainsi pu souligner certaines carences dans le fonctionnement de ces comités d'accompagnement ; cfr., à ce propos, le *155e Cahier d'observations (10e Cahier d'observations adressé au Parlement wallon)*, fasc. Ier, pp. 57-58 (*Doc. Parl. Wall.*, 425(1998-1999)–n°1).

21 D. DE ROY, « Être ou ne pas être … autorité administrative. Vers de nouvelles questions existentielles pour les a.s.b.l. satellites des institutions communales? »…, p.214.

22 Surtout lorsque, comme nous venons de le souligner dans une précédente note, le fonctionnement de ces comités d'accompagnement révèle d'importantes carences.

23 Sur cette question, *cf.* not. D. DE ROY, « L'application du droit des marchés publics aux a.s.b.l. subventionnées »…, pp.225 et suiv.

24 *Cf.* l'art. 1er, b), des différentes directives relatives à la coordination des procédures de passation de marchés. Directive 92/50/CEE du Conseil du 18 juin 1992 portant coordination des procédures de

passation des marchés publics de services (*J.O.C.E.*, L 209/1, 24 juillet 1992) ; directive 93/36/CEE du Conseil du 14 juin 1993 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de fournitures (*J.O.C.E.*, L 199/1, 9 août 1993) ; directive 93/37/CEE du Conseil du 14 juin 1993 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux (*J.O.C.E.*, L 199/54, 9 août 1993) ; directive 93/38/CEE du Conseil du 14 juin 1993 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications (*J.O.C.E.*, L 199/84, 9 août 1993). Les directives 92/50, 93/36 et 93/37 ont été modifiées par la directive 97/52/CE du Parlement Européen et du Conseil du 13 octobre 1997 modifiant les directives 92/50/CEE, 93/36/CEE et 93/37/CEE portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services, des marchés publics de fournitures et des marchés publics de travaux (*J.O.C.E.,* L 328/1, 28 novembre 1997) ; la directive 93/38 a été modifiée par la directive 98/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 modifiant la directive 93/38/CEE portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications (*J.O.C.E.*, L 101/1, 1er avril 1998).

25 Au sens où nous avons précédemment proposé de la définir, la subvention, lorsqu'elle vise à soutenir le fonctionnement d'un organisme à raison de l'ensemble de ses activités, traduit ainsi une reconnaissance du caractère d'intérêt général de l'objet statutaire de cet organisme.

26 D. DE ROY, « La dématérialisation des procédures liées aux marchés publics : enjeux, défis et opportunités actuelles », *L'Entreprise et le Droit*, 2001, p.328.

27 D. DE ROY, « L'application du droit des marchés publics aux a.s.b.l. subventionnées »…, pp.228-230.

28 *Cf.* not. A. SEVINO, *op. cit.*

29 Perte du droit au bénéfice de la liquidation des fonds promis ou obligation de remboursement des deniers préalablement versés par le pouvoir subsidiant.

30 Lorsque le comportement sera réprimé, soit parce que le détournement de subvention est érigé en infraction (comme c'est le cas en Belgique par l'article 2, §3, de l'arrêté royal du 31 mai 1933 concernant les déclarations à faire en matière de subventions, indemnités et allocations de toute nature qui sont, en tout ou en partie, à charge de l'État, disposition telle que modifiée par une loi du 7 juin 1994) ou à un autre titre (détournement de fonds publics, par exemple).

31 Nous avons relativisé précédemment la part de risque qui guette les associations à raison des subventions dont elles bénéficient ; nous aurions dû faire de même pour l'analyse des deux autres contraintes pesant sur les associations (rôle des comités d'accompagnement et assujettissement à la législation relative aux marchés publics).

32 Sur la conciliation entre ces intérêts si éloignés, *cf.* D. LAMARQUE, *op. cit.*, p.116.

33 J. BOULOUIS, *op. cit.*, p.331.

34 On peut ainsi noter la diversification des enjeux d'intérêt général, l'évolution de l'image des pouvoirs publics du modèle de l'administration autoritaire vers celui de l'administration négociée, …

35 D. LAMARQUE, *op. cit.*, p.118.

Pour citer cet article

Référence électronique

David De Roy, « Associations et subventions : la quadrature du cercle ? », *Pyramides* [En ligne], 6 | 2002, mis en ligne le 28 septembre 2011, consulté le 03 octobre 2016. URL : http://pyramides.revues.org/449

Référence papier

David De Roy, « Associations et subventions : la quadrature du cercle ? », *Pyramides*, 6 | 2002, 117-134.

À propos de l'auteur

David De Roy
Référendaire près la Cour de cassation et Chercheur aux Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix, à Namur (Faculté de Droit – Centre de recherches Informatique et Droit).

Droits d'auteur

© Tous droits réservés

Résumé

L'octroi d'aides publiques aux associations mêle celles-ci à la gestion de la « chose publique ». Bien que très répandue dans de nombreux systèmes administratifs (notamment en Belgique et en France), cette pratique reste peu étudiée et, perçue différemment par les pouvoirs subsidiants et les bénéficiaires, alimente des conceptions radicalement opposées. L'occasion paraissait donc idéale de réserver, dans l'éventail des facettes que révèle le thème de cette livraison de la Revue *Pyramides*, une place à ce mode d'action des pouvoirs publics.
Une brève approche conceptuelle de la subvention permet d'en rappeler les principales caractéristiques et de suggérer, à la manière d'une typologie, différents degrés de rapprochement entre pouvoirs publics subsidiants et associations bénéficiaires. Dans l'un des cas de figure ainsi identifiés, certaines contraintes – inattendues, mais réelles – que fait peser le soutien public sur ces associations retiennent l'attention et gagnent à être évoquées. Leur analyse succincte révèle le difficile équilibre que doivent assurer les pratiques d'octroi et d'emploi de subventions, entre les impératifs d'une action efficace des pouvoirs publics et le souci de ne pas dénaturer le monde associatif lorsqu'il y apporte son concours.