

LE CONTRÔLE EXTERNE DES ASSOCIATIONS PAR LES ORGANISMES DE FINANCEMENT

Evelyne LANDE
Professeur

IAE de Rouen
Bd Siegfried, 76 821 MONT SAINT AIGNAN Cedex
Tél. : 01.55.61.07.31
Fax : 01.40.91.08.16
E-mail : evelyne.lande@fr.arthurandersen.com

Résumé

L'objet de cet article est de présenter comment un bailleur de fonds publics peut mettre en place un contrôle externe qui lui permette de s'assurer de la qualité de la gestion de l'association. Pour cela deux modalités de contrôle sont présentées :

- un contrôle externe via la constitution de TBG qui serviront également de base à l'évaluation de la politique publique (par agrégation des données),
- un contrôle externe via de nouvelles règles de comptabilisation et de suivi des subventions au sein des documents financiers.

Cet article montre que le contrôle de gestion peut avoir des incidences sur la comptabilité financière et que les outils du contrôle de gestion ne sont pas réservés aux seuls utilisateurs internes

Mots clés. - Secteur public, contrôle externe, association, gestion pluriannuelle, conventions contractuelles

Abstract

The aim of this article consists in showing how a local government can realise an external control in order to make sure of the association management quality.

Two kinds of control are presented:

- *an external control through a management instrument panel, which can be used equally to evaluate public policies,*
- *an external control through new rules of accountancy of the public subsidies,*

This article shows that the management control can influence financial accounting and the management control tools can be used also by external users and it's not reserved to internal users like managers.

Keywords. - Public sector, external control, multi annual management, contractual management

Introduction

Les associations sont soumises au contrôle qu'exercent leurs adhérents soit directement soit le cas échéant via la nomination d'un commissaire aux comptes. De même, les associations qui réalisent leur activité à l'aide de subventions publiques sont soumises au contrôle financier externe des chambres régionales des comptes.

Dans les deux cas, le contrôle est essentiellement financier et ne s'attache pas ou peu à la qualité de la gestion.

Or, les fonds gérés par les associations ne cessent de croître, que ces fonds soient d'origine privée (fonds provenant de la générosité du public) ou publique sous la forme de subventions de fonctionnement ou d'investissement. De plus, les collectivités publiques ne veulent plus assumer uniquement un rôle de bailleurs de fonds. Elles souhaitent également avoir une meilleure visibilité sur l'utilisation des sommes qui sont allouées aux associations. Ce souci d'information se justifie par une volonté affirmée de gérer aux mieux les deniers publics dans un contexte de forte pression fiscale.

L'objet de cet article est de présenter comment un bailleur de fonds publics (État, régions, départements, communes) peut mettre en place un contrôle externe qui lui permette de s'assurer de la qualité de la gestion de l'association. Le risque pour les collectivités locales est de voir ce contrôle requalifié en gestion de fait (LANDE, 1996) par le juge des comptes ce qui aurait pour conséquences de rendre inéligible les élus en charge du dossier. Il faut donc que le contrôle externe de la gestion puisse se faire sans qu'il soit synonyme d'immixtion dans la gestion de l'association.

Pour cela deux modalités de contrôle sont présentées :

- un contrôle externe via la constitution de TBG qui serviront également de base à l'évaluation de la politique publique (par agrégation des données),
- un contrôle externe via de nouvelles règles de comptabilisation et de suivi des subventions au sein des documents financiers.

L'intérêt de cet article est donc de montrer que la problématique du contrôle de gestion peut avoir des incidences sur la comptabilité financière et que les outils du contrôle de gestion ne sont pas réservés aux seuls utilisateurs internes

Nous illustrerons nos propos en examinant les moyens de contrôle qu'un conseil régional peut exercer sur un centre de formation par l'apprentissage (CFA).

1. Le contrôle externe par les tableaux de bord de gestion

Il peut paraître paradoxal de traiter du contrôle externe en faisant référence aux tableaux de bord de gestion qui sont par essence même un outil de contrôle interne. En effet, la définition habituelle d'un tableau de bord de gestion est la suivante :

« Le tableau de bord de gestion correspond à un système d'information permettant de connaître en *permanence* et le plus *rapidement possible* les données *indispensables* pour contrôler la marche de l'entreprise à court terme et faciliter dans celle-ci l'exercice des responsabilités » (GERVAIS, 1991).

Cette définition du tableau de bord de gestion n'est pas adéquate dans notre cas pour trois raisons exposées ci-après, ce qui nous amènera à avancer une nouvelle définition plus appropriée.

1.1. Contrôle interne/externe

Le tableau de bord tel qu'il est entendu dans cet article vise à établir un système d'information en vue d'exercer un **contrôle externe** des associations par un bailleur de fonds publics alors que dans la définition qui est présentée ci-dessus, le tableau de bord est analysé comme un outil de **contrôle interne**, il doit servir pour définir les responsabilités en fournissant une mesure de la performance.

Cette mesure de la performance (qu'elle soit financière ou fondée sur les résultats) est aussi un objectif du bailleur de fonds public qui souhaite savoir si les fonds publics qu'il a attribués à l'association sont utilisés à bon escient. Néanmoins, en tant que bailleur de fonds sans lien hiérarchique, de tutelle ou de capital, il ne possède pas de pouvoir de gestion au sens propre et le cas échéant, s'il détenait un tel pouvoir, les chambres régionales des comptes pourraient requalifier cette relation en gestion de fait ce qui ferait encourir un risque d'inéligibilité pour les élus en charge du dossier.

Ainsi, le tableau de bord ne doit pas être un outil pour le bailleur de fonds publics d'action directe sur la gestion, mais un outil de contrôle externe lui permettant de s'assurer de la qualité de la gestion. On peut à ce niveau se rapprocher de la règle des 3E (mesure de l'efficacité, de l'efficacités et de l'économie) établie par le GAO, l'équivalent américain de la Cour des comptes en France :

- **L'audit d'économie et d'efficience** doit permettre de vérifier que l'entité acquiert, protège et utilise ses ressources de manière économique et efficiente, de déterminer les causes d'inefficience ou les pratiques non économiques, et de vérifier la conformité de l'entité avec les lois et réglementations ayant trait à l'économie et l'efficience ;
- **L'audit d'efficacité** doit permettre d'évaluer dans quelle mesure les résultats ou les bénéfices budgétés sont atteints, de mesurer l'efficacité des organisations, programmes, activités ou fonctions, et de vérifier la conformité aux lois et réglementations spécifiques aux programmes.

Cette notion de contrôle externe nous amène également à nous intéresser à la périodicité et à la réactivité du contrôle exercé par le bailleur de fonds publics.

1.2. Périodicité et réactivité du contrôle

Le tableau de bord selon la définition habituelle doit permettre d'agir rapidement, à court terme. C'est avant tout un outil réactif permettant de réajuster les prévisions initiales en fonction d'éléments extérieurs nouveaux et d'ajuster au mieux par exemple le niveau de production pour satisfaire l'accroissement de la demande sur un article précis.

Cette réactivité du contrôle pour une entreprise suppose une périodicité du tableau de bord courte : quotidienne pour les informations les plus sensibles, hebdomadaire ou mensuelle pour d'autres...

A l'inverse, pour le bailleur de fonds publics la périodicité n'est pas soumise à cette contrainte de réactivité puisque premièrement il n'a pas de pouvoir de gestion (voir le point précédent) et deuxièmement l'objectif du tableau de bord vise à mesurer la performance dans un objectif de négociation contractuelle de l'aide financière adossée à une prestation (dans le cas contraire, il y aurait un risque trop important d'immixtion dans la gestion). Par exemple, pour les CFA, la subvention est subordonnée à la réalisation de formations par l'apprentissage. Il est donc important pour le bailleur de fonds publics de disposer d'un tableau de bord lors de deux phases précises :

- au moment de la négociation budgétaire (évaluation ex ante),
- au moment de l'évaluation des réalisations (évaluation ex post).

Ces deux phases sont essentielles pour le bailleur de fonds publics car dans le cadre du débat budgétaire, les élus doivent avoir à leur disposition des arguments leur permettant de faire des arbitrages financiers et des choix de politiques (au sens de privilégier une action plutôt qu'une autre), puis a posteriori de démontrer que les choix privilégiés se sont traduits par des actions concrètes. Cette problématique doit également être reliée à la notion de performance et de responsabilité.

1.3. Performance et responsabilité

La définition traditionnelle du TBG se fonde essentiellement sur la notion de responsabilité comme moteur de l'action, le résultat étant la performance. Il faut que le tableau de bord fournisse des indications sur des données qui sont sous la responsabilité directe du gestionnaire et en conséquence sur lesquelles il a un pouvoir d'action pour améliorer à terme la performance. Par exemple, la hausse du SMIC n'est pas un élément sur lequel le gestionnaire a un pouvoir d'action en revanche le ratio heures normales/heures supplémentaires est une donnée qu'il peut modifier en ayant recours à du personnel temporaire ou en étalant la période de production...

Dans le cas de la relation association/bailleur de fonds publics, on s'intéresse également à la mesure de la performance. Néanmoins, le champ de la responsabilité est différent. Au dernier ressort, ce sont les élus de la collectivité locale qui doivent rendre compte de l'utilisation des fonds publics qu'ils ont levé. Le tableau de bord doit donc leur permettre de porter un jugement sur la performance réalisée par les associations pour déterminer si à court et long terme les objectifs du plan politique de la collectivité locale seront atteints. Ainsi, la mesure de la performance doit tenir compte des objectifs politiques qui sont visés par les élus. Par exemple, si les élus se sont engagés à ce que 70% des jeunes en échec scolaire trouvent une formation et soient engagés en tant qu'apprentis, il faut que l'agrégation des ratios des différents organismes ayant bénéficié d'une aide financière publique dans la zone d'action de la collectivité locale leur permette de suivre cet indicateur.

Le tableau de bord devra donc suivre la **performance individuelle** des associations : Ont-elles respectées les engagements contractuels ? Sont-elles soumises à des contraintes nouvelles particulières qui nécessitent une aide différenciée ? Etc.

A terme, la consolidation de ces données doit également permettre d'évaluer la performance de l'action de la collectivité locale à travers les associations subventionnées. Par exemple, l'action politique « formation par l'apprentissage » du conseil régional a-t-elle été atteinte ? Dans ce cas, on cherche à mettre en parallèle un coût (les fonds alloués aux CFA) avec des réalisations (la réinsertion d'une catégorie de la population...). Ce niveau de performance de l'action de la collectivité locale recouvre la notion **d'évaluation des politiques publiques**. En conséquence, le tableau de bord de gestion constituera une partie de l'analyse de l'évaluation des politiques publiques et doit être élaboré avec cet objectif.

1.4. Pour une nouvelle définition du TBG

En conclusion, le tableau de bord de gestion (TBG) se définit dans le cas qui nous intéresse de la manière suivante :

Le tableau de bord de gestion correspond à un système d'information permettant de connaître **périodiquement** les données **indispensables** :

- pour porter un jugement sur la **performance** financière et des activités de l'association subventionnée,
- pour fournir une **aide à la décision** dans les phases de négociation contractuelle entre l'association et la collectivité publique,
- et enfin servir de base à **l'évaluation de l'action de la collectivité publique** via les organismes subventionnés.

L'annexe 1 présente un modèle de TBG pour un conseil régional qui souhaite exercer un contrôle sur les CFA.

2. Le contrôle externe par la contractualisation financière et ses incidences sur la comptabilité

La partie précédente a eu pour objectif de montrer que les TBG peuvent être utilisés par les collectivités locales pour mener un contrôle externe des associations. Toutefois, un tel contrôle externe via les TBG suppose l'établissement d'un cadre contractuel précisant les obligations de chacune des parties.

Néanmoins, si l'objectif du contrôle externe n'est pas seulement financier mais vise également à s'assurer de la saine gestion des associations, d'autres modalités doivent être introduites afin de transformer la relation association / bailleurs de fonds public en une relation fournisseur / client.

En effet, dans le premier cas (relation association/bailleur), l'association s'engage à mettre en œuvre les moyens nécessaires pour atteindre un résultat contractuel alors que dans le second cas (relation fournisseur/client), l'association a une obligation de résultat en tant que fournisseur de la collectivité locale. Il y a donc un déplacement de la mesure de la performance des moyens vers les résultats.

De même, le rôle joué par la collectivité dans le premier cas est un rôle passif de comblement du déficit attendu (c'est le rôle des subventions d'équilibre) alors que dans le deuxième cas le prix payé par le client couvre le coût de la prestation et une quote-part de renouvellement des équipements nécessaires à l'exploitation (le résultat mis en réserve).

En conséquence, l'objectif de cette partie vise non pas à définir un contrat type idéal mais plutôt à mettre en avant comment une collectivité locale doit concevoir sa participation financière accordée à des associations subventionnées majoritairement à l'aide de fonds publics en se fondant sur une période contractuelle de 5 ans. Pour cela, nous partirons de l'analyse de la situation financière actuelle d'un type particulier d'association, les centres de formation par l'apprentissage (CFA), pour en analyser les limites de l'équilibre financier actuel.

A partir de ce constat, nous verrons qu'une saine gestion implique de modifier la comptabilisation de certains produits.

2.1. La situation actuelle

Les CFA appliquent la comptabilité privée (le PCG 82) et à ce titre établissent un bilan et un compte de résultat. Les conseils régionaux pour leur part se réfèrent à l'instruction comptable

M51 de la comptabilité publique et décomposent leur compte administratif en section de fonctionnement et section d'investissement.

L'utilisation de référentiels comptables différents de la part du bailleur de fonds (les conseils régionaux) et des CFA a une incidence directe sur les modalités de financement de l'action des CFA.

Ainsi, les conseils régionaux ont une obligation d'équilibre de leurs sections d'investissement et de fonctionnement, et l'attribution d'une subvention d'investissement ou de fonctionnement est considérée comme étant des modalités de financements complètement déconnectées. Cette obligation d'équilibre du fonctionnement et de l'investissement a été transposée par les conseils régionaux aux CFA en considérant que la subvention de fonctionnement allouée ne doit pas générer un résultat bénéficiaire venant abonder la section d'investissement. Les CFA ne peuvent donc pas constituer de réserves leur permettant d'autofinancer leurs investissements.

Cet équilibre du compte de résultat et incidemment l'absence de fonds de roulement au niveau du bilan ont d'importantes conséquences sur l'équilibre du bilan et la situation de trésorerie comme le montre les cas exemples suivants.

Cas 1 - La situation idéale

Les données du problème :

- Acquisition d'un immeuble le 1er janvier n de 1 500 amortissable sur 10 ans
- Financement de l'immeuble à hauteur de :
 - 1 000 par une subvention de la Région reprise au résultat selon le même rythme que les amortissements de l'immeuble, soit 10 ans
 - 500 par emprunt au taux de 5% remboursable sur 10 ans
- Par simplification, on considère qu'il n'y a pas de décalage de paiement (pas de BFR)

Les états financiers du CFA à la clôture de l'exercice sont les suivants :

Actif	Bilan au 31.12.n		Passif
Immeuble	1 500	Réserves	-
Amortissement	(150)	Résultat au 31.12.n	-
		Subvention investissement	1 000
		QP de subvention virée au CR	(100)
		Emprunt	500
		Remboursement emprunt	(50)
TOTAL ACTIF	1 350	TOTAL PASSIF	1 350

D	Compte de résultat au 31.12.n		C
Charges financières s/ emprunt	25	Subvention d'équilibre (1)	75
Amortissement	150	QP de subvention virée au CR	100
Résultat (Profit)	-	Résultat (Perte)	-
TOTAL CHARGES	175	TOTAL PRODUITS	175

- (1) Subvention de fonctionnement versée par la Région si l'on suppose qu'elle finance le déficit du compte de résultat

Dans cette situation idéale, où le remboursement de l'emprunt se fait sur le même rythme que l'amortissement de l'immobilisation, l'équilibre du compte de résultat (ni profit, ni perte) n'a pas d'incidence sur l'équilibre du bilan.

□ Cas 2 - La situation probable

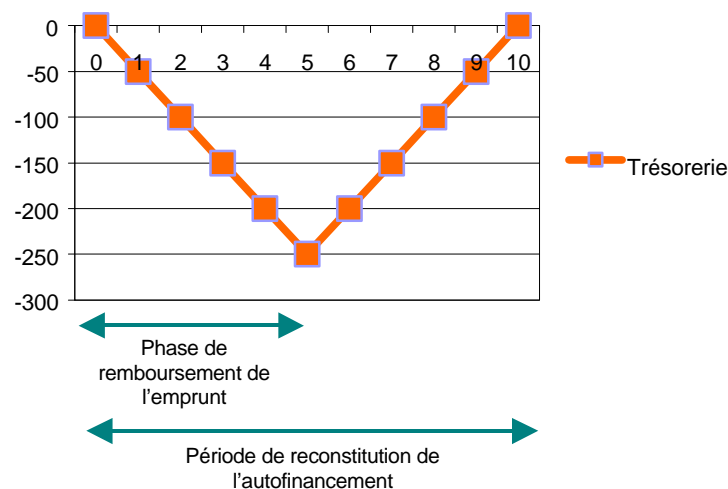
Les données du problème demeurent identiques au cas précédent excepté la durée de remboursement de l'emprunt qui se fait sur 5 ans.

Actif		Bilan au 31.12.n		Passif	
Immeuble	1 500	Réserves	-		
Amortissement	(150)	Résultat au 31.12.n	-		
		Subvention investissement	1 000		
		QP de subvention virée au CR	(100)		
		Emprunt	500		
		Remboursement emprunt	(100)		
		Trésorerie négative	50		
TOTAL ACTIF	1 350	TOTAL PASSIF	1 350		

D		Compte de résultat au 31.12.n		C	
Charges financières	25	Subvention d'équilibre (1)	75		
Amortissement	150	QP de subvention virée au CR	100		
Résultat (Profit)	-	Résultat (Perte)	-		
TOTAL CHARGES	175	TOTAL PRODUITS	175		

La déconnexion entre la durée d'amortissement (et donc la reconstitution de l'autofinancement) et la durée de remboursement de l'emprunt, génère un déséquilibre de financement au niveau du bilan au cours des 5 premières années. Ce déficit est ensuite équilibré au cours des 5 années suivantes comme le montre le graphique suivant.

Graphique 1 - Évolution de la trésorerie



Avec :

Trésorerie	=	Dotation aux amortissements	-	QP de subvention virée au compte de résultat	-	Remboursement de l'emprunt
		} Autofinancement				

Pour faire face à ce déficit structurel de trésorerie, les CFA ont recours à diverses solutions:

- des avances de trésorerie de la part de leur organisme gestionnaire (cela n'est pas toujours possible),
- des découverts bancaires négociés qui ont pour conséquence de faire augmenter les charges financières du CFA,

- la pratique du report de taxe d'apprentissage en dettes : il s'agit en fait d'un produit constaté d'avance ou plus exactement d'un fonds de réserve palliant l'absence du fonds de roulement. Cette pratique conduit à déroger aux dispositions légales sur l'utilisation de la taxe d'apprentissage qui doit intervenir l'année de la collecte (il existe une tolérance de la part de la préfecture dès lors que le report de taxe ne représente pas plus de deux mois de trésorerie).

Les incidences de la situation actuelle

La position des conseils régionaux vis-à-vis de la subvention de fonctionnement tout comme celle des préfectures vis-à-vis de l'utilisation de la taxe d'apprentissage sont compréhensibles d'un point de vue de finance publique : si le CFA fait un résultat bénéficiaire, c'est qu'il n'utilise pas l'intégralité des ressources qu'il a à sa disposition. Il crée donc des réserves qui « dorment » et qui pourraient être affectées à d'autres CFA.

Néanmoins, cette logique est faussée car elle ne tient pas compte de différents paramètres :

- il y a confusion entre le résultat et le solde de trésorerie : pendant longtemps, la comptabilité publique a été régie par un système de comptabilité de caisse où le résultat était égal à la situation de trésorerie ce qui peut expliquer cette confusion. En effet, dans un système de comptabilité de caisse, on a un strict équilibre entre le solde en trésorerie et le résultat dégagé par l'activité du fait :
 - de la non constatation des décalages de paiement (le BFR),
 - de la non constatation des engagements : il y a confusion des éléments du bilan et du compte de résultat avec l'absence de distinction entre les charges et les actifs et les produits et les passifs car il n'existe que des encaissements et des décaissements.
- cette logique n'intègre pas les projets d'investissements futurs qui pourront être financés par l'autofinancement et non exclusivement par emprunt ou à l'aide de subventions d'investissement,
- enfin, les décalages de trésorerie qui sont à l'origine du besoin en fonds de roulement (BFR) ne sont pas pris en compte.

Finalement la situation structurellement déficitaire de la trésorerie de certains CFA est issue directement de cette analyse. En effet, l'équilibre du bilan est schématisé par la relation suivante :

FR	=	BFR	-	T
Fonds de Roulement		Besoin en fonds de roulement		Trésorerie

Cela se traduit au niveau du bilan par la situation suivante (intégration par rapport aux deux cas précédents de l'incidence du BFR).

Actif	Bilan au 31.12.n		Passif	
Immeuble	1 500	Réserves	-	} FR = (50)
Amortissement	(150)	Résultat au 31.12.n	-	
		Subvention investissement	1 000	
		QP de subvention virée au CR	(100)	} BFR = 20
		Emprunt	500	
		Remboursement emprunt	(100)	
Créances CT	100	Dettes CT	80	} T = (70)
		Trésorerie	70	
TOTAL ACTIF	1 450	TOTAL PASSIF	1 450	

2.2. Les incidences comptables de la contractualisation

La mise en place d'une convention contractuelle sur 5 ans permettrait de pallier ces inconvénients en faisant référence à deux principes nouveaux de la comptabilité publique¹ :

- la fongibilité des crédits : les crédits ne sont plus affectés à une section, l'investissement ou le fonctionnement,
- le report des crédits non utilisés sur l'exercice suivant.

Ces deux nouveaux principes sont à relier avec la volonté d'accorder aux gestionnaires publics davantage d'autonomie financière en mettant à leur disposition des marges de manœuvre budgétaires.

Dans le cas des CFA, cela se traduira au niveau de leur comptabilité par deux conséquences :

- l'obligation d'inscrire au compte de résultat toutes les ressources perçues au titre d'un exercice même si elles ne sont pas entièrement utilisées (dégagement d'un bénéfice),
- la nécessité d'accorder aux associations une possibilité de constituer des réserves d'autofinancement encadrées par des prévisions d'investissement.

2.2.1 Le rattachement des charges et produits à l'exercice

A l'heure actuelle, les CFA sont soumis à une double contrainte : légalement la taxe d'apprentissage doit être utilisée en totalité l'année de sa collecte (en fonctionnement ou en investissement) et conventionnellement la subvention de fonctionnement de la région doit servir à équilibrer le fonctionnement.

Dans les faits, la plupart des CFA équilibrent leur compte de résultat en reportant en section d'investissement une partie de la taxe d'apprentissage collectée. Cette pratique, non autorisée légalement, est tolérée par les services préfectoraux (si ce report de taxe ne représente pas plus d'un certain nombre de mois de fonctionnement variable selon les préfetures, de l'ordre de 1 à 2 mois de charge), puisque la loi est muette sur les mécanismes d'autofinancement des investissements.

Ce mécanisme de mise en réserve de taxe d'apprentissage nuit à la lisibilité et à la sincérité des comptes de fonctionnement, et brouille toute tentative d'analyse rétroactive ou prévisionnelle du niveau de taxe d'apprentissage collectée, et empêche leur comparaison.

¹ Ces principes ont notamment été défendus par le député MIGAUD dans un projet de loi présenté à l'Assemblée Nationale le 8 février 2001, visant à réformer le suivi budgétaire et comptable de l'État.

Il est donc important pour que l'équilibre financier puisse être apprécié sur des bases communes et claires que le rattachement intégral de la taxe d'apprentissage collectée l'année N figure dans le compte de résultat de l'année N. L'impact immédiat serait donc une augmentation de l'excédent de fonctionnement (dégagement d'un résultat bénéficiaire), qui permettra la constitution d'un autofinancement.

2.2.2 La possibilité de constitution d'un autofinancement

La loi ne reconnaît pas explicitement aux CFA la possibilité de financer leurs investissements par des ressources propres. Il incombe donc d'introduire cette possibilité - signe de bonne gestion - au sein de la convention (ces conventions actuellement précisent simplement que la subvention de fonctionnement régionale doit servir à équilibrer le fonctionnement).

Il est donc plus sécurisant et plus clair de définir conventionnellement, sur la base d'un plan quinquennal de financement prévisionnel des investissements du CFA, un autofinancement « normal » qui permettrait au CFA :

- d'anticiper le financement de sa quote-part d'investissement sans avoir à recourir à des modalités de report de taxe ou de constitutions de provisions contestables,
- de faire face au besoin en fonds de roulement (l'absence de capital qui caractérise les associations les empêche très souvent d'avoir un fonds de roulement suffisant leur permettant de couvrir leur BFR).

Il suffirait pour cela de prévoir en début d'année un transfert de la section de fonctionnement à la section d'investissement, suivant en cela les prescriptions de la comptabilité publique qui permettent un tel transfert. Ce transfert constituant une dépense de fonctionnement serait à prendre en compte dans la détermination de l'équilibre de la section de fonctionnement, et donc dans le calcul de la subvention d'équilibre.

3. Conclusion

L'exemple de l'annexe 1 démontre l'intérêt de la mise en place de tableaux de bord de gestion orientés sur des indicateurs clé de l'activité des associations ou sur leurs ratios financiers. Néanmoins, de tels tableaux de bord de gestion n'ont leur utilité que s'ils permettent un contrôle externe effectif des associations, ce qui implique le respect de différentes conditions.

En effet, la volonté des bailleurs de fonds n'est pas d'exercer un contrôle externe coercitif : ils n'en ont pas les moyens juridiquement et politiquement cela peut avoir d'importantes conséquences pour les élus en cas de requalification de ce contrôle en gestion de fait. En pratique, un tel contrôle externe ne peut donc se fonder que sur un cadre contractuel et n'est pertinent que s'il s'exerce sur une période pluriannuelle.

- Un cadre contractuel : La constitution des tableaux de bord de gestion nécessite l'obtention de diverses informations financières et sur l'activité. Ces informations peuvent être obtenues par la signature de conventions contractuelles précisant les obligations en terme d'information des associations vis-à-vis de la collectivité locale. Néanmoins, ce cadre contractuel ne recevra la pleine adhésion des associations que si elles y voient un intérêt pour leur gestion. C'est pourquoi en pratique ces obligations de la part des associations doivent être assorties d'engagements de la part de la collectivité publique de présenter une synthèse du positionnement de chaque association par rapport aux autres afin de leur permettre d'améliorer leur gestion. Par ailleurs, cela implique également de relier

l'attribution de la subvention de fonctionnement accordée en tenant compte de la « performance » de l'association (au sens respect des engagements contractuels) ;

- Un cadre pluriannuel : L'évaluation de la performance de l'association tout comme l'analyse des données obtenues dans les tableaux de bord ne peut se faire sur une seule année. Bien au contraire, elle nécessite de pouvoir analyser l'évolution du comportement des associations (mesure de l'effort dans le temps) et de pouvoir récompenser ces efforts à l'aide de marges de manœuvre budgétaires. Par exemple, si le niveau de subventionnement est acquis contractuellement sur une période de 5 ans, toute amélioration ou meilleure gestion des dépenses de la part de l'association lui permettra de dégager un résultat bénéficiaire qu'il pourra réinvestir en investissement ou lui permettre de développer de nouveaux enseignements ou formations...). Cela suppose de pouvoir établir un niveau de subventionnement qui tienne compte des projets de développement de l'association (tant au niveau de son activité qu'au niveau de ses investissements).

Ainsi, d'une subvention annuelle jugée souvent comme étant arbitraire par les associations (par exemple pour les CFA non prise en compte des spécificités et coûts réellement supportés, des efforts entrepris en terme de qualité des enseignements, taux de réussite, nombre d'apprentis accueillis...), il apparaît nécessaire de mettre en place des subventions tenant compte des indicateurs de performances issus des tableaux de bord de gestion et intégrant une dimension plus pluriannuelle.

Il apparaît donc que même si les associations ne sont pas soumises à des contraintes de rentabilité, elles peuvent être soumises à un contrôle externe qui soit assis sur une mesure de la performance, et ce contrôle sera d'autant plus efficace qu'il sera relié au mode de calcul de la subvention.

Références bibliographiques

Bergeron H. (1998), « Les tableaux de bord pour rendre compte de la performance : typologie et déterminants », *Acte du XIX^e Congrès de l'AFC*, 2^eme volume, pp. 555-568.

GAO (General Audit Office) (1988), "Governmental Auditing Standards", Comptroller General of the United States revision.

Gervais M. (2000), « Contrôle de gestion et stratégie de l'entreprise », *Economica*, p. 193.

Justin J. (1998), « Méthodologie de construction d'un tableau de bord adapté à une organisation transversale », *Acte du XIX^e Congrès de l'AFC*, 2^eme volume, pp. 599-612.

Lande E. (1996), « Entité comptable publique et gestion de fait », *Acte du XVI^e congrès de l'AFC*, Tome 2, pp. 906-917.

Lande E. (en préparation), « La mise en place d'une gestion pluriannuelle contractualisée des centres de formation par l'apprentissage », *Mémoire d'expertise comptable*, session mai 2001.

Annexe 1 - Exemple de TBG appliqué aux CFA

Cet exemple se fonde sur une analyse menée auprès de 11 CFA de la région parisienne qui ont permis d'identifier une série d'indicateurs les plus représentatifs de l'activité pédagogique des CFA (indicateurs quantitatifs) et de la situation financière (indicateurs financiers). Ces deux séries d'indicateurs permettent de positionner les différents CFA pour mener une gestion par exception (par focalisation sur les CFA ayant un positionnement atypique par rapport à la moyenne en supposant que cette moyenne corresponde à la norme et que cette norme est applicable à l'ensemble des CFA quelle que soit sa nature).

L'objectif de cet exemple n'est pas de justifier le choix des différents indicateurs retenus (ils sont forcément contingents au domaine étudié est n'ont de pertinence que dans le cadre des relations de contrôle que pourrait exercer un conseil régional sur un CFA), mais de présenter un modèle de tableau de bord utilisable par un bailleur de fonds.

Les indicateurs d'activité

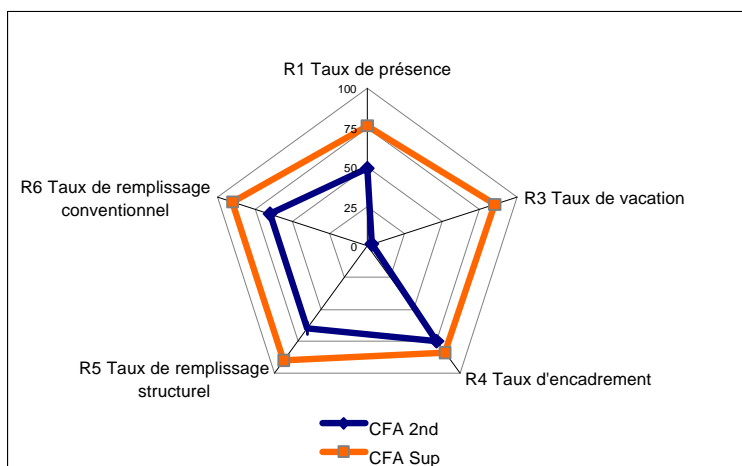
L'analyse des CFA a permis d'identifier 6 ratios pédagogiques clé. Ils permettent d'identifier certains risques (voir tableau de synthèse) et des comportements moyens spécifiques aux CFA du second degré ou aux CFA de l'enseignement supérieur (ces deux catégories de CFA correspondent à deux groupes homogènes qui ont des comportements distincts et doivent en conséquence être analysés de manière séparée).

Tableau 1 - Liste des ratios pédagogiques spécifiques aux CFA

Ratios pédagogiques	Risques identifiables
Temps de présence des enseignants (R1 et R2)	Mesure de l'adéquation des effectifs enseignants par rapport aux heures de cours à délivrer : <ul style="list-style-type: none"> - sous effectif ($R2 > 23H/semaine$) : risque de baisse de la qualité de la formation. - sur effectif ($R2 < 17H/semaine$) : risque de dérive financière du coût de l'heure apprenti. - moyenne $R2 \cong 20H/semaine$. Limite : ratio applicable aux CFA n'ayant que faiblement recours aux vacataires (CFA du second degré a priori)
Taux de vacation (R3)	Pour les CFA du second degré, si taux élevé ($>30\%$) risque de baisse de la qualité du projet pédagogique et du suivi des apprentis. Pour les CFA du supérieur, taux structurellement très fort ($\cong 100\%$). S'assurer de la présence d'un coordinateur des enseignements. Pour les CFA mixtes, demander un suivi permettant de distinguer les formations du supérieur/second degré.
Taux d'encadrement des apprentis (R4)	Pour les CFA du second degré : taux devant tenir compte du dimensionnement des salles de TP (12 à 14 apprentis en moyenne) et des regroupements possibles pour les cours théoriques. En principe, taux maximal < 20 apprentis. Pour les CFA du supérieur : la norme se situe entre 20 et 25 apprentis, un objectif de 25 apprentis est souhaitable.
Taux de remplissage structurel (R5)	Taux $< 66\%$: <ul style="list-style-type: none"> - sur dimensionnement des équipements - formations inadaptées à la demande Taux $\cong 100\%$, marges de manœuvre nulles, à envisager une augmentation des structures si les formations proposées correspondent à un besoin exprimé par les entreprises. Ratio inadapté pour les CFA sous-traitant leur formation à des universités ou écoles. Le ratio peut être croisé avec R4
Taux de remplissage conventionnel (R6)	Degré de réalisation des objectifs assignés conventionnellement. En cas de baisse, examiner l'origine : <ul style="list-style-type: none"> - capacité conventionnelle en hausse ? - ou baisse des effectifs ?

Néanmoins, ces différents indicateurs, même s'ils fournissent des informations très utiles sur l'activité des CFA, les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus, ne sont pas rapidement interprétable. A cet égard, l'utilisation de graphiques de positionnement peut être très utile comme le montre le graphique suivant identifiant le positionnement moyen des CFA du second degré ou de l'enseignement supérieur. Il suffit alors d'ajouter les résultats d'un CFA donné pour déterminer s'il s'écarte de manière significative par rapport à la norme.

Graphique 2 - Positionnement des CFA



Pour constituer ce graphique, il a été nécessaire de transformer certains ratios pour avoir une échelle commune.

Les indicateurs financiers

Ils ont pour objectif de mesurer quelles sont les conditions financières de l'activité de formation. Les ratios présentés ci-après se focalisent surtout sur l'analyse du compte de résultat (analyse de la structure de coûts et de recettes) mais aussi à la structure du bilan à travers le suivi de la trésorerie qui est une donnée très sensible pour les CFA.

Tableau 2 - Liste des indicateurs financiers spécifiques aux CFA

Ratios financiers	Modalités d'interprétation
Part des frais pédagogiques directs dans le total des charges (R1')	Indicateur de la qualité de la gestion des charges structurelles Identification des structures de coûts atypiques : - R1' < 40% : charges de structures trop lourdes ou modalités organisationnelles biaisant le ratio. A analyser si justifié économiquement. - R1' > 55% : CFA avec sous-traitance globale de leur formation, les différentiels observés sur ces CFA permettent de juger du coût de structure de ces CFA "sans murs" (population homogène) - R1' \cong 45% moyenne observée sur l'échantillon hors CFA atypiques
Coût annuel par apprenti (R2')	Identification des structures de coût atypiques : - R2' < 30 KF niveau de coût faible, analyser si les recettes sont suffisantes pour réaliser les objectifs pédagogiques - R2' > 60 KF niveau de coût élevé à relier à une mauvaise gestion des charges fixes structurelles ou à un niveau d'aisance financière - R2' \cong 45 KF moyenne observée sur l'échantillon
Coût de l'heure apprenti (R3')	Relativise le ratio précédent en tenant compte du nombre d'heures de formation délivrées. - R3' < 60 F coût horaire faible - R3' > 80 F coût horaire élevé - R3' \cong 70 F moyenne observée sur l'échantillon

<p>Recette de taxes par apprentis (R4')</p>	<p>Permet de séparer les CFA « pauvres » des CFA « riches » afin de moduler la participation régionale :</p> <ul style="list-style-type: none"> - R4' < 20 KF CFA pauvre - R4' > 50 KF CFA riche - R4' ≅ 30 KF moyenne observée sur l'échantillon <p>Biais : Faire attention à la politique de financement des investissements (par la TA ?) et à la nature des enseignements, certaines formations étant plus coûteuses que d'autres (notamment toutes les formations du secondaire par opposition aux formations tertiaires, et les formations du supérieur)</p>
<p>Part des recettes de taxes dans le total des produits (R5')</p>	<p>Permet de mesurer le degré de dépendance financière du CFA.</p> <ul style="list-style-type: none"> - R5' < 1/3 faible autonomie financière - R5' > 2/3 forte autonomie financière - R5' ≅ 50 % moyenne observée sur l'échantillon
<p>Mois de trésorerie (R6')</p>	<p>Permet d'évaluer l'équilibre du bilan :</p> <ul style="list-style-type: none"> - R6' < 0 mois structure déséquilibrée, le FR ne permettant pas de couvrir le BFR - R6' > 3 mois, trésorerie excédentaire - R6' ≅ 1 à 2 mois moyenne observée sur l'échantillon

On peut tout comme dans le cas des indicateurs pédagogiques établir une matrice de positionnement en étoile. Néanmoins, au niveau financier, il est surtout intéressant de faire une analyse comparative des structures de coûts et de recettes et de visualiser à l'aide d'un graphique ces positionnements.

Dans l'exemple présenté ci-après, les CFA ont été positionnés en fonction de leur coût par apprenti et en fonction de la taxe d'apprentissage collectée par apprentis. Cela a permis d'identifier trois grandes classes de CFA permettant d'axer les contrôles ou les mesures correctives selon le positionnement respectif des CFA :

- CFA dont les coûts sont supérieurs à la tranche moyenne et pour lesquels un suivi des coûts devrait permettre une meilleure allocation des fonds par exemple en accroissant le nombre d'apprentis bénéficiaires des formations,
- CFA dont les coûts et les recettes sont dans la moyenne,
- CFA dont la TA est trop faible et nuit au développement des prestations.

Graphique 3 - Matrice de positionnement des CFA

