

#### RAPPORT N° DAJAP/2024/369

## CONSEIL DEPARTEMENTAL Réunion du 23 septembre 2024

<u>OBJET</u>: Rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes des Hauts-de-France consacré au dispositif des actions d'intérêt local pour les exercices 2018 et suivants.

Le 22 août 2024, Monsieur le Président de la Chambre Régionale des Comptes des Hauts-de-France m'a transmis les observations définitives de sa juridiction au titre du dispositif des actions d'intérêt local pour les exercices 2018 et suivants.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-6 du Code des juridictions financières, « Le rapport d'observations définitives est communiqué par l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public à son assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante ; il est joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donne lieu à un débat ».

L'objet du présent rapport est d'assurer le respect de cette obligation légale de communication.

Je propose au Conseil départemental :

- de me donner acte de la communication au Conseil départemental du rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes des Hauts-de-France consacré au dispositif des actions d'intérêt local, pour les exercices 2018 et suivants.

Christian POIRET Président du Département du Nord



**Le président** Arras, le 22 août 2024

Dossier suivi par: Martine Kirket, responsable du

service du greffe

T 03 21 50 75 81

Greffe N° 2024-757

**Monsieur Christian Poiret** 

Président du conseil départemental du Nord

à

Hôtel du département

51, rue Gustave Delory

**Objet:** notification du rapport d'observations définitives et 59047 – LILLE CEDEX

de sa réponse.

hdf-greffe@crtc.ccomptes.fr

Réf.: ROD2 2023-001135

Envoi dématérialisé avec accusé de réception (Article R. 241-9 du code des juridictions financières)

**P. J.:** 1 rapport d'observations définitives

christian.poiret@lenord.fr

Monsieur le président,

Je vous prie de bien vouloir trouver, ci-joint, le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion du conseil départemental du Nord consacré au dispositif des actions d'intérêt local, concernant les exercices 2018 et suivants ainsi que la réponse qui y est apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, <u>ou au plus tard dans le délai de deux mois suivant la présente transmission</u>, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

Il retient ensuite que « ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Je vous prie, d'agréer, Monsieur le président, l'expression de ma considération distinguée.

Pour le président et par délégation, le président de section,

Sylvain Huet



## RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

# DÉPARTEMENT DU NORD Les actions d'intérêt local

(Département du Nord)

Exercices 2018 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 6 juin 2024

## TABLE DES MATIÈRES

S	YNTHÈSE	2
R	ECOMMANDATIONS	4
IN	TRODUCTION	5
1	UN DISPOSITIF SOUPLE DE SOUTIEN DE FAIBLES MONTANTS À DES PROJETS LOCAUX	6
	1.1 Présentation du dispositif des actions d'intérêt local	6
	<ul> <li>1.1.1 Le soutien à des projets locaux</li></ul>	7
	1.2 Un dispositif respectueux du cadre légal	
	1.2.1 Des tiers subventionnables	8
	1.3 L'absence de stratégie d'ensemble et de bilan du dispositif	10
	<ul> <li>1.3.1 Le renforcement des critères d'attribution en 2023</li></ul>	10 10
2	LA MÉTHODOLOGIE DE L'AUDIT DE LA CHAMBRE	13
	2.1 La matrice des risques	
3	UN DISPOSITIF PRÉSENTANT ENCORE DES ZONES DE RISQUES	16
	<ul> <li>3.1 Un pilotage du fonds AIL récemment mis en place</li></ul>	17
	<ul> <li>3.3.1 Une instruction des dossiers qui présente des carences</li> <li>3.3.2 Une instruction des dossiers à renforcer</li> <li>3.3.3 Une sécurisation forte des paiements</li> <li>3.3.4 Le respect des principes comptables et budgétaires</li> </ul>	20 21
A	NNEXES	

## **SYNTHÈSE**

En 2012, le département du Nord a créé le dispositif des « actions d'intérêt local » (AIL). Il est destiné à subventionner essentiellement les associations pour accompagner le développement des territoires. Ce fonds, doté d'environ 12 M€ sur les six dernières années, a permis l'allocation de quelques 12 000 subventions d'un montant moyen de 1 058 €.

Ses modalités de mise en œuvre privilégient la souplesse d'emploi. Les conseillers départementaux disposent ainsi d'une réelle liberté pour octroyer les subventions. Ce cadre volontairement peu contraint laisse toutefois place à des carences dans le pilotage et l'exécution du processus d'octroi des subventions AIL.

La chambre observe que l'efficience du dispositif reste à démontrer. En l'état, le saupoudrage des aides et leur diversité ne permettent pas de faire apparaître une stratégie d'emploi. Il est intrinsèquement impossible de fixer des objectifs à ce fonds. En 2024, pour la première fois depuis la création du dispositif, le département a réalisé et présenté un bilan de l'utilisation des aides, comme recommandé par la chambre.

Le contrôle de l'utilisation des crédits alloués est quant à lui trop récent pour en mesurer les effets. Le département n'est, pour l'instant, que très partiellement en mesure de s'assurer de l'utilisation conforme de ses aides. La chambre lui recommande de renforcer ce contrôle par la mise en œuvre d'une démarche basée sur l'analyse des risques.

Le pilotage récent du processus de gestion des subventions AIL a certes permis d'assurer une certaine maîtrise du dispositif, mais des zones de risques persistent, notamment dans l'instruction des demandes. Le département est dans l'incapacité de s'assurer de l'existence de la structure subventionnée, de la réalité de ses activités ou de la véracité des informations portées à sa connaissance. Ces manquements auraient dû entraîner, dans plusieurs dossiers vérifiés par la chambre, un blocage du processus d'attribution de l'aide. La chambre lui recommande donc de renforcer l'instruction des dossiers en exigeant la production de la totalité des pièces obligatoires. Elle lui recommande aussi de se doter d'un contrôle interne.

À l'inverse, le contrôle des paiements s'avère abouti, grâce à la procédure interne mise en place, aux multiples acteurs intervenants, à l'outil de sécurisation bancaire et au management de sensibilisation aux risques.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du conseil départemental s'est engagé à faire adopter une délibération cadre permettant de préciser les orientations et objectifs du dispositif AIL. Il s'est également engagé à renforcer l'instruction des dossiers et à mettre en place un contrôle interne.

Tableau n° 1 : État des risques avant et après le contrôle de la chambre<sup>1</sup>

	Disgues identifiés		Avant		Après		
	Risques identifiés	Impact	Probabilité	Résultat	Impact	Probabilité	Résultat
Constitution du dossier	Inexistence du dossier de demande	5	3		5	2	
	Incomplétude du dossier	4	3		4	2	
	Informations indisponibles ou erronées	3	3		3	3	
	Inexistence de la structure	5	4		5	2	
Instruction	Non-concordance des informations retenues	4	4		4	3	
	Absence de pilotage de l'instruction (procédure, outils, directives)	3	NP <sup>2</sup>		3	NP	
	Montant financier non étayé	3	2		3	2	
Intérêt local	Non-respect des critères établis	4	1		4	1	
	Absence d'éléments pouvant étayer l'intérêt local	3	3		3	4	
Régularité de l'aide	Activité non subventionnable	5	3		5	2	
	Tiers non subventionnable	4	2		4	1	
	Incompétence du département	2	2		2	1	
Mise en	Mauvais adressage des fonds	5	3		5	1	
	Indisponibilité des crédits	3	1		3	1	
paiement	Absence d'une base légale	4	2		4	1	
paiement	Non-respect des règles de déport	2	4		2	1	
Contrôle de	Insuffisance du contrôle de l'utilisation des fonds	2	4		2	4	
l'utilisation des fonds	Utilisation des fonds non conforme à la délibération	4	4		4	4	
	Absence de politique de contrôle	3	NP		3	NP	
	Absence d'orientations et d'objectifs	2	NP		2	NP	
	Hétérogénéité de l'application du dispositif	3	4		3	4	
	Absence de pilotage par le servie gestionnaire	3	NP		3	NP	

Source : chambre régionale des comptes, (voir annexe n° 1 pour la signification des couleurs du tableau).

3

La matrice se lit de la façon suivante : l'inexistence du dossier de demande est un risque dont l'impact est « très significatif » et la probabilité d'occurrence est « possible ». L'annexe n° 1 propose une grille de lecture.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Non-pertinent.

## RECOMMANDATIONS

(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)

## **Recommandations (performance)**

Degré de mise en œuvre	Totalement mis en œuvre	Mise en œuvre partielle	Non mis en œuvre	Page
Recommandation n° 1: réaliser un bilan annuel de l'utilisation des actions d'intérêt				11
local.	Λ			11
Recommandation n° 2: approfondir le pilotage du processus de gestion du fonds des actions d'intérêt local en se dotant d'outils de suivi des contrôles des agents instructeurs.		X		17
Recommandation n° 3: renforcer le contrôle de l'utilisation des aides par la mise en œuvre d'une démarche fondée sur l'analyse des risques.		X		18
Recommandation n° 4: renforcer l'instruction des dossiers en vérifiant le caractère complet de la transmission des pièces obligatoires mentionnées dans la demande.			Х	21

## INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion du département du Nord, au titre des exercices 2018 et suivants, a été ouvert par courrier du président de la chambre du 22 novembre 2023, adressé à M. Christian Poiret, président du conseil départemental depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2021, et par courrier du même jour, à M. Jean-René Lecerf, son prédécesseur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle s'est tenu le 21 février 2024 avec M. Poiret, et le 14 février 2024 avec M. Lecerf.

Le contrôle a porté sur le dispositif des « actions d'intérêt local ».

Lors de sa séance du 8 mars 2024, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Elles ont été notifiées au président du conseil départemental en exercice et, par extraits, à son prédécesseur, le 4 avril 2024.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 6 juin 2024, a arrêté les observations définitives suivantes.

# 1 UN DISPOSITIF SOUPLE DE SOUTIEN DE FAIBLES MONTANTS À DES PROJETS LOCAUX

## 1.1 Présentation du dispositif des actions d'intérêt local

## 1.1.1 Le soutien à des projets locaux

Le dispositif des « actions d'intérêt local » (AIL) a été créé en 2012. Il visait à remplacer les fonds de soutien aux projets d'investissement et aux actions d'intérêt sportif.

Il permet à chaque conseiller départemental « d'attribuer des subventions de fonctionnement aux associations et structures de son choix, pour le financement, en fonctionnement, de projets d'intérêt local, relevant de divers champs (culture, sports, projets associatifs, actions ponctuelles ou fonctionnement général, etc.) »<sup>3</sup>.

En début d'exercice, une enveloppe financière est allouée par canton. Elle est calculée en fonction du nombre d'habitants<sup>4</sup>. À titre d'illustration, en 2012, 0,40 € par habitant était alloué au dispositif, pour un total de 1,04 M€.

Les conseillers départementaux proposent à la commission permanente une liste d'actions à financer. Plusieurs conseillers peuvent se regrouper pour cofinancer une même action. En application du principe de neutralité du service public, le financement d'associations cultuelles, de sectes, de groupes politiques ou de syndicats est exclu.

Chaque binôme de conseillers départementaux dispose d'une enveloppe annuelle pour subventionner principalement des associations, afin de soutenir des actions présentant un intérêt local dans le canton. L'aide s'élève à un montant minimum de 250 € et maximum de 20 000 €. Le dispositif se caractérise par un grand nombre de subventions de petit montant.

Sur la période, 11 795 subventions d'un montant moyen de 1 058  $\in$  ont été versées, pour un total de 12,5 M $\in$ . La médiane (800  $\in$ ) et les premier et troisième quartiles<sup>5</sup> (500  $\in$  et 1 200  $\in$ , soit un écart interquartile de 700  $\in$ ) font apparaître des aides d'un faible montant.

Tableau n° 2: Bilan financier du dispositif AIL 2018-2023

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Somme consommée	1 709 221	1 712 864	1 928 972	1 849 437	2 595 534	2 683 846	12 479 874
Enveloppe	1 716 703	1 715 396	2 239 967	2 408 299 <sup>6</sup>	2 988 251	2 924 359	13 992 975
Moyenne	851	866	1 015	1 081	1 254	1 262	1 058
Médiane	500	500	800	753	1 000	1 000	800

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données du département.

<sup>4</sup> La base populationnelle est celle publiée par l'INSEE au 1<sup>er</sup> janvier de l'année N.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Délibération des 12 et 13 avril 2016.

Le premier quartile est la valeur au-dessous de laquelle se trouvent 25 % des données, et le troisième quartile, celle au-dessous de laquelle se trouvent 75 % des données (lorsqu'elles sont classées par ordre croissant).

<sup>6 1,29</sup> M€ au premier semestre, et 1,12 M€ au second, hors report.

Depuis 2018, l'enveloppe a connu plusieurs évolutions sensibles parmi lesquelles la possibilité de rouvrir, au titre de l'exercice N+1, les crédits de l'année N non-consommés. Ce taux de report a été fixé en 2023 à 25 % des crédits ouverts par canton.

La somme allouée par habitant a augmenté continuellement, passant à  $0.96 \in$  en 2022. En 2023, le montant de l'enveloppe annuelle est de 2,5 M $\in$ . S'y est ajouté le solde 2022 non consommé de  $0.4 \,\mathrm{M} \in$ , soit un total de  $2.9 \,\mathrm{M} \in$ .

## 1.1.2 Un dispositif s'inscrivant dans un corpus juridique souple

Par application de l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le conseil départemental dispose d'une compétence de principe pour octroyer une subvention. La présence d'un intérêt public local est, toutefois, nécessaire. Celui-ci est qualifié si le projet se fait au bénéfice direct des administrés<sup>7</sup>, si l'activité ou le projet n'est pas motivé par la satisfaction d'un intérêt privé<sup>8</sup> et s'il respecte le principe de neutralité.

Pour le reste, aucune condition particulière ne s'applique, sauf l'interdiction de subventionner des associations cultuelles, politiques et syndicales<sup>9</sup>, et l'obligation de signer un contrat d'engagement républicain depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022 (voir annexe n° 2). L'impératif de conventionnement posé à l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000<sup>10</sup> ne produit d'effet en raison du plafonnement des subventions AIL à 20 000 €. Un double mécanisme de blocage permet, au surplus, de s'assurer d'un montant cumulé de subventions (AIL et droit commun) ne dépassant pas 23 000 € : le service gestionnaire est automatiquement alerté en cas de cumul d'aides AIL supérieur à ce seuil, et le logiciel financier du département bloque toute demande dont le montant ferait excéder le plafond annuel de 23 000 €.

Au total, sous réserve de l'existence, d'une part, d'un intérêt départemental et, d'autre part, d'une compétence propre ou partagée, le département peut apporter un concours financier, sous forme de subventions. Le dispositif AIL est donc peu contraint.

## 1.1.3 Les actions d'intérêt local conformes aux compétences du département

La répartition des compétences demeure floue, comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport public annuel de 2023. Cette situation permet au département de déployer son dispositif d'AIL, malgré la suppression de sa clause générale de compétence par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015<sup>11</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Voir Conseil d'État, 2 août 1912, Flornoy.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Voir Conseil d'État, 11 octobre 1929, Berton.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Voir, annexe n° 2 et, notamment, l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État pour l'interdiction de subventionner des associations cultuelles.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

La culture, le sport, le tourisme, l'égalité entre les femmes et les hommes, l'éducation populaire et la promotion des langues régionales demeurent des compétences partagées qui peuvent être exercées par le département <sup>12</sup>. Celui-ci est également compétent pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale<sup>13</sup>, et soutenir des initiatives en lien avec les collèges<sup>14</sup> et dans la sphère médico-sociale ou sociale<sup>15</sup>.

Ainsi, se rattachent à l'une ou l'autre de ces compétences, les 11 795 aides versées. Une majorité de dossiers concernent l'organisation d'évènements sportifs ou culturels, et le soutien à différents voyages scolaires.

Les risques d'un subventionnement hors du cadre des compétences départementales et d'une activité non subventionnable apparaissent exceptionnels.

## 1.2 Un dispositif respectueux du cadre légal

#### 1.2.1 Des tiers subventionnables

Si les associations sont très majoritairement les organismes aidés au titre de l'AIL (93 % des dossiers et 89 % des fonds versés), le sont également des collèges, des communes, des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, des intercommunalités (cf. tableau n° 3).

Tableau n° 3 : Répartition de l'enveloppe AIL selon les tiers subventionnés

	Association	Communes, CCAS, intercommunalité	Collèges	Lycées	Établissements publics de santé	Autres
Nombre de subventions	10 988	374	401	11	14	7
Part en %	93 %	3 %	3 %	0 %	0 %	0 %
Montants versés en €	11 129 188	728 012	556 374	16 100	42 400	7 800
Part en %	89 %	6 %	4 %	0 %	0 %	0 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données du département.

D'un point de vue organique, l'attribution d'une subvention départementale à une association, sous le respect du double critère d'intérêt local et de concordance entre l'action financée et les compétences départementales, est autorisée par la loi.

<sup>13</sup> Articles L. 1111-10 et L. 3211-1 du CGCT.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Article L. 1111-4 du CGCT.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Articles L. 213-1 à L. 213-10 du code de l'éducation.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Articles L. 121-1 à L. 121-5 du code de l'action sociale et des familles.

Le constat est similaire s'agissant des autres tiers par application des principes de libre administration et d'autonomie financière posés aux articles 72 et 72-2 de la Constitution. Le département peut financer ou non, selon ses conditions, l'action communale et intercommunale, sous condition que les fonds versés soient affectés ou non à fin d'équilibre 16. Le soutien du département apporté aux collèges et aux établissements publics de santé s'inscrit dans le cadre de ses compétences.

Parmi les deux échantillons des bénéficiaires contrôlés par la chambre, aucune structure ne relève, manifestement, du champ cultuel, politique ou syndical. En revanche, l'obligation de signer un contrat d'engagement républicain n'est respectée que partiellement.

La chambre constate que la nature juridique des personnes morales subventionnées ne pose pas de difficulté.

## 1.2.2 Le respect des prérogatives du conseil départemental

Comme le permet l'article L. 3211-2 du CGCT, le conseil départemental a délégué à la commission permanente l'attribution des subventions AIL.

En début d'exercice, une délibération autorise la poursuite des modalités d'attribution, fixe le calendrier et l'actualisation des montants des enveloppes AIL. Les aides sont validées par la commission permanente, à l'occasion de trois ou quatre réunions par an. De l'analyse des délibérations et de l'état liquidatif des aides, la chambre observe que les montants votés, et ceux liquidés et ordonnancés, sont concordants. L'ensemble des aides versées sont bien autorisées. Chaque délibération mentionne la raison sociale de l'organisme aidé, le montant et l'objet du concours financier. La liste des aides est annexée à la délibération.

Dans le cadre de la crise sanitaire, les subventions ont en partie été attribuées par arrêtés de l'ordonnateur, en vertu du III de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2020-391 du 1<sup>er</sup> avril 2020<sup>17</sup>. De la même manière, l'année 2021 a été particulière en raison des élections départementales des 20 et 27 juin 2021. Une première délibération du 15 février 2021 a actualisé l'enveloppe AIL au *prorata temporis* jusqu'à l'installation du nouveau conseil départemental. Une seconde, du 19 juillet 2021, a reconduit le dispositif, dans les mêmes conditions, et fixé les montants autorisés pour le second semestre 2021.

Lors de chaque séance, les élus ayant un lien direct ou indirect avec les entités aidées se déportent systématiquement. Le service des assemblées du département est chargé de suivre le déport sur la base des déclarations d'intérêt des élus. Le quorum est toujours atteint.

Aucun manquement n'est constaté. Le vote des AIL est transparent et l'ensemble des aides, sauf erreur matérielle, sont autorisées par le conseil départemental.

Les risques suivants sont donc écartés :

• non-respect des règles de déport ;

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Voir matrice des risques et partie 2 sur la méthodologie de l'audit flash.

Ordonnance n° 2020-391 du 1<sup>er</sup> avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de Covid-19.

- absence d'une base légale;
- subvention non affectée à une personne morale de droit privé ou public.

## 1.3 L'absence de stratégie d'ensemble et de bilan du dispositif

#### 1.3.1 Le renforcement des critères d'attribution en 2023

Jusqu'en 2023, les conditions d'octroi des AIL étaient limitées au respect du montant plancher de 250 € et à l'interdiction de subventions aux structures cultuelles, politiques, syndicales et sectaires.

En 2023, un règlement d'attribution a été mis en place afin d'améliorer et sécuriser le dispositif. Ces aides sont désormais réservées aux entités régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association, aux communes et centres communaux d'action sociale, aux associations partenaires des écoles maternelles et primaires publiques ou privées, aux collèges. Les sociétés coopératives de production et celles d'intérêt collectif, les Ehpad, les établissements publics administratifs ou à caractère industriel et commercial, les établissements publics de coopération intercommunale, les lycées et universités et, plus généralement, toutes les structures ayant une activité commerciale sont exclues. Enfin, la structure doit justifier d'au moins une année d'existence.

Les actions subventionnables doivent concerner prioritairement les habitants du département ou être menées par une structure domiciliée dans le Nord. L'action financée doit se dérouler au cours de l'année ou de celle suivant l'octroi de l'aide.

Un plafond de 20 000 € par an pour un même porteur (subventions de droit commun et AIL) de projet a été mis en place en sus du plancher de 250 €. Chaque année, un nouveau dossier, réactualisé, doit être déposé, les AIL étant sans renouvellement tacite.

Ces éléments participent à un renforcement du cadre d'emploi des AIL.

## 1.3.2 Une absence d'objectifs clairement définis inhérente au dispositif

Si l'instauration d'un règlement d'attribution est un élément favorable à la bonne gestion des AIL, ce dispositif demeure sans orientation ni objectifs. En effet, aucune disposition départementale ne précise quelle est l'orientation, même globale, des aides. Nul ne connaît les thèmes financés et ceux que le département souhaite soutenir. De même, les actions subventionnées et les montants versés sont relativement hétérogènes 18.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Par exemple, les montants moyens des subventions diffèrent substantiellement d'un canton à un autre. Pour le canton d'Aniche, il est de 576 € contre 4 561 € à Roubaix 2.

Cette absence d'objectifs est inhérente aux caractéristiques du dispositif. L'attribution de l'AIL consiste en un saupoudrage de très petites subventions pour des objets très divers. Il apparaît donc difficile d'en fixer des objectifs précis, quantifiables et évaluables. En l'état, il est impossible d'apprécier l'efficacité et l'efficience des sommes attribuées au titre de l'AIL. De même, le département ignore le degré de concordance entre les AIL versées, ses compétences et ses objectifs de politique publique.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du conseil départemental s'engage à élaborer une délibération cadre qui « permettra notamment de préciser les orientations et objectifs du dispositif AIL (...), de renforcer ses critères d'attribution et de définir de nouveaux indicateurs ».

## 1.3.3 Une absence de bilan jusqu'en 2024

Plus de dix ans après la création des AIL, le département n'a pas réalisé de bilan de l'utilisation de ce fonds. Il ne dispose d'aucune étude, annuelle ou pluriannuelle, permettant d'appréhender les types de structures, les thèmes, la nature des subventions (de fonctionnement, affectée ou d'investissement) ou les différences entre cantons.

Jusqu'en 2023, le département ne disposait d'aucun tableau de suivi global. Sur la base d'une extraction du logiciel financier, la chambre s'est procurée la liste des AIL, comportant des informations sur l'arrondissement, le canton, le binôme de conseillers départementaux, le numéro de dossier, la raison sociale du bénéficiaire, l'objet, le type de subvention, etc.

Le département a, toutefois, indiqué qu'un bilan était en cours de préparation.

La chambre lui recommande de réaliser ce bilan relatif aux derniers exercices, afin d'orienter sa politique. Cette étude annuelle devrait lui permettre de réaliser une évaluation pluriannuelle du dispositif et d'en apprécier l'utilité, l'efficacité et l'efficience.

Les risques suivants ne sont donc pas écartés :

- une absence d'orientation et d'objectifs, c'est-à-dire de stratégie ;
- une hétérogénéité de l'application du dispositif AIL.

## Recommandation n° 1 : réaliser un bilan annuel de l'utilisation des actions d'intérêt local.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du conseil départemental indique que, pour la première fois, un bilan de l'utilisation du fonds AIL, au titre de l'exercice 2023, a été réalisé à l'issue du premier trimestre 2024. Il prévoit, de plus, un enrichissement de celui-ci, dans les années à venir, avec des éléments afférents aux types de subventions, en sus de ceux relatifs, par exemple, à la répartition thématique ou aux types de bénéficiaires des aides.

Un bilan pluriannuel devrait également être réalisé d'ici la fin de 2024.

## CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Créé en 2012, le dispositif des actions d'intérêt local constitue une politique volontariste du département à destination essentiellement du tissu associatif, lui permettant d'accompagner le développement des territoires. En 2023, l'enveloppe consacrée à ces aides s'est élevée à 2,7 M€.

S'inscrivant dans les compétences exercées par le département, le dispositif relève d'un corpus juridique souple. Les principaux critères légaux sont la présence d'un intérêt local et le rattachement à une compétence départementale, ce qui apparaît être systématiquement le cas.

La chambre observe que le saupoudrage des aides apportées et leur diversité ne permettent pas de faire apparaître une stratégie d'emploi. En effet, il est intrinsèquement impossible de fixer des objectifs à ce fonds, et le département n'avait pas encore réalisé de bilan de son utilisation. Pour la première fois depuis la création du fonds, le département a réalisé un bilan annuel, en 2024.

## 2 LA MÉTHODOLOGIE DE L'AUDIT DE LA CHAMBRE

## 2.1 La matrice des risques

Le présent contrôle a été conduit selon une analyse des risques préalables. À la suite d'entretiens avec des agents du département<sup>19</sup> et de l'analyse du logigramme conduisant à l'attribution d'une aide, la chambre a réalisé une matrice des risques permettant de cibler les points de passage critiques.

Il s'agit d'une matrice des risques *ex-ante*, construite selon les caractéristiques intrinsèques du processus AIL. Elle a permis d'orienter l'audit. Chacun des risques est analysé et il est proposé sa levée ou son maintien à l'aune des vérifications effectuées.

Tableau n° 4: Matrice des risques du processus de subventions AIL

	Risques identifiés	Impact	Probabilité	Résultat
	Inexistence du dossier de demande	5	3	
	Incomplétude du dossier	4	3	
	Informations indisponibles ou erronées	3	3	
	Inexistence de la structure	5	4	
	Non-concordance des informations retenues	4	4	
Instruction	Absence de pilotage de l'instruction (procédure, outils, directives)	3	NP	
	Montant financier non étayé	3	2	
Intérêt local	Non-respect des critères établis	4	1	
	Absence d'éléments pouvant étayer l'intérêt local	3	3	
Régularité de l'aide	Activité non subventionnable	5	3	
	Tiers non subventionnable	4	2	
	Incompétence du département	2	2	
Mise en paiement	Mauvais adressage des fonds	5	3	
	Indisponibilité des crédits	3	1	
	Absence d'une base légale	4	2	
	Non-respect des règles de déport	2	4	
	Insuffisance du contrôle de l'utilisation des fonds	2	4	
Contrôle de l'utilisation des fonds	Utilisation des fonds non conforme à la délibération	4	4	
	Absence de politique de contrôle	3	NP	
	Absence d'orientations et d'objectifs	2	NP	
Pilotage du dispositif	Hétérogénéité de l'application du dispositif	3	4	
	Absence de pilotage par le servie gestionnaire	3	NP	

Source : chambre régionale des comptes.

En l'espèce, la chambre a rencontré l'ensemble des acteurs chargés de l'AIL pour examiner avec eux les étapes du traitement d'un dossier de subvention :

<sup>•</sup> instruction avec les agents de gestion administrative, les conseillers départementaux et la direction des territoires et transition ;

<sup>•</sup> sécurisation des paiements et ordonnancement avec les services financiers ;

<sup>•</sup> paiement avec le comptable public ;

<sup>•</sup> contrôle *ex-post* de l'utilisation des fonds avec le service de la direction des territoires et transition.

## 2.2 L'échantillonnage des dossiers

Sur la période de contrôle, 11 795 subventions ont été attribuées au titre des AIL. La numérisation des dossiers d'attribution n'a été mise en place qu'à partir de 2023. La majorité d'entre eux est donc stockée en format papier dans les antennes territoriales du département, sur quatre sites<sup>20</sup>. La direction des territoires et transition, service gestionnaire de l'enveloppe, ne dispose des dossiers qu'à partir de 2023.

Comme l'illustre le tableau ci-dessous, la majorité des aides AIL sont d'un montant très faible, en moyenne de 1 058 €.

 Intervalle en €
 Nombre de dossiers

 [250; 500]
 4 849

 ]500; 1 000]
 3 896

 ]1 000; 2 000]
 2 089

 ]2 000; 5 000]
 847

 [5 000; 23 000]
 111

Tableau n° 5 : Répartition des subventions selon le montant

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données du département.

Afin d'examiner un nombre significatif de dossiers, la chambre a procédé par échantillonnage. Deux échantillons ont été constitués, selon les risques identifiés par la chambre. Ils permettent de fonder un doute raisonnable, positif ou négatif, quant au bon fonctionnement du fonds.

Un premier échantillon de 59 subventions<sup>21</sup> a été constitué, selon la procédure suivante : les 10 dossiers financièrement les plus importants de chaque exercice contrôlé ont été sélectionnés<sup>22</sup>.

Un second échantillon de 112 dossiers a été constitué, selon les critères suivants :

- l'attribution d'une subvention de manière récurrente, chaque année ;
- le ciblage de certains cantons ;
- le changement de coordonnées bancaires ou de la raison sociale, pour une même personne morale ;
- le subventionnement de tiers inhabituels : communes, centres communaux d'action sociale, établissements publics de santé et congrégations.

Ces deux échantillons ont ensuite été analysés selon une grille de contrôle reprenant quatre risques parmi ceux identifiés ci-dessus, par exemple, l'inexistence de l'entité subventionnée, la réalité de ses activités ou le mauvais adressage des fonds.

-

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Avesnelles, Douai, Cambrai et Valenciennes.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Un dossier a été détruit pas inondation.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Intervalle de 5 000 € à 20 000 €, moyenne de 9 087 €.

Pour chaque risque, le contrôle a porté sur plusieurs phases de l'octroi d'une aide. À titre d'illustration, l'existence de l'entité subventionnée a fait l'objet de neuf points de contrôle : existence d'un dossier de demande, transmission du récépissé préfectoral et de la fiche SIRET de l'organisme, concordance entre ces informations et celles du dossier de demande, etc. La chambre s'est assurée de la concordance des éléments suivants :

- raison sociale;
- adresse du siège social;
- numéro au répertoire national des associations ;
- numéro SIRET;
- date extrait du SIRET.

Concernant le bon adressage des fonds, une attention particulière a été portée à la correspondance entre les informations du relevé d'identité bancaire (RIB) et celles du dossier de demande, notamment la raison sociale et l'adresse de l'organisme. En cas d'hébergement de l'entité chez un de ses membres<sup>23</sup>, une déclaration sur l'honneur du représentant légal est nécessaire pour attester que l'adresse mentionnée est celle de l'association. Il en est de même lors d'une modification du RIB. Ces attestations ont, le cas échéant, été contrôlées<sup>24</sup>.

Les résultats des contrôles opérés sur ces deux échantillons appuient les observations de la chambre formulées dans ce rapport.

-

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> En raison des caractéristiques du dispositif AIL, nombre de bénéficiaires sont de très petites associations qui n'ont pas de siège social physique. Elles sont donc hébergées chez l'un de leurs membres.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> En outre, le service financier du département vérifie l'authenticité des RIB et essaie de prévenir le risque de faux. Cette procédure est commune à l'ensemble des mandats émis par la collectivité. Elle est confiée à un prestataire de service (*Trustpair*).

# 3 UN DISPOSITIF PRÉSENTANT ENCORE DES ZONES DE RISQUES

## 3.1 Un pilotage du fonds AIL récemment mis en place

Jusqu'à récemment, le pilotage interne du dispositif d'AIL était impossible. En effet, le service gestionnaire du département ne disposait d'aucun tableau de suivi unifié. Chaque agent instructeur renseignait son propre tableau sans coordination avec les autres. Les dossiers, au format papier, n'étaient pas numérisés et communiqués au service gestionnaire. Celui-ci ne pouvait donc ni piloter le dispositif, ni procéder à des contrôles sur pièces. En d'autres termes, le contrôle interne était inexistant, ou du moins non-formalisé et automatique, et le dispositif AIL ne pouvait prévenir d'éventuelles difficultés.

Depuis 2023, le contrôle interne et le pilotage se sont réellement améliorés.

Le service gestionnaire dispose désormais d'un tableau unifié lui permettant de suivre l'ensemble de l'instruction. Sont renseignés, par exemple, l'arrondissement et le canton, l'agent chargé de l'instruction, le binôme de conseillers départementaux, le numéro de tiers et de dossier du logiciel financier, le bénéficiaire (raison sociale, nature juridique, adresse), l'objet, etc. Surtout, la mention « statut du dossier » (ie, ajourné, en attente d'avis, complet, non-éligible, refusé) rend possible le pilotage interne de l'instruction des demandes.

Le service gestionnaire a élaboré un logigramme de l'ensemble des étapes de gestion, dont la chambre souligne la pertinence. Cet outil, très détaillé (il comporte 91 points de passage), indique qui fait quoi et comment lors des phases de demande, d'instruction, de décision d'attribution, de versement, de contrôle et d'évaluation de l'utilisation des fonds et, enfin, d'archivage. Par exemple, lors de l'instruction, il revient aux agents de gestion administrative de réceptionner les avis des élus et les montants à attribuer. La prochaine étape sera de détailler davantage les actions à réaliser pour chaque agent. Pour cela, le département élabore actuellement des fiches-actions.

Il ne dispose toutefois pas d'un outil de suivi formalisé de l'instruction et il n'existe pas de procédure permettant de tracer les opérations de contrôle effectuées par les agents (nom, date, heure). Cette absence fragilise la portée du contrôle interne du processus AIL.

Depuis septembre 2023, 11 réunions au sein des services du département ont permis de renforcer la procédure d'instruction avec des réflexions sur la gestion des co-financements d'AIL, la procédure de remboursement, etc.

La chambre souligne la réelle amélioration du pilotage du processus de gestion des AIL avec, par exemple, l'adoption d'un logigramme. Elle recommande toutefois de l'approfondir en se dotant d'outils permettant de définir et suivre les contrôles effectués par les agents instructeurs.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du conseil départemental indique que la formalisation de la procédure d'attribution, initiée en 2023, devrait s'achever par l'élaboration d'un mode opératoire pour la production des bilans annuel et pluriannuel. Il ajoute, qu'à l'issue, un audit interne serait réalisé par ses services, car celui-ci serait de nature à garantir « *la transparence*, *la conformité et l'efficience de la procédure* ».

Si ces mesures permettront de mettre en place un pilotage interne par le service gestionnaire, il restera à développer la capacité à suivre et à opérer un contrôle interne des vérifications effectuées par les agents de gestion administrative.

Recommandation n° 2 : approfondir le pilotage du processus de gestion du fonds des actions d'intérêt local en se dotant d'outils de suivi des contrôles des agents instructeurs.

## 3.2 Un contrôle de l'utilisation des fonds encore balbutiant

Jusqu'à récemment, le département ne contrôlait pas l'utilisation des aides AIL. Alors que les restrictions imposées dans le cadre de la crise sanitaire en 2020 et 2021 ont conduit à annuler de nombreux évènements, rendant caduque l'aide accordée, la chambre constate que la collectivité n'a procédé qu'à une seule annulation de subvention et à quatre demandes de remboursement (en 2022 et 2023). Jusqu'alors, rien ne permettait de s'assurer que les aides étaient effectivement utilisées, et si elles l'étaient en conformité avec l'objet délibéré en commission permanente.

À compter de 2023, le département a mis en place un contrôle de l'utilisation des fonds a posteriori par tous les bénéficiaires d'une subvention AIL. Un agent en équivalent temps plein travaillé effectue ces vérifications.

Ce contrôle ex-post cible par échantillonnage le dernier décile des subventions de l'exercice précédent. Pour 2022, l'échantillon est composé des associations ayant bénéficié d'une subvention supérieure à 2 000 €, soit 240 structures. Pour ce faire, la collectivité sollicite, par courrier, la transmission, avant le 30 juin 2023, du compte de résultat, du rapport d'activité ou de tout autre justificatif attestant de la bonne utilisation des fonds (factures, coupure de presse, etc.).

Sur cette base, le département s'assure que l'entité ne réalise pas d'excédent financier avec l'aide AIL et que la subvention ou son montant figurent bien dans les comptes. Il vérifie également que l'utilisation est conforme à l'objet, par exemple la tenue effective de la compétition sportive. Si ces conditions n'ont pas été respectées, il sollicite un remboursement. Diverses notes internes détaillent le processus de contrôle.

Cette vérification a posteriori est, néanmoins, complexe à réaliser et comporte des carences. Il apparaissait, en mars 2023, que seule une vingtaine d'associations avaient répondu, pour la plupart de manière lacunaire. De plus, alors qu'une évaluation globale du contrôle des aides versées en 2022 devait être proposée, fin 2023, celle-ci n'a pas été réalisée.

Dans de nombreux cas, les éléments transmis sont incomplets ou de faible qualité, ce qui complexifie, sinon rend impossible, le contrôle sur pièces de l'utilisation des fonds. À titre d'illustration, sur 40 dossiers, il manque ou ne sont pas exploitables :

- 50 % des rapports d'activité;
- 50 % des factures justificatives ;
- 60 % des comptes de résultat.

La chambre observe que, pour 50 % des subventions, le département n'est pas en mesure de justifier l'utilisation des fonds.

Enfin, s'il est logique qu'il soit dans l'incapacité matérielle de contrôler toutes les subventions sans augmenter fortement leur coût de gestion, aucune politique interne, par exemple basée sur une analyse des risques, n'a été mise en place pour orienter les vérifications.

Au final, le contrôle de l'utilisation des fonds est encore balbutiant, en raison de sa complexité et d'une absence de directives. Les résultats de la première campagne de contrôle soulignent l'utilisation conforme de la plupart des aides, mais sont à considérer avec précaution.

La chambre recommande donc de renforcer le contrôle de l'utilisation des aides par la mise en œuvre d'une démarche fondée sur l'analyse des risques et qui doit être multicritères. Si le prisme financier est naturellement un élément à prendre en considération, d'autres doivent également l'être comme le domaine d'activité, la localisation, la récurrence des aides, etc.

Les risques suivants ne sont donc que partiellement écartés :

- une utilisation des fonds non conforme à la délibération d'attribution ;
- une insuffisance de contrôle de l'utilisation des fonds ;
- une absence de politique de contrôle.

## Recommandation n° 3 : renforcer le contrôle de l'utilisation des aides par la mise en œuvre d'une démarche fondée sur l'analyse des risques.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du conseil départemental indique souhaiter renforcer le contrôle de l'utilisation des subventions AIL. Il entend mener une analyse et une gestion des risques comme recommandé par la chambre. Il envisage également d'élargir le spectre des pièces justificatives, afin de limiter les risques de mésusages du fonds. À titre d'illustration, « les modalités de contrôle seront renforcées par l'exigence de la fourniture systématique des devis et factures acquittées ». Enfin, pour la première fois, un bilan des contrôles de l'utilisation des aides a été présenté, lors de la réunion de la commission permanente du 27 mars 2024, et l'ordonnateur projette de réaliser un bilan pluriannuel de ces vérifications, au premier trimestre 2025.

## 3.3 Des risques persistants dans l'octroi des subventions AIL

## 3.3.1 Une instruction des dossiers qui présente des carences

Sur la base de ses contrôles, la chambre a relevé des manquements, parfois significatifs (cf. tableau n° 6 et *infra*). Dans plusieurs cas, le processus d'attribution aurait dû être interrompu.

Tableau n° 6 : Synthèse du contrôle des dossiers sélectionnés par la chambre

Existence de l'entité							
	Oui	Non	NP				
Existence du dossier de demande	94 %	6 %	0 %				
Récépissé structure RNA	79 %	5 %	16 %				
Structure supérieure à 1 an	94 %	6 %	0 %				
Statuts en vigueur et signés	22 %	61 %	16 %				
Siret-OCCE	95 %	5 %	0 %				
Site internet et trace d'activités	79 %	21 %	0 %				
Concordance demande - récépissé – SIRET	89 %	11 %	0 %				
Bon adressage des fonds							
RIB	94 %	6 %	0 %				
Concordance demande – RIB, sinon attestation	91 %	9 %	0 %				
Objet de l'aide							
Absence de structures politiques, cultuelles et syndicales	95 %	5 %	0 %				
CER	30 %	6 %	64 %				
Localisation siège ou activité dans le Nord	99 %	1 %	0 %				
Montant justifié	58 %	42 %	0 %				
Montant payé < montant action ou < montant budget	78 %	22 %	0 %				
Cohérence objet social et objet subvention	98 %	2 %	0 %				
Intérêt local	98 %	2 %	0 %				
Régularité de la demande							
Signature demande	27 %	73 %	0 %				

Source : chambre régionale des comptes, à partir des éléments fournis par le département.

#### 3.3.1.1 L'existence de l'entité

La vérification de l'existence de l'entité est imparfaite. Les taux de défaillance sont certes faibles, mais ils devraient être nuls.

Dans 6 % des cas, le formulaire de demande n'existe pas. Or, un dossier de demande doit systématiquement être transmis, dûment complété, pour engager le processus AIL. En son absence, la démarche aurait dû être interrompue. Cette carence engendre une double question : l'attribution d'une subvention, non pas à la demande de la structure, mais à l'initiative du département ; l'impossibilité de s'assurer que l'objet est subventionnable.

Par ailleurs, 5 % des demandes ne comportent pas de récépissé en préfecture et de fiche SIRET. Le département est donc dans l'impossibilité de s'assurer de l'existence de l'entité. Cela aurait également dû entraîner une interruption automatique du processus.

Pour 11 % des AIL, la chambre ne peut attester la concordance des informations contenues dans les fiches d'identité de la structure et le formulaire de demande. Elle en conclut que le département ne se prémunit pas suffisamment contre le risque d'usurpation d'identité.

## 3.3.1.2 L'objet de l'aide et le respect des engagements républicains

Les formulaires de demande sont complétés de manière relativement aléatoire. Dans 42 % des dossiers examinés, l'objet, le coût de l'action et le budget de l'organisme manquent. Dans 22 % des cas, le montant de l'aide dépasse le budget de l'action ou de l'organisme. Surtout, le département ne s'assure pas de la réalité des activités de l'association préalablement au versement d'une subvention AIL à travers l'analyse des statuts, du site internet ou de tout autre moyen (par exemple, dans 21 % des dossiers, aucune trace d'activité n'a été détectée). Cela affaiblit la portée de l'instruction des dossiers et accentue le risque d'attribuer des aides à une association inactive ou dont les activités ne devraient normalement pas être subventionnées.

Enfin, dans 6 % des demandes, les contrats d'engagement républicain ne sont pas transmis au département. Il lui revient pourtant de s'assurer, entre autres par ce biais, que les associations subventionnées respectent les valeurs et engagements républicains.

## 3.3.1.3 La régularité de la demande

Les demandes doivent être signées du représentant légal de l'organisme, ce qui n'est pas respecté dans 73 % des dossiers contrôlés. En présence d'une signature, rien ne permet de vérifier qu'il s'agit effectivement de celle du représentant légal. La composition des instances dirigeantes<sup>25</sup> n'est pas demandée par le département, pas plus que la preuve de l'identité et de la qualité du demandeur.

La collectivité est donc dans l'impossibilité, dans une large majorité de cas, de s'assurer de l'origine de la demande d'aides AIL.

#### 3.3.2 Une instruction des dossiers à renforcer

En sus des éléments manquants ou mal renseignés, l'objet de l'aide et son thème, le montant, la description de l'action et de son budget sont uniquement déclaratifs. Aucune pièce justificative n'est exigée afin d'étayer les éléments indiqués.

Le constat est similaire pour l'intérêt local de l'action. La seule présence du siège social de l'association dans le département ou le fait que la manifestation profite, directement ou indirectement, à une majorité de Nordistes suffit à identifier l'intérêt local. En revanche, l'analyse repose uniquement sur la description de l'action, non étayée par des pièces justificatives. En l'état, rien ne permet de s'assurer au préalable que les caractéristiques de l'intérêt local seront, de fait, satisfaites.

En conclusion, la chambre recommande de renforcer l'instruction des dossiers en exigeant et vérifiant la transmission de toutes les pièces obligatoires définies par le département.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Président, ordonnateur, conseil d'administration, bureau, etc.

Les risques suivants ne sont donc que partiellement écartés :

- les risques liés à la constitution du dossier : inexistence du dossier de demande ; incomplétude de celui-ci ; informations indisponibles ou erronées ;
- des risques liés à l'instruction : inexistence de la structure ; montant financier non étayé ;
- l'absence d'éléments justifiant l'intérêt local.

Recommandation n° 4 : renforcer l'instruction des dossiers en vérifiant le caractère complet de la transmission des pièces obligatoires mentionnées dans la demande.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du conseil départemental mentionne la création d'un comité de relecture, en début de l'année 2024, utilisant une grille d'analyse des demandes. Il indique aussi que la plateforme mutualisée de gestion des subventions du département devrait prochainement être ouverte aux demandes de subventions AIL. Cet outil devra concourir au renforcement de l'instruction des dossiers.

## 3.3.3 Une sécurisation forte des paiements

Afin de sécuriser ses paiements, le département a mis en place une procédure formalisée de « contrôle des tiers » valable pour l'ensemble des mandatements de la collectivité, et donc des aides AIL. Cette sécurisation s'inscrit dans le cadre d'une convention passée avec la direction régionale des finances publiques en juin 2021 pour prévenir la fraude. Comportant quatre axes (prévention de la fraude, contrôle des transactions financières, gestion de crise, et lutte contre la fraude au revenu de solidarité active), elle vise à « contrer le risque d'une nouvelle tentative qui pourrait prendre d'autres formes » sachant que « le département a été victime d'une fraude aux faux ordres de virement »<sup>26</sup>.

Aussi, la collectivité apparaît avancée dans la sécurisation de sa base de tiers, élément constitutif d'une bonne pratique.

## 3.3.3.1 Une procédure de contrôle formalisée

Le paiement est conditionné à la fourniture de pièces. Pour les associations, sont systématiquement exigés les fiches d'identité SIRET avec mention de l'inscription au répertoire national des associations (RNA) et le RIB. À défaut d'inscription au RNA, le récépissé de déclaration de création de l'association ou un extrait du Journal officiel doit être transmis. Pour les autres entités, notamment les communes et collèges, la fiche SIRET et le RIB suffisent.

Le contrôle consiste à vérifier la conformité des renseignements (raison sociale, adresse) portés sur la fiche d'identité de la structure et le RIB. Le degré de vérification varie selon la récurrence des demandes.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Voir préambule de la convention.

En cas de nouveau tiers, le contrôle de cohérence classique est effectué. En sus, le département s'assure de la concordance entre le SIRET et l'IBAN, grâce à l'outil Trustpair permettant de vérifier que le compte bancaire renseigné est bien ouvert au nom de l'entité. En cas de non-conformité, notamment quand le compte bancaire est ouvert avec mention unique du RNA, et non du SIRET, le département demande une attestation bancaire pour s'assurer que le compte appartient bien au tiers et effectue un contre-appel. Celui-ci consiste à contacter la personne de confiance ou du responsable de l'organisme à subventionner pour lui faire confirmer les quatre derniers chiffres de l'IBAN. Cette action est tracée. Les coordonnées utilisées ne sont pas celles mentionnées dans le dossier de demande, mais celles du contact « historique » ou celles trouvées sur internet.

## L'outil de sécurisation bancaire : Trustpair

Pour sécuriser ses transactions, le département utilise l'outil *Trustpair*, prestataire de gestion des risques de tiers et spécialiste de la prévention de la fraude au virement. Il permet de contrôler la concordance du SIRET et de l'IBAN.

Il permet une recherche dans la base de données par contrôle réputationnel, afin de savoir si ce tiers a déjà donné lieu à mandatement. Si c'est le cas, le tiers est validé. En cas de tiers inconnu et d'adhésion de la banque dans laquelle est tenu le compte au service SEPAmail Diamond, le résultat du contrôle de concordance est instantané. Si le tiers demeure inconnu, *Trustpair* permet de le joindre, afin de vérifier les six derniers chiffres de l'IBAN.

Le département envisage d'intégrer cet outil dans l'interface du logiciel financier.

En cas de tiers devenu inactif, les services instructeurs doivent suivre la procédure de création, puisque les services financiers bloquent les tiers qui n'ont pas eu d'activité depuis 18 mois. Il en est de même lors d'une modification, par exemple un changement de raison sociale. Le principe suivant s'applique : à un tiers actif correspond un SIRET unique, toute modification enclenchant un contrôle exhaustif.

Enfin, pour un tiers actif sans modification, aucun nouveau contrôle n'est réalisé.

Le contrôle par la chambre des deux échantillons permet de constater que :

- le RIB est systématiquement demandé;
- il concorde toujours avec les données du dossier et les fiches d'identité SIRET et RNA;
- en cas d'hébergement du siège social chez l'un des membres, une attestation est produite et ses informations sont conformes et concordantes.

## 3.3.3.2 Une absence de multiplicité de RIB

La chambre a contrôlé qu'un même RIB n'était pas attribué à deux ou plusieurs associations différentes, afin d'éviter le risque de faux RIB<sup>27</sup>. Au-delà des erreurs matérielles de renseignement, aucun doublon n'a été relevé.

## 3.3.3.3 Une politique de sensibilisation aux risques

En plus des points de contrôle présentés ci-dessus, le département conduit une démarche de prévention et de sensibilisation aux risques de fraude bancaire. À cet effet, des actions sont mises en œuvre, telles que l'édition de newsletters sur ce sujet, l'organisation d'une journée de prévention de la fraude en présence d'acteurs extérieurs (par exemple, la direction régionale des finances publiques, la paierie départementale, la direction interrégionale de la police judiciaire) ou encore des sessions de formation, notamment pour les nouveaux arrivants.

En outre, la collectivité a créé une « école des comptables » pour former les agents comptables de la direction des finances, notamment à la gestion et à la sécurisation des tiers.

Au total, le risque d'un mauvais adressage des fonds apparaît très faible.

## 3.3.4 Le respect des principes comptables et budgétaires

Les subventions AIL sont imputées aux comptes 6753 (subventions de fonctionnement aux organismes publics) et 6574 (subventions de fonctionnement aux personnes, aux associations et aux autres organismes de droit privé).

En amont de chaque attribution, plusieurs contrôles budgétaires et comptables sont effectués par les services financiers.

D'abord, ils s'assurent de la disponibilité des crédits et de l'incidence financière des subventions proposées. Lors de la création du dossier, un système de bridage interdit toute saisie d'un montant supérieur aux crédits ouverts.

Un deuxième type de contrôle permet de s'assurer du respect du cadre de gestion. Les services financiers procèdent à des vérifications pour s'assurer de :

- la correcte affectation des dossiers entre arrondissement et canton, car chacun dispose d'une enveloppe limitative ;
- la sélection des bonnes opérations et enveloppe ;
- la correcte imputation comptable ;
- la cohérence des montants entre celui proposé, celui voté et présenté en annexe.

La validation de ces contrôles et celle du rapport de l'assemblée induisent un engagement comptable dans l'outil financier.

Un dernier contrôle de conformité consiste à vérifier la concordance entre le bénéficiaire, le montant versé et le RIB. Il permet l'ordonnancement et la transmission au comptable public.

Chaque contrôle est tracé : il est horodaté et mentionne l'agent l'ayant réalisé.

À l'exception de quelques erreurs d'imputation comptable, sans conséquence sur l'exécution budgétaire, la chambre n'a constaté aucun manquement substantiel.

Les risques suivants apparaissent donc devoir être écartés :

- indisponibilité des crédits ;
- non-respect du cadre budgétaire et comptable ;
- non-respect du cadre de gestion fixé par le département.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE
--------------------------

Le pilotage récemment mis en place du processus de gestion des AIL a permis d'assurer une certaine maîtrise du dispositif, mais il n'a pas encore produit tous ses effets.

Des risques liés à l'instruction des dossiers persistent. Le département est dans l'incapacité, pour tous les dossiers, de s'assurer de l'existence de la structure subventionnée. Cela aurait dû entraîner le blocage systématique du processus AIL, ce qui n'a pas été le cas. Il n'est pas non plus capable de vérifier la réalité des activités de l'organisme, préalablement au versement de l'aide, ni la véracité des informations portées à sa connaissance. En effet, en plus du caractère lacunaire, voire de l'inexistence de certaines demandes, les informations transmises ne sont pas appuyées des pièces permettant d'opérer une quelconque vérification. La portée de l'instruction des demandes est donc faible. En conséquence, le département a engagé une démarche de renforcement de l'instruction des demandes et envisage l'ouverture de la plateforme mutualisée de gestion des subventions aux aides AIL.

 $\hat{A}$  l'inverse, la sécurisation des paiements est avancée, grâce à la procédure interne mise en place, aux multiples acteurs intervenants, à l'outil de sécurisation bancaire et au management de sensibilisation aux risques.

Le contrôle de l'utilisation des fonds est, quant à lui, trop récent pour que l'on puisse en mesurer un quelconque effet. Le département n'est, pour l'instant, que très partiellement en mesure de s'assurer de l'utilisation conforme des fonds AIL, et limite son contrôle à une approche par masses financières. Comme recommandé par la chambre, le département envisage désormais une approche par les risques dans son contrôle de l'utilisation des subventions AIL.

\*

\* :

## **ANNEXES**

Annexe n° 1. Critères de quantification de la probabilité d'occurrence et de	
1'impact	26
Annexe n° 2. Le cadre général des subventions aux personnes privées	27
Annexe n° 3. Principales données du dispositif « actions d'intérêt local »	
Exercices 2018-2023	28
Annexe n° 4. La procédure d'octroi d'une subvention AIL	29

Annexe n° 1. Critères de quantification de la probabilité d'occurrence et de l'impact

	Pro	obabilité						
Évènement attendu dans la plupart des cas	> 90 %	Quasiment certain	5					
Évènement probable dans la plupart des cas	50-90%	Probable	4					
Évènement pouvant se produire à un moment donné	30-50%	Possible	3					
Évènement risquant de se produire à un moment donné		Peu probable	2					
Évènement risquant de se produire uniquement dans des cas exceptionnels	< 10 %	Rare	1					
	•	•		1	2	3	4	5
				Non significatif	Mineur	Modéré	Majeur	Très significatif
				Évènement négligeable	Évènement ayant des conséquences résorbables en interne	Évènement important pouvant être géré dans des circonstances normales	Évènement critique nécessitant une action correctrice	Évènement problématique portant atteinte à l'entité
						Impact		

## Annexe n° 2. Le cadre général des subventions aux personnes privées

## Les subventions aux associations cultuelles, politiques ou syndicales

L'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État dispose que « la République ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte » induisant une interdiction de subventionner des associations cultuelles. Néanmoins, des dérogations sont possibles comme la possibilité de subventionner certaines associations cultuelles pour des activités non cultuelles dès lors qu'un intérêt public local le justifie et que la subvention est exclusivement dédiée au financement du projet non cultuel<sup>28</sup>.

Le département est libre d'attribuer des subventions aux structures locales des associations syndicales dotées d'une personnalité morale et disposant d'une mission d'intérêt général au plan local<sup>29</sup>. En revanche, le principe de neutralité du service public s'oppose à ce qu'un département subventionne une association pour un projet politique<sup>30</sup>.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, toute association recevant des fonds publics doit être signataire d'un contrat d'engagement républicain figurant en annexe du décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021<sup>31</sup> et prévu par la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021<sup>32</sup>. Cette obligation figure à l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000<sup>33</sup>.

## La notion de subvention aux personnes morales de droit privé

L'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 modifiée par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 dispose que « constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent ».

Une subvention est donc une contribution, versée à la demande d'un organisme de droit privé menant un projet d'intérêt général intéressant une collectivité publique. Celle-ci ne doit pas être à l'initiative et ne doit pas déterminer les modes de réalisation du projet.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Conseil d'État, 19 juillet 2011, n° 308544.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Voir article L. 3231-3-1 du CGCT.

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Voir, notamment, l'arrêt de la Cour Administrative d'Appel de Lyon du 8 avril 2021 (n° 20LY03681) interdisant de subventionner une association organisant un festival avec un débat d'idées sans pluralisme parmi les intervenants. Il en est de même pour les associations à but politique ou partisane (Conseil d'État, 23 octobre 1989, n° 93331) ou pour les actions et projets politiques (Conseil d'État, 25 avril 1994, n° 145874).

Décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et approuvant le contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'État.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Annexe n° 3. Principales données du dispositif « actions d'intérêt local » Exercices 2018-2023

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Somme	1 709 221	1 712 864	1 928 972	1 849 437	2 595 534	2 683 846	12 479 874
Moyenne	851	866	1 015	1 081	1 254	1 262	1 058
Médiane	500	500	800	753	1 000	1 000	800
Écart-type	951	882	973	1 144	1 269	1 300	1 114
Maximum	15 174	12 000	10 914	15 000	20 000	15 000	20 000
Q1	350	400	500	500	500	500	500
Q3	1 000	1 000	1 000	1 300	1 500	1 500	1 200
Enveloppe	1 716 703	1 715 396	2 239 967	2 408 29934	2 988 251	2 924 359	13 992 975

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données du département.

-

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> 1 287 623 € au titre du premier semestre et 1 120 676 € pour le second, hors report.

## Annexe n° 4. La procédure d'octroi d'une subvention AIL

La procédure commence par l'envoi d'un dossier de demande par l'association ou directement par le conseiller départemental, aux agents de gestion administrative. Ceux-ci vérifient alors la complétude du dossier et la présence des pièces obligatoires 35. A réception, il est regardé si l'organisme existe déjà dans la base de données du département. Après vérification et, le cas échéant, renseignement des pièces obligatoires, le tiers administratif est créé dans le logiciel de gestion. Parallèlement, les services financiers procèdent à la vérification de la conformité du RIB permettant le passage du tiers administratif au tiers financier.

Les agents de gestion administrative s'assurent ensuite de la conformité de la demande avec les critères de sélection, notamment la présence d'un intérêt local, la signature du dossier et la concordance des informations entre la demande, les fiches d'identité de l'organisme (SIRET et RNA) et le RIB. Sur la base de chaque dossier désormais complet et vérifié, les conseillers départementaux donnent leur accord pour donner suite à la demande de subvention. À cette occasion, le montant de chaque subvention qui sera soumis au vote est vérifié et validé par le binôme de conseillers départementaux de chaque canton.

Une fois la proposition validée par l'élu, un dossier de subvention est créé, les crédits lui sont affectés et le service gestionnaire compile l'ensemble des demandes en vue de leur présentation en commission permanente. Six rapports, un par arrondissement, sont créés pour être annexés à la délibération.

Interviennent ensuite les services financiers pour s'assurer du respect du cadre comptable et budgétaire, et procéder à l'affectation, l'engagement comptable et la liquidation des aides. Après délibération rendue exécutoire, le mandatement s'opère et une notification est communiquée au bénéficiaire.

<sup>35</sup> Il s'agit depuis 2023 :

<sup>•</sup> du récépissé de déclaration de création ou de modification de l'association en préfecture ;

<sup>•</sup> des statuts en vigueur signés en cas de première demande ou de modifications de ceux-ci ;

<sup>•</sup> du relevé d'identité bancaire ;

<sup>•</sup> du certificat d'immatriculation au répertoire des entreprises et établissements de l'INSEE

<sup>•</sup> du contrat d'engagement républicain signé ;

<sup>•</sup> d'une attestation sur l'honneur si les coordonnées de l'association ainsi que l'adresse du siège social sont différentes de celles mentionnées sur le RIB;

<sup>•</sup> de l'attestation d'affiliation de l'année en cours à l'Office central de la coopération de l'école le cas échéant.



## RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

## DÉPARTEMENT DU NORD Les actions d'intérêt local

(Département du Nord)

Exercices 2018 et suivants

## 1 réponse reçue :

- M. Christian Poiret, président du Département du Nord.

## Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».





#### Le Président

Enregistrement CRC HDF le 13/08/2024 Greffe n°2024-0419

#### Monsieur Jean-Paul Albertini

Président de la Chambre Régionale des Comptes des Hauts-de-France Hôtel Dubois de Fosseux 14, rue du Marché au Filé 62012 ARRAS CEDEX

Lille, le 1 3 AOUT 2024

Monsieur le Président,

J'ai bien reçu le rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes consacré au dispositif des Actions d'Intérêt Local (AIL).

A titre liminaire, je me félicite des conclusions formulées par la Chambre, particulièrement positives, à l'égard du dispositif piloté par le Département du Nord en matière d'AIL.

En effet, comme le souligne la Chambre, la collectivité est en conformité avec le cadre légal posé par le Code général des collectivités territoriales, « aucun manquement n'est constaté » et « le contrôle des paiements s'avère abouti, grâce à la procédure interne mise en place, aux multiples acteurs intervenants, à l'outil de sécurisation bancaire et au management de sensibilisation aux risques ».

Par ailleurs, je vous prie de bien vouloir trouver, ci-après, les éléments de réponse aux observations qui m'ont été transmises en ma qualité d'ordonnateur du Département.

Ces éléments de réponse sont organisés selon les recommandations formulées par la Chambre dans son rapport d'observations définitives.

#### Recommandation n°1: Réaliser un bilan annuel de l'utilisation des actions d'intérêt local

■ Dans son rapport, la Chambre constate que le Département n'avait pas réalisé de bilan de l'utilisation de ce fonds.

Depuis 2024, un bilan annuel quantitatif et qualitatif des subventions N-1 est réalisé lors du premier trimestre de l'année N+1.

En complément des éléments apportés au rapport d'observations provisoires et à la lumière des recommandations formulées par la Chambre, je souhaite préciser qu'il est envisagé d'enrichir les prochains bilans des éléments supplémentaires suivants :

- l'analyse du nombre de subventions attribuées par tranche de niveau de financement ;
- l'établissement du bilan de l'année 2022.
- S'agissant de l'hétérogénéité de l'application du dispositif constatée par la Chambre, une réflexion sur l'élaboration d'un livret à destination des élus est actuellement menée dans le but de les sensibiliser tant sur les pratiques, les limites que sur les objectifs des AIL.

Recommandation n°2 : Approfondir le pilotage du processus de gestion du fonds des actions d'intérêt local en se dotant d'outils de suivi des contrôles des agents instructeurs

Au regard de la recommandation formulée par la Chambre dans son analyse financière, j'ai souhaité :

- tout d'abord, la création d'un nouveau dossier de demande de subvention AIL type, plus clair et précis sur les informations nécessaires à l'instruction et éléments attendus notamment en cas de contrôle en amont et/ou a posteriori ;
- ensuite, qu'un rappel soit fait sur la non-recevabilité du dossier en cas d'incomplétude de celui-ci.

Recommandation n°3 : Renforcer le contrôle de l'utilisation des aides par la mise en œuvre d'une démarche fondée sur l'analyse des risques

Sur ce point, je tiens à souligner qu'au titre des subventions contrôlées sur l'année 2022 :

- sur les 240 dossiers contrôlés, 98,75% des bénéficiaires ont envoyé les pièces demandées et ont ainsi justifié de la bonne utilisation de leur subvention ;
- 3 associations n'ont pas répondu aux différentes sollicitations, elles font donc l'objet d'une relance par lettre recommandée avec accusé de réception en vue du recouvrement des subventions versées.

**Recommandation n°4** : Renforcer l'instruction des dossiers en vérifiant le caractère complet de la transmission des pièces obligatoires mentionnées dans la demande

La recommandation de la Chambre appelle de ma part les précisions suivantes :

- les modifications qui seront apportées au dossier-type de demande de subvention AIL pourront enjoindre plus précisément les bénéficiaires à transmettre l'ensemble des pièces obligatoires et informeront plus clairement de la non-éligibilité du dossier si celui-ci n'est pas complet ou conforme ;
- la création de ce nouveau dossier-type de demande de subvention AIL est une solution provisoire en attendant l'intégration du dispositif dans la Plateforme Mutualisée de Gestion des Subventions du Département.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'expression de ma haute considération.

**Christian POIRET** 



# **Chambre régionale des comptes Hauts-de-France** 14, rue du Marché au Filé – 62012 Arras cedex

Adresse mél. : <u>hautsdefrance@ccomptes.fr</u>

https://www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france