

# RAPPORT

à Madame la Ministre de la santé, de la jeunesse,  
des sports et de la vie associative

Pour un partenariat renouvelé  
entre l'Etat et les associations

---

Jean-Louis Langlais, Inspecteur général de l'administration honoraire –juin 2008

# LETTRE DE MISSION

---

Paris, le 17 janvier 2008

Monsieur l'inspecteur général,

Les associations ont aujourd'hui dans notre pays un rôle de premier plan. Porteuses de lien social et d'innovation, elles sont devenues des acteurs essentiels de la société civile et, à ce titre, des interlocuteurs et des partenaires incontournables des pouvoirs publics avec lesquels elles ont établi des liens nombreux et complexes.

Investies dans des secteurs très divers touchant au plus près nos concitoyens, les associations, avec un budget cumulé de près de 60 milliards d'euros, représentent un volume de plus d'un million d'emplois salariés, auquel s'ajoute le travail de 14 millions de bénévoles.

Cette maturité et ce dynamisme, de même que l'affirmation de nouveaux partenariats avec les collectivités territoriales comme avec les entreprises, ont contribué à modifier sensiblement les rapports entre le monde associatif et la puissance publique. Alors même que le poids socio-économique grandissant du secteur associatif l'inscrit aujourd'hui très directement parmi les enjeux de la révision générale des politiques publiques, il m'apparaît utile d'analyser cette question des rapports entre l'Etat et les associations pour envisager, le cas échéant, une évolution de ceux-ci.

Je souhaite vous confier cette mission qui devra porter aussi bien sur l'évolution de la composition du Conseil national de la vie associative, que sur les préconisations de nature à faciliter l'activité des associations et à clarifier leurs modes de financement en les rendant plus lisibles et plus stables. Vous examinerez également la question des agréments, du renforcement de la confiance des donateurs publics et privés, et de l'adoption du statut de l'association européenne durant la prochaine présidence française de l'Union européenne.

Monsieur Jean-Louis LANGLAIS  
Inspecteur général de l'administration honoraire  
21, rue Henri Barbusse  
75005 PARIS

En tant que ministre chargée de la vie associative, j'entends m'appuyer sur vos propositions pour bâtir un partenariat renouvelé avec le monde associatif dont la place et le rôle sont appelés à s'accroître encore dans notre société.

Dans cette perspective, je vous demande de bien vouloir me rendre vos conclusions pour le 31 mai 2008.

Pour mener à bien votre mission, vous disposerez de l'appui logistique nécessaire et vous pourrez compter sur le concours des services mon ministère et notamment ceux de la direction de la vie associative de l'emploi et des formations.

Je vous prie d'agréer, monsieur l'inspecteur général, l'expression de mes sincères salutations.

Roselyne BACHELOT-NARQUIN

## REMERCIEMENTS

---

A toutes les personnes qui ont bien voulu répondre à mes questions ou m'apporter spontanément leur témoignage.

Et à M. Bernard Jullien, administrateur civil, chargé de mission à l'IGA et à Mlle Aurélie Audoux, élève de l'IEP de Paris, qui ont notamment pris en charge la partie « Etudes » du présent rapport.

## AVERTISSEMENT

---

Conformément à la lettre de mission du 17 janvier 2008, je me suis efforcé de rassembler les documents et de recueillir les avis nécessaires à la réflexion demandée. J'ai cherché à identifier les points qui m'apparaissent mériter un examen particulier. Dans les délais impartis, et avec les seuls moyens d'une investigation personnelle, il n'est pas possible d'envisager des études approfondies. Celles-ci ne pourraient être conduites que par une équipe élargie ou par des institutions disposant de la compétence et de l'autorité adéquates.

Le sujet est en effet trop vaste pour être aisément appréhendé. Même en se limitant aux relations de l'Etat avec le monde associatif et donc en écartant le volet, pourtant essentiel, des collectivités locales. Même en raisonnant à législation constante et en s'interdisant donc de remettre en cause l'unicité de la Loi de 1901. Même en se centrant sur les relations institutionnelles et donc en minorant l'étude des flux financiers. Le champ reste immense.

S'agissant de l'Etat, sera-t-on conduit à examiner, ministère par ministère, la façon dont chacun d'eux conduit ses relations avec les associations dont il a la tutelle ? Ou se bornera-t-on à prendre l'exemple de celui qui est spécifiquement chargé de la vie associative ? Mais ce serait alors faire peu de cas des administrations de l'Intérieur ou des Finances qui jouent un rôle transversal dans le dossier. Le rendu sera nécessairement un compromis insatisfaisant entre ces préoccupations multiples.

S'agissant des associations, si nombreuses et si diverses, portera-t-on attention en priorité à celles qui relèvent des grandes coordinations ou à celles qui sont totalement autonomes ? Aux organisations non gouvernementales ou aux associations de quartier ? Aux associations employeurs ou à celles qui reposent sur le seul bénévolat ? Il est inévitable que les contacts aient privilégié les organismes ayant leur siège à Paris et ceux situés dans la mouvance du ministre commanditaire de l'étude : donc les secteurs de la Santé, de l'action sociale, de l'Education populaire, de la jeunesse et des sports .Ce choix pourtant large, écarte malgré tout, des secteurs aussi importants que ceux de l'Environnement ou de la Culture.

Dès lors, la réflexion peut s'organiser autour d'une problématique simple :

- quelle organisation souhaiter pour l'Etat afin qu'il constitue, au moins au niveau central, un partenaire efficace ?
- Comment le monde associatif peut-il être représenté, dans sa diversité, et considéré comme un interlocuteur majeur ?
- Comment peut-être assurée une meilleure connaissance de ce secteur de la vie sociale et de ses évolutions ?
- Comment garantir au citoyen, donateur ou contribuable, une bonne utilisation de ses deniers et un fonctionnement démocratique de l'institution ?
- Comment aider les associations à naître et à se développer : subventions et commande publique...contractualisation...pluri-annualité ?
- Comment favoriser l'emploi associatif sans nuire au bénévolat et à l'emploi marchand .Comment « reconnaître » le travail des bénévoles ?

*En guise d'introduction,*

## UNE IMPORTANCE MECONNUE

---

En dépit de l'absence de statistiques officielles, le paysage associatif français fait l'objet d'études diverses, sociologiques le plus souvent mais aussi, plus récemment, économiques. Il convient de faire, à cet égard, une mention particulière de la recherche réalisée par Viviane Tchernonog, au Centre d'Economie de la Sorbonne (CNRS/Paris 1).

On ne peut que résumer les résultats de cette enquête scientifique menée pendant trois ans auprès de 1 725 communes et d'environ 10 000 associations. On pourra certes discuter la validité de telle ou telle extrapolation ; mais la qualité de l'échantillon et les diverses méthodes de recoupement utilisées permettent de parler d'un ouvrage de consensus.

Ce tableau du monde associatif en 2005, saisi dans sa complexité, révèle à la fois le poids de ses différentes composantes et le sens de ses évolutions récentes. On est frappé par son importance.

L'étude s'efforce notamment, à partir d'une analyse des correspondances multiples, de distinguer les associations en fonction de leurs logiques d'action et de fonctionnement. Elle les classe ainsi en 3 catégories : celles dont le projet est articulé avec l'action publique ; celles dont le projet présente un fort contenu militant ; celles dont le projet est orienté vers la pratique d'une activité.

Les associations du premier type, que l'on retrouve particulièrement dans le secteur sanitaire et social et dans le secteur culturel, ne représentent que 15% du nombre total des organismes, mais elles réalisent 83% des budgets cumulés et concentrent presque tous les emplois. Les publics visés, souvent fragiles ou en difficulté, sont différents des membres adhérents. Les associations bénéficient fréquemment de diverses formes de reconnaissance de la puissance publique (agréments, conventions, habilitations). Elles gèrent parfois des budgets considérables (celui de la Croix Rouge avoisine le milliard d'euros) alimentés principalement par des fonds publics en provenance de l'Etat, de la Sécurité sociale et des collectivités locales, notamment les départements.

Les associations du second type, que l'on retrouve dans la défense des droits et des causes humanitaires, ne réalisent que 5% du budget cumulé mais représentent près de 30% du nombre d'organismes et du volume de travail bénévole offert. Ces associations sont en général de taille limitée, avec de petits budgets (moins de 1000 euros) provenant de recettes d'activités privées, de cotisations et de dons ; ce qui ne les empêche pas d'avoir une influence parfois majeure, surtout quand elles ont accès aux médias.

Les associations du troisième type qui concernent prioritairement le sport et le loisir sont orientées vers l'intérêt de leurs membres et la pratique d'une activité donnée.

Ce sont les plus nombreuses puisqu'elles rassemblent plus de 55% du nombre total d'organismes et qu'elles mobilisent près de 50% du travail bénévole. Pourtant elles ne réalisent que 12% du budget cumulé, et ceci parce qu'elles n'ont que rarement recours à l'emploi salarié. Leurs recettes proviennent essentiellement des cotisations, des recettes d'activités et des subventions municipales.

Bien entendu, d'autres classements sont possibles, et par exemple celui qui procède par secteur d'activité. Mme Tchernonog en retient ainsi huit : Action humanitaire, Action sociale-Santé, Défense des droits et des causes, Education /Formation/Insertion, Sport,

Culture, Loisir et vie sociale, Défense des intérêts économiques. Ces rubriques permettent de suivre avec plus de précision, les évolutions internes de chaque secteur.

### **Les grandes tendances d'évolution**

La comparaison avec les résultats de l'enquête précédente montre un dynamisme associatif remarquable : en 6 ans le nombre d'associations serait passé de 880 000 environ à 1 100 000 soit une augmentation de 25%, soit encore un solde net de 37 000 par an.

Les secteurs d'activité les plus dynamiques sont ceux qui s'attachent à la défense des intérêts économiques et des actions caritatives et humanitaires, devant l'action sociale, sportive et culturelle.

Le poids économique des associations dans l'économie nationale augmente de ce fait : avec un budget cumulé de quelques 60 milliards d'euros, soit environ 3,5% du PIB, un volume d'emplois de 1 050 000 en équivalent temps-plein (ETP), soit 5% du nombre total de salariés et l'apport de 14 millions de bénévoles, soit l'équivalent de 935 000 emplois ETP, le secteur associatif est un acteur important.

Mais surtout, il connaît une évolution plus forte que d'autres composantes de l'économie nationale. Avec une croissance annuelle moyenne en volume de 2,5%, le budget associatif a augmenté plus rapidement que le PIB. Cette augmentation de 15% en volume est due à l'augmentation du nombre d'associations et notamment des petites structures dont le budget moyen est en forte croissance (au-delà de 10 000 euros).

Les modes de financement évoluent également : les financements publics ont continué à augmenter à un rythme annuel moyen de 1,6% soit proche de celui du PNB sur la période. On ne peut donc parler à ce propos de désengagement. Mais, dans le même temps, les financements privés ont cru deux fois plus vite, à un rythme annuel de 3,5 %. D'autre part, à l'intérieur des financements publics, la part de l'Etat a décliné de 5% en volume cependant que s'accroissait d'autant celle des collectivités locales.

Plus nombreuses et plus actives, les associations sont dans une concurrence plus forte pour obtenir les financements publics et privés qu'elles recherchent.

L'emploi salarié a continué à croître, de 2,5% par an, soit plus rapidement que l'emploi dans le secteur privé. Le phénomène est à rapprocher de l'expansion des activités d'insertion et des aides à la personne. Plus généralement, il faudrait pouvoir apprécier la part des contrats aidés dans cet ensemble.

Parallèlement, le volume de travail bénévole a considérablement augmenté : à la fois quant au nombre de bénévoles engagés et quant au nombre d'heures effectuées. Les quelque 220 000 nouvelles associations apparues depuis l'an 2000 ont ainsi généré un quart de travail bénévole supplémentaire. On ne saurait donc parler de crise du bénévolat. Tout au plus peut-on remarquer que le bénévolat a tendance à se déplacer des associations professionnalisées vers de plus petites associations et vers les secteurs d'activités qui présentent un fort contenu militant.

Pour achever de dépeindre ce paysage associatif, il faudrait encore regarder comment sont composées les équipes dirigeantes des différents types d'organismes. On constaterait, sans surprise, que les présidents sont en majorité des hommes, souvent retraités, issus fréquemment des cadres du privé ou de la fonction publique, notamment enseignante, et que les femmes, les jeunes et les catégories moins favorisées de la société y sont sous-représentées.

**PREMIÈRE PARTIE :**  
**DES RELATIONS COMPLEXES**

---



Avec environ 60 milliards de budgets cumulés, les associations « pèsent » en France, autant que l'hôpital, l'agriculture ou l'ensemble des conseils généraux. Qu'en est-il de leur poids politique ?

Certes, les différents gouvernements les recherchent comme artisans du tissu social et partenaires des politiques publiques. Les élus locaux les courtisent. Les partis les utilisent.

Pourtant leur représentation reste largement inorganisée, leur visibilité réduite (qui sait développer les sigles CNVA et CPCA ?), leur pouvoir d'influence mineur.

Il faut des scandales comme l'Arc ou l'Arche de Zoé ou des catastrophes naturelles comme le tsunami pour qu'elles se trouvent médiatisées. Il est plus rare qu'elles soient mises en valeur comme dans le Grenelle de l'Environnement ou l'organisation d'un téléthon.

Il y a donc lieu de s'interroger sur ce secteur à ce jour sous-estimé de la société civile et sur le partenariat qui peut s'établir entre l'Etat et lui.

1. Pour commencer, **combien la France compte-elle d'associations** ? Deux millions pour le ministère de l'Intérieur. Un million selon un laboratoire universitaire. Cette différence, du simple au double, tient au fait que le premier comptabilise toutes les naissances déclarées en préfecture et ignore en majorité les décès, tandis que le second, qui procède par enquêtes auprès des mairies, retient les seuls organismes en activité. Au demeurant, on ne parle ici que des associations ayant la personnalité morale, laissant de côté les *associations de fait* qu'on ne sait pas dénombrer.

Cette approximation ne peut qu'affecter bien évidemment tous les travaux menés sur la nature des groupements considérés, le volume du salariat et du bénévolat, les montants des subventions, etc... Si bien qu'une des premières recommandations présentées portera sur la confection d'un outil statistique fiable qui reposerait sur un compte satellite de l'INSEE et qui pourrait donner naissance, dans une optique plus ambitieuse, à un observatoire de la vie associative susceptible de tenir à jour les différentes données disponibles.

2. Il serait alors plus aisé de décrire le monde associatif dans sa diversité et peut-être de s'accorder sur une **classification** interne. La loi de 1901 couvre de son pavillon général la plus diverse des marchandises. De la défense des intérêts particuliers de ses membres à la gestion de grands équipements collectifs, toutes les interventions associatives empruntent un seul et même instrument juridique. Ce dernier peut difficilement être dans chaque cas parfaitement adapté.

Lors de la commémoration du centenaire de la loi de 1901, de nombreux travaux ont été consacrés à cette question et le Conseil d'Etat s'est notamment interrogé sur l'opportunité de la création d'une nouvelle catégorie d'association. La Cour des Comptes fustige périodiquement les gestions administratives opérées sous forme associative. D'autres rapports dénoncent les détournements de la loi, au moins dans son esprit, qui aboutissent à des pratiques commerciales déguisées. Une question aussi complexe et délicate mérite sans doute qu'on demande à une commission de juristes et de praticiens de l'aborder sereinement comme a pu le faire naguère la commission sur la nationalité.

3. Cette clarification, si elle pouvait intervenir, permettrait d'aborder plus efficacement la question du **contrôle** des associations qui semble prendre une dimension nouvelle avec les propositions de certifications ou de labellisation qui s'ajoutent aux dispositifs anciens d'agrément ou de reconnaissance d'utilité publique. Dans tous ces cas, il s'agit finalement de fournir au bailleur de fonds, publics ou privés, une garantie quant à la bonne utilisation de ces dons ou de ces subventions. Contrôles internes et contrôles externes s'additionnent ainsi, au risque parfois de pénaliser l'activité associative que l'on veut « transparente ».

Suite à un rapport de la Cour des Comptes sur l'information financière fournie par les organismes faisant appel à la générosité publique, un groupe de travail a été constitué sous l'égide du Conseil national de la Comptabilité pour examiner la question du compte d'emploi des ressources ainsi recueillies. Il pourrait être opportun d'élargir le mandat de saisine du Comité à l'ensemble des ressources et de poser la question de la sanction, non prévue par la loi de 1991 et qui risque de rendre inopérante l'obligation de publication des comptes. Au-delà, on pourrait demander à la Cour des Comptes d'examiner la possibilité de spécialiser une de ses chambres ou de développer les actions de contrôle des chambres régionales.

4. En dehors même de la régularité comptable et plus généralement de la rigueur financière, se pose le problème de ce que l'on appelle volontiers aujourd'hui **la bonne gouvernance**, notion qui peut évoquer aussi bien la vie démocratique de l'institution que la qualité de ses prestations ou le respect de son objet social. Des parents souhaitent être assurés du bon accueil de leurs enfants mineurs ; des collectivités locales veulent savoir avec qui elles contractent ; l'Etat s'interroge sur l'activité « diplomatique » de telle ONG... Les procédures **d'agrément et de reconnaissance d'utilité publique** peuvent-elles fournir ces garanties ?

Trois éléments amènent à en douter : la reconnaissance est en général donnée sans limitation de temps et elle peut donc se périmer ; le contrôle de la « qualité » est difficile à exercer par un œil administratif formé à vérifier des procédures ; la charge de gestion devient très lourde, si l'on doit, comme il le faudrait, évaluer l'action des associations sur le terrain. Ces considérations militent en faveur de l'allègement des procédures d'agrément (qui concernent par exemple pour jeunesse et sports environ 18 000 dossiers) ou du regroupement en une seule procédure des procédures actuellement distinctes selon chaque ministère de tutelle. Plus généralement, il conviendrait de s'interroger sur la coexistence de ces procédures avec la reconnaissance d'utilité publique. Les inspections générales pourraient être invitées à effectuer ce type d'examen.

5. Le mouvement décentralisateur plaide en faveur d'un mouvement parallèle de **déconcentration**. Dans les tableaux de financement des associations, la part des subventions provenant des collectivités locales s'accroît. Celle des communes en premier lieu, mais aussi de plus en plus celle des départements et des régions. Même les associations qui ont une assise nationale sont de plus en plus incitées à rechercher au plan local les aides dont elles ont besoin. Le « désengagement » de l'Etat, même s'il n'était pas vérifié en valeur absolue, le serait en valeur relative. Et il n'y a pas de raison objective pour que, dans le cadre de la Revue générale des politiques publiques, cette tendance lourde soit inversée.

L'Etat, s'il veut conserver son rang d'interlocuteur, doit donc affecter ses moyens au niveau local le mieux adapté plutôt que de continuer à gérer au niveau national une masse de crédits de moins en moins décisive. L'exemple du CDVA, fonds dédié à la formation des dirigeants associatifs est révélateur à cet égard. Ce fonds doté de moins de 10 millions d'euros tarde à être totalement déconcentré au niveau des services régionaux. Or c'est une réforme qui allège la tâche des services centraux et permet de faire abonder leurs crédits par des ressources régionales. Une réflexion identique devrait être menée à l'égard du FONJEP qui gère les postes de salariés cofinancés. Plus généralement, un recensement des mesures de déconcentration possibles devrait être opéré, s'il n'est déjà réalisé dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques.

6. La question de **l'emploi salarié associatif** est de grande importance : par le volume qu'elle représente - environ un million en équivalent temps plein - mais aussi par le caractère qu'elle confère à l'activité associative. Il est clair que la *summa divisio* du monde associatif est entre les associations qui emploient des salariés et celles qui n'en emploient pas. On peut discuter ensuite des seuils qui font passer de la PMA à la grande association : l'essentiel reste l'existence de deux catégories de personnes qui peuvent très profondément adhérer les unes et les autres à l'objet du pacte associatif, mais dont les unes, élues, s'y consacrent bénévolement et dont les autres, nommés, reçoivent un salaire au terme d'un contrat de travail.

Aussi, bien des synergies que des difficultés naissent de cette cohabitation ; à commencer par des questions de pouvoir. Ainsi, seules les associations bénéficiant de postes de permanents peuvent durablement s'investir dans les instances représentatives. De même, l'existence d'un nombre important de salariés amène à opérer des rapprochements avec l'entreprise ou le service public. Le recours à la forme associative peut être alors une façon trop commode pour l'Etat de mener une action administrative ou pour un groupe privé de prendre pied sur un marché. Le volume, la nature des contrats, aidés ou non, le niveau de rémunération, les durées effectives de travail, le montant des retraites sont autant de questions qui, par leur ampleur, pourraient mériter une saisine du Conseil économique et social.

7. L'on évoque assez fréquemment la création d'un **statut du bénévolat**. L'appellation, qui évoque le statut de la fonction publique, est sans doute mal adaptée en l'espèce, mais elle traduit bien le souci de manifester au militant, à l'animateur, au dirigeant associatif une reconnaissance pour services rendus, matérialisée par des avantages divers en termes de carrière, de retraite ou de distinctions honorifiques. La valorisation des acquis de l'expérience, attestés dans un livret, est une des voies de recherche. Il en existe d'autres qui peuvent être répertoriées dans des travaux du CNVA ou dans des rapports d'études parlementaires. Une des questions posées est celle de la rémunération des dirigeants élus dont certains estiment qu'elle est incompatible avec la notion même de bénévolat et que d'autres pratiquent au-delà même du montant inférieur au SMIC toléré par les services fiscaux. Il apparaît nécessaire de clarifier ces pratiques. Plus généralement, il conviendra de « faciliter la vie » de ces millions de personnes qui donnent gratuitement de leur temps.

Sur ces sujets, il est malaisé de demander au monde associatif lui-même de dégager une doctrine. Et d'ailleurs, lors d'une récente conférence sur la vie associative, le groupe de travail *ad hoc* n'est pas parvenu à trouver un accord. L'exécutif, de son côté, est mal placé pour imposer des normes par voie de circulaires ou de décrets. Il semble que ces matières doivent relever en priorité du domaine parlementaire. Des rapports ont d'ailleurs été récemment déposés au Sénat et à l'Assemblée. Peut-être conviendrait-il de légiférer en la matière ou, *a minima*, de provoquer un débat au Parlement sur les adaptations souhaitables.

8. **L'organisation de l'Etat**, en dépit de la désignation d'un ministre et d'un directeur d'administration centrale spécifiquement chargés de la vie associative, reste insatisfaisante : une dizaine de ministères ont en tutelle des associations avec lesquelles ils entretiennent des rapports règlementaires et financiers. Une place à part doit être faite au ministère de l'Intérieur qui gère, via les services préfectoraux, l'enregistrement des associations déclarées, et attribue, en liaison avec le Conseil d'Etat, la reconnaissance d'utilité publique. Une dyarchie existe ainsi entre un ministère chargé des associations et un ministère chargé de la vie associative. Le ministère des finances tient de son côté un rôle majeur, par le biais du budget et de la fiscalité des associations en décidant par exemple de soumettre telle ou telle activité à la TVA, voire à l'impôt sur les sociétés, ou en fixant les conditions requises pour les dons. Enfin, chacun des départements ministériels conduit, à l'égard des associations qu'il contrôle, sa propre politique. Ainsi, pour savoir ce que l'Etat consacre globalement au soutien de la vie associative, il faut pouvoir additionner les subventions accordées par chacun des ministères, mais aussi valoriser les postes de fonctionnaires qui sont mis à la disposition de certaines structures, ou encore évaluer le coût fiscal des dégrèvements d'impôts accordés. L'estimation peut ainsi substantiellement varier.

Il serait sans doute illusoire et vraisemblablement contre productif de vouloir centraliser ce dispositif. On peut toutefois en espérer une meilleure cohérence, une visibilité accrue et cela passe sans doute par une inter-ministérielle affirmée. Plusieurs architectures sont envisageables : mission, délégation, commission interministérielle... L'essentiel est qu'il existe un échelon de décision politique au plus haut niveau, sous la forme d'un comité interministériel placé auprès du Premier ministre et présidé, par délégation, par le ministre chargé de la vie associative ; que ce comité dispose d'un instrument de mise en œuvre administrative permanent, avec à sa tête une personnalité clairement identifiable comme Monsieur ou Madame Association et enfin un fonds d'intervention, même modeste, mais qui permette de financer des actions horizontales et qui incitent les membres du comité à participer activement à ses travaux. L'exemple britannique de la *Charity Commission* montre comment un pays réputé pour son libéralisme n'hésite pas à consacrer des moyens importants à la structuration de l'appareil public chargé de dialoguer avec les associations.

9. **Le mouvement associatif** doit de son côté, voir sa représentativité améliorée et son importance mieux reconnue. Lui aussi souffre d'une insuffisante unité. La spécificité des objets sociaux, leur extrême diversité, rend difficile et cependant souhaitable de dégager des dénominateurs communs et de trouver des éléments fédérateurs. Le mouvement français, depuis une vingtaine d'année, s'est ainsi efforcé de se rassembler en coordinations, par grand secteur d'activité, sportive, culturelle, sociale... Une deuxième étape a été franchie avec la création d'une conférence permanente d'une quinzaine de ces coordinations dite CPCA qui se veut l'interlocuteur privilégié des pouvoirs publics. Elle doit cependant partager cette fonction représentative avec un

autre organisme, plus ancien, le Conseil national de la vie associative (CNVA). Ce Conseil, constitué de représentants d'associations désignées par le Premier ministre, sur proposition des ministres intéressés, est appelé à fournir des avis ou à mener des études, de sa propre initiative ou sur saisine du gouvernement. Entre les deux organismes, la CPCA, formée par cooptation, et le CNVA issu d'une désignation, il y a donc une source possible de redondance ou de concurrence dans le positionnement vis-à-vis de l'Etat.

Pour pallier cette difficulté, certains des responsables de ces organismes suggèrent de distinguer très nettement leurs missions respectives en confiant à la CPCA un rôle «d'interlocuteur politique» et au CNVA un rôle « d'expert ». Une séparation aussi tranchée paraît difficilement opératoire. D'un côté, la CPCA qui estime elle-même regrouper environ la moitié du monde associatif, ne peut revendiquer un monopole de représentation. De l'autre, le CNVA ne peut être cantonné à une fonction d'analyse technique. Il paraîtra préférable de trouver un équilibre qui renforce leur légitimité respective. La CPCA devrait – mais il ne peut s'agir que d'une démarche volontaire – pouvoir affirmer sa représentativité en s'ouvrant à de nouveaux partenaires, comme le secteur de l'Environnement et du développement durable. Le CNVA quant à lui, pourrait voir son statut renforcé – par voie réglementaire cette fois – en recevant de nouvelles compétences et de nouveaux moyens, dont il pourrait résulter une nouvelle composition. Restera enfin à examiner la représentation du monde associatif au Conseil Economique et social laquelle, dans son format actuel, ne correspond pas, à l'évidence, au poids réel de ce secteur.

10. Dans la recherche d'une présence affirmée des associations dans le paysage social, il est évident que se rencontre aussitôt la **question de la transparence de leurs financements**. Elle est à examiner du côté des associations et du côté de l'Etat. Il n'est pas dans le propos de s'interroger à ce stade sur le problème récurrent de la suffisance ou de l'insuffisance des aides publiques. Mais simplement de savoir, ce que chaque organisme attribue et ce que chaque organisme reçoit. Ainsi, une municipalité rendra publique la liste de ses subventions, mais le citoyen ignorera si les associations citées en reçoivent d'autres sources. Afin de pouvoir examiner le bien fondé de la thèse relative au « désengagement de l'Etat » ou au transfert de charges sur les collectivités locales, il convient d'avoir une vue plus exacte des comptabilités publiques et privées. Cette transparence est également indispensable pour assurer la confiance des donateurs et des mécènes.

Or les avancées récentes de la comptabilité nationale et les moyens modernes de l'informatique pourraient permettre de réaliser des progrès décisifs dans ce domaine. Les travaux de l'INSEE pour la confection d'un compte satellite des associations, interrompus il y a peu, pourraient être assez rapidement menés à terme pour autant qu'on en ait la volonté. De même, la mise en place, au ministère de l'Intérieur, du projet WALDEC, fichier informatisé des associations, devra, lorsqu'il sera intégralement réalisé, améliorer la consultation et l'agrégation d'un certain nombre de données. Une récapitulation des subventions attribuées pourra de même s'effectuer plus aisément. Enfin, la mise en ligne, rendue obligatoire au-delà d'une certaine importance de budget, des comptes de l'association permettrait un contrôle facile par le contribuable. Il y aura lieu, bien sûr, de s'assurer, par une démarche de type CNIL, que le croisement des fichiers et les modalités de consultation ne soient pas de nature à attenter au respect des libertés.

11. Cette transparence étant supposée établie, il reste à aborder le sujet majeur **de l'aide publique** au secteur associatif, de son montant global mais aussi de ses modalités : subvention directe, remboursement de prestations, allègements fiscaux,... ; part respective de l'Etat et des collectivités locales ; valorisation du bénévolat... Tous ces sujets sont éminemment polémiques et renvoient à des conceptions diverses de l'organisation sociale, de la présence de l'Etat, de l'importance des transferts sociaux, etc. Pourtant il y a toutefois un accord assez général, par-delà les clivages idéologiques, pour estimer que l'aide publique en faveur des associations est légitime. D'après des travaux universitaires les plus récents, la comparaison avec des pays voisins placerait la France dans une position moyenne quant au niveau du financement public accordé. Il apparaîtrait également que, dans la dernière période, le montant total de ce concours se soit maintenu mais avec une intervention accrue des collectivités locales, communes tout d'abord, mais aussi départements et marginalement les régions. On risque peu de se tromper en pronostiquant une poursuite de ce mouvement, dans la ligne d'une révision générale des politiques publiques et d'un effort continu de décentralisation.

Dès lors, les efforts du mouvement associatif doivent s'orienter vers la sécurisation des concours financiers publics. Pour beaucoup de structures, et notamment celles qui emploient du personnel salarié, il est clair que l'incertitude du renouvellement de ce concours, de son montant et de la date du versement, est très préjudiciable à la bonne marche de l'organisme et peut tout simplement mettre en jeu son existence. De même, la multiplication des emplois aidés, la plupart à durée déterminée, crée une situation difficile à gérer si l'association n'a pas la possibilité de pérenniser ces emplois. En parallèle avec la démarche de l'Etat qui s'oblige à définir pour son budget une perspective tri-annuelle, les associations doivent rechercher une généralisation du dispositif existant des conventions d'objectifs. La notion d'objectifs pouvant être conçue de façon plus large que celle d'un projet et concerner un programme d'action englobant des questions de personnel ...

12. Plus généralement encore, il serait sans doute nécessaire que les deux parties, les pouvoirs publics d'une part et le secteur associatif d'autre part, puissent avoir des **rencontres « au sommet » régulières**. La conférence de la famille peut fournir l'exemple d'une telle réunion. Cette conférence est un moment privilégié de rencontre entre les grands partenaires et permet notamment à l'Etat de fixer les grands axes de sa politique. Le modèle pourrait être transposé au cas des associations.

La Conférence périodique des associations serait un lieu et un temps privilégiés pour mettre en présence les options stratégiques des partenaires. La question des financements serait évidemment centrale : elle pourrait être l'occasion pour l'Etat de fixer une enveloppe prévisionnelle de crédits et de la rendre cohérente avec des objectifs de résultat. Elle serait, pour les associations le moyen de déterminer leur degré d'engagement dans les politiques publiques proposées et de faire valoir leurs apports spécifiques. D'autres sujets généraux et transversaux auraient également leur place ici, tels ceux de la relation contractuelle (conventions, agréments...) ou de la relation de tutelle (contrôle, déontologie...). Un aspect important serait celui de la composition d'une telle assemblée et de l'organisation de ses travaux qui devraient éviter de se réduire à une simple revendication de moyens. On peut envisager également d'organiser, sur le modèle anglais, des conférences identiques à l'échelon local.

**DEUXIÈME PARTIE :**  
**LES CONDITIONS D'UN DIALOGUE AMÉLIORÉ**

---

Sur la base des réflexions exposées en première partie, j'ai mené un certain nombre d'entretiens et rencontré différents acteurs du monde associatif ainsi que le conseil d'administration du CNVA. A la suite de ces échanges je suis amené à détailler ce que pourrait être un dialogue civil amélioré entre l'Etat et le mouvement associatif.

J'indique que cette démarche requiert un certain nombre de progrès dans l'organisation de leurs rapports et que l'on pourrait évoquer sous les vocables de connaissance, confiance, rencontre et reconnaissance.

## 1. CONNAISSANCE

La meilleure approche, pour tâcher d'apprécier un phénomène aussi complexe, est sans doute l'approche financière. Un document officiel est pour cela particulièrement précieux : c'est la liste des associations, ministère par ministère, ayant reçu, au cours des deux années précédentes, une subvention à quelque titre que ce soit. Le dernier document disponible est fourni, sous sa couverture jaune, en annexe de la loi de finances pour 2008 et porte donc sur les subventions accordées en 2006. Le document format 21-29,7 fait 437 pages. Il se décompose en 25 chapitres ou missions classés par ordre alphabétique de « Action extérieure de l'Etat » à « Ville et logement ». Ces chapitres ne correspondent pas strictement au découpage ministériel. Ainsi le ministère de l'Intérieur est-il concerné par deux programmes différents, portant l'un (216) sur la politique générale du ministère et l'autre (128) sur la sécurité civile. Mais globalement, on peut néanmoins faire coïncider les divers chapitres avec les principales administrations de l'Etat. Et cet examen ne laisse pas d'être intéressant.

Si l'on prend, par exemple la première mission, intitulée « Action extérieure de l'Etat » et qui recouvre les associations subventionnées par le ministère des affaires étrangères, on voit qu'elle se décompose en trois programmes : le 105 : « Action de la France en Europe et dans le monde », le 151 : « Français à l'étranger et étrangers en France » et le 185 : « Rayonnement culturel et scientifique ». Si l'on s'attache au seul programme 105, on décompte 88 associations ayant reçu au total 4 456 793 euros Ce qui donne une subvention moyenne de 50 000 euros. Mais cette moyenne recouvre des disparités très grandes, allant de 1 000 euros pour « Europe sans frontières » à 1 714 478 pour « Mutuelle des affaires étrangères ». On pourra s'interroger au passage sur l'utilisation de la formule associative pour financer des œuvres sociales intéressant des agents de l'Etat. De même, on ne peut que trouver inattendue la présence d'associations ayant a priori peu de liens avec l'action extérieure de la France comme « Journalistes de Lille » « Tabac et Liberté-Toulouse » ou encore « Société française de chimie ».



L'objet de ce rapport n'est pas de faire le tri dans le catalogue du subventionnement national des associations et de pointer les présences (ou les absences !) surprenantes dans ces listes. Toutefois un travail de réexamen s'imposerait sans doute pour les services de l'Etat afin de justifier des inscriptions diverses effectuées au fil des ans et difficiles à remettre en cause par les bureaux attributaires. Dans l'exemple choisi – pour la seule raison qu'il était le premier dans l'ordre alphabétique – les sommes en jeu ne sont pas gigantesques (moins de 15 millions d'Euros pour l'ensemble de l'action extérieure, aide au développement non comprise). Cependant, d'autres chapitres sont plus conséquents : par exemple l'ensemble des programmes de la Culture dépassent les 123 millions d'euros, ce qui est également le chiffre approximatif des programmes « Jeunesse, sports et vie associative », ou bien enfin les missions relatives à l'enseignement secondaire et supérieur qui atteignent les 100 millions d'euros. Une étude simple mais fastidieuse pourrait consister notamment à regarder, aux deux extrémités de la chaîne le cas des très grosses subventions qui sont attribuées à des structures para-administratives et, à l'autre bout, le cas des très faibles dotations (parfois inférieures à 1 000 euros) dont le coût de gestion est sans doute supérieur à l'aide attribuée.

Le document fourni en annexe de la loi de finances pourrait être ainsi, pour qui voudrait l'exploiter, une source de connaissance précieuse, au moins en ce qui concerne les quelques 10 000 associations subventionnées qui y sont citées. De surcroît sa lecture peut donner des indications sur les politiques, volontaires ou subies, menées par les différentes administrations. On peut imaginer que ce soit là, entre autre mission, le rôle d'un observatoire de la vie associative.

**La création d'un observatoire** ne requiert pas obligatoirement la mise en place d'une structure nouvelle, coûteuse et immanquablement suspectée de venir concurrencer les organes existants. Il pourrait s'agir, à l'inverse, de favoriser, à peu de frais, la mise en réseau des différents centres de ressources publics (services statistiques des ministères), universitaires (laboratoire de la Sorbonne), associatifs (observatoire de la Fondation de France) ou privés (Crédit Coopératif) qui disposent, chacun dans leur domaine, de données complémentaires. Le recensement de ces centres de ressources, la confrontation de leurs résultats constituerait un premier exercice utile. On pourrait songer ensuite, avec l'accord des intéressés, à une mise en commun et à une mise en ligne des éléments consultables et par les administrations et par le public. De ce point de vue, la présentation du portail officiel « associations » qui est aujourd'hui accessible sur le net pourrait être assez largement améliorée. L'Institut National de la Jeunesse et de l'Education populaire – INJEP – qui en est le gestionnaire, pourrait ainsi constituer l'armature de l'observatoire à créer.

## 2. CONFIANCE

L'Etat et les associations entretiennent, en France, des rapports qui ne sont pas véritablement confiants : tradition jacobine hostile aux corps intermédiaires, conflit entre démocratie représentative et démocratie participative, équilibres à trouver entre libertés publiques et police administrative... Les causes profondes et lointaines de cette situation ont souvent été analysées et ce n'est pas le lieu ici de les reprendre. Toutefois peut-on estimer qu'il serait préférable, pour le bien général, que la suspicion réciproque fasse place à un préjugé favorable et que l'on passe d'un jeu Pouvoir/Contre-pouvoir à des attitudes positives autour d'un vouloir faire ensemble.

Entre l'Etat et les associations, un meilleur climat de confiance naitrait sans doute d'un aménagement des contrôles et d'un allègement des tâches administratives.

**La question des contrôles** ressurgit dès qu'une affaire comme celle de l'Arche de Zoé vient défrayer la chronique. L'Etat se trouve rapidement accusé de n'avoir pas su éviter la dérive et l'on envisage d'instaurer un dispositif de contrôle renforcé ou mieux adapté. Toutefois l'inventaire des contrôles susceptibles d'être déployés à l'égard des associations se traduit par une liste déjà impressionnante. Avant de l'allonger encore, il conviendra de se demander si l'on a besoin d'instruments juridiques supplémentaires ou s'il ne suffirait pas de vérifier l'usage qui est fait des instruments existants. On devra même se demander si l'excès de contrôles théoriques ne nuit pas à l'effectivité du contrôle. Il faudra surtout s'accorder sur ce que l'on veut, en priorité, contrôler : est-ce la régularité des comptes, ou bien le mode de gestion, ou encore l'utilité sociale du concours de l'Etat ? Ces différents objets relèvent de techniques de contrôle différentes. Les unes peuvent être utilisées en interne, les autres exercées par des voies administratives ou judiciaires. Certains aspects peuvent être traités par le contrôle « des pairs », selon l'approche d'un « comité de la charte » ; d'autres méritent un œil totalement neutre.

En première analyse, il paraît ainsi difficile de désigner un organisme ou un dispositif susceptible de garantir la qualité du contrôle, sauf à imaginer une autorité administrative indépendante, sorte de CSA dont le A correspondrait à Associations. Une telle perspective semble toutefois peu réaliste et susciterait sans doute un réflexe d'opposition au nom des libertés publiques. S'agissant précisément de liberté publique, on pourrait s'interroger également sur la place à faire tenir, dans ce dispositif, par le juge.

Dans la dernière période, une certaine émotion s'est manifestée dans le monde associatif, à la suite d'une initiative tendant à instituer pour l'association un label comme il en existe pour l'entreprise. Le fait que l'organisme intervenant soit lié à l'AFNOR, induit en sus, une notion de normalisation qui dépasse largement le propos des promoteurs de l'opération. Celle-ci repose sur l'idée qu'une certification délivrée par un organisme indépendant, opérant selon les méthodes du secteur commercial, offrirait les meilleures garanties pour les tiers, quant à la régularité des opérations et quant à la bonne gouvernance des dirigeants. A la différence des divers agréments ministériels qui sont gratuits, cette labellisation a un coût qui fait dire à ses détracteurs qu'il s'agit d'une opération commerciale que l'étendue du marché potentiel rendra éminemment rentable.

Pour tenter de dépassionner la polémique ouverte à ce sujet, on peut remarquer qu'il n'y a là, pour personne aucune obligation ; que l'Etat ne subordonne à aucune labellisation « privée » l'octroi de ses subventions ; que les collectivités locales qui souhaitent s'entourer de garanties particulières sont évidemment libres de leur choix et qu'en tout état de cause, la lourdeur d'instruction des dossiers s'opposerait à toute généralisation hâtive. Il faut, semble-t-il, considérer cette démarche comme une démarche privée légitime .L'Etat n'a pas à y intervenir. Il serait, de ce point de vue, inopportun qu'il participe directement à la conduite de l'opération.

Plus généralement, il serait souhaitable que les agents de l'Etat s'efforcent de préférer à la démarche classique de contrôle de régularité, une démarche d'évaluation qui s'intéresse avant tout au contenu et aux résultats de l'action.

Dans le domaine de la jeunesse et des sports, par exemple, cette pratique est assez largement répandue. On ne peut pas garantir qu'il en soit de même dans tous les domaines administratifs. Ce changement culturel implique des disponibilités de temps et des qualités d'écoute qui sont souvent peu compatibles avec le nombre d'affaires à traiter. Dès lors peut-être faut-il opérer des choix, que la raison détermine aisément, en concentrant ses efforts, parmi les associations subventionnées, sur celles qui sont porteuses des plus gros enjeux, soit par le niveau des dépenses effectuées, soit par leur degré d'implication dans une politique publique, soit encore par le nombre d'emplois salariés concernés. Celles de ces associations qui font appel à la générosité publique font l'objet d'une vigilance particulière destinée à sécuriser et à fidéliser les donateurs.

Il serait naturel que l'Etat exerce la même vigilance à l'égard des associations dont il est le principal soutien. Ses corps d'inspection et de contrôle, qui sont mobilisés pour le contrôle des services, pourraient être plus fréquemment appelés à se consacrer aux structures associatives les plus importantes, non pas seulement lorsqu'il apparaît un problème devant l'opinion, mais de façon naturelle en amont de toute difficulté.

Parallèlement, devrait être entreprise une campagne **d'allègement des charges administratives des petites associations**. Autant il est légitime de demander comptes et comptes-rendus aux associations importantes qui disposent d'ailleurs des personnels pour les fournir, autant il est excessif de demander ces mêmes pièces aux quelques 900 000 petites structures qui ne disposent ni de salariés ni de budget supérieur à un millier d'euros. Il serait d'ailleurs instructif de regarder quelle exploitation peut être faite par les services préfectoraux des procès-verbaux de réunions ou des rapports d'activité demandés chaque année. La dématérialisation de ces démarches, leur mise en ligne, l'informatisation des dossiers de subvention, représentent une première étape. On peut aller plus loin en recherchant la suppression pure et simple d'un certain nombre de communications peu utiles ou trop coûteuses eu égard au bénéfice escompté. Comme il est toujours difficile de demander à l'administration de supprimer des tâches qui fondent son pouvoir, peut-être faudrait-il confier cette « mission de la hache » à une instance mixte associant des membres de corps de contrôle, de cabinets d'étude et de praticiens de la vie associative. Cette démarche est typiquement de celles qui appellent une rencontre entre les acteurs.

### 3. RENCONTRE

Dans le souci de favoriser le dialogue entre les partenaires, il convient de s'assurer qu'ils bénéficient de la meilleure représentativité possible et d'institutionnaliser des lieux et temps de rencontre. Du côté de l'Etat, on a vu que l'implication du Premier ministre paraissait s'imposer. Du côté des associations, le CNVA est son vis-à-vis institué. Leurs rapports doivent être établis sur des bases saines, dans le respect de leur liberté réciproque ; ce qui exclut sans doute des formes de cogestion qui ont pu être pratiquées quelquefois naguère mais ce qui invitera souvent à des coopérations renforcées. Au-delà de ce dialogue qui doit être en quelque sorte permanent, devrait également se programmer des rendez-vous périodiques plus solennels et plus ouverts dans lesquels la CPCA et l'ensemble des associations non coordonnées pourraient faire valoir leurs points de vue. Cette architecture peut difficilement être précisée sans des échanges approfondis auxquels pourrait se livrer une commission *ad hoc*. On se contentera ici de fournir quelques réflexions portant sur le positionnement d'un CNVA, assimilable à un Conseil d'administration, et sur l'institution d'une Conférence périodique de la vie associative, qui en serait l'Assemblée générale.

**Le débat sur le CNVA** s'est sans doute trop focalisé sur le mode de constitution de l'organisme, en minorant les questions de son fonctionnement, de ses missions et de ses moyens.

La désignation chaotique des membres de l'actuel Conseil a souligné les difficultés de l'exercice consistant pour le Premier ministre à désigner, dans un calendrier contraint, plusieurs dizaines d'associations (titulaires et suppléantes) censées représenter le monde associatif dans sa diversité. Notons au passage que ce sont les associations désignées qui choisissent elles-mêmes le nom de leur représentant et que celui-ci peut être indifféremment un bénévole ou un salarié. Reste que l'on peut toujours suspecter le « Pouvoir » ou bien d'avoir opéré des choix arbitraires ou bien d'avoir cédé à des pressions corporatistes, ou bien encore de prêter le flanc aux deux critiques réunies.

Même en s'entourant de consultations nombreuses, même en sollicitant l'arbitrage intermédiaire des ministres de tutelle, il est malaisé de façonner une liste inattaquable. Il y aura toujours un secteur qui s'estimera sous-représenté. Les petites associations, celles qui ont leur siège en province, les plus récentes, auront du mal à faire entendre leur voix. Pourtant les autres modes de constitution, la cooptation ou l'élection, ne paraissent pas préférables, ni surtout aisément praticables. Comment effectuer par exemple, même avec le secours de l'informatique, des opérations électorales impliquant un million d'intervenants dont il faudrait sans doute pondérer différemment les suffrages ? On recommanderait donc de rechercher plutôt, avec au besoin l'aide d'un organe indépendant, de type universitaire ou juridictionnel, une composition qui respecte au mieux le poids des différents secteurs d'intervention, la proportion des associations avec et sans salariés, la répartition des sièges sociaux entre Paris et le reste de l'hexagone. Le système des suppléants serait sans doute à réexaminer : les appariements sont parfois cocasses, une petite association pouvant avoir une grande ONG comme suppléante, ou l'inverse. Le total des membres, qui dépasse actuellement les 150 sièges, ce qui paraît beaucoup, serait évidemment à fixer en fonction du mode de travail et de la « production » que l'on attend de l'organisme. On pourrait restreindre plus facilement ce nombre dès lors qu'il existerait une autre structure – la Conférence périodique – susceptible d'accueillir davantage de participants.

Deux critiques essentielles peuvent être adressées au fonctionnement actuel de l'organisme. D'une part, le CNVA ne dispose pas d'autres expertises que celle que lui procurent ses membres, d'où la difficulté à réunir des groupes de travail réactifs. D'autre part, les saisines gouvernementales sont rares, d'où un sentiment de marginalisation institutionnelle. Pour remédier à cette situation, sans doute devrait-on augmenter à la fois les missions et les moyens de l'organisme. En plus de sa fonction fondatrice de conseil et d'avis, pourquoi ne pas lui confier celle de coordonner le réseau envisagé sous le terme d'observatoire ? D'autre part, pourquoi ne pas l'impliquer fortement dans la formation et notamment celle des dirigeants bénévoles ? A l'image de ce qui a bien réussi dans le domaine de la Défense avec l'IHEDN, l'on pourrait envisager un Institut qui réunirait sur plusieurs rencontres par an, une promotion d'auditeurs concernés par la vie associative : dirigeants, salariés, fonctionnaires, élus locaux qui bénéficieraient de leur confrontation et des meilleures analystes en matière de gestion et d'animation.

En tout état de cause, il conviendra de revoir le niveau des moyens dont dispose le CNVA et qui se limite actuellement à la collaboration d'une personne et à l'attribution d'un budget de 100 000 euros, absorbé par la location de deux bureaux et le remboursement des frais de déplacement. Si l'on veut que le Conseil soit un véritable outil de travail, il faut, à l'évidence, le doter d'un minimum de moyens autonomes. Un véritable partenariat avec l'Etat est sans doute à ce prix, et, compte-tenu de la rareté des ressources budgétaires et de l'intérêt de garantir une indépendance financière minimum, l'on pourrait examiner sans tabou la possibilité d'affecter au monde associatif la recette de tel ou tel jeu de hasard ou de telle ou telle loterie.

En ce qui concerne **la Conférence périodique de la vie associative**, l'on pourrait s'inspirer, même si l'institution a été réaménagée, de la Conférence de la famille qui a constitué un véritable laboratoire des politiques familiales et qui a réussi à organiser une véritable concertation entre les associations familiales et l'Etat à son meilleur niveau.

Il faudrait tenir compte à la fois des apports de cette formule et de ses inconvénients qui ont conduit le gouvernement à opérer une transformation en un dispositif plus léger. L'écueil le plus manifeste est sans doute celui de s'engager, pour les finances publiques dans un tel processus. D'autre part, et même si l'organisation était supportée essentiellement par les services administratifs, cette logistique était particulièrement lourde.

La suppression de cette conférence s'explique davantage par des problèmes logistiques que par un manque d'efficacité.

Afin d'éviter les critiques avancées contre la conférence annuelle de la famille, on pourrait imaginer une conférence nationale qui n'ait pas lieu chaque année mais tous les deux voire tous les trois ans, aboutissant à de réels engagements de l'Etat et à l'élaboration d'une philosophie générale pour les conventions pluriannuelles d'objectifs. Trois à quatre mois seraient consacrés à la préparation de cette conférence à raison d'une réunion par semaine, dans le cadre d'un CNVA réformé et d'un partenariat Etat-associations-fondations renforcé. Le ministère en charge de la vie associative assurerait le secrétariat et la coordination des travaux qui pourrait avoir recours à des chargés de mission ou stagiaires pendant cette période de préparation. Une évaluation des engagements pris lors de la précédente conférence serait menée.

Un travail de cadrage préalable serait évidemment nécessaire pour fixer à la fois le format et la composition de la Conférence, son mode de travail et le contenu des sujets abordés.

Sur le premier point, on peut préconiser un nombre de participants d'autant plus élevé que celui du CNVA aurait été restreint. On devrait veiller à ce que soit équitablement représentés les différents secteurs concernés par la vie associative et notamment les collectivités locales, parmi les associations, celles qui ne disposent pas de permanents et qui ont leur siège en région. On pourrait également songer à associer des représentants de fondations. Des experts universitaires devraient être sollicités ainsi que les représentants des organismes de recherche et des personnalités qualifiées. On peut imaginer que des spécialistes de ces questions en Europe soient invités. Afin de se différencier encore davantage du CNVA dont les membres sont désignés par le Premier ministre, l'on pourrait souhaiter qu'une partie des délégués soit désignée par le monde associatif lui-même, soit à travers la CPCA, soit par le biais d'une élection que l'utilisation de l'Internet peut faciliter. L'utilisation du Web peut, en tout état de cause, favoriser la participation aux travaux de ceux qui souhaiteraient s'exprimer au cours du processus.

Les travaux devraient effectivement s'étaler sur plusieurs semaines, avec des groupes préparatoires dont la responsabilité serait partagée entre le comité interministériel et le conseil d'administration du CNVA. L'organisateur matériel serait la direction en charge de la vie associative. Le choix des sujets, le nom des présidents et rapporteurs devraient être l'objet de consensus ou être arbitrés au niveau politique. Il conviendrait également de fixer une règle du jeu qui évite de transformer la Conférence en une tribune de revendications ou de la résumer à des demandes de subventions. Le sens des responsabilités du monde associatif doit permettre de bâtir un « règlement intérieur » offrant, de ce point de vue, un maximum de garanties. En

tout cas, cet ensemble de préconisations mériterait d'être validé et testé auprès des « partenaires sociaux » que sont les représentants du monde associatif qui devraient y voir une marque de l'intérêt renouvelé que porte l'Etat à leur action quotidienne.

Il pourrait être de même intéressant d'expérimenter à l'échelon du département ou de la région une conférence périodique sur le modèle de la conférence nationale, afin de permettre aux représentants des services déconcentrés de l'Etat, des collectivités locales, des associations et des personnalités qualifiées de confronter leurs points de vue sous l'égide du Préfet. On redira, à cette occasion, que la dimension territoriale, qui n'a pas pu être abordée directement dans ce rapport, est cependant primordiale pour analyser les évolutions qui sont à l'œuvre dans le champ considéré.

#### **4. RECONNAISSANCE**

Des sentiments exprimés par de nombreux responsables du monde associatif, ressort un besoin essentiel de reconnaissance : reconnaissance de l'appui, souvent décisif, apporté à la réalisation de politiques publiques, comme de celui, tout aussi important, apporté à la construction des relations sociales. Il est donc légitime pour eux que cette action fasse l'objet d'une reconnaissance officielle par les Pouvoirs Publics. Cela passe par un certain nombre de signes de respect ou de manifestations d'intérêt, mais plus généralement par une concertation ou une consultation sur les questions de société qui peuvent les impliquer.

La représentation du monde associatif au Conseil économique et social est un des sujets qui devrait permettre de lui marquer le surcroît d'attention souhaité. Actuellement limitée à 5 postes sur 231, aux côtés des 19 représentants du monde agricole, des 17 représentants des activités sociales ou des 40 personnalités qualifiées, cette part réservée à ce qui s'intitule simplement « autres associations » apparaît bien mineure. Un doublement du nombre d'élus ne semblerait pas incongru. Diverses formules pour atteindre ce chiffre sont envisageables dont celle, un peu contournée, de la création de postes de personnalités qualifiées « fléchés » c'est-à-dire pré-affectés. Cette extension serait évidemment facilitée si la loi organique nécessaire pour modifier la composition du Conseil prévoyait elle-même une extension du nombre total de ses sièges.

Un autre signe de reconnaissance se trouve dans les distinctions honorifiques attribuées aux responsables associatifs, dirigeants bénévoles ou cadres salariés. Une controverse est née à ce sujet autour de la question d'une « médaille » particulière destinée au monde associatif. Outre qu'une telle médaille existe déjà dans certains secteurs (comme la Jeunesse et les Sports) sa généralisation risquerait d'être perçue comme une reconnaissance « au rabais ». Il serait plus valorisant de prévoir une augmentation du nombre de croix de la Légion d'honneur et du Mérite réservés aux candidats du milieu associatif. Une recommandation pourrait être adressée en ce sens aux différents ministres intéressés.

Une autre série de mesures voudrait prendre en considération les « services associatifs » pour améliorer le déroulement d'une carrière professionnelle ou le calcul d'une retraite. Il est assez légitime en effet de pouvoir ainsi rétribuer une partie du temps bénévolement passé au service d'autrui, au détriment parfois de ses propres affaires. Toutefois la mise en œuvre de la « valorisation des acquis de l'expérience » comme l'attribution des points de retraite pose de

difficiles problèmes à la fois quant à la certification des périodes d'activité et quant aux modalités de la prise en charge financière. Pour entamer un processus en ce sens, peut-être devrait-on limiter le champ d'application aux seuls dirigeants et à des durées d'engagement suffisamment importantes. L'idée d'un livret d'épargne civique récapitulant les mérites acquis trouverait ici une première incarnation.

Au bout du compte, il s'agit là de reconnaître en effet des mérites et non pas de lutter contre une crise prétendue du bénévolat. Les chiffres cités dans le travail de Viviane Tchernonog comme les données de l'expérience conduisent plutôt à constater une grande vitalité de ce bénévolat. La disponibilité supplémentaire procurée par la réduction du temps de travail et l'allongement de la durée de la retraite se traduit positivement au niveau des engagements, même si la militance de ces derniers peut parfois s'amoindrir. Les cadres retraités de l'Entreprise ou de la Fonction publique fournissent abondamment les postes de dirigeants. Ce qui est vrai, c'est qu'une place plus importante devrait être faite aux jeunes et aux femmes. Sans vouloir transposer la loi relative aux conseils municipaux, l'on pourrait préconiser, au moins pour les associations importantes, qu'un équilibre satisfaisant soit établi entre les personnes composant les conseils d'administration.

Il resterait enfin à s'interroger sur l'attitude du grand public à l'endroit des associations. Des sondages d'opinion indiquent sans ambiguïté que c'est la forme d'organisation sociale qui rencontre la plus grande faveur, loin devant les syndicats ou les partis politiques. Celles de ces associations qui font appel à la générosité publique, une fois atténué l'effet désastreux de certains scandales, ont retrouvé un volume de donateurs conséquent. L'Insee estimait dernièrement à 9% de la population le nombre de Français donateurs et à un peu plus de 200 euros le montant moyen du don. Bercy, de son côté, estime à 1 milliard la dépense fiscale, soit le manque à gagner, correspondant. Il est vrai que le régime français de déduction fiscale des dons et legs est devenu un des plus favorables qui soit. La requête des bénéficiaires ne porte d'ailleurs pas sur une éventuelle extension, mais sur la stabilisation du régime, de façon à ce qu'il s'acclimate en profondeur. De son côté, le mécénat d'entreprise, favorisé par la récente loi de 2003 connaît un fort développement, aux dires mêmes de l'organisme l'ADMICAL chargé de le promouvoir. Si la France n'a pas encore, sur ces terrains, rattrapé certains pays de culture anglo-saxonne, elle se situe désormais à un rang très honorable.

Des campagnes comme celles menées par la Fondation du Bénévolat à l'égard de la couverture en responsabilité civile des élus associatifs ou par France-générosité pour que le bénévolat et la générosité soient reconnus comme grande cause nationale participent à cette sensibilisation de nos concitoyens en faveur de l'Association. Le partenariat évoqué au fil de ce rapport est en fait un partenariat entre trois acteurs : l'Etat, l'Association et le Citoyen.



**TROISIÈME PARTIE : ÉTUDES SECTORIELLES**  
**LES VOIES D'UN PARTENARIAT RENFORCE**

---

## **I. Pour une clarification des conditions de reconnaissance des associations par la puissance publique**

A l'origine, les choses étaient simples : l'association est un contrat par lequel deux ou plusieurs personnes mettent en commun leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Il s'agit donc avant tout de l'exercice d'une liberté, et même d'une liberté fondamentale depuis la décision du conseil constitutionnel du 16 juillet 1971, confirmée par celle du 2 août 1991. En retour, la loi prévoit que l'Etat puisse reconnaître comme partenaires, selon une procédure particulièrement lourde et solennelle, les associations « d'utilité publique » (ainsi que les fondations), et celles-là seulement.

Aujourd'hui, la situation est beaucoup plus complexe. Au terme d'un siècle d'évolution, le régime juridique des associations et fondations s'est considérablement ramifié et complexifié. Il existe, non plus un régime, mais une multitude de régimes, sous l'apparente simplicité de façade de la loi de 1901.

### **1. LA SITUATION ACTUELLE**

On relèvera tout d'abord l'apparition au fil du temps de catégories particulières d'associations ou de fondations dont certaines modalités sont dictées par la loi. On est loin de la liberté originelle de la démarche associative. Citons le cas des associations sportives dans les établissements scolaires, des établissements de transfusion sanguine, dont les statuts doivent être conformes à des statuts-types, des associations communales de chasse et de pêche... Les associations communales de chasse agréées (ACCA) représentent un cas extrême : l'obligation est double, pour le propriétaire d'apporter son terrain et pour le chasseur d'adhérer pour avoir le droit de chasser. Curieuse liberté que celle dont l'exercice est rendu obligatoire par la loi !

Mais la principale source de complexité tient à **l'éclatement des modes de reconnaissance du fait associatif par la puissance publique**. La reconnaissance d'utilité publique (RUP) existe toujours ; elle n'a pas varié depuis un siècle et son attribution se fait toujours par décret en CE, après instruction par le ministère de l'intérieur. Procédure « élitiste », elle n'a pas su s'adapter aux évolutions de la société ; elle est de plus en plus concurrencée par d'autres formes de reconnaissance, et certains n'hésitent pas à la considérer comme démodée, voire obsolète. La reconnaissance d'utilité publique est accordée sans limitation de durée et il existe probablement, comme pour les associations déclarées, mais en beaucoup plus faible proportion, des ARUP qui figurent toujours dans les chiffres officiels, bien qu'elles n'aient plus d'existence réelle.

C'est qu'en effet sont apparus à côté de la RUP de nombreuses autres formes de reconnaissance plus ou moins officielle, notamment les agréments et les labels.

Les agréments sont des décisions administratives, indispensables pour exercer telle activité ou bénéficier de tel avantage. Il existe une distinction fondamentale entre les agréments sectoriels et les agréments généraux ou universels.

- Les agréments sectoriels

Les agréments sectoriels sont ceux qui relèvent de chaque ministère pour leur procédure d'attribution (même s'ils trouvent leur origine dans des textes de nature législative ou réglementaire). On ne dénombre pas moins d'une cinquantaine d'agréments de ce type, certaines associations en détenant une dizaine. C'est le règne de la diversité la plus totale. Les agréments ministériels diffèrent :

- par leurs conditions d'octroi : condition d'ancienneté, nombre d'adhérents, conditions relatives au fonctionnement démocratique, désintéressement, place des salariés, égal accès des hommes et des femmes, non-discrimination, indépendance par rapport aux pouvoirs politiques, économiques, professionnels...
- Par leur procédure : nationale/déconcentrée, consultations obligatoires ou facultatives...
- Par leurs effets : aides financières (condition nécessaire et suffisante, nécessaire mais non suffisante...), possibilité d'exercer une activité, d'agir en justice, participation aux instances consultatives, exonérations fiscales et sociales et avantages divers...

Cette complexité est excessive ; les associations s'en plaignent. D'autant que l'Etat n'a plus le monopole de la reconnaissance publique et qu'avec la décentralisation des agréments de portée locale ou régionale font leur apparition. Périodiquement, des voix se font entendre en faveur d'une simplification, qui résulterait soit d'une fusion (par exemple proposition de fusion au titre de la RGPP des agréments jeunesse et sports en un agrément unique) soit d'une harmonisation au sein d'un tronc commun. L'idée étant que toutes les données communes soient normalisées, et même ne soient fournies qu'une fois (données relatives aux comptes, aux adhérents, au personnel, au fonctionnement démocratique de l'association...), seules restant individualisées les informations techniques propres à chaque ministère.

Au-delà de leurs effets juridiques immédiats sur la capacité des associations, les agréments sont souvent utilisés par les bénéficiaires et interprétés par le public comme une marque de confiance des pouvoirs publics, un brevet d'honorabilité et de bonne gestion. Leurs effets se font sentir bien au-delà de la relation Etat-associations ; ils influent sur les relations que les associations entretiennent avec le public, les donateurs, les collectivités territoriales. En cela, ils se rapprochent des labels.

Les labels sont des marques de reconnaissance collective attribuées en dehors de la puissance publique. Ils tendent à se multiplier à leur tour car ils sont dans l'air du temps, ajoutant à la complexité du système. Le principal d'entre eux est délivré par le Comité de la Charte.

Ce dernier, officiellement dénommé « comité de la charte de déontologie des associations sociales et humanitaires faisant appel à la générosité du public », est une association chargée de délivrer, sur contrôle, un agrément à ses membres. Son rôle se limite aux associations de plus de 500 000 € de budget annuel. Elle compte 55 membres sur un total de 150 associations ou groupements organisant des campagnes nationales de recueil de dons et son intervention couvre 1 milliard d'€ de dons sur un total estimé de 3 milliards. Le comité a fait l'objet d'une réforme récente, visant à accroître l'indépendance de ses instances dirigeantes vis-à-vis des adhérents (CA composé à majorité de personnes qualifiées, décisions prises en dernier recours par le CA). Il n'existe rien d'équivalent pour les petites associations de moins de 500 000 € de budget annuel.

Une initiative plus récente vise à instituer pour les associations un label de qualité inspiré de ceux qui existent dans le monde de l'entreprise appuyés sur une norme de type AFNOR. Cette initiative, qui a suscité de vives polémiques au sein du monde associatif est révélatrice du besoin ressenti par certaines associations de voir certifier leur action par un organisme indépendant. Il paraît souhaitable que de telles initiatives puissent se développer en dehors de toute intervention de l'Etat.

- Les agréments généraux ou universels

Les agréments généraux ou universels sont ceux qui intéressent toutes les associations, quelle que soit leur activité.

Le principal de ces agréments est celui qui permet aux associations reconnues par l'administration fiscale comme étant « d'intérêt général » de faire bénéficier les entreprises et les particuliers d'une exonération fiscale sur les dons versés (art 200 et 238 CGI).

Ce régime, rendu de plus en plus attractif par des mesures législatives récentes prises dans le but de favoriser le mécénat (loi du 1<sup>er</sup> août 2003), connaît un réel succès puisqu'il représente en 2007, en dépense fiscale pour l'Etat, plus d'1 milliard d'euros (1115M€).

Il faut préciser, pour être exact, que les associations n'ont pas besoin de l'agrément pour délivrer le reçu qui permet aux donateurs de bénéficier de l'exonération fiscale. Elles le font de leur initiative et sous leur propre responsabilité, mais en cas d'abus, elles s'exposent à des pénalités (20% des sommes reçues). Elles ont donc tout intérêt à demander l'accord préalable de l'administration fiscale par la voie du rescrit. C'est en cela qu'on peut parler d'agrément.

Cette reconnaissance d'intérêt général obéit à quatre critères stricts :

- gestion désintéressée : notamment, les dirigeants doivent être bénévoles et non rémunérés (ou faiblement rémunérés :  $\frac{3}{4}$  du SMIC maximum) ; services rendus sans contrepartie ;
- gestion non lucrative : si l'association exerce également une activité commerciale, celle-ci doit être individualisée dans une comptabilité distincte ;

- fonctionnement au profit d'un public ouvert ; ce critère rigoureux conduit à écarter du bénéfice de l'exonération des organismes pourtant dévoués à une cause d'intérêt public comme les associations d'anciens combattants ou l'Orphelinat de la police nationale ;
- activité à caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social ou familial, culturel, humanitaire, sportif, concourant à la mise en valeur du patrimoine ou à la défense de l'environnement.

Il s'est ainsi créé un nouveau régime universel de reconnaissance par l'Etat, beaucoup plus large que la RUP, mais dont les effets sont différents : les ARUP peuvent recevoir des libéralités (dons sans limitation de montant et legs), tandis que les AIG (associations d'intérêt général) peuvent seulement recevoir des dons d'un certain montant, mais peuvent faire bénéficier les donateurs de l'avantage fiscal, ce qui n'est pas forcément le cas des ARUP (quand elles sont « fermées »).

Les choses seraient relativement simples s'il n'existait des régimes particuliers produisant les mêmes effets que le régime général qui vient d'être décrit. Il s'agit :

- des associations culturelles, pour lesquelles l'exonération fiscale est de droit sous réserve de vérification par le Préfet qu'elles ont bien pour objet l'organisation du culte
- des associations ayant pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique ou médicale qui sont autorisées à recevoir des dons et legs sans limitation, sauf opposition préfectorale ;
- des fondations d'entreprise, universitaires et partenariales, qui peuvent bénéficier de dons et legs, sans toutefois passer par la procédure de la reconnaissance d'utilité publique.

Il est venu s'ajouter un nouvel agrément de portée générale : l'agrément dans le cadre du volontariat civil.

La loi du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif a créé un statut du volontariat. Le contrat de volontariat, qui échappe au droit du travail, est conclu entre toute personne et une association disposant d'un agrément spécifique. Il est signé par le Préfet. C'est l'ACSé qui agrée les associations, labellise les programmes et finance intégralement les volontaires (hors volontariat de solidarité internationale).

Au total, le système par lequel l'Etat reconnaît les associations et leur confère des droits apparaît singulièrement complexe pour ne pas dire confus :

- faute d'évoluer, la reconnaissance d'utilité publique s'est laissé déborder par une multitude de régimes qui produisent pratiquement les mêmes effets ;
-

- la multiplicité des agréments sectoriels traduit l'absence de vision interministérielle globale ;
- le seul régime universel est de nature fiscale.

On ne sait pas encore si cet édifice parviendra à consolider la confiance des donateurs. Certains, pessimistes, croient pouvoir déceler une baisse des legs dont les effets se produiront avec un décalage de 15 ou 20 ans. D'autres, plus optimistes, relèvent que l'an dernier, le volume des dons aurait augmenté de 4,5%.

Pareille diversité n'aurait pas que des inconvénients si elle permettait de « coller » à la réalité, de faire en sorte que les avantages consentis aux associations soient bien proportionnés à leur utilité pour la société. Or rien n'est moins sûr. D'où l'idée, régulièrement avancée, et à laquelle le CNVA a consacré de nombreux travaux, de création d'une « reconnaissance d'utilité sociale ».

## **2. LES EVOLUTIONS POSSIBLES**

Intuitivement, chacun conçoit que les associations se répartissent tout au long d'une échelle selon leur utilité sociale. Une typologie idéale conduirait à distinguer :

- les associations qui n'agissent que dans l'intérêt de leurs membres (associations sportives, récréatives...) A noter toutefois que certaines d'entre elles peuvent être créditées d'un rôle de création ou de réparation du lien social quand elles ne sont pas fermées et qu'elles s'adressent à des personnes isolées ou fragilisées ;
- les associations contestataires, qui défendent des convictions ou des intérêts particuliers au nom d'une certaine vision de l'intérêt général (défense des droits, du cadre de vie...). Même si elles s'opposent au pouvoir politique, elles ont une utilité sociale en ce qu'elles contribuent par des voies légales à l'animation du débat démocratique. A cet égard il faut noter que le dynamisme associatif actuel porte en soi la marque d'une certaine insatisfaction vis-à-vis du « politique » : on s'associe pour être reconnu et pour peser sur les décisions publiques ;
- les associations « défricheuses » ou précurseurs : ce sont celles qui s'engagent sur un terrain encore peu ou mal occupé par l'Etat pour le forcer à prendre en considération certaines situations (ex : maladies « orphelines »)
- les associations altruistes qui œuvrent dans un but de justice ou d'harmonie sociale (réussite éducative, médiation sociale, réinsertion des détenus, soins palliatifs, lutte contre la toxicomanie...). Elles assument des missions qui devraient en bonne logique relever de l'action publique ;
- enfin, les associations paraétatiques, qui ne sont que le prolongement du service public et qui utilisent le cadre associatif pour les facilités qu'il procure.

Les situations sont diverses mais finalement assez typées du point de vue de l'intérêt général. Il n'est pas irréaliste de songer à créer deux ou trois niveaux de reconnaissance, caractérisés par des avantages et des obligations spécifiques : plus les avantages sont grands, plus les obligations sont élevées.

#### Premier niveau :

Les associations simplement déclarées, dont l'assise est locale, qui sont parfois créatrices de « lien social » : ces associations pourraient être subventionnées, de façon limitée et seulement par les collectivités territoriales correspondant à leur aire d'influence. Cela éviterait à l'Etat de verser des subventions symboliques de quelques centaines d'euros, quand on sait que le coût administratif de traitement d'une subvention est de l'ordre de 450 € (RGPP). La seule obligation mise à leur charge serait d'être ouvertes sans discrimination et de justifier a posteriori de l'emploi des fonds reçus.

#### Deuxième niveau :

Les associations qui œuvrent au nom d'une conception particulière de l'intérêt général. Ces associations pourraient bénéficier d'une **reconnaissance d'intérêt général** :

- conditions d'éligibilité : ce sont en gros les 4 conditions requises pour l'obtention de l'agrément fiscal (cf supra). D'ailleurs il est proposé que cet agrément soit décerné par l'administration fiscale. Une condition supplémentaire pourrait être posée, relative au bénévolat : sans nécessairement fixer de seuil a priori, on devrait exiger que le bénévolat soit nettement prépondérant dans le fonctionnement de l'association ;
- avantages consentis : possibilité de recevoir des subventions, y compris des subventions de fonctionnement, capacité à recevoir des dons (n'excédant pas un certain montant), à faire bénéficier les donateurs de l'exonération fiscale au taux de droit commun ;
- obligations : être à jour de leurs obligations déclaratives, obligation de justifier l'emploi des fonds reçus, de déposer leurs comptes en préfecture, de se soumettre aux contrôles, aléatoires ou programmés, de la puissance publique ; certification obligatoire des comptes au-delà de 153 000€ de financement annuel.

Aux Etats-Unis, ce serait l'administration fiscale qui serait chargée de juger de l'opportunité d'attribuer des avantages sur fonds publics.

#### Troisième niveau :

Les associations qui se consacrent exclusivement à des actions d'assistance ou de bienfaisance. Elles bénéficieraient d'une **reconnaissance d'utilité publique** d'un type nouveau :

- conditions d'éligibilité : ce seraient les mêmes que pour la reconnaissance d'intérêt général, mais avec 3 nuances :
  - o toute l'activité doit être tendue vers l'objet social
  - o un degré plus élevé de professionnalisation (et donc de salariat) serait acceptable
  - o mais un moindre degré d'ouverture exigé (une association pourrait être reconnue d'utilité publique alors qu'elle fonctionne au bénéfice d'un public fermé)
- avantages : les avantages seraient ceux du régime actuel le plus favorable : dons et legs (régime RUP), exonération au taux le plus favorable (« amendement Coluche »), subventions sur une base pluriannuelle (conventions triennales), possibilité de faire exonération au taux le plus favorable (« amendement Coluche »), subventions sur une base pluriannuelle ...
- obligations : toutes les obligations du régime précédant avec en plus l'obligation de déposer des comptes certifiés.

La reconnaissance d'utilité publique pourrait être décernée, pour une durée limitée, soit par le ministère de l'intérieur, soit par le ministère en charge de la vie associative (et les préfets à l'échelon déconcentré), soit encore par une agence nationale à créer.

Reste un quatrième niveau qui correspond aux associations très structurées, très professionnalisées, entièrement engagées dans l'accomplissement d'une mission de service public. La forme associative n'est alors qu'une fiction ; l'Etat doit pouvoir les financer, mais aussi les contrôler et les diriger comme il le ferait de ses propres services, en attendant de trouver une structure juridique plus adéquate.

La réforme esquissée ici consisterait donc à substituer au fatras des agréments actuels deux modes de reconnaissance universels, la reconnaissance d'intérêt général et la RUP, correspondant à des niveaux d'engagement au service de la société, et donc, d'avantages, distincts.

Que deviendraient dans ces conditions les agréments ministériels actuels ? Ils pourraient subsister, mais seulement pour leur partie technique, qui vise à mesurer la capacité à s'acquitter d'une mission particulière (qualification du personnel...). Il s'agirait plutôt d'une habilitation. Tous les contrôles relatifs à la qualité de la gestion, la gouvernance, le désintéressement... relèveraient de l'une ou l'autre des deux formes de reconnaissance décrites plus haut.

De façon générale, il est impératif que le contrôle *a priori* qui préside à l'attribution des labels ne se limite pas à un contrôle de régularité formelle purement comptable. Cette lecture serait réductrice. Une attention toute particulière doit être portée à la « bonne gouvernance », qui est souvent le point faible des associations. Les dirigeants associatifs sont des personnalités au caractère très affirmé, ce qui parfois limite les possibilités d'expression interne. Un débat interne vif et vigoureux est encore la meilleure garantie contre le risque de routine et de dérives de tous ordres.



Il resterait bien sûr à définir les moyens à mettre en œuvre pour assurer les contrôles et garantir le niveau d'exigence propre à chaque niveau de reconnaissance. Des formes d'externalisation ne sont pas à exclure mais, au sein même de l'Etat, des gains de productivité sont envisageables par la suppression de procédures inutiles ou formelles (surtout si la réforme est couplée avec de nouveaux modes de traitement tels que WALDEC ou SUBV-NET). On pourrait également imaginer que les trois types d'agrément (utilité publique, intérêt général et agréments sectoriels) soient en tout ou partie délivrés par des organismes certificateurs, l'Etat pratiquant un contrôle de deuxième niveau (certification des certificateurs).

Même en termes purement comptables, il est permis de penser que le bilan de cette mesure de rationalisation sera favorable. Mais son objectif premier reste bien sûr la modernisation et la transparence des rapports entre l'Etat et les associations.

## II. Pour un partenariat financier plus clair et plus efficace

### 1. LES FINANCEMENTS PUBLICS AUX ASSOCIATIONS : DES FINANCEMENTS IMPORTANTS ET TOUJOURS AUSSI MAL CONNUS

Il n'existe aucune donnée statistique fiable et incontestable sur le financement public des associations. Les seules données disponibles proviennent d'études universitaires (en particulier les travaux de recherche de l'université de Paris-I Sorbonne sous la direction de Viviane Tchernonog). Ces travaux, menés avec régularité depuis 10 ans, cernent sans doute d'assez près la réalité mais ils n'en constituent pas moins une approximation, ce qui pose problème compte tenu de l'importance des sommes en jeu.

Il est habituel de dire que les associations tirent en moyenne à égalité leur financement de ressources publiques et privées. Mais cet équilibre est précaire, la part d'origine publique se développant sensiblement plus vite que la part d'origine privée, en particulier chez les plus grosses d'entre elles : les associations employeurs seraient déjà financées aux 2/3 sur fonds publics.

A la vérité, il existe **de très fortes imprécisions sur le contenu même de la notion de financement public**. D'ordinaire, on l'assimile aux flux financiers provenant d'une collectivité publique : subventions publiques, rémunérations pour services rendus, prix de journée... Ainsi considère-t-on que les ressources des associations proviennent à 51% de financements publics, dont 14% en provenance des communes, 12% de l'Etat, 10% des départements, 4% des régions, 10% d'autres organismes publics, 1% de l'Europe.

Mais cette définition du financement public est à la fois trop large et trop étroite :

- trop étroite : aux subventions et à la rémunération pour services rendus il faut ajouter : les exonérations fiscales pour dons et legs (dont bénéficient indirectement les associations à travers les donateurs) qui représentent plus d'1 milliard de dépense fiscale pour le budget de l'Etat par an, les emplois aidés (du moins en partie), les emplois publics mis à disposition (entres autres les postes FONJEP), certains avantages en nature (mise à disposition de locaux, de terrains...). On peut même s'interroger à propos des fonds recueillis lors de campagne d'appel à la générosité publique : s'ils restent de nature privée, il est peu contestable qu'ils ont été versés en considération de garanties que seul l'Etat est en mesure d'assurer, ce qui les assimile en partie à des fonds publics ;
- trop large : il est excessif, à l'inverse, de considérer tous les versements effectués par des collectivités publiques comme des financements publics. Il existe toute une série d'activités pour lesquelles les associations interviennent en prestataires de services, dans des conditions proches du marché : il ne viendrait à l'esprit de personne de considérer l'argent versé à une entreprise soumissionnaire à un marché public comme un financement public.

A cette première difficulté méthodologique, s'en ajoute une autre : autant il est relativement aisé de savoir ce que chaque collectivité consacre aux associations<sup>1</sup>, autant il est difficile de connaître les bénéficiaires. C'est la récapitulation par destinataire qui fait défaut. Plus que de savoir « qui finance qui », il serait utile de savoir « qui est financé par qui ». En l'état actuel des choses, le financement des associations représente un véritable « trou noir », une zone de non-connaissance. On serait presque tenté de penser que cela n'est pas dû au hasard, qu'il existe une sorte de « complicité objective » entre financeurs et bénéficiaires pour entretenir le mystère, les premiers craignant, si toute la lumière était faite, de devoir affronter la contestation et d'avoir à justifier leurs choix, les seconds n'hésitant pas à jouer la concurrence, voire la surenchère...

Voulue ou subie, cette opacité n'est plus acceptable. A l'heure où chacun prône la transparence dans les relations entre l'Etat et les associations, il faut changer radicalement la donne. Il y va de l'intérêt des uns et des autres. Les associations souffriront de plus en plus de la suspicion que font peser sur elles ces méthodes pour le moins tortueuses. Donner à chaque citoyen la possibilité de connaître de manière précise et détaillée l'ensemble des aides attribuées à telle ou telle association doit être considéré comme un objectif politique légitime, prioritaire, incontournable. Un objectif que les techniques modernes de gestion rendent désormais accessible.

## **2. LA CONNAISSANCE INDIVIDUELLE DES AIDES ACCORDÉES EST LE PRÉALABLE À TOUTE VÉRITABLE POLITIQUE DE TRANSPARENCE**

La présente note traite essentiellement des subventions et des exonérations fiscales. Mais le même raisonnement pourrait s'appliquer aux emplois et aux autres avantages en nature.

### **Les subventions**

Deux méthodes sont théoriquement concevables pour récapituler tous les versements effectués au profit d'une association : la première s'appuie sur une centralisation des données comptables, la seconde suppose une unification des circuits de traitement des demandes de subvention.

---

<sup>1</sup> La collectivité qui verse une subvention a plusieurs obligations de compte-rendu ou de publicité :

- obligation pour les collectivités territoriales de joindre à leur compte administratif la liste de subventions versées aux fins de contrôle budgétaire
- obligation pour l'administration qui accorde une subvention de communiquer à toute personne qui en fait la demande le budget et les comptes de l'association subventionnée, ainsi que la convention de financement et le compte rendu qui s'y rattachent (loi DCRA du 12 avril 2000)
- obligation pour toute personne morale de droit public d'établir la liste annuelle des subventions qu'elle a versées à des associations et de la diffuser par voie électronique (Loi du 23 mai 2006 ; Décret du 19 juillet 2006). Cette obligation ne s'applique toutefois pas aux communes de moins de 3500 habitants. L'emploi du N° SIRET n'est pas exigé, ce qui interdit tout recoupement.

- La centralisation comptable

Tous les paiements effectués par l'Etat au profit d'une association sont identifiables au moyen du N° SIRET (dont l'emploi est obligatoire). Il devrait donc être possible à terme de les regrouper par bénéficiaires ; c'est une fonction qu'intègre normalement CHORUS, le nouveau logiciel de gestion comptable de l'Etat.

Pour les collectivités, le problème est plus difficile à résoudre mais il n'est pas insurmontable. Toutes les collectivités ont l'obligation de faire figurer dans leurs comptes administratifs les subventions versées. Il suffirait d'identifier chaque subvention avec le N° de code de l'association (SIRET ou WALDEC), puis de saisir et de centraliser automatiquement ces opérations au niveau du contrôle budgétaire. A l'avenir, une aide pourrait venir du système de télétransmission des opérations de dépense en cours d'implantation (HELIOS). Au prix de modifications mineures, sur un système il est vrai, déjà très complexe, il devrait être possible d'extraire l'information sans ressaisie des données. Il faudrait pour cela rechercher la collaboration des éditeurs de logiciels pour qu'ils intègrent cette nouvelle fonctionnalité dans les logiciels de base de gestion comptable.

La direction de la comptabilité publique, consultée, juge ces évolutions faisables, mais dans un horizon de moyen terme, une fois les nouveaux systèmes de traitement de données bien assimilés et stabilisés.

- L'instruction unique

Le document unique de demande de subvention a été institué par circulaire du Premier ministre du 24 décembre 2002, dans un esprit de simplification. Celle-ci prévoit :

- l'obligation pour toutes les administrations d'Etat d'utiliser le même formulaire de demande de subvention (et la recommandation aux collectivités de faire de même)
- l'interdiction de demander la communication de documents comptables lors d'une première demande d'un montant inférieur à 23 000€
- la constitution au sein de chaque service d'un dossier permanent par association pour éviter d'avoir à demander à nouveau des informations déjà communiquées
- l'obligation pour les associations de fournir avec chaque nouvelle demande leurs comptes ou un compte rendu d'exécution.

Cette instruction peine à trouver sa voie, faute d'un outil de gestion commun à tous les ministères. D'où l'idée du portail unique de télétransmission SUBV-NET développé par la DGME au ministère de l'économie et des finances.

SUBV-NET répond à une idée simple : permettre aux associations de déposer leur demande auprès d'un ou plusieurs financeurs de manière unique et standardisée, en ne fournissant qu'une fois la description de leur projet et les pièces justificatives exigées par la réglementation. Ainsi devrait prendre fin la « course aux subventions ».

Pour les financeurs publics, l'intérêt est de permettre à chacun de connaître non seulement les demandes adressées à d'autres, mais aussi l'état d'avancement de l'instruction dans chaque service, d'échanger des observations, de mettre en commun les informations complémentaires... Au terme de la procédure, chaque organisme connaît les financements attribués par d'autres. L'objectif de transparence est donc atteint.

La mutualisation instaurée par SUBV-NET se poursuit dans la phase d'exécution de la dépense, et c'est même là que se trouve le principal gisement de productivité. Si l'on parvenait à unifier les systèmes de gestion comptable, on pourrait distinguer deux niveaux de contrôle : un contrôle de régularité comptable, qui serait assuré par une administration pour le compte de toutes, et un contrôle d'efficacité (ou évaluation) sur lequel chaque ministère concentrerait ses moyens.

SUBV-NET a commencé à se déployer en 2008 mais la partie est loin d'être gagnée d'avance. Ce système, et la philosophie qui l'inspire, ne sont pas sans soulever des réticences et des oppositions, de la part des administrations d'Etat qui craignent de perdre leur indépendance, de devoir rationaliser leur offre de subventions et la rendre plus compréhensible et plus transparente, mais aussi des collectivités locales, qui redoutent d'avoir à se couler dans un moule uniforme et surtout donner une publicité forte aux attributions de subvention, par-delà les changements de majorité... Aussi les initiatives concurrentes se multiplient (ministère de la jeunesse et des sports, groupements régionaux de santé publique, conseils régionaux, ville de Paris, préfecture de la région Ile de France...). La DGME est engagée dans une véritable course de vitesse, sans que la question de savoir qui sera désigné pour assurer à terme l'exploitation du système (finances, intérieur, ACSé...) ne soit tranchée.

La réussite de SUBV-NET est essentielle pour la connaissance, association par association, des subventions versées, même si ce n'est pas son objectif premier. Il serait souhaitable qu'une instruction du Premier ministre, complétant la circulaire du 24 décembre 2002, en rende l'usage obligatoire dans tous les services de l'Etat. En ce qui concerne les collectivités territoriales, une mesure législative sera nécessaire pour rendre le système, sinon obligatoire, du moins suffisamment attractif (considérer par exemple que l'adhésion à SUBV-NET suffit à satisfaire à l'obligation de publication, en faire une condition à l'octroi des cofinancements d'Etat, fournir une aide technique à l'instruction des dossiers).

### **Les exonérations fiscales**

Actuellement, l'administration fiscale connaît les exonérations accordées par contribuable-donateur, mais elle est incapable de les rapporter aux associations, qui en sont, d'une certaine façon, les bénéficiaires ultimes.

Pourtant cet objectif ne paraît pas inaccessible : il suffirait que le contribuable reporte sur sa déclaration le N° SIRET (ou WALDEC) de chaque association gratifiée pour que les systèmes informatiques, grâce à une fonctionnalité nouvelle, fassent le tri et calculent automatiquement les réductions d'impôts (particuliers) ou de revenus imposables (entreprises) accordées, association par association. Cette réforme paraît techniquement faisable et elle est d'autant plus souhaitable que l'exonération fiscale est une forme très importante de concours financier aux associations (plus d'1 milliard d'euros), qui se développe, et sans la connaissance duquel il est impensable de parvenir à l'objectif si souvent proclamé de transparence financière.

### **3. LES AUTRES VOIES D'AMÉLIORATION POSSIBLES**

Plusieurs voies de réforme peuvent contribuer à simplifier et clarifier les relations financières entre l'Etat et les associations.

#### **Décroiser les financements**

Les financements multiples pour un même projet n'ont souvent guère de raisons d'être ; ils alourdissent les coûts de gestion et masquent les responsabilités. Il existe deux voies de réforme :

- réserver le financement des projets locaux aux collectivités territoriales, sauf lorsqu'ils s'intègrent dans une politique nationale (zone urbaine sensibles...)
- éviter les financements multiples sur fonds d'Etat, sauf lorsqu'un projet concourt à la mise en œuvre de plusieurs politiques différentes (éducation de la jeunesse et restauration du patrimoine...)

Le portail unique, dans la mesure où il fait apparaître les financements croisés, devrait faciliter grandement la mise en œuvre de cette réforme, qui jusqu'à présent faisait un peu figure de vœu pieux.

#### **Développer une stratégie de recours aux associations**

Les administrations ne semblent pas avoir, sauf exception peut-être, une idée claire de ce qu'elles attendent des associations. Elles réagissent aux sollicitations extérieures bien plus qu'elles ne prennent l'initiative des projets. On se situe dans une logique de l'offre plutôt que dans une logique de la demande, avec le risque que des associations soient financées par habitude, parce qu'elles parlent fort, parce qu'elles savent monter de bons dossiers ou tout simplement parce qu'elles existent...

La meilleure manière pour les ministères de se montrer proactifs et non plus seulement réactifs serait de se doter, pour les plus importants d'entre eux, d'une stratégie associative. Sans doute ont-ils déjà une idée plus ou moins intuitive du rôle dévolu aux associations, de la façon dont celles-ci prolongent leur propre action. Mais tout cela gagnerait à être formulé plus clairement. Il leur serait alors plus facile de lancer des appels à projets, selon une pratique initiée par la politique de la ville et reprise par l'ACSé. L'énoncé d'une stratégie associative est le préalable à toute véritable politique contractuelle.

### **Contractualiser dans la durée**

La subvention a longtemps paru antinomique avec l'idée d'un engagement contractuel, en raison de l'annualité budgétaire mais aussi du caractère de principe discrétionnaire de la subvention. Les choses ont commencé à bouger avec la loi DCRA du 12 avril 2000 et la circulaire du Premier ministre du 1<sup>er</sup> décembre 2000 qui posent le principe selon lequel les conventions pluriannuelles d'objectif (CPO) doivent être préférées aux conventions conclues sur une base annuelle « dès lors que l'Etat souhaite inscrire ses relations avec une association dans la durée ».

Vieille revendication du monde associatif, la pluri annualité est aussi la formule qui garantit le mieux l'effectivité du contrôle a posteriori par l'administration :

- la convention autorise une évaluation, non par rapport à des objectifs vagues, mais par rapport à des objectifs précis et mesurables, sur lesquels les deux parties se sont mises d'accord au préalable ;
- lorsque les objectifs ne sont pas atteints, la sanction va de la diminution à la non-reconduction ou à l'interruption des versements.

Les pays anglo-saxons font un usage beaucoup plus répandu de la convention. L'ACSé de son côté se range à cette idée puisqu'elle envisage de faire passer dès cette année la part dévolue aux CPO de 10 à 30% de son budget.

Certains se demanderont si la convention ne fait pas double emploi avec le recours à l'agrément préalable. A quoi bon agréer, s'il faut ensuite se livrer à un nouvel examen au cas par cas en vue de contracter ?

A cela il est loisible de répondre :

- que l'agrément porte sur la structure, qu'il est (ou plutôt devrait devenir) universel et interministériel, et qu'il dispense d'un nouvel examen du bon fonctionnement de l'association
- que la convention porte sur le projet et définit les modalités de l'aide et les résultats qui en sont attendus.

La contractualisation est une voie de progrès indiscutable, qui ménage la liberté des associations tout en leur imposant une obligation de performance, de telle sorte qu'on pourrait envisager d'abaisser le seuil de 23 000 €, à partir duquel la passation d'une convention devient obligatoire.

### **Passer de la culture de la subvention à celle de la commande publique**

Dans la tradition administrative française, les concours publics aux associations prennent la forme de subventions, plutôt que de paiements en échange de services rendus. En l'absence de définition juridique précise, la jurisprudence a dégagé les trois critères qui fondent le recours à la subvention :

- l'initiative du projet ne doit pas appartenir à la collectivité publique
- la subvention est versée sans contrepartie directe ou équivalente
- la subvention garde un caractère discrétionnaire.

On voit d'emblée que les deux orientations précédemment évoquées mettent en péril cette logique de la subvention :

- pour qu'il y ait subvention, il ne faut pas que la collectivité ait été en mesure de définir préalablement le besoin à satisfaire. Sinon, on se trouve en présence d'une prestation qui peut être assurée indifféremment par un organisme sans but lucratif ou par une entreprise commerciale. Dans ce cas, le juge risque d'être tenté de requalifier la subvention et d'exiger le respect des règles des marchés publics ;
- en sens inverse, si l'administration se montre très directive dans le cadre de sa politique contractuelle, si elle indique non seulement le but à atteindre, mais la façon de s'y prendre, on risque de se trouver en présence d'une gestion de fait. Les fonds attribués ne perdent le caractère de deniers publics que si l'association bénéficiaire jouit d'une réelle autonomie. A défaut, ils restent des deniers publics que seuls les comptables publics sont habilités à manier.

La voie est étroite et c'est pourquoi les deux orientations précédentes imposent le passage d'une culture de la subvention à une culture de la commande publique, chaque fois que la prestation attendue en retour peut être définie avec un minimum de précision.

Récemment le Préfet du Rhône, après avoir envisagé une formule de subventionnement pour la mise en place d'une action en faveur de l'apprentissage du français, a préféré recourir à l'appel d'offres. La mission de lutte contre la drogue et la toxicomanie demandait jusqu'à une date récente à des associations subventionnées de lui fournir des informations sur l'évolution des pratiques dans leur secteur ; elle s'interroge désormais sur l'opportunité de passer des marchés d'étude auxquels pourront concourir des associations, des cabinets privés, des laboratoires de recherche... On ne saurait trop se féliciter de ce changement de pratiques. La mise en concurrence doit être préférée chaque fois que les circonstances s'y prêtent, d'une part parce qu'elle oblige l'administration à mieux formuler ses besoins, d'autre part parce qu'elle engage l'association dans une démarche de résultat.



Pour autant, cette évolution ne va pas sans contestations. Les associations critiquent ce qu'elles appellent le risque « d'assimilation du modèle associatif au modèle marchand ». Elles demandent, entre autres, que le projet passe avant l'activité, qu'il soit fait usage d'une clause de « mieux-disant social » ; elles plaident pour que soit maintenue une possibilité de subvention de fonctionnement non affectée, en plus de la rémunération à la prestation. Les entreprises de leur côté peuvent craindre une concurrence déloyale de la part d'organismes sans but lucratif, qui certes sont désormais fiscalisées exactement dans les mêmes conditions que les entreprises pour leurs activités commerciales, mais qui bénéficient néanmoins d'un certain nombre d'avantages structurels (en particulier le bénévolat d'une partie de leur membres).

La justice aura à arbitrer ces conflits et il n'est pas impossible que l'on assiste à une montée du contentieux. De nouveaux équilibres vont s'établir. Mais cette clarification entre ce qui relève de la subvention et ce qui relève du contrat est un pas décisif dans la voie d'un assainissement des relations entre les associations et la puissance publique.

### **Rendre le contrôle des comptes plus effectif**

D'une façon générale, on peut dire que ce ne sont pas les occasions de contrôle qui manquent : c'est plutôt l'exercice du contrôle qui laisse à désirer.

Il existe plusieurs textes instituant une obligation de communication ou de publication des comptes à la charge des associations :

- les associations reconnues d'utilité publique et des fondations

Elles ont l'obligation, lorsque leurs statuts sont conformes aux statuts-type (ce qui semble être le cas général) de faire certifier leurs comptes par un commissaire aux comptes et de les déposer à la préfecture, auprès du ministère de l'intérieur et auprès du ministère technique compétent.

Selon le bureau des associations du ministère de l'intérieur, cette triple obligation de communication est imparfaitement respectée ; faute de coordination interministérielle, aucun des trois destinataires ne songe à réclamer son dû ; le ministère de l'intérieur se contente d'archiver les comptes sans les analyser ; il est probable que les ministères techniques et les préfectures font de même, à l'exception, signalée, de la préfecture de Paris, qui a affecté à cette tâche un analyste financier à temps plein.

- les associations faisant appel à la générosité du public

Elles sont soumises au contrôle de la Cour des comptes. La Cour contrôle en moyenne deux ou trois associations par an. Il s'agit d'un contrôle approfondi, mais dont la fréquence reste notoirement insuffisante.

- les associations bénéficiaires d'une subvention

La loi leur impose de remettre en fin d'exercice leurs comptes ou un compte d'emploi des ressources à la collectivité qui les a subventionnées. Ces comptes ne sont pas normalisés, donc difficiles à exploiter, car ils ne sont pas tenus de respecter le plan comptable institué par le règlement du 16 février 1999. Le respect du plan comptable ne s'impose que dans un petit nombre de cas (fédérations sportives, associations exerçant une activité commerciale, faisant appel aux marchés financiers).

- les associations recevant plus de 153 000 € d'aides publiques

L'ordonnance du 28 juillet 2005 (portant simplification du régime des libéralités et modification des obligations des associations et fondations relatives à leurs comptes annuels) oblige les associations recevant plus de 153 000 € de financements d'origine publique, toutes aides confondues (subventions, ressources collectées auprès du public...) à publier leurs comptes. Les comptes doivent être certifiés et présentés conformément au plan comptable. Ils comprennent le bilan, le compte de résultat, le rapport du commissaire aux comptes et une annexe (notamment le compte d'emploi des ressources en cas d'appel à la générosité publique). Des divergences entre le ministère de l'intérieur et le ministère de la vie associative ont jusqu'ici retardé la publication du décret d'application. Le respect de cette obligation sera difficile à vérifier, compte tenu de la multiplicité des sources de financement. Par ailleurs le problème de l'exploitation de ces documents reste entier.

Le contrôle de régularité comptable présente de graves lacunes ; il souffre d'un manque d'homogénéité formelle et plus encore d'une insuffisance de moyens. Parmi les voies d'amélioration possibles, trois solutions méritent d'être étudiées

- élargir l'obligation de normalisation et de certification des comptes, de manière à permettre un contrôle interne plus efficace (de préférence à l'obligation de communication aux autorités publiques qui, de toute façon, ne sont pas équipées pour les exploiter). Cela passerait par un élargissement du rôle des commissaires aux comptes ;
- reporter le contrôle des comptes à la phase d'instruction précédant l'attribution ou le renouvellement de la reconnaissance publique (d'utilité publique ou d'intérêt général) et le faire de façon plus espacée, mais plus approfondie ;
- mutualiser le contrôle comptable en cas de cofinancement et en confier l'exécution à un service déterminé pour le compte de tous les autres. C'est une pratique qui se dessine à l'échelon déconcentré, notamment dans le cadre de la politique de cohésion sociale, et qui mérite d'être encouragée.

## **L'audit et l'évaluation**

On ne peut terminer ce rapide inventaire des voies d'amélioration possibles sans poser la question de l'évaluation de l'action associative, non seulement parce qu'il s'agit d'un thème à la mode, mais aussi parce que l'insuffisance d'évaluation de l'efficacité constitue le véritable talon d'Achille du monde associatif.

Plus que la fraude ou la malversation, c'est le manque d'efficacité, l'insuffisance de rigueur, le poids des habitudes, l'absence de débat interne... qui guettent le bon fonctionnement des associations. Par définition, les associations sont singulièrement démunies de contre-pouvoirs externes. Elles ne connaissent pas la sanction du marché. Leur « clientèle », surtout pour les plus grosses d'entre elles, dans le secteur social notamment, est constituée d'un public captif, peu à même de s'exprimer et qui n'a pas d'autre choix. Les donateurs, eux non plus, ne constituent pas un contre-pouvoir car, à quelques exceptions près, ils n'ont pas voix au chapitre, bien qu'ils soient beaucoup plus nombreux que les adhérents, et s'en remettent entièrement aux pouvoirs publics pour la fonction de contrôle.

L'audit doit donc devenir la règle et la seule façon réaliste d'y parvenir est d'en faire un poste de dépense obligatoire dans tout projet subventionné. L'ACSE, particulièrement sensibilisée à cet aspect, suite aux nombreux rapports des inspections générales et de la cour des comptes concernant la politique de la ville, et qui gère un budget d'intervention de près de 500 M€, a décidé de lancer un programme d'audit confié à des prestataires privés sélectionnés sur appel d'offres. C'est un exemple à suivre et à méditer.

De même, il faut admettre que la bonne gestion a un coût. Il n'y a rien d'anormal à ce qu'une part significative du coût d'un programme soit affectée aux frais de fonctionnement. Des frais de 10% du coût total ne sont pas forcément synonymes de mauvaise gestion. Dans le cas de la Croix-Rouge française, ces frais s'élèvent à 7,5% du montant des sommes affectées à l'action caritative et humanitaire. Certes, on est en droit de s'inquiéter des efforts de publicité et de propagande de plus en plus dispendieux déployés par les associations et les fondations pour capter l'attention des donateurs. Mais tout est question de mesure. On ne peut que le répéter : c'est par des contrôles approfondis, régulièrement espacés, notamment aux dates-clés que sont les nouvelles procédures proposées de reconnaissance d'utilité publique et d'intérêt général, que les abus éventuels pourront être dénoncés et les bonnes pratiques développées dans le cadre d'un partenariat rénové entre la collectivité publique et les associations.

A titre d'illustration, on peut citer l'initiative de l'Inspection Générale de l'Administration qui, en application de la loi du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile, entame une mission d'évaluation et de contrôle de l'action des associations agréées en la matière. Celles-ci, au nombre d'une vingtaine, bénéficient d'un agrément ministériel soit dans le cadre national soit pour leur action internationale.

Des initiatives de cet ordre pourraient être utilement mises en œuvre par d'autres corps d'administration.

### III. Les entreprises associatives

« Ni entreprise, ni service public, l'association s'est pleinement imposée comme une forme originale d'action collective qui, au-delà du client ou de l'utilisateur, s'adresse à la personne humaine. C'est cet esprit qu'il importe de préserver et d'encourager. » (Jacques Chirac, alors Président de la République, à l'occasion de la célébration du centenaire de la loi de 1901)

Les associations n'ont jamais été aussi nombreuses et importantes en France. En effet, les quelques 1 100 000 structures<sup>2</sup> qui composent le paysage associatif français bénéficient de près de 14 millions de bénévoles et emploient 1.9 million de personnes (correspondant à 1.05 millions d'emplois en équivalent plein temps). Leur budget, estimé à 59 milliards d'euros, est en croissance de 2.5% en moyenne sur 6 ans (soit sensiblement plus rapide que le PIB) tandis que le travail bénévole s'est accru de 5 % en moyenne par an, avec une tendance à se porter sur l'action humanitaire et la culture.

Mais depuis plus de vingt ans, le paysage associatif connaît plus qu'une croissance : il est en pleine transformation. L'érosion des frontières privé – public et non-lucratif – lucratif appelle à une réflexion sur le statut particulier des associations employant des salariés et exerçant des activités économiques ou commerciales, appelées « entreprises associatives ».

#### **1. LA GRANDE PLASTICITÉ DE LA LOI DE 1901 A PERMIS UN DÉVELOPPEMENT SPECTACULAIRE DE LA PRATIQUE ASSOCIATIVE MAIS SURTOUT DU CHAMP D'INTERVENTION DES ASSOCIATIONS**

L'explosion de la pratique associative a considérablement élargi le champ d'intervention des associations, lesquelles ont progressivement pris en charge dans les domaines de la santé, de l'action sociale, de l'éducation, du sport,... des actions que la sphère marchande n'entendait pas assumer ou que les pouvoirs publics ne souhaitaient plus conserver dans leur champ de compétences.

Elles se sont ainsi immiscées dans la vie économique, alors que la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 semblait les en dissuader : en effet, son article 1<sup>er</sup> prévoit que les associations sont constituées « dans un but autre que de partager les bénéfices ». Cependant, cet article n'interdit pas explicitement la possibilité d'exercer des activités lucratives. La jurisprudence française autorise donc la réalisation de bénéfices par une association tant que ceux-ci ne font pas l'objet d'un partage entre adhérents.

Cette possibilité a été confirmée par la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) qui admet qu'un organisme puisse être qualifié d'organe « sans but lucratif » et ne perde pas son statut d'association même s'il recherche *systematiquement* des bénéfices, à partir du moment où ceux-ci sont attribués à l'exécution de ses prestations (CJCE, arrêt *Kennemer Golf et Country Club*).

---

<sup>2</sup> Selon l'étude réalisée en 2005 par Viviane Tchernonog.

La plasticité de la loi de 1901 conjuguée à l'évolution et la pression du marché ont donc contribué à la naissance d'un être hybride : l'« entreprise associative » qui œuvre pour un projet social aux moyens de subventions publiques, de dons et d'une production lucrative de biens et services et doit pour cela jongler entre bénévolat, salariat, statuts précaires d'emploi.

La définition de l'« entreprise », et plus particulièrement des micros, petites et moyennes entreprises, proposée par la Commission européenne est d'ailleurs tout à fait compatible avec l'association loi 1901 : « *Est considérée comme entreprise toute entité, indépendamment de sa forme juridique, exerçant une activité économique. Sont notamment considérées comme telles les entités exerçant une activité artisanale ou d'autres activités à titre individuel ou familial, les sociétés de personnes ou les associations qui exercent régulièrement une activité économique.* ».

Cette possibilité d'exercer des activités économiques s'accompagne en France de la possibilité de constituer des sociétés filiales pour l'exercice d'activités spécifiques. Les pouvoirs publics encouragent même la « filialisation », « *lorsque le volume des activités économiques devient important* »<sup>3</sup>.

L'apparition d'entreprises associatives a nécessité des ajustements législatifs et réglementaires en matière de fiscalité, droit du travail et droit commercial. En premier lieu, les instructions fiscales depuis celle de 1998<sup>4</sup> ont entrepris de clarifier la prise en compte de la spécificité de l'économie associative et son assujettissement aux impôts. L'application du faisceau de critères définissant la non-lucrativité est toujours en vigueur et a permis de pacifier et sécuriser les relations entre l'Etat, les associations et les entreprises commerciales classiques.

## **2. LES ENTREPRISES ASSOCIATIVES SONT PARFOIS PERÇUES COMME DES «DÉRIVES» OU DES «PERVERSIONS» DE LA LOI DE 1901**

L'apparition de cette nouvelle figure sur la scène économique n'a pas été sans susciter un certain nombre de problèmes et de controverses. Pour certains, l'idée même de chiffrer les activités économiques associatives, de vouloir par exemple mesurer la contrepartie monétaire du bénévolat apparaît comme un dévoiement de « *la culture du don de soi* » qui fait exister l'association au-dessus des contingences matérielles de notre société.

De plus, les dérives existent. L'association subventionnée n'est parfois qu'un prolongement de l'Etat providence qui refuse d'assumer ses fonctions, ou bien une entreprise déguisée sous des habits de non-lucrativité qui crée un effet de concurrence déloyale. Pour reprendre l'analyse d'Edith Archambault, « *Les entreprises du secteur lucratif sont de plus en plus conscientes de la force économique des associations. Ces entreprises considèrent le secteur sans but lucratif soit comme un marché à conquérir, soit comme un concurrent déloyal. Cette attitude, relativement récente en France, existe depuis longtemps dans les pays anglo-saxons ; elle a été renforcée par le fait que le statut de la loi de 1901 est si facile à obtenir qu'il a pu masquer de fausses associations qui sont en réalité des entreprises lucratives. Cette position de combat a culminé avec le rapport du MEDEF de l'été 2002 qui dénonce les privilèges fiscaux de la « prétendue économie sociale » (...) [et] vise en fait à cantonner les associations dans le domaine caritatif et les activités non marchandes.* »

---

<sup>3</sup> Réponse ministérielle en date du 2 février 1995 et instructions fiscales de 1998 et 1999

<sup>4</sup> En particulier les instructions fiscales de 1998, 1999, 2002 et 2006.

Nombreuses sont les associations qui, en se développant, ont en chemin perdu une partie de leur projet, de leurs bénévoles militants (peu à peu remplacés par des salariés) et modifié leur mode de fonctionnement. Est-il possible de conserver l'identité associative lorsque les salariés, qui ne sont pas les militants du début, apparaissent et progressivement deviennent les véritables dirigeants de l'association ? En 2002, Sylvie Brunel, présidente démissionnaire de l'association Action contre la faim évoquait de façon très médiatique ses désillusions à l'égard des entreprises associatives. Selon elle, les niveaux de rémunération<sup>5</sup> (pouvant atteindre plus de 4.500 euros nets mensuels) incompatibles avec le fait de solliciter la générosité publique, les outils de management, la professionnalisation des méthodes de collecte (organisées par des prestataires marketing extérieurs qui recourent à toutes les techniques : mailing, phoning, sponsoring, mécénat, publicité...) et le choix des missions ne semblaient plus en lien avec les idéaux de départ. Elle en appelait à l'Etat afin que soit remis de l'ordre dans cette situation où l'humanitaire perdait son âme, d'autant plus que le manque de transparence des comptes de certaines associations conduisait à des abus.

### **3. AUJOURD'HUI, L'ENTREPRISE ASSOCIATIVE N'EST PLUS UNE TERMINOLOGIE JUGÉE CONTRE-NATURE PAR LE MOUVEMENT ASSOCIATIF.**

Le 22 novembre 2001, le Conseil économique et social ouvrait un débat intitulé « Associations et entreprises : du malentendu à la complémentarité » et affichait clairement la possibilité d'entreprendre autrement et la nécessaire compréhension et complémentarité qui devait s'instaurer entre entreprises associatives et entreprises classiques.

La CPCA considère que le statut de l'association est aujourd'hui adapté à la poursuite d'activités économiques car la reconnaissance juridique, politique et sociale de la nature associative de l'opérateur le distingue de l'opérateur public et de l'opérateur privé lucratif et la fiscalité permet aux opérateurs non lucratifs d'être exonérés des impôts commerciaux ou au contraire d'opter pour la fiscalisation de leurs activités commerciales.

En effet, contrairement à certaines idées répandues, elles ne bénéficient pas de privilèges. Elles sont soumises aux mêmes règles que toute autre activité commerciale en matière de liberté de concurrence, d'information du consommateur, de qualité des produits et du service. Elles paient des impôts (IS, IFA, TVA, TP) le cas échéant, des charges sociales, des taxes sur les salaires, etc. Les entreprises associatives ne bénéficient d'aucune aide ou exonération de charges, pour la création d'activité. Enfin, beaucoup d'entreprises associatives ne sont pas subventionnées (c'est le cas de nombreuses associations de commerce équitable).

En fait, l'entreprise associative, loin d'être privilégiée, est parfois même désavantagée par rapport aux entreprises traditionnelles :

- elle ne peut pas s'inscrire à la chambre des métiers ou à la chambre du commerce
- elle ne peut pas obtenir un bail commercial
- elle ne peut pas répartir ses biens et bénéfices entre ses membres et dirigeants
- à sa dissolution, ses biens et son actif doivent être transmis à une autre personne (généralement une association œuvrant dans le même secteur d'activité)

---

<sup>5</sup> Aux Etats-Unis, les services fiscaux publient chaque année des barèmes permettant d'apprécier le caractère normal des rémunérations des administrateurs, en fonction de la taille et des ressources de l'œuvre.

Chacun a donc sa légitimité et son fondement. Pour le CNVA, « *si certaines activités associatives s'exercent conformément à leur objet statutaire dans des secteurs dits marchands, elles ne sont pas réductibles à l'économie ; elles n'ont pas pour finalité de produire une valeur marchande ou de faire fructifier un capital, mais au contraire de contribuer en toute chose à une plus value sociale, à un supplément qui n'est pas mesurable selon les critères économiques classiques mais qui participe à un développement équilibré de nos sociétés.* » C'est en ce sens que les associations participent de l'économie sociale.

#### **4. Vers la mise en place de dispositions spécifiques aux entreprises associatives ?**

Si aujourd'hui les entreprises associatives ne sont plus considérées comme des dérives de la loi de 1901, les acteurs associatifs reconnaissent néanmoins que le développement de leur association a entraîné la dilution de l'esprit fondateur, la déviation des valeurs, l'apparition de nouvelles priorités et de pesanteurs internes à l'association. « *Elles adoptent par mimétisme, parfois par choix, des techniques de management qui peuvent pervertir leur projet associatif initial et leur fonctionnement* ».

En dépit de ses qualités de souplesse et d'adaptabilité, le régime juridique de la loi du 1er juillet 1901, initialement conçu pour des associations de petite taille, servant de cadre à l'action collective d'un petit nombre d'adhérents, apparaît donc moins adapté au bon fonctionnement des entreprises associatives. Les revendications tendant à une réforme en profondeur de la loi du 1er juillet 1901 se heurtent à ceux qui considèrent qu'on « ne peut pas toucher un cheveu de la loi de 1901 » si bien qu'une réforme visant le monde associatif semble un sujet tabou.

Le Conseil d'Etat, dans son rapport de 2000 sur les associations, considère qu'il n'est pas souhaitable de modifier le dispositif de la loi de 1901. Néanmoins, « *certaines activités des associations, notamment celles qui participent des missions de service public ou exercent une activité économique et commerciale (...) pourraient faire l'objet de dispositions spécifiques dans les législations qui régissent ces activités* ».

De même, pour la Fonda, la loi de 1901 est d'importance capitale et ne saurait être réformée sans le risque d'être déformée. Elle doit donc être protégée. Par contre, une réglementation spécifique pour les associations qui ont des activités marchandes et qui tombent sous le coup des réglementations commerciales pourrait être envisagée. La Fonda a réfléchi en 2007 à la pertinence d'un nouveau statut juridique de société sans but lucratif sans fournir véritablement de réponse à cette question. Les différents groupes de travail font valoir que les associations devraient se distinguer le plus nettement possible des entreprises en mettant l'accent sur ce qui fait leur spécificité<sup>6</sup>. L'être associatif doit se caractériser par l'animation de projet. Celle-ci vise la recherche d'un bien commun et donc la plupart du temps un travail essentiellement d'innovation sociale qui peut être à la limite de l'économique et du politique. A partir du moment où le projet se transforme en biens et services plus ou moins standards, il peut être du ressort de l'entreprise, voire d'un statut d'entreprise intermédiaire à but non lucratif (Henri Faure).

---

<sup>6</sup> Aujourd'hui les associations ne sont considérées que par rapport à l'organisation économique classique. Leurs spécificités doivent être valorisées, en particulier : leur fonction d'avant-garde ou d'innovation sociale (question de l'évaluation de l'utilité sociale), une production économique au moindre coût, la réfection du tissu social, une action personnalisée et accompagnante (ancrage local, inscription dans des réseaux).

La CPCA considère que, pour préserver le projet associatif et bien qu'il n'y ait pas « de contre-indication majeure à faire de l'économie sociale sous forme associative », d'autres statuts juridiques peuvent se révéler mieux adaptés à la réalisation de certaines activités économiques des associations. Ces dernières pourraient ainsi s'adjoindre des filiales qui, sous forme de SCOP (si l'on souhaite associer les salariés à la structure), de SCIC (si des collectivités territoriales participent au capital) ou d'UES (si des structures différentes de l'économie sociale participent) pourraient parfaitement s'intégrer à leur projet associatif. Ces structures juridiques sont pourtant aujourd'hui largement sous-utilisées.

La CGT (SNPEFP) exigeait en 2001 un fonctionnement plus transparent et régulier des instances de direction des entreprises associatives, une définition précise de leur régime juridique (statuts types) une gestion efficace et démocratique, une transparence des comptes vis-à-vis des tiers et la mise en place d'un statut pour les militants associatifs (bénévoles) qui prenne en compte leur responsabilité d'employeurs. Elle soulignait par ailleurs l'opportunité de renforcer pour l'ensemble des associations les règles d'ordre public, les nécessaires contrôles des collectivités publiques sur un secteur largement subventionné, la limitation du recours des collectivités publiques à la formule associative et une meilleure régulation des activités économiques des associations. Enfin, l'intervention des salariés dans la gestion de l'entreprise devrait être facilitée avec notamment la mise en place systématique et à l'initiative des employeurs des instances représentatives des salariés, l'obligation d'avoir des représentants des salariés au CA, les droits à l'information économique...

Enfin, d'autres propositions<sup>7</sup> visent à redéfinir la classification des personnes morales en France autour de la notion d'activité économique, afin qu'à la fois l'association et la société puissent se référer à un même droit (sur le modèle anglo-saxon). Cette unification n'interdirait pas de pratiquer une différenciation notamment sur le plan fiscal. La possibilité offerte aux entreprises associatives de figurer au registre du commerce et des sociétés permettrait de renforcer l'information destinée aux tiers (sur la situation financière, la capacité et l'identité des mandataires...).

**Conclusion** : Aujourd'hui, il existe pour les entreprises associatives des alternatives concrètes (filialisation, SCIC...) à leurs difficultés de gestion qui leur permettraient de développer des activités commerciales sans remettre en cause, du moins en partie, les principes fondamentaux découlant de la loi 1901. Leur sous-utilisation révèle combien le tabou du lucratif règne encore au sein du monde associatif. Le statut associatif est en effet perçu davantage comme un mode de vie, un état d'esprit (très valorisé au sein de la société) et auxquelles les associations, soucieuses de leur image, ne sauraient renoncer. Dès lors, si un statut d'« entreprise sociale » a été créé au Royaume-Uni et en Italie notamment<sup>8</sup> pour qualifier l'activité de ces entreprises associatives, celui-ci, bien que souhaitable, ne semble pas pouvoir constituer une véritable solution.

---

<sup>7</sup> Cf. notamment la Revue des études coopératives, mutualistes et associatives (RECMA)

<sup>8</sup> En Belgique, la loi de 1995 a créé les sociétés à finalité sociale (SFS) : il ne s'agit pas véritablement d'un statut d'entreprise sociale mais plutôt d'une modalité qui peut être insérée dans les statuts de toute société commerciale



## **IV. La construction européenne**

Les associations ont été initialement tenues à l'écart d'un processus d'intégration de nature essentiellement économique. Pourtant, elles représentent une dimension importante de la citoyenneté européenne et elles ont d'ailleurs progressivement trouvé leur place auprès du Parlement ou de la Commission, à la fois comme experts et comme bénéficiaires d'aides communautaires. On peut penser que cette place s'affirmera avec les progrès de l'Europe politique. Toutefois les associations françaises sont sans doute moins présentes à Bruxelles ou à Strasbourg que certains de leurs collègues étrangers plus familiers des procédures communautaires ou des pratiques anglo-saxonnes.

Deux sujets européens majeurs touchent le monde associatif français : le premier, historique, est celui du Statut de l'Association Européenne (SAE) ; cependant, il ne devrait pas occulter d'autres enjeux tout aussi importants sinon plus, issus de la directive « services ».

### **1. LE STATUT DE L'ASSOCIATION EUROPÉENNE (SAE)**

#### **1.1. Contexte**

En 2003, on estimait que 2 à 3 millions d'associations déclarées exerçaient leurs activités au sein de l'Union européenne (UE), représentant environ 4% du PIB de l'UE. Près d'un citoyen européen sur deux serait membre d'une association.

Dès 1986, pour répondre aux problématiques de reconnaissance des activités associatives transfrontalières, le Conseil de l'Europe adopte la Convention sur la reconnaissance de la personnalité juridique des ONG : celle-ci définit le concept d'ONG et oblige les Etats l'ayant ratifiée à une reconnaissance mutuelle et réciproque du statut d'association. Cependant, la réciprocité de la reconnaissance implique que pour qu'une ONG étrangère puisse bénéficier des mêmes avantages qu'une ONG nationale, le pays d'accueil et le pays d'origine doivent avoir ratifié la Convention. Or, celle-ci n'est ratifiée que par seulement huit des cinquante membres du Conseil de l'Europe : France, Royaume-Uni, Grèce, Belgique, Portugal, Autriche, Suisse, Slovénie.

De fait, les associations souhaitant exister dans au moins deux pays de l'UE ne sont pas, dans la majeure partie des cas, reconnues dans les autres pays en tant qu'entité juridique légale : elles sont alors contraintes de créer une entité morale différente par pays, de nouveaux comptes, avec des problématiques de recrutement du personnel ou de réception de dons et legs.

Le Statut de l'association européenne (SAE), qui propose un statut d'association « standard », reconnu de manière uniforme sur tout le territoire européen, permettrait selon ses défenseurs de résoudre ces problèmes.

## 1.2. Le SAE présente des avantages théoriques.

Selon ses défenseurs, les avantages du SAE sont de trois ordres :

- Des simplifications administratives et économiques : Une AE bénéficierait, dans n'importe quel pays, des mêmes avantages que n'importe quelle association nationale et ne serait plus contrainte à créer de multiples entités morales, comptes bancaires etc.
- Des avantages économiques et financiers : le projet pourrait faciliter les **versements de fonds européens** aux associations. En effet, l'action des associations à vocation européenne serait vraisemblablement rendue plus lisible par le sigle « AE ». On peut donc espérer un gain d'efficacité dans le versement des fonds européens, même si celui-ci reste hypothétique. De plus, et c'est l'aspect économique le plus récemment évoqué, le SAE en favorisant la présence des associations au sein du marché unique, **contribuerait à la croissance et à l'emploi**. En effet, alors qu'il existe des réglementations permettant aux sociétés, aux groupements d'intérêt économiques et aux mutuelles d'exercer une activité européenne, rien de tel n'est offert au monde associatif.
- Un moteur de citoyenneté européenne : le projet pourrait permettre l'émergence d'un secteur associatif européen et permettre la reconnaissance du **rôle fondamental des associations en tant que moteur de la construction, sociale et politique, de l'Europe** et leur rôle en matière de diffusion d'idées, de valeurs, de lien social vers l'Europe. Le SAE permettrait de rapprocher l'Europe des citoyens et de faire vivre localement l'idéal communautaire de démocratie et du rapprochement entre les peuples (culturel, social, politique). **Le droit de s'associer étant protégé par l'article 12 de la Charte des droits fondamentaux, le SAE en constituerait une application effective.**

## 1.3. En dépit de ces avantages supposés, le projet n'a pas réussi à déboucher à ce jour

Certes, la Commission a bien publié en décembre 1991 un « règlement portant statut de l'association européenne », examiné par le Conseil économique et social et voté par le Parlement. Mais la consultation intergouvernementale a révélé les oppositions des grands pays, notamment l'Allemagne et la Grande-Bretagne. En 1996, le projet a été enterré. Il a refait surface en 2002 à Nice, sous la présidence française et dans une mouture plus économique.

La Commission a calqué son projet sur celui des mutuelles : « *L'association européenne est un groupement de personnes physiques et/ou morales dont le/les membres versent des cotisations ou mettent en commun leurs connaissances ou leurs activités de façon permanente dans un but non lucratif* ». Les personnes doivent résider dans au moins deux Etats membres. Les statuts demandés sont très complets : on s'est aligné, par exemple pour le mode d'enregistrement sur les pays de droit écrit. La création d'une AE doit être publiée à la fois au journal officiel des communautés européennes et au JO national.

Ce projet, proche de celui des mutuelles ou des coopératives, n'a pas recueilli le même consensus. C'est qu'il touche davantage à la souveraineté nationale, l'Etat se voulant à l'égard des associations à la fois partenaire et contrôleur. Certaines difficultés techniques se sont par ailleurs posées, d'une part au vu de l'actuelle diversité des modèles associatifs européens. Coexistent des systèmes très permissifs comme en Norvège avec des systèmes très contrôlés comme dans les PECO. Les partisans du statut opposent à cet argument que parce que justement celui-ci est un cadre supplémentaire et non substitutif au statut national, il pourrait créer un cercle vertueux incitant les pays répressifs à assouplir leur législation en matière de liberté associative. Certains gouvernements disent ne pas voir l'intérêt d'un tel texte ; le statut de l'association internationale belge offrant un large panel de possibilités pour les associations voulant mener des activités transfrontalières. Les plus opposés sont ceux dont la vie associative est la plus dense (Allemagne, Grande-Bretagne ou Suède). Le projet fait peur aussi parce qu'il met l'accent sur la fonction économique de l'association alors que celle-ci s'est souvent définie par opposition à l'entreprise. Les promoteurs du projet ont du mal de leur côté à faire valoir l'aspect positif de l'internationalisation des actions et de la réalisation du Marché commun. Les opposants considèrent qu'un étage supplémentaire sera coûteux et n'apportera pas vraiment de plus-value.

#### **1.4. Le projet de SAE doit-il être relancé ?**

Dans le cadre de l'initiative dite « mieux légiférer », la Commission européenne a décidé en septembre 2005 de retirer certaines de ses propositions législatives adoptées avant le 1er janvier 2004 et considérées comme obsolètes. Parmi celles-ci figurait le projet de statut de l'association européenne sur lequel aucune avancée concrète n'avait été réalisée depuis 1996. La France et le Parlement européen ont manifesté leur opposition à cette décision.

La prochaine Présidence française de l'Union européenne (PFUE) pourrait être l'occasion de relancer ce projet qui est largement soutenu par le monde associatif. Néanmoins, il s'agirait alors de convaincre la Commission de revenir sur sa décision de 2005 et de bénéficier d'un large soutien afin que ce projet puisse être validé en Conseil. Or l'état actuel des forces en présence donne l'initiative française largement minoritaire et il apparaît complètement exclu que les quelques mois de la Présidence soient suffisants pour l'élaboration d'un nouveau texte ou la recherche de compromis sur le texte existant.

De plus, le monde associatif français est aujourd'hui focalisé sur une question beaucoup plus urgente et d'un enjeu majeur : la directive services. C'est donc avant tout vis-à-vis de cette question cruciale que le gouvernement devrait défendre une conception française de la vie associative dans le cadre de la PFUE. Assurément, celle-ci est loin d'être un « service » comme un autre.

## **2. L'IMPACT DE LA DIRECTIVE SERVICES SUR LES ASSOCIATIONS**

Si l'article 49 du Traité instituant une communauté européenne de 1957 prévoit l'interdiction des restrictions à la libre prestation des services sur le territoire communautaire, les prestataires de services rencontrent néanmoins un certain nombre d'obstacles touchant à la liberté d'établissement ou à la libre prestation transfrontière. Ainsi, alors que les services représentent environ 75% des emplois dans l'UE et 66% de son PIB, leur part dans les échanges de biens et services au sein de l'UE ne dépasse pas les 20%.

La directive « services » (également surnommée « directive Bolkestein »), proposée par la Commission en 2004 dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne pour l'amélioration de l'emploi et de la croissance européenne, visait à créer un marché intérieur pour les services en levant les obstacles à la libre circulation et en dynamisant la concurrence. Après de nombreuses controverses, une modification a été apportée sur le texte de la Commission en 2006 afin de concilier l'objectif de compétitivité et la préservation des régulations publiques et sociales. Cette nouvelle version, faisant l'objet d'un large consensus, a été adoptée et publiée en décembre 2006. Les Etats ont désormais jusqu'au 28 décembre 2009 pour transposer cette directive en droit interne.

Le champ d'application de la directive reste en réalité, malgré la modification de 2006, extrêmement vaste puisque tous les services sont concernés, à l'exception de ceux qui font l'objet de directives sectorielles. Ainsi, tant les services de conseil en management, d'entretien des bureaux, les services liés à l'immobilier, la construction (architectes notamment), le tourisme, les services de loisirs, les centres sportifs, etc. sont pleinement inclus dans le champ de la directive. Les services d'intérêt économique général (SIEG)<sup>9</sup> sont en partie inclus (c'est le cas des services à dimension marchande comme les transports, les services postaux, l'approvisionnement en eau, l'électricité et le traitement des déchets) mais ne sont pas soumis à l'article 16 (libre prestation de services) et en matière de liberté d'établissement, ils ne sont tenus que de respecter la liste de l'article 14 relatives aux dispositions particulièrement protectionnistes à éliminer.

Les services considérés comme les plus sensibles ont été exclus de la directive : c'est le cas des services d'intérêt général (SIG)<sup>10</sup> non-économiques, des services de soins de santé, des services sociaux (logement social, petite enfance, famille), des jeux et loteries, des services fiscaux, des professions et activités liées à l'exercice de l'autorité publique (notariat), des agences de travail intérimaire, les services de sécurité privée et les secteurs déjà couverts par une législation spécifique (transports, services portuaires, audiovisuels...).

### **2.1. Les activités associatives peuvent-elles être considérées dans le droit communautaire comme des « services sociaux d'intérêt général » ?**

De nombreux services exercés par des associations pourraient entrer dans le champ d'application de la directive : il pourrait en être ainsi des hébergements pour les jeunes en colonies de vacances ; de l'accompagnement scolaire ; de la gestion des centres sociaux de quartier ; de l'aide aux personnes âgées, handicapées ; de la gestion de maisons de retraite, mais aussi des crèches parentales, des activités de loisirs amateur comme le sport, la culture...

Pour être exclus de la directive services (et ainsi ne pas se voir requalifier les subventions reçues comme des aides d'Etat), ces activités pourraient être assimilées à des services sociaux d'intérêt général (SSIG), sous-catégorie de SIEG consacrée par la Commission en 2006.

---

<sup>9</sup> La commission reconnaît les services d'intérêt économique général (SIEG) comme des « activités de nature économique, telles que les services postaux, de télécommunication, des transports, ou encore d'approvisionnement en électricité ou en gaz ». La commission considérant que ces services ont « une dimension européenne manifeste », les SIEG sont donc réglementés par un cadre législatif communautaire spécifique et sont soumis aux règles du marché intérieur et de la concurrence du traité instituant la Communauté européenne.

<sup>10</sup> Les services non économiques (SIG) renvoient aux compétences régaliennes des Etats, telles que la police, la justice et les régimes légaux de sécurité sociale et ne sont soumis ni à une législation communautaire spécifique, ni aux règles du traité CE relatives au marché intérieur et à la concurrence.

Cependant, le texte de la directive est largement restrictif puisqu'il prévoit non seulement un champ spécifique d'action, mais également une obligation de mandatement : les services sociaux sont entendus comme ceux exercés « *dans les domaines du logement, de l'aide à l'enfance et de l'aide aux familles et aux personnes dans le besoin qui sont assurés par l'État au niveau national, régional ou local, par des prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État* ».

Or, cette notion de mandatement est entendue très strictement par la Commission : l'administration doit préciser formellement l'obligation et la mission de service public en indiquant notamment la durée, la compensation, l'entreprise... et ayant recours préalablement à un appel d'offres afin de garantir la mise en concurrence des prestataires.

Dès lors, la plupart des services exercés par les associations pourraient être soumis à la directive, en tant qu'ils ne répondent pas formellement à cette obligation de mandatement.

## **2.2. Le concept de mandatement est largement étranger à la conception française de la vie associative**

La notion de mandatement apparaît davantage une notion anglo-saxonne que française. Les liens qui unissent l'Etat à la vie associative apparaissent en France beaucoup plus souples. Généralement, l'Etat ne délègue pas une mission d'intérêt général à une association ; il se présente plutôt comme un soutien financier des initiatives associatives, et non un commanditaire de leurs actions. Parce que les associations sont sources permanentes de projets, d'innovations sociales, elles s'affirment davantage comme un partenaire de l'Etat que comme un prestataire et la relation contractuelle qui se crée entre les deux parties n'est que peu formalisée. L'Etat autorise telle association à gérer tel service social (par le biais d'agrément notamment) et la soutient financièrement par des subventions, déductions fiscales... Mais aucun des agréments, aucune convention de subvention ne reconnaît qu'une mission de service public est confiée à l'association. L'acte juridique le plus proche de ce concept de mandatement en France serait la délégation de service public, mais celle-ci est surtout propre au secteur des réseaux.

Faute de modifier cet état de fait, tous les financements (subventions, déductions fiscales, « tickets journée » de la CAF...) accordés aux associations précédemment citées pourraient être requalifiés en aides d'Etat<sup>11</sup>, ce qui constituerait autant de violations du traité communautaire.

## **2.3. Intégrer la construction communautaire dans toutes les prochaines réformes sur la vie associative et la vie associative dans les priorités de la Présidence française de l'Union européenne (PFUE)**

Pour le monde associatif, deux priorités apparaissent clairement concernant cette directive services : d'une part il s'agit désormais de définir ce qui, en droit français, pourrait être assimilé à un acte de mandatement ; d'autre part la Présidence française de l'Union

---

<sup>11</sup> Une règle *de minimis* s'applique : elle est fixée à 200.000 euros.

européenne (PFUE) constitue une opportunité à saisir pour demander la clarification de la notion de services sociaux d'intérêt général (SSIG) et la création d'une directive sectorielle.

En premier lieu, la logique communautaire se fondant davantage sur un concept de délégation de services publics aux associations et de mandatement, il conviendrait d'adapter nos instruments juridiques nationaux pour qu'ils répondent désormais à cette vision. Ainsi, les agréments, la reconnaissance d'utilité publique, pourraient être des instruments privilégiés pour formaliser une mission d'intérêt général aux associations partenaires de l'Etat.

Fin 2008, la France comme ses partenaires européens, devra soumettre un rapport sur les actes officiels de mandatement et la compatibilité du financement français avec l'interdiction des aides d'Etat sur lequel la Commission sera amenée à réagir et à apporter les corrections nécessaires. Le monde associatif a, à plusieurs reprises, alerté l'attention du gouvernement sur la nécessité de profiter de la PFUE pour trouver un protocole d'accord sur le mandatement.

Par ailleurs, la PFUE devrait également servir à clarifier la situation des SSIG. La place de ceux-ci au sein du droit communautaire reste floue. Ce concept étant en effet beaucoup plus récent que ceux de services d'intérêt général (SIG) et de services économiques d'intérêt général (SIEG), il n'a pas été consacré dans le droit primaire par le Traité de Lisbonne et bénéficie donc d'une moindre garantie juridique. En effet, le protocole n°9 sur les services d'intérêt général rappelle « l'importance des services d'intérêt général ». Dans son article 1, il consacre notamment « le rôle essentiel et la grande marge de manœuvre des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs ». L'article 2 du protocole ajoute que « Les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des Etats membres pour fournir, faire exécuter et organiser des services non économiques d'intérêt général ». Aucune mention n'étant faite des SSIG, le régime qui leur est applicable est donc particulièrement flou. Le besoin de clarification concernant le champ des SSIG est patent.

Pour le député européen Jacques Toubon, « *il faut sortir les SSIG de la directive services et leur donner un statut à part* ». Or la mise en œuvre d'une directive sectorielle sur les SSIG, largement demandée par le monde associatif, s'est vue opposer un refus de la part de la Commission européenne, dans une communication du 7 novembre 2007.

Pourtant il paraît difficile d'envisager qu'il revienne à la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) la compétence pour clarifier *a posteriori* et au cas par cas, toutes les difficultés rencontrées par les Etats membres dans la transposition de la directive face aux spécificités des dispositions nationales en la matière.

Une clarification *a priori* paraît donc s'imposer concernant à la fois le champ des SSIG, les outils du mandatement et la notion de subvention (qui doit permettre de conserver la capacité d'initiative des associations). A défaut d'un tel cadre, l'incertitude juridique à laquelle seraient soumis les acteurs sociaux pourrait remettre en cause leur existence déjà parfois bien fragile.

Au vu du calendrier de la transposition, il serait donc plus que souhaitable que les difficultés actuelles puissent être résolues de manière collective et en amont (et non par une instance

juridictionnelle au cas par cas). La PFUE constitue de fait une opportunité à saisir en la matière.

# ANNEXES

---

- 1 -

## Comparaison des pratiques associatives internationales

Une étude rapide des régimes juridiques et fiscaux des associations à travers le monde<sup>12</sup> révèlent certains points d'intérêts pour le système français.

La plupart des régimes étrangers permettent aux associations sans but lucratif d'exercer à titre accessoire des activités économiques. De rares régimes différencient les associations sans but lucratif de celles avec but lucratif. C'est néanmoins le cas en Suède par exemple. De nombreux régimes imposent un certain nombre de mentions obligatoires dans les statuts des associations. Généralement, la personnalité juridique ne s'obtient qu'après enregistrement de l'association auprès des autorités publiques (ministères ou tribunaux).

- En Allemagne, si l'association est à but lucratif, elle doit demander et obtenir un acte de concession émanant de l'État fédéré (*Land*) sur le territoire duquel elle a son siège. Si l'association ne poursuit pas de but lucratif, elle doit s'inscrire au registre des associations tenu par le tribunal d'instance de son siège social : l'association doit être composée d'au moins sept membres et fournir une demande signée devant notaire ainsi qu'une copie des statuts. Le tribunal interroge les administrations concernées par son objet afin de vérifier la régularité de l'activité de l'association. La publicité de la création de l'association est assurée par le tribunal.
- En Autriche, les statuts, qui comportent certaines mentions obligatoires, doivent être déposés auprès des autorités administratives qui contrôlent la conformité des buts de l'association. Après 4 semaines, si aucune objection n'a été prononcée, l'association reçoit automatiquement la personnalité juridique.
- Au Danemark, une association peut être créée par des personnes publiques ou privées sans devoir accomplir aucune formalité administrative. L'association obtient la capacité juridique après la signature de statuts et la nomination d'un organe de direction.
- En Finlande, seules les associations enregistrées disposent de la personnalité et de la capacité juridique. L'acte de création et les statuts doivent être déposés au Bureau du registre des associations (ministère du commerce et de l'industrie) qui vérifie la légalité des statuts de l'association et que « *son but et la nature de ses activités ne sont pas essentiellement économiques* ». Ce bureau peut proposer des modifications et fournir des conseils juridiques.
- En Suède, pour obtenir la capacité juridique, les associations économiques doivent être enregistrées auprès de l'administration nationale des brevets et inventions ; les associations à but non lucratif auprès de l'administration des impôts. Le dossier doit comprendre les statuts, l'adresse, le but, le budget et décrire le mode de fonctionnement démocratique et le caractère ouvert de l'affiliation.
- En Norvège, il n'existe aucune législation spécifique aux associations, c'est-à-dire ni déclaration préalable à accomplir, ni statut type à respecter. Pour acquérir la personnalité juridique, une association doit demander à être enregistrée auprès du ministère correspondant à son domaine d'action. L'association peut alors solliciter des subventions.
- En Italie, l'association ne souhaitant pas être « reconnue » n'est soumise à aucune formalité. Les associations souhaitant bénéficier d'une reconnaissance de leur personnalité juridique, accordée

---

<sup>12</sup> On s'intéressera particulièrement aux pays suivants : Allemagne, Autriche, Canada, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Finlande, Grèce, Italie, Norvège, Suède. Les informations de cette note sont principalement issues du Guide de la liberté associative dans le monde (édition 2007) disponible sur le site de la diplomatie française.



par décret ministériel ou décision du président de la République, suivent une procédure complexe. La suffisance des disponibilités de patrimoine est examinée soigneusement pour décider de la faisabilité du but annoncé par les fondateurs et l'autorité à la faculté de ne pas émettre le décret de reconnaissance.

- En Grèce, vingt personnes au moins sont nécessaires pour créer une association. La déclaration de l'association débute par une requête adressée au tribunal civil qui vérifie que les conditions légales sont bien remplies et, notamment, que les statuts contiennent les mentions obligatoires requises (notamment : le but, le nom et le siège de l'association, les conditions d'entrée et de sortie des membres, ses ressources, son organe administratif, les modalités de fonctionnement de l'assemblée). Le tribunal ordonne la publication par voie de presse d'un résumé des statuts et procède à l'inscription de l'association sur le registre des associations. De cette ordonnance naît la personnalité juridique.
- En Espagne, toute création d'association doit faire l'objet d'une déclaration au registre national des associations, qui dépend du ministère de la Justice, ou auprès d'un des registres des régions (lesquelles transmettent les déclarations reçues au registre national).
- Les associations qui ont leur siège social dans les trois départements d'Alsace-Moselle ne relèvent pas de la loi de 1901 mais de celle de 1908 (Code civil local). Cette dernière prévoit certaines particularités : sept personnes sont nécessaires pour créer une association ; l'inscription se fait au registre des associations du tribunal d'instance ; les associations peuvent dans certains cas avoir des activités à but lucratif ; la publication de l'inscription se fait dans un journal local.
- Le Royaume-Uni n'a pas de législation spécifique définissant associations, mutuelles et coopératives. Il existe néanmoins des cadres juridiques dans lesquels se sont structurées les organisations qui ne relèvent ni du secteur privé marchand ni de l'Etat.
- Au Canada, les associations peuvent exercer leurs activités en toute légalité sans être enregistrées auprès des autorités fédérales ou provinciales. Si elles souhaitent obtenir la personnalité juridique, elles doivent prendre la forme d'une « corporation ». Selon la finalité et la portée d'une association, son « incorporation » s'effectue au niveau fédéral, provincial ou aux deux. Au niveau fédéral, les associations souhaitant être « incorporées » doivent compter au minimum trois membres et déposer, auprès du ministère de l'Industrie, ses statuts et une demande d'« incorporation » précisant son nom, ses objectifs, le lieu du siège et l'identité des membres et des directeurs.
- Aux Etats-Unis, la vie associative s'organise autour des *Non-Profit Organizations*. Les principales conditions à remplir pour obtenir le statut de NPO concernent l'affectation des éventuels profits et l'activité de l'organisation. Aucune disposition, fédérale ou des États, n'interdit aux NPO de réaliser des profits. Cependant la législation exclut la possibilité de redistribuer ces profits. Les lois des différents États régissent de manière générale la forme juridique des associations, les modalités de constitution, d'organisation et de fonctionnement, tandis que la législation fédérale définit principalement les dispositions fiscales qui leur sont applicables. Une fois constituées, les associations doivent déposer une demande d'exonération fiscale auprès du *Internal Revenue Service* (IRS). La principale source législative au niveau fédéral est le Code des impôts, qui détermine les exemptions possibles pour les associations en sa section 501.

Si en France, la constitution d'une fondation (RUP) est soumise à une procédure longue et complexe (qui fait intervenir le Ministère de l'intérieur, le Conseil d'Etat et un décret en conseil des ministres et exige une dotation comprise au minimum entre 760 000 et 1 million d'euros), le régime étranger est généralement beaucoup plus souple, ce qui peut en partie expliquer le retard français en matière de fondations.

- En Allemagne, la création d'une fondation ne requiert qu'une simple reconnaissance qui est de la compétence de l'État fédéré sur le territoire duquel elle a son siège.
- En Autriche, la création des fondations doit être demandée auprès des autorités du *Bundesland* compétent, qui seul est habilité à accorder le statut de fondation. La fondation est alors inscrite dans le livre des entreprises. Le patrimoine d'une fondation doit en permanence être supérieur à 70 000 euros.

- Au Danemark, les fondations sont placées sous le contrôle du ministre de la Justice, à qui elles doivent, en particulier, déclarer les changements de statuts. Celui-ci peut exiger toute information sur le fonctionnement de l'association et même imposer toute modification statutaire, y compris de son objet. Le ministère de l'Économie est également compétent, par exception, pour les fondations exerçant dans certains domaines d'activité.
- En Italie, les fondations doivent être constituées par un acte public (article 14). Les statuts et l'acte constitutif d'une fondation doivent mentionner sa dénomination, son objectif, son patrimoine, son siège, les normes de son organisation et de son administration, et les critères et les modalités de la distribution des revenus
- En Grèce, les fondations sont des personnes juridiques dont la constitution est approuvée par un décret présidentiel et pour lesquelles un patrimoine a été affecté au service d'un but déterminé. Les fondations déclarent la nomination et la démission des administrateurs et rendent compte des héritages, legs et dons qu'elles reçoivent au ministère des Finances.
- En Espagne, la loi de 2002 sur les fondations impose un capital initial minimal de 30.000 euros pour leur création.
- Au Canada, les fondations font obligatoirement l'objet d'un enregistrement, sous forme de corporation ou de fiducie (ou trust). Ce sont des organismes à buts exclusivement charitables qui, le plus souvent, acheminent des fonds vers d'autres organismes de bienfaisance.
- Aux Etats-Unis, les *Private Foundations*, dotées de fonds émanant d'une source unique (un individu, une entreprise), soutiennent des activités sociales, éducatives, religieuses ou autres, au service du bien commun, principalement par l'attribution de subventions.
- Au Royaume-Uni, les fondations permettent de gérer un capital à des fins d'utilité publique. Elles ne sont dotées d'une personnalité juridique distincte de leurs membres que lorsqu'elles obtiennent la qualité de Charity, ce qui est généralement le cas.

**Certains pays tiennent un registre des associations** : Allemagne (tribunal d'instance), Autriche (permet stats), Grèce (tribunal civil), Espagne (Ministère de la justice), Alsace Moselle (tribunal d'instance).

D'autres registres plus spécifiques existent également dans d'autres pays :

- Au Danemark, les associations de droit privé dont les actifs dépassent 25 000 couronnes (soit environ 33.500 euros) doivent obligatoirement être déclarées et inscrites au « registre des fondations » dans les trois mois suivant leur création. Ce registre est tenu par le ministère de la Justice.
- La Finlande comptait entre 115 000 et 130 000 associations enregistrées au 31 décembre 1999 à la Direction générale des brevets. À celles-ci s'ajoutaient près de 30 000 associations et organisations politiques enregistrées auprès du ministère de la Justice. Les associations à caractère religieux (églises) sont enregistrées auprès du ministère de l'Éducation nationale
- En Italie, un registre des associations reconnues est tenu dans chaque province à la *Cancelleria del Tribunale*.
- En Angleterre, la Charity Commission tient un registre des charities, incluant une *shame list* disponible sur internet.
- Au Canada, en général la plupart des provinces requièrent que les associations incorporées transmettent certains documents chaque année afin de permettre l'actualisation de leurs registres (généralement, il s'agit d'un document relatif à l'adresse du siège et l'identité des directeurs).
- Aux Etats-Unis, les registres sont de la compétence des Etats. En Californie, ils sont tenus par le

*Secretary of State.*

La question de la **rémunération des dirigeants** a fait l'objet d'une instruction fiscale qui limite à  $\frac{3}{4}$  u Smic le montant maximum de la rémunération des dirigeants associatifs en France. Certains pays étrangers sont plus souples sur cette question puisqu'il semble qu'ils n'imposent aucune limite en matière de rémunération :

- En Allemagne, les dirigeants d'associations (membres du conseil d'administration et du bureau) peuvent être rémunérés sans que cela emporte de conséquence fiscale pour l'employeur.
- En Suède et en Alsace Moselle, les administrateurs peuvent être rémunérés si les statuts le prévoient.
- En Grèce, aucune restriction n'est faite au montant des rémunérations des administrateurs des associations à but non lucratif, qui seront le cas échéant soumises à l'impôt sur le revenu.

**La reconnaissance d'utilité publique n'existe pas dans tous les pays.** On évalue à environ 2000 le nombre d'associations RUP en France. Cette reconnaissance, en voie d'obsolescence selon certains acteurs du monde associatif, est accordée par décret du Premier Ministre sur le rapport du Ministre de l'intérieur et après avis du Conseil d'Etat.

- En Allemagne, le statut de reconnaissance d'utilité publique est délivré par le ministère des Finances. 95 % des fondations allemandes sont reconnues d'utilité publique.
- Autriche : Des associations peuvent se déclarer à but non lucratif d'utilité publique. L'association doit servir le bien commun de la collectivité dans les domaines intellectuel, culturel, moral ou matériel. Le ministère des Finances publie chaque année une liste des associations à but d'intérêt général et à caractère scientifique.
- Danemark : Pour être reconnues d'utilité publique, l'association doit avoir son siège au Danemark, être à but caritatif ou plus généralement être d'utilité publique et utiliser ses financements « *à des fins humanitaires, pour la recherche ou pour la protection de l'environnement* ». Par ailleurs, les associations qui apportent un soutien à des personnes se trouvant dans le besoin ou dans une situation économique difficile peuvent être reconnues d'utilité publique, à l'exclusion des institutions qui auraient comme domaine d'action exclusif l'éducation, le sport ou la culture. Le ministère des Finances (Direction des impôts et des douanes) vérifie la légalité de la procédure et décide d'accorder, ou non, la reconnaissance d'utilité publique. La Direction générale des impôts et des douanes publie chaque année une liste des institutions reconnues et indique celles dont la reconnaissance a été retirée. En 2006, plus de 800 organismes bénéficiaient de la reconnaissance d'utilité publique.
- En Finlande, les associations peuvent être reconnues d'utilité publique par la loi. L'administration fiscale peut également conférer un statut d'utilité publique à une association afin qu'elle bénéficie d'allégements fiscaux.
- Il n'existe pas d'équivalent à la RUP en Suède ni en Norvège.
- En Italie, les organismes non lucratifs d'utilité sociale (ONLUS) doivent intervenir exclusivement avec une finalité de solidarité sociale et dans des secteurs définis : social ou socio sanitaire, sanitaire, bienfaisance, formation, sport amateur, promotion et protection des biens d'intérêt artistique ou historique, protection de l'environnement, promotion de la culture et de l'art, protection

des droits civils, recherche d'intérêt social. Sont également considérées comme ONLUS, par détermination de la loi, les organisations de volontaires inscrites dans les registres des provinces de Trente et de Bolzano, les organisations non gouvernementales reconnues (pour la coopération avec les pays en voie de développement) et les coopératives sociales.

- L'État grec peut attribuer un « agrément spécial » aux associations humanitaires, leur permettant de recevoir des aides de l'État, des collectivités locales ou d'autres entités publiques. Le demandeur de l'agrément « doit adresser une demande à la Direction de la prévoyance sociale de la préfecture de son lieu d'établissement. » Dans la pratique un délai d'activité préalable de trois à quatre ans est exigé. Le préfet se prononce sur la demande d'agrément dans le mois qui suit.
- En Espagne, une association peut être reconnue d'utilité publique lorsqu'elle poursuit un but d'intérêt général défini par thèmes : social, civique, éducatif, culturel, scientifique, sanitaire, sportif, de coopération pour le développement, de protection de l'environnement, d'aide à l'économie sociale ou à la recherche. Ce critère s'apprécie en outre au regard de l'importance du public bénéficiaire des activités de l'association, qui doit dépasser les seuls membres. Dans tous les cas, il est **conditionné par un rapport établi par l'administration concernée et est soumis à l'accord du ministère des Finances, qui accorde la reconnaissance.**
- Le statut britannique de *charities* et son équivalent canadien sont généralement assimilés à une RUP.
- **La notion de reconnaissance d'utilité publique n'existe pas en droit américain, fédéral ou des États.** En revanche, la différenciation des avantages fiscaux selon la catégorie et les activités des associations permet une reconnaissance implicite de l'importance de certaines.

Dans la plupart des pays, les associations disposent d'un organe représentatif à l'échelon national. Les contrôles effectués par l'Etat sur les associations subventionnés paraissent plus poussés.

- En Allemagne, l'État peut verser des subventions aux associations et contrôle alors leur utilisation. Dans le domaine caritatif, il existe une coopération étroite entre associations et administrations : un groupement fédéral des administrations publiques et du secteur privé (*Deutscher Verein*) regroupe la majorité des organismes publics d'action sociale, les représentants des ministères et des associations privées.
- En Autriche, l'attribution des subventions d'Etat et le contrôle de leur utilisation relèvent du ministère de l'Intérieur.
- Les associations danoises doivent tenir des comptes conformes aux règles comptables et les transmettre au registre dans les six mois suivant la clôture de chaque exercice. Si l'association disposait pendant l'exercice précédent d'un actif d'au moins 3 millions de couronnes (soit environ 400.000 euros), l'un des vérificateurs au moins doit être expert-comptable. L'État intervient très peu dans la vie associative. Les liens les plus étroits qu'entretiennent les associations avec des institutions publiques sont leurs relations avec les communes. S'il n'existe pas au Danemark d'organisme national représentant l'ensemble des associations, un organe appelé *Kultureltsamraad* rassemble l'ensemble des représentants des associations et de la commune.
- En Finlande, il n'existe pas d'organe consultatif représentant les associations, mais ces dernières sont néanmoins régulièrement consultées par les pouvoirs publics, tant locaux que nationaux.
- En Suède, une partie importante de l'aide publique suédoise au développement (0,70 % de son PNB en 2001) transite par les associations de solidarité internationale. Aussi, le contrôle de l'utilisation des fonds publics est-il très organisé par l'État.
- En Grèce, il n'existe pas de contrôle étatique de l'activité des associations (les conditions légales de constitution doivent simplement être respectées) sauf pour les associations humanitaires qui reçoivent des subventions (La préfecture du siège est chargée du contrôle économique de ces associations, approuve les budgets annuels et vérifie l'éventuelle évolution de leur activité vers une orientation lucrative). Les unions de personnes à caractère non lucratif ont pour seules obligations l'émission, le dépôt et l'enregistrement des éléments comptables. L'État peut financer des actions ponctuelles et ciblées mais non des contributions annuelles au titre du fonctionnement régulier des associations.
- En Espagne, on observe de nombreux cas de collaboration entre associations et administrations publiques, notamment en ce qui concerne les syndicats, l'aide sociale, l'humanitaire, les confessions religieuses. La CONGDE, organisme regroupant les principales ONG de développement présentes dans le pays, travaille ainsi en coopération avec le ministère des Affaires étrangères. Cette collaboration est encouragée par la loi organique de 2002, qui prévoit l'octroi de subventions et la

- signature d'accords de collaboration. Les fonds accordés aux associations font l'objet de contrôles.
- En Italie, le ministère du Travail finance parfois des projets associatifs dans le secteur social. Le ministre des Affaires étrangères accorde son agrément à une centaine d'ONG qui peuvent bénéficier de subventions de sa part. Les ONG sont par ailleurs représentées au comité consultatif pour la coopération et le développement, instance présidée par le ministre. L'État exerce un contrôle des dépenses des associations ayant obtenu la reconnaissance de la personnalité juridique. Enfin un régime de « reconnaissance de la compétence des organisations non gouvernementales » existe depuis 1987 et est géré par une Commission des ONG.
  - Au Royaume-Uni, il existe un Bureau du tiers secteur, intégré au *Cabinet Office*, qui met en œuvre la politique gouvernementale d'encouragement et de développement du monde associatif. Des contrôles poussés peuvent s'exercer sur les *charities* afin de vérifier l'utilisation des subventions qui leur sont accordées par l'État. Les membres de la *Charity Commission* sont autorisés à séjourner pendant un temps relativement long (6 mois) dans une association pour observer sa manière de travailler. Le gouvernement britannique a mis en place en 2004 une politique plus favorable à la délivrance de services publics par le secteur associatif. Les fonds d'investissements créés par le gouvernement et cogérés avec le secteur (*FutureBuildersFund*) ont été mis en place.
  - Au Canada, les associations sont très actives au Canada et travaillent de plus en plus en collaboration avec l'État, en particulier dans le domaine de la politique étrangère. Depuis de nombreuses années, l'État canadien pilote de nombreuses réflexions, consultations et débats sur les rapports entre les associations et les puissances publiques, visant à terme à simplifier et harmoniser le régime juridique des organismes à but non lucratif.
  - Aux États-Unis, les États et l'État fédéral entretiennent des relations de partenariat étroites avec les NPO tout en exerçant sur elles un certain contrôle. Les autorités publiques peuvent créer directement des NPO pour mettre en œuvre certaines politiques. Si l'État verse des subventions aux NPO, la plupart des associations demeurent toutefois majoritairement financées par des contributions privées. Le gouvernement a largement recours aux associations dans le domaine international et d'aide au développement. Les financements publics aux associations sont effectués sur une base contractuelle qui amène les NPO à se conformer à un ensemble de règles. L'administration qui distribue rarement ces financements en une seule fois et peut en interrompre le versement à tout moment.

Enfin, quelques mesures, de par leur originalité, méritent également d'être signalées. On citera parmi celles-ci, et en premier lieu, la Charity Commission qui mériterait un examen attentif de son mode de fonctionnement, notamment l'immersion pendant plusieurs mois de ses agents au sein des associations contrôlées.

Par ailleurs, il convient de signaler qu'en Finlande, l'État peut subventionner des associations (même si cela reste rare) par des fonds provenant de deux principales sources : les gains de la loterie nationale destinés aux associations sportives, culturelles ou éducatives, administrés par le ministère de l'Éducation nationale ; et les revenus des « machines à sous » administrés par le ministère des Affaires sociales et de la Santé.

On s'intéressera par ailleurs aux critères retenus par l'administration fiscale suédoise pour déterminer, chaque année (à la réception des déclarations d'impôts et du rapport d'activité), le caractère non commercial et d'intérêt social de l'association : l'inscription dans les statuts de la recherche de l'intérêt général (religieux, social, politique, culturel ou sportif) ; le caractère non professionnel de la gestion assurée par des personnes non rémunérées ; le critère de 80 à 85 % des activités exercées en lien direct avec le but d'utilité publique poursuivi au principal ; celui de l'affectation d'au moins 80 % des ressources collectées, dans les cinq ans, à l'accomplissement de l'objectif d'intérêt général ; l'ouverture de l'association à toute personne désireuse de contribuer à ce dernier.

Enfin, le système de registre d'Alsace Moselle permet une actualisation des statistiques sur les associations encore en activité puisque les associations n'ayant pas eu d'activité ou n'ayant plus de direction depuis cinq ans sont déclarées mortes.

# SOMMAIRE

---

LETTRE DE MISSION .....	2
REMERCIEMENTS .....	4
AVERTISSEMENT .....	5
<b>EN GUISE D'INTRODUCTION, UNE IMPORTANCE MECONNUE .....</b>	<b>6</b>
<b>PREMIERE PARTIE : DES RELATIONS COMPLEXES.....</b>	<b>8</b>
<b>DEUXIÈME PARTIE : LES CONDITIONS D'UN DIALOGUE AMÉLIORÉ .</b>	<b>15</b>
1- CONNAISSANCE.....	16
2- CONFIANCE .....	18
3- RENCONTRE .....	20
4- RECONNAISSANCE .....	23
<b>TROISIÈME PARTIE : ETUDES SECTORIELLES LES VOIES D'UN PARTENARIAT RENFORCE.....</b>	<b>25</b>
1- POUR UNE CLARIFICATION DES CONDITIONS DE RECONNAISSANCE DES ASSOCIATIONS PAR LA PUISSANCE PUBLIQUE .....	26
2- POUR UN PARTENARIAT FINANCIER PLUS CLAIR ET PLUS EFFICACE .....	34
3- LES ENTREPRISES ASSOCIATIVES.....	44
4- LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE .....	49
<b>ANNEXES .....</b>	<b>56</b>