

# GESTION DE SUBVENTIONS PUBLIQUES AU SEIN DE CLUBS SPORTIFS

## Un domaine présentant un potentiel d'améliorations en matière de bonne gestion des fonds publics

**Le présent article porte sur les subventions publiques octroyées à des clubs sportifs, et plus spécifiquement sur leur gestion par le club lui-même, mais aussi la surveillance exercée par l'autorité publique qui a octroyé les fonds. En effet, certains audits ont montré que ce domaine présentait un potentiel d'amélioration à plusieurs niveaux.**

### 1. INTRODUCTION

Le versement de subventions publiques nécessite d'être encadré par des règles visant à assurer une utilisation efficace, efficiente et transparente des deniers publics. Ceci est d'autant plus important en période de restriction budgétaire. La *gestion de subventions publiques au sein de clubs sportifs* est un sujet qui concerne à la fois les autorités publiques, les clubs et leurs auditeurs mais aussi les usagers de ces clubs et les citoyens/contribuables. Plusieurs audits dans ce domaine ont montré que celui-ci présente des points d'amélioration potentiels importants. Ceux-ci peuvent être regroupés en trois parties principales: les *conditions d'octroi d'une subvention*, le *suivi de l'utilisation d'une subvention par l'autorité publique* et la *gestion mise en place par le club sportif*.

### 2. RAPPEL CONTEXTUEL

À titre préliminaire, il convient de rappeler qu'un club sportif est généralement constitué sous la forme d'une association à but non lucratif, régie par le droit privé. En Suisse, les associations sont régies par les art. 60 ss du *Code civil suisse* (CC). Une association qui n'a pas de but économique acquiert la personnalité juridique dès que plusieurs personnes expriment par écrit dans des statuts la volonté d'être organisés corporativement. Le droit suisse n'exige aucun enregistrement, c'est-à-dire qu'il n'y a pas d'acte notarié et que l'inscription d'une association au registre du commerce est facultative (sauf si, pour atteindre son but, elle exerce une activité

sous la forme commerciale ou si elle est soumise à l'obligation de faire réviser ses comptes). Les art. 64 ss CC sont applicables si les statuts de l'association ne renferment pas de règles spécifiques concernant son organisation et ses rapports avec les sociétaires.

Ainsi, un club sportif organisé sous la forme d'une association à but non lucratif bénéficie d'une grande autonomie quant à son mode d'organisation et à sa gestion. De plus, il n'est généralement pas soumis à des exigences de révision ou d'audit particulières. Dès lors, un club entre dans le champ des activités de contrôle de la Cour des comptes de Genève ou d'un service public de contrôle/d'audit interne uniquement en raison des subventions qui lui sont versées par une ou plusieurs collectivités publiques, tant cantonale que communales. En cas d'audit, celui-ci se limite à l'examen des règles de gouvernance et des processus ayant une incidence potentielle sur le bon usage des fonds publics. Or, étant donné la structure ou la taille limitée des clubs sportifs, il n'y a généralement en pratique pas de nette distinction entre la gestion des subventions publiques et celle des autres recettes du club (sponsorings, ventes de matériel et d'équipement, locations des infrastructures, billets d'entrée, etc.).

Enfin, il faut encore relever que c'est en premier lieu non pas à un auditeur externe, mais à l'autorité publique qui subventionne un club sportif qu'il incombe de contrôler et de s'assurer que les conditions liées à l'octroi d'une aide publique sont pleinement respectées par l'entité bénéficiaire et



CHRISTELLE GOUMAZ,  
EXPERTE-COMPTABLE  
DIPLOMÉE,  
AUDITRICE SENIOR,  
COUR DES COMPTES DE  
GENÈVE,  
GENÈVE



ALEXANDRA REY,  
EXPERTE-COMPTABLE  
DIPLOMÉE,  
AUDITRICE SENIOR,  
COUR DES COMPTES DE  
GENÈVE,  
GENÈVE

que les subventions versées ont bien été affectées aux objectifs convenus. Or, plusieurs audits ont montré des dysfonctionnements par rapport à ces aspects (certains d'entre eux sont développés ci-dessous).

### 3. GESTION DES SUBVENTIONS PUBLIQUES

**3.1 Conditions d'octroi d'une subvention monétaire.** Généralement, lors de l'octroi d'une subvention monétaire, un contrat de prestations est signé entre l'autorité publique et le club sportif. Un contrat de prestations, dans le monde privé, a pour objectif de régir les relations contractuelles entre l'acheteur et le fournisseur de la prestation. Dans le domaine public, un contrat de prestations intervient lorsque les autorités mettent à disposition des ressources publiques en faveur d'un tiers afin de cadrer l'utilisation de celles-ci. Il est conclu pour une durée déterminée, généralement de quatre ans. Concernant plus particulièrement les clubs sportifs, les subventions publiques peuvent financer diverses actions, telles que le sport pour tous, la promotion de la relève, le sport d'élite, les infrastructures ou encore les manifestations sportives. Toutefois, l'expérience a montré que ce document contractuel n'est souvent pas suffisamment précis et que les attentes de l'autorité publique n'y sont pas détaillées. Ainsi, en règle générale, ce contrat ne prévoit pas de :

- définitions communes,
- limites à l'octroi de la subvention (quels sont les destinataires ou bénéficiaires finaux de la subvention),
- indicateurs et valeurs cibles permettant par la suite de mesurer et de vérifier l'atteinte ou non des objectifs fixés.

À titre d'illustration, prenons l'exemple d'une subvention dont l'objectif principal est de financer un centre de formation pour de jeunes sportifs. L'autorité n'a souvent pas précisé dans un contrat ou tout autre document équivalent les aspects suivants :

- ce qu'elle entend par «les jeunes» : par exemple, quelle est leur tranche d'âge (enfants, pré-adolescents, adolescents, etc.) ou doivent-ils être obligatoirement résidents sur le territoire de l'autorité publique;
- quelles sont les limites à l'utilisation des fonds perçus : par exemple, la subvention doit-elle couvrir uniquement des heures de formation des jeunes ou peut-elle aussi être utilisée pour le financement d'un secrétariat administratif, pour couvrir des dépenses de déplacements ou encore pour l'achat d'équipements sportifs;
- quelles sont les valeurs cibles fixées au club afin de garantir l'atteinte de l'objectif fixé : par exemple, un nombre minimal d'heures de formation à fournir ou un nombre minimal de jeunes par tranche d'âge.

En outre, dans le cas où certains objectifs ont été fixés au club lors de l'octroi de la subvention, il arrive fréquemment que l'autorité publique n'ait pour autant pas fixé de degrés de priorité pour ces objectifs ni précisé la manière dont la subvention accordée doit être ventilée entre ceux-ci. Par exemple, si l'on poursuit sur la base de l'illustration précédente, l'autorité privilégie-t-elle le fait d'initier le plus grand nombre de jeunes à un sport ou préfère-t-elle subventionner un nombre plus restreint en vue d'un développement sportif

(semi-)professionnel?

**3.2 Suivi de l'utilisation de la subvention monétaire.** Le contrat de prestations prévoit généralement la mise en place d'un dispositif de suivi afin de veiller à l'application correcte du contrat, d'évaluer les engagements pris et, le cas échéant, de permettre l'adaptation, la réorientation, voire la redéfinition des conditions du contrat et des valeurs cibles. En outre, un contrôle périodique de l'autorité peut avoir lieu notamment sous l'angle de la nécessité, de l'utilité, de l'efficacité, de l'efficience et de l'opportunité de la subvention. En pratique, la surveillance exercée par l'autorité publique est souvent insuffisante. Elle est notamment rendue difficile, voire impossible, en raison des lacunes relevées au chapitre précédent, survenant lors de l'octroi de la subvention.

À titre d'illustration, les clubs sportifs étant le plus souvent constitués au travers d'une association à but non lucratif, ils ne sont pas soumis aux exigences comptables minimales ressortant des articles 958 et suivants du *Code des obligations* (CO) en matière de présentation des comptes. Or, si l'autorité publique n'émet pas d'exigences minimales, le club sportif peut tenir une simple comptabilité des recettes, des dépenses et du patrimoine conformément à l'art. 957 al. 2 ch. 2 du CO. Ainsi, les comptes annuels transmis à l'autorité publique, établis selon le principe simple de la comptabilité de caisse, peuvent être qualifiés d'incomplets (p. ex. les dettes n'y sont pas indiquées, ce qui ne permet pas d'appréhender la situation financière effective du club).

Il arrive aussi régulièrement que l'autorité publique, bien qu'ayant émis certaines exigences comptables allant au-delà de la législation applicable au club, ne se soit pour autant pas donné les moyens de s'assurer que les conditions fixées dans le contrat de prestations sont bien respectées. Par exemple, en pratique, il a pu être constaté que, bien qu'exigé au travers du contrat de prestations, un auditeur professionnel n'a pas été nommé par le club sportif afin de réviser ses états financiers annuels. Cela ne fournit donc aucune assurance à l'autorité publique par rapport aux données financières qui lui sont remontées par le club.

Il arrive aussi que les informations remontées par le club sportif (*reporting*) ne permettent pas d'avoir une vision d'ensemble formalisée et suffisante, sans pour autant qu'un complément d'information n'ait été demandé par l'autorité publique (p. ex. le nombre de licenciés par tranche d'âge ou le nombre de participants aux manifestations sportives).

Finalement, il peut arriver qu'un club sportif perçoive des aides de la part de plusieurs autorités publiques (p. ex. de la part du canton et de différentes communes, car son rayonnement s'étend à l'ensemble du territoire). Toutefois, il n'y a généralement pas de concertation ni de coordination entre les collectivités qui octroient ces subventions publiques et qui ne profitent dès lors d'aucune synergie. De plus, elles ne peuvent pas s'assurer qu'il n'existe aucune redondance.

**3.3 Gestion mise en place par le club sportif.** Outre les risques financiers, de contrôle et de conformité directement induits, les faiblesses relevées précédemment en matière d'octroi et de surveillance ont également pour conséquence

de ne pas soutenir *la mise en place d'une gestion appropriée au sein du club sportif*. En pratique, cela est parfois le cas même si ce dernier s'est engagé, par la signature du contrat de prestations, à mettre en place et à maintenir un système de contrôle interne adapté à sa mission et à sa structure. Les domaines posant des difficultés et pouvant aboutir à de possibles irrégularités en termes de gestion financière, de tenue correcte des états financiers et de bon emploi des fonds publics sont notamment les suivants.

*L'organisation du Comité (ou du Conseil) du club sportif* n'est pas suffisante pour garantir une gestion administrative et financière rigoureuse. Par exemple, aucun procès-verbal de séance n'est établi ou alors ceux qui sont rédigés ne permettent pas de déterminer quels étaient les membres présents à la séance, quelles ont été les décisions prises ou encore si celles-ci respectaient les exigences de majorité requises par les statuts du club. En pratique, il arrive souvent que le Comité n'exerce pas pleinement ses fonctions et que la gestion repose de fait sur un seul membre du Comité, en la personne du président du club. Des mesures doivent être définies et mises en place afin de garantir aux autres membres du club, ainsi qu'à l'autorité publique qui lui fournit une aide, que les règles statutaires en matière de compétences, de rôles et de responsabilités sont respectées.

Les clubs sportifs n'ont souvent pas défini de procédure afin de limiter les risques potentiels liés à *l'existence de liens d'intérêts* et aux transactions réalisées avec des membres de la famille ou avec des proches. Ainsi, des dégâts d'image et de fortes tensions peuvent survenir au sein des membres du club qui ont entendu dire que tel ou tel contrat a été conclu avec un proche, alors même que cette personne était peut-être la plus compétente en la matière ou la plus à même de fournir un tarif préférentiel à qualité équivalente. Les conflits d'intérêts, ou tout du moins l'apparence de l'existence de tels conflits, doivent être identifiés et communiqués en toute transparence afin que des mesures organisationnelles soient prises en vue de gérer ces situations et garantir ainsi une bonne éthique au sein du club sportif. Par exemple, cela pourrait passer par des règles claires et formalisées de récusation du membre du Comité concerné pour toutes les décisions portant sur une relation contractuelle avec un membre de sa famille ou un de ses proches. Dans ce cadre, il serait aussi souhaitable de brièvement formaliser ce qui est considéré comme répondant à la définition de personne proche.

Il en est de même en ce qui concerne *le traitement des débours et des frais de représentation* qui sont souvent non encadrés par des règles claires. Faute de fixation de ces règles, il n'est pas possible de déterminer si des membres abusent ou non de leurs prérogatives en réclamant certains remboursements de frais au club. Par exemple, un club devrait définir quels sont les types d'événements pour lesquels il accepte de supporter certains frais de représentation (soirée de gala, fête de soutien, événement sportif international, etc.), le nombre de membres et/ou de proches autorisés à représenter le club lors de ces réjouissances ou encore le budget maximal autorisé par événement. De même, un club devrait préciser dans un document écrit quels sont les frais de déplacement admissibles pour remboursement et les éventuelles limites finan-

cières.

*Les contrôles en matière de gestion administrative ou financière mis en place au sein d'un club sportif* sont souvent insuffisants, voire inexistantes. Dès lors, ils ne permettent pas, entre autres, de garantir en tout temps une affectation adéquate de la subvention publique perçue et donc du bon emploi des fonds. À titre d'illustrations, voici certains domaines problématiques qui ont pu être identifiés et pour lesquels des améliorations sont possibles:

→ *Organisation comptable et établissement des états financiers annuels*: le club sportif reste souvent un domaine de militants, où le bénévolat est prépondérant. Il est important que le système de contrôle interne soit adapté à la taille et à la structure de chaque entité. Toutefois, l'organisation et la gestion d'un club reposent souvent sur les épaules d'une seule personne (président, secrétaire général, assistant administratif, etc.) et elles ne sont pas suffisamment professionnalisées. Par exemple, le recours à un logiciel comptable éprouvé n'est pas systématique dans tous les clubs (l'utilisation d'un simple tableur reste fréquente), ce qui n'est très souvent plus admissible au regard de l'importance des volumes de transactions que ces clubs gèrent et des montants de subventions publiques en jeu. Ce manque de développement et de professionnalisation a notamment pour conséquence de ne pas permettre de garantir en tout temps le bon emploi des fonds publics perçus.

→ *Gestion de la caisse et des comptes bancaires ou postaux*: au vu de la taille limitée d'un club, la gestion administrative repose régulièrement sur une seule personne, sans qu'un contrôle compensatoire adéquat ait été mis en place. Par exemple, il n'y a souvent pas de prise d'inventaire de caisse par une tierce personne ou de validation par une seconde personne des paiements bancaires ou postaux avant leur libération. Dans le cas d'associations basées sur un mode de gestion plus «ancien», il a même été relevé une utilisation historique et systématique des retraits en liquide comme moyen de paiement, sans recours à un système de virements bancaires ou postaux plus sécurisé. Ce procédé ne fournit également aucune assurance en matière de traçabilité des dépenses.

→ *Gestion des contrats et des acquisitions*: ceux-ci font souvent l'objet d'une signature individuelle, quel que soit le montant concerné et sans que le respect du flux décisionnel ne puisse être garanti. Par exemple, il n'y a généralement pas de procès-verbal validant le fait que la décision ait effectivement été entérinée par le Comité du club et en toute conformité avec ses statuts, avant que le contrat ne soit signé par une délégation.

→ *Gestion administrative des documents liés aux charges de personnel*: faute de contrôles par une tierce personne, il arrive fréquemment que certaines erreurs dans les déclarations des montants soumis aux cotisations sociales (AVS, assurance perte de gains, etc.) n'aient pas été détectées par le club. En cas de contrôle et de rattrapage, voire d'amende par les autorités concernées, cela peut avoir un impact financier non négligeable pour un club sportif soumis à examen.

→ *Gestion administrative et financière de prêts*: il arrive que des prêts financiers soient octroyés en urgence à un club sportif en difficultés financières par un membre du Comité ou

des proches de l'association sans qu'ils ne fassent l'objet d'un contrat pour en fixer les modalités. Les remboursements de ces mêmes prêts ne sont ainsi pas non plus encadrés ni formalisés, rendant tout suivi de ce genre de situation très délicate, voire impossible.

→ Vérification des états financiers du club sportif: les statuts d'un club requièrent généralement que les états financiers soient soumis à des vérificateurs aux comptes. Or, ces derniers sont souvent des membres de l'association sportive, non professionnels du domaine de la révision. Leurs travaux ne permettent dès lors pas de couvrir les risques, notamment au vu de l'importance des montants en jeu, ni de fournir une assurance suffisante sur l'exactitude des états financiers. Dès lors, ces vérificateurs ne sont habituellement pas en mesure de se faire une opinion suffisamment informée sur le bon usage des fonds perçus.

**3.4 Cas des subventions non monétaires.** Dans les paragraphes qui précèdent, on a uniquement abordé les aspects liés aux subventions monétaires. Toutefois, il est aussi possible qu'une autorité publique octroie, de manière complémentaire ou isolée, *des subventions non monétaires*. En ce qui concerne un club sportif, c'est généralement le cas lorsque l'autorité met à sa disposition des locaux ou des installations (salles de réunion, salles de sports, terrains, infrastructures sportives encadrantes telles que des buvettes, etc.). Ces locaux ou installations font généralement l'objet d'un contrat encadrant leur mise à disposition. Par exemple, des modalités sont fixées sur les rôles et les responsabilités en matière d'entretien des locaux (nettoyage, entretien courant, petite rénovation, rénovation importante, investissement augmentant la valeur du bien) ainsi qu'en termes d'utilisation (mise en gérance autorisée ou non, sous-location, organisation d'événements privés).

Par contre, en pratique l'autorité publique ne s'est généralement pas donné les moyens de s'assurer que ces modalités sont respectées, car aucun suivi n'a été mis en place ou celui-ci ne se révèle pas suffisant. Par exemple, aucun état des lieux n'est établi à intervalle régulier afin de s'assurer que l'usure et uniquement due au temps et à l'usage habituel des

locaux et non pas à un mauvais entretien courant ou à une utilisation non conforme aux conditions établies. De même, aucun «reporting» (p. ex. financier des charges supportées par l'association) n'est réalisé afin de garantir que le club sportif subventionné supporte effectivement les charges qui lui incombent.

#### 4. CONCLUSION

En conclusion, dans le domaine de la gestion de subventions publiques au sein de clubs sportifs, les auditeurs ne peuvent qu'inciter:

→ d'une part, toute autorité publique à revoir ses processus en matière d'octroi, de gestion et de suivi des subventions qu'elle accorde à des clubs sportifs. Elle doit mettre en place un suivi tant des subventions monétaires que non monétaires, afin de s'assurer que les conditions d'octroi de ces dernières sont respectées et que les modalités d'utilisation sont suivies. Dans ce cadre, le développement d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs, avec de véritables cibles et niveaux de priorité, s'avère nécessaire;

→ d'autre part, toute entité au bénéfice d'une subvention publique doit s'assurer qu'elle a mis en place une organisation et une gestion administrative et financière adéquates et adaptées aux volumes des subventions monétaires et non monétaires perçues, afin de garantir en tout temps le bon emploi des fonds publics. Il s'agit notamment de s'assurer que les responsabilités sont réparties entre différents membres du Comité du club sportif et qu'elles ne reposent pas sur les épaules d'une seule personne. Le cas échéant, des contrôles compensatoires doivent aussi être mis en place. Il est important de garder à l'esprit que le système de contrôle interne doit être adapté à la taille et à la structure de chaque association.

Finalement, il convient de noter que, bien que le présent article concerne les subventions publiques accordées à un club sportif, les éléments relevés peuvent bien évidemment être élargis à toute structure qui perçoit de l'argent public, qu'elle soit active dans le domaine sportif ou non (p. ex. enseignement, accueil et encadrement, activités musicales, etc.). ■

---

*«Un club sportif organisé sous la forme d'une association à but non lucratif bénéficie d'une grande autonomie quant à son modèle d'organisation et de gestion.»*

---

*«Les contrôles en matière de gestion administrative ou financière mis en place au sein d'un club sportif sont souvent insuffisants, voire inexistantes.»*

---

*«Le contrat de prestations prévoit généralement la mise en place d'un dispositif de suivi.»*

---

*«Il est aussi possible qu'une autorité publique octroie, de manière complémentaire ou isolée, des subventions non monétaires.»*

---

*«En pratique, il a pu être constaté que, bien qu'exigé au travers du contrat de prestations, un auditeur professionnel n'a pas été nommé par le club sportif afin de réviser ses états financiers annuels.»*

---

*«Toute entité au bénéfice d'une subvention publique doit s'assurer qu'elle a mis en place une organisation et une gestion administrative et financière adéquates et adaptées aux volumes des subventions monétaires et non monétaires perçues.»*

---

*«Les clubs sportifs n'ont souvent pas défini de procédure afin de limiter les risques potentiels liés à l'existence de liens d'intérêts et aux transactions réalisées avec des membres de la famille ou avec des proches.»*