Comptes
• 44bis, rue Pasquier - 75008 Paris • téléphone : 01.42.93.35.25 • fax : 01.42.93.35.28 • www.cabinet-comptes.com ; courrier@cabinet-comptes.com •
• s.a.r.l. au capital de 45.000 € d'expertise comptable et de commissariat aux comptes • région parisienne • R.C.S. Paris • S.I.R.E.N.E. : 394.245.443 •

La note 48 - décembre 2004

COMPTE RENDU FINANCIER DES ASSOCIATIONS SUBVENTIONNÉES ET ORGANISATION DE COMPTABILITÉ

Introduction

Lorsque l'on utilise le mot de subvention, l'on pense immédiatement à celui de don ou de cadeau et l'on imagine facilement que le donateur n'a pas à se préoccuper de l'usage qu'en fera le bénéficiaire. Mais cette acception ne vaut que dans la vie quotidienne et pas lorsqu'il s'agit d'argent public.

C'est une tradition bien établie que de devoir rendre compte de l'emploi des subventions, que le bénéficiaire en soit une association ou bien encore une entreprise. De ce point de vue, l'évolution réglementaire des dernières années qui a précisé les obligations des bénéficiaires reste dans le droit fil du principe que la pratique avait largement consacré.

Même si des modèles de comptes rendus financiers existent, parce que prévus conventionnellement, ou manquent encore parce qu'ils restent à définir par le pouvoir réglementaire, leur établissement est souvent ressenti comme une lourde contrainte administrative.

La raison principale en est probablement que l'appropriation, par les associations subventionnées, des règles et des moyens de comptabilité reste assez largement à faire.

Les obligations réglementaires de rendre des comptes

Depuis des années, les associations qui reçoivent de l'argent public ont vu leurs obligations comptables se renforcer, qu'il s'agisse de tenir une comptabilité en bonne et due forme, de produire des comptes annuels ou de recourir à un commissaire aux comptes. Cet aspect des obligations comptables des associations n'est pas ici examiné. L'on s'en tiendra aux obligations tenant à justifier de l'usage fait des fonds publics reçus et des documents à produire.

L'article L. 1611-4 du code général des collectivités territoriales, issu du décret-loi du 30 octobre 1935, dispose : « *Toute association, oeuvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée.*

Tous groupements, associations, oeuvres ou entreprises privées qui ont reçu dans l'année en cours une ou plusieurs subventions sont tenus de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité. ».

L'article 14 du décret du 2 mai 1938 organise ainsi les obligations comptables des associations : « *Toute association, société ou collectivité privée qui reçoit une subvention de l'Etat est tenue de fournir ses budgets et comptes au ministre qui accorde la subvention.*

Elle peut en outre être invitée à présenter les pièces justificatives des dépenses et tous autres documents dont la production serait jugée utile.

Tout refus de communication entraînera la suppression de la subvention.

Le président du comité de contrôle financier et le contrôleur des dépenses engagées près le département ministériel intéressé peuvent obtenir communication des documents sus-indiqués. ».

L'on constate, à la lecture de ces textes maintenant anciens que les obligations qui pèsent sur les bénéficiaires de subventions publiques consistent :

- d'une part, à fournir leurs comptes et leurs budgets à l'administration ;
- d'autre part, à accepter son contrôle et, pour l'Etat, à produire toutes justifications utiles.

L'on constate, à la lecture de ces textes qu'il n'est pas opéré de nette distinction entre la production des comptes de l'association à l'administration, l'accès aux pièces justificatives, le contrôle de l'administration et la production de comptes rendus financiers d'utilisation de la subvention. Il faut en conclure que la production de justification que ces textes prévoyaient visait aussi la confection de ce

compte rendu financier, considéré comme une pièce justificative.

C'est le texte le plus récent qui vise expressément le compte rendu financier : la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits de citoyens dans leurs relations avec les administrations dont les alinéas 3 et suivants de l'article 10 disposent :

« *L'autorité administrative qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret, conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée. Cette disposition ne s'applique pas aux organismes qui bénéficient de subventions pour l'amélioration, la construction, l'acquisition et l'amélioration des logements locatifs sociaux prévues au livre III du code de la construction et de l'habitation.*

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

Le budget et les comptes de tout organisme de droit privé ayant reçu une subvention, la convention prévue au présent article et le compte rendu financier de la subvention doivent être communiqués à toute personne qui en fait la demande par l'autorité administrative ayant attribué la subvention ou celles qui les détiennent, dans les conditions prévues par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 précitée.

Les organismes de droit privé ayant reçu annuellement de l'ensemble des autorités administratives une subvention supérieure à un montant fixé par décret doivent déposer à la préfecture du département où se trouve leur siège social leur budget, leurs comptes, les conventions prévues au présent article et, le cas échéant, les comptes rendus financiers des subventions reçues pour y être consultés. ».

Le décret n° 2001-495 du 6 juin, pris pour l'application de cet article 10 de la loi, précise les modalités des obligations des associations subventionnées dans ses trois premiers articles :

« *article 1 : L'obligation de conclure une convention, prévue par le troisième alinéa de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 susvisée, s'applique aux subventions dont le montant annuel dépasse la somme de 23.000 euros.*

article 2 : L'obligation de dépôt prévue par le sixième alinéa de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 susvisée s'applique aux subventions dont le montant annuel dépasse la somme de 153.000 euros.

article 3 : Le compte rendu financier prévu par le quatrième alinéa de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 susvisée est établi selon des modalités fixées par un arrêté du Premier ministre. ».

Si l'on veut compléter le dispositif réglementaire, il faut aller chercher le modèle de convention qui est annexé à la circulaire du premier ministre du 1er décembre 2000 et qui prévoit, en son article 8, Contrôle de l'administration : « *L'association s'engage à faciliter, à tout moment, le contrôle par l'administration de la réalisation de l'objectif, notamment par l'accès à toute pièce justificative des dépenses et tout autre document dont la production serait jugée utile.* ».

En résumé, l'obligation de rendre compte de l'usage fait de subventions publiques qui découle de la lecture de ces textes consiste :

- à produire un compte rendu financier pour chaque subvention reçue, quel que soit son montant, selon un modèle qui reste, à ce jour, à paraître et dès lors qu'elle porte sur une dépense déterminée (il faut, à notre sens, entendre ici « déterminée dans son objet » qui est l'action ou le projet financé à l'aide de fonds publics et non pas « déterminée dans sa nature ») ;
- à pouvoir produire les pièces justifiant les dépenses (sur le fondement des conventions conclues le prévoyant et non pas de la loi, ce qui laisse à penser que ce point ne pourrait valoir que si la subvention excède 23.000 €, pour ce qui concerne les collectivités territoriales) ;
- à permettre le contrôle de l'administration.

L'établissement du compte rendu financier

La forme du compte rendu financier n'est, actuellement, pas définie de façon réglementaire. Il existe cependant des conventions conclues qui fixent la forme à donner à ce compte rendu, surtout lorsqu'elles prévoient, en le détaillant, un budget. Malgré cette absence de texte, il est cependant possible de se référer aux principes généraux de la comptabilité et de fournir les grandes lignes du contenu de ce document.

- Il est certain que la nomenclature comptable à utiliser est celle du plan comptable général, adaptée aux associations. Dès lors qu'une association est subventionnée pour mener un projet, elle va exposer des dépenses, voire percevoir des recettes, qui lui incombent ou lui appartiennent. Et l'association doit tenir ses comptes en respectant les règles auxquelles elle est soumise. Autant l'on peut concevoir, dans le cas d'un mandat, d'utiliser une nomenclature conventionnelle, autant l'on ne saurait le concevoir dans le cas de subventions. L'on peut donc recourir aux documents financiers habituels que sont le bilan[1], le compte de résultat et l'annexe pour servir de trame au compte rendu financier.
- Mais la production de tableaux comportant des colonnes de chiffres ne se suffit pas à elle-même. Si l'on veut, à leur lecture, comprendre le sens des sommes indiquées, il faut ajouter quelques commentaires. Pour poursuivre l'exemple avec les comptes annuels, l'on rappellera que ceux-ci sont généralement accompagnés d'un rapport de gestion dont l'objet est de commenter l'activité et les résultats de l'activité de l'entreprise. Ce n'est pas le montant du chiffre d'affaires porté dans les comptes annuels qui permet de savoir si l'entreprise a vendu des quantités importantes à des prix élevés. Il faut, si le but est que le lecteur comprenne les comptes qui lui sont soumis, leur adjoindre un rapport comportant un minimum de description des activités, en termes réels. Il faut d'ailleurs noter que cette obligation de commentaires est assez largement mentionnée et précisée dans la circulaire précitée du premier ministre.

Si l'objet de la comptabilité privée est de mesurer la fortune d'une entreprise ou d'une association[2], celui de la comptabilité publique vise plutôt à une bonne administration de la dépense publique. Dans le cas du compte rendu financier, il s'agit d'utiliser la technique comptable (qui est, au fond, la même, que l'on soit dans le secteur public ou privé) pour présenter la situation financière d'un projet. Dès lors que l'on est amené à le confectionner, l'on distinguera les sommes qui y figureront en trois catégories (qu'il s'agisse de dépenses ou de recettes ou, pour être plus précis, de charges, de produits, d'encaissements ou de décaissements).

- Certaines sommes sont directement **imputables** à un projet et leur identification est alors facile. Le projet consiste à dispenser des formations sur une période de 3 mois et, pour le réaliser, l'association conclut des contrats à durée déterminée avec des formateurs ; la dépense correspondante peut être directement imputée au projet.
- D'autres sommes ne peuvent qu'être **affectables** à un projet. Toujours pour le même projet de formations sur 3 mois, l'association va utiliser son personnel permanent qui travaillera ou non à plein temps sur ce seul projet. Il va donc falloir estimer le coût salarial qui revient normalement au projet. Et cette estimation est d'autant plus facile qu'un système organisé d'informations existe au sein de l'association (dans l'exemple cité, il pourra s'agir des feuilles de temps ou d'attachement).
- Des sommes enfin sont **répartissables** sur plusieurs projets parce que leur affectation soulève de trop nombreuses difficultés pratiques d'évaluation. Pour dispenser les formations, des supports sont confectionnés et diffusés qui auront consommé du papier, de l'encre, de l'amortissement de la photocopieuse, de quelques ordinateurs… Il est ici plus simple de procéder en ventilant l'ensemble de ces coûts sur les différents projets ou les différents services : l'affectation de telles dépenses

[1] - Comme l'obligation de produire un compte rendu financier concerne toutes les subventions, qu'elles soient d'investissement ou de fonctionnement, il faut bien envisager de produire, dans le premier cas, un bilan. D'autres arguments peuvent aussi être avancés comme l'intérêt de connaître la trésorerie du projet ou ses dettes.

[2] - La conclusion des rapports de commissaire aux comptes est formulée ainsi : « Je certifie que les comptes annuels donnent une image fidèle de la situation financière, du patrimoine et des résultats… ».

consommerait trop d'énergies. Il faut d'ailleurs souligner que le préambule de la circulaire du premier ministre admet la possibilité de financer, par voie de subvention, des charges de cette nature.

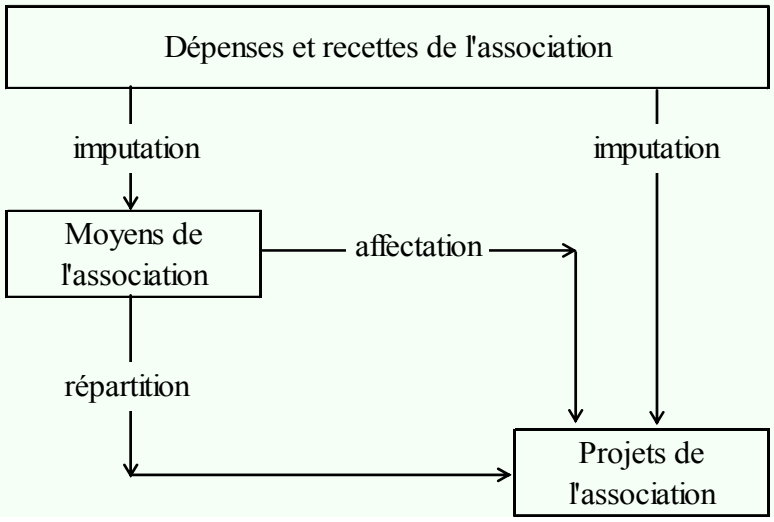
L'on imagine bien, lorsque l'on entre dans le détail de la technique comptable, que la confection du compte rendu financier exige des choix (par exemple sur les sommes qui seront imputées, affectées ou réparties à chaque projet) dont il faut envisager de rendre compte, le cas échéant. Et même si les textes semblent autoriser à ne pas produire de justification de façon systématique, les praticiens de la comptabilité savent qu'il faut toujours se livrer à cet exercice. Autrement dit, tous ces choix sont à justifier et à argumenter au sein de l'association et le point de savoir si ces arguments et ces justifications sont à produire relève d'un autre débat : la transparence dans les relations de l'association avec ses financeurs.

L'organisation comptable à mettre en place

La principale raison de la lourdeur ressentie à devoir produire des comptes rendus financiers pour les subventions reçues tient au fait que les associations se livrent à cet exercice après avoir accompli les actions ainsi financées et que très peu ont organisé leur comptabilité et même l'ensemble de leur système d'informations en fonction d'une analyse rationnelle de leurs activités et des contraintes administratives et comptables qu'elles supportent. La conséquence directe est que pour produire un compte rendu financier sur une action déterminée, il faut aller en rechercher les pièces comptables, les classer et enfin en récapituler les montants. Autrement dit, la confection du compte rendu financier consiste à établir une seconde comptabilité, certes partielle, de l'association ce qui suppose de faire encore toute la partie pénible et de peu d'intérêt du travail de comptable : le classement des pièces et leur enregistrement (avec les moyens informatiques actuels, l'on parle plus volontiers de « saisie »). La solution à cette difficulté est pourtant simple : il s'agit de mettre en place une organisation de la comptabilité qui reflète l'ensemble des activités de l'association, tant d'un point de vue général que dans le détail.

La première étape d'une telle démarche est de concevoir l'activité de l'association comme consistant à mener des projets ou des actions, quel qu'en soit le mode de financement, et de préciser les moyens mis en œuvre à cet effet. Et les dépenses et les recettes pourront alors être enregistrées selon le schéma général suivant d'organisation de la comptabilité.

SCHÉMA GÉNÉRAL D'ENREGISTREMENT COMPTABLE



L'on peut supposer que la poursuite de projets suppose la mise en place de moyens particuliers à chacun d'entre eux. Le cas le plus marquant est celui d'une association qui n'en mène qu'un, ce qui n'est pas toujours le cas. Nombreuses sont les associations qui en mènent plusieurs de front et il faut alors envisager d'imputer aux projets les recettes et les dépenses qui les concernent directement (par exemple : la subvention reçue pour un projet est bien une recette à imputer à celui-ci).

Les moyens dont dispose l'association peuvent être classés en deux catégories, que l'on retrouve d'ailleurs dans toutes les entreprises :

- les services opérationnels (par exemple : l'assistance à l'enfance, la formation des jeunes…) dont les moyens peuvent ensuite être détaillés, qu'il s'agisse de moyens humains (les bénévoles, le personnel) ou bien encore de matériels ;

- les services fonctionnels (direction, comptabilité…) qui feront l'objet d'une description tout aussi détaillée. L'on peut même concevoir que toute l'activité fonctionnelle est regroupée dans un seul et même service, par simplification.

Il est ensuite possible de prévoir une affectation des moyens opérationnels à l'accomplissement des actions ou des projets de l'association (pour suivre l'exemple précédent, un projet peut être l'insertion de familles dans la société, ce qui requiert de l'assistance maternelle, de la formation des jeunes…), selon un tableau simple (qui n'est pris ici que pour exemple) :

consommation par les projets des ressources opérationnelles

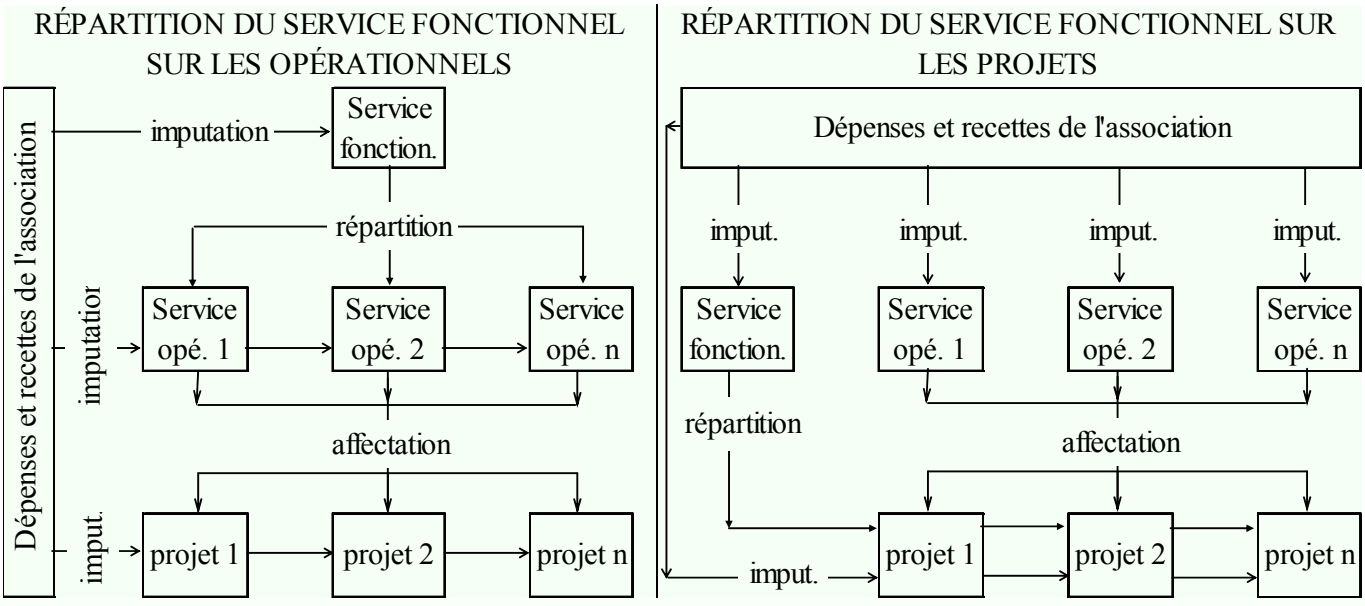
	projet 1	projet 2	projet n…
service opérationnel 1	45,00%	20,00%	35,00%
service opérationnel 2	30,00%	60,00%	10,00%
service opérationnel n…	15,00%	35,00%	50,00%

Pour les services fonctionnels, deux façons de procéder sont possibles qui nécessitent donc d'opérer un choix (et de s'y tenir par la suite) :

- ils sont des fournisseurs des services opérationnels ;
- ils sont des moyens de réalisation des projets.

Dans un cas comme dans l'autre, il est possible de répartir le coût des services fonctionnels, soit aux services opérationnels, soit aux projets, au moyen d'un tableau aussi simple que le précédent.

Le schéma d'ensemble de la comptabilité de l'association, qui correspond à son organisation et son fonctionnement est alors le suivant.



Avec les moyens informatiques existant qui représentent aujourd'hui un investissement limité (il s'agit d'un poste de travail et d'un progiciel comptable, courant dans le commerce), il est possible de mettre en place une organisation comptable qui permette de disposer, tout à la fois, d'un instrument de pilotage de l'association et d'un outil de suivi des projets et de production des comptes rendus financiers.

- La mise en place d'autant de « sections » comptables qu'il y a de projets (l'on parlera ici volontiers de comptabilité de projet, en ce qu'il s'agit de distinguer les comptes, tant de charges et de produits que de bilan) permettra de disposer de comptes distincts par projet et donc de pouvoir en suivre le déroulement et de produire des comptes.
- L'ouverture d'une « section » comptable destinée à enregistrer les opérations relatives aux moyens de fonctionnement autres que directement imputables aux projets constituera l'instrument de pilotage de l'association. Et cette « section » pourra être décomposées en plusieurs « sous sections » pour distinguer ces moyens : par exemple, par service opérationnel ou fonctionnel. Dans ce cas, l'on

peut parfaitement concevoir qu'il s'agisse seulement de travailler sur les comptes de charges et de produits et l'on utilisera alors le vocable de « comptabilité analytique ».

Qu'il s'agisse d'affectation du coût des services opérationnels ou de répartition de celui des services fonctionnels, il peut être intéressant, pour la gestion de l'association de conserver en mémoire les informations. Aussi, plutôt que de procéder à un « vidage » des sous sections correspondantes dans les sections des projets est-il possible de procéder en :

- constatant dans les produits des sous sections opérationnelles et fonctionnelles, ce qui est répercuté aux différents projets ;
- inscrivant, dans les charges des sections des projets, la contribution à la couverture des coûts opérationnels ou fonctionnels.

L'inconvénient de cette solution est de devoir conserver trace des calculs effectués et de ne pas porter dans les sections des projets le détail des charges, qu'elles soient affectées ou réparties. Pour disposer de l'ensemble des informations et pour les conserver, il faut recourir à la technique de la comptabilité analytique « à plusieurs niveaux ». Il est cependant probable que cette voie est à réserver aux seules associations qui ont suffisamment étoffé leurs services fonctionnels et, tout spécialement, leur service comptable.

Conclusion

L'obligation, pour les associations comme pour toutes personnes bénéficiaires de subventions publiques, de rendre compte de l'usage qui en a été fait n'est pas nouvelle ; tout au plus a-t-elle été précisée et renforcée par des textes récents.

Le compte rendu financier de l'usage des subventions reçues est nécessairement à compléter d'un rapport d'explication du projet ainsi financé, de son déroulement, de son succès ou non. Et ce rapport est d'autant plus important qu'il est indispensable à la compréhension des alignements de sommes que comporte tout document financier.

Si la production d'une telle information financière est encore ressentie comme une contrainte administrative, cela tient, pour une large part, au fait que les associations doivent encore organiser leur comptabilité et même leur système interne d'information de façon à la prévoir et non pas la subir. Avec les outils informatiques disponibles sur le marché à des prix limités, la mise en place d'une telle organisation leur permettra, au surplus, de disposer d'un véritable instrument de pilotage de leur gestion. Il reste seulement à consacrer du temps et de la réflexion à cette organisation de façon à utiliser les contraintes réglementaires pour améliorer l'efficacité du travail fourni.