



Note d'éducation permanente
de l'ASBL Fondation Travail-Université (FTU)
N° 2015 – 14, septembre 2015
www.ftu.be/ep

ASSOCIATIONS ET CONTROLE DE L'USAGE DE SUBVENTIONS PUBLIQUES

Quelques points de discussion

L'objet de la présente contribution est l'interrogation sur certains points qui, parce que des confusions sont possibles, rendent parfois difficile le dialogue entre une association et l'une ou l'autre de ses inspections. Le propos tenu ici est de nature généraliste, c'est-à-dire tout secteur associatif confondu. Il s'appuie sur les pratiques et les discussions concrètes que tiennent des responsables d'horizons divers. Simplement, la tentative est d'opérer une structuration, qui permette d'avancer.

DE LA LÉGITIMITÉ DES INSPECTIONS

Dès lors que nous touchons des subventions publiques – en d'autres termes d'un soutien de la collectivité – il est légitime qu'un mécanisme soit institué qui permette à ladite collectivité d'avoir la garantie que l'argent est utilisé à ce pour quoi il a été donné.

En amont même de la subvention publique, des mécanismes de contrôle sont légitimes en matière de respect des conditions de travail dès lors qu'on emploie des personnes ; de respect des conditions de concurrence si on est en commerce ; plus généralement de respect des règles de fiscalité.

Certes, il est imaginable que l'on puisse être en désaccord avec certaines lois et réglementations. Dans une démocratie, ce type de désaccord trouve à s'exprimer dans les champs politique et de l'opinion publique : en aucun cas, ce qui suit ne sera appel à fraude ou non-respect de législations. Nous ne nous priverons néanmoins pas d'user de notre droit à la critique publique à l'égard de procédures et d'interprétations qui, de toute évidence, s'y prêtent.

Nous prenons ici l'option de nous concentrer sur les contrôles en matière de subventions publiques.

DE NOTIONS QUI PRÊTENT À CONFUSION

« Double subvention »

On sera d'accord pour estimer qu'une dépense ne peut pas être subsidiée au-delà de 100%. Cela se ramasse en une formule : « *pas de double subvention* ».

Il est cependant très exceptionnel qu'un subside à lui seul couvre l'entièreté d'une charge. C'est particulièrement vrai en matière d'emploi. Dès lors, le gestionnaire associatif sera souvent amené à construire un *montage financier* qui lui permette de ne pas sombrer. Autrement dit, une dépense à 100% est souvent rencontrée par une pluralité de subsides : rencontrer la norme de non double subventionnement revient à devoir faire la démonstration que l'addition des subsides utilisés équivaut à maximum 100% de la dépense.

On peut comprendre que le polysubventionnement d'une association puisse créer un espace de risque de *sur-subventionnement* – ce serait sans doute une formulation plus heureuse du risque visé – ; on ne peut pour autant en inférer l'équation « *polysubventionnement = double subventionnement* ». Il s'agit malheureusement d'une équation que certaines inspections font trop rapidement !

« Mise à disposition »

Beaucoup de projets nécessitent de fonctionner en partenariat. Ainsi n'est-il pas rare de voir coopérer entre eux des membres du personnel de plusieurs associations. Lorsqu'ils sont interrogés à ce sujet par certaines inspections, il peut arriver que des directions d'asbl expliquent « *mettre du personnel à disposition (du projet mené en commun)* ». Fatale erreur : « *La loi interdit la mise à disposition de personnel : vous êtes en infraction !* ». Cette réaction ignore qu'il faut pouvoir distinguer « *les nécessités du partenariat* » des « *mises à disposition* » relevant de la traite des êtres humains. L'amalgame est malheureusement devenu assez systématique. La vérité est pourtant assez simple : il est normal que la puissance publique lutte contre la traite des êtres humains ; c'est la raison pour laquelle une loi existe qui interdit la mise à disposition (1^{ère} ligne de l'article concerné) *sauf si* (suivent alors une série de situations autorisées et les conditions à remplir)¹. Les nouvelles dispositions récentes en matière de groupements d'employeurs² confortent l'idée : la mise à disposition est soigneusement cadrée ; elle n'est pas formellement interdite. Que les inspecteurs profitent de leur passage pour vérifier qu'il n'y a pas traite d'êtres humains est non contestable ; il ne faut pas pour autant basculer vers une interprétation exagérément restrictive de la législation et, ce faisant, pénaliser des associations et des projets utiles.

¹ Loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise à disposition de travailleurs à la disposition d'utilisateurs, article 31 et 32.

² Le groupement d'employeurs est régi par les articles 64 à 72 de la loi du 25 avril 2014.

« Interdiction de bénéfices »

Passage d'une inspection dans une EFT³ bénéficiant de subsides européens. Constat : les derniers comptes annuels de l'EFT concernée sont bénéficiaires. « *Il n'est pas autorisé de faire du bénéfice avec les subsides.* » Conclusion : il faut rembourser les subventions au prorata dudit bénéfice. Absurde évidemment, puisque l'EFT est une structure mixte, ayant aussi un chiffre d'affaires généré par une activité commerciale subsidiaire. Dans un tel cas, ce qu'il convient de vérifier est que les subsides servent bien à couvrir exclusivement l'activité de formation, pas à interdire la bonne gestion qui permettra des développements ultérieurs dont tout le monde se félicitera. A supposer que le responsable d'asbl retourne la question : « *Si je suis en déficit, mon subside augmentera-t-il ?* », il s'entend répondre un « *Non !* » catégorique. Bref, en de tels cas, les inspections envoient un bien étrange message : « *Gérez bien, vous serez pénalisés* ». Ne plus trop s'étonner de la lenteur du redressement wallon !

DE RATIONALITÉS LIMITÉES

De la non éligibilité des charges d'emprunt

La subvention publique doit servir exclusivement aux projets qu'elle soutient. Fort bien. Malheureusement, il est de nombreux cas où la subvention arrive tard, voire fort tard (avec l'Europe, c'est en années – pluriel ! – qu'il faut parfois compter). Or, les dépenses doivent être effectives et encourues, ce qui implique que les crédits accordés doivent être engagés (ce qui est logique puisque l'action doit avoir lieu à l'intérieur d'une période d'éligibilité définie) : le problème vient de ce que les crédits doivent être effectivement déboursés avec preuves de paiement à l'appui : ainsi les opérateurs sont-ils obligés de préfinancer les actions. Que peuvent faire les associations peu fortunées, si ce n'est emprunter ? Et payer des intérêts aux organismes bancaires ? Le problème est là : les Fonds structurels européens (FSE⁴ et FEDER⁵), n'acceptent pas les intérêts bancaires comme dépenses éligibles, sans pour autant donner de solution au problème qu'ils créent et auquel ils donnent une ampleur exceptionnelle vu leurs propres délais de paiements.

Ce point mérite une double pondération :

- ❖ Les différents programmes régionaux de résorption du chômage (principalement ACS bruxellois et APE wallons) font l'objet d'un financement en temps réels. Quant aux subventions de fonctionnement de la Fédération Wallonie – Bruxelles dans les secteurs culturels, de réels efforts ont été faits en vue de raccourcir les délais. Il arrive que les soldes de l'année (15%) soient déjà mis sur les rails en décembre (mais il peut aussi y avoir du retard !). Quant à l'Europe, en dehors des Fonds structurels, la liquidation des subsides se fait à 80% avant la fin des projets et à 100% au plus tard 6 mois après la fin de ceux-ci.
- ❖ La Fédération Wallonie – Bruxelles accepte les intérêts bancaires comme dépenses éligibles, ainsi que la Région wallonne, cette dernière à condition qu'on montre qu'ils sont précisément dus à un retard de liquidation des subsides⁶.

³ EFT = entreprise de formation par le travail. Il s'agit d'un dispositif wallon qui connaît un équivalent bruxellois (COCOF) : l'AFT, acronyme cette fois de "atelier de formation par le travail".

⁴ FSE = Fonds Social Européen.

⁵ FEDER = Fonds Européen de Développement Régional.

⁶ AGW du 21 décembre 2006, article 21, alinéas 2 à 5.

Du non enrichissement du bénéficiaire de subventions

La subvention publique n'a pas pour objet d'enrichir ses bénéficiaires. Fort bien. Sauf que cela induit des logiques inverses, qui sont d'appauvrissement. Même le particulier le sait : en bonne gestion, s'il est possible de remplacer du loyer par le remboursement d'un emprunt qui permet l'accès à la propriété, il arrive un moment où, n'ayant plus de loyer à payer, on peut « recycler » le disponible à d'autres dépenses. Or, cela est strictement interdit aux associations ! Il est clair qu'il y a une légitimité dans le raisonnement des pouvoirs publics : la subvention de la collectivité n'a pas vocation à enrichir un acteur particulier. L'irrationnel vient de ce que cela entraîne, in fine, une mauvaise allocation des ressources, qui enrichit quand même un acteur particulier : le propriétaire qui touche les loyers !

Pour gérer cette situation, il arrive qu'on avance en duo : une asbl non marchande paye un loyer à une autre asbl non marchande, cette fois gestionnaire d'un patrimoine immobilier : les loyers perçus permettent à l'immobilière de rencontrer ses obligations de remboursement d'emprunt. Lorsque le bien est entièrement remboursé, de la marge se crée petit à petit qui permet d'autres actions dans le secteur non marchand. Malheureusement, si une partie des acteurs est commune aux deux associations, des inspections peuvent, au nom du conflit d'intérêt, remettre en cause l'éligibilité des loyers qui ont été payés ! On pourrait suivre la logique si le bien mis en location était la propriété privée d'un administrateur. Mais pas lorsque, en définitive, on se retrouve dans un schéma qui permet au non marchand de renforcer le non marchand.

Notons qu'il existe des situations où l'accès à la propriété est accepté dans un cadre de subvention publique : le tourisme social, les crèches. L'asbl bénéficiaire doit prendre l'engagement de consacrer l'équipement pour lequel elle a reçu l'aide à ce pour quoi elle l'a reçue, et ce pendant un certain nombre d'années. Faute de l'exécuter, elle doit rembourser. L'accès à la propriété est aussi possible partiellement dans le cadre d'une aide européenne FEDER via un système d'amortissement. Il y a donc des précédents raisonnables : pourquoi ne pourrait-on élargir le champ ?

De la hauteur des loyers payés

En incise, mais en restant sur la même question des loyers, il arrive que des inspecteurs contestent la hauteur desdits loyers, et donc l'éligibilité totale de ceux-ci. Si un locataire était en position de force vis-à-vis de son propriétaire, cela se saurait ! Le plus souvent, il n'y a pas de choix possible, en tout cas dans les situations les plus nombreuses, où les transactions ne sont pas avec une immobilière du non-marchand. Par ailleurs, comment établir la hauteur d'un « loyer normal » : le domaine est le contraire d'une science exacte ; les situations bougent de commune à commune, de quartier à quartier, parfois même dans un unique immeuble selon l'état d'entretien des biens respectifs et les situations de plus ou moins grande urgence dans laquelle sont les propriétaires ; les pouvoirs publics eux-mêmes ne réussissent pas à établir des grilles de loyers de référence : renvoyer la charge de la preuve au locataire est aberrant.

DE L'ABSENCE DE CONTINUITÉ DANS DES ACTES ADMINISTRATIFS

Souvent, des situations concrètes nécessitent l'interprétation de la réglementation. C'est comme cela : la vraie vie de chaque projet ne correspond pas toujours à chaque instant à la « lettre » de toutes les réglementations. Pour autant sont-elles éloignées de leur esprit ? C'est cela qu'il convient d'apprécier, pour éventuellement identifier le chemin d'une application *ad'hoc*.

Ainsi s'organise-t-il fréquemment un espace de discussion, voire de négociation, entre une association et son inspection. Pas de caricature : cela peut se passer en fort bonne intelligence ! Mais

trop souvent sans aucune trace écrite. En quelque sorte, un *gentlemen's agreement* entre deux personnes qui sont en confiance l'une par rapport à l'autre. Malheureusement, les acteurs peuvent bouger. Et toute la discussion doit recommencer avec le successeur : il arrive que celui-ci ne reconnaisse pas ce que son prédécesseur avait conclu : s'opère alors un difficile virage à 180°, qui crée difficultés et incompréhensions⁷.

DU FINANCEMENT FORFAITAIRE ET DE LA SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE

En plusieurs lieux s'est mise en place une logique de financement forfaitaire : on songe ainsi par exemple aux nouvelles programmations européennes 2014 – 2020, au soutien de la Fédération Wallonie – Bruxelles à l'action associative dans le champ de l'éducation permanente, ou encore à l'insertion socioprofessionnelle (ISP) en Wallonie (pour laquelle l'organisme est agréé pour un volume d'heures de formation à réaliser, avec tarif horaire connu d'avance). En l'occurrence, dans ces situations, c'est bien un volume d'activités qui est reconnu et financé ; dès lors, ce qui est vérifié est le respect du « cahier des charges », pas la façon dont les financements accordés ont été utilisés pour l'atteindre. En soi, une telle formule représente tout à la fois une formidable simplification administrative et une belle avancée dans la reconnaissance de l'autonomie associative.

Quoique... Force est de constater que la logique est loin d'être appliquée jusqu'à son terme, et/ou peut faire retomber dans les travers classiques. Ainsi, en éducation permanente, c'est le contenu de ce qui a été réalisé dans le cahier des charges qui peut faire l'objet de controverses interprétatives. Par ailleurs, un contrôle subsiste relativement aux normes à respecter en matière de volume d'emplois subsidiés et de bonne utilisation du subside dédicacé, mais, en soi, le principe de ce contrôle n'est pas contestable. Quant à l'ISP wallonne, l'étonnement vient de ce que la logique forfaitaire continue à s'accompagner d'une vérification des dépenses pièce par pièce !

DE QUESTIONS DE DÉONTOLOGIE

L'inspection dans une association dont le champ a à voir avec l'aide aux personnes dans des cadres législatifs et réglementaires qui comportent un versant répressif pose des questions additionnelles, d'ordre déontologique.

Jusqu'où est-il autorisé d'aller dans le contrôle des situations individuelles de stagiaires sans emploi, alors qu'on sait que ceux-ci sont déjà cernés de contrôles de toute sorte, et de menaces nombreuses sur les conditions de leurs survies ? Certaines demandes de vérification ne sont-elles pas tout simplement abusives et en infraction par rapport au respect de la vie privée des stagiaires ? S'agit-il de contrôler l'association ou d'en rajouter une couche à la chasse aux chômeurs ?

DE LA PRESCRIPTION

Les inspections se font toujours *a posteriori*. Si la conclusion de l'inspection est que des subventions ont été reçues indûment, la situation de l'association est très différente selon que les montants à restituer ont été dépensés ou non, selon que son fonctionnement est entièrement ou partiellement dépendant de la subvention, et, bien évidemment, selon la hauteur du montant visé.

⁷ En dehors du champ de la subvention, on souffre aussi de l'absence d'écrit lors d'un accord avec des inspecteurs TVA. Aussi ce que l'un accepte peut être défait par l'autre.

On ne contestera pas ici le fait qu'il puisse y avoir des cas où la puissance publique peut légitimement récupérer des subventions. L'attention doit cependant être attirée sur les règles en matière de prescription. Lorsqu'il s'agit de fiscalité ou de TVA, les règles sont tout à fait claires. On ne peut pas en dire autant de toutes les inspections. Sans compter que des contrôles peuvent s'emboîter les uns dans les autres : la Région, le Fonds social européen, l'inspection des finances, ... Ce que l'un a validé, le suivant peut le contester : l'association en sera la victime, tandis que l'on peut croire vraisemblable que l'autorité qui a validé « prendra sur les doigts ». Le contexte est idéal pour ne plus faire que suivre une « lettre » sans rapport aucun avec son « esprit », dans un cadre bureaucratique tatillon.

DU RECOURS

A supposer que les conclusions d'une inspection soient contestées par une association, cette dernière est habilitée à introduire un recours. Il est des situations anormales : l'inspection est associée à l'administration pour traiter le recours ! Il ne faut évidemment pas partir du principe qu'aucun argument neuf ne peut être reçu favorablement. Il n'empêche : les procédures seraient plus rassurantes si c'était un tiers neutre qui avait à arbitrer. Certes, à titre de recours, on peut aussi aller au Conseil d'Etat. Mais qui, dans les petites associations, est en capacité de s'offrir les avocats spécialisés ?

En bonne logique, il faut que le recours soit traité par une tierce partie (on ne conteste pas que cela puisse être un département de l'administration).

QUELLE ORGANISATION ?

Rôle ?

L'inspection doit-elle se limiter au pur contrôle, et à la sanction le cas échéant ? Ou peut-elle se mettre aux côtés des associations, pour les accompagner et les conseiller ? Même s'il est normal que le job comprenne et commence par du contrôle « pur », nous pensons qu'une fois la confiance acquise, les inspections doivent pouvoir plus résolument assumer de l'accompagnement et du conseil. Il va de soi qu'il convient d'épauler les inspections, en sorte que leurs agents puissent réellement exercer une telle fonction.

Interprétations ?

D'innombrables tensions et conflits naissent du fait que l'esprit d'une réglementation trouve toujours difficilement son expression correcte dans sa « lettre ». Plein de cas nécessitent le passage par l'interprétation : c'est l'unilatéralisme de celle-ci qui cause la tension. Pourquoi ne pas instaurer plus systématiquement des espaces de négociation de ces interprétations, si ce n'est dans le colloque singulier entre un inspecteur et un responsable associatif, préférentiellement par le biais de délégations représentatives des secteurs ?

Parfois le politique s'en mêle (via des « notes vertes »). De sourdes tensions peuvent exister entre l'administration et les inspections d'une part, les cabinets d'autre part. L'intervention politique est vécue comme une ingérence suspecte de passe-droits. Comme les cabinets passent tandis que les administrations restent, il arrive que le choix de l'administration soit de dormir sur une instruction politique ! Pourtant, c'est bien le politique qui est à l'origine des législations et réglementations sur lesquelles l'administration veille si jalousement ! Sur les applications, la bagarre est : qui fixe les interprétations utiles, l'administration et les inspections ou le politique qui est au fondement de la

loi ? Nous ne sommes pas dans un monde de bisounours : clairement, la tentation du passe-droit existe. Mais il existe aussi une version positive de l'intervention : la prise de conscience d'une difficulté, suite à des alertes associatives, et la volonté d'y apporter une solution. En tel cas, où est le mal ? Ce nouveau commentaire nous incite à élargir le contenu précédent : la négociation sur l'interprétation entre l'administration et les associations représentatives des secteurs doit être suivie par le politique, qui doit valider formellement en cas d'accord entre les parties, pouvoir exercer une fonction d'arbitrage en cas contraire.

Bref : un sujet difficile, qui justifie qu'à tout le moins les différents acteurs collectifs se parlent...

Pierre Georis et Joël Gillaux

Les auteurs remercient Et-Taoufik Fathi pour sa relecture et ses suggestions.

La présente analyse est reprise aussi dans l'ouvrage collectif : Les Dossiers d'ASBL Actualités 2015/Dossier n°16, « Les ASBL face aux contrôles des pouvoirs subsidiaires et des lois sociales », sous la coordination de Michel Davagle, co-édition Edi.Pro (Liège) et SYNECO agence-conseil en économie sociale.

Protection de la propriété intellectuelle : la FTU utilise le système de licences et de partage des connaissances Creative Commons
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0/be/deed.fr>



Les notes d'éducation permanente sont mises à disposition selon les termes de la [licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage à l'Identique 3.0 non transposé](#).

Les autorisations au-delà du champ de cette licence peuvent être obtenues à gvalenduc@ftu-namur.org.

**FTU – Association pour une
Fondation Travail-Université**

Rue de l'Arsenal, 5 – 5000 Namur
+32-81-725122
Chaussée de Haecht, 579 – 1030 Bruxelles
+32-2-2463851

Site éducation permanente : www.ftu.be/ep
Site recherche : www.ftu-namur.org

Éditeur responsable : Pierre Georis



Avec le soutien de la Communauté française / Fédération Wallonie Bruxelles