



N° 1866

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 avril 2019.

PROPOSITION DE LOI

visant à garantir une réelle transparence dans l'attribution des subventions publiques aux associations,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par
M. Jean-Louis THIÉRIOT,
député.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans la troisième édition du « Paysage associatif français » qui couvre la période 2011-2017, Viviane Tchernonog, chercheur au Centre d'économie de la Sorbonne, chiffre à un million-et-demi le nombre d'associations en France.

Le budget de ces associations est financé à hauteur de 20 % par des subventions publiques, soit 22 milliards d'euros pour la seule année 2017. Sur ce montant, l'État a versé via les ministères 5,3 milliards d'euros de subventions (source : jaune budgétaire PLF 2019 : *Effort financier de l'État en faveur des associations*). Les collectivités territoriales ont donc versé, quant à elles, 16,7 milliards d'euros de subventions aux associations en 2017.

L'importance de ces montants de subventions publiques attribuées à des organismes privés appelle une plus grande transparence dans le choix des associations subventionnées et actions et projets d'intérêt général financés. Cette transparence est nécessaire pour permettre aux citoyens et contribuables de veiller au bon usage des deniers publics ; il y va de la question du consentement à l'impôt et du respect des règles démocratiques.

À l'heure actuelle, seules les subventions dépassant le seuil de 23 000 euros sont soumises à une obligation de transparence. L'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et le décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 prévoient la publication des données essentielles des conventions de subventions d'un montant supérieur à 23 000 euros sur le site de la personne publique, ou à défaut, leur transmission à l'autorité compétente de leur publication sur le portail interministériel <https://www.data.gouv.fr> doublée de la publication d'un lien vers ce portail sur le site de la personne publique.

Ces dispositions ne sont pas à la hauteur de l'objectif de transparence. Il est tout d'abord très difficile de se repérer sur ce portail interministériel - dont il faut déjà connaître l'existence. L'efficacité de cette mesure est par ailleurs encore à démontrer puisque l'on peut constater que très rares sont les collectivités qui y ont déposé leurs listes de subventions : pour 2018, elles ne sont qu'une quinzaine. Les autres milliers de collectivités qui ne sont pas présentes sur ce portail n'ont pas pour autant toutes publié les données essentielles de ces conventions de subvention sur leur propre site.

Et quand cela est fait, il faut souvent beaucoup de temps et de patience pour trouver la liste en question.

Les modifications intervenues sous le précédent quinquennat n'ont pas permis l'avènement d'une plus grande transparence dans l'attribution des subventions aux associations. Bien au contraire, ce choix offert aux personnes publiques de publier les informations, ou sur leur propre site, ou sur le portail interministériel, a renforcé le flou qui régnait déjà autour de cette question. Pire encore, ces dispositions ont abrogé le décret n° 2006-887 du 17 juillet 2006 qui imposait aux personnes publiques de publier sur leur site les montants et destinataires de l'ensemble des subventions dès le premier euro versé.

En l'état du droit, dès lors qu'elles sont inférieures à 23 000 euros, les décisions d'attribution de subventions, en tant que décisions individuelles, ne sont donc pas soumises à une publicité autre que la notification personnelle à l'organisme bénéficiaire. Par conséquent, les citoyens et contribuables ne sont légalement pas autorisés à prendre connaissance de l'existence de l'ensemble des subventions versées par les différentes autorités administratives et notamment celles versées par les collectivités territoriales. Or le caractère facultatif de ces contributions laisse aux autorités décisionnaires une large marge d'appréciation dans le choix des associations bénéficiaires ce qui rend l'opportunité de l'attribution des subventions par conséquent discutable.

Parce qu'il s'agit de l'usage de deniers publics, les citoyens et contribuables sont en droit de savoir à qui sont attribuées ces subventions, pour quels montants et pour quelles actions. Bien qu'individuelles, ces décisions de retenir tel projet d'intérêt général plutôt qu'un autre, sont des décisions de nature politique et pour cette raison, l'attribution de ces subventions doit être transparente afin de laisser les citoyens seuls juges de leurs élus.

C'est pourquoi l'article 1^{er} de la présente proposition de loi a pour objet de soumettre à publicité l'ensemble des décisions d'attribution des subventions dès le premier euro.

Il prévoit par principe la publicité de ces décisions sur le site internet des autorités, quand il en existe, ce qui est toujours le cas s'agissant des grandes collectivités et des ministères. Seules les petites communes ne disposant pas de site internet pourront par exception procéder à cette publicité par un autre moyen.

Afin que ce principe de publicité ne soit pas détourné comme cela est actuellement souvent le cas, il est précisé que la publication doit se faire sur une page dédiée du site internet directement accessible depuis la page d'accueil. Ces précisions sont indispensables si l'on veut éviter que ces décisions ne soient noyées dans le flot des informations du site internet et donc introuvables pour l'internaute.

Chaque citoyen pourra ainsi facilement vérifier par lui-même sur le site de sa commune, de son département et de sa région ainsi que sur le site de chaque ministère concerné, à qui sont versées les subventions financées par ses impôts, pour quels montants et pour quelles actions concrètes.

L'article 2 de la proposition prévoit quant à lui un mécanisme de sanction pour les associations qui n'auraient pas satisfait à leurs obligations de publication de leurs comptes annuels. Cette obligation s'impose aux associations qui ont perçu dans l'année plus de 150 000 euros de subventions publiques. La publication doit permettre un contrôle a posteriori de l'usage fait par l'association de la subvention reçue. Seule une sanction réellement dissuasive est de nature à contraindre l'association à cette publication.

C'est pourquoi, il est prévu par l'article 2 que la personne publique puisse exiger de l'association qui n'aura pas satisfait à cette obligation de publication le remboursement des subventions perçues au cours des douze derniers mois.

De manière plus générale, l'article 2 soumet l'octroi de nouvelles subventions aux associations à la fourniture de leurs comptes annuels ou compte de recette/dépense. Il n'est en effet pas imaginable qu'une association qui n'a pas sa comptabilité à jour puisse recevoir des subventions publiques.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Après l'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, il est inséré un article 9-2 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 9-1.* – Les autorités administratives mentionnées à l'article 1^{er}, y compris les groupements de collectivités territoriales, ainsi que les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial ont l'obligation de publier, sur une page dédiée de leur site internet accessible directement depuis la page d'accueil ou, en l'absence d'un tel site, s'agissant des communes de moins de 35 000 habitants, par tout autre moyen accessible au public aux heures d'ouverture de la structure, l'ensemble des décisions d'attribution de subventions, telles que définies à l'article 9-1, et ce, quels qu'en soient leur montant ou le nombre de salariés et bénévoles de l'organisme privé bénéficiaire.
- ③ « Cette publication doit intervenir dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision d'attribution de la subvention à l'organisme privé bénéficiaire.
- ④ « La publication doit impérativement contenir le nom de l'organisme privé bénéficiaire, le montant, la nature et l'objet de la subvention ainsi que la date de la décision d'attribution. »

Article 2

- ① Après l'article L. 612-4 du code du commerce, il est inséré un article L. 612-4-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 612-4-1.* – Les associations soumises à l'obligation de publication de leurs comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes mentionnée à l'article L. 612-4, doivent fournir à l'autorité administrative ou à l'établissement public à caractère industriel et commercial auprès duquel elles sollicitent une subvention, la preuve de cette publication. À défaut, aucune nouvelle subvention ne peut être attribuée à l'association.

- ③ « Après une mise en demeure de produire cette preuve dans un délai de deux mois restée infructueuse, l'autorité administrative ou l'établissement public peut exiger de l'association concernée le remboursement de tout ou partie des subventions perçues par elle au cours des douze derniers mois précédant le constat de défaut de publication de ses comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes.
- ④ « Les associations qui ne sont pas soumises à l'obligation de publication de l'article L. 612-4, fournissent une copie de leurs comptes annuels ou de leur compte de recettes-dépenses à l'autorité administrative ou établissement public et commercial auprès duquel elles sollicitent une subvention. À défaut, aucune nouvelle subvention ne peut être attribuée à l'association. »

Article 3

- ① I. – La charge pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.
- ② II. – La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.