

N° 1134

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1^{er} octobre 2008

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES,
FAMILIALES ET SOCIALES

En conclusion des travaux de la mission
sur la gouvernance et le financement des structures associatives

ET PRÉSENTÉ
PAR M. PIERRE MORANGE,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.- LE MONDE ASSOCIATIF : CRISE OU MUTATION ?	15
A. UN RÔLE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL LARGEMENT SOUS-ESTIMÉ PAR LES POUVOIRS PUBLICS	15
1. Une extraordinaire extension des domaines d'intervention, doublée d'une extrême hétérogénéité des structures : la galaxie associative	15
<i>a) Une incroyable vitalité marquée par la création de près de 63 000 associations par an</i>	15
<i>b) La vitalité associative a pour pendant l'extraordinaire extension de ses domaines d'intervention.</i>	17
<i>c) La diversité des structures associatives est frappante</i>	18
2. Un poids économique considérable : un changement identitaire pour les associations ?.....	22
3. « <i>Substituer à l'égoïsme individuel la loi féconde de la fraternité</i> » : un rôle social évident	28
B. DES RELATIONS AMBIVALENTES AVEC LES POUVOIRS PUBLICS : LES ASSOCIATIONS EN MAL DE RECONNAISSANCE	30
1. Une place grandissante dans l'action publique	30
<i>a) Un rôle d'expertise et de veille auprès des pouvoirs publics</i>	30
<i>b) Un partenaire indispensable dans la mise en œuvre de nombreuses politiques publiques</i>	31
2. Une institutionnalisation et une rationalisation croissantes des relations avec les pouvoirs publics	33
<i>a) Une institutionnalisation du dialogue entre pouvoirs publics et associations</i>	33
<i>b) Une rationalisation des relations contractuelles avec les associations</i>	34
3. ... mais des progrès à accomplir	34
<i>a) Une méconnaissance du secteur qui alimente des polémiques inutiles</i>	34
<i>b) Un espace de représentation et de dialogue encore fragile</i>	36
<i>c) Des relations contractuelles perfectibles</i>	37

C. DES MUTATIONS MAJEURES QUI APPELLENT UNE MODERNISATION DU CADRE JURIDIQUE ET FINANCIER DU SECTEUR	38
1. Le contexte du droit européen : menace ou opportunité ?.....	39
a) <i>Le contexte du droit européen</i>	39
b) <i>L'occasion de réformer les modes de reconnaissance et les relations contractuelles entre associations et administration ?</i>	41
2. L'engagement associatif : un des principaux défis des années à venir	43
a) <i>Les bénévoles : une richesse insuffisamment valorisée</i>	43
b) <i>Les volontaires : une multiplicité de dispositifs peu évalués</i>	47
c) <i>L'emploi associatif : un enjeu déterminant pour le secteur associatif</i>	48
3. Le financement : instabilité et concurrence	53
a) <i>Les conséquences désastreuses des aléas budgétaires et des retards de versement : l'État doit prendre ses responsabilités</i>	53
b) <i>Financement privé : malgré des progrès notables la France accuse en la matière un certain retard</i>	56
4. La transparence et la gouvernance: des exigences croissantes qui pèsent sur les associations.....	60
II.- LA NÉCESSITÉ D'UN NOUVEAU CONTRAT ENTRE ASSOCIATIONS ET POUVOIRS PUBLICS : POUR DES ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES	65
A. UN PRÉALABLE NÉCESSAIRE : CONNAÎTRE ET RECONNAÎTRE LE SECTEUR.....	65
1. Mieux connaître le paysage associatif	65
a) <i>Tenir un véritable registre des associations</i>	65
b) <i>Disposer de données chiffrées fiables</i>	67
c) <i>Assurer au Parlement une information digne de ce nom en révisant le « jaune budgétaire »</i>	68
2. Mieux reconnaître les associations en créant les conditions d'un véritable dialogue civil	69
a) <i>Pour une représentation des associations dans les principaux organes de concertation à la hauteur de leur poids économique et social</i>	70
b) <i>Pour la transformation du Conseil national de la vie associative en un véritable organe d'expertise</i>	71
c) <i>Pour une meilleure organisation de l'administration au niveau national et local</i>	72
d) <i>Pour la tenue régulière d'une Conférence de la vie associative au niveau national et local et l'évaluation de la Charte d'engagements réciproques</i>	74
e) <i>Pour un paysage associatif structuré par un encouragement des associations à se coordonner</i>	75
B. UNE URGENCE DANS LE CONTEXTE EUROPÉEN : RÉNOVER LES MODES DE RECONNAISSANCE ET SÉCURISER L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE DES ASSOCIATIONS	76

1. Une question urgente : l'impact de la directive « services » sur l'action associative.....	76
a) <i>Au niveau national, anticiper les conséquences de la transposition de la directive « services ».....</i>	76
b) <i>Au niveau européen, relancer le projet d'une directive sur les SSIG et profiter de la présidence française pour inscrire la question à l'ordre du jour du Conseil.....</i>	77
c) <i>De l'utilité d'un statut associatif européen à terme.....</i>	78
2. La directive « services » : une occasion à saisir pour simplifier les modes de reconnaissance et les relations contractuelles entre pouvoirs publics et associations.....	79
a) <i>La réforme des modes de reconnaissance : trois niveaux de reconnaissance auxquels seraient attachés différents droits et devoirs.....</i>	80
b) <i>Les associations engagées dans une mission de service public : une situation spécifique.....</i>	81
c) <i>Les associations agrémentées : pour une refonte complète du système.....</i>	82
d) <i>Les associations para-administratives : trouver une solution juridique innovante.....</i>	83
C. SOUTENIR LES DEUX PILIERS DU MONDE ASSOCIATIF : FINANCEMENT ET ENGAGEMENT.....	84
1. Stabiliser le financement des associations : le nerf de la guerre.....	84
a) <i>Financement public : la nécessité d'une stabilité des moyens, d'une gestion pluriannuelle des dépenses et d'une mobilisation des acteurs.....</i>	84
b) <i>Financement privé : renforcer la confiance des donateurs et médiatiser les dispositifs existants.....</i>	89
2. Encourager l'engagement associatif : un réel défi dans les années à venir.....	92
a) <i>Le bénévolat : renouveler, accompagner, former, valoriser.....</i>	92
b) <i>Le volontariat : un nécessaire effort de clarification juridique et de rationalisation des différents dispositifs.....</i>	96
c) <i>L'emploi associatif : simplifier les dispositifs de contrats aidés.....</i>	96
D. ENCOURAGER LE CONTRÔLE INTERNE, SIMPLIFIER LES CONTRÔLES EXTERNES ET PROMOUVOIR L'ÉVALUATION : VERS UNE RÉVOLUTION CULTURELLE ?.....	98
1. Une nécessaire amélioration du contrôle interne et de la gouvernance associative : des efforts à poursuivre.....	98
a) <i>Améliorer la gouvernance interne des associations et mettre au point un « code de bonne gouvernance ».....</i>	98
b) <i>Élargir les compétences des commissaires aux comptes.....</i>	99
c) <i>Encourager le contrôle par les pairs.....</i>	100
2. S'appuyer sur une information de qualité : information financière claire et bilans d'activité.....	101

a) <i>Simplifier et clarifier le compte d'emploi afin de connaître l'usage qui est fait des fonds</i>	101
b) <i>Étendre l'usage des comptes d'emploi des ressources</i>	102
c) <i>Créer un portail exposant en un tableau synthétique les comptes des associations et les comptes-rendus d'activité</i>	103
3. <i>Des contrôles externes plus simples et plus efficaces : scenarii possibles pour une remise à plat du système</i>	103
a) <i>Simplifier et graduer les contrôles exercés sur les associations</i>	104
b) <i>Donner davantage de moyens aux corps de contrôle</i>	105
c) <i>L'exemple de la Charity commission britannique</i>	106
4. <i>La lente marche vers l'évaluation : à quand une révolution culturelle ?</i>	107
a) <i>Une problématique émergente en France : contexte de la LOLF, dispositions législatives et initiatives associatives</i>	107
b) <i>Des obstacles à surmonter : manque de moyens de l'administration et blocages culturels</i>	108
c) <i>La définition d'indicateurs pertinents : une réelle attente de la part des associations</i>	109
d) <i>La pratique de certains secteurs : des exemples à suivre</i>	111
e) <i>« Pourquoi et comment évaluer ? » : une question à inscrire au programme de la prochaine Conférence nationale de la vie associative</i>	112
TRAVAUX DE LA COMMISSION	113
ANNEXE 1 : COMPOSITION DE LA MISSION D'INFORMATION	125
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	127
ANNEXE 3 : TEXTES LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES SUR LA TRANSPARENCE ASSOCIATIVE (LISTE NON EXHAUSTIVE)	135
ANNEXE 4 : RÉDUCTIONS D'IMPÔTS ACCORDÉES AU TITRE D'UN DON – 2006	144
ANNEXE 5 : EXONÉRATIONS D'IMPÔT ACCORDÉES AU TITRE D'UNE LIBÉRALITÉ – 2006	145
ANNEXE 6 : QUELQUES EXEMPLES ÉTRANGERS	147
ANNEXE 7 : BIBLIOGRAPHIE	185
ANNEXE 8 : LISTE DES SIGLES UTILISÉS	189

INTRODUCTION

– Constat : le succès de la loi de 1901 provoque paradoxalement des questionnements identitaires au sein du monde associatif

Les associations interviennent dans un champ de plus en plus vaste, aux côtés de l'État et des entreprises à but lucratif. Elles se voient confier des pans entiers de certaines politiques publiques, tout en conservant leur caractère d'organisations privées. Elles peuvent développer une activité économique sans pour autant obéir à la logique du secteur marchand concurrentiel. En leur sein collaborent à la fois des bénévoles et des salariés.

La loi de 1901, sans que son contenu ait changé en un siècle, a accompagné avec succès un formidable développement de la vie associative. Mais le succès de la formule associative crée paradoxalement un questionnement identitaire.

Faut-il y voir un manque d'homogénéité du secteur ou, pire, le signe d'un dévoiement de la loi de 1901 ? N'est-ce pas au contraire l'effet de sa plasticité et d'une profonde vitalité du monde associatif ? Comme le soulignait François Bloch-Lainé, « *les principales caractéristiques du monde associatif sont faites, intrinsèquement, d'éléments contradictoires.* »

Il faut donc moins chercher à ramener le fait associatif à une pureté qu'il n'a jamais eue que vouloir garantir l'efficacité de l'action associative, garder intact son esprit, et s'assurer qu'un fonctionnement démocratique et une bonne utilisation des fonds maintiennent la confiance que jusqu'ici les pouvoirs publics et les Français ont accordée aux associations.

– Objectifs de la mission

Il est évident que les problématiques qui touchent les petites associations de bénévoles et les grandes associations employeurs sont radicalement différentes. De même, chaque secteur a ses spécificités. Il faut donc veiller à apporter des réponses adaptées aux différents acteurs du monde associatif.

Le propos de la mission n'est pas de soumettre les petites associations à des obligations et contrôles excessivement lourds qui nuiraient à la vitalité du secteur mais de trouver un mode de régulation gradué et adapté aux différentes structures.

L'objectif de la mission est de définir ce qu'associations et pouvoirs publics pensent se devoir mutuellement, dans l'intérêt des bénéficiaires de l'action associative.

Mais cet objectif ne vaudra que ce que vaudront la précision des engagements concrets mis à la charge des deux parties. Simplification et responsabilité sont les principes fondamentaux des conclusions de la mission.

Celles-ci s'ordonnent autour de quatre objectifs principaux :

– **connaître et reconnaître** : aucune politique publique relative au secteur associatif ne pourra être efficace sans une amélioration de la connaissance du secteur et sans une refonte de l'architecture institutionnelle assurant aujourd'hui le dialogue entre associations et pouvoirs publics ;

– **sécuriser le cadre juridique** : cela suppose de refondre entièrement les modes de reconnaissance afin de sécuriser l'environnement juridique des associations dans le contexte du droit européen ;

– **soutenir et accompagner** : dans cet esprit, il faut stabiliser le financement public, encourager le financement privé et soutenir l'engagement associatif, c'est-à-dire, par des mesures simples, répondre aux préoccupations concrètes des associations, aux principaux défis posés par la vitalité du secteur associatif et à la concurrence qu'elle implique ;

– **mieux contrôler et mieux évaluer** : il faut pour cela adosser les modes de reconnaissance à des contrôles simplifiés et proportionnés, doublés d'une réelle évaluation, et s'appuyer sur un référentiel commun de bonne gouvernance.

Six mois de travaux et l'organisation de nombreuses auditions ont permis à la mission d'aboutir à des propositions pragmatiques et consensuelles.

La Conférence nationale de la vie associative, qui aura lieu du 8 au 12 décembre 2008, fournira l'occasion à tous les acteurs, administration, associations, experts, mais aussi collectivités territoriales, de mener une réflexion concertée sur les sujets qui requièrent un certain approfondissement.

RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS DE LA MISSION

MIEUX CONNAÎTRE LE PAYSAGE ASSOCIATIF	
Une politique publique efficace en faveur des associations ne peut faire l'économie d'une réelle connaissance du secteur.	
1.	Faire du « <u>jaune</u> » <u>budgétaire</u> sur les associations un document lisible et utilisable, offrant une vision claire et exhaustive du montant des subventions accordées par l'État ainsi que des dépenses fiscales en faveur du secteur associatif.
2.	<u>Disposer de chiffres fiables</u> : <ul style="list-style-type: none">– créer une base de données des associations (finalisation du fichier Waldec) ;– mettre en place et assurer le suivi annuel d'un panel d'associations.
3.	<u>Mobiliser la statistique publique</u> en créant un compte satellite des instituts sans but lucratif (ISBL) et créer une unité en charge des organismes non marchands à la direction générale de l'INSEE.
MIEUX DIALOGUER AVEC LES ASSOCIATIONS	
Il faut donner aux associations une place dans les organes de consultation à la hauteur de leur poids économique et social et réviser des modalités de dialogue devenues obsolètes.	
4.	<u>S'appuyer sur un véritable organe d'expertise grâce à un Conseil national de la vie associative (CNVA) rénové</u> : <ul style="list-style-type: none">– réviser la composition du CNVA pour en faire une structure plus légère composée de représentants du milieu associatif, d'experts et de représentants de l'administration et des collectivités locales ;– redéfinir ses fonctions, notamment d'observation du secteur associatif et d'expertise (certification, labellisation, référentiels d'évaluation) et renforcer son statut ;– renforcer ses moyens.
5.	<u>Donner aux associations les moyens de se faire entendre</u> en renforçant leur représentation au sein du Conseil économique et social et en élargissant le congé de représentation.
6.	<u>Faire de l'État un véritable interlocuteur</u> : <ul style="list-style-type: none">– au niveau national, dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), créer une structure interministérielle – délégation ou comité – rattachée au Premier ministre, et chargée d'assurer le pilotage de la politique associative ;– au niveau local, rationaliser les dispositifs d'accompagnement et coordonner les différents interlocuteurs ; inscrire la question des conséquences de la décentralisation sur le monde associatif au programme de la prochaine Conférence nationale de la vie associative.

7.	<p><u>Fixer des rendez-vous réguliers :</u></p> <ul style="list-style-type: none">– tenir tous les trois ans une Conférence nationale de la vie associative, afin de définir les principaux objectifs de la politique associative et de déterminer les moyens qui lui sont alloués, et encourager la tenue de conférences régionales de la vie associative ;– à l’issue de la prochaine Conférence nationale de la vie associative, remettre un rapport au Parlement sur l’application de la Charte nationale d’engagements réciproques.
<p>SÉCURISER LE CADRE JURIDIQUE ET RÉNOVER LES MODES DE RECONNAISSANCE DES ASSOCIATIONS À LA FAVEUR DE LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE « SERVICES »</p> <p>Les acteurs associatifs auditionnés par la mission, lui ont fait part de leur inquiétude quant aux conséquences potentielles de la directive dite « services » sur leur mode de fonctionnement et leur financement. Il convient donc d’anticiper. La transposition de la directive services est également l’occasion de simplifier les procédures et de procéder à une refonte complète des modes de reconnaissance.</p>	
8.	<p><u>Au niveau national :</u></p> <ul style="list-style-type: none">– anticiper les conséquences de la transposition de la directive « services » sur le secteur associatif, en dressant l’inventaire des associations potentiellement concernées.– en fonction des conclusions rendues par le groupe de travail présidé par M. Michel Thierry, revoir les modes de reconnaissance des associations afin de préserver celles qui œuvrent au service de l’intérêt général (aides aux personnes âgées, aide aux familles, aide à l’enfance, logement, <i>etc.</i>).
9.	<p><u>Au niveau européen :</u></p> <ul style="list-style-type: none">– profiter de la présidence française de l’Union européenne pour adopter un agenda européen en matière de services sociaux d’intérêt général (SSIG), en inscrivant la question à l’ordre du jour du Conseil européen de décembre 2008 et relancer le dialogue européen en la matière à la faveur du forum sur les SSIG qui aura lieu en France en octobre 2008 ;– obtenir l’inscription du projet de statut associatif au prochain programme de la Commission européenne, tout en faisant valoir auprès de nos partenaires européens que ce statut n’a pas vocation à se substituer aux statuts nationaux.
10.	<p><u>Saisir cette occasion pour revoir les modes de reconnaissance des associations :</u></p> <ul style="list-style-type: none">– mettre en place trois niveaux de reconnaissance correspondant à des droits et devoirs proportionnés (associations déclarées, associations reconnues d’utilité sociale, associations reconnues d’utilité publique) ;– remettre à plat le système des agréments.

11.	<p><u>Accorder une attention particulière aux associations participant à la mise en œuvre d'un service public :</u></p> <ul style="list-style-type: none">– formaliser, à l'image du gouvernement britannique, un partenariat avec les associations qui mettent en œuvre un service public et réfléchir aux champs de définition de la subvention, de la délégation de service public et des marchés publics dans le cadre des débats sur les SSIG ;– transformer, au-delà de 75 % de financement public, les associations en établissements publics, sur le modèle des établissements publics de coopération culturelle (EPCC).
<p>FINANCEMENT ET ENGAGEMENT : SOUTENIR LES DEUX PILIERS DE LA VIE ASSOCIATIVE</p> <p>Deux sujets cités de façon récurrente par les associations auditionnées : le nécessaire encouragement de l'engagement et les tensions financières principalement liées à la concurrence accrue au sein du monde associatif.</p>	
12.	<p><u>Mieux organiser le financement public : stabilité, gestion pluriannuelle et engagement des acteurs :</u></p> <ul style="list-style-type: none">– abaisser le seuil de subvention à partir duquel les contrats d'objectifs doivent être signés ;– généraliser, y compris aux collectivités territoriales, le dossier unique de financement et mettre en place des guichets uniques de demande de financement ;– améliorer les délais de versement de subvention ;– mener une réflexion sur le niveau adapté de versement de subventions ;– développer les avances sur versement de subvention, les systèmes de garantie et de prêts bancaires et soutenir la constitution de centres de ressources au sein des regroupements associatifs.
13.	<p><u>Stimuler le financement privé : des outils à promouvoir :</u></p> <ul style="list-style-type: none">– encourager la création des fondations ;– promouvoir les dons privés (mieux informer les particuliers et les entreprises en déclarant en 2009 la générosité « Grande cause nationale » ; réfléchir à la mise en place de l'équivalent du <i>Payroll Giving Scheme</i> britannique ; encourager, en les contrôlant, les systèmes de labellisation) ;– développer des modes de financement innovants en éditant un guide sur les outils financiers (épargne solidaire, fonds d'amorçage pour les petits projets associatifs, modalités d'accès aux prêts bancaires).

14.	<u>Encourager le bénévolat</u> : <ul style="list-style-type: none">– former : augmenter les crédits du Conseil du développement de la vie associative (CDVA) et décentraliser l’attribution des fonds ; mettre en place un tronc commun de formation des bénévoles ;– promouvoir le bénévolat de tous : développer le bénévolat de compétence ; favoriser l’engagement des seniors ; permettre le bénévolat des personnes sans emploi ; valoriser l’engagement associatif dans le cursus secondaire et supérieur ;– valoriser : promouvoir et faire le bilan de la validation d’acquis de l’expérience pour les bénévoles ; mettre en place le livret d’épargne civique ;– reconnaître le bénévolat comme une contribution au co-financement de projet.
15.	Clarifier la nature du statut de volontaire et remettre à plat le système par le vote d’ <u>une loi cadre sur le volontariat</u> .
16.	Examiner la question des <u>emplois aidés</u> dans le secteur associatif, dans la perspective de leur réforme par la loi relative à la généralisation du revenu de solidarité active et à la réforme des politiques d’insertion de septembre 2008.
ENCOURAGER LE CONTRÔLE INTERNE, SIMPLIFIER LES CONTRÔLES EXTERNES ET PROMOUVOIR L’ÉVALUATION L’amélioration des contrôles sur les associations passe moins par la création de nouveaux dispositifs que par l’application efficace et la rationalisation des dispositifs existants, l’amélioration des informations produites par les associations, la promotion de la gouvernance et l’encouragement du contrôle <i>a posteriori</i> et de l’évaluation.	
17.	<u>Encourager le contrôle interne</u> : <ul style="list-style-type: none">– publier un « code de bonne gouvernance » à destination des associations, rédigé avec l’appui du secteur associatif et de l’administration, par exemple au sein du Conseil national de la vie associative (CNVA), à partir des pratiques déjà mises en œuvre ;– élargir les compétences des commissaires aux comptes, abaisser la durée de leur mandat et créer un co-commissariat aux comptes pour les associations dont le budget dépasse un seuil fixé par décret ;– encourager le contrôle par les pairs et mettre en place, à terme, un « label » de bonne gouvernance, mis au point au sein du CNVA et contrôlé par des organismes agréments par ce dernier

18.	<p><u>Améliorer la qualité de l'information fournie par les associations :</u></p> <ul style="list-style-type: none">– mettre en place une présentation normée du compte d'emploi annuel des ressources afin d'avoir une vision claire de l'utilisation des fonds ;– prendre les décrets d'application de l'ordonnance de 2005 qui prévoit la publicité des comptes annuels des associations dont les subventions dépassent 153 000 euros et des associations bénéficiant de dons ouvrant droit à des avantages fiscaux excédant 153 000 euros ;– publier, en annexe, des comptes annuels, un rapport complet (finances et activité) comprenant notamment un compte d'emploi des ressources, sur le modèle de celui des associations faisant appel à la générosité du public ;– mettre en place un site public regroupant ces informations selon une présentation lisible et unifiée.
19.	<p><u>Simplifier les contrôles externes</u></p> <ul style="list-style-type: none">– dans le cadre de la réforme des modes de reconnaissance, mettre en place des contrôles gradués et simplifiés (dématérialisation des procédures, mise en place de tableaux de suivi des financements lisibles) ;– accorder d'avantage de moyens aux corps de contrôle.
20.	<p><u>Développer l'évaluation :</u></p> <ul style="list-style-type: none">– faire des contrats d'objectifs pluri annuels de réels instruments d'évaluation et sensibiliser les membres de l'administration aux problèmes de l'évaluation ;– inclure dans le programme de travail du Conseil national de la vie associative (CNVA) la question de l'évaluation, afin de recenser les pratiques existantes, définir les objectifs par secteurs et diffuser les bonnes pratiques ;– établir, par secteur, une batterie d'indicateurs consensuels à partir desquels l'efficacité de l'action associative pourra être évaluée ;– inscrire la question à l'ordre du jour de la prochaine Conférence nationale de la vie associative.

Propositions de sujets à inscrire au programme de la prochaine Conférence nationale de la vie associative

- la réforme des modes de reconnaissance et des relations contractuelles à l'aune de la transposition de la directive « services » ;
- l'impact de la décentralisation sur le fonctionnement et le financement des associations ;
- la question de l'évaluation ;
- la rationalisation et la simplification des contrôles : simplification administrative, amélioration des documents, procédures dématérialisées ;
- emploi, volontariat, bénévolat : quelle articulation ?

I.- LE MONDE ASSOCIATIF : CRISE OU MUTATION ?

A. UN RÔLE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL LARGEMENT SOUS-ESTIMÉ PAR LES POUVOIRS PUBLICS

Il n'est pas inutile de dresser au préalable un rapide tableau du monde associatif, tant les polémiques sont fréquentes aussi bien sur le nombre exact des associations que sur leur poids économique, ou encore la nature de leur financement ⁽¹⁾.

Que révèle cette première analyse ?

– le poids économique et social du monde associatif est considérable. Il appelle une réelle attention des pouvoirs publics ;

– l'extension de son champ d'action et la diversité de ses composantes rendent difficile toute politique globale en la matière ;

– les mouvements contradictoires qui animent le secteur, entre privé et public, entre logique marchande et recherche de l'intérêt général, ne sont pas sans créer des frictions et autres questionnements identitaires.

1. Une extraordinaire extension des domaines d'intervention, doublée d'une extrême hétérogénéité des structures : la galaxie associative

a) Une incroyable vitalité marquée par la création de près de 63 000 associations par an

Selon l'enquête récente de Mme Viviane Tchernonog, le nombre d'associations serait passé en six ans de 880 000 à 1 100 000 (entre 1999 et 2005), soit une croissance de 25 % par an en moyenne ou 37 000 associations supplémentaires. La comptabilisation des associations enregistrées par le ministère de l'intérieur fait monter cette moyenne à 63 000 créations annuelles, chiffre qui témoigne de l'incroyable vitalité du monde associatif.

Parmi les secteurs les plus actifs, citons les associations humanitaires et caritatives, dont le nombre croît de 9 % en moyenne chaque année, mais qui ne représentent encore qu'une part limitée du monde associatif (3,7 %), celui de la défense des intérêts économiques, qui compte encore peu d'associations (moins de 3,7 % du total) et dont la croissance annuelle est de 12 %. Viennent ensuite l'action sociale, le sport et la culture, avec un taux de croissance annuelle de 6 %. Ce sont les secteurs qui, compte tenu de leur poids important au sein du monde associatif, expliquent en grande partie son essor ces dernières années.

(1) Pour une étude approfondie du secteur et des éléments chiffrés, on pourra utilement se reporter à l'excellente étude réalisée par Mme Viviane Tchernonog au Centre économique de la Sorbonne (CNRS/Paris 1) d'où sont tirés les chiffres les plus récents cités dans le rapport.

Évolution annuelle moyenne durant les six dernières années du nombre d'associations selon le secteur d'activité principal et l'existence d'emploi salarié dans l'association

	Évolution annuelle moyenne du nombre d'associations sans salarié	Évolution annuelle moyenne du nombre d'associations employeurs	Évolution annuelle moyenne du nombre total d'associations
Action caritative et humanitaire	7,9 %	15,5 %	8,7 %
Action sociale/santé	4,8 %	8,4 %	5,7 %
Défense des droits et des intérêts	3,5 %	-4,8 %	3,0 %
Éducation, formation, insertion	-3,8 %	0,0 %	-2,7 %
Sports	6,1 %	4,9 %	5,9 %
Culture	5,2 %	4,3 %	5,1 %
Loisirs	2,3 %	-4,4 %	1,5 %
Défense des intérêts économiques	12,4 %	11,5 %	12,1 %
Autres	29,6 %	-6,7 %	18,5 %
Ensemble	4,4 %	3,1 %	4,2 %

Source : Viviane Tchernonog – *Le paysage associatif français – Mesures et évolutions*. Dalloz Juris associations - décembre 2007

Il faut mentionner cependant que 9 % des associations disparaissent peu après leur naissance. Ce phénomène est particulièrement fréquent dans les deux ans qui suivent leur création.

Le monde associatif se caractérise donc par un grand dynamisme, que vient toutefois nuancer une forte mortalité des jeunes associations, mais qui place la France parmi les pays européens dont le secteur associatif est le plus vivant.

Les secteurs associatifs et leurs relations avec l'État dans l'Europe des 27

	Allemagne	Autriche	Belgique	France ³¹	Pays-Bas
Population	82 millions	8,3 millions	10,5 millions	63 millions	16,3 millions
Nombre d'associations³²	553 500	107 000	90 000	1 100 000	9 000
Ressources³³	Public : 64 %	Public 50 %	Public : 77 %	Public : 34,3 % ³⁴	Public : 59 %
	Dons et mécénat : 3 %	Dons et mécénat : 6 %	Dons et mécénat : 5 %	Dons et mécénat : 4,9 %	Dons et mécénat : 2 %
	Recettes d'activité et cotisations : 32 %	Recettes d'activité et cotisations : 43 %	Recettes d'activité et cotisations : 19 %	Recettes d'activité et cotisations : 60,8 %	Recettes d'activité et cotisations : 39 %
Bénévolat	22 000 000 (34 % de la population) ³⁵	550 000 ³⁶	809 000 ³⁷	14 000 000	43 %
Emploi salarié³⁹	1 120 000		500 000	1 900 000	669 000 (12,9 % des emplois salariés non agricoles)

Source : Étude CPCA, mai 2008.

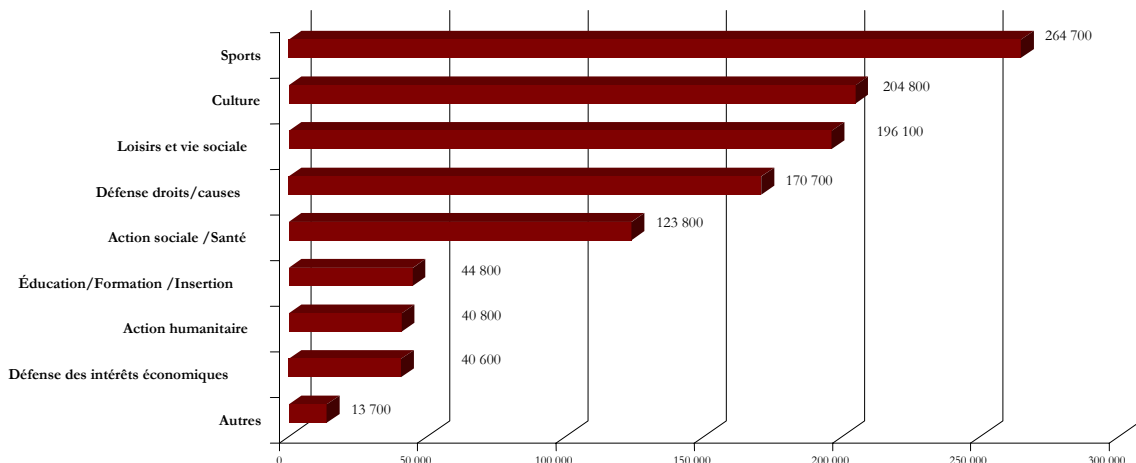
b) La vitalité associative a pour pendant l'extraordinaire extension de ses domaines d'intervention.

L'évolution des créations d'associations par secteur offre un reflet fidèle des **préoccupations dominantes de chaque époque et explique l'incroyable hétérogénéité de leur champ d'action.**

Dans les premières années du XX^{ème} siècle, la plupart des activités caritatives confessionnelles vont adopter le statut d'absolue liberté que leur offre la loi de 1901. Les hospices, maisons de retraite, hôpitaux, centres familiaux, patronages prennent la forme d'associations. C'est la première vague associative. Viennent ensuite à partir des années 1930 les associations de loisirs, d'éducation populaire et de tourisme social dont le développement semble accompagner avec une intensité égale l'ensemble du XX^{ème} siècle. Les associations sportives comptent également parmi les plus anciennes. La fin de la seconde guerre mondiale voit apparaître en nombre les associations sanitaires et sociales, comme en témoigne la création en 1947 de l'UNIOSS (Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux). Les années plus récentes sont marquées par l'essor des associations orientées vers la formation et l'insertion économique. La dernière vague de création d'associations, la plus importante en nombre – on voit en effet passer le nombre de déclarations annuelles en préfecture de 20 000 en 1975 à 60 000 en 1990 – intervient à partir des années 1970 et voit émerger de nouveaux domaines (environnement, défense des femmes, comités de quartier, lutte contre le racisme, humanitaire, solidarité ou encore lutte contre le sida).

Aujourd'hui, le monde associatif est constitué à 60 % par des associations sportives, récréatives et culturelles. Les associations de type militant (opinion, défense des droits, défense des consommateurs, de l'environnement...) représentent 15,5 % du nombre total. Les associations d'action sociale et de santé représentent quant à elles 11,3 % des associations.

Nombre d'associations selon les secteurs d'activité



Source : Viviane Tchernonog – *Le paysage associatif français – Mesures et évolutions*. Dalloz Juris associations – décembre 2007.

L'extension du champ d'intervention des associations ne va pas sans poser le problème de l'articulation de leur action avec celle des pouvoirs publics mais aussi de leur « concurrence » avec le secteur économique à but lucratif, sujets qui seront abordés plus loin dans le rapport. D'aucuns y décèlent le symptôme d'une crise du monde associatif et en appellent à un toilettage de la loi de 1901.

Ne faut-il pas au contraire y voir le signe d'une « société laissant à l'individu un espace libre significatif, permettant une invention de soi »⁽¹⁾ mais surtout l'effet d'un outil juridique d'une grande souplesse, institué par une loi d'inspiration profondément libérale dont il faut préserver l'esprit ?

Le rapporteur considère que l'équilibre juridique dégagé par la loi de 1901 est globalement satisfaisant et que la résolution des problèmes qui se posent aux associations et aux pouvoirs publics passe davantage par des solutions pragmatiques que par une révision législative.

c) La diversité des structures associatives est frappante

En effet quoi de commun entre une association de chasse, une association de quartier, la Ligue contre le cancer, un théâtre, une halte garderie, un centre social, sinon le cadre défini par la loi de 1901 ?

(1) Henri Noguès in *Le paysage associatif français, Mesures et évolutions*, 2007.

Parmi les diverses typologies possibles, l'étude dirigée par Mme Viviane Tchernonog a choisi de classer les associations en fonction de leur logique de fonctionnement. On distingue ainsi :

– **Les associations dont le projet est articulé à l'action publique** : représentant 15 % du monde associatif, elles réalisent 83 % de son budget cumulé. Elles concentrent tous les emplois, gèrent souvent des budgets considérables et font l'objet d'une reconnaissance particulière de la part des pouvoirs publics. Parmi elles, on compte les établissements sanitaires et sociaux financés par les organismes de la Sécurité sociale, les conseils généraux et l'État tels que des CAT, des hôpitaux, des services d'aide à domicile, des centres d'accueil pour les personnes âgées, des colonies et des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), des foyers de jeunes travailleurs. Peuvent être classées dans cette catégorie les associations culturelles qui gèrent un théâtre, une salle de spectacle ou encore une bibliothèque, mais également les associations qui gèrent des équipements sportifs.

Taux d'associations employeurs selon le secteur d'activité

	Associations sans salarié	Associations employeurs	Total
Non-réponse	85,2 %	16,7 %	100,0 %
Action humanitaire	86,2 %	13,8 %	100,0 %
Action sociale	50,7 %	49,5 %	100,0 %
Santé	88,2 %	11,8 %	100,0 %
Défense des droits et des causes	95,7 %	4,4 %	100,0 %
Éducation Formation/Insertion	64,2 %	35,8 %	100,0 %
Sports, chasse et pêche	80,8 %	19,2 %	100,0 %
Culture	83,9 %	16,1 %	100,0 %
Loisirs et vie sociale	91,4 %	8,6 %	100,0 %
Défense des intérêts économiques	71,6 %	28,4 %	100,0 %
Autres	91,2 %	9,6 %	100,0 %
Ensemble	83,6 %	16,4 %	100,0 %

Source : Viviane Tchernonog – *Le paysage associatif français – Mesures et évolutions. Dalloz Juris associations – décembre 2007.*

Répartition des associations selon l'existence d'emploi salarié

	Effectifs	
Associations sans salarié	928 000	84,4 %
Associations employeurs	172 000	15,6 %
Total	1 100 000	100,0 %

Source : Viviane Tchernonog – *Le paysage associatif français – Mesures et évolutions. Dalloz Juris associations – décembre 2007.*

– **Les associations dont le projet présente un fort contenu militant** : ces associations, représentent 29 % du monde associatif, en comptant les associations humanitaires, réalisent 5 % de son budget total et sont en majorité animées par des

bénévoles. Leur budget, souvent limité (moins de 1 000 euros pour un tiers d'entre elles), est alimenté par les recettes d'activité, les cotisations et les dons. On y trouve principalement des associations humanitaires (11 %) et des associations de défense des intérêts (51 %).

– **Les associations de membres orientées vers la pratique d'une activité** : ces associations, qui en nombre constituent la majeure partie du tissu associatif (56 %), réalisent 12 % du budget associatif et mobilisent la moitié des bénévoles. Ces associations fonctionnent avec de très petits budgets principalement alimentés par des cotisations et des recettes d'activité. On y trouve de petites associations sportives, culturelles, de loisirs ou encore des clubs.

Répartition des secteurs d'activité dans les trois types d'associations

	Type A Associations dont le projet est articulé à l'action publique	Type B Associations dont le projet présente un fort contenu militant	Type C Associations de membres orientées vers la pratique d'une activité
Action humanitaire	3 %	11 %	-
Action sociale	17 %	9 %	-
Santé	4 %	18 %	-
Défense des causes et des droits	3 %	51 %	-
Education Formation/Insertion	9 %	9 %	-
Sports	28 %	-	36 %
Culture	18 %	-	28 %
Loisirs et vie sociale	9 %	1 %	29 %
Défense des intérêts économiques	7 %	-	5 %
Autres	1 %	-	2 %
Total	100 %	100 %	100 %

Source : Viviane Tchernonog – *Le paysage associatif français – Mesures et évolutions.* Dalloz Juris associations – décembre 2007.

Caractéristiques distinctives des types d'associations

Principales spécificités	Type A Associations dont l'activité est articulée à l'action publique 15%	Type B Associations dont le projet présente un fort contenu militant 29%	Type C - Associations de membres orientées vers la pratique d'une activité 56%
Moyenne des ressources annuelles	300 000 euros 6 % des associations ont des ressources annuelles supérieures à 1 000 000 euros	9 000 euros 31 % des associations ont des ressources inférieures à 1 000 euros	12 000 euros 20 % des associations sont des ressources inférieures à 1 000 euros
Emploi salarié	régulier	Exceptionnel	Occasionnel ou exceptionnel
Types de population concernés	Populations en difficulté, fragiles, vulnérables personnes âgées, enfants, familles, demandeurs d'emploi	Populations en difficulté, fragiles, ou vulnérables	Tous publics
Reconnaissance des Pouvoirs Publics	agrément ministériels, conventions de délégation de service public, autorisations ou habilitations administratives	-	Agrément ministériels

Principales spécificités	Type A Associations dont l'activité est articulée à l'action publique 15%	Type B Associations dont le projet présente un fort contenu militant 29%	Type C - Associations de membres orientées vers la pratique d'une activité 56%
Secteurs d'activité	Action sociale, santé, éducation formation, emploi, insertion professionnelle, culture, humanitaire (Équipements collectifs)	Défense des droits, défense des causes, (associations de quartiers, de consommateurs, de défense du cadre de vie, défense de l'environnement, associations de parents d'élèves, associations patriotiques), action humanitaire, action sociale (information, aide, orientation, prévention)	Clubs sportifs, loisirs de type amicales, clubs culturels
Ressources	Financements publics (État, Départements Organismes sociaux, communes, régions) 56 % des ressources	Recettes d'activité (38 %) Cotisations (23 %) Dons (17 %)	Cotisations (27 %) Recettes d'activité (38 %) Financements des communes (21 %)
Réseaux	Forte adhésion à des réseaux (69 %)		
Terminologie des publics	Clients, bénéficiaires, usagers	Militants, adhérents, bénéficiaires	Pratiquants, adhérents
Âge			Jeunes associations
Poids dans le budget total	83 % du budget total	5 % du budget total	12 % du budget total
Part dans le nombre total de bénévoles	23 %	27 %	49 %
Part dans le volume total de travail bénévole	23 %	28 %	49 %
Statut d'occupation des locaux	Propriétaires 7 % Locataires 31 %	Hébergées 87 %	Hébergées 86 %
Genre du Président	Femmes		Hommes
Âge des dirigeants	38 % des P ont de 36 à 56 ans	Seniors (44 % des dirigeants)	Jeunes et plus de 56 ans
CSP des dirigeants	Professions libérales, cadres supérieurs		Employés, ouvriers, étudiants
Renouvellement des dirigeants	Renouvellement des dirigeants	Faible renouvellement des fonctions de dirigeants	
Statut d'activité	Actifs du secteur privé (35 % des présidents)	Retraités du public ou du privé, et inactifs	En activité dans le secteur privé
Président fondateur de l'association	Présidents non fondateurs		41 % des présidents fondateurs

Source : Viviane Tchernog – *Le paysage associatif français – Mesures et évolutions*. Dalloz Juris associations – décembre 2007.

Il est évident que les problématiques qui touchent les petites associations de bénévoles et les grandes associations employeurs sont radicalement différentes. De même chaque secteur a ses spécificités. Il faut

donc veiller à apporter des réponses adaptées aux différents acteurs du monde associatif. Le propos de la mission n'est pas de soumettre les petites associations à des obligations et contrôles excessivement lourds qui nuiraient à la vitalité du secteur mais de trouver un mode de régulation gradué et adapté aux différentes structures.

2. Un poids économique considérable : un changement identitaire pour les associations ?

Avec un budget cumulé de 59,4 milliards d'euros, soit environ 3,5 % du PIB et 1,05 million d'emplois en équivalent temps plein, soit environ 5 % du nombre de salariés en France, auxquels s'ajoutent les quelques 14 millions de bénévoles, le poids économique des associations est tout fait considérable.

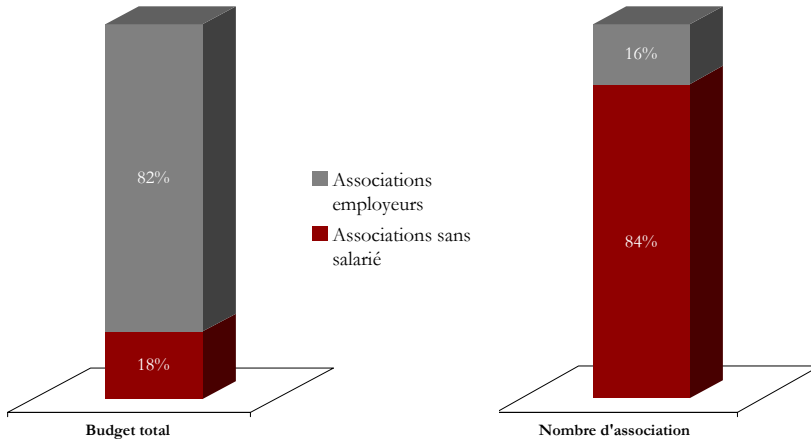
Il faut toutefois mentionner que le budget total des associations est constitué pour moitié de financements publics et pour moitié de fonds privés.

Budget moyen par association selon le secteur d'activité et l'existence d'emploi salarié

	Associations sans salarié	Associations employeurs	Ensemble	Ratio employeurs/sans salarié*
Action humanitaire	15 936 €	388 517 €	65 259 €	24
Action sociale/Santé	14 055 €	567 633 €	173 868 €	40
Défense des droits et des causes	4 871 €	256 522 €	15 290 €	53
Éducation Formation Insertion	10 693 €	553 895 €	198 310 €	52
Sports	17 124 €	104 608 €	33 169 €	6
Culture	9 601 €	123 475 €	27 064 €	13
Loisirs et vie sociale	11 648 €	195 862 €	26 844 €	17
Défense des intérêts économiques	11 553 €	315 821 €	94 210 €	27
Autres	12 376 €	130 607 €	22 713 €	11
Total	11 715 €	282 091 €	53 992 €	24

Source : Viviane Tchernonog – *Le paysage associatif français – Mesures et évolutions*. Dalloz Juris associations - décembre 2007

La concentration des budgets dans les associations d'employeurs



Source : Viviane Tchernonog – *Le paysage associatif français – Mesures et évolutions*. Dalloz Juris associations - décembre 2007

L'enquête de Mme Viviane Tchernonog révèle que le budget moyen d'une association s'élève à 11 700 euros pour les associations sans salarié et à 282 000 euros pour les associations employeurs. Les quelques 172 000 associations employeurs réalisent un budget de l'ordre de 48,5 milliards d'euros, soit 82 % du budget total du secteur.

Il faut voir dans l'essor de l'activité économique des associations l'effet de plusieurs facteurs : le relatif rationnement, ou du moins la concentration des financements publics et la nécessaire recherche de financements alternatifs ; la professionnalisation des associations depuis les années 1970 ; enfin le développement de l'insertion par l'activité économique.

L'activité économique des associations n'est pas une spécificité française. Les comparaisons internationales montrent que l'économie non lucrative existe dans tous les pays européens. De plus cette activité concerne, pour l'essentiel, les associations employeurs réguliers. Dès lors l'activité économique ne concerne en réalité que 16 % des associations ⁽¹⁾.

(1) Viviane Tchernonog, *ibid.*

Cependant le phénomène, qui existe depuis longtemps dans les pays anglo-saxons, est assez récent en France et a pu être qualifié de « dérive » de la loi de 1901⁽¹⁾ au motif que les organismes à but non lucratif bénéficieraient de privilèges fiscaux exorbitants.

*Association, Coopérative et Société
Distinctions et points communs*

- L'association (article 1^{er}, loi du 1^{er} juillet 1901) :

« L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager les bénéfices. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicable aux contrats et obligations. »

- La coopérative (loi n°47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération) :

La coopérative est « une association autonome de personnes volontairement réunies pour satisfaire leurs aspirations et besoins économiques sociaux et culturels communs au moyen d'une entreprise dont la propriété est collective et où le pouvoir est exercé démocratiquement. »

Les sociétés coopératives d'intérêt collectif répondent aux conditions suivantes :
« Les sociétés coopératives d'intérêt collectif sont des sociétés anonymes ou des sociétés à responsabilité limitée à capital variable régies, sous réserve des dispositions de la présente loi, par le Code de commerce. Elles ont pour objet la production ou la fourniture de biens et de services d'intérêt collectif qui présentent un caractère d'utilité sociale. »

- La société (article 1832 du Code civil) :

« La société est instituée par deux ou plusieurs personnes qui conviennent par un contrat d'affecter à une entreprise commune des biens ou leur industrie en vue de partager le bénéfice ou de profiter de l'économie qui pourra en résulter. Elle peut être instituée, dans les cas prévus par la loi, par l'acte de volonté d'une seule personne. Les associés s'engagent à contribuer aux pertes. »

La distinction principale qui demeure, commune aux associations et coopératives, est l'interdiction d'appropriation du bénéfice par les sociétaires, autrement dit l'interdiction de partage des bénéfices entre eux. L'arrêt des chambres réunies de la Cour de cassation, rendu le 11 mars 1914 à propos de la Caisse rurale de la commune de Manigod, reste d'actualité : « l'expression bénéfice s'entend d'un gain pécuniaire ou d'un gain matériel qui ajouterait à la fortune des associés ».

Rien dans la loi de 1901 n'interdit à une association d'avoir une activité commerciale. Son article 1^{er} précise simplement que l'activité des associations doit avoir un but « *autre que de partager des bénéfices* ». À cet égard, la législation française se trouve à mi-chemin entre le droit britannique, qui n'assigne pas un cadre juridique différent aux activités lucratives et non lucratives, et le droit italien, qui interdit aux associations d'avoir une activité économique. Cette autorisation ne soustrait pas les associations aux dispositions du droit fiscal et du droit commercial.

(1) Voir le rapport du Medef « Concurrence : marché unique, acteurs pluriels. Pour de nouvelles règles du jeu », juillet 2002.

Les jurisprudences française et européenne ont confirmé cette possibilité. Le Conseil constitutionnel a rappelé que « *le principe constitutionnellement garanti de liberté d'association n'interdit pas aux associations de se procurer les ressources nécessaires à la réalisation de leur but, qui ne peut être le partage de bénéfices entre leurs membres* »⁽¹⁾. On peut également citer un arrêt récent de la Cour de cassation⁽²⁾ qui est venu annuler un arrêt de la Cour d'appel de Paris refusant à une association le droit d'exercer une activité économique à titre habituel. Enfin la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) admet qu'un organisme peut être qualifié d'organe sans but lucratif et ne pas perdre son statut même si son activité est tournée vers la réalisation de bénéfices⁽³⁾.

Deux cas peuvent se présenter. Si l'activité commerciale est accessoire, l'association relève du droit civil. Si l'association met en place une activité commerciale à titre principal, elle relève du droit commercial. Il faut distinguer les associations qui développent des activités économiques pour trouver des ressources complémentaires, ou dont les actions sont tarifées (une séance de sport, une pièce de théâtre amateur, des plateaux repas portés chez des personnes âgées) et celles dont l'activité commerciale est l'activité principale, telles que les associations qui pratiquent le commerce équitable.

Des dispositions réglementaires, notamment l'instruction fiscale de septembre 1998, révisée en 2006⁽⁴⁾, sont venues clarifier les conditions d'assujettissement des associations aux impôts.

Instruction fiscale du 15 septembre 1998⁽⁵⁾, révisée en 2006

– la règle générale est l'exemption fiscale de l'impôt sur les bénéfices, de la TVA et de la taxe professionnelle ;

– les organisations dont le chiffre d'affaire est supérieur à 50 000 euros sont invitées à examiner leur situation avec le fisc avant janvier 2000, ce qui a été fait par un grand nombre d'entre elles, soit directement, soit par l'intermédiaire de leurs fédérations ;

– en fonction d'un certain nombre de critères (caractère désintéressé, bénévolat des administrateurs, concurrence avec des entreprises lucratives, activité exercée dans les mêmes conditions qu'une entreprise selon la règle de quatre P, prix, public, publicité, produit), l'administration fiscale détermine si l'association doit ou non être soumise à la fiscalité.

(1) Décision n° 84-176 DC du 25 juillet 1984.

(2) Cour de cassation, Ch. Commerciale, arrêt du 6 septembre 2007, pourvoi n° 2003-20-463, Jurisdata n° 22416.

(3) CJCE, arrêt Kennemer Golf et Country Club.

(4) Instruction fiscale 4 H-5-06, Bulletin des impôts n° 208 du 18 décembre 2006.

(5) Instruction du 15 septembre 1998 (IS, dispositions diverses, collectivités autres que les sociétés, organismes sans but lucratif), bulletin officiel des impôts, Direction générale des impôts – Service de la législation fiscale, 4 H-5-98 N° 170 du 15 septembre 1998.

Ces règles ont été appliquées avec une relative compréhension par l'administration fiscale, qui a reconnu avoir beaucoup appris sur la réalité des associations lors de sa mise en application.

Il est donc excessif d'affirmer que les associations exercent une concurrence déloyale vis-à-vis de certaines entreprises. Au contraire, au delà d'un certain seuil d'activité économique, le statut associatif est moins avantageux que celui d'entreprise. En effet une association ne peut s'inscrire à la chambre du commerce, ne peut souscrire un bail commercial, ne peut répartir ses bénéfices entre ses dirigeants.

Plus fondamentalement, la pratique habituelle d'une activité économique, comme l'énonce Mme Édith Arnoult-Brill, présidente du Conseil national de la vie associative (CNVA), «*pose la question légitime de la possibilité d'entreprendre autrement et non forcément sous la forme standard des acteurs de l'économie de marché*»⁽¹⁾.

Cependant, il faut admettre que si l'activité économique n'est pas en soi incompatible avec le statut associatif, elle peut nuire à l'image du secteur et être vécue par ses membres comme une perte d'identité. La question se pose donc de savoir s'il faut ou non adopter un statut spécifique pour les associations qui développent une activité économique à titre principal.

Il pourrait être envisagé de créer un statut d'entreprise sociale sur le modèle de l'entreprise sociale ou à but non lucratif, créée au Royaume-Uni ou en Italie, et comme le proposait la Fonda, auditionnée par la mission. Cependant cette solution n'a pas été retenue par la mission. En effet, tous les outils juridiques existent en droit français pour encadrer l'activité économique des associations. De plus, la variabilité des situations associatives n'appelle pas une solution unique.

Comme le souligne M. Jean-Michel Belorgey, entendu par la mission, président de la Mission interministérielle pour la célébration du centenaire de la loi de 1901, «*ce peut être d'abord une source d'innovation et de fécondité sociale que d'avoir recours, dans la phase de démarrage d'une initiative, à un cadre juridique souple, quitte à passer ensuite de ce cadre à un autre, de l'association à la SA, SARL. Le réalisme de la plupart des droits modernes, droit fiscal, droit de la concurrence, leur tendance à la neutralité, quel que soit le statut juridique de l'opérateur, ne militent pas en faveur d'une différenciation des statuts.*»

Le Conseil d'État, dans son rapport public de 2000, jugeait inutile une modification de la loi de 1901, mais préconisait en revanche l'adoption de dispositions spécifiques aux «*entreprises associatives*» dans les législations qui régissent ces activités.

(1) Débat du CES du 22 novembre 2001, «*Associations et entreprises*».

Le rapporteur rejoint l'analyse du Conseil d'État pour estimer qu'il faut encourager les associations à « filialiser leur activité économique »⁽¹⁾, sous forme de société coopérative de production (SCOP) ou de société coopérative d'intérêt collectif (SCIC). Les associations peuvent également sectoriser leur activité économique.

Ces possibilités, qui existent depuis longtemps, sont pourtant peu utilisées, l'information étant mal relayée auprès des associations. Sur ce point la pratique de certains ministères peut servir d'exemple. Ainsi les associations de protection de l'environnement ont engagé depuis 2000 la séparation de leurs activités associatives à but non lucratif et de leurs activités commerciales.

Régime juridique et fiscal des SCOP et SCIC

Les sociétés coopératives de production, **SCOP**, sont des sociétés commerciales qui relèvent de la loi sur les sociétés. Elles choisissent d'être SARL (société à responsabilité limitée) ou SA (société anonyme). À cette base juridique se greffent les principes du droit coopératif et les dispositions propres aux SCOP.

La SCOP est soumise aux mêmes impôts que toute société de droit commun. Toutefois, en versant plus de participation que les entreprises classiques (au moins 25 % des bénéfices), elle réduit d'autant le montant du bénéfice imposable à l'IS (impôt sur les sociétés). Par ailleurs, les SCOP sont exonérées de la taxe professionnelle à condition de respecter les principes qui permettent à des salariés de prendre collectivement en main leur destin, et de partager les risques et les résultats au service de l'emploi sur les territoires : salariés associés majoritaires, démocratie des décisions, constitution d'un patrimoine commun au profit des générations futures de salariés (réserves impartageables).

La société coopérative d'intérêt collectif, **SCIC**, est également constituée sous forme soit de SA soit de SARL. Sous réserve des prescriptions particulières de la loi du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, elle suit tout comme la SCOP, les règles du code de commerce.

Conditions de transformation d'une association en SCOP ou SCIC

L'article 28 bis de la loi du 10 septembre 1947 autorise les associations à se transformer en société coopérative ayant une activité analogue, et ce, sans qu'il soit nécessaire de créer une nouvelle personne morale. Dans ce cas, les réserves et les fonds associatifs constitués antérieurement à la transformation ne sont pas distribuables aux sociétaires ou incorporables au capital.

Le passage du statut associatif au statut de la société coopérative d'intérêt collectif ne remet pas en cause les agréments, conventions, habilitations, aides ou avantages financiers directs ou indirects antérieurement accordés sous statut associatif, sous réserve que la nouvelle société coopérative d'intérêt collectif satisfasse aux conditions législatives ou réglementaires d'autorisation et d'agrément.

(1) Réponse ministérielle du 2 février 1995 et instruction fiscale de 1998.

Des outils permettent de sécuriser le cadre juridique des associations qui développent une activité économique et de ne pas nuire à l'image du secteur. Leur succès auprès des associations requiert une meilleure information de la part de l'administration et l'adaptation d'outils comme la SCIC pour les rendre plus attractifs.

3. « Substituer à l'égoïsme individuel la loi féconde de la fraternité ⁽¹⁾ » : un rôle social évident

De même que leur poids économique est sous évalué, la fonction sociale des associations n'est pas estimée à sa juste valeur. Selon Mme Édith Arnoult-Brill, présidente du Conseil national de la vie associative, « *la loi de 1901 a été l'instrument qui a permis la mobilisation citoyenne et qui a donné corps à l'ambition de transformation sociale permanente et durable que, globalement, le monde associatif exprime par sa démarche.* » ⁽²⁾

– notons que **parmi les autres formes d'organisation sociale, les associations sont celles qui bénéficient de la plus grande confiance de la part de la population et particulièrement des jeunes**, bien avant les syndicats et partis politiques. Selon une enquête d'opinion, 83 % des Français font confiance aux responsables associatifs, loin devant les autres corps intermédiaires ⁽³⁾. De même, il est utile de relever qu'en 2006 les Français comptaient à 58 % sur les associations pour « *proposer des solutions en faveur de l'intérêt général.* » ⁽⁴⁾

– **plus de 14 millions de bénévoles travaillent pour des associations** en France et les chiffres montrent un essor du travail bénévole. En 2005, le volume du bénévolat exprimé en équivalent temps plein avait augmenté de 30 % par rapport à 1999. On peut donc difficilement parler d'une crise du bénévolat, bien que cet essor soit en partie dû à la croissance globale du monde associatif et à une implication supplémentaire des personnes déjà bénévoles, davantage qu'à un afflux massif de nouvelles recrues. En effet le volume horaire de travail bénévole a augmenté de 6 % en six ans (il a augmenté de 12 % dans les associations non employeurs). Si cette hypothèse se confirme, elle pose la question du renouvellement des bénévoles, plus particulièrement aux postes de responsabilité.

Pourtant, la progression du travail bénévole place la France en bonne position par rapport à ses voisins européens. Le nombre de bénévoles pour 1 000 habitants y est en effet de 17,6 alors que la moyenne de l'Union européenne est de 14,4 ⁽⁵⁾.

(1) Waldeck-Rousseau.

(2) Citée par Jean-Paul Decool in *Des associations en général : Vers une éthique sociétale, rapport au Premier ministre, mai 2005*

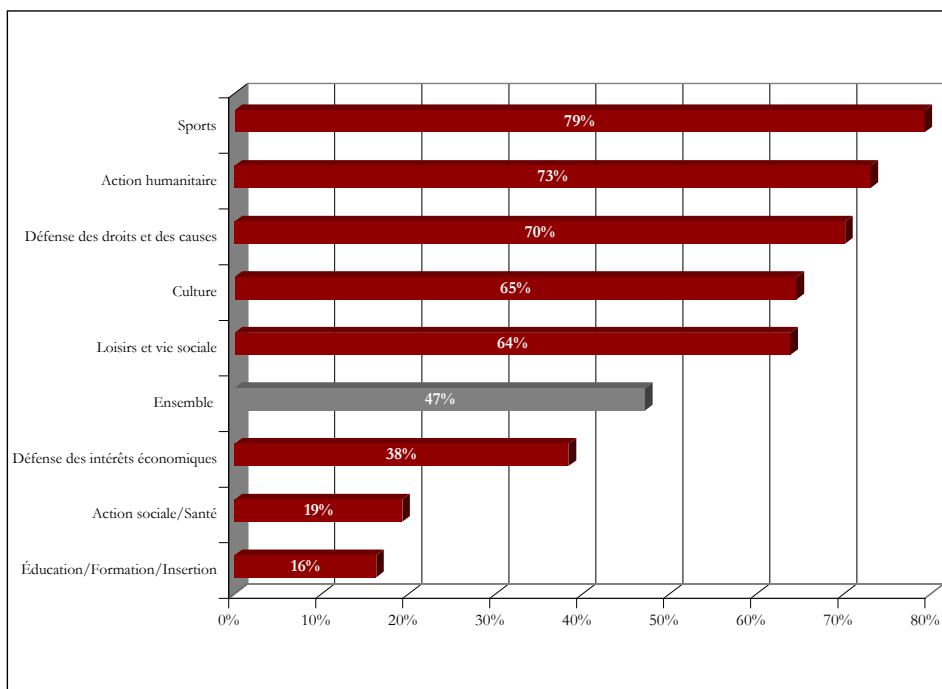
(3) Sondage *Le Parisien - Aujourd'hui en France* / FONDA / CEVIPOF « *Crise et renouveau du politique : quelle contribution des associations ?* », réalisé par l'institut CSA, janvier 2007.

(4) Enquête réalisée par le CerPhi en 2006.

(5) Étude de l'Association pour le développement de la documentation sur l'économie sociale (ADDES) de 2001.

– Certains secteurs ne vivraient pas sans l’engagement des bénévoles associatifs. Ainsi le sport, les loisirs et la culture continuent de constituer le terrain de prédilection des bénévoles (ils mobilisent plus de la moitié d’entre eux). Il faut noter par ailleurs le fort essor du bénévolat humanitaire depuis six ans.

*Classement des secteurs d’activité selon la part du travail bénévole dans le volume total de travail **



* hors cependant le travail mis à disposition des associations et rémunéré sur d’autres budgets.

Lire : Dans le secteur sportif, le travail bénévole représente 79 % du volume total de travail salarié et bénévole des associations.

Source : Viviane Tchernonog – *Le paysage associatif français – Mesures et évolutions*. Dalloz Juris associations – décembre 2007.

– **l’emploi associatif connaît une croissance impressionnante.** Entre 1999 et 2005, il a augmenté deux fois plus vite (+ 2,5 %) que l’emploi salarié total en France (+ 1,1 %). Comme le montre l’enquête menée par Mme Viviane Tchernonog, l’action sanitaire et sociale crée la majorité des emplois associatifs. Toutefois l’action humanitaire a connu ces dernières années un fort développement du travail salarié.

Évolution du volume de l'emploi salarié par secteur d'activité

	Enquête 1999 ETP	Enquête 2005 ETP	Évolution sur 6 ans	Évolution moyenne annuelle
Action humanitaire	17 000	34 500	103 %	17 %
Action sociale/Santé	424 000	512 500	21 %	3 %
Défense des droits et des causes	26 000	39 700	53 %	9 %
Education/Formation/Insertion	165 000	180 900	10 %	2 %
Sports	65 000	72 200	11 %	2 %
Culture	82 000	83 700	2 %	0 %
Loisirs et vie sociale	83 000	64 800	-22 %	-4 %
Défense des intérêts économiques	35 000	53 300	52 %	9 %
Autres	10 000	4 200	-58 %	-10 %
Total	907 000	1 045 800	15 %	2,5 %

Source : Viviane Tchernonog – *Le paysage associatif français – Mesures et évolutions*. Dalloz Juris associations – décembre 2007.

Quelle doit-être l'articulation des statuts de bénévole et de salariés au sein des associations ? S'agit-il d'une forme particulière d'emploi, comme l'énonce la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA) dans une récente publication ? La question, qui concerne aujourd'hui plus d'un million de salariés en équivalent temps plein, mérite d'être posée.

Si l'on compte les bénévoles, les salariés, mais aussi les bénéficiaires de l'action associative, nombreuses sont les personnes que le fait associatif concerne et nombreuses sont les problématiques qui affectent aujourd'hui cette « population associative » (concurrence entre associations pour le recrutement des bénévoles, relation délicate entre salariés et bénévoles, relative précarité de l'emploi associatif). Une telle situation appelle une réelle attention de la part des pouvoirs publics et une réflexion sur la gestion des ressources humaines du secteur.

B. DES RELATIONS AMBIVALENTES AVEC LES POUVOIRS PUBLICS : LES ASSOCIATIONS EN MAL DE RECONNAISSANCE

1. Une place grandissante dans l'action publique

a) Un rôle d'expertise et de veille auprès des pouvoirs publics

Les associations contribuent depuis longtemps à attirer l'attention des pouvoirs publics sur des problèmes de société, des besoins non identifiés, des attentes de la population. La politique en faveur des handicapés, la protection des enfants, ou les politiques d'insertion doivent beaucoup aux fédérations d'associations. Bien plus, elles font preuve d'inventivité et contribuent très souvent à l'évolution de la réglementation. On peut rappeler à ce titre le rôle pionnier d'ATD Quart monde dans la mise en place de la couverture maladie universelle (CMU), ou encore celui de l'Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (UNAPEI) et de l'Union nationale interfédérale des organismes privés sanitaires et sociaux

(UNIOSS) dans la préparation de la loi handicap du 11 février 2005 ⁽¹⁾. On peut également citer l'active contribution des associations au Grenelle de l'insertion.

En outre les associations jouent un rôle de porte-parole, de médiateur, entre la société civile et l'État. Au delà de leur présence, d'ailleurs insuffisante, dans les instances de consultation telles que le Conseil économique et social (CES) ⁽²⁾, ou le Conseil supérieur de l'économie sociale (CSES), les associations sont de plus en plus souvent appelées à siéger dans des instances de concertation, qui se créent au fur et à mesure des évolutions législatives. Au cours des dernières années, les lois relatives aux droits des malades, à l'assurance maladie, à la santé publique, à la participation des personnes handicapées ont toutes créé de nouvelles instances, dans lesquelles siègent les représentants des usagers.

Parmi la quarantaine de conseils ou comités auxquels participent des associations, on peut citer les vingt-deux représentants des associations de jeunesse et d'éducation populaire agréées qui participent à l'assemblée plénière du Conseil national d'éducation populaire et de la jeunesse, les neuf représentants d'associations qui participent au Comité national de l'eau ou les six représentants qui siègent au Conseil national de la protection de la nature.

Cette forte participation à la vie sociale témoigne du crédit accordé aux associations par les pouvoirs publics. Cependant, elle suppose, comme l'ont souligné les représentants des associations auditionnés par la mission, que d'une part les dirigeants associatifs aient le temps de s'y consacrer (ce qui suppose d'élargir le congé de représentation) et que d'autre part ces organes consultatifs soient réellement entendus. Les représentants d'associations de solidarité ont ainsi confié au rapporteur leurs doutes sur l'utilité de ces organes et leur sentiment qu'une action médiatique était parfois plus efficace.

b) Un partenaire indispensable dans la mise en œuvre de nombreuses politiques publiques

L'importance du secteur associatif est particulièrement marquée dans le secteur social et médico-social. Après la Libération, l'État providence et les Trente Glorieuses favorisent un nouvel essor associatif en accueillant leurs initiatives mais aussi en les associant de plus en plus à l'action publique dans les domaines de l'action sociale et de la justice pour mineurs. Les associations y gagnent une meilleure reconnaissance et un mode de financement pérenne. C'est le cas notamment des associations de familles, du tourisme social, mais surtout du secteur médico-social qui bénéficie de moyens de financement améliorés avec l'instauration du prix de journée après 1956. Plus tard suivront **les associations de prise en charge des personnes handicapées, d'accueil des personnes âgées, ou encore les associations de formation** ⁽³⁾. Aujourd'hui, 24 000 établissements et

(1) Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

(2) Le CES compte cinq associations membres du CNVA, auxquelles il faut ajouter certes les 10 associations familiales.

(3) Voir les analyses de M. Chauvière, directeur de recherche au CNRS-CERSA in *Associations et action publique, 2007, Regards sur l'actualité n°333* ainsi que l'ouvrage de J. Afchain, 2001, *les associations d'action sociale. Outils d'analyse et d'intervention*, Dunod.

services sont gérés par des associations. Le secteur emploie 700 000 salariés et son budget s'élève à 15,8 milliards (dont 8,8 % couverts par l'assurance maladie, 5,5 % par les départements et 1,5 % par l'État). Il couvre des missions allant de l'aide sociale à l'enfance à la protection judiciaire des mineurs en passant par les mesures d'aides contre l'exclusion.

La politique de la ville s'appuie aussi en grande partie sur le travail des associations. Les deuxièmes bénéficiaires des dépenses d'intervention de la politique de la ville sont les associations⁽¹⁾. Dans certains programmes, elles recueillent même près de 40 % des crédits⁽²⁾.

En matière environnementale, les Associations de protection de la nature et de l'environnement (APNE) réalisent des missions d'intérêt général, selon les termes de l'article 1^{er} modifié de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976⁽³⁾. Elles participent à la mise en oeuvre de la stratégie nationale du développement durable et sont financées en majorité par les pouvoirs publics.

Le secteur de l'Éducation s'appuie lui aussi sur les associations. Il y a aujourd'hui plus de 145 000 associations d'éducation populaire en France. Elles connaissent un fort développement avec la création de centres de loisirs ou de centres sociaux. Les activités qu'elles organisent sont devenues des services que toute collectivité locale doit proposer. Ces associations reçoivent ainsi de nombreux financements publics.

Enfin, les 160 000 associations culturelles jouent un rôle majeur dans l'enseignement artistique, la promotion et la sauvegarde du patrimoine, l'organisation de festivals, l'animation de centres culturels.

Associations et action publique : illustration

Domaines	Nombres d'associations	Nombre de salariés
Enfance handicapée	700	106 000
Jeunes en difficulté	5 000	85 000
Adultes handicapés	1 300	107 000
Personnes âgées	1 600	58 000
Petite enfance	2 800	23 000
Action sociale polyvalente	11 700	161 000
Aide par le travail	700	58 000
Service à domicile	3 500	85 000
Total action sociale	33 100	747 000

Source : *Regards sur l'actualité* n° 333, août-septembre 2007, *La documentation française*.

(1) *Programme 147* « Équité sociale et territoriale et soutien ».

(2) Voir le rapport de la Cour des comptes « *La gestion des crédits d'intervention de l'État au titre de la politique de la ville* », rapport à la commission des finances du Sénat sur le fondement de l'article 58² de la LOLF, octobre 2007.

(3) Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

2. Une institutionnalisation et une rationalisation croissantes des relations avec les pouvoirs publics

L'entrée du monde associatif dans la sphère des politiques publiques s'est accompagnée d'une formalisation des relations de l'administration avec les associations et d'une institutionnalisation de leur dialogue. Si ces relations ont été depuis deux décennies considérablement balisées, un certain nombre de points méritent encore clarification.

a) Une institutionnalisation du dialogue entre pouvoirs publics et associations

À partir des années 1970, l'État s'est doté de structures spécifiques de dialogue avec les associations.

La mise en place, en 1991, de la délégation interministérielle à l'économie sociale (DIES)⁽¹⁾, remplacée depuis par **la délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale**, en est un des aspects. L'instauration par le décret du 25 février 1983 du **Conseil national de la vie associative**⁽²⁾ (CNVA), instance de consultation et d'expertise placée auprès du Premier ministre, a constitué le signe clair et attendu d'une légitimation de la participation des associations au sein des institutions. Simultanément, un groupe « Associations », certes modestement constitué de cinq membres, désignés sur proposition du CNVA, est créé au Conseil économique et social (CES).

Cette entrée des associations dans le dialogue civil s'accompagne d'une structuration du secteur associatif avec notamment la mise en place de la **Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA)** en 1992.

La concertation avec la puissance publique, organisée au sein des premières « Assises nationales de la vie associative » en février 1999, débouche sur la signature en 2001 de la Charte des engagements réciproques entre État et associations⁽³⁾.

Une nouvelle étape est marquée par la création, en avril 2004, du **ministère de la Jeunesse des Sports et de la Vie associative** et l'organisation de la **Conférence nationale de la vie associative** en janvier 2006 sur le modèle de la Conférence de la famille.

Les associations auditionnées par la mission attachent la plus grande importance à ces « rendez-vous » réguliers entre pouvoirs publics et associations, de même qu'elles ont salué en avril dernier la réintroduction de l'intitulé « vie associative » au sein de la délégation interministérielle.

(1) Créée par le décret n° 91-1133 du 28 octobre 1991 portant création d'une délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale. Elle a été remplacée depuis par la délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale créée par le décret n° 2006-151 du 13 février 2006 instituant une délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale.

(2) Décret n° 83-140 du 25 février 1983 modifié portant création du Conseil national de la vie associative.

(3) Voir le texte intégral en annexe.

b) Une rationalisation des relations contractuelles avec les associations

Le lien entre associations et administration peut prendre des formes très diverses, du simple agrément à la délégation de service public. On peut compter trois modes de relations « licites ⁽¹⁾ » :

– **La reconnaissance d'utilité publique et les divers agréments et habilitations.** De nombreux rapports et avis pointent depuis des années la complexité voir l'obsolescence de ce système de reconnaissance et plaident pour sa modernisation ;

– **La délégation de service public. Rien dans la loi de 1901 n'interdit explicitement que des associations gèrent une mission de service public.** Depuis la reconnaissance par la jurisprudence du Conseil d'État, de la possibilité qu'un organisme privé puisse être chargé d'un service public (CE, 1938, Caisse primaire d'assurance maladie), les rapports entre administration et associations se sont multipliés. De fait, comme on vient de le voir, un nombre croissant d'associations prennent en charge des parts conséquentes de la politique sociale, éducative et médico-sociale. Il n'est par conséquent pas illégitime d'encadrer les relations entre administration et associations. Les collectivités publiques peuvent avoir recours à des associations, à un certain nombre de conditions, que les juridictions administratives et financières ont précisées par leur jurisprudence. Ainsi, il ne doit pas être fait aux associations un sort plus favorable qu'à d'autres structures. Ensuite, une association est une entreprise comme les autres au regard de la délégation de service public. Il n'en est autrement que si elle est rémunérée par voie de remboursement de frais.

– **Le conventionnement** recouvre une série de procédés qui s'apparentent au contrat sans l'être véritablement et permettent à des associations de gérer par exemple des services sanitaires et sociaux. Ainsi, la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions prévoit le conventionnement obligatoire des associations d'insertion par l'activité économique.

Cette rationalisation des rapports entre administration et associations n'est pas sans lacunes. Elle est complexe et comporte encore des risques juridiques pour les associations.

3. ... mais des progrès à accomplir

a) Une méconnaissance du secteur qui alimente des polémiques inutiles

De l'aveu même de Mme Viviane Tchernonog devant la mission, « le secteur associatif reste mal repéré par la statistique officielle ». Si les travaux sur

(1) Voir l'analyse de M. Jean-Michel Belorgey in *Associations et action publique, Documentation française, 2007.*

le monde associatif se sont développés ces dernières années ⁽¹⁾, les efforts menés restent bien en deçà des besoins de données chiffrées fiables et à jour. Les cadrages statistiques se heurtent à des difficultés telles que l'absence de recensement des associations vivantes, la nature particulière des ressources mobilisées, la délicate question de la valorisation du bénévolat. Certaines informations ne peuvent être recueillies que par enquête, ce qui suppose de mettre en œuvre des moyens conséquents.

Malgré l'ancienneté de la question, l'État n'a pas été jusqu'à présent en mesure de coordonner et rassembler les données existant dans ses différents départements ministériels afin de constituer une information relativement fiable, qu'il s'agisse du chiffrage des associations vivantes, ou même du recensement des subventions accordées tant au niveau de l'administration centrale que des services déconcentrés. **Au niveau local, les informations et statistiques manquent également cruellement.**

Il est pourtant évident qu'aucune politique publique ne peut être efficace si elle ne s'appuie pas sur une réelle connaissance du secteur associatif.

Un premier progrès serait d'évaluer avec exactitude le nombre d'associations en France. Sur ce point, les estimations oscillent entre 1 million (chiffre de Mme Viviane Tchernonog) et 2 millions (chiffre du ministère de l'intérieur). Cet écart s'explique par le fait que ce dernier comptabilise les associations « enregistrées » quand les études universitaires prennent en compte les associations « en activité ». **Il est évident que l'absence d'un chiffre de référence hypothèque les autres travaux statistiques.** Or le système d'information est aujourd'hui lacunaire ou encore au stade expérimental. L'application Waldec, qui permet de gérer l'état civil des associations en France, est déjà en cours de déploiement depuis 2005 et le rapporteur doute qu'il soit possible d'atteindre l'objectif affiché de couvrir tout le territoire au cours du premier trimestre 2009. Quant au répertoire des institutions sans buts lucratifs (ISBL) mis en place par l'INSEE, il demeure restreint car il ne prend en compte que les associations ayant une activité économique. Les associations de bénévoles sont comptabilisées dans les ménages.

De même les informations concernant le nombre de bénévoles et leur poids économique manquent cruellement.

Faute de statistiques précises il est parfois difficile de dresser le bilan des diverses politiques publiques menées en faveur du tissu associatif depuis une vingtaine d'années.

(1) E. Archambault, P. Kaminski, V. Tchernonog, voir tous les travaux de l'Association pour le développement de la documentation sur l'économie sociale (ADDES).

b) Un espace de représentation et de dialogue encore fragile

Vingt ans après la mise en place du dispositif institutionnel précédemment exposé, le développement et la structuration du monde associatif ainsi que l'extension de ses missions, conduisent à s'interroger sur sa pertinence.

– **Le CNVA est né alors que la famille associative était encore très peu structurée.** L'ambition de l'État d'en faire une sorte de « parlement » des associations est aujourd'hui obsolète. De l'aveu même de sa dirigeante, Mme Édith Arnoult-Brill, le CNVA doit être transformé en véritable organe d'expertise.

– **Au sein de l'administration centrale, les associations ont parfois le sentiment de « jouer un rôle, non assumé par l'administration, de coordination entre les interlocuteurs », et peinent à s'y retrouver.**

Il faut compter en effet les différents ministères qui ont à traiter avec des associations (c'est-à-dire la majorité d'entre eux, du ministère de l'Intérieur au ministère de l'environnement, de l'énergie et du développement durable en passant par le ministère de la Culture) mais aussi la direction de la vie associative de l'emploi et de la formation (DVAEF)⁽¹⁾ et la DIIESES⁽²⁾. De plus certaines directions, comme la direction générale des affaires sociales (DGAS), jouent un rôle crucial auprès du secteur associatif.

– **Au niveau local, les interlocuteurs se sont multipliés** et malgré leurs efforts, les délégués départementaux à la vie associative (DDVA) peinent à assurer leur rôle de coordination.

– **Sur les sujets politiques transversaux, les associations manquent d'interlocuteurs identifiés dans les cabinets ministériels et d'une instance interministérielle** qui serait dotée de réels moyens.

– **Enfin, les associations n'ont pas dans les instances consultatives la place qui leur revient**, compte tenu de leur poids économique et social.

On ne peut que s'étonner que le groupe « Associations » du CES compte seulement 5 membres désignés par le CNVA, contre 10 pour l'UNAF, 19 pour la coopération et la mutualité, 19 pour les organisations syndicales et 65 pour les organisations professionnelles. Selon Jean-Marc Roirant, président du groupe des associations au CES, celui-ci devrait être le lieu du dialogue civil autant que du dialogue social.

(1) Le décret n° 2008-907 du 8 septembre 2008 prévoit la suppression de la DVAEF et le retour de ses missions « vie associative » à la direction de la jeunesse et de l'éducation populaire, les missions « emploi et formation » étant intégrées à la direction des sports.

(2) La DIIESES a perdu une partie de ses compétences en matière associative. Il peut être utile de préciser qu'au moment de la partition entre la DIIESES et la DVAEF, les deux structures se sont réparties les dossiers de subvention. La DIIESES a donc, en conséquence de cet accord, conservé des dossiers de financement d'associations, notamment celles qui relèvent plutôt de la sphère sociale. Tel est le cas notamment de l'Union nationale interfédérale des organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS).

La prise en compte des associations dans les instances de dialogue et dans l'architecture administrative, au niveau national et local, n'est pas un détail procédural, mais l'unique moyen de rapprocher des cultures opposées.

c) Des relations contractuelles perfectibles

Dans son avis de 2005, consacré aux relations contractuelles entre associations et administration ⁽¹⁾, le CNVA notait que « *ni les objectifs poursuivis par les décideurs publics, ni l'apport spécifique des projets associatifs, ni les motifs des décisions prises par les financeurs, ni les conditions d'emploi des crédits publics par les organismes subventionnés, ne donnent lieu, de part et d'autre, à une information suffisamment précise pour permettre de faire vivre et développer un partenariat dans un climat de transparence et de pleine confiance mutuelle.* »

Cette analyse est malheureusement plus que jamais pertinente. **Le rapporteur estime urgent de sécuriser les relations contractuelles entre pouvoirs publics et associations, sur le plan financier et juridique**, et fera des propositions en ce sens. Le contexte européen en fournit l'occasion.

Plusieurs problèmes se posent :

– **La diversité des formules** reflète certes la diversité du milieu associatif et la variabilité des besoins des collectivités, mais elle **ne contribue pas à sécuriser le cadre d'action des associations** et nuit à la clarté du système institutionnel ;

– **La nature juridique de certains conventionnements et autres habilitations est parfois très incertaine** ;

– **Certaines collectivités n'appliquent pas les règles de concurrence** issues notamment de la réglementation européenne lors de la passation de marchés publics ;

– **Certaines associations craignent que la généralisation des procédures de marché public** ne banalise la solution associative ;

– **Certains organismes sont qualifiés abusivement d'associations par la puissance publique.** Il faut bien peser l'avantage que représente le recours à la formule associative pour les pouvoirs publics. Organisme juridiquement autonome, l'association peut être le réceptacle de fonds provenant de diverses sources, une instance de coordination et un lieu de concertation entre partenaires privés et publics en vue de la réalisation d'une mission d'intérêt général. Toutefois, les dangers de la formule juridique de l'association administrative sont réels. Sans interdire les associations à caractère administratif, la puissance publique a bien tenté de les encadrer (circulaires du Premier ministre en 1975 et

(1) *La consolidation des relations contractuelles entre les pouvoirs publics et les associations, CNVA, Rapport du groupe de travail n° 2 – mai 2005.*

1988). Mais les associations administratives répondent à des besoins que les structures juridiques de droit public ne sont pas à même de combler.

Il n'est pas sain que les collectivités publiques recourent systématiquement aux associations pour conduire des activités pour lesquelles d'autres cadres juridiques de droit public existent et il faut qu'elles se prêtent au respect nécessaire des règles de la comptabilité publique et des marchés publics.

Il convient donc de requalifier systématiquement certaines associations en groupement d'intérêt public ou établissement public et de trouver une structure de droit public à la fois souple et sécurisée qui permette de porter les projets communs des associations et des pouvoirs publics. La mission fera des propositions en ce sens qui entreront plus généralement dans l'entreprise de modernisation des relations contractuelles entre monde associatif et pouvoirs publics.

– Enfin, le rapporteur souhaite attirer l'attention des pouvoirs publics et des associations sur la nécessité de mesurer les conséquences de la décentralisation sur le monde associatif.

Il semble qu'avec la décentralisation, les problèmes existants entre pouvoirs publics et associations aient été eux aussi décentralisés. Ainsi, alors même que de nombreuses compétences, notamment en matière sociale, ont été transférées aux collectivités locales, et que ces dernières financent une part croissante de l'action associative, le dialogue civil à l'échelon local reste à inventer et les relations à formaliser. La multiplication des interlocuteurs locaux est source de confusion pour les associations. Le renforcement des échelons départementaux, et surtout régionaux, de la vie associative est lent et tardif. La déclinaison territoriale de la Charte d'engagements réciproques tarde à se mettre en place. Enfin, les rapports entre associations et collectivités locales sont encore empreints de méfiance. Les associations craignent en effet d'être instrumentalisées et de dépendre des aléas politiques d'une part et de l'autre que des procédures trop exigeantes, ou le cadre de plus en plus répandu des appels d'offre, ne les réduisent à des prestataires de services. On observe cependant un effort de la part des associations pour organiser leurs relations avec les collectivités locales ⁽¹⁾.

C. DES MUTATIONS MAJEURES QUI APPELLENT UNE MODERNISATION DU CADRE JURIDIQUE ET FINANCIER DU SECTEUR

Au cours des nombreuses auditions menées par la mission, quatre grandes problématiques sont apparues : les conséquences de la transposition de la directive

(1) Un protocole d'accord a été signé en novembre 2006 entre la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA) et l'Association des régions de France (ARF). Il vise à promouvoir la signature de chartes d'engagements locales, à valoriser la participation et la représentation des associations dans les conseils de développement de pays et dans tous les lieux de concertation relatifs aux compétences de la région, notamment en matière d'emploi et d'économie, enfin à soutenir le principe d'une amélioration des relations contractuelles. Les deux partenaires se sont engagés à mettre en place au niveau national un groupe de travail paritaire. Voir cpc.a.asso.fr/IMG/doc/2007-protocole_d_accord_ARF_CPCA.doc.

« services », la concurrence qui caractérise la recherche de financements, tant publics que privés, mais aussi la recherche de bénévoles, enfin l'exigence de transparence et de gouvernance.

1. Le contexte du droit européen : menace ou opportunité ?

a) *Le contexte du droit européen*

Les acteurs associatifs auditionnés par la mission, ont fait part de leur inquiétude quant aux conséquences potentielles de la directive dite « services » sur leur mode de fonctionnement et leur financement.

La directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, dite « directive services », a été adoptée au terme de trois ans de discussions, dans un contexte particulièrement polémique, en France et dans d'autres pays européens.

Son objectif premier étant de développer le marché intérieur des services, ses principales dispositions visent à limiter les obstacles aux activités de service.

Son champ d'application est très vaste puisqu'elle établit un cadre juridique général pour tout service fourni par les prestataires ayant leur siège dans un pays membre de l'Union (art. 2) ;

Concernant les activités exercées par les associations, deux cas peuvent se présenter :

– soit l'activité est explicitement exclue du champ de la directive. C'est d'ailleurs le cas pour la majorité du secteur :

– « *les actions caritatives* » (art. 2)

– « *les services de soins de santé* » (art. 2). Ce point a fait d'ailleurs l'objet d'une remise en cause par le Parlement européen (mai 2007) ;

– « *les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurés par l'État, par des prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État* » (art. 2) ;

– « *les services d'intérêt général* » et les activités « *essentiellement financées par des fonds publics* » dans le domaine social, culturel, éducatif et judiciaire (cons. 34) ;

– « *les activités sportives non lucratives pratiquées à titre amateur* » (cons. 35) ;

– enfin il peut exister des « *raisons impérieuses d'intérêt général* » qui peuvent limiter l'application des principes de la directive, et notamment la santé publique, les objectifs de politique sociale et des objectifs de politique culturelle (art. 4) ;

– soit les activités entrent potentiellement dans le champ de la directive.

C'est le cas par exemple de l'accompagnement scolaire, de l'aide aux personnes âgées, de la gestion des centres sociaux de quartier, du tourisme social ou encore de certaines activités culturelles. Pour être exclues du champ de la directive, ces activités devraient être qualifiées de « services sociaux d'intérêt général », ce qui suppose de remplir des critères précis qui ne se retrouvent pas toujours dans les modes de reconnaissance actuels des associations par l'État.

La notion de « *mandatement* » évoquée à l'article 2 de la directive, est une notion issue du droit anglo-saxon qui n'a pas de réel équivalent en droit français. La Commission en a une conception restrictive.

À ce jour, aucune liste exhaustive des activités potentiellement concernées n'a été dressée par les différents ministères.

Le risque pour ces activités soutenues financièrement par les pouvoirs publics, est de voir leurs subventions requalifiées en aides d'État par la Commission européenne.

Le deuxième risque est de voir remis en cause le mode traditionnel de relation entre associations et pouvoirs publics en passant d'une logique de subvention à une logique d'appels à projet. Cette solution est séduisante sur le papier mais elle comporte le risque de transformer les associations en prestataires de service et d'étouffer la force vive du secteur associatif dans des exigences administratives.

Malgré l'effort des associations pour alerter les pouvoirs publics et la qualité des travaux qui soulignent d'ores et déjà les risques juridiques associés à la transposition de la directive « services », la réaction de l'administration tarde à se manifester. Un groupe de travail, coprésidé par un membre de l'IGAS, M. Michel Thierry, devrait rendre ses conclusions fin septembre 2008. Compte tenu du fait que la directive, adoptée le 12 décembre 2006 doit être transposée avant fin 2009 et que la France doit rendre un rapport avant la fin 2008 sur les actes officiels de mandatement, il est urgent de débiter une réflexion approfondie.

Sur ce point, l'exemple de la Finlande est éloquent⁽¹⁾. De nombreuses associations, qui assuraient des prestations sociales et médico-sociales dans des secteurs soumis à la concurrence se sont vues retirer le soutien financier de l'État.

(1) Voir l'analyse produite par l'étude de la CPCA, « *Les relations associations-État dans l'Europe des 27* », mai 2008

De nombreuses associations songent à cesser leur activité, au détriment des bénéficiaires de leurs prestations, souvent les populations les plus vulnérables.

b) L'occasion de réformer les modes de reconnaissance et les relations contractuelles entre associations et administration ?

Dans une circulaire du 22 novembre 2007, adressée aux directeurs de cabinet des membres du gouvernement, le directeur de cabinet du Premier ministre note que la transposition de la directive services « *n'est pas exclusivement de nature juridique : aux côtés d'autres chantiers ouverts par le gouvernement, [elle] constitue une opportunité supplémentaire pour simplifier les procédures* ».

Le rapporteur rejoint cette position et estime que la transposition de la directive services doit être l'occasion de procéder à une refonte complète des modes de reconnaissance, comme le préconisent de nombreux avis et rapports depuis des années.

Sous l'unique bannière du statut défini par la loi de 1901, il existe une multiplicité de régimes différents applicables aux associations, en fonction du degré de reconnaissance que les pouvoirs publics leur accorde (associations non déclarées qui peuvent se former librement sans autorisation mais qui ne jouissent pas de la capacité juridique, associations déclarées, associations reconnues d'utilité publique (RUP) qui jouissent de la « *grande capacité juridique* », associations faisant l'objet d'agrément sectoriels et généraux, associations habilitées).

- *La RUP : une procédure trop lourde pour un avantage désormais essentiellement moral* ⁽¹⁾.

Les associations peuvent être reconnues d'utilité publique par décret en Conseil d'État à l'issue d'une période probatoire de fonctionnement de trois ans. Cette reconnaissance leur donne le droit de recevoir des dons et legs dans les conditions prévues à l'article 910 du Code civil, lesquels bénéficient de réductions et d'exonérations fiscales rappelées aux annexes 4 et 5 du rapport. C'est là le principal avantage de la RUP, auquel il faut ajouter une forme de reconnaissance morale. En contrepartie, l'association est soumise au contrôle des juridictions financières, de l'Inspection générale de l'administration et, pour les associations sanitaires et sociales, au contrôle de l'Inspection générale des affaires sociales. Par ailleurs un certain nombre d'actes sont soumis à la tutelle de l'administration. Ainsi l'acceptation des dons et legs ou l'aliénation de biens immobiliers font l'objet d'une approbation préalable de même que les actes de gestion patrimoniale.

Cependant les avantages matériels de la RUP sont désormais d'une portée quasi théorique. En effet les associations déclarées peuvent recevoir des dons

(1) Pour une analyse approfondie du régime juridique des associations reconnues d'utilité publique, voir les analyses de l'étude du Conseil d'État, 2000, *Les associations reconnues d'utilité publique*.

manuels et certaines associations « *qui ont pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique ou médicale* » se sont vues accorder la « *petite capacité juridique* » à condition d'en faire la déclaration à la préfecture ⁽¹⁾. L'avantage moral de la RUP demeure important, mais il ne justifie pas la lourdeur de la procédure ⁽²⁾. Celle-ci explique en partie le nombre limité d'associations RUP en France (2000). Beaucoup d'associations qui ne disposent pas de ressources humaines nécessaires et qui préfèrent se consacrer à leur projet associatif, renoncent à en faire la demande ou abandonnent la procédure en cours de route.

● *Les agréments : un dispositif utile mais excessivement complexe*

Il existe aujourd'hui plus de 40 agréments, régis par des textes différents (l'administration n'ayant pas à ce jour procédé à leur recensement exact). Il s'en crée encore aujourd'hui. À titre d'exemple, l'article 15 de loi du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif prévoit que « *l'association de droit français ou la fondation reconnue d'utilité publique qui souhaite faire appel au concours de personnes volontaires dans les conditions prévues par la présente loi doit être agréée par l'État. Cet agrément est délivré par le ministre chargé de la vie associative ou par l'autorité administrative compétente pour une durée déterminée* ». La plupart du temps, pour une association nationale, l'agrément est délivré au niveau national par le ministre et pour une association locale, par le préfet. Dans certains cas, l'agrément est accordé après avis d'une commission, composée, soit paritairement de représentants de l'État et de représentants d'associations, soit de façon plus diversifiée.

L'utilité des agréments est indéniable. Ils permettent aux associations d'être tenues pour des partenaires crédibles par les pouvoirs publics, ils leur sont aussi utiles en termes d'image, contribuent à la qualité de leur action, leur assure une stabilité financière, et peuvent leur permettre de bénéficier d'une capacité juridique étendue.

Pourtant le système est, de l'aveu même de l'administration, excessivement complexe. La complexité s'accroît quand, pour une même activité, plusieurs agréments sont requis. Le rapport du CNVA de juillet 2006 cite l'exemple éloquent d'un établissement d'accueil du tourisme associatif qui illustre l'empilement d'agréments et d'obligations déclaratives (*cf.* encadré ci-dessous).

(1) Loi du 23 juillet 1987 sur le mécénat et ordonnance du 28 juillet 2005 portant simplification du régime des libéralités.

(2) La procédure s'étale en moyenne sur deux ans. Le Conseil d'État examine si l'association a :

- des statuts proches des statuts types (qui garantissent le caractère non lucratif de l'action, le fonctionnement démocratique de l'organisation et les informations nécessaires au contrôle par l'administration) ;
- un fonctionnement régulier de trois ans ;
- une activité dépassant la sphère locale ;
- un nombre minimum de membres cotisants égal ou supérieur à 200.

Procédure d'agrément d'un établissement d'accueil du tourisme associatif

Celui-ci doit :

- Posséder l'agrément tourisme au titre de la loi de 1992 pour certaines activités.
- Posséder l'agrément tourisme social et familial pour le bénéfice des subventions dans le cadre de la rénovation du patrimoine.
- Posséder l'agrément maisons familiales ou village de vacances pour l'utilisation des bons CAF.
- Saisir la direction départementale de la jeunesse, des sports et de la vie associative pour la déclaration pour l'accueil de mineurs en dehors du domicile familial.
- Saisir l'Éducation nationale pour figurer sur le répertoire départemental pour l'accueil des classes vertes.
- Saisir la commission de sécurité comme établissement recevant du public (ERP).
- Saisir les services sanitaires de la DDASS pour la réglementation portant sur la restauration collective.

Ce simple exemple montre qu'il n'est pas excessif d'envisager une simplification des procédures.

Enfin, le suivi et le contrôle des associations agréementées doit être amélioré. En principe, l'agrément est attribué pour une durée illimitée, mais une association peut se le voir retirer pour non respect des conditions d'attribution ou pour motifs graves⁽¹⁾. Certaines administrations imposent des obligations particulières aux associations agréées, comme le ministère de l'environnement, auprès duquel les associations doivent déposer chaque année un rapport moral et financier. Cependant, l'agrément Éducation populaire est illimité et lors de la réforme des agréments en 2001, l'administration a découvert que certaines associations n'étaient plus en activité.

Dans le contexte de la transposition de la directive service, la nécessité d'une réforme des agréments est une évidence.

2. L'engagement associatif : un des principaux défis des années à venir

a) Les bénévoles : une richesse insuffisamment valorisée

Le bénévolat est pour la majorité des personnes auditionnées par la mission le symbole même de la spécificité du secteur associatif et mérite à ce titre une attention particulière⁽²⁾. Les motivations des bénévoles sont multiples,

(1) Circulaire n° 2010 du 27 janvier 1975 du Premier ministre relative aux rapports entre les collectivités publiques et les associations assurant des tâches d'intérêt général. La fédération française d'haltérophilie, musculation et disciplines associées a perdu son agrément pour refus de mettre un terme à différents manquements au fonctionnement démocratique et à sa mission de service public, pour sa situation financière et pour non application de son règlement anti-dopage.

(2) Il faut noter cependant qu'à de rares exceptions, les études et données fiables sur le sujet manquent cruellement.

bien que tous soient attachés à la liberté et à la souplesse d'action. Il ne sera donc pas question d'enfermer l'action bénévole dans un statut que les acteurs associatifs d'ailleurs ne réclament pas. Selon une étude du CerPhi, citée par l'avis du CNVA de 2006 sur le bénévolat, 45 % des bénévoles souhaitent simplement « *rencontrer des personnes partageant les mêmes préoccupations, les mêmes goûts* ». Pour 28 % des bénévoles, il s'agit de défendre des droits et pour 24 % d'acquérir ou d'exercer des compétences. On note toutefois que les bénévoles sont plus exigeants dans leur engagement.

L'analyse des catégories de bénévoles est particulièrement intéressante.

– **On remarque tout d'abord que globalement les personnes actives sont les plus nombreuses à s'engager.** Par ailleurs, la majorité des bénévoles ont eu une formation de niveau secondaire ou supérieur. Le bénévolat reste donc, en moyenne, assez élitiste : il concerne 31 % des personnes ayant un diplôme de l'enseignement supérieur contre 14 % qui ont un niveau d'éducation primaire et la probabilité d'être bénévole augmente avec le niveau de revenu, 38 % des personnes interrogées ayant un revenu mensuel supérieur à 3 000 euros contre 16 % pour celles gagnant moins de 1 000 euros. **La position des chômeurs mérite toutefois d'être relevée puisqu'ils sont 20 % à s'engager.**

Deux facteurs sont à même d'encourager l'engagement des actifs : d'une part le temps qu'ils peuvent y consacrer mais également la mise en relation entre leurs compétences et les besoins des associations ⁽¹⁾, d'autre part la volonté des entreprises de « jouer le jeu ». On note sur ce point qu'un nombre croissant de grandes entreprises encouragent le bénévolat de compétence.

– **Compte tenu de l'évolution démographique globale et du poids grandissant des seniors dans la population totale, l'enjeu que représente pour la vitalité associative la progression du bénévolat des retraités est de taille.** En effet, en 2010, les plus de 60 ans représenteront 25 % de la population. Selon une étude datant de 2004, on compte 29 % de bénévoles parmi la catégorie d'âge des 60/69 ans, et 19 % parmi les plus de 70 ans ⁽²⁾. Selon France bénévolat, entendue par la mission, « *les retraités ne s'engageront pas d'avantage dans le bénévolat associatif, si, en amont, des dispositifs d'accompagnement individuels et collectifs solides ne sont pas mis en place.* » Les dispositifs d'accompagnement sont aujourd'hui largement insuffisants, compte tenu de l'enjeu que les retraités représentent pour le monde associatif. Si l'on souhaite, à l'instar des pays étrangers de référence, que davantage de retraités s'engagent dans le bénévolat associatif, il faut mieux accompagner et mieux informer les futurs retraités ⁽³⁾.

(1) Certains organismes tels que « Passerelles et compétences » s'attachent à mettre en relation les bénévoles potentiels et les associations.

(2) Voir l'étude de France bénévolat, 2004, *Retraite et bénévolat : les enjeux d'une transition réussie entre le travail et la retraite.*

(3) France bénévolat cite l'initiative de la commune de Chantilly, qui en partenariat avec les caisses de retraite et le Conseil général a organisé une journée de réflexion « Bien Vieillir, un art de vivre » destinée notamment à

– **Enfin, l’engagement bénévole est moins courant chez les 15-29 ans.**

L’engagement des jeunes mérite une attention particulière. Comme l’énonce le rapport du Sénat de 2005 ⁽¹⁾, « *souvent, ils ne souhaitent pas s’engager sur de longues périodes, dans un cadre trop structuré. Ils sont souvent mal à l’aise dans des instances au caractère institutionnel marqué, comme les conseils d’administration. Les motivations des jeunes sont très spécifiques et nécessitent des réponses ciblées. La volonté d’acquérir des connaissances en est une des caractéristiques, reflétant des objectifs très pragmatiques, liées à leur avenir professionnel.* » Selon les études récentes, les jeunes s’engagent en moyenne pour trois ou quatre mois et majoritairement pour des projets précis.

On a vu que l’expansion du bénévolat en France était constante ces dernières années. Pourtant, **la majorité des acteurs associatifs auditionnés par la mission ont cité l’engagement bénévole comme le défi majeur des années à venir, cela pour deux raisons :**

– **Tout d’abord, les dirigeants associatifs ont du mal à recruter de nouveaux bénévoles et à trouver du personnel correspondant réellement à leurs besoins.** Une enquête menée auprès de 200 associations ⁽²⁾ montre que ces dernières ont à 96 % besoin de davantage de bénévoles que dans les années précédentes. Nombre d’associations sont en manque de bénévoles tandis que d’autres ont des difficultés à rajeunir et renouveler leurs dirigeants ⁽³⁾. De plus, les compétences recherchées sont de plus en plus élevées. Selon M. Patrick Bertrand, directeur de *Passerelles et compétences* ⁽⁴⁾ les domaines de compétences recherchés par les associations sont de plus en plus pointues (communication, compétences juridiques, gestion-comptabilité, marketing et développement, ressources humaines).

Les bénévoles n’échappent pas à la logique globale de professionnalisation du secteur associatif. « *Si le bénévolat demeure un engagement au service d’une cause il est aussi une ressource de main d’œuvre dans un processus de production* ⁽⁵⁾ ». M. Joinneaux, ancien président de l’UNAPEI, a indiqué à la mission avoir fait le choix de recourir à « *des bénévoles véritablement bénévoles et des états-majors de professionnels capables de seconder ces bénévoles et de leur permettre de prendre des décisions appuyées sur une réflexion technique suffisante* ». Au sein d’Action contre la Faim, le choix a été fait de recruter un salarié pour 10 bénévoles. Il faut noter cependant que ce mouvement concerne principalement une minorité de grandes associations. « *À l’inverse, les*

sensibiliser les futurs retraités à l’engagement associatif. La journée a recueilli un succès inattendu, preuve de l’intérêt d’une partie de la population pour cette problématique.

(1) Rapport d’information fait au nom de la commission des Affaires culturelles sur le bénévolat dans le secteur associatif, M. Bernard Murat, Sénateur, octobre 2005.

(2) Voir *jeveuxaider.com*.

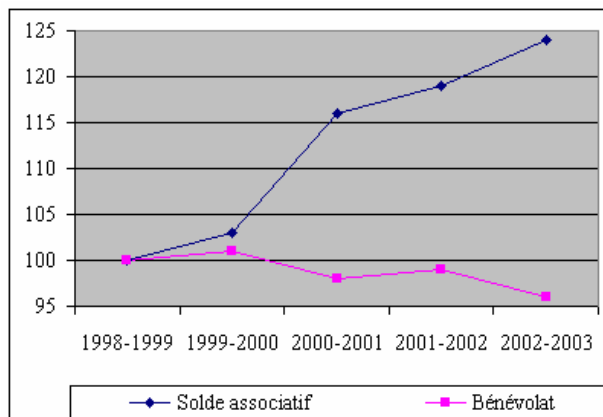
(3) CERPHI, 2007, *La France bénévole*.

(4) « *Passerelles et compétences* » a pour vocation de promouvoir le bénévolat de missions, une nouvelle forme de solidarité au service des associations, en mettant en relation les compétences des bénévoles et les besoins des associations.

(5) L. Prouteau, 2003, *Les Associations entre bénévolat et logique d’entreprise*, Presses universitaires de Rennes.

830 000 autres associations disposent de structures réduites, éparpillées sur l'ensemble du territoire. Elles trouvent dans les bénévoles l'essentiel de leur richesse. Pour celles-ci, le recours au bénévolat ne relève pas d'un processus de sélection, mais d'une nécessité. »⁽¹⁾

Évolution comparée du bénévolat et du besoin des associations (« solde associatif »)



Source : étude du CerPhi.

– **Ensuite les attentes de bénévoles ont changé. Les bénévoles sont plus sélectifs dans leur engagement, et ils sont aussi plus volatils.** De plus un certain nombre de facteurs ne sont pas de nature à encourager l'engagement associatif : une responsabilisation croissante et des risques de mise en cause personnelle, une couverture imparfaite des risques, une valorisation insuffisante du travail bénévole.

Dans un récent rapport consacré au sujet, le sénateur Bernard Murat⁽²⁾ relevait les principaux changements qui animent l'engagement bénévole. Ses analyses ont largement été confirmées par les auditions menées par la mission.

Beaucoup de bénévoles sont prêts à travailler sur un projet précis mais sont plus réticents à l'idée de s'engager sur le long terme, notamment dans la direction de l'association. De plus en plus, les bénévoles font valoir leurs attentes face au projet associatif. Comme le note le rapport, « *quel que soit le profil du candidat au bénévolat : « nouveau senior », « jeune » ou actif, et en dépit des motivations et des compétences diverses que leur confère leur situation, il semble que tous poursuivent aujourd'hui une logique d'épanouissement personnel : le don doit être réciproque, l'investissement doit « apporter » quelque chose en retour, ne serait-ce que la satisfaction de s'être momentanément extrait du rapport instrumental à autrui. »*

(1) Rapport d'information n° 16 (2005-2006) de M. Bernard Murat fait au nom de la commission des affaires culturelles, déposé le 12 octobre 2005, sur le bénévolat dans le secteur associatif.

(2) *ibid.*

Face à ces nouvelles problématiques, les pouvoirs publics ont apporté un certain nombre de réponses, notamment au lendemain de la Conférence nationale de la vie associative, qui avait été précédée d'un avis du CNVA ⁽¹⁾ sur l'accompagnement et la reconnaissance du bénévolat. De nombreuses propositions qui figuraient dans le rapport ont été mises en œuvre et saluées par les associations auditionnées par la mission ⁽²⁾, mais des progrès sont encore à accomplir.

b) Les volontaires : une multiplicité de dispositifs peu évalués

Entre la gratuité totale du bénévolat et le contrat de travail, le volontariat répond à un réel besoin des associations. Il propose un statut à des personnes désireuses de s'engager dans des missions d'une durée déterminée dépassant le bénévolat occasionnel et apporte un réel soutien aux organisations dont les activités s'exercent dans un intérêt général et pour qui l'emploi peut être une charge dissuasive ⁽³⁾. « *Le volontariat est un merveilleux outil de participation civique qui permet aux jeunes de se sentir utiles en effectuant une mission d'utilité publique. En leur faisant prendre conscience de leur rôle dans la société, on influe durablement sur leur rapport à la citoyenneté.* » ⁽⁴⁾

Cependant, le volontariat pose quelques problèmes majeurs :

– Il existe des risques de contentieux : le contrat de volontariat pourrait se voir requalifié en contrat de travail (dans le cas du volontariat associatif et du volontariat de solidarité internationale). La principale critique adressée au contrat de volontariat est de priver les personnes des garanties habituelles des salariés ;

– il faut veiller à ce que le contrat de volontariat ne s'apparente pas à un contrat aidé. Pour cela l'agrément de l'association doit vérifier que celle-ci dispose de moyens suffisants pour l'accueil du volontaire ;

– la question se pose de son articulation avec le bénévolat ;

– du fait qu'il est incompatible avec une rémunération, le contrat de volontariat associatif exclut des catégories de population du dispositif, notamment les titulaires d'allocation chômage ;

– enfin et surtout, on ne peut que regretter la multitude des formules juridiques poursuivant des finalités analogues, d'où un empilement illisible de dispositifs pour les volontaires et les associations. Dispositifs dont le bilan semble ne pas avoir été effectué.

Divers dispositifs non coordonnés et peu évalués

(1) Rapport du groupe de travail du CNVA, 2006, *Mieux accompagner et reconnaître l'activité bénévole*.

(2) *Les chèques restaurants des volontaires et bénévoles (décret du 30 septembre), la participation financière de l'État pour l'assurance de leurs bénévoles (Instruction n° 06-111 JS du 23 juin 2006, BOJS n° 11 du 30 juin 2006)*.

(3) Voir l'analyse de Jean Savatier, 2007, *Entre bénévolat et salarié : le volontariat associatif (loi du 23 mai 2006)*, *Revue Droit social*.

(4) Mélanie Gratacos, *déléguée générale d'Animafac, auditionnée par la mission*.

La loi du 14 mars 2000⁽¹⁾ a créé un « volontariat civil », qui relève des règles du droit public⁽²⁾.

Le Code de l'action sociale et des familles⁽³⁾ contient des dispositions relatives au service civil volontaire, créé en 2006, proposé à des jeunes de 16 à 25 ans et financé par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé). Cependant, faute d'une communication appropriée, seuls 2 500 à 3 000 jeunes en bénéficieraient. À cela s'ajoutent de sérieux problèmes de financement. Fin 2007, seules les associations ayant déjà accueilli des volontaires étaient autorisées à en recruter mais à effectif réduit et jusqu'au 30 mars 2008.

La loi du 23 février 2005⁽⁴⁾ a mis en place le « contrat de volontariat de solidarité internationale », dont le contrat de volontariat associatif s'est inspiré.

La loi du 23 mai 2006⁽⁵⁾ a créé un contrat spécifique, celui de volontaire associatif, dérogeant au droit du travail tout en permettant une indemnisation volontaire⁽⁶⁾. L'objet de ce contrat est l'accomplissement d'une mission d'intérêt général confiée par une association agréée à cet effet. Le statut du volontaire est caractérisé par l'exclusion des garanties liées au salariat mais permet la rémunération. Le volontariat est limité à 3 ans maximum, ce qui en fait une sorte de parenthèse dans la vie professionnelle du volontaire.

c) L'emploi associatif : un enjeu déterminant pour le secteur associatif

L'emploi est une question fondamentale pour le secteur associatif d'autant plus importante qu'elle s'inscrit dans un contexte difficile, comme le rappelle M. Gérard Sanvicens, ancien directeur général du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP), « *la situation de l'emploi est critique en France, l'exclusion s'aggrave, la cohésion sociale est menacée. Les associations, qui contribuent à résoudre un certain nombre de ces problèmes, vont devoir être extrêmement responsables.* »⁽⁷⁾

- *Les associations, des employeurs comme les autres ?*

On constate un essor constant de l'emploi associatif, avec un poids prépondérant du secteur sanitaire et social et une forte proportion d'emplois à temps partiel. Au total, les associations emploient 1 650 000 salariés (90 7000 équivalents temps plein). Cela représentait 5 % de l'emploi salarié en

(1) Loi n° 2000-242 du 14 mars 2000 relative aux volontariats civils institués par l'article L. 111-2 du code du service national et à diverses mesures relatives à la réforme du service national

(2) Voir Elie Alfandari, 2001, *Le volontariat civil au service des associations*, RDSS.

(3) Article L121-19, créé par Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 – art. 52 JORF 2 avril 2006.

(4) Loi n° 2005-159 du 23 février 2005 relative au contrat de volontariat de solidarité internationale.

(5) Loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif.

(6) Il faut rappeler à ce titre que la jurisprudence reconnaît que « dans le cadre d'une association, les membres adhérents de celle-ci peuvent accomplir, sous l'autorité du président de l'association ou de son délégué, un travail destiné à la réalisation de l'objet social, sans relever des dispositions du Code du travail » (Soc. 29 janvier 2002, Croix rouge française). Cette possibilité n'est cependant ouverte que si les bénévoles « ne perçoivent que le strict remboursement des frais exposés par eux ». Il fallait donc créer un statut spécifique pour permettre à une association de déroger au droit du travail tout en indemnisant la personne.

(7) Séminaire du FONJEP, juin 2006, *L'emploi dans les associations*.

France en 2000 (CNRS). L'emploi associatif se caractérise par de multiples «niches à faible effectif». Autre élément notable, les deux tiers des employées sont des femmes, pour la plupart employées à temps partiel.

On observe une grande hétérogénéité, entre les associations. Sur 900 000 associations environ, seules 16 à 17 % d'entre elles emploient des salariés. Le secteur sanitaire et social est de loin le premier employeur avec près de la moitié de l'emploi en équivalents temps plein et 650 000 salariés (33 emplois en moyenne par association). Viennent ensuite l'éducation, la culture et le sport.

Comment expliquer un tel essor ? Selon Mme Édith Archambault, entendue par la mission, l'emploi associatif progresse partout en Europe car les associations répondent à des tendances lourdes de ces sociétés : augmentation de la demande d'aide à domicile et des services à la personne et de places dans les établissements plus médicalisés. Cela reflète également la tendance des pouvoirs publics à déléguer certaines activités aux associations, plutôt que de dispenser directement ces services. Dans le même temps, on assiste à la professionnalisation du secteur. Selon la dirigeante de la Fédération internationale des amis de la nature, qui a fonctionné sans salarié jusqu'à la fin des années 1980, « *la complexité croissante de l'environnement juridique, la crise du bénévolat expliquent la professionnalisation.* » Certaines activités exercées par des associations agréementées requièrent des diplômes spécifiques ce qui justifie bien souvent l'embauche d'un salarié. Enfin, le secteur de l'insertion professionnelle et sociale explique une grande partie de l'essor de l'emploi associatif.

Si la relation employeur-salarié n'a pas de spécificité du fait du caractère associatif de la structure, il n'en demeure par moins que les employeurs associatifs se sentent investis d'obligations particulières. Pour certains, la cohérence avec le projet associatif doit se traduire par un accompagnement fort des salariés, par une meilleure prise en compte de leurs besoins, notamment en termes de formation. De ce point de vue, les employeurs du secteur associatif se sentent insuffisamment reconnus dans la spécificité de leur action. Ce constat est particulièrement valable pour les employeurs de personnes en « contrats aidés », dispositif particulièrement répandu au sein des associations.

● *L'emploi associatif est fortement soutenu par les pouvoirs publics*

Les associations peuvent recourir aux dispositifs d'emplois aidés. Ainsi, le secteur associatif a largement bénéficié du dispositif des emplois-jeunes mis en place en 1998, avec près de 90 000 emplois créés (concernant 180 000 jeunes au total), mais aussi des nouveaux contrats aidés destinés aux personnes en difficulté mis en place par le plan de cohésion sociale de 2005 : les contrats d'avenir (CAV) et les contrats d'accompagnement à l'emploi (CAE), les contrats insertion revenu minimum d'activité, les contrats initiative emploi. Les associations ont également recours aux contrats de professionnalisation et aux contrats d'apprentissage. Selon une récente étude de la DARES ⁽¹⁾, les associations sont, au sein du secteur marchand, les premières utilisatrices des emplois aidés avec 39,2 % des effectifs en contrat d'avenir et 41,9 % des contrats d'accompagnement dans l'emploi.

Citons également les dispositifs mis en place par les collectivités territoriales comme les emplois tremplins associatifs mis en place en Limousin, Poitou-Charentes et Ile-de-France.

Il faut mentionner également les emplois mis à disposition par l'administration. Selon les études récentes, 14 % des associations en bénéficient et le nombre d'emplois mis à disposition est évalué à 56 000 équivalents temps plein. Le nouveau cadre réglementaire de la mise à disposition, entraîne une évolution significative des relations partenariales entre les ministères et les associations en limitant le recours aux mises à disposition ⁽²⁾. Les associations se sont déclarées inquiètes de cette éventuelle limitation.

(1) Étude de la DARES, « Les contrats d'aide à l'emploi du plan de cohésion sociale de 2005, premier bilan », septembre 2006 ; voir également l'étude de la DARES, « Les contrats aidés du Plan de Cohésion Sociale (CIE, CAE, CAV, CI-RMA) », 17 septembre 2008.

(2) Voir la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la Fonction publique et le récent décret n°2007-1542 du 26 octobre 2007 relatif à la mise à disposition.

**Taux de la participation de l'État par administration
1998 à 2007**

Administrations	1998	1999	2000	2001		2002	2003	2004	2005	2006	2007
				Francs	Euros	Euros	Euros	Euros	Euros	Euros	
Agriculture	45 000	45 000	45 000	47 000	7 165,10	7 320	7 320	7 320	7 320	7 320	7 320
Affaires étrangères et européennes	45 000	45 000	45 000	47 000	7 165,10	7 320	7 500	7 500	7 500	7 500	7 500
Travail, relations sociales, solidarité (DGAS)	45 000	45 000	45 000	47 000 (*)	7 165,10 (*)	7 320 (**)	7 320	7 320	7 320	7 320	7 320
Coopération	45 000										
Culture et communication	45 000	45 000	45 000	47 000	7 165,10	7 320	7 320	7 320	7 320	7 320	7 320
ACSE (ex DIV)	45 000	45 000	45 000	47 000	7 165,10	7 320	7 320	7 320	7 320	7 320	7 320
DIES	45 000	45 000	45 000	47 000	7 165,10	7 320	7 320	7 320	7 320	7 320	7 320
Écologie et développement durable	45 000	45 000	45 000	47 000	7 165,10	7 320	7 320	7 320	7 320		
ACSE (ex FASILD)	45 000	45 000	45 000	47 000 (*)	7 165,10 (*)	7 320	7 320	7 320	7 320	7 320	7 320
Jeunesse (DJEP)	45 000	45 000	45 000	47 000	7 165,10	7 320	7 320	7 320	7 320	7 320	7 320
Jeunesse (sports)							7 320 (***)	7 320	7 320		
Jeunesse (DVAEF)										7 320	7 320
Justice	45 000	45 000	45 000	47 000	7 165,10	7 320	7 500	7 500	7 500	7 500	7 500

(*) à compter du 1^{er} juillet 2001

(**) à compter du 1/7/2002

(***) à compter du 1/7/2003

Source : FONJEP.

L'aide de l'État peut être moins directe, avec par exemple la mise en place du chèque emploi associatif, dont la loi du 16 avril 2008 ⁽¹⁾ a permis l'extension à 9 salariés, et qui permet aux associations de simplifier les tâches administratives (contrat de travail, bulletin de paie, déclaration d'embauche).

Enfin, les postes FONJEP ⁽²⁾ offrent un soutien à l'emploi associatif. L'État cofinance 6 000 emplois permanents (pour une aide de 45 millions d'euros

(1) Loi n° 2008-350 du 16 avril 2008 relative à l'extension du chèque emploi associatif

(2) Le Fonds de Coopération de la Jeunesse et de l'Éducation Populaire (FONJEP) est une association créée en 1964, qui a « pour but principal de faciliter la rétribution des personnels permanents remplissant des fonctions d'animation et de gestion qui sont employés par des mouvements de jeunesse, des associations d'éducation populaire, des organismes de droit privé à but non lucratif concourant à l'action sociale. Il facilite en outre les actions de formation professionnelle de ces personnels ». Plus généralement, le Fonds « mène toutes actions propres à assumer le financement de la vie associative ». Les postes FONJEP sont co-financés par l'État et les associations. Les postes Jeunesse et Sports, dont les deux tiers sont déconcentrés au niveau de la décision d'attribution, sont accordés pour une période de trois ans, assortie d'une évaluation.

Un poste FONJEP ne peut se cumuler avec une aide à l'emploi ni avec tout autre concours de l'État.

par an et une moyenne de 7 320 euros par salarié). Ces postes présentent un ensemble d'avantages, qui en explique aussi la durabilité. C'est un dispositif d'aide au projet, à la fois central et local. Les collectivités locales peuvent participer au dispositif, en cofinançant des postes. Enfin, et cela est déterminant, les postes font l'objet d'une évaluation triennale, au niveau local et national.

- *Utiles au monde associatif, les emplois aidés engendrent toutefois des effets pervers*

Tout d'abord les associations se trouvent dans une position délicate vis-à-vis de ce type d'emplois. **Selon la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA), le secteur associatif n'a pas vocation à gérer en permanence un « stock » de publics passant d'un contrat d'insertion à un autre. Il n'a pas vocation non plus à être financé uniquement pour cette fonction sociale. Pourtant, les associations n'ont souvent pas d'autres choix, pour créer des emplois, que de recourir aux dispositifs publics d'aide à l'emploi.**

De plus la succession de dispositifs aux objectifs parfois contradictoires peut se révéler problématique, par exemple pour le passage d'un dispositif à un autre quand une association s'appuyait sur un contrat aidé ayant disparu.

« Avec ces dispositifs, les associations se trouvent dans une situation paradoxale: on leur demande à la fois de se professionnaliser et de favoriser, grâce aux nouveaux contrats, l'«employabilité» de personnes justement éloignées de l'emploi. ⁽¹⁾ »

Par ailleurs, les contrats aidés n'ont pas été créés spécifiquement en direction du secteur associatif. Pour les salariés du secteur, les contrats aidés peuvent simplement signifier une réelle situation de précarité.

Dans la perspective de la réforme des contrats aidés mise en place par la loi relative à la généralisation du revenu de solidarité active et de réforme des politiques d'insertion, il est essentiel d'entamer une réflexion sur les contrats aidés en milieu associatif, et sur la possibilité de mettre en place des contrats spécifiques aux associations.

(1) Séminaire sur l'emploi organisé par le FONJEP en novembre 2005 ; voir la « Lettre du FONJEP », juin 2006.

3. Le financement : instabilité et concurrence

a) Les conséquences désastreuses des aléas budgétaires et des retards de versement : l'État doit prendre ses responsabilités

- *Les associations servent trop souvent de variable d'ajustement en période de restriction budgétaire*

On ne peut parler de désengagement de l'État en faveur des associations. En effet les chiffres récents révèlent que la part des subventions publiques dans le financement des associations se maintient, même si sa structure a changé.

Structure des ressources, selon l'existence d'emploi salarié dans l'association

	Associations sans salarié	Associations employeurs	Ensemble
Cotisations	25,8 %	9 %	12,1 %
Dons et mécénat	9,7 %	3,8 %	4,9 %
Recettes d'activité publiques ou privées	46,2 %	49,3 %	48,7 %
Subventions publiques ⁽¹⁾	18,4 %	37,9 %	34,3 %
Total	100 %	100 %	100 %
Total en millions d'euros	10 871,5	48 519,7	59 391,2

⁽¹⁾ Subventions publiques seulement, à l'exclusion des financements contractuels, des ventes de prestations ou prix de journées provenant d'organismes publics classés dans la catégorie recettes d'activité.

Source : Enquête CNRS – Matisse/Centre d'économie de la Sorbonne auprès des associations – 2005-2006.

En revanche, les associations servent trop souvent de variable d'ajustement en période de difficulté budgétaire. Sur ce point les constats de la mission recourent ceux de la Cour des comptes, dans un rapport public de 2006. *« Les associations n'ont qu'une visibilité réduite sur les moyens que l'État peut leur allouer à moyen terme. La persistance de ces dysfonctionnements est d'autant plus significative que plusieurs circulaires du Premier ministre sont intervenues en la matière afin de donner une nouvelle impulsion au partenariat avec les associations. Les outils d'une responsabilisation et d'un renforcement de l'efficacité des relations avec les associations existent largement : l'enjeu essentiel réside aujourd'hui dans la mobilisation effective des acteurs. ⁽¹⁾ »*

(1) Communication de la Cour des comptes à la commission des finances du Sénat sur la gestion des crédits d'intervention de l'état au titre de la politique de la ville, en application des dispositions de l'article 58-2° de la LOLF.

- *Les retards de versement menacent les projets associatifs*

Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, des progrès ont été réalisés dans le calendrier de versement des subventions. Ainsi, dans le cadre du Conseil du développement de la vie associative (CDVA)⁽¹⁾, le délai de paiement des subventions a été raccourci de cinq mois : le paiement des subventions classiques aux associations était auparavant effectué en décembre, il l'est aujourd'hui en juillet. Pourtant ce n'est pas le cas dans tous les ministères ni dans les services déconcentrés. Des retards persistent dans le versement des subventions qui fragilisent la gestion des associations et la réalisation de leur projet.

- *Les conventions d'objectifs demeurent minoritaires*

Bien que de nombreux rapports préconisent la généralisation des contrats d'objectifs, la proportion de subventions accordées sous forme de conventions d'objectifs pluriannuelles (COP) demeure limitée. À titre d'exemple, à l'Éducation nationale, les COP ne sont mis en place qu'avec les grosses associations (11 en tout). Selon le ministère de l'environnement (où les contrats d'objectifs représentent 15 % du budget), la généralisation des COP pourrait affecter la vitalité du secteur. Aucune convention quadriennale, telle qu'autorisée par la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2007, n'a été signée.

Certes les conventions triennales ne sont pas toujours adaptées aux petites associations et la généralisation des COP se heurte au manque de moyens humains pour en évaluer l'application. **Cependant, les COP offrent une visibilité budgétaire à long terme et sont un réel outil d'évaluation de l'action associative pour l'administration.** À ce titre, **le rapporteur se fait le relais des inquiétudes exprimées par les associations.** En effet, une circulaire du Premier ministre du 23 octobre 2007 demande aux administrations de « *veiller à ne pas contracter de tels engagements, au-delà de ceux nécessaires au fonctionnement courant des services.* » Cette circulaire concerne, dans l'attente de la mise en place d'un budget pluri-annuel sur la période 2009-2011, les « *nouvelles conventions pluriannuelles d'objectifs signées avec des partenaires publics ou privés comme les associations subventionnées, ainsi que les contrats d'objectifs et de moyens des administrations centrales ou des opérateurs placés sous tutelle.* »

(1) Le décret n° 2004-657 du 2 juillet 2004 modifié a institué un conseil du développement de la vie associative composé de représentants de 9 ministères, de 8 représentants des associations nommés sur proposition de la Conférence permanente des coordinations associatives et de 3 personnalités qualifiées nommées sur proposition du Conseil national de la vie associative.

Ce conseil a pour mission de proposer au ministre chargé de la vie associative les priorités dans l'attribution aux associations des subventions destinées :

- A) à titre principal, au financement d'actions de formation tournées vers la conduite du projet associatif au bénéfice des bénévoles responsables élus, responsables d'activités ou adhérents ;
- B) à titre complémentaire, à la réalisation d'études ou d'expérimentations de nature à contribuer à une meilleure connaissance de la vie associative et à son développement.

- *L'impact de la décentralisation sur le financement public est encore mal mesuré*

La décentralisation entraîne une restructuration complète du champ du financement public. Les conseils généraux, à l'origine d'un financement pour 22 % des associations ⁽¹⁾, sont devenus les deuxièmes partenaires publics des associations après les communes qui entretiennent des relations financières avec 63 % des associations, parfois pour des sommes symboliques. Les financements régionaux sont plus rares (ils concernent 6 % des associations) mais en augmentation constante. Sur la période 1999-2005, le financement des associations par les conseils généraux a augmenté de 23 %, alors même que celui de l'État baissait de 0,9 %.

Évolution des ressources publiques et privées en milliards d'euros

	Enquête 1999 en milliards d'euros 2005	Enquête 2005 en milliards d'euros	Évolution sur 6 ans	Évolution moyenne annuelle
Total des ressources privées	24,1	29,2	21 %	3,5 %
dont Cotisations	5,08	7,2	42 %	7,0 %
dont Recettes d'activité privées	16,2	19,2	19 %	3,1 %
Total des ressources publiques	27,6	30,2	9 %	1,6 %
dont Communes	7,9	8,4	6 %	1,1 %
dont Départements	4,9	5,9	20 %	3,4 %
dont Régions	1,5	2,1	40 %	6,7 %
dont État	7,7	7,3	-5 %	- 0,9 %
dont Organismes sociaux	4,5	4,1	-9 %	- 1,5 %
Total en milliards d'euros	51,7	59,4	15 %	2,5 %

Source : Viviane Tchernonog – *Le paysage associatif français – Mesures et évolutions*. Dalloz Juris associations – décembre 2007.

On constate par ailleurs une spécialisation des financements des collectivités territoriales en fonction de leurs compétences. Le conseil général dirige la majeure partie de son financement (63 %) vers les associations du secteur sanitaire et social de grande taille et soutient de manière limitée les associations sportives et culturelles. Néanmoins, les conseils généraux commencent à diversifier leurs rapports avec les associations en soutenant d'autres secteurs. Les régions concentrent leur action sur l'éducation et la formation et financent dans une moindre mesure la culture et l'action économique locale. Il faut enfin insister sur le fait que les communes demeurent le principal interlocuteur et soutien financier des petites associations.

(1) En nombre, l'État est à l'origine, à hauteur de 10 %, du financement des associations en France.

Répartition des financements des différents acteurs publics par secteurs d'activité

	Communes	Départements	Régions	État	Europe	Org. sociaux	Autres	Total
Action humanitaire	2 %	6 %	2 %	5 %	5 %	3 %	3 %	3,7 %
Action sociale/Santé	28 %	63 %	22 %	53 %	30 %	79 %	43 %	48,4 %
Défense des droits et des causes	2 %	2 %	3 %	3 %	3 %	6 %	3 %	2,9 %
Education/Formation/Insertion	6 %	11 %	27 %	21 %	45 %	4 %	17 %	13,3 %
Sports	21 %	7 %	6 %	5 %	1 %	1 %	10 %	9,6 %
Culture	15 %	5 %	20 %	7 %	3 %	1 %	8 %	9,2 %
Loisirs et vie sociale	16 %	2 %	2 %	3 %	3 %	3 %	5 %	6,6 %
Défense des intérêts économiques	9 %	3 %	18 %	2 %	10 %	1 %	10 %	6,0 %
Autres	1 %	1 %	-	1 %		2 %	1 %	0,3 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : Viviane Tchernonog – *Le paysage associatif français – Mesures et évolutions*. Dalloz Juris associations – décembre 2007.

La multiplication des acteurs ne facilite pas la recherche de subvention pour les associations, d'où la nécessaire mise en place d'un système de guichet unique et d'un dossier unique de subvention.

b) Financement privé : malgré des progrès notables la France accuse en la matière un certain retard

Les dons privés ne contribuent qu'à une faible proportion au financement des associations par comparaison avec d'autres pays. Le montant des dons des particuliers et du mécénat en direction des associations était de l'ordre de 2,7 milliards d'euros en 2005. Les seuls dons des particuliers en direction des associations sont estimés à 1,8 million d'euros. Quant au mécénat, dont le montant s'élève à 850 millions d'euros dont 227 proviennent des fondations ; 50 % des entreprises n'y ont pas recours ⁽¹⁾.

● *La part des dons et du mécénat dans le financement des associations demeure marginale malgré un système fiscal des plus avantageux*

La part des dons et du mécénat dans le financement des associations est seulement de 5,5 % (dont 1 % de dons privés et 4 % de mécénat). À titre de comparaison, il est de 55 % en Grande Bretagne (dont 40 % de dons privés et 15 % de mécénat).

(1) Chiffres de 2005, extraits de l'enquête nationale auprès des associations, V. Tchernonog, Equipe Matisse du Centre d'économie de la Sorbonne – CNRS Université de Paris I Panthéon Sorbonne.

Part des dons et du mécénat dans les budgets associatifs

	Associations sans salarié	Associations employeurs	Total
Cotisations des membres	26 %	9 %	12 %
Dons plus mécénat	10 %	4 %	5 %
Recettes d'activité	46 %	49 %	49 %
Subventions publiques *	18 %	38 %	34 %
Total	100 %	100 %	100 %

Source : Enquête CNRS – Matisse Centre d'Économie de la Sorbonne auprès des associations – 2005.

(* à l'exclusion des financements publics résultant de ventes de prestations qui sont inclus dans les recettes d'activité)

Répartition des dons et du mécénat par secteur (en %)

	Dons des particuliers	Mécénat	Dons et mécénat
Action humanitaire	33 %	8 %	25 %
Action sociale	12 %	11 %	12 %
Santé	22 %	12 %	19 %
Défense des causes et des droits	6 %	3 %	6 %
Education/Formation/Insertion	7 %	6 %	7 %
Sports	5 %	41 %	16 %
Culture	9 %	13 %	10 %
Loisirs et vie sociale	2 %	4 %	3 %
Economie, développement local	2 %	2 %	2 %
Autres	1 %	0 %	1 %
Total en %	100 %	100 %	100 %
Total en millions d'euros	1 850	850	2 700

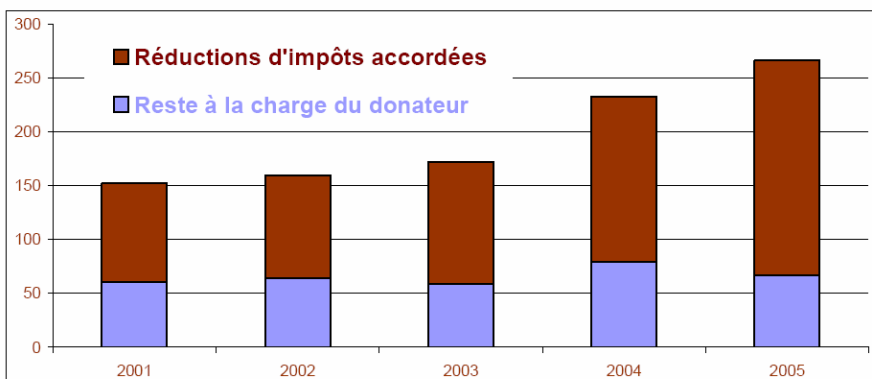
Source : Enquête CNRS – Matisse Centre d'Économie de la Sorbonne auprès des associations – 2005.

L'effort de l'État pour encourager les dons privés par le moyen d'une fiscalité incitative est pourtant considérable. La loi du 1er août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations⁽¹⁾ représente de ce point de vue une réelle avancée (voir le détail des dispositifs fiscaux en annexe)⁽²⁾. Selon

(1) Loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations.

(2) Pour les particuliers, le taux de réduction de l'impôt sur le revenu est porté de 50 % à 60 % pour tous les dons aux œuvres d'intérêt général. Pour inciter les particuliers à la création de fondations, le plafonnement des dons par rapport au revenu imposable est doublé en passant de 10 à 20 %. Lorsqu'un ou plusieurs dons

une étude comparative menée récemment par la Fondation de France sur quatre pays européens, la France est le pays dont la législation fiscale est la plus favorable aux dons privés ⁽¹⁾. **Mais l'impact de ces mesures sur les dons aux associations n'a pas fait l'objet d'une évaluation systématique, ce que le rapporteur déplore.**



Sources : Direction générale des Impôts et travaux du CerPhi.

Faut-il voir dans le relatif retard français en la matière une spécificité culturelle ⁽²⁾ ou l'effet d'une insuffisante information des donateurs potentiels? Selon France générosités, le niveau d'information des publics concernés est trop faible. Pour pallier cette insuffisance, le monde associatif se mobilise pourtant afin d'encourager les dons privés, en organisation des journées d'information ⁽³⁾, en étudiant le comportement des donateurs ⁽⁴⁾, en conseillant juridiquement les associations sur la collecte de fonds et en mutualisant les services pour réduire les dépenses des associations.

importants dépassent le plafond de 20 % une année donnée, le contribuable peut reporter l'excédent de la réduction fiscale sur les quatre années suivantes.

Pour les entreprises, l'incitation fiscale est encore plus forte, puisqu'elle double pratiquement. Les entreprises bénéficient désormais de la même réduction d'impôt que les particuliers: 60 % du don, alors qu'auparavant ces dons étaient simplement déduits du bénéfice imposable et donc bénéficiaient d'une réduction d'impôt égale au taux de l'impôt sur les sociétés, 33 %. Le plafond de dons autorisés est doublé, passant de 2,5 à 5 pour mille du chiffre d'affaires.

(1) http://www.fondation-de-france.com/download/communique_presse/cp_fiscalita_s_europe.pdf

(2) *La philanthropie aux États-Unis, quels enseignements pour la France ?* in *Fondations philanthropiques en Europe et aux États-Unis*, Paris 2007.

(3) *Voir sur ce point les conclusions de la première Journée nationale d'information sur les générosités, mercredi 29 novembre 2006, organisée par France générosités.*

(4) *La Fondation de France aide les personnes en difficulté en soutenant des projets concrets et innovants. Elle abrite également des fondations créées par des mécènes et les conseille dans leur démarche. En 1997, elle a créé un Observatoire destiné à être un centre d'information dynamique sur la philanthropie, qui publie régulièrement des études complètes sur les dons privés en France.*

- *Le faible développement des fondations*

Peu nombreuses par rapport à leurs homologues étrangères ⁽¹⁾ (on compte à titre d'exemple 14 000 fondations et 100 000 fondations d'Église en Allemagne, 8 800 en Grande-Bretagne, 6 000 en Espagne, 14 000 au Danemark), les fondations connaissent en France un renouveau. En 2006, leur nombre s'élevait à 1 244 pour 1 109 en 2005.

La rapidité de leur intervention dans les situations d'urgence, tout autant que leur aptitude à faire front face à de nouveaux problèmes sociaux a également été soulignée. Tous ces atouts sont également ceux des associations, mais l'indépendance financière des fondations permet une plus grande continuité de leurs actions et un contrôle des pouvoirs publics plus restreint que pour les grandes associations gestionnaires, très dépendantes du financement public.

Gageons que les mesures prévues par la loi de 2003 et la création par la loi de modernisation de l'économie des fondations permettront d'accroître leur nombre. Mais le développement des fondations requiert un changement plus profond. Pour citer Mme Édith Archambault, *« les dotations aux fondations d'entreprise et plus généralement, le mécénat d'entreprise sont vus comme des prélèvements indus sur des ressources qui auraient pu être alternativement consacrées à des augmentations de salaires ou de dividendes ou encore à des impôts finançant des services publics. La culture de l' « entreprise citoyenne » que beaucoup appellent de leurs vœux est donc encore largement à construire. Pour améliorer leur image auprès du public, les fondations françaises ont intérêt à mieux faire savoir quelles sont leurs réalisations et leur concours à l'intérêt général, à jouer la transparence sur leurs instances dirigeantes et à publier le montant de leurs actifs, comme dans les pays anglo-saxons »*².

- *L'épargne solidaire : un outil peu connu*

Créés par la loi du 19 février 2001 ⁽³⁾, les fonds solidaires sont des fonds communs de placement d'entreprise, dont une part de l'actif est composé de titres émis par des entreprises solidaires.

Les fonds solidaires offrent aux associations un outil de financement dont le potentiel est considérable. Ils recueillent en effet un véritable succès : l'épargne solidaire affichait en 2005 une augmentation de 111 % par rapport à 2004. L'encours des fonds salariaux solidaires s'élevait à 335 millions d'euros en 2006.

Il est donc essentiel de communiquer auprès des associations qui peuvent bénéficier de l'agrément « entreprise solidaire » et d'inciter les entreprises à proposer des fonds d'épargne solidaires à leurs salariés.

(1) *Pourquoi les fondations sont-elles si rares en France ? Édith Archambault, Université Paris I, MATISSE.*

(2) *Ibid*

(3) *Loi n° 2001-152 du 19 février 2001 modifiée par loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.*

4. La transparence et la gouvernance: des exigences croissantes qui pèsent sur les associations

• *Les contrôles effectués par les pouvoirs publics : nombreux mais mal appliqués*

Contrairement aux idées reçues, les contrôles exercés par les pouvoirs publics sur les associations sont nombreux.

Mis en œuvre aussi bien par l'administration centrale, les services déconcentrés, les collectivités territoriales, les URSAFF, les corps de contrôle ou encore les commissaires aux comptes, ils requièrent bien souvent au sein des associations une personne à temps plein pour s'y consacrer.

Il est normal et légitime que selon le principe du « donnant-donnant », toute subvention publique ou avantage fiscal donne lieu à un contrôle.

Cependant, ces contrôles se résument souvent à la transmission préalable d'une masse de documents peu utilisables et, de fait, peu utilisés par l'administration, et prennent peu la forme de contrôles postérieurs au versement des subventions.

Avant de se reporter à la liste non exhaustive de ces contrôles, figurant en annexe, on peut rappeler que :

– **Les associations et fondations reconnues d'utilité publique (RUP)** sont soumises à deux types de contrôle : une surveillance du fonctionnement par le biais, le cas échéant, de contrôles sur pièces et sur place d'une part, et une tutelle sur certains actes d'autre part. Les statuts types actuels prévoient que l'association RUP doit envoyer un rapport annuel et un exemplaire des comptes au ministre de l'intérieur et au ministre dont son secteur dépend. Cependant, au niveau central et dans les préfetures, les services ne sont pas en mesure d'exploiter de façon systématique ces documents. Il semble que, faute de temps et de moyens pour les traiter, les documents soient destinés à un archivage systématique. En outre s'exercent les contrôles de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes⁽¹⁾, celui de l'Inspection générale des affaires sociales⁽²⁾ et celui de l'Inspection générale de l'administration.

(1) *En vertu du Code des juridictions financières, la Cour des comptes et les CRC peuvent exercer un contrôle sur les associations qui bénéficient de « concours financiers ». La Cour des comptes peut également contrôler les associations recevant des taxes parafiscales ou des cotisations obligatoires. En outre la loi du 12 avril 2000 lui permet de contrôler les organismes « habilités à recevoir des versements libératoires d'une obligation légale de faire ».*

(2) *La loi du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire confie à l'IGAS le contrôle de tous les services et établissements qui participent à la mise en œuvre des politiques sanitaires et sociales et reçoivent des financements publics ou font appel à la générosité du public.*

– **Les associations faisant appel à la générosité du public** sont soumises à un contrôle spécifique de la Cour des comptes depuis la loi du 7 août 1991¹. Une quinzaine d'associations ont ainsi fait l'objet d'un contrôle méticuleux. Les dirigeants d'associations en sont très demandeurs. Mme Cornette, présidente de la cinquième chambre de la Cour des comptes, confiait à la mission que le contrôle sur les associations, notamment leur capacité à saisir cette occasion pour améliorer leur gestion, prenait tout son sens lors du « retour » ou « deuxième contrôle » des magistrats (celui-ci a été effectué pour l'Association pour la recherche sur le cancer (ARC), l'Association française contre les myopathies (AFM), et la Ligue contre le cancer). Depuis, l'ARC est devenu un modèle de gestion. Cependant la Cour des comptes n'a pas toujours les moyens d'effectuer ce suivi.

– **Toutes les associations bénéficiant de subventions doivent déposer leur compte et un bilan annuel auprès de la collectivité ou de l'administration qui les leur a octroyées.** Cependant, ces documents sont en général difficilement exploitables et, de fait, peu exploités.

– **Les associations recevant plus de 153 000 euros de financement sont tenues de publier leurs comptes.** Les comptes doivent être certifiés et présentés selon le plan comptable. Cependant, le décret d'application n'a toujours pas été pris, en raison de divergences de vues entre les différents ministères. La Direction de la vie associative, de l'emploi et des formations (DVAEF) estime notamment que la publication des comptes devrait être gratuite pour les associations. Il est urgent de trouver un accord sur ce point afin d'améliorer l'information des citoyens.

• *La multiplication des initiatives de certification ou labellisation*

Face à la demande des donateurs et sur fond de scandales financiers, un certain nombre d'initiatives visant à renforcer la confiance du public ont vu le jour. Parmi elles, les plus connues sont le « Comité de la Charte » et « Gouvernance et certification », dont les représentants ont été auditionnés par la mission.

Le Comité de la Charte

Le Comité de la Charte du don en confiance est un organisme d'agrément et de contrôle des associations et fondations faisant appel à la générosité du public. Il réunit aujourd'hui 56 associations et fondations, membres agréés. Sa vocation est de promouvoir la transparence et la rigueur de la gestion pour permettre le « don en confiance ».

Le Comité a élaboré une Charte de déontologie et donne son agrément aux organisations qui s'engagent volontairement à la respecter et à se soumettre à ses contrôles. Ceux-ci portent sur la transparence financière, la rigueur de la gestion, la qualité de la communication et des informations, le fonctionnement statutaire et la gestion désintéressée.

(1) Loi n°91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique.

Le contrôle est effectué par les mandataires du Comité qui mettent en œuvre, conformément aux statuts et au règlement intérieur, les investigations qu'ils estiment nécessaires et ont accès à tous les documents qu'ils jugent utiles à l'accomplissement de leur mission.

Le Comité peut mettre fin à l'appartenance de l'un de ses membres après avoir constaté que les engagements pris par lui n'ont pas été tenus. Toutefois cette possibilité n'a jamais été utilisée.

Gouvernance et certification

Le projet de label associatif élaboré par Gouvernance et certification de concert avec l'AFNOR concerne, outre les associations qui le souhaitent, les financeurs privés et publics, les personnels bénévoles et salariés, enfin les populations intéressées par l'action associative.

L'attribution du label exige le respect des principes fondateurs de l'association : la liberté d'entreprendre, le désintéressement, un fonctionnement démocratique. L'application de ces principes implique la mise en œuvre de procédures de transparence et de gouvernance soumises à la certification d'experts compétents, indépendants, extérieurs aux organisations certifiées comme à leurs partenaires. La séparation des pouvoirs et des intérêts tant au sein de l'organisme certificateur que des associations certifiées garantit seule la crédibilité de la démarche.

Les deux initiatives obéissent à des logiques différentes, ayant chacune ses détracteurs :

– le « contrôle par les pairs », pratiqué au Comité de la Charte est soupçonné d'être moins efficace qu'un contrôle externe (en réponse à cette critique, le Comité de la Charte a renforcé son conseil d'administration, composé d'administrateurs indépendants et son corps de contrôle) ;

– le label mis au point par « Gouvernance et certification » se voit quant à lui reprocher de plaquer une logique d'entreprise, inadaptée, sur la réalité associative. La principale critique adressée à ce label est d'avoir été élaboré sans consultation du monde associatif.

Les deux organismes de labellisation ont mis au point des référentiels de grande qualité, dont le contenu est d'ailleurs relativement proche⁽¹⁾ (voir en annexe).

Il est évident que ces entreprises de labellisation répondent à une demande réelle du public et des associations elles-mêmes. Sans qu'elles puissent remplacer les contrôles externes, elles peuvent inciter les associations à améliorer leur gestion. Il serait possible de mettre en commun l'expérience et les référentiels des différents organismes pratiquant la labellisation sous l'égide du CNVA pour mettre au point un label public reconnu et facilement identifiable pour les donateurs.

(1) Voir http://www.comitecharte.org/e_upload/pdf/chartedeontologie2006.pdf pour le Comité de la Charte et <http://www.certification1901.com/GOUVERNANCEAFNOR.pdf> pour le label Gouvernance et certification.

- *La question de la gouvernance: une réelle prise de conscience du monde associatif*

Le concept de gouvernance, emprunté au vocable et aux pratiques des entreprises n'a pas toujours recueilli les faveurs des associations. Cependant, les dirigeants d'IDEAS ⁽¹⁾ affirment avoir assisté **depuis deux ans à un changement d'attitude chez les dirigeants associatifs: « les dirigeants savent aujourd'hui qu'ils doivent faire valoir une bonne gestion, une bonne gouvernance ».**

Ainsi le Comité de la Charte travaille depuis quelques années sur la gouvernance associative et promeut le contrôle interne auprès de ses membres, contrôle défini comme « *l'ensemble des procédures conduites par la direction de l'organisation et mis en œuvre par ses agents en vue de donner une assurance raisonnable que les objectifs stratégiques fixés sont atteints, les risques maîtrisés, la conformité aux lois et règlements assurée, la gestion efficace, l'information fiable et la communication appropriée* ⁽²⁾ ».

Suivant l'exemple des entreprises, certaines associations se sont elles-mêmes lancées dans la rédaction de guides de gouvernance. On peut citer deux exemples : le guide publié par l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS) et celui rédigé par l'Institut français des administrateurs (IFA). Leurs recommandations portent sur :

- l'utilité d'avoir des administrateurs indépendants ;
- la clarification du rôle et du fonctionnement du conseil d'administration ;
- la limitation de la durée des mandats d'administrateur ;
- la définition des responsabilités de chacun au sein de l'association.

De telles initiatives ne peuvent qu'être encouragées, même si, on le verra, elles ne sauraient remplacer le contrôle externe.

- *Transparence financière et qualité de la communication: une demande croissante des donateurs*

D'après les représentants de France générosités ⁽³⁾, auditionnés par la mission, les donateurs placent désormais, dans la hiérarchie des critères du don, d'abord l'efficacité et ensuite la transparence.

(1) IDEAS, Institut de développement de l'éthique et de l'action pour la solidarité, est une association loi de 1901 à but non lucratif qui a pour ambition de favoriser le développement des actions de solidarité en instaurant des règles de bonne gouvernance et de meilleure efficacité, propres à optimiser l'aide aux plus démunis et à augmenter la confiance des donateurs.

(2) Intérêts et difficultés du contrôle interne pour les organisations faisant appel à la générosité du public, Forum organisé par le Comité de la Charte, octobre 2007.

(3) France générosités est un syndicat professionnel créé en 1958. Il défend les intérêts des organismes faisant appel à la générosité du public et promeut la philanthropie en France. Ses membres sont des associations et fondations d'intérêt général.

L'existence d'une information financière lisible et d'une description efficace de l'utilisation des fonds est primordiale. À titre d'exemple, les notaires, dont un représentant a été auditionné par la mission, s'estiment submergés par une documentation publicitaire pléthorique et inutilisable et manquent d'une information fiable et hiérarchisée. Ils constatent un besoin croissant d'information des clients et craignent que ceux qui consentent un legs à une association, voyant que celle-ci en a fait mauvais usage, ne mettent en cause leur responsabilité. C'est un frein considérable au développement des legs. Une notation des associations par un organisme indépendant serait, selon eux, plus efficace qu'une publicité excessive.

Au terme des auditions menées par la mission et des données précédemment exposées, on peut dresser le constat suivant :

– Du côté des associations : un poids économique et social sous-estimé, des relations perfectibles avec les pouvoirs publics, une insécurité juridique et financière et des problèmes de ressources humaines. Le succès du cadre défini par la loi de 1901 crée paradoxalement un malaise identitaire et le risque de voir se perdre la richesse du monde associatif ;

– Du côté des pouvoirs publics : l'exigence légitime de contrôler l'usage des fonds publics et d'évaluer l'efficacité de l'action qu'elle soutient, la difficulté à trouver un mode de régulation qui ne porte pas atteinte à la vitalité du secteur et le dialogue délicat avec un monde associatif qui demande à être reconnu et soutenu, tout en étant jaloux de son indépendance.

L'objectif est donc de définir précisément et de façon pragmatique ce qu'associations et pouvoirs publics pensent se devoir mutuellement, dans l'intérêt des bénéficiaires de l'action associative.

II.- LA NÉCESSITÉ D'UN NOUVEAU CONTRAT ENTRE ASSOCIATIONS ET POUVOIRS PUBLICS : POUR DES ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES

Simplification et responsabilité sont les principes fondamentaux de cette réforme. Dans cette perspective, le rapport vise, aux moyens de mesures pragmatiques, à :

– reconnaître la spécificité du monde associatif et sa qualité d'interlocuteur des pouvoirs publics ;

– clarifier et simplifier le cadre juridique de son action dans le contexte du droit européen ;

– soutenir l'engagement associatif et stabiliser son financement ;

– subordonner les droits accordés aux associations à des contrôles proportionnés doublés d'une réelle évaluation et promouvoir le contrôle interne.

A. UN PRÉALABLE NÉCESSAIRE : CONNAÎTRE ET RECONNAÎTRE LE SECTEUR

1. Mieux connaître le paysage associatif

Le problème de l'insuffisance de données fiables sur le secteur associatif se pose depuis de nombreuses années. En 1998, le Conseil national de l'information statistique (CNIS) a produit un rapport complet sur le sujet ⁽¹⁾, dont les principales préconisations n'ont à ce jour été suivies d'aucun effet. On ne peut qu'insister sur la contradiction qui consiste à vouloir mener une politique efficace en faveur des associations sans s'appuyer sur une réelle connaissance du secteur.

a) Tenir un véritable registre des associations

• *Appliquer l'obligation de déclarer la dissolution d'une association à la préfecture*

De nombreux pays européens tiennent un registre des associations au niveau local et national (Allemagne, Autriche, Grèce, Espagne). En France un système d'information solide fait défaut.

(1) *Rapport de la mission du CNIS « Associations régies par la loi de 1901 », 1998.*

Les associations n'ont pas l'obligation de déclarer leur dissolution, ce qui pose évidemment problème pour chiffrer avec exactitude le nombre d'associations en activité. L'article 5 de la loi de 1901 prévoit pourtant que toute modification doit être notifiée au préfet sous peine de sanction pénale mais cette disposition n'est pas appliquée.

Au Canada, les associations transmettent chaque année certains documents (tels que l'adresse du siège, un cours bilan de leur activité et l'identité des dirigeants) afin d'actualiser les registres. En France même, le régime de droit local alsacien mosellan prévoit que les associations inscrites auprès du tribunal d'instance doivent donner régulièrement signe de vie (bilans annuels d'activité, procès-verbaux des assemblées générales). Dans le cas contraire, l'association est radiée du registre du tribunal d'instance après avertissement.

En s'inspirant de ce modèle, **il faudrait au bout de trois ans de non fonctionnement et de non communication de documents à la préfecture, pouvoir considérer que l'association est dissoute pour juste motif, après avoir lancé une procédure d'avertissement.**

- *La nécessité d'une base de données Waldec sur les associations*

Le fichier Waldec, mis en place par le ministère de l'intérieur, a pour objet de créer le « répertoire national » des associations, d'échanger des données entre les services de l'État, d'offrir au monde associatif une véritable simplification administrative par la réduction significative des pièces à fournir et dans la constitution des divers dossiers à présenter à l'administration, de permettre la production de statistiques sur le monde associatif, enfin de dématérialiser totalement, à terme, la procédure de déclaration, de modification et de dissolution d'association.

Après une étape expérimentale, le projet Waldec est désormais entré dans sa phase de généralisation, depuis 2005. La « passerelle JO » (module d'échange numérisé des données entre les préfectures, sous-préfectures et le Journal officiel) est opérationnelle depuis le 4 avril 2007 dans les préfectures et sous-préfectures déjà équipées de Waldec. La consultation des dossiers (fiche d'information par association, statuts, liste des dirigeants) par les services de l'État, est possible sur le réseau Ader. Un imprimé national unique de déclaration, disponible sur Internet, permettra d'engager le chantier de la dématérialisation complète de la procédure de déclaration. Un échange numérisé des données avec le fichier Sirene de l'INSEE est également prévu dans une étape ultérieure. Le rapporteur encourage la poursuite de ces travaux, qui permettront à l'administration de disposer de chiffres solides sur les associations et de fournir au Parlement des informations exhaustives sur le financement de celles-ci (*cf. supra*).

b) Disposer de données chiffrées fiables

• *Renforcer les moyens de l'INSEE et créer un compte satellite des Institution sans buts lucratifs (ISBL)*

Un progrès considérable a été réalisé avec la décision de l'INSEE de mettre en place un compte satellite des ISBL. M. Philippe Kaminski, vice-président de l'Association pour le développement de la documentation sur l'économie sociale (ADDES) a été chargé de cette mission au terme de laquelle il a rendu un rapport très complet⁽¹⁾. Cependant aucune suite n'a été donnée à cette initiative. Selon M. Philippe Kaminski et Mme Édith Archambault, tous deux auditionnés par la mission, la méthode qui a fait l'objet de deux ans de travail est d'ores et déjà mise au point. **À partir des clés de répartition élaborées par les travaux de Mme Tchernonog, un an de travail d'un administrateur et d'un attaché suffirait à mettre au point le compte satellite des organismes ISBL.** L'actuel directeur général de l'INSEE, M. Cotis, sensibilisé aux problèmes de la mesure du bien être, du capital social, de la qualité de la vie, pourrait promouvoir ce type d'outil.

Mais les ISBL couvrent des entités hétérogènes qui, au-delà des associations, comprennent les fondations, les syndicats de salariés, les comités d'entreprise, les organisations paritaires, les partis politiques, les églises et les congrégations. Sont exclues les coopératives et mutuelles de l'économie sociale, les fondations d'entreprise, et une partie des associations, notamment les associations informelles. Sur ces dernières, seules les enquêtes peuvent renseigner les pouvoirs publics. Le lancement d'une enquête annuelle sectorielle est une opération capitale, car selon le rapport du conseil national de l'information statistique (CNIS) sur le sujet⁽²⁾ : « *il n'y aura de dispositif permanent sans enquête renouvelée régulièrement* ». D'où la nécessité de mettre en place un observatoire de la vie associative qui pourrait être chargé de recueillir, entre autres, ce type d'information.

• *Mettre en place un observatoire de la vie associative*

Il ne s'agit pas de créer un énième comité Théodule, mais de coordonner les divers centres de ressources existants (Laboratoire de la Sorbonne, INSEE et services statistiques des ministères, observatoire de la Fondation de France, Crédit coopératif et Caisse des dépôts) pour recueillir des informations fiables et à jour, support nécessaire de toute politique publique efficace et de l'amélioration du dialogue avec les associations.

(1) P. Kaminski, 2005, *Le compte des institutions sans but lucratif en France, rapport de mission, INSEE.*

(2) *Rapport de mission du CNIS « Associations régies par la loi de 1901 », 1998.*

Ces diverses instances pourraient être regroupées sous l'égide d'un CNVA rénové.

Les informations seraient mises en ligne sur le portail officiel « associations » qui mériterait d'ailleurs d'être enrichi, refondu et régulièrement actualisé.

- *Mettre en œuvre un programme européen avec Eurostat pour harmoniser les données sur le secteur à but non lucratif dans les 27 pays de l'Union européenne*

Cette mesure permettrait de faciliter les comparaisons internationales rendues difficiles par des différences d'appellation et de classement des structures associatives.

c) Assurer au Parlement une information digne de ce nom en révisant le « jaune budgétaire »

Le document budgétaire « jaune » institué par l'article 41 de la loi de finances pour 1962 comporte 437 postes dans sa dernière version ⁽¹⁾. Les subventions accordées à quelques 10 000 associations y figurent sous forme de simple liste dont la lecture est particulièrement indigeste, sans autre logique de classement que l'ordre alphabétique et la répartition par administrations de l'État. Le résultat prend la forme d'un véritable inventaire à la Prévert.

Une telle opacité est proprement inacceptable. Les citoyens sont en droit de savoir quel est le montant des aides attribuées aux associations. **Ce document doit être remplacé par un document utilisable.** Selon le ministère de l'Intérieur, à l'heure actuelle, les informations dont disposent les différents ministères ne permettent pas d'améliorer la qualité du jaune budgétaire. Pourtant, tous les versements de subvention effectués par l'État sont identifiables au moyen d'un numéro SIRET. Il semblerait donc, au contraire, que la plupart des ministères soient capables de dresser la liste exhaustive des subventions qu'ils accordent en central et au niveau déconcentré. De plus, l'article 22 de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006, relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif, dont le décret d'application n'est malheureusement pas encore paru, dispose que « *les personnes morales de droit public tiennent à disposition du public par voie électronique, dans des conditions fixées par décret, le montant des subventions qu'elles ont accordées aux associations de droit français et aux fondations reconnues d'utilité publique. Un bilan annuel consolidé est disponible chaque année* ». Les collectivités locales ont elles aussi l'obligation de publier la liste des associations subventionnées. Il suffirait

(1) *Loi de finances pour 2008, portant sur les subventions de 2006.*

qu'elles enregistrent, elles aussi, le numéro SIRET attaché à chaque association et de faire remonter l'information pour que l'on commence à avoir une vision plus claire et exhaustive du montant et de la répartition des aides accordées aux associations. Les techniques modernes permettent de flécher les versements effectués. Il est donc tout à fait à la portée de l'administration de fournir une amélioration digne de ce nom au Parlement.

À plus long terme, il serait souhaitable de s'inspirer du rapport annuel de la *Charity Commission* britannique. Le « jaune budgétaire » pourrait recenser et publier les comptes de 30 000/40 000 associations les plus importantes par leur bilan, leur compte de résultat, leur effectif salarié, des 2 000 associations reconnues d'utilité publique et des cent associations faisant appel à la générosité du public.

Loin de se réduire aux seules subventions directes de l'État, ce document budgétaire pourrait établir le bilan des dépenses fiscales, estimées par Bercy à pas moins de 1 milliard d'euros. Pour cela, le contribuable pourrait reporter sur sa déclaration d'impôts le numéro SIRET de l'association bénéficiant des droits à réduction d'impôt. La dépense fiscale étant une dépense publique au même titre que les subventions, le Parlement doit être informé de son montant et de son éventuel impact au moment du vote du budget.

Propositions :

– faire du « jaune » budgétaire sur les associations un document lisible et utilisable, offrant une vision claire et exhaustive du montant des subventions accordées par l'État ainsi que des dépenses fiscales en faveur du secteur associatif ;

– créer une base de données des associations (finalisation du fichier Waldec) ;

– mettre en place et assurer le suivi annuel d'un panel d'associations ;

– mobiliser la statistique publique en créant un compte satellite des instituts sans but lucratif (ISBL) et créer une unité en charge des organismes non marchands à la direction générale de l'INSEE.

2. Mieux reconnaître les associations en créant les conditions d'un véritable dialogue civil

Dans la plupart des pays européens, des organes de concertation et de dialogue avec les associations ont été mis en place. En France, les

instances de dialogue ne sont plus adaptées face à l'essor et aux mutations du secteur associatif.

Les associations ne pourront participer de façon constructive aux actions de consultations mises en place par les pouvoirs publics ni être de véritables forces de proposition sans une meilleure organisation des instances de dialogue.

Parallèlement le secteur associatif doit poursuivre son effort de regroupement afin que les pouvoirs publics puissent compter sur des interlocuteurs clairement identifiés. Sur ce point les situations sont extrêmement variables, certains secteurs, notamment celui des ONG, ont accompli un réel travail de coordination et de mutualisation des moyens dont les autres secteurs pourraient utilement s'inspirer.

a) Pour une représentation des associations dans les principaux organes de concertation à la hauteur de leur poids économique et social

La représentation des associations au Conseil économique et social (CES) est trop faible au regard de son poids économique et social (5 représentants sur 231 membres).

Le rapporteur propose que le nombre des représentants d'associations au CES soit porté à vingt. Le vote d'une loi organique, nécessaire à la modification de la composition du CES devrait permettre cette extension de la représentation du monde associatif.

Dans le même esprit de développement du dialogue avec les associations, le rapporteur préconise l'extension du congé de représentation. L'article L. 225-8 du Code du travail prévoit un congé de représentation pour tout travailleur membre d'une association désigné comme représentant de cette association dans une instance consultative ou non : l'employeur est alors tenu de lui accorder le temps nécessaire pour participer aux réunions de cette instance. Cependant, l'application de cette disposition demeure aujourd'hui extrêmement compliquée et limitée : pour bénéficier de ce congé, le représentant de l'association doit siéger dans une instance mentionnée sur une liste mise à jour par les différents ministères. Or la mise à jour de cette liste n'est pas suffisamment rapide. Il conviendrait par conséquent dorénavant d'appliquer le système plus souple prévu par l'article L. 225-8 du code du travail qui donne droit à ce congé de représentation dès lors que la représentation est prévue par un texte législatif ou réglementaire ⁽¹⁾.

(1) Préconisation également faite par le rapport du Sénat de 2005 précédemment cité.

Proposition : donner aux associations les moyens de se faire entendre en renforçant la représentation des associations au sein du Conseil économique et social et en élargissant le congé de la représentation.

b) Pour la transformation du Conseil national de la vie associative en un véritable organe d'expertise

Le Conseil national de la vie associative (CNVA) a un rôle particulier : il fait le lien entre les besoins des associations et la logique publique. Il constitue également une instance d'expertise dont l'utilité est indéniable. Pour preuve, un certain nombre de propositions figurant dans ses avis ont été reprises lors de la Conférence nationale de la vie associative en 2006.

Aujourd'hui le CNVA souffre d'une crise identitaire. Considéré comme un lieu d'expertise, d'analyses et d'étude, il peine à réunir des groupes de travail réactifs, d'autant que les saisines gouvernementales sont rares. Sa composition est peu claire ainsi que sa fonction. Les difficultés rencontrées cette année dans le renouvellement de sa composition ont révélé ces difficultés. Il n'a pas clairement un rôle représentatif mais il est pourtant considéré comme tel.

Selon sa présidente, Mme Édith Arnoult-Brill, entendue par la mission, *« il faut revoir la composition du CNVA en croisant l'expérience et la connaissance. Il s'agirait d'associer au sein d'un collège les représentants de la vie associative, des spécialistes, des universitaires et des membres de l'administration nationale et locale. Il faut garder la présence de l'État sachant que les représentants des collectivités territoriales doivent être plus nombreux. »*

Cette recomposition devrait s'accompagner d'une redéfinition de ses fonctions. En tant qu'organe d'expertise, le CNVA devrait notamment être chargé de l'élaboration de critères de labellisation et de l'agrément des organismes de contrôle et d'évaluation de cette labellisation.

Proposition : s'appuyer sur un véritable organe d'expertise, grâce à un Conseil national de la vie associative (CNVA) :

– réviser la composition du CNVA pour en faire une structure plus légère composée de représentants du milieu associatif, d'experts et de représentants de l'administration et des collectivités locales ;

– redéfinir ses fonctions, notamment d'observation du secteur associatif et d'expertise (certification, labellisation, référentiels d'évaluation) et renforcer son statut ;

– renforcer ses moyens ⁽¹⁾.

(1) Son budget est aujourd'hui de 100 000 euros et il bénéficie de la collaboration d'une seule personne.

Cette réforme nécessite une réelle concertation au sein du secteur associatif. Les membres actuels du CNVA étant nommés pour trois ans, elle pourra s'appliquer à l'horizon 2011.

c) Pour une meilleure organisation de l'administration au niveau national et local

- *Au niveau national, une inter-ministériarité effective s'impose*

La majorité des pays européens ont mis en place un organe de dialogue entre les associations et les pouvoirs publics. Ainsi, au Royaume-Uni, un *Office of the Third sector*, rattaché au *Cabinet office* a été créé en 2006, en vue de rassembler des compétences qui relevaient auparavant du ministère de l'intérieur et du ministère du commerce et de l'industrie.

La décision politique de rattacher cet organe directement au *Cabinet Office* (c'est-à-dire au Premier ministre) est destinée à rendre hommage au rôle de ce secteur. Il est dirigé par un parlementaire ayant rang de sous-secrétaire d'État, M. Phil Hope.

C'est désormais cet organisme qui met en œuvre la politique gouvernementale d'encouragement de développement du monde associatif en Grande-Bretagne. Il coordonne notamment les actions conduites par les différents ministères en lien avec les associations, et travaille aussi avec les autres grandes instances ministérielles impliquées dans la promotion et le soutien au tiers secteur.

La France manque d'un tel organe bien que le mouvement associatif plaide depuis longtemps en sa faveur.

Cette préoccupation est d'ailleurs partagée par M. Jean-Louis Langlais, inspecteur général de l'administration honoraire dans son récent rapport. Celui-ci insiste sur la nécessité de « *donner une meilleure cohérence, une visibilité accrue et donc une interministériarité affirmée* » à la politique du gouvernement dans le secteur associatif, en créant « *une mission, une délégation, une commission interministérielle... l'essentiel est qu'il existe un échelon de décision politique au plus haut niveau.* ⁽¹⁾ »

Sur des sujets aussi cruciaux que la transposition de la directive services ou encore la réforme des agréments associatifs, une réelle interministériarité s'impose. Ainsi, certains ministères (Environnement, Éducation nationale) ont chacun amorcé récemment la réforme de leurs

(1) Rapport de J.-L. Langlais. « *Pour un partenariat renouvelé entre l'Etat et les associations* », juin 2008.

agréments. C'eût été l'occasion, hélas manquée, de mener une réflexion plus globale sur la simplification du système.

Certes une certaine coordination est toujours assurée par le ministère chargé de la vie associative. Néanmoins, une délégation interministérielle ayant une vision sur l'ensemble de « l'économie sociale » est sans doute la meilleure solution pour les raisons suivantes :

– on constate que les principales avancées en matière associative ont souvent été portées par une structure interministérielle ⁽¹⁾ ;

– surtout, et comme le rappelait la représentant du ministère de l'intérieur lors de son audition, il est regrettable d'avoir séparé les associations des autres organismes de l'économie sociale.

La création d'une délégation interministérielle n'empêcherait certes pas qu'au niveau de chaque ministère, la relation avec le cabinet du ministre soit assurée par un organe permanent, à l'exemple du ministère de l'environnement du développement durable et de l'aménagement du territoire, où un bureau des associations est placé auprès du cabinet du Secrétaire général du ministère.

Proposition : au niveau national, dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), créer une structure interministérielle – délégation ou comité – rattachée au Premier ministre, et chargée d'assurer le pilotage de la politique associative.

- *Au niveau local, une nécessaire coordination des différents acteurs*

La Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA) confiait, lors de son audition par la mission que « *face à la complexification de l'action publique (plusieurs niveaux politiques à compétences communes, multi-financements systématique), au moment où l'action de l'État est elle-même remise en question sur les territoires, les associations doivent avoir*

(1) Ainsi, de 1998 à 2006, la Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation et à l'économie sociale (DIIESES) a assuré le suivi interministériel d'un certain nombre de dossiers notamment la préparation des Assises et du Centenaire de la loi de 1901, la mise en œuvre et le suivi des instructions fiscales concernant les associations, la circulaire de décembre 2000 sur les CPO (1) et la rédaction d'un guide de l'évaluation, la circulaire de décembre 2002 sur le financement des associations dont la DIIESES a été la plume en liaison étroite avec la direction générale du budget et la direction générale de la comptabilité publique. Durant ces années, la DIIESES a également assuré le suivi de groupes mixtes du CNVA notamment celui sur les conséquences du développement des activités économiques des associations et celui sur la rémunération des dirigeants associatifs pour ne citer que les dossiers sur lesquels le travail interministériel a été le plus important.

des interlocuteurs clairement identifiés. Au niveau local, cette identification est malaisée. »

Entre la région, le département, les services déconcentrés, le délégué départemental à la vie associative, le préfet, sans compter les diverses structures d'accompagnement du secteur associatif, souvent peu coordonnées, les associations peinent à identifier clairement l'interlocuteur adapté.

Le dialogue entre associations et pouvoirs publics au niveau local reste à inventer. L'Association des départements de France (ADF) et l'Association des régions de France (ARF), auditionnés par la mission, se sont dits favorables à la mise en place d'interlocuteurs chefs de file au niveau local, point sur lequel les membres de la mission s'accordent. Il est urgent sur ce sujet d'engager une réflexion commune avec les services déconcentrés et les représentants des collectivités territoriales.

Propositions : au niveau local, rationaliser les dispositifs d'accompagnement et coordonner les différents interlocuteurs ; inscrire la question des conséquences de la décentralisation sur le monde associatif au programme de la prochaine Conférence nationale de la vie associative.

d) Pour la tenue régulière d'une Conférence de la vie associative au niveau national et local et l'évaluation de la Charte d'engagements réciproques

Le système de rencontres périodiques a largement fait ses preuves puisque la majorité des mesures en faveur du secteur associatif sont issues des Assises nationales de la vie associative de 1999 et de la Conférence nationale de la vie associative de 2006.

La Conférence de la famille offrait un exemple instructif : organisée chaque année et préparée par la délégation interministérielle à la famille, elle permettait de fixer des objectifs politiques clairs à la politique familiale, selon une méthode concertée et d'y allouer les moyens nécessaires.

Par ailleurs, le titre 5 de la Charte d'engagements réciproques entre les pouvoirs publics et les associations prévoit que *« la mise en œuvre de la Charte sera évaluée tous les trois ans. Cette évaluation, confiée en particulier au CNVA, sera présentée au Conseil Economique et Social et au Parlement. Elle sera rendue publique et discutée dans un cadre adapté avec des représentants des deux parties. Elle permettra d'analyser et, le cas échéant, de porter remède aux difficultés constatées dans les relations entre l'État et les associations »*. Cette clause doit être respectée. Dans cet esprit,

le rapporteur propose qu'un rapport soit remis au Parlement à l'issue de la Conférence nationale de la vie associative sur l'application de cette Charte.

L'organisation de la Conférence nationale des associations, tous les trois ans, pourrait être préparée par des groupes de travail animés au sein du Conseil national de la vie associative (CNVA) et le secrétariat pourrait être assuré par la DIIESES. Cette conférence serait l'occasion de définir les principaux objectifs de la politique associative et de déterminer les moyens qui lui sont alloués. Ce type de conférence pourrait être décliné au niveau local et permettrait de faire le bilan des dispositifs existants et de l'application de la Charte d'engagements réciproques ainsi que de maintenir un lien entre associations et pouvoirs publics.

Propositions :

– tenir tous les trois ans une Conférence nationale de la vie associative, afin de définir les principaux objectifs de la politique associative et de déterminer les moyens qui lui sont alloués, et encourager la tenue de conférences régionales de la vie associative ;

– à l'issue de la prochaine Conférence nationale de la vie associative, remettre un rapport au Parlement sur l'application de la Charte nationale d'engagements réciproques.

e) Pour un paysage associatif structuré par un encouragement des associations à se coordonner

La création de la conférence permanente des coordinations associatives (CPCA) a été un réel progrès, permettant aux pouvoirs publics d'identifier des interlocuteurs au sein du monde associatif.

Par ailleurs, certains secteurs ont fait l'effort de se structurer. « Coordination SUD – Solidarité Urgence Développement », fondée en 1984, rassemble six collectifs d'ONG et plus de 130 ONG françaises de solidarité internationale. Elle assure une double mission d'appui à la professionnalisation des ONG françaises et de représentation de leur position auprès des pouvoirs publics. Dans le secteur culturel, le Centre national d'appui et de ressources culture (CNAR Culture) s'est constitué en juillet 2004. Il est coordonné par l'association Opale – Culture & Proximité, qui travaille depuis 1988 sur la valorisation et l'accompagnement d'associations culturelles.

Ces groupements permettent non seulement de porter auprès des pouvoirs publics les propositions propres aux différents secteurs mais aussi de mutualiser les moyens, d'accompagner les petites associations et de diffuser l'information. Ils ne peuvent qu'être encouragés.

B. UNE URGENCE DANS LE CONTEXTE EUROPÉEN : RÉNOVER LES MODES DE RECONNAISSANCE ET SÉCURISER L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE DES ASSOCIATIONS

1. Une question urgente : l'impact de la directive « services » sur l'action associative

Une partie du secteur associatif entre potentiellement dans le cadre de la directive « services ». Il faut donc anticiper les conséquences de la transposition de la directive.

a) Au niveau national, anticiper les conséquences de la transposition de la directive « services ».

La directive repose sur la notion de mandatement, très éloignée des notions de mandat des droits civil ou administratif français, et l'existence d'un régime d'autorisation français ne suffit pas pour faire du titulaire d'une telle autorisation un mandataire de l'État au sens européen.

Le groupe interministériel de transposition placé sous l'égide du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) (Mme Marie-José Palasz) procède actuellement à l'inventaire de la réglementation entrant dans le champ d'application de la directive, ce qui recouvre notamment toutes les autorisations administratives.

Ce travail doit être effectué en ayant présent à l'esprit les enjeux relevant de la problématique des aides d'État telle que fixée par la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) dont la portée est réelle pour les organismes bénéficiaires de subventions. À cet égard, le lien entre le mandatement au titre de la directive services et le régime des aides d'État pourrait avoir des conséquences très préjudiciables pour bon nombre d'associations.

Un groupe interministériel de travail piloté par l'IGAS et missionné pour opérer le classement des dispositifs réglementaires existants a été mis en place. Il doit faire le tri entre les services sociaux d'intérêt général à l'occasion du recensement de la législation existante ; répertorier en trois catégories comprenant les services exclus, les services entrant dans le champ de la directive, les services pour lesquels une analyse approfondie apparaît nécessaire. On ne peut que souligner l'urgence de ces travaux et la nécessité d'y associer les acteurs de la vie associative directement concernés.

Propositions :

– anticiper les conséquences de la transposition de la directive « services » sur le secteur associatif, en dressant rapidement l’inventaire des associations potentiellement concernées ;

– en fonction des conclusions rendues par le groupe de travail piloté par l’IGAS, revoir les modes de reconnaissance des associations afin d’exclure celles qui œuvrent au service de l’intérêt général (aides aux personnes âgées, aide aux familles, aide à l’enfance, logement) du champ de la directive.

b) Au niveau européen, relancer le projet d’une directive sur les SSIG et profiter de la présidence française pour inscrire la question à l’ordre du jour du Conseil

Comme l’énonce clairement le rapport de M. Frédéric Pascal, remis au nom du Conseil économique et social ⁽¹⁾, l’objectif au niveau européen est de permettre l’adoption, par le Conseil et le Parlement européens, d’un outil juridique adapté aux services sociaux d’intérêt général, afin de clarifier leur cadre d’action et de reconnaître leur spécificité au sein de l’Union européenne. « *À défaut de cet encadrement européen, l’avenir des acteurs sociaux serait menacé, car ils se trouvent aujourd’hui dans une insécurité juridique qui les fragilise* ».

Les représentants associatifs considèrent insuffisante et dangereuse la définition étroite des services sociaux d’intérêt général (SSIG) figurant dans la directive : dangereuse, car susceptible d’une exportation hors du champ limité de la directive services ; insuffisante, par rapport à l’objectif d’une définition très large des SSIG valable comme modèle européen d’une économie sociale dont les coopératives et les mutuelles constitueraient les deux autres piliers. L’idée d’une définition la plus large possible des SSIG permettrait d’exporter cette définition dans les vastes domaines du droit de la concurrence et des aides d’État.

Ce modèle a une logique à laquelle les pouvoirs publics français ont été sensibles par rapport à l’approche « résiduelle » qui prédomine en particulier dans les pays anglo-saxons. Aussi, le gouvernement français a-t-il fait sienne l’idée d’un instrument cadre pour les services d’intérêt général et il a accueilli avec sympathie le principe soutenu par les coordinations associatives, notamment l’UNIOPSS, d’une directive sectorielle relative aux SSIG.

(1) « *Quel cadre juridique européen pour les services sociaux d’intérêt général* », rapport du Conseil économique et social, avril 2008.

La mission invite le gouvernement à relancer le débat au niveau européen sur l'adoption d'une directive relative aux SSIG, en s'efforçant de promouvoir le concept de mandatement collectif et l'idée que l'obligation de prestation est implicite dès lors qu'une activité est majoritairement financée par des fonds publics.

Proposition : profiter de la présidence française de l'Union européenne pour adopter un agenda européen en matière de services sociaux d'intérêt général (SSIG), en inscrivant la question à l'ordre du jour du Conseil européen de décembre 2008 et relancer le dialogue européen en la matière à la faveur du forum sur les SSIG qui aura lieu en France en octobre 2008.

c) De l'utilité d'un statut associatif européen à terme

À l'exception notable des organisations non gouvernementales (ONG)⁽¹⁾, il n'existe pas à proprement parler de statut international applicable aux associations.

Au niveau européen, les premières tentatives datent des années 1980. Aucune n'a abouti. Alors même qu'un statut spécifique a été adopté pour les sociétés coopératives européennes, la Commission, qui avait présenté une proposition visant à adopter un statut de l'association européenne, l'a en effet retirée en septembre 2005, dans le cadre de l'initiative « mieux légiférer ». Depuis plus de dix ans, les discussions se poursuivent sans que l'on parvienne à un accord sur une mesure qui concerne pourtant directement le citoyen européen et ses droits.

De nombreuses associations européennes appellent de leurs vœux l'adoption d'un outil juridique adapté à leur action et recourent, faute de mieux, au statut associatif belge. L'adoption d'un statut associatif européen serait pourtant une véritable aubaine pour le développement de la vie associative, notamment dans les États où les législations nationales entravent l'exercice de la liberté d'association. Il contribuerait à la simplification administrative pour les associations transfrontalières ou celles qui ont une action transnationale au sein de l'UE. Il faciliterait aussi le financement européen des activités des associations. Enfin, à l'heure où l'on parle d'une nécessaire appropriation par les citoyens de la question européenne, le projet de statut associatif européen doit être relancé.

(1) Une association peut bénéficier en France des dispositions de la Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales (ONG) du 24 avril 1986. Elle doit remplir 4 conditions (avoir un but non lucratif d'utilité internationale, avoir été créée par un acte relevant du droit interne d'un État signataire de la convention, exercer une activité effective dans au moins deux États, avoir son siège dans un État signataire de la convention).

Conscient des blocages existants, le rapport précité de M. Jean-Marc Roirant rendu au nom du CES propose d'adopter un statut, optionnel, « d'association européenne transnationale », qui viendrait compléter les statuts nationaux. Il s'appuierait sur la définition de « l'intérêt européen », tel qu'il peut apparaître dans l'objet de l'association. Le nombre minimal d'adhérents pourrait être de l'ordre de cinq personnes morales ou physiques et d'au moins deux États membres différents. Il s'adresserait aux regroupements de personnes physiques et morales, sans liens organiques avec des administrations d'État ou collectivités territoriales, oeuvrant pour l'intérêt général, hors du champ des relations du travail, dans une dimension européenne. Il ne concernerait que des organisations à « gestion désintéressée » et pourrait être soumis à des conditions de bonne gouvernance.

Proposition : obtenir l'inscription du projet de statut associatif au prochain programme de la Commission européenne, tout en faisant valoir auprès de nos partenaires européens que ce statut n'a pas vocation à se substituer aux statuts nationaux.

2. La directive « services » : une occasion à saisir pour simplifier les modes de reconnaissance et les relations contractuelles entre pouvoirs publics et associations

La réforme des agréments et de la reconnaissance d'utilité publique est une nécessité dans le contexte de la transposition de la directive services. Pour les membres de la mission, c'est l'ensemble des rapports contractuels et des modes de reconnaissance qui doivent être examinés à cette occasion.

Le rapporteur propose d'une part que les modes de reconnaissance soient révisés. Il rejoint sur ce point les conclusions du rapport Langlais précité qui préconise de distinguer trois types d'associations : les associations déclarées, les associations qui seraient dites « d'intérêt social ou général » et les associations d'utilité publique. À ces trois niveaux de reconnaissance seraient attachés différents droits et devoirs.

D'autre part, dans la mesure où un nombre croissant d'associations est associé, ou même chargé, de la mise en œuvre d'un service public et où rien n'indique que la tendance tende à s'inverser, **il est essentiel d'établir un partenariat responsable avec les associations qui sont chargées d'un service public et de sécuriser leur cadre d'action à l'aune de la réglementation européenne, à l'image du *Partnership in Public Services* passé récemment entre le gouvernement britannique et les associations.**

a) La réforme des modes de reconnaissance : trois niveaux de reconnaissance auxquels seraient attachés différents droits et devoirs

Quel doivent être les principes de cette réforme ? Pour les associations, simplifier les démarches, sécuriser le cadre juridique de leur action, enfin respecter le principe constitutionnel de liberté associative en ne multipliant pas les verrous administratifs. Pour les pouvoirs publics, contrôler de façon graduée l'usage des fonds publics et mieux organiser leurs relations avec les associations chargées d'un service public.

– Les associations simplement déclarées

Pour près de 800 000 associations, dont le budget n'est pas conséquent et qui s'appuient majoritairement sur le bénévolat, le cadre institué par la loi de 1901 demeure parfaitement adapté.

Il s'agit donc de ne pas peser sur la vitalité de ces petites associations, tout en trouvant un mode de régulation adapté. Les associations déclarées bénéficieraient de la capacité de recevoir des dons mais seraient soumises aux contrôles d'un commissaire aux comptes et aux contrôles menés par les services déconcentrés dès lors qu'elles bénéficieraient de subventions publiques. À terme il est nécessaire d'entamer une réflexion sur les niveaux de subvention et leur répartition entre l'État et les collectivités locale pour ces associations de petite taille.

– Les associations reconnues d'utilité sociale ou d'intérêt général

Cette catégorie recouvre les associations subventionnées ou qui bénéficient d'avantages fiscaux et œuvrent au service de l'intérêt général. Le rapporteur estime qu'il n'est pas non plus nécessaire de modifier la loi de 1901 pour créer un statut spécifique.

Le rapport remis au Premier ministre par le député Jean-Pierre Decool en mai 2005⁽¹⁾ préconisait la mise en place d'une reconnaissance d'utilité sociétale, soumise à un certain nombre de conditions (reprenant les critères établis par l'administration fiscale pour définir le caractère d'intérêt général d'une association).

Le rapporteur estime que cette proposition mérite d'être approfondie. Il serait envisageable, comme au Royaume-Uni, d'établir la liste des secteurs dans lesquels ces associations interviennent et de les soumettre à un certain nombre d'obligations, en s'inspirant par exemple de la pratique de l'administration fiscale. Ainsi l'association devrait poursuivre

(1) « Des associations en général, vers une éthique sociétale », rapport de Jean-Pierre Decool, député du Nord au Premier ministre, mai 2005.

un but d'intérêt général, être soumise à un contrôle financier et à une évaluation régulière au niveau décentralisé L'association devrait se doter d'un commissaire aux comptes.

– Les associations reconnues d'utilité publique

La reconnaissance serait délivrée par le Conseil d'État, comme c'est le cas actuellement et contrôlées par la Cour des comptes avec le concours de l'IGAS et de l'IGA, pour une durée limitée et avec un rapport d'audit au bout de cinq ans.

Proposition : mettre en place trois niveaux de reconnaissance correspondant à des droits et devoirs proportionnés (associations déclarées, associations reconnues d'utilité sociale, associations reconnues d'utilité publique).

b) Les associations engagées dans une mission de service public : une situation spécifique

Pour les associations financées en majorité par la puissance publique et qui sont engagées dans une mission de service public, la question de la sécurisation des rapports avec l'administration est particulièrement prégnante.

À cet égard, il est apparu intéressant de présenter l'expérience britannique du *Partnership in Public services*.

Le *Partnership in Public Services* au Royaume-Uni

Les associations participent activement à la mise en œuvre d'actions de service public. Elles sont présentes dans de nombreux domaines, tels que la formation professionnelle, le conseil et le placement de demandeurs d'emploi, les gardes d'enfants, le logement, la prise en charge des addictions et des personnes malades, les conseils aux citoyens dans leur vie quotidienne (*Citizen Advice Bureau*).

Le gouvernement encourage actuellement le tiers secteur à s'impliquer davantage dans la mise en œuvre des services publics. Un plan d'action triannuel (*Partnership in Public Services*) a été présenté en ce sens par le gouvernement en décembre 2006. Ce plan comporte 18 actions clés réparties en quatre grands domaines :

- mandatement (« *commissioning* ») avec notamment une meilleure formation des fonctionnaires en charge de la passation de marchés publics afin de les sensibiliser aux caractéristiques des associations.

- achats (« *procurement* ») en donnant plus de place aux clauses sociales

- renforcement de la capacité d'action du secteur, avec un programme d'investissement (*Futurebuilders*) qui met à disposition des prêts, des subventions et autres formes de soutien pour les associations impliquées dans la mise en œuvre de services publics ou pour celles qui souhaiteraient le faire. À ce jour 111 millions de livres sterling (140 millions d'euros) ont été investis au titre de ce programme.

- innovation.

Les associations chargées d'une mission de service public, véritables relais des pouvoirs publics, doivent être intégrées dans une véritable contractualisation et être reconnues comme telles.

Sans avoir un statut à part, ces associations feraient l'objet d'une reconnaissance et d'une attention particulière de la part des pouvoirs publics :

– la collaboration avec ces associations doit passer obligatoirement par une contractualisation pluriannuelle.

– les fonctionnaires doivent être mieux formés à la prise en compte des associations dans la passation des marchés publics.

– enfin une réflexion doit être engagée sur les modalités de financement public de ces associations. Les associations craignent un passage total à l'appel à projet au détriment de la subvention qui préserve leur capacité d'initiative. Des travaux récents ont été conduits pour permettre une meilleure définition des champs de la subvention, de la délégation de service public et des marchés publics, y compris une meilleure utilisation des clauses sociales. Dans le cadre des débats sur les SSIG, ces questions doivent être posées.

Proposition : formaliser, à l'image du gouvernement britannique, un partenariat avec les associations qui mettent en œuvre un service public et réfléchir aux champs de définition de la subvention, de la délégation de service public et des marchés publics dans le cadre des débats sur les SSIG.

c) Les associations agrémentées : pour une refonte complète du système

Quant aux associations agrémentées – à propos desquelles il faut rappeler que c'est l'activité et non la structure en tant que telle qui fait l'objet d'une agrémentation – l'avis du Conseil national de la vie associative (CNVA) de 2006 avait conclu que malgré un système très complexe, les différentes autorisations s'avéraient en général utiles et que ces agréments devaient être examinés à l'avenir à l'aune des politiques européennes sur les services sociaux d'intérêt général (SSIG). En effet, avec l'avancée des textes européens en matière de SSIG, seuls subsisteront les agréments nécessaires à l'exercice d'une activité que l'État doit surveiller pour des considérations d'intérêt général (notion du mandatement européen).

On pourrait ainsi distinguer :

– d’une part les agréments nécessaires à l’exercice d’un service public, qui seraient transformés en reconnaissance d’intérêt général,

– d’autre part, les agréments sectoriels qui s’apparenteraient davantage à des habilitations. Chaque ministère étant très attaché à la spécificité de ses agréments, cet agrément serait toujours délivré par chacun des ministères, compte tenu des spécificités sectorielles. On pourrait toutefois envisager d’établir un socle commun avec une harmonisation des obligations comptables et du contrôle du fonctionnement démocratique de l’association. Tous les contrôles relevant de l’usage des financements, de la gestion et de la gouvernance seraient commun à tous les agréments.

Proposition : remettre à plat le système des agréments.

d) Les associations para-administratives : trouver une solution juridique innovante

À partir d’un certain seuil de financement et de rapport avec la puissance publique, on peut considérer qu’il s’agit d’associations para-administratives pour lesquelles une solution juridique innovante doit être trouvée. Quand la majorité des crédits utilisés sont publics, une transformation s’impose. Les associations oeuvrant sous le contrôle direct ou quasi direct de la puissance publique et qui ne sont pas désignées comme opérateurs de l’État en accord avec le ministère des finances soulèvent des questions que les jurisprudences conjointes et abondantes de la Cour des comptes et du Conseil d’État sont loin d’élucider.

Dans ce contexte, l’épée de Damoclès de la gestion de fait, entre autres, est en permanence suspendue au-dessus de la tête des signataires de conventions financières avec ces établissements.

Une clarification s’impose. Le groupement d’intérêt public (GIP), solution envisagée par le rapport du Conseil d’État de 2000, n’est pas nécessairement adapté (sa durée de vie est limitée et le statut des salariés est peu clair juridiquement). Au contraire, la régie ou l’établissement public de coopération culturelle (EPCC) créé par la loi du 4 janvier 2002 ⁽¹⁾, et mis en place par le ministère de la culture, est une piste très intéressante qui mériterait un examen approfondi notamment quand le financement, comme c’est souvent le cas de ces associations, concerne l’État et les collectivités locales.

(1) Loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d’établissements publics de coopération culturelle.

Proposition : Transformer, au-delà de 75 % de financement public, les associations en établissement public, sur le modèle des établissements publics de coopération culturelle (EPCC).

C. SOUTENIR LES DEUX PILIERS DU MONDE ASSOCIATIF : FINANCEMENT ET ENGAGEMENT

1. Stabiliser le financement des associations : le nerf de la guerre

a) Financement public : la nécessité d'une stabilité des moyens, d'une gestion pluriannuelle des dépenses et d'une mobilisation des acteurs

• *Généraliser les contrats d'objectifs pluriannuels (COP) à la faveur du premier budget pluriannuel*

On constate que lorsqu'il existe une convention triennale et que les associations se conforment aux termes de la convention, la visibilité et la régularité des versements de subventions sont plutôt bonnes. De plus, la convention permet une évaluation de l'action associative sur la base d'objectifs précis. De fait, la généralisation des contrats pluriannuels d'objectif fait partie des demandes récurrentes des associations.

S'il n'est peut-être pas toujours opportun d'injecter les automatismes de l'administration française au sein du secteur associatif, le rapporteur estime que les contrats d'objectifs demeurent des instruments utiles et efficaces. Les conventions triennales conviennent bien aux projets se déroulant effectivement sur une période dépassant l'exercice budgétaire annuel et dont l'évaluation ne saurait intervenir à l'issue d'un intervalle court. De même, elles sont particulièrement adaptées aux relations partenariales établies dans la durée.

Les Britanniques en font un usage bien supérieur celui de la France et certaines administrations ont choisi de développer cet outil, dans une proportion certes limitée. Le choix de 20 à 30 % de la part destinée aux COP par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSÉ) semble judicieux.

Le rapporteur préconise donc qu'une part importante des associations subventionnées le soit par voie de conventions pluriannuelles.

Le seuil des 23 000 euros de subvention à partir desquels la convention devient obligatoire pourrait toutefois être abaissé ⁽¹⁾.

- *Améliorer l'allocation et les délais de versement des subventions*

La mise en place d'une gestion électronique des demandes de subvention est une demande récurrente du milieu associatif.

Elle faciliterait par ailleurs le contrôle de l'administration en permettant de connaître en temps réel l'origine des différents financements ainsi que leur montant. Le dispositif *Subvention en ligne* mis en place en 2007, est en cours d'expérimentation. Cependant, ses fonctionnalités devront être améliorées. Par exemple, le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT) en a déjà signalé la lourdeur. Le secteur santé du ministère a décidé de déployer le dispositif auprès des GRSP (Groupement régionaux de santé publics) pour la campagne 2007-2008 ; 6 000 dossiers de demandes de subventions ont ainsi été présentés. Malgré les difficultés rencontrées par les utilisateurs, GRSP comme associations, le bilan est jugé positif. Le secteur jeunesse, sport et vie associative a également décidé un déploiement sur l'ensemble du territoire et pour l'ensemble des interventions du ministère (Jeunesse et Éducation populaire, Sport). Ainsi en 2008 toutes les directions départementales et régionales jeunesse et sport ont expérimenté ce portail avec un petit échantillon d'associations. Un bilan doit être établi à l'issue de cette première expérimentation afin de faire évoluer le dispositif pour la prochaine campagne d'aide de 2009.

Le rapporteur préconise la généralisation du dispositif à tous les ministères et une réflexion pour en améliorer son fonctionnement. De plus, compte tenu du développement des financements croisés, une concertation doit être engagée avec les collectivités locales afin qu'elles utilisent le même outil.

Par ailleurs, la mise en place d'un guichet unique pour l'octroi des subventions, contribuerait à une réduction non négligeable des montants et des coûts de gestion des subventions versées par l'État et permettrait d'alléger considérablement la charge qui pèse sur les associations.

Au niveau national, la réception des demandes de subvention, l'instruction et l'attribution du dossier complet pour paiement aux différents programmes ministériels, seraient gérées par une délégation interministérielle. Il faudrait aussi adopter des critères de gestion des

(1) *Circulaire du premier ministre du 1^{er} décembre 2000 relative aux conventions pluriannuelles d'objectifs entre l'Etat et les associations.*

demandes fondés sur le principe de subsidiarité et fixer des seuils. Un dispositif analogue devrait être créé au niveau régional sous l'autorité des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) de manière à mettre en œuvre une gestion unique des crédits d'intervention en faveur des associations.

Il est par ailleurs urgent d'améliorer les délais de versement de subvention, d'établir un calendrier clair pour les associations et de généraliser les systèmes de versement par avance et de garantie par les pouvoirs publics.

Malgré quelques progrès, les retards de versement subsistent. Il est donc essentiel d'assurer un versement des subventions au minimum en juillet. Selon l'administration, le problème majeur vient de ce que les comptes arrivent en juillet au ministère, qui ne peut verser les subventions avant la remise intégrale du dossier. Pourtant, dans certains ministères, comme le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDAT), les efforts d'organisation visant à verser les subventions au premier semestre ont été couronnés de succès chaque fois que les pièces nécessaires – comptes de résultat et de bilan et comptes-rendus financiers – ont pu être fournies par les associations. Pour y parvenir, les associations ont accepté :

– de déposer leur demande l'année n-1 (première tranche) ou avant le 30 avril de l'exercice (seconde tranche d'instruction) ;

– d'avancer la période de finalisation de leurs comptes et, pour certaines associations, leurs assemblées générales. Même si des exceptions subsistent, l'objectif demeure que les subventions parviennent sur le compte des associations dans les six semaines suivant la déclaration de complétude du dossier.

Les autres ministères pourraient utilement s'inspirer de cette pratique.

Il est également essentiel d'engager une réflexion sur le niveau approprié de subventionnement des associations.

Sachant que la gestion d'une subvention par l'administration est estimée à 450 euros, le versement de subventions de faible montant par l'État peut s'avérer contre-productif. **Une solution serait de réduire le nombre de subventions en fixant un montant plancher et en précisant les conditions du principe de subsidiarité entre l'État, les régions, les départements et les communes, hors programmes nationaux spécifiques menés par l'État.** L'exemple du financement par l'État des associations,

dans le cadre de la politique de la ville, est intéressant. Il s'organise de la manière suivante :

– au niveau local, dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale (15 000 financés par le biais de crédits déconcentrés) ;

– au niveau national, dans le cadre du Partenariat national, qui finance des projets autour de la sensibilisation des réseaux aux problématiques de la ville, de l'organisation de démarches intéressant directement la Délégation interministérielle à la ville et au développement urbain (DIV) ou d'expérimentations pouvant avoir un intérêt national.

À la faveur de la révision générale des politiques publiques (RGPP), une réflexion concertée sur ce thème pourrait avoir lieu lors de la prochaine Conférence nationale de la vie associative.

• *Promouvoir les systèmes d'avance et de garanties*

Le dispositif permettant le versement par avance de 50 % des subventions avant le 30 mars de chaque année est selon l'administration peu utilisé par les associations.

Il faut citer également l'action du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP), sorte de « banquier » au service de la vie associative qui permet un versement anticipé des subventions spécifiques dont les personnes publiques lui confient le paiement. Le système est particulièrement efficace quand les bailleurs alimentent eux-mêmes régulièrement le FONJEP.

Quant aux outils bancaires, ils sont peu connus du milieu associatif. Selon une étude de la Conférence permanente de la vie associative (CPCA), 83 % des dirigeants associatifs déclarent n'avoir jamais entendu parler du système de garantie bancaire ; en cas de problème de trésorerie, 7 % d'entre eux ont recours au prêt bancaire, 3 % à la garantie bancaire. Les associations devraient être mieux informées sur ces possibilités et mieux accompagnées⁽¹⁾. Sur ce point l'État et la Caisse des dépôts, à travers la convention « Agir pour l'emploi 2008-2012 », prévoient des actions pour renforcer l'accompagnement financier du secteur associatif.

Enfin, certains secteurs du monde associatif s'efforcent de se structurer afin d'accompagner les associations, notamment dans leur recherche de financement. Ainsi Coordination Sud a mis en place un Fonds de renforcement institutionnel et organisationnel. Le Comité national olympique et sportif français a créé un Centre national d'appui et de

(1) « Étude sur l'amélioration de l'outillage financier destiné aux petites et moyennes associations employeuses », octobre 2005, AVISE et France Active.

ressources. Cet accompagnement est essentiel, particulièrement pour les petites associations. Il doit être soutenu par l'État.

● *Subvention ou appel à projet ? Comment préserver la vitalité du secteur associatif ?*

Certains rapports préconisent le passage de la culture de subvention à celle de l'appel à projet ou de la commande publique. La solution est à première vue séduisante. Cependant, les associations craignent d'être assimilées au reste du secteur de l'économie marchande et que les pouvoirs publics perdent de vue la spécificité de leur action. Bien plus, le financement par projet tend à oublier les frais de fonctionnement. C'est omettre le fait qu'aucun projet ne saurait être mis en œuvre s'il n'est pas porté par une structure pérenne et du personnel compétent.

Propositions :

– abaisser le seuil de subvention à partir duquel les contrats d'objectifs doivent être signés ;

– généraliser, y compris aux collectivités territoriales, le dossier unique de financement et mettre en place des guichets uniques de demande de financement ;

– améliorer les délais de versement de subvention ;

– mener une réflexion sur le niveau adapté de versement de subventions ;

– développer les avances sur versement de subvention, les systèmes de garantie et de prêts bancaires et soutenir la constitution de centres de ressources au sein des regroupements associatifs.

b) Financement privé : renforcer la confiance des donateurs et médiatiser les dispositifs existants

• *Promouvoir un système fiscal parmi les plus avantageux en Europe*

Le régime fiscal actuel des principales formes de générosité du public – dons, libéralités et mécénat d'entreprise – révisé en 2003 et en 2005, satisfait les fondations et les associations membres de France générosités. **Il existe cependant un réel problème de communication concernant le financement privé.**

C'est pourquoi la mission propose de déclarer la générosité « grande cause nationale » en 2009.

• *S'inspirer du Payroll Giving Scheme anglais*

Le Payroll Giving Scheme

L'employeur peut proposer à ses salariés de contribuer à une œuvre charitable dans le cadre d'un dispositif agréé par l'administration fiscale (*Payroll Giving Scheme*).

Dans ce cadre, les salariés peuvent affecter une partie de leur rémunération à cet organisme, par prélèvements à la source effectués par leur employeur dans une limite annuelle de 1 200 livres (1 776 euros). Le fisc leur reverse en fin d'année, par l'intermédiaire de l'employeur, le montant correspondant à leur taux marginal d'imposition (l'impôt sur le revenu est payé à la source au Royaume-Uni).

Si l'entreprise contribue à cette donation régulière pour un montant proportionnel (par exemple 1 pour 1), elle peut récupérer auprès du fisc un montant correspond au taux de l'impôt sur les sociétés.

En 2004, 430 000 salariés britanniques cotisaient dans ce cadre, pour un montant de cotisations avoisinant les 85 millions de livres sterling (environ 105 millions d'euros).

• *Mieux contrôler la délivrance des reçus fiscaux*

Toute association déclarée peut recevoir des dons manuels. Toutefois, seules celles qui répondent aux conditions posées à l'article 200 du code général des impôts peuvent délivrer un reçu fiscal aux donateurs. Or, le contrôle des associations qui utilisent ce procédé est peu effectué par l'administration. La loi du 1^{er} août 2003, qui a créé une procédure de rescrit fiscal (l'association envoie une demande « d'habilitation » à l'administration, en cas de non réponse dans les six mois qui suivent, l'association est considérée comme d'intérêt général), est un réel progrès, mais elle ne peut remplacer les contrôles. Le contrôle d'un commissaire aux comptes pour toute association souhaitant bénéficier d'avantages fiscaux est une nécessité.

• *Rassurer les donateurs : les labels privés, initiatives à encourager mais à considérer avec prudence*

Les initiatives privées de labellisation se multiplient. Parmi les plus connues, celle du Label Afaq Afnor, qui, faute d'avoir fait l'objet d'une concertation avec le secteur associatif, ne recueille pas toutes ses faveurs, et celle du Comité de la Charte (voir l'encadré).

Le rapporteur estime qu'il est légitime d'élaborer un label. Il invite d'ailleurs les diverses structures à se rapprocher pour mettre en commun leurs pratiques et leurs ressources.

On ne peut qu'encourager de telles initiatives. Il est d'ailleurs souhaitable qu'elles soient plurielles. Mais le contrôle interne ou par les pairs ne remplacera jamais un contrôle de second niveau. On ne peut en attendre plus que ce pourquoi ces labels existent : rassurer les donateurs. Il faut rappeler d'ailleurs que l'ARC avait été contrôlée par le Comité de la Charte avant de faire l'objet d'un contrôle plus approfondi de la part de la Cour des comptes.

Il pourrait donc être envisagé de mettre en place une sorte de « police » des labels au sein de l'État. Il faudrait pour cela mettre au point, en accord avec le secteur associatif et les divers organismes de labellisation existant, un référentiel commun de labellisation. L'État pourrait ensuite déléguer à ces organismes la possibilité de délivrer un label. Cette démarche pourrait être organisée dans le cadre du Conseil national de la vie associative grâce à une réorganisation de ses fonctions et du rôle d'expertise qui doit lui être dévolu.

• *Encourager le développement des fondations*

La loi de modernisation de l'économie⁽¹⁾ a mis en place un instrument qui pourrait s'avérer extrêmement utile aux associations en recherche de financement : les fonds de dotation. Toutefois ces fondations ne sont soumises à aucun des contrôles auxquelles sont soumises les fondations reconnues d'utilité publique, ce qui devrait évidemment remettre en cause leur attractivité. Il ne s'agit pas de revenir à la lourdeur de l'ancien modèle à laquelle il était justement question d'échapper, mais d'assurer un minimum de contrôles.

Il est notamment essentiel de :

– soumettre les libéralités consenties aux fonds de dotation aux dispositions de l'article 910 du code civil ;

(1) Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

– faire apparaître plus clairement que les dons issus de la générosité publique sont, comme les libéralités consenties au fonds, assimilés à des dotations en capital ;

– préciser les modalités de désignation des membres du conseil d'administration pour rendre celui-ci indépendant des fondateurs et des organismes bénéficiaires finaux des actifs apportés au fonds.

- *Encourager des modes de financement innovants*

Plusieurs pistes de réflexion peuvent être suivies :

- S'inspirer de l'exemple britannique : le *profit shedding*

Le profit shedding

Si une société reverse l'intégralité de ses profits à l'organisme de bienfaisance qui détient la majorité de son capital (et à qui il confie la réalisation de ses opérations commerciales), la déduction fiscale est exactement égale au montant imposable. Elle n'a aucun impôt à payer, à la condition d'avoir préalablement conclu un acte conventionnel de cession de profit, par lequel la société commerciale s'engage à verser en une seule fois l'intégralité du profit à l'organisme de bienfaisance. Ce mécanisme évite aussi une éventuelle remise en cause de leur statut non lucratif. Les dons peuvent être effectués dans le cadre de contrats de versement d'une durée supérieure à trois ans.

Ce mécanisme est très utilisé, et de nombreuses *charities* ont ainsi monté de véritables réseaux commerciaux caritatifs, par exemple des boutiques de revente de vêtements usagés ou d'objets de seconde main (*Cancer Research UK, Oxfam, The heart foundation...*).

– **Dans un contexte de tension budgétaire et de retard de versement des subventions, il est important de mieux informer et de mieux former les responsables associatifs à la diversité des outils financiers auxquels ils peuvent recourir.**

– **Il est enfin essentiel de valoriser les outils de financements spécifiques qui sont offerts aux associations, notamment l'épargne solidaire.** La loi de modernisation de l'économie a de plus assoupli les conditions d'agrément « entreprise solidaire » pouvant recourir au fonds de placement solidaires. Il est donc essentiel de communiquer auprès des associations mais aussi auprès des entreprises pour développer cet outil. **Le ministère de la santé, des sports et de la vie associative pourrait éditer un guide des outils financiers dont disposent les associations.**

– Développer l'expérience de fonds d'amorçage pour les petits projets associatifs ;

– Mettre en place, avec la caisse des dépôts, un centre de ressources national.

Propositions :

- encourager la création des fondations ;
- promouvoir les dons privés (mieux informer les particuliers et les entreprises en déclarant en 2009 la générosité « Grande cause nationale » ; réfléchir à la mise en place de l'équivalent du *Payroll Giving Scheme* britannique ; promouvoir en les contrôlant les systèmes de labellisation) ;
- développer des modes de financement innovants en éditant un guide sur les outils financiers (épargne solidaire, fonds d'amorçage pour les petits projets associatifs, modalités d'accès aux prêts bancaires).

2. Encourager l'engagement associatif : un réel défi dans les années à venir

a) Le bénévolat : renouveler, accompagner, former, valoriser

Selon M. Jacques Henrard, président de la Conférence permanente de la vie associative (CPCA), auditionné par la mission, « *trop souvent la question du bénévolat tend à être traitée d'une manière compassionnelle et non pas comme une action publique concertée (diagnostics, méthodes, objectifs) qui débouche sur un véritable train de mesures concrètes.* »

• Former les bénévoles

Il faudrait pour cela :

– **Sécuriser les crédits du Comité national de développement de la vie associative**, dont les dotations sont largement insuffisantes au regard des besoins de formation des bénévoles à 20 millions d'euros (pour 9 millions en 2007) et mettre en place une déconcentration du dispositif.

– **Mettre en place un tronc commun de formation destiné aux bénévoles comprenant notamment des éléments de droit, des notions de comptabilité, de gestion, et d'informatique.** La diffusion d'un CD-Rom du dirigeant associatif, sur le modèle du CD-Rom du dirigeant sportif, pourrait également être un moyen efficace d'épauler les élus associatifs.

– **Coordonner les offres de formation au niveau local entre services déconcentrés et collectivités territoriales.**

– **Mettre en place un crédit à la formation au profit des dirigeants d'association de plus de 50 adhérents.** Celui-ci pourrait être

co-financé par les associations (un pourcentage de leurs crédits de fonctionnement) et les pouvoirs publics. Une concertation avec les organismes paritaires collecteurs agréés du secteur associatif devrait être lancée sur ce thème.

À ce titre, le rapporteur estime que **le bénévolat doit être reconnu comme une contribution au co-financement de projet** (ce qui suppose des mécanismes d'estimation financière satisfaisants du travail bénévole) (proposition figurant également dans le rapport du Parlement européen d'avril 2008 (résolution sur la contribution du bénévolat à la cohésion économique et sociale). Ce type de valorisation est déjà pratiqué dans certains programmes de subvention de la Commission européenne.

- *Mieux accompagner les bénévoles*

Les dispositifs d'accompagnement des bénévoles sont nombreux mais peu coordonnés. Les bénévoles demeurent en réalité sous informés.

Pour rendre le système plus lisible et améliorer l'information des bénévoles, les divers organismes tels que France bénévolat, Fondation du bénévolat et Espace bénévolat, devraient coordonner leurs travaux et mutualiser leurs moyens.

Fondation du bénévolat

Créée en 1994 à l'instigation de la Ministre de la Jeunesse et des Sports, dans le but d'œuvrer pour la reconnaissance et la protection par les pouvoirs publics des bénévoles, la Fondation du Bénévolat, reconnue d'utilité publique, est aujourd'hui présidée par Bernard Marie. Elle assure gratuitement, avec l'aide de ses partenaires et mécènes, la protection de tous les bénévoles dans l'exercice de leur activité associative. Cette assurance couvre aujourd'hui 200 000 personnes. Elle décerne chaque année les palmes du bénévolat sous le haut patronage du Médiateur de la République.

Espace bénévolat

Espace Bénévolat a pour mission principale d'aider les candidats au bénévolat à trouver l'association qui leur convient dans le domaine d'activité souhaité, et de permettre aux associations de trouver les bénévoles recherchés. Espace Bénévolat propose également un service de conseil en management aux petites et moyennes associations et effectue un travail de mutualisation des moyens entre associations.

- *Favoriser l'engagement des différentes catégories de population : jeunes, retraités, salariés*

– **Développer un programme pour le bénévolat des seniors.** En 2010, les plus de 60 ans représenteront 25 % de la population. Selon une étude datant de 2004, les dispositifs d'accompagnement sont aujourd'hui largement insuffisants compte tenu de l'enjeu que les retraités représentent pour le monde associatif. Si l'on souhaite, à l'instar des pays étrangers de

référence, que davantage de retraités s'engagent dans le bénévolat associatif, il faut mettre en place un programme propre à les y inciter.

– **Promouvoir le bénévolat des demandeurs d'emploi.** Il n'est évidemment pas question de substituer le bénévolat à la recherche d'un emploi. Cependant, un rapport commun de France bénévolat et de l'association « Solidarités Nouvelles face au chômage »⁽¹⁾ invite le service public de l'emploi et les associations d'accompagnement à encourager le bénévolat des personnes au chômage, activité valorisante pendant cette période difficile.

– **Développer le mécénat de compétences**

Le bénévolat de compétences : « entreprise, salarié et association, les trois parties prenantes sont gagnantes »⁽²⁾

Inspiré des pratiques anglo saxonnes (« *employer supported volunteering* » ou « *employee community involvement* »), le bénévolat de compétences désigne le transfert de compétences d'un salarié vers une association, encouragé et soutenu financièrement par l'entreprise. Les entreprises y voient un moyen d'améliorer leur image et de renforcer la cohésion et l'esprit d'entreprise de leurs salariés. Quant à ces derniers, ils y trouvent une source d'épanouissement personnel⁽³⁾.

Ce procédé tend à se développer en France (31 % du mécénat d'entreprise prend la forme d'un mécénat ou d'un bénévolat de compétences), principalement dans les grandes entreprises. Il peut prendre la forme d'un soutien à une association de salariés (l'association Talents et partage, créée par des salariés de la Société Générale, bénéficie d'une subvention annuelle de cette dernière, de la mise à disposition de moyens de communication et du recrutement d'une personne) ; d'un encouragement du bénévolat des salariés (le programme IBM « *On Demand Community* » propose des offres de mission auprès des associations et écoles à ses salariés) ; ou encore d'un fonds de soutien ou de parrainages de projets (le « Fonds de soutien citoyen SFR » soutient des projets présentés par les salariés dans les domaines de l'enfance en détresse ou du handicap).

Les associations peuvent ainsi bénéficier de personnel qualifié qu'elles n'auraient pas forcément les moyens de recruter. Elles mentionnent également l'impact positif de l'engagement des salariés auprès d'autres bénévoles en mal de motivation.

– **Élargir le congé de représentation.** L'article L. 225-8 du code du travail permet au représentant d'une association dans une instance

(1) *Les demandeurs d'emploi face au chômage, Solidarités nouvelles face au chômage et France bénévolat, mars 2008.*

(2) *M. Marianne Eshet, déléguée générale de l'ADMICAL (Association pour le Développement du Mécénat Industriel et Commercial) in Bénévolat de compétences, une nouvelle forme de mécénat, Octavie Baculard, fondatrice de Volunteer.*

(3) *Voir l'étude réalisée par O. Baculard, fondatrice de Volunteer, agence de conseil en mécénat participatif avec le soutien de France bénévolat en mai 2006, Bénévolat de compétences, une nouvelle forme de mécénat.*

consultative de bénéficier de deux jours de congé par an pour s'y consacrer. Dans les faits, l'application du congé de représentation est complexe et la liste des organismes consultatifs qui y donnent droit n'est que rarement mise à jour. À ce titre, il conviendrait d'une part d'élargir la durée du congé de représentation, et de l'autre de prévoir que donnent droit à un congé de représentation tous les organes consultatifs prévus par un texte législatif ou réglementaire.

Promouvoir l'engagement des jeunes par sa prise en compte dans le cursus universitaire. Selon les études récentes, les jeunes s'engagent en moyenne pour trois ou quatre mois, et majoritairement pour des projets précis. De nombreux efforts restent à accomplir afin d'encourager l'engagement des jeunes. Il existe des tentatives de valorisation de l'expérience associative dans le parcours étudiant, par exemple à l'Université de Rouen, qui méritent d'être étudiées.

- *Valoriser le bénévolat*

- **Promouvoir le bénévolat au sein de la validation des acquis de l'expérience (VAE).** Depuis sa mise en place par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, le bilan de la prise en compte du bénévolat dans la procédure de VAE n'est pas des plus brillants.

- **Mettre en place le livret d'épargne civique que le Président de la République s'est engagé à créer.** Ce livret rendra possible l'ouverture de droits en faveur des bénévoles qui leur permettront de bénéficier notamment :

- de stages de formation gratuits pour un an de bénévolat dans une association ;
- de l'octroi de points supplémentaires aux examens ;
- d'une véritable reconnaissance de l'expérience associative.

Enfin, la possibilité d'accorder à chaque élu associatif un trimestre d'allocation retraite par tranche de dix années d'engagement associatif a été évoquée à plusieurs reprises par les personnalités auditionnées. Cette proposition est ancienne, elle figure dans un certain nombre de rapports et a fait l'objet de propositions de loi. Toutefois, sa mise en œuvre se heurte à des obstacles techniques réels, notamment la comptabilisation et la valorisation du temps consacré par les bénévoles à l'action associative.

Proposition : encourager le bénévolat :

- former : augmenter les crédits du Conseil du développement de la vie associative (CDVA) et décentraliser l'attribution des fonds ; mettre en

place un tronc commun de formation des bénévoles ;

– promouvoir le bénévolat de tous : développer le bénévolat de compétence ; favoriser l’engagement des seniors ; permettre le bénévolat des personnes sans emploi ; valoriser l’engagement associatif dans le cursus secondaire et supérieur ;

– valoriser : promouvoir et faire le bilan de la validation d’acquis de l’expérience pour les bénévoles ; mettre en place le livret d’épargne civique ;

– reconnaître le bénévolat comme une contribution au co-financement de projet.

b) Le volontariat : un nécessaire effort de clarification juridique et de rationalisation des différents dispositifs

Le volontariat a une réelle utilité. Cependant il est constitué d’une multitude de dispositifs mal évalués et mal coordonnés. Les publics concernés peinent à s’y retrouver ce qui explique le bilan en demi teinte des différentes formes de volontariat. De plus le statut juridique du volontariat, entre bénévolat et salariat, mériterait d’être clarifié.

Le récent rapport rendu par M. Ferry remis au président de la République⁽¹⁾ dresse un constat similaire. Il pourrait donc être envisagé, dans le cadre d’une réforme du volontariat civil, de remettre à plat le système.

C’est pourquoi le rapporteur préconise l’adoption d’une loi cadre de simplification et de clarification des statuts du volontariat.

Proposition : clarifier la nature du statut de volontaire et remettre à plat le système par le vote d’une loi cadre sur le volontariat.

c) L’emploi associatif : simplifier les dispositifs de contrats aidés

- *Définir clairement le rôle accordé à l’emploi associatif*

La Conférence permanente des coordinations associations (CPCA), auditionnée par la mission, préconise, à juste titre, l’ouverture d’une concertation nationale avec le mouvement associatif organisé et les organisations patronales sur les conditions de suivi des dispositifs existants, sur les objectifs qualitatifs et quantitatifs de la nouvelle politique et des

(1) *Pour un service civique – Rapport au Président de la République, septembre 2008.*

modalités de simplification des contrats, de sécurisation de leurs financements.

- *Rationaliser les dispositifs d'emplois aidés et réfléchir à la définition d'un type de contrat aidé spécifique aux associations*

Sur le sujet des emplois aidés, la mission souhaite particulièrement insister sur :

– la mise en place d'une réflexion, dans le cadre de la réforme des contrats aidés, sur la possibilité de mettre en place une forme de contrat spécifique au milieu associatif ;

– l'importance d'un dialogue permanent et proactif avec le service public de l'emploi pour une insertion professionnelle durable des publics dans le monde associatif de l'économie sociale ou de l'économie en général.

- *Reconnaître les employeurs associatifs*

La reconnaissance de la représentativité des organisations patronales de l'économie sociale dans le dialogue social national est une revendication récurrente des employeurs associatifs, rencontrés par la mission.

Lors de la dernière Conférence nationale de la vie associative, M. de Villepin, alors Premier ministre, avait exprimé le souhait de réunir les employeurs associatifs et d'obtenir la signature d'une convention entre la CPCA et le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. Cette proposition n'a pas été suivie d'effets. Il serait utile de la relancer à l'occasion de la prochaine Conférence nationale de la vie associative. Les associations employeurs demandent à être reconnus comme tels aux côtés des partenaires sociaux.

Propositions :

- examiner la question des emplois aidés dans le secteur associatif.
- inscrire la question de l'engagement associatif au programme de la prochaine Conférence nationale de la vie associative, notamment :
 - la promotion du bénévolat ;
 - la clarification du statut de volontaire et remise à plat du système par une loi cadre ;
 - la question des emplois aidés dans le secteur associatif.

D. ENCOURAGER LE CONTRÔLE INTERNE, SIMPLIFIER LES CONTRÔLES EXTERNES ET PROMOUVOIR L'ÉVALUATION : VERS UNE RÉVOLUTION CULTURELLE ?

1. Une nécessaire amélioration du contrôle interne et de la gouvernance associative : des efforts à poursuivre

a) *Améliorer la gouvernance interne des associations et mettre au point un « code de bonne gouvernance »*

Les associations prennent conscience de la nécessité d'améliorer leur gouvernance. Deux initiatives notables ont été précédemment citées, celle de l'institut français des administrateurs (IFA)⁽¹⁾ et celle de l'Union nationale interfédérale des organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPPS), qui ont tout deux publié des guides de gouvernance à l'usage des dirigeants associatifs. Selon l'IFA, cet outil simple et pratique doit « *permettre aux administrateurs et dirigeants du monde associatif d'évaluer eux-mêmes le fonctionnement de leur Conseil d'administration, d'en identifier les points forts et les points faibles et de décider collégialement des améliorations à y apporter.* »

Il ne revient pas à la puissance publique de s'ingérer dans le fonctionnement interne des associations. Toutefois, on peut encourager les bonnes pratiques par secteur. Ainsi, sur le modèle de ce qui a été récemment réalisé au Royaume-Uni, un « code bonne gouvernance »⁽²⁾ à destination des associations pourrait être publié, rédigé avec l'appui du secteur associatif et de l'administration, par exemple au sein du Conseil national de la vie associative (CNVA).

Ce code de bonne conduite pourrait s'articuler autour de principes simples. Comme l'énonçait Michel Lucas, directeur de l'IGAS, puis président de l'Association pour la recherche sur le cancer (ARC), celle-ci est devenue un exemple de gestion (voir le rapport de la Cour des comptes en 2005) grâce à l'application de règles simples :

– pas de pouvoir sans contre pouvoir (contrôle des comptes avant approbation devant le conseil d'administration; représentation du personnel au conseil d'administration) ;

(1) *Associations et fondations, évaluer son Conseil d'administration* [<http://www.ifa-asso.com/contact/contact.php>].

(2) Un « code de bonne gouvernance » à destination du tiers secteur a été publié par le national governance hub (un partenariat d'organisations qui cherchent à améliorer la gouvernance des charités et du secteur associatif en général). Ce code a été rédigé avec l'appui des représentants du secteur associatif et du Charity Trustee Networks. Ce guide pratique est très facile à utiliser, la Charity Commission le recommande à toutes les associations quels que soient leur taille et leur secteur d'activité.

– pas de décision prise par une seule personne (engagement des dépenses contresigné par le directeur général, administrateur et responsable de la gestion) ;

– limitation des mandats ;

– transparence des comptes ;

– organisation d'un contrôle interne qui facilite le contrôle externe : le contrôle doit se transformer progressivement en évaluation, partagé entre la structure contrôlée et l'organe qui contrôle.

– on peut également ajouter l'assurance que la rémunération des dirigeants fait l'objet d'une décision collégiale et prévoir la communication du montant de cette rémunération.

– la présence d'administrateurs indépendants au sein du conseil d'administration.

b) Élargir les compétences des commissaires aux comptes

Par ailleurs, le rôle des commissaires aux comptes devrait être élargi. Comme le préconisait le Conseil d'État dans son rapport public sur les associations de 2000, il serait souhaitable d'introduire à l'article L. 612-4 du Code de commerce (voir l'annexe 5) l'obligation pour toute association reconnue d'utilité publique d'avoir recours à un commissaire aux comptes dans les conditions prévues aux articles L. 225-218 et suivants du Code de commerce⁽¹⁾. De même toute association reconnue d'utilité sociale ou d'intérêt général selon la typologie précédemment exposée devrait avoir recours à un commissaire aux comptes.

(1) « Le contrôle est exercé, dans chaque société, par un ou plusieurs commissaires aux comptes. »

« Une association répondant aux conditions fixées à l'article L. 225-120, ainsi que un ou plusieurs actionnaires représentant au moins 5 % du capital social, soit individuellement, soit en se groupant sous quelque forme que ce soit, peuvent poser par écrit au président du conseil d'administration ou au directoire des questions sur une ou plusieurs opérations de gestion de la société, ainsi que, le cas échéant, des sociétés qu'elle contrôle au sens de l'article L. 233-3. Dans ce dernier cas, la demande doit être appréciée au regard de l'intérêt du groupe. La réponse doit être communiquée aux commissaires aux comptes. À défaut de réponse dans un délai d'un mois ou à défaut de communication d'éléments de réponse satisfaisants, ces actionnaires peuvent demander en référé la désignation d'un ou plusieurs experts chargés de présenter un rapport sur une ou plusieurs opérations de gestion. Le ministère public, le comité d'entreprise et, dans les sociétés faisant publiquement appel à l'épargne, l'Autorité des marchés financiers peuvent également demander en référé la désignation d'un ou plusieurs experts chargés de présenter un rapport sur une ou plusieurs opérations de gestion. »

« Les commissaires aux comptes présentent, dans un rapport joint au rapport mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 225-100, leurs observations sur le rapport mentionné, selon le cas, à l'article L. 225-37 ou à l'article L. 225-68, pour celles des procédures de contrôle interne qui sont relatives à l'élaboration et au traitement de l'information comptable et financière. Ils attestent l'établissement des autres informations requises aux articles L. 225-37 et L. 225-68. »

Par ailleurs, il serait souhaitable d'abaisser la durée de leur mandat, le nombre de mandats successifs étant actuellement limité à six par l'article L. 822-14 ⁽¹⁾ du code du commerce.

c) Encourager le contrôle par les pairs

Les initiatives précédemment citées du Comité de la Charte et de Gouvernance et certification ne sont pas isolées. D'autres organismes, en accord avec le milieu associatif, tendent à développer des formes « d'audit ». On ne saurait trop encourager ces initiatives, sans toutefois qu'elles puissent remplacer les contrôles externes.

À terme, il pourrait être envisagé de mettre en place une sorte de « police » des labels au sein de l'État. Pour cela il serait nécessaire de mettre au point, en accord avec le secteur associatif et les divers organismes de labellisation existant, un référentiel commun. L'État pourrait ensuite déléguer à ces organismes la possibilité de délivrer un label, sur le modèle de ce qui est pratiqué aux Pays Bas.

Propositions :

– publier un « code de bonne gouvernance » à destination des associations, rédigé avec l'appui du secteur associatif et de l'administration, par exemple au sein du Conseil national de la vie associative (CNVA), à partir des pratiques déjà mises en place ;

– élargir les compétences des commissaires aux comptes, abaisser la durée de leur mandat et créer un co-commissariat aux comptes pour les associations dont le budget dépasse un seuil fixé par décret ;

– encourager le contrôle par les pairs et mettre en place à terme un « label » de bonne gouvernance, mis au point au sein du CNVA et contrôlé par des organismes agréments par ce dernier.

(1) « Il est interdit au commissaire aux comptes, personne physique, ainsi qu'au membre signataire d'une société de commissaires aux comptes, de certifier durant plus de six exercices consécutifs les comptes des personnes et entités faisant appel public à l'épargne. Cette disposition est également applicable aux personnes et entités visées à l'article L. 612-1 et aux associations visées à l'article L. 612-4 dès lors que ces personnes font appel à la générosité publique. »

2. S'appuyer sur une information de qualité : information financière claire et bilans d'activité

a) Simplifier et clarifier le compte d'emploi afin de connaître l'usage qui est fait des fonds

Il est important de disposer d'informations claires, simples et maniables.

À ce titre la loi du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique prévoit la publication d'un compte d'emploi annuel des ressources par les associations faisant appel à la générosité du public. Bien qu'utile, cet outil rend imparfaitement compte de l'utilisation des fonds. Il s'apparente davantage à un compte de « cuisinière », établi en flux, et ses méthodes d'établissement ne sont pas homogènes, ce qui ne facilite ni leur lecture ni la comparaison entre les associations.

Un rapport de la Cour des comptes sur l'amélioration de la qualité de l'information financière de ces organismes, publié en 2007, fait un certain nombre de propositions pour améliorer la présentation des comptes et invite notamment à une clarification sur les trois points suivants :

– les missions sociales (dépenses qui concourent à la réalisation des causes mises en avant dans les campagnes d'appel aux dons) : il y a actuellement dans la rubrique « missions sociales » une masse d'ombre qui ne pourrait être clarifiée que par les acteurs associatifs. Ceux-ci devraient mettre au point une grille de lecture commune. Les tickets restaurants du personnel administratifs ont-ils vocation à figurer dans les missions sociales ? La Cour préconise une information des organismes sur les méthodes analytiques retenues, une permanence de celles-ci et la traçabilité des charges du compte de résultat aux emplois du compte d'emploi (savoir comment, par exemple, le compte « personnel » est ventilé).

– le suivi des fonds non utilisés : le compte d'emploi doit le faire apparaître. De fait cette obligation est peu respectée. La Cour invite les associations à permettre le suivi de ces fonds.

– les ratios : la liberté est totale en ce domaine. La Cour propose aux associations de respecter quelques principes (que les indicateurs soient accompagnés notamment de commentaires, et par l'indication claire des objectifs et de la stratégie de l'association, qu'ils soient validés par les instances associatives, qu'ils puissent être vérifiés dans les documents comptables).

Le Conseil national de la comptabilité, saisi de cette question, a pris en compte les observations de la Cour des comptes et rendu un avis en avril 2008. Il faut à présent que cet avis soit suivi par les associations. Dans cette perspective, l'article 4 de la loi de 1991, relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique, pourrait mentionner les comptes annuels selon les modalités prévues au règlement comptable n°99-01 du CRC, tel que modifié récemment.

Proposition : mettre en place une présentation normée du compte d'emploi annuel des ressources afin d'avoir une vision claire de l'utilisation des fonds.

b) Étendre l'usage des comptes d'emploi des ressources

L'article L 612-4 du Code du commerce ⁽¹⁾ précise que « *toute association ayant reçu annuellement des autorités administratives, au sens de l'article 1er de la loi du 12 avril 2000, ou des établissements publics à caractère industriel et commercial une ou plusieurs subventions dont le montant global dépasse un seuil fixé par décret, doit établir des comptes annuels comprenant :*

- *un bilan*
- *un compte de résultat*
- *une annexe dont les modalités d'établissement sont fixées par décret. »*

Il est bien précisé que « *ces associations doivent assurer, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État, la publicité de leurs comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes. »*

Il aurait fallu inclure, dans la définition des comptes publiés, un compte d'emploi des ressources, le seul qui puisse être lu et compris par le public.

Proposition : publier en annexe des comptes annuels qui doivent être publiés, un compte d'emploi des ressources, sur le modèle de celui des associations faisant appel à la générosité du public.

(1) Qui codifie les dispositions de l'ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005.

c) Créer un portail exposant en un tableau synthétique les comptes des associations et les comptes-rendus d'activité

L'article 10 de la loi du 1^{er} avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations prévoit que « *le budget et les comptes de tout organisme de droit privé ayant reçu une subvention, la convention prévue au présent article et le compte rendu financier de la subvention doivent être communiqués à toute personne qui en fait la demande.* »

Dans les faits cette publicité n'est pas assurée, les décrets d'application n'ayant toujours pas été pris (les discussions portent sur le caractère payant ou non pour les associations de la mise en ligne de ces informations).

Il a été décidé qu'au dessus de 153 000 euros de subventions, les associations mettraient leurs comptes en ligne sur un site géré par le Journal officiel. Aucune discussion n'a été menée sur la mise en place d'une présentation unifiée et lisible, permettant de comparer les associations et de juger de l'utilisation des fonds publics. Cette solution semble bien peu opérationnelle.

En revanche, la mise en place d'un site unique public, contenant un fichier des associations recevant plus de 153 000 euros de subventions, des données comptables présentées selon un schéma unifié et un lien informatique vers le site des associations semblerait plus utile pour la population et pour les pouvoirs publics.

Propositions :

– prendre les décrets d'application de l'ordonnance de 2005 qui prévoit la publicité des comptes annuels des associations dont les subventions dépassent 153 000 euros et des associations bénéficiant de dons ouvrant droit à des avantages fiscaux excédant 153 000 euros ;

– mettre en place un site public regroupant ces informations selon une présentation lisible et unifiée.

3. Des contrôles externes plus simples et plus efficaces : scénarii possibles pour une remise à plat du système

Contrairement aux idées reçues, les associations sont soumises, on l'a vu, à de nombreux contrôles, pratiqués par l'administration (services ministériels et corps de contrôle tels que l'inspection générale des affaires sociales ou l'inspection générale de l'administration), les juridictions

financières (Cour des comptes et Chambres régionales des comptes), les services fiscaux ou encore l'URSAFF. **Ni l'utilité ni la légitimité de ces contrôles ne sont remis en cause par les associations.** Cependant, leur poids est parfois jugé excessif, particulièrement pour les petites associations qui n'ont ni le temps ni les moyens humains à y consacrer. Trop souvent, malgré les textes relatifs aux simplifications administratives, les administrations réclament beaucoup de documents aux associations. Ces documents s'empilent ensuite dans les archives sans avoir été réellement exploités, à de rares exceptions près.

a) Simplifier et graduer les contrôles exercés sur les associations

Comme l'énonce le rapport du Conseil national de la vie associative (CNVA) ⁽¹⁾ sur le sujet, il n'est pas nécessaire d'instaurer de nouvelles réglementations mais bien d'appliquer utilement celles qui existent.

Toutefois, la simplification et la rationalisation des documents communiqués à l'administration, précédemment évoquées (notamment l'utilisation des comptes d'emploi des ressources), constitueraient une première avancée.

Par ailleurs, les contrôles devraient être plus proportionnés au montant des subventions, encore que beaucoup de règles en ce domaine ne concernent que les plus grosses associations en termes de budget.

Un compte rendu financier portant sur l'utilisation tant quantitative que qualitative de la subvention, accompagné d'un entretien peut être plus efficace qu'une multiplication des demandes de pièces comptables que l'administration n'aura, de toute façon, pas le temps de traiter compte tenu de ses moyens humains.

La Délégation interministérielle à l'économie sociale (DGCP) a conduit des expérimentations intéressantes dans le cadre du système d'analyse logicielle des subventions aux associations (SALSA) dans un certain nombre de départements en associant l'ensemble des administrations à la mise en place de tableaux de suivi des financements permettant d'alerter les financeurs et les associations quand certains indicateurs révélaient des dysfonctionnements. Ce type d'alerte, situé en amont, permet d'apporter des correctifs adaptés avant que la vie même de l'association ne soit menacée. La région Rhône-Alpes a conduit une expérience particulièrement intéressante dans ce domaine. Par ailleurs, d'après les informations que la mission a pu obtenir, il semble que la Préfecture de Paris utilise toujours cet outil et y trouve un intérêt certain.

(1) Voir à ce sujet http://www.associations.gouv.fr/article.php3?id_article=33).

Enfin, en cas de cofinancement, confier le contrôle comptable à une administration chef de file serait du plus pur bon sens.

b) Donner davantage de moyens aux corps de contrôle

Il va de soi que si le contrôle interne doit être encouragé, il ne remplacera jamais le contrôle externe, assuré notamment par les juridictions financières et les corps de contrôle de l'administration. D'un avis unanime, les services administratifs au niveau central et déconcentré n'ont pas les moyens d'exploiter les documents qui leurs sont envoyés chaque année ni de faire des contrôles sur pièce et sur place.

Par conséquent il semble opportun de s'appuyer en la matière sur les corps de contrôle, dont la qualité des travaux est généralement saluée par le secteur associatif, en leur allouant des moyens supplémentaires.

L'Inspection générale de l'administration (IGA) a ainsi récemment entamé une mission d'évaluation et de contrôle de l'action des associations agréées en matière de sécurité civile. Cette initiative mérite d'être soulignée et pourrait inspirer d'autres corps d'inspection.

L'avis de 2000 du Conseil d'État sur les associations reconnues d'utilité publique recommandait de renforcer les moyens de surveillance et de contrôle du ministère de l'intérieur en donnant de manière plus nette, par une mention dans le décret du 16 août 1901 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, compétence à l'IGA pour vérifier sur pièce et sur place les associations reconnues d'utilité publique.

La Cour des comptes, quant à elle, effectue depuis des années un travail efficace et reconnu en matière de contrôle des principales associations françaises. Depuis 1992, 95 % des associations qui font appel à la générosité du public ont été contrôlées, ce à quoi il faut ajouter les enquêtes horizontales de type « Tsunami » portant sur 35 associations.

Selon Mme Cornette, présidente de la cinquième Chambre de la Cour des comptes, il serait possible d'intensifier ces contrôles, mais cela nécessite un effort de moyens important.

Par ailleurs, la Cour des comptes ne peut juridiquement contrôler les établissements financés au moyen du prix de journée. Une disposition législative du type de celle qui a été prévue pour les organismes de formation professionnelle permettrait de remédier à cette anomalie.

c) *L'exemple de la Charity commission britannique*

Une solution pourrait être de créer une instance administrative indépendante compétente en matière associative selon les principes de la *Charity Commission* britannique.

Qu'est-ce que la *Charity Commission* ?

La « *Charity Commission* » est composée de 9 commissaires nommés par le ministre de l'Intérieur en application de la loi de 1993 sur les « *charities* ». Au moins 2 commissaires doivent être avocats. Les missions de cette commission sont de :

- tenir un registre des « *charities* »,
- enquêter sur les malversations et utilisations abusives des biens sociaux des « *charities* » et recommander des actions de redressement,
- conseiller leurs responsables en matière de gestion,
- moderniser la législation pour améliorer leur gestion et leur gouvernance.

Seules les *Charities* sont soumises à un contrôle gouvernemental, en contrepartie des avantages fiscaux dont elles disposent. Ce contrôle est exercé par la *Charity Commission for England and Wales*, dotée de 400 agents qui surveillent l'activité des *Charities* et vérifient leur comptabilité.

La *Charity Commission* peut mener une enquête si une mauvaise gestion est suspectée et recevoir des plaintes, mais aussi rétablir le fonctionnement normal de la *Charity* et nommer de nouveaux administrateurs, le cas échéant. Ce contrôle a été renforcé à la suite de la découverte de certaines opérations d'évasion fiscale menées sous le couvert du régime des *Charities*. La *Charity Commission* est également chargée d'autoriser les transactions immobilières ou mobilières effectuées entre *Charities* ainsi que toute cession de biens susceptible d'affecter leur patrimoine.

La législation récente a accru les pouvoirs d'investigation des commissaires. Ainsi de nouvelles mesures ont-elles été prévues en 1995 pour protéger les associations et les donateurs contre les faux collecteurs de fonds.

La *Charity Commission* est la principale source de réglementation applicable aux activités des organisations humanitaires mais ses avis, interprétatifs, peuvent être infirmés par les autorités judiciaires compétentes.

Toutefois, si l'exemple est intéressant, il n'est guère envisageable de transposer ce modèle en France, ne serait-ce qu'à cause des moyens humains considérables dévolus à la *Charity Commission*.

Surtout, en complément de l'action des corps de contrôle publics, le Conseil national de la vie associative (CNVA), réformé dans le sens proposé par la mission, devrait promouvoir l'autodiscipline du secteur associatif.

4. La lente marche vers l'évaluation : à quand une révolution culturelle ?

Au-delà des contrôles, nécessaires mais parfois mal appliqués, la question de l'évaluation doit être abordée. Comme l'énonçait Mme Anne-Marie Cornette, présidente de la cinquième chambre de la Cour des comptes, lors de son audition, « *il serait utile de renforcer l'évaluation et le contrôle éclairé a posteriori, plus efficace qu'un contrôle excessif a priori qui n'est parfois qu'un contrôle sur la forme* ».

a) Une problématique émergente en France : contexte de la LOLF, dispositions législatives et initiatives associatives

Certains pays sont beaucoup plus avancés que la France en la matière. Ainsi les Pays-bas ou le Royaume-Uni, où les rapports d'activité des associations sont très complets et prennent en compte la question de l'efficacité de leur action, avec une batterie d'indicateurs de résultat. Ainsi, la *Charity commission* peut, au titre de ses activités de conseil, être amenée à se prononcer sur l'efficacité de l'action d'une association.

Cependant, **le contexte de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)**, qui obéit à une logique d'objectifs évalués selon des indicateurs précis, de même que les tensions budgétaires et la nécessité de rendre compte des dépenses, tendent à faire émerger la problématique de l'évaluation dans notre pays.

La convention triennale d'objectifs est un instrument qui a également permis de sensibiliser administration et associations à la problématique de l'évaluation. Les conventions triennales portent en effet sur des objectifs, concrétisés en actions, chacune recourant à un ou plusieurs indicateurs choisis en commun. Le système en est à ses débuts, mais la mise en place des conventions d'objectifs pluriannuelles (COP) a fait changer la culture des ministères. Les associations y sont très sensibles. Un bilan est établi chaque année et dans le courant de la dernière année, une entrevue permet de faire le bilan des trois ans.

Des dispositions législatives prévoient explicitement des démarches d'évaluation qui touchent aussi le secteur associatif. Ainsi la loi de 2002 sur l'action sociale⁽¹⁾ impose une démarche de qualité interne aux établissements sociaux ou médico-sociaux qui, en France, sont pour la plupart gérés par des associations.

L'article 22 de la loi dispose que « *ces établissements procèdent à l'évaluation de leurs activités et de la qualité des prestations qu'ils*

(1) Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

délivrent, au regard notamment de procédures, de références et de recommandations de bonnes pratiques professionnelles validées ou, en cas de carence, élaborées, selon les catégories d'établissements ou de services, par un Conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale. Les résultats de l'évaluation sont communiqués tous les cinq ans à l'autorité ayant délivré l'autorisation ».

Le Conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale (CNESMS) qui est chargé « d'impulser une culture de l'évaluation propre au secteur social et médico-social » a élaboré un guide en 2006.

Les associations se sont elles aussi emparées du sujet. À titre d'exemple, dans le secteur international, le F3E, une association regroupant des associations de solidarité internationale et des collectivités locales s'efforce de promouvoir la qualité des pratiques par l'évaluation. Elle propose un accompagnement méthodologique, le cofinancement d'études, des formations, une diffusion des expériences et élabore des outils d'aide à la décision. Les associations auditionnées par la mission se sont dites prêtes à entrer dans une démarche d'évaluation de leur action, à condition toutefois que les critères d'évaluation prennent en compte leur spécificité et ne soient pas purement quantitatifs.

b) Des obstacles à surmonter : manque de moyens de l'administration et blocages culturels

L'administration française est habituée à « faire » et non à « faire faire ». Elle mène donc d'avantage des contrôles *a priori* en évaluant peu. Il faudrait s'engager résolument dans une logique de partenariat et d'évaluation avec les associations.

La convention triennale d'objectifs est un instrument qui a permis de sensibiliser administration et associations à la problématique de l'évaluation.

Cependant la culture de l'évaluation est lente à se mettre en place tant du côté des financeurs que du côté des associations. Elle suppose également des personnels compétents et un angle d'attaque différent de la vision comptable. Les CPO supposent que les deux parties aient des compétences en matière de construction d'un projet pluriannuel (avec une analyse de la situation d'origine), d'un programme d'action échelonné dans le temps, d'objectifs à atteindre, de processus d'évaluation et de tenue de comptabilité prévisionnelle et analytique sur plusieurs exercices. Les associations, même de taille importante, sont dans l'incapacité d'élaborer des budgets prévisionnels classiques et analytiques sur plusieurs années. Seules les associations gros employeurs (2 %) peuvent le faire. Le travail

d'évaluation requiert de réelles compétences professionnelles et ne peut s'improviser.

c) La définition d'indicateurs pertinents : une réelle attente de la part des associations.

Le Conseil d'État, dans son rapport public précité de 2001, en appelait déjà au développement de l'évaluation. Les associations de leur côté ne sont pas insensibles à cette problématique. Cependant les outils font défaut.

La mise en place de l'évaluation se heurte en effet à la question des indicateurs. Selon les types de projet et selon les secteurs concernés, l'évaluation est plus ou moins aisée. Par exemple, les actions menées par les associations en lien avec le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT) peuvent être évaluées à partir de leurs résultats tangibles : recueil de données, plans de restauration d'espèces, gestion de réserves naturelles, colloques. L'évaluation est moins facile lorsque des opérations de communication, de sensibilisation ou d'éducation sont confiées à ces partenaires. Quant aux secteurs tels que la culture, les critères d'évaluation sont particulièrement difficiles à mettre en place.

S'il s'agit d'évaluer l'efficacité avec les mêmes outils que ceux utilisés pour les acteurs économiques classiques, la méthode risque d'être vouée à l'échec. Une approche purement quantitative ne rendrait pas compte de la complexité des actions menées. Pourtant, c'est en adoptant des indicateurs adaptés que le monde associatif peut valoriser la spécificité de son action.

Une étude menée auprès de 1000 associations et récemment publiée par KPGM, société anonyme d'expertise comptable et de commissariat aux comptes du secteur non marchand en France, pointe ces difficultés et présente dans un tableau récapitulatif quelques premiers critères d'évaluation. Cependant il faut rappeler, comme l'ont fait les personnalités auditionnées par la mission, la difficulté de trouver des indicateurs transversaux et la nécessité d'une grande prudence dans leur utilisation, tant les différents secteurs obéissent à des logiques propres.

LES INDICATEURS DE TRANSPARENCE RELATIFS À L'ÉVALUATION

3 - Évaluation	Indicateurs		Extrait des questions
	Existence d'une culture de l'évaluation interne	Adéquation entre objectifs définis et moyens mis en œuvre	<i>L'association se fixe-t-elle des objectifs d'impact de son action avant de lancer l'action ? L'association s'interroge-t-elle régulièrement sur l'optimisation des moyens à mettre en œuvre pour réaliser son objet social ?</i>
		Pilotage des actions	<i>En cours de réalisation des actions, y a-t-il un suivi régulier du budget prévisionnel ? Existe-t-il une commission d'évaluation des actions mises en œuvre ?</i>
		Communication des résultats aux tiers	<i>Existe-t-il un compte-rendu des actions en termes opérationnels (qualitatif) et financiers (quantitatif) des opérations réalisées à l'assemblée générale ? L'association communique-t-elle sur l'efficacité de l'euro investi dans l'association ?</i>
	Existence d'une culture de l'évaluation par rapport à l'environnement	Connaissance des évolutions de l'environnement	<i>L'association a-t-elle nommé un ou plusieurs administrateurs en charge de la veille concurrentielle ? L'association mesure-t-elle l'impact des politiques publiques sur ses actions ?</i>
		Aptitude à la comparaison	<i>L'association participe-t-elle à des observatoires ?</i>
		Accompagnement par des experts	<i>L'association s'entoure-t-elle d'experts pour évaluer ses actions ?</i>
	Prise en compte de l'évaluation dans son projet associatif	Réorientations suite aux évaluations (internes ou externes)	<i>Les résultats des évaluations internes et externes font-ils l'objet d'un débat ? Les conséquences des évaluations internes et externes sont-elles à l'origine de l'évolution, de la réorientation des missions sociales de l'association ?</i>
		Réalité et mesure du changement	<i>Les statuts de l'association ont-ils évolué ? L'association a-t-elle donné nommé un ou plusieurs administrateurs en charge de valider l'adéquation du projet associatif avec les actions mises en œuvre ?</i>
		Communication sur le changement	<i>Le projet associatif fait-il l'objet d'une résolution particulière en assemblée générale ?</i>

Source : Observatoire KPMG, « *Transparence et associations* », avril 2008.

Il est donc urgent qu'administration, associations et experts établissent ensemble, et par secteur, une batterie d'indicateurs consensuels, à partir desquels l'efficacité et la qualité de l'action associative pourront être évaluées. Dans la logique de rénovation du Conseil national de la vie associative et des nouvelles fonctions qui devraient lui être confiées, le CNVA pourrait entamer une réflexion sur le sujet.

d) La pratique de certains secteurs : des exemples à suivre

Le travail d'évaluation requiert de réelles compétences professionnelles et ne peut s'improviser. La pratique de certains secteurs mérite d'être soulignée.

La pratique de l'évaluation à la direction interministérielle à la ville (DIV)

La direction interministérielle à la ville a mis en place depuis quelques années des missions d'audit, qui consistent à vérifier, auprès des associations subventionnées dans le cadre du Partenariat national (116 associations et 3 GIP), l'adéquation entre la subvention octroyée par le ministère et la réalisation des objectifs fixés par la convention liant les deux parties. Ce travail a été effectué en 2006 pour les subventions au titre des années 2003, 2004 et 2005, sur 40 associations emblématiques de la politique de la ville. En 2007 ce sont les associations subventionnées dans le cadre du programme de Réussite Educative qui ont été au centre du programme d'audit.

L'évaluation est réalisée par un prestataire externe – à l'issue d'un appel d'offre. Elle comprend notamment :

- une analyse de l'utilisation par les associations du financement accordé par la DIV à chacune d'elles conformément aux conventions signées ;
- le détail du montant réel des actions réalisées par chaque association au titre du Partenariat national DIV ; détail comprenant la part et l'identité respective des autres financeurs ainsi que les éventuels doublons entre les crédits délégués localement et les financements au titre du Partenariat national (cet examen pourra être limité aux départements utilisant l'application informatique Poliville) et les financements au titre de l'ACSE ;
- leur solidité financière au regard des financements reçus ;
- une grille d'analyse-type des actions menées au titre de l'audit ;
- des attentes partagées par les deux parties signataires de la convention.

Le rapport remis par l'agence à la DIV comprend ainsi un rapport d'audit pour chacune des associations rencontrées comportant les éléments décrits ci-avant, les pièces recueillies auprès de chaque association dès lors qu'elles s'avèreraient nécessaires à l'analyse de l'usage de la subvention accordée et enfin une analyse transversale de l'objet et de la rédaction des conventions.

Dans le secteur sanitaire et social, l'évaluation tend également à se développer. Le Conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale (CNESMS) qui est chargé « *d'impulser une culture de l'évaluation propre au secteur social et médico-social* » a élaboré un guide en 2006. L'agence d'évaluation de la politique sociale et médico-sociale (ANESM), qui lui a succédé, a élaboré son premier programme de travail en 2008.

e) « Pourquoi et comment évaluer ? » : une question à inscrire au programme de la prochaine Conférence nationale de la vie associative

M. Michel Legros, président du conseil scientifique de l'Agence nationale d'évaluation sociale et médico-sociale (ANESM), déclare : « *nous avons trop agi au nom de bonnes pratiques autoproclamées, sans assise scientifique. Aujourd'hui, dans la diversité des approches, il nous faut repérer ce qui fonctionne ou pas, afin de créer de vraies recommandations pour l'avenir* ».

Le chantier est vaste, et le concept d'évaluation, volontiers utilisé, est bien peu défini. S'agit-il d'évaluer l'efficacité ou l'efficacités, ou encore d'évaluer la qualité des politiques publiques dont les associations sont les partenaires, voire parfois les gestionnaires ? Quels sont les indicateurs pertinents ? Une véritable réflexion, prenant en compte la spécificité des différents secteurs, les attentes des pouvoirs publics et celles des associations, doit être lancée.

Propositions :

– faire des contrats d'objectifs pluriannuels de réels instruments d'évaluation et sensibiliser les membres de l'administration aux problèmes de l'évaluation ;

– inclure dans le programme de travail du Conseil national de la vie associative (CNVA) la question de l'évaluation, afin de recenser les pratiques existantes, définir les objectifs par secteurs et diffuser les bonnes pratiques ;

– établir, par secteur, une batterie d'indicateurs consensuels à partir desquels l'efficacité de l'action associative pourra être évaluée ;

– inscrire la question à l'ordre du jour de la prochaine Conférence nationale de la vie associative.

*

*

*

La mission d'information a adopté le présent rapport à l'unanimité lors de sa réunion du 25 septembre 2008.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission s'est réunie, le mercredi 1^{er} octobre 2008, sous la présidence de M. Christian Kert, vice-président, pour examiner le rapport de **M. Pierre Morange**, député.

M. Pierre Morange, rapporteur de la mission d'information. Je me propose de présenter, de façon synthétique, la vingtaine de propositions adoptées à l'unanimité par les membres de la mission d'information sur la gouvernance et le financement des structures associatives.

Je salue au passage l'ambiance consensuelle qui a régné pendant nos réunions, sur un sujet réputé polémique. Nos travaux, qui ont duré six mois, ont permis l'audition de plus d'une centaine de personnes. Nous avons ainsi pu prendre la mesure des défis auxquels était confronté le milieu associatif.

La mission est partie d'un constat simple : la loi de 1901, sans que son contenu ait changé depuis plus d'un siècle, a accompagné avec succès un formidable développement de la vie associative. Les associations, on le sait, interviennent dans un champ de plus en plus vaste. Elles se voient confier des pans entiers de politiques publiques et deviennent de véritables acteurs de l'économie. Le budget cumulé associatif représente 60 milliards d'euros, dont la moitié est financée par des fonds publics. Les 1 100 000 associations que compte notre pays emploient 14 millions de bénévoles et 1,5 million d'équivalents temps plein, soit 5 % de l'emploi salarié en France et 3,5 % du produit intérieur brut. Elles ont donc un poids économique et sociale non négligeable. Le tissu associatif est particulièrement dynamique, puisqu'il se crée 63 000 associations par an, dont 9 % disparaissent toutefois à très court terme. Ce développement ne va pas sans créer des frictions et questionnements identitaires, entre privé et public, entre logique marchande et recherche de l'intérêt général.

Le champ d'activité des associations est non seulement vaste, mais aussi très hétérogène. Il n'y a aucune commune mesure entre une association de boulistes et une grande association du secteur médico-social, par exemple. Les budgets, en particulier, sont radicalement différents : le budget moyen annuel d'une association sans salarié est d'environ 11 700 euros, tandis que celui d'une association employant des salariés est de 282 000 euros. Une majorité d'associations ont un budget inférieur à 1 000 euros. Les attentes, les problèmes et les défis ne sont pas les mêmes, et il ne faut donc pas avoir la prétention de fournir des solutions standardisées. Quoi qu'il en soit, il est nécessaire de connaître et de

reconnaître l'implication du secteur associatif dans la vie sociale de notre pays, car on a tendance à ne voir que la partie émergée de l'iceberg.

Les associations sont également confrontées à de nouveaux défis. Les conséquences de la transposition de la directive « services » en est un. L'application d'une philosophie anglo-saxonne pourrait en effet se traduire par une insécurité juridique et fonctionnelle pour les associations.

Parmi les autres problèmes que rencontrent les associations, on peut citer les tensions financières qui compromettent l'avenir du secteur, le renouvellement des dirigeants bénévoles, mais aussi l'exigence croissante de transparence – autant de thèmes qui sont revenus de manière récurrente au cours des auditions.

Rappelons que cette mission n'est pas la première à s'intéresser au sujet : Mme Muriel Marland-Militello, ici présente, présidente du groupe d'études sur le développement de la vie associative et du bénévolat, s'y est fortement investie, de même qu'un ancien président de la commission des affaires sociales, M. Jean-Michel Belorgey, ou que nos collègues Jean-Pierre Decool et Claude Greff. Nombre de rapports parlementaires y ont été consacrés, aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat. Mais des interrogations subsistaient, sur lesquelles la mission avait vocation à fournir des pistes. C'est l'objet des vingt propositions auxquelles nous avons abouti et dont le caractère est non seulement consensuel, mais aussi pragmatique.

L'administration doit satisfaire des exigences légitimes quant à l'usage des fonds publics et l'efficacité des actions soutenues. Elle peine à trouver un mode de régulation qui ne porte pas atteinte à la vitalité du secteur. La mission s'est donc donné pour objectif de définir précisément les rapports entre associations et pouvoirs publics, ainsi que ce qu'ils pensent se devoir mutuellement.

Ses propositions s'ordonnent autour de quatre objectifs principaux.

Il convient d'abord d'avoir une meilleure connaissance du secteur associatif en améliorant un système d'information particulièrement lacunaire. La refonte du « jaune budgétaire », aujourd'hui inutilisable pour le Parlement, est une nécessité absolue.

Par ailleurs, l'architecture institutionnelle qui permet le dialogue entre associations et pouvoirs publics devra être refondue, notamment en rénovant le Conseil national de la vie associative (CNVA), dont je rappelle que la fonction relève de l'expertise et certainement pas de la certification, et en renforçant la représentation des associations au Conseil économique et social (CES).

Ensuite, il faut sécuriser le cadre juridique des associations dans le contexte du droit européen et mettre ainsi à l'abri des activités traditionnellement exercées par le milieu associatif. La transposition de la directive « services » offre l'opportunité qui manquait aux pouvoirs publics et aux associations de rénover leurs relations contractuelles.

Il convient également de soutenir le financement des associations et l'engagement de leurs bénévoles.

Enfin, il faut mieux contrôler, évaluer et encourager le contrôle interne et la bonne gouvernance, notamment avec l'aide du CNVA.

Reprenons en détail les propositions qui correspondent à ces quatre axes.

Premier grand objectif : connaître et reconnaître le milieu associatif. Alors que les statistiques du ministère de l'intérieur comptabilisent quelque 2 millions d'associations, Mme Tchernonog, grande spécialiste de ce domaine, estime leur nombre à 1,1 million, car l'acte de décès d'un certain nombre d'entre elles n'est pas enregistré. Notre premier souci est donc de mieux connaître le paysage associatif. Nous devons disposer de chiffres fiables, et pour cela créer une base de données des associations. À cet égard, la finalisation du fichier Waldec, dont l'élaboration dure depuis 2005, nous est promise pour 2009. Il faut également assurer le suivi annuel d'un panel d'associations, en prenant notamment en compte celles qui n'ont pas tissé de liens contractuels avec les pouvoirs publics. Enfin, il convient de mobiliser la statistique publique en créant un compte satellite des instituts sans but lucratif (ISBL) et une unité en charge des organismes non marchands à la direction générale de l'INSEE. Enfin il faut faire du « jaune budgétaire » sur les associations un document lisible et utilisable, à même d'offrir une vision claire et exhaustive du montant des subventions accordées par l'État ainsi que des dépenses fiscales consenties en faveur de ce secteur. Aujourd'hui, la présentation de cette liste, par ordre alphabétique ou par ministère, est particulièrement ingrate, ce qui la rend inexploitable.

Il est par ailleurs nécessaire de mieux dialoguer avec les associations, c'est-à-dire de les reconnaître et de faire en sorte que des responsabilités identifiées leur soient confiées. Il convient, dans ce but, non de créer d'autres structures, mais de renforcer celles qui existent déjà. Nous proposons notamment de réviser la composition du CNVA pour en faire une structure plus légère, composée de représentants du milieu associatif, d'experts et de représentants de l'administration et des collectivités locales, très investies dans ce domaine. Ses fonctions seraient redéfinies – en particulier en ce qui concerne l'observation du secteur associatif et l'expertise – et ses moyens renforcés.

Pour donner aux associations les moyens de se faire entendre, nous proposons de renforcer leur représentation au sein du CES et d'élargir le champ du congé de représentation. Le tissu associatif ne compte en effet actuellement que cinq représentants au CES, ce qui paraît déséquilibré au regard de leur poids économique et social. Conformément à une demande légitime du secteur associatif, ce nombre serait donc porté à une vingtaine.

Nous devons faire de l'État un véritable interlocuteur pour les associations. Au niveau national, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), une structure interministérielle – délégation ou comité –, rattachée au Premier ministre, serait chargée d'assurer le pilotage de la politique associative. Au niveau local, il convient de rationaliser les dispositifs d'accompagnement et de coordonner les différents interlocuteurs. La question des conséquences de la décentralisation sur le monde associatif devra d'ailleurs être inscrite au programme de la prochaine conférence nationale de la vie associative, prévue pour la fin de l'année. Afin de fixer un rendez-vous régulier, cette conférence devra se tenir tous les trois ans. À l'issue de la prochaine, un rapport devra être remis au Parlement sur l'application de la charte nationale d'engagements réciproques.

Deuxième grand objectif : sécuriser le cadre juridique et rénover les modes de reconnaissance des associations à la faveur de la transposition de la directive « services ».

L'application de la notion anglo-saxonne de mandatement – dont la définition n'a pas d'équivalent en droit français – pourrait conduire à assimiler à des aides d'État les subventions qui alimentent le secteur associatif, au risque de les remettre en question. Ainsi, en Finlande, les associations du secteur médico-social ont vu leur action sérieusement compromise. On mesure le danger lorsque l'on sait quel poids représentent, en France, les associations dans ce secteur, qui est au cœur de la solidarité républicaine. Nous proposons donc d'anticiper les conséquences de la transposition de la directive en dressant l'inventaire des associations potentiellement concernées.

La mission préconise par ailleurs de profiter de la présidence française de l'Union européenne pour adopter un agenda européen en matière de services sociaux d'intérêt général, et inscrire la question à l'ordre du jour du Conseil européen de décembre 2008.

Sur un sujet connexe mais non moins important, il faut obtenir l'inscription du projet de statut associatif au prochain programme de la Commission européenne, tout en faisant valoir auprès de nos partenaires européens que ce statut n'a pas vocation à se substituer aux statuts nationaux, car on risquerait sinon de remettre en cause les identités culturelles.

Un groupe de travail coordonné par un membre de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), est missionné pour recenser les dispositifs réglementaires applicables à chaque secteur associatif afin de savoir si ces associations entrent ou non dans le champ de la directive. Par ailleurs, nous devons saisir cette occasion pour remettre à plat les modes de reconnaissance des associations. Ces modes de reconnaissance, qui vont de la simple habilitation à la reconnaissance d'utilité publique, doivent être simplifiés et mis en conformité avec la directive européenne.

Enfin, une attention particulière devra être portée aux associations participant à la mise en œuvre d'un service public, ce qui passe par la formalisation d'un partenariat et par une réflexion sur les champs de définition de la subvention.

Les associations dites para-administratives sont exposées au risque juridique de gestion de fait. Pour éviter tout contentieux, il est donc nécessaire qu'elles changent de statut. Le Conseil d'État prône la transformation en groupement d'intérêt public, mais il s'agit d'un cadre lourd dont les contraintes ne sont pas adaptées aux besoins des associations concernées. Nous proposons donc qu'elles soient transformées en établissements publics, sur le modèle des établissements publics de coopération culturelle.

Troisième grand objectif : soutenir les deux piliers de la vie associative que sont le financement et l'engagement.

Nous proposons d'abord de mieux organiser le financement public au bénéfice de la stabilité, de la gestion pluriannuelle et de l'engagement des acteurs, notamment en abaissant le seuil de subvention à partir duquel les contrats pluriannuels d'objectifs doivent être signés, et en généralisant, y compris aux collectivités territoriales, le dossier unique de financement. En effet, il existe aujourd'hui une foule de documents administratifs terriblement chronophages, qui complexifient le travail des associations, alimentent l'incompréhension et conduisent à retarder les financements, au risque de fragiliser les actions menées.

En ce qui concerne le financement privé, la fiscalité française est l'une des plus attractives qui soit, notamment depuis la loi du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations. Mais nous pouvons encore le stimuler en encourageant la création de fondations, en favorisant les dons – par exemple en mettant en place l'équivalent du *Payroll Giving scheme* britannique – ou en développant des modes de financement innovants.

Par ailleurs, nous devons encourager le bénévolat, accompagner sa professionnalisation en augmentant les crédits du Conseil du développement

de la vie associative et en décentralisant l'attribution des fonds. Nous devons également promouvoir et faire le bilan de la validation des acquis de l'expérience pour les bénévoles et reconnaître le bénévolat comme une contribution au cofinancement de projets.

Pour limiter les risques de contentieux, il importe de clarifier le statut du volontaire, le volontariat associatif étant une formule atypique au regard du code du travail. Enfin, il convient de réexaminer les multiples formules d'emplois aidés dans le secteur associatif.

Quatrième grand objectif : encourager le contrôle interne, simplifier les contrôles externes et promouvoir l'évaluation. L'objectif est d'améliorer la transparence de l'information publiée par les associations, de promouvoir la gouvernance, d'encourager le contrôle *a posteriori* et l'évaluation. Le problème n'est pas le manque de contrôles, mais leur multiplicité et leur complexité. Le contrôle doit donc être rationalisé, et devenir à la fois plus simple et plus efficace.

Pour encourager le contrôle interne, tout d'abord, nous devons publier un code de bonne gouvernance, renforcer les compétences des commissaires aux comptes et encourager le contrôle par les pairs.

Ensuite, divers moyens doivent être consacrés à l'amélioration de la qualité de l'information fournie par les associations. Ainsi, une présentation normée du compte d'emploi annuel des ressources offrirait une vision claire de l'utilisation des fonds. Elle pourrait être rendue disponible à travers un portail d'accès gratuit. Par ailleurs, les décrets d'application de l'ordonnance du 28 juillet 2005 – qui prévoit la publicité des comptes annuels des associations dont les subventions dépassent 153 000 euros – devront enfin être pris. Il convient également, toujours dans la perspective d'améliorer l'information, de publier, en annexe des comptes annuels, un rapport complet comprenant notamment un compte d'emploi des ressources, sur le modèle de celui des associations faisant appel à la générosité du public.

Il faut également profiter de la réforme des modes de reconnaissance pour simplifier et graduer les contrôles externes.

Enfin, il faut développer l'évaluation, et notamment les contrats d'objectifs pluriannuels. Ces derniers constituent de véritables instruments d'évaluation, qu'une partie des associations maîtrise d'ailleurs parfaitement. Dans le secteur médico-social, notamment, les procédures utilisées sont extrêmement précises. Bien entendu, une telle méthodologie ne doit concerner que les structures les plus lourdes. Elle est notamment adaptée aux 15 % d'associations qui absorbent 86 % du budget cumulé associatif.

Telles sont, mes chers collègues, les propositions adoptées par la mission d'information. Celle-ci demande par ailleurs qu'un certain nombre de sujets détaillés dans le rapport soient inscrits à l'ordre du jour de la prochaine Conférence nationale de la vie associative. Naturellement, cette liste peut encore être enrichie.

M. Christian Kert, président. Je voudrais remercier le rapporteur pour la qualité de son travail, le nombre et la richesse des auditions qu'il a menées et le souci de rigueur qui caractérise son rapport.

M. Bernard Perrut. Je voudrais moi aussi adresser mes félicitations au rapporteur pour son excellent travail sur un sujet aussi difficile à appréhender. La vie associative est l'expression de la liberté, et c'est pourquoi le domaine est si divers. C'est une des raisons pour lesquelles il est nécessaire d'assurer un pilotage de la politique associative au niveau national, par le biais d'un organisme rattaché au Premier ministre. Mais ne serait-il pas également judicieux de créer des conseils de la vie associative au niveau local, qui permettraient de réunir toutes les associations, au-delà de leurs clivages traditionnels ?

Le bénévolat, essentiel pour les associations, doit être reconnu et encouragé, d'où la question récurrente d'un statut du bénévolat. Beaucoup de propositions existent, dont celle concernant la validation d'un trimestre de cotisation retraite. C'est extrêmement difficile à mettre en œuvre, certes, mais nous avons besoin de bénévoles.

Les associations ont aussi de plus en plus de mal à obtenir des financements, qui reposent pour la plupart d'entre eux sur les collectivités locales. Nous devons élaborer des règles mieux adaptées, notamment en matière de contrôle : songez au petit club sportif qui a embauché quelqu'un pour quelques heures et qui voit débarquer les représentants de l'Urssaf ! Il faut aussi que les élus passent des conventions avec toutes les associations qu'ils financent, petites ou grandes, pour déterminer des objectifs et pouvoir ainsi l'année suivante examiner leurs résultats et contrôler l'efficacité de l'argent public.

Enfin, il faut développer au niveau local des organismes permettant de faire le lien entre les gens qui veulent se rendre utiles et ne savent pas où s'adresser et les associations qui ont besoin de profils particuliers. J'ai moi-même mis en place un tel relais du bénévolat, qui se montre très utile.

M. Jean-Frédéric Poisson. Je voudrais moi aussi souligner la qualité du travail du rapporteur. Il est vrai, tout d'abord, qu'une meilleure connaissance du secteur est nécessaire, mais j'apprécierais grandement que cela se fasse par redéploiement des postes existants, et non par doublement des structures...

M. le rapporteur. C'est la philosophie du rapport.

M. Jean-Frédéric Poisson. Sur la question du contrôle, tout le monde a l'impression que les toutes petites associations qui embauchent un animateur pour trois heures voient à peu de chose près se déchaîner la colère divine alors que de très grosses structures passent à travers les mailles du filet. Une piste serait peut-être de développer les conventions d'objectifs partagés, tout en rapprochant le contrôle des centres de décision. Mais reste le problème du « jaune budgétaire », document absolument illisible et donc inutile. Je souhaite ardemment que notre commission soit le moteur d'une réflexion commune pour l'améliorer, afin que les moyens consacrés au milieu associatif soient alloués le plus efficacement possible.

Je suis tout à fait favorable à la révision de la procédure d'agrément. Il est clair que certains agréments sont obtenus trop facilement, surtout lorsque l'association est un partenaire actif de la puissance publique, et que d'autres sont refusés sans fondement.

Enfin, il me semble nécessaire de faciliter la validation des acquis de l'expérience. Le dispositif actuel est infiniment compliqué et une amélioration bénéficierait particulièrement aux bénévoles.

M. Régis Juanico. Je voudrais à mon tour saluer le rapporteur pour son investissement et sa capacité d'écoute. Il a ainsi pu formuler des propositions concrètes, susceptibles de simplifier la vie des associations, tout en attirant l'attention sur les enjeux de la transposition de la directive « Services ». Ce travail répond à une formidable attente de la part des associations, mais il va de soi que l'ensemble des propositions seront soumises à leur examen. J'ai toutefois trois réserves à formuler.

D'abord, je m'interroge sur la création des associations reconnues d'utilité sociale. La directive « services » nous y incite certes, mais ne serait-il pas préférable d'améliorer les dispositifs existants plutôt que d'en créer de nouveaux ? La question sera débattue avec le milieu associatif.

Ensuite, à propos du label de bonne gouvernance sur lequel le CNVA doit bientôt mener une étude, si le contrôle par les pairs est souhaitable, le contrôle externe doit toujours primer. Il faut donc veiller à ce que le CNVA n'acquière pas de rôle normatif et ne devienne pas un organisme d'habilitation ou de certification.

Enfin, la question de l'évaluation de la qualité de l'action associative se heurte à de grandes difficultés : compte tenu de la diversité du secteur, il est très difficile d'élaborer des critères communs. Le chantier est donc considérable.

Dans un contexte difficile – contraintes budgétaires, désengagement de l'État, approche comptable –, il faut bien veiller à ne pas créer un monde à deux vitesses, opposant les grandes causes nationales bénéficiant de financements privés importants aux petites associations dépendant des collectivités locales. Par ailleurs, et maintenant que les propositions sont formulées, il faut les concrétiser, notamment celles concernant le livret d'épargne civique ou l'acquisition d'un trimestre de cotisation de retraite pour dix ans d'engagement associatif, qui figuraient parmi les promesses du candidat Sarkozy.

Mme Muriel Marland-Militello. Je m'associe pleinement aux félicitations qui ont été adressées à Pierre Morange.

Il y a deux freins au bénévolat dont on ne parle pas suffisamment. D'abord, les normes de sécurité de plus en plus importantes engendrent un phénomène de professionnalisation qui empêche un certain nombre de vocations de se réaliser, notamment dans le milieu sportif. L'impact est d'autant plus important que les associations ont une peur croissante des recours contentieux. Ensuite, la culture du bénévolat n'est pas implantée dans nos entreprises, qui n'acceptent pas volontiers de libérer du temps de travail au profit de missions de service public. Il est important de faire passer le message aux chefs d'entreprise. Nous avons besoin de bénévoles, ne serait-ce que parce qu'à mission égale, les associations des domaines de la santé, de l'éducation ou de la culture coûtent dix fois moins cher que les établissements publics !

Les propositions du rapport vont de pair avec un contrôle efficace, ce qui implique d'abord des crédits et l'affectation par l'État, par redéploiement, de fonctionnaires aux services de contrôle, et ensuite des contrats d'objectifs beaucoup plus clairs et détaillés qu'ils ne le sont actuellement, afin d'avoir quelque chose de précis à contrôler. Or la question de l'efficacité réelle des associations est un peu biaisée : la plus grande part du financement étant locale, on ne peut éviter ni un saupoudrage électoral, ni le financement d'associations dont le but n'est autre que le soutien ou l'opposition aux pouvoirs locaux.

Je soulignerai, pour finir, que la composition actuelle du CNVA correspond si peu à la réalité du secteur que beaucoup d'associations ne le connaissent même pas !

Je remercie la commission d'avoir permis à cette mission de fonctionner. Il en ressort des éléments extrêmement constructifs, et le présent rapport doit être diffusé le plus largement possible.

M. Michel Issindou. Je me joins aux félicitations qui ont été adressées au rapporteur. Les associations sont le ciment de notre vie

collective et un travail de reconnaissance est indispensable pour encourager le bénévolat, dans un contexte d'insécurité juridique et de baisse de la pratique désintéressée. Nous attendons donc maintenant du Gouvernement qu'il traduise le présent rapport dans les faits.

Du point de vue juridique, il doit éclaircir la question de la responsabilité des bénévoles. Ce n'est pas simple, parce qu'il faut allier souplesse et rigueur. Certes, le contrôle doit être efficace mais, s'il devient trop lourd, il fera fuir les bénévoles. Il est donc indispensable de distinguer les 15 % d'associations qui consomment 86 % des crédits des petites structures locales qui se professionnalisent doucement.

Sur le plan humain, la validation d'un trimestre de cotisation de retraite pour dix ans d'engagement associatif est un début de reconnaissance, mais on ne peut pas dire que ce soit très généreux. Or, si les bénévoles disparaissent, ce sont les municipalités qui devront prendre le relais de leurs missions d'intérêt général.

Enfin, ce rapport ne doit pas donner l'occasion à l'État de transférer le financement des associations aux collectivités locales sous prétexte qu'il fait des efforts pour améliorer leur environnement juridique. Les associations ont besoin de moyens pour pouvoir fonctionner dans des conditions correctes.

M. le rapporteur. Je vous remercie des propos élogieux que vous avez tenus à mon égard, et qui sont le reflet de la volonté commune des membres de la mission de travailler ensemble.

M. Perrut a évoqué trois grands sujets. En ce qui concerne le pilotage local de la vie associative, le rapport propose la tenue de conférences locales de la vie associative regroupant l'ensemble des intervenants, afin de faciliter les relations avec les services déconcentrés de l'État et les collectivités locales et de simplifier les démarches des associations. S'agissant de l'encouragement au bénévolat, il faut noter que le secteur n'est pas unanime sur la question du statut. En revanche, des mesures de reconnaissance sont indispensables. Le rapport mentionne la validation d'un trimestre de cotisation de retraite pour dix ans d'engagement associatif mais, outre son impact budgétaire, cette proposition se heurte à la difficulté de comptabiliser le temps consacré par chacun à cet engagement. Nous sommes tous d'accord sur la philosophie, mais nous devons nous montrer lucides pour la réalisation. Quant au financement des associations, le développement des conventions pluriannuelles d'objectifs permettra d'améliorer le contrôle tout en permettant aux associations de se projeter dans la durée.

M. Poisson a soulevé le problème du « jaune » budgétaire, indigeste, illisible et surtout impossible à contrôler, ce qui empêche les parlementaires de se prononcer en toute connaissance de cause. Il a aussi évoqué la procédure d'agrément, qui elle aussi doit être rationalisée, en tenant compte des conséquences prévisibles de la directive européenne. Enfin, il a souligné l'intérêt de la validation des acquis de l'expérience pour encourager le bénévolat. Toutes ces remarques font l'objet de propositions dans le rapport.

M. Juanico s'est interrogé sur la reconnaissance d'utilité sociale : ce n'est pas une obligation, mais il faut pouvoir y réfléchir comme à un moyen d'éviter que la transposition de la directive « services » ne porte atteinte à l'action associative. Ce ne serait d'ailleurs pas véritablement un nouveau statut. Pour ce qui touche au label de gouvernance, il est clair que le CNVA est un organe d'expertise et de recommandation, et en aucun cas de certification. Il ne peut pas être juge et partie. Mais il pourra, bien sûr, proposer un code de bonne conduite ou des critères communs de bonne gouvernance. Enfin, l'évaluation est indispensable pour toutes les associations, mais leur diversité est telle qu'un modèle standard serait absolument inutile. Les critères devront être parfaitement adaptés, et c'est tout l'intérêt du CNVA que de les élaborer de manière collégiale.

Pour contrer les deux freins au bénévolat dont a parlé Mme Marland-Militello, le manque de culture du bénévolat dans les entreprises et la professionnalisation du secteur, le rapport formule des propositions, concernant notamment la formation des bénévoles, le congé de représentation et le mécénat d'entreprise, d'une part, et la sécurisation des bénévoles, d'autre part. Quant aux conventions pluriannuelles d'objectifs, il est effectivement indispensable qu'elles soient élaborées au plus proche du terrain. Le saupoudrage pourra être combattu en donnant la plus grande transparence au financement des associations. Que chacun puisse accéder librement à toutes les données concernant l'emploi de l'argent public est la meilleure façon d'en assurer le contrôle.

Enfin, M. Issindou a rappelé la nécessité de concilier souplesse et rigueur. Le rapport vise clairement à distinguer le contrôle des grosses structures intervenant dans le champ public et celui des petites associations, qui doit être simplifié, par exemple par l'homogénéisation de tous les dossiers de subventions qu'elles peuvent avoir à remplir.

La Commission a *autorisé*, en application de l'article 145 du règlement, et à l'unanimité, le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.

ANNEXE 1

COMPOSITION DE LA MISSION D'INFORMATION

	Groupe politique
M. Pierre Morange, président-rapporteur	UMP
Mme Sophie Delong	UMP
Mme Claude Greff	UMP
M. Jacques Groperrin	UMP
M. Michel Issindou	SRC
M. Régis Juanico	SRC
M. Christian Kert	UMP
M. Michel Lezeau	UMP
Mme. Sandrine Mazetier	SRC
M. Marc Vampa	NC
<i>Pas de candidat</i>	GDR

ANNEXE 2

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

- Mme Viviane Tchernonog, chercheur au CNRS, au Centre d'Economie de la Sorbonne de l'Université de Paris 1 – Panthéon-Sorbonne
- M. Pierre-Patrick Kaltenbach, conseiller maître honoraire à la Cour des Comptes
- M. Jérôme Faure, directeur de la Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation et à l'économie sociale
- M. Colas Amblard, avocat spécialisé en droit des associations
- Mme Édith Archambault, professeur émérite en sciences économiques, spécialiste des associations – comparaisons internationales à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne –
- M. Jean-Michel Bélorgey, président de la section du rapport et des études du Conseil d'État
- Mme Marie-Thérèse Cornette, présidente de la 5^{ème} chambre de la Cour des comptes
- M. Jean-Pierre Vercamer, vice-président du conseil d'administration de Deloitte, expert comptable et commissaire aux comptes, en charge des associations et fondations
- M. Antoine Vaccaro, président du Centre d'étude et de recherche sur la philanthropie (CerPhi)
- M. André Hochberg, président de France Générosités, accompagné de Mme Perrine Daubas, responsable juridique et fiscal
- M. Hugues Sibille, directeur général délégué du Crédit coopératif, accompagné de M. Jean-Denis Nguyen Trong, responsable de la direction des organismes d'intérêt général
- M. Jean Afchain, auteur de l'ouvrage « *les associations d'action sociale* »
- M. Jean-Jacques Trégoat, directeur de la Direction générale de l'action sociale (DGAS)

- M. Michel Soublin, président du Comité de la Charte, accompagné de M. Cyrille Cohas-Bogey, directeur
- M. Francis Charhon, directeur général de la Fondation de France, accompagné de Mme Isabelle Combe
- M. Jacques Henrard, président de la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA) et M. Julien Adda, délégué général
- Maître Bernard Monassier, notaire
- M. Michel Lucas, ancien chef de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'Association pour la recherche sur le cancer (ARC)
- M. Xavier Delsol, avocat spécialiste des associations
- M. Hubert Allier, directeur général de l'Union nationale interfédérale des organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS)
- Mme Édith Arnoult-Brill, présidente du Conseil national de la vie associative (CNVA)
- M. Jean Bastide, président de France bénévolat, accompagné de M. Michel de Tapol, vice-président
- M. Bernard de la Rochefoucauld, membre de l'Institut Montaigne
- M. Daniel Bruneau, directeur de la recherche de fonds et de la communication de l'association les Petits frères des pauvres
- M. François Fondard, président de l'Union nationale des associations familiales (UNAF), accompagné de Mme Guillemette Leneveu, directrice générale
- M. Jean-Pierre Decool, député du Nord, auteur d'un rapport sur les associations en mai 2005
- Mme Muriel Marland-Militello, députée des Alpes-Maritimes, présidente du groupe d'étude parlementaire sur les structures associatives
- **Table ronde, ouverte à la presse, sur le thème «culture, loisirs », réunissant :**
 - M. Pierre-Olivier Laulanné, président de la Coordination des Fédérations et Associations de Culture et Communication (COFAC),

- M. Franck Fumoleau, vice-président et M. François Moreaux, délégué général
- M. Jean-Michel Raingeard, président de la Fédération française des sociétés d'amis des musées (FFSAM)
 - M. Charles Bastide, secrétaire général de la Fédération nationale des associations de sauvegarde des sites et ensembles monumentaux (FNASSEM), et M. Henri de Lépinay, administrateur
 - M. Luc de Larminat, délégué général de l'association Opale
 - M. Louis Joignot, président de l'Union fédérale d'intervention des structures culturelles (UFISC), M. Vincent Rulot, administrateur, et Mme Patricia Coler, coordinatrice
- M. Jean-Pierre Worms, président de la FONDA, M. Gabriel d'Elloy, chargé de l'action régionale et M. Christophe Boyer, délégué général
- **Table ronde, ouverte à la presse, sur le thème « jeunesse et éducation populaire », réunissant :**
- M. Alain Sauvreneau, président de la Coordination des associations de développement économique, culturel et social (CADECS) et Mme Corinne Bord
 - Mme Evelyne Coggiola, déléguée nationale du Département associations du Comité de coordination des œuvres mutualistes et coopératives de l'éducation nationale (CCOMCEN)
 - Mme Nadia Bellaoui, secrétaire nationale en charge de la jeunesse à la Ligue de l'Enseignement
 - M. Gilles Le Bail, vice-président du Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CNAJEP), chargé de l'animation du territoire et délégué général de la fédération des MJC et M. Benoit Mychak, délégué général
 - Mme Danièle Salva, directrice adjointe de la mission vie associative au Comité national olympique et sportif français (CNOSF)
 - M. Cédric Mazière, directeur d'Anima'fac, et Mme Mélanie Gratacos, déléguée générale

- M. Jean-Louis Langlais, inspecteur général de l'administration honoraire et ancien président de la mission interministérielle de lutte contre les sectes
- **Table ronde, ouverte à la presse, sur le thème « médico-social », réunissant :**
 - M. Henri Faivre, président du Comité de liaison et d'action des parents des parents d'enfants et d'adultes atteints de handicaps associés (CLEPEAHA)
 - M. Dominique Balmory, président de l'Union Nationale Interfédérale des Organismes Privés Sanitaires et Sociaux (UNIOPSS), et M. Hubert Allier, directeur général
 - M. Christian Saout, président du Comité interassociatif sur la santé (CISS)
 - Mme Anne-Valérie Dommanget, responsable du département « Gestion, Evaluation et Financement » à la Fédération nationale des associations de parents et amis employeurs et gestionnaires d'établissements et services pour personnes handicapées mentales (FEGAPEI) et M. Thierry Weishaupt, responsable du département « Communication et relations publiques »
 - M. Régis Devoldère, président de l'Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (UNAPEI), M. Laurent Cocquebert, directeur général et M. Thierry Nouvel, directeur général adjoint
- Cabinet de M. Bernard Laporte, Secrétaire d'État chargé des sports, de la Jeunesse et de la Vie associative auprès de la Ministre de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative – M. Luc Petrequin, conseiller à la vie associative
- **Table ronde, ouverte à la presse, sur le thème « insertion et lutte contre la pauvreté », réunissant :**
 - Mme Martine Morincome, directrice administrative et financière de la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés (FAP) et M. Patrice Doutreligne, délégué général
 - M. Olivier Berthe, président des Restos du cœur et Mme Véronique Colucci, responsable du service de la communication, administratrice

- M. Didier Piard, directeur de l'action sociale à la Croix-rouge française (CRF)
 - M. Bruno Tardieu, délégué national d'ATD Quart-monde (ATDQM) et Mme Maggy Tournaille, directrice administrative et financière
 - M. Alain Bernard, référent emploi et économie solidaire du Secours catholique – Caritas France
 - M. Pierre Meheust, président du Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées (GENEPI), et Mme Camille François, trésorière nationale
 - M. Marc Gagnaire, directeur adjoint de la Fédération nationale des associations de réinsertion sociale (FNARS)
 - M. Michel Roux, vice-président de la Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement (FAPIL) et M. Jean-Michel David, délégué général
- **Table ronde, ouverte à la presse, sur le thème « ONG et associations de solidarité internationale », réunissant :**
- M. Renaud Colombier, directeur exécutif de Coordination SUD – solidarité urgence développement, et M. François Fiard, responsable du pôle d'appui
 - M. Laurent Denis, directeur du Fonds pour la promotion des études préalables transversales évaluations (F3E)
 - Mme Geneviève Guénard, directrice administrative et financière du Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD)
 - M. François Danel, directeur d'Action contre la faim (ACF)
 - Docteur Pierre Micheletti, président de Médecins du monde, M. François Dupré, directeur général et Mme Catherine Giboin, trésorière
 - M. François Laballe, directeur de la Délégation catholique pour la coopération (DCC)
 - M. Lucien Cousin, président du Comité de liaison des ONG de volontariat (CLONG-Volontariat) et Mme Laurie Chambon, coordinatrice

- M. Jacques Terray, vice-président de Transparence International France, et M. Julien Coll, délégué général
- Mme Anne Hery, déléguée du bureau de Paris d’Handicap international
- **Table ronde « collectivités locales », réunissant :**
 - M. Alain Rousset, président de l’Associations des régions de France (ARF)
 - M. Yves Daudigny, président du Conseil général de l’Aisne de l’Assemblée des départements de France (ADF)
- M. Jean-Marc Roirant, président du Groupe des associations au Conseil économique et social
- M. Gérard Duval, président de l’Union nationale des associations de tourisme (UNAT) et Mme Bernadette Hénaff, coordinatrice du pôle présidence
- **Table ronde réunissant :**
 - M. Maurice Mendes da Costa, en charge des questions relatives à la vie associative et M. Jean-Pierre Hardy, chef du bureau de la réglementation financière et comptable à Direction générale de l’action sociale (DGAS)
 - M. Hervé Latimier, membre de la Direction de la jeunesse et de l’éducation populaire (DJEP)
 - M. Charles-Aymeric Caffin, chef de bureau de la Direction de la vie associative, de l’emploi et des formations (DVAEF)
 - Mme Marie-Jeanne Gaxie, membre du bureau des associations au Ministère de l’intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales
 - M. Pascal Florentin et M. Didier Foret, membres de la Délégation interministérielle à la ville et au développement urbain (DIV)
 - M. Pierre de Montlivault, directeur adjoint des études environnementales, et M. Jean-Marc Fernandez, chef du bureau des associations au Ministère de l’écologie, de l’énergie, du développement durable et de l’aménagement du territoire (MEEDDAT)

- M. Jean-François Chaintreau, délégué adjoint au développement et aux affaires internationales et Mme Ariane Salmet au Ministère de la culture
- Mme Anna Laurent, chef de bureau à la Direction générale de l'enseignement scolaire au ministère de l'éducation nationale
- M. Philippe Kaminski, statisticien à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)
- **Table ronde sur le thème « associations et Europe », réunissant :**
 - Mme Carole Saleres, membre du Comité européen des associations d'intérêt général (CEDAG)
 - M. Jean-Claude Boual, membre du Comité européen de liaison sur les services d'intérêt général (CELSIG)
 - Mme Corinne Bord, vice-présidente de la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA)
- M. Alain Ménéménis, Conseiller d'État
- **Table ronde sur le thème « soutenir la vie associative : encourager l'engagement associatif », réunissant :**
 - M. Didier Charlanne, président, et M. Michel Legros, président du conseil scientifique de l'Agence nationale d'évaluation sociale et médico-sociale (ANESM)
 - M. Vincent Gaveriaux, président du Centre d'information et de communication sociale d'Ile-de-France (CICOS)
 - M. Paul Mumbac, président de la Fédération française du bénévolat et de la vie associative (FFBA)
 - M. Patrick Bertrand, président et Mme Patricia Lavaux, responsable de la communication de l'Associations « Passerelles & compétences »
 - M. Hervé Garrault, directeur de l'Association pour le développement du management associatif (ADEMA)
 - M. Julien Adda, délégué général de la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA)
 - M. Antoine Vaccaro, président du Centre d'étude et de recherche sur la philanthropie (CerPhi)

- M. Michel de Tapol, vice-président de France bénévolat
- **Table ronde sur le thème « Contrôles, labellisation, évaluation : de quoi parle-t-on ? », réunissant :**
 - Mme Maryse Demouchy et M. Lionel Colomb, chef de projet à la Commission des normes comptables privées du Conseil national de la comptabilité
 - M. Louis-Michel Payen, rapporteur de l’Institut de développement de l’éthique et de l’action pour la solidarité (IDEAS)
 - Mme Monique Millot-Pernin, en charge des associations au Bureau de la compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC)
 - M. Michel Soublin, président et M. Cyrille Cohas-Bogey, directeur du Comité de la charte
 - M. Julien Adda, délégué général de la Conférence des coordinations associatives (CPCA)
 - Mme Marie Pittet, conseillère à la Cour des comptes
 - Mme Édith Arnoult-Brill, présidente du Conseil national de la vie associative
- Mme Marianne Eshet, déléguée générale d’Admical (Association pour le Développement du Mécénat Industriel et Commercial)

ANNEXE 3

TEXTES LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES SUR LA TRANSPARENCE ASSOCIATIVE (LISTE NON EXHAUSTIVE)

Loi du 1^{er} juillet 1901 – Loi relative au contrat d’association (Modifiée par l’ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005, article 4)

Article 5

« Toute association qui voudra obtenir la capacité juridique prévue par l’article 6 devra être rendue publique par les soins de ses fondateurs.

La déclaration préalable en sera faite à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l’arrondissement où l’association aura son siège social. Elle fera connaître le titre et l’objet de l’association, le siège de ses établissements et les noms, professions et domiciles et nationalités de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration. Un exemplaire des statuts est joint à la déclaration. Il sera donné récépissé de celle-ci dans le délai de cinq jours. Lorsque l’association aura son siège social à l’étranger, la déclaration préalable prévue à l’alinéa précédent sera faite à la préfecture du département où est situé le siège de son principal établissement.

L’association n’est rendue publique que par une insertion au Journal officiel, sur production de ce récépissé.

Les associations sont tenues de faire connaître, dans les trois mois, tous les changements survenus dans leur administration, ainsi que toutes les modifications apportées à leurs statuts.

Ces modifications et changements ne sont opposables aux tiers qu’à partir du jour où ils auront été déclarés.

Les modifications et changements seront en outre consignés sur un registre spécial qui devra être présenté aux autorités administratives ou judiciaires chaque fois qu’elles en feront la demande. »

Décret du 16 août 1901 – Décret pris pour l’exécution de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d’association – version consolidée au 29 avril 1981

Article 1

« La déclaration prévue par l’article 5, paragraphe 2, de la loi du 1er juillet 1901 est faite par ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de l’administration ou de la direction de l’association.

Dans le délai d'un mois, elle est rendue publique par leurs soins au moyen de l'insertion au journal officiel d'un extrait contenant la date de la déclaration, le titre et l'objet de l'association, ainsi que l'indication de son siège social. »

Article 2

« Toute personne a droit de prendre communication sans déplacement, au secrétariat de la préfecture ou de la sous-préfecture, des statuts et déclarations ainsi que des pièces faisant connaître les modifications de statuts et les changements survenus dans l'administration ou la direction. Elle peut même s'en faire délivrer à ses frais expédition ou extrait. »

Article 3

« Les déclarations relatives aux changements survenus dans l'administration ou la direction de l'association mentionnent :

- 1° Les changements de personnes chargées de l'administration ou de la direction ;*
- 2° Les nouveaux établissements fondés ;*
- 3° Le changement d'adresse du siège social ;*
- 4° Les acquisitions ou aliénations du local et des immeubles spécifiés à l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 ; un état descriptif, en cas d'acquisition, et l'indication des prix d'acquisition ou d'aliénation doivent être joints à la déclaration. »*

Subventions

Décret-loi relatif au budget du 3 mai 1938

Article 14 :

« Toute association, société ou collectivité privée qui reçoit une subvention de l'État est tenue de fournir ses budgets et comptes au ministre qui accorde la subvention.

Elle peut en outre être invitée à présenter les pièces justificatives des dépenses et tous autres documents dont la production serait jugée utile. Tout refus de communication entraînera la suppression de la subvention. Le président du comité de contrôle financier et le contrôleur des dépenses engagées près le département ministériel intéressé peuvent obtenir communication des documents sus-indiqués. »

Code Général des Collectivités Territoriales

Article L1611-4

« Toute association, oeuvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée.

Tous groupements, associations, œuvres ou entreprises privées qui ont reçu dans l'année en cours une ou plusieurs subventions sont tenus de fournir à l'autorité

qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité. »

Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 – Loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (Modifiée par l'Ordonnance n°2005-856 du 28 juillet 2005, article 6) — textes d'application : Décret n°2001-495 du 6 juin 2001 et Arrêté du 11 octobre 2006.

Article 10 :

« Les budgets et les comptes des autorités administratives mentionnées à l'article 1^{er} et dotées de la personnalité morale sont communicables à toute personne qui en fait la demande, dans les conditions prévues par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 précitée.

La communication de ces documents peut être obtenue tant auprès de l'autorité administrative concernée que de celles qui les détiennent. L'autorité administrative qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret, conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée. Cette disposition ne s'applique pas aux organismes qui bénéficient de subventions pour l'amélioration, la construction, l'acquisition et l'amélioration des logements locatifs sociaux prévues au livre II du code de la construction et de l'habitation.

Lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'organisme de droit privé bénéficiaire doit produire un compte rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention. Le compte rendu financier est déposé auprès de l'autorité administrative qui a versé la subvention dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée.

Le budget et les comptes de tout organisme de droit privé ayant reçu une subvention, la convention prévue au présent article et le compte rendu financier de la subvention doivent être communiqués à toute personne qui en fait la demande par l'autorité administrative ayant attribué la subvention ou celles qui les détiennent, dans les conditions prévues par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 précitée.

Les organismes de droit privé ayant reçu annuellement de l'ensemble des autorités administratives une subvention supérieure à un montant fixé par décret doivent déposer à la préfecture du département où se trouve leur siège social leur budget, leurs comptes, les conventions prévues au présent article et, le cas échéant, les comptes rendus financiers des subventions reçues pour y être consultés.

La formalité de dépôt en préfecture, prévue à l'alinéa précédent, n'est pas exigée des organismes ayant le statut d'association ou de fondation. Les fondations sont soumises aux obligations de publicité prévues pour les associations au premier alinéa de l'article L. 612-4 du code de commerce. »

Circulaire du Premier ministre du 1^{er} décembre 2000 relative aux conventions pluriannuelles d'objectifs entre l'État et les associations

« (. . .) En complément des dispositions prévues par les lois et règlements applicables en matière de contrôle, une politique d'évaluation et de suivi des actions financées par l'État doit être mise en oeuvre dans le cadre de ce nouveau dispositif.

Les principes selon lesquels ces projets ou actions pourront faire l'objet d'une évaluation seront définis dans un guide établi conjointement par les services de l'État et les représentants des mouvements associatifs. Il appartiendra ensuite aux signataires de définir, sur la base de ce guide, les modalités d'évaluation et de suivi applicables à chacune des conventions. Celles-ci seront inscrites dans la convention elle-même.(. . .) »

Circulaire du 24 décembre 2002 du Premier Ministre relative aux subventions de l'État aux associations

« (. . .) Afin de donner sa pleine efficacité au cadre défini, je vous invite en outre

– à assurer le plus souvent possible une évaluation des projets et des actions subventionnées, évaluation dorés et déjà obligatoire pour les conventions pluriannuelles d'objectifs régies par ma circulaire du 1^{er} décembre 2000 ;

(. . .) »

Circulaire n° 51931SG du 16 janvier 2007 relative aux subventions de l'État aux associations et conventions pluriannuelles d'objectifs

Modèle de convention pluriannuelle État-association :

Article 9 : Évaluation

« L'évaluation des conditions de réalisation des projets ou des actions auxquels l'État a apporté son concours, sur un plan quantitatif comme qualitatif, est réalisée dans les conditions définies d'un commun accord entre l'administration et l'association et précisées en annexe de la présente convention.

L'évaluation porte, en particulier, sur la conformité des résultats à l'objet mentionné à l'article 1^{er} sur l'utilité sociale ou l'intérêt général des actions réalisées et, s'il y a lieu, sur les prolongements susceptibles de leur être apportées dans le cadre d'une nouvelle convention.

L'évaluation doit intervenir avant le 1^{er} juillet de la dernière année d'exécution de la convention. »

Subventions et dons

Ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005 portant simplification du régime des libéralités consenties aux associations, fondations et congrégations, de certaines déclarations administratives incombant aux associations, et modification des obligations des associations et fondations relatives à leurs comptes annuels (modifiant n° 93122 du 29 janvier 1993, loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques), codifié à l'article L612-4 du Code de Commerce.

Article 5

« Toute association ayant reçu annuellement des autorités administratives, au sens de l'article 1^{er} de la loi du 12 avril 2000, ou des établissements publics à caractère industriel et commercial une ou plusieurs subventions dont le montant global dépasse un seuil fixé par décret (153 000 euros), doit établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe dont les modalités d'établissement sont fixées par décret. Ces associations doivent assurer, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État ⁽¹⁾ la publicité de leurs comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes.

Ces mêmes associations sont tenues de nommer au moins un commissaire aux comptes et un suppléant. »

Article 7

« L'article 4-1 de la loi du 23 juillet 1987 susvisée est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 4-1. - Tout organisme bénéficiaire de dons de personnes physiques ou morales ouvrant droit, au bénéfice des donateurs, à un avantage fiscal au titre de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés, doit assurer, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État, la publicité de ces dons par tous moyens et la certification de ses comptes annuels au-dessus d'un montant de dons de 153 000 euros par an.

Les dispositions de l'alinéa qui précède ne sont pas applicables aux associations et fondations. Lorsque le montant annuel des dons reçus excède un seuil fixé par décret, celles-ci sont soumises aux prescriptions de l'article L. 61 2-4 du code de commerce. »

(1) Le décret n'est pas paru à la date de l'impression de ce document.

Dons

Loi n° 91772 du 7 août 1991 – Loi relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique (Modifiée par l’Ordonnance n° 2005856 du 28 juillet 2005 article 8) — textes d’application : Décret n° 92-1011 du 17 septembre 1992 et Arrêté du 30 juillet 1993

Article 4

« Les organismes visés à l’article 3 de la présente loi établissent un compte d’emploi annuel des ressources collectées auprès du public, qui précise notamment l’affectation des dons par type de dépenses.

Ce compte d’emploi est déposé au siège social de l’organisme ; il peut être consulté par tout adhérent ou donateur de cet organisme qui en fait la demande.

Les modalités de présentation de ce compte d’emploi sont fixées par arrêté du Premier ministre pris après avis d’une commission consultative composée des représentants des ministères concernés, de la Cour des comptes et des associations.

Lorsque ces organismes ont le statut d’association ou de fondation, ils doivent en outre établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe. Dans ce cas l’annexe comporte le compte d’emploi annuel des ressources collectées auprès du public prévu au premier alinéa. Le compte d’emploi est accompagné des informations relatives à son élaboration. »

Commissariat aux comptes

Loi n° 84-148 01/03/1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises, article 27 — (modifiée par la Loi n° 2003706 du 1 août 2003, article 116 ; la loi n° 2005-845 du 26 juillet 2005 article 1; par l’Ordonnance n° 20061225 du 5 octobre 2006 article 6), codifié au code de commerce à l’article L 612-1

Article L 612-1

« Les personnes morales de droit privé non commerçantes ayant une activité économique dont le nombre de salariés, le montant hors taxes du chiffre d’affaires ou les ressources et le total du bilan dépassent, pour deux de ces critères, des seuils fixés par décret en Conseil d’État, doivent établir chaque année un bilan, un compte de résultat et une annexe. Les modalités d’établissement de ces documents sont précisées par décret.

Ces personnes morales sont tenues de nommer au moins un commissaire aux comptes et un suppléant. (...)

Les peines prévues par l'article L. 242-8 sont applicables aux dirigeants des personnes morales mentionnées au premier alinéa du présent article qui n'auront pas, chaque année, établi un bilan, un compte de résultat et une annexe.

Même si les seuils visés au premier alinéa ne sont pas atteints, les personnes morales de droit privé non commerçantes ayant une activité économique peuvent nommer un commissaire aux comptes et un suppléant dans les mêmes conditions que celles prévues au deuxième alinéa. Dans ce cas, le commissaire aux comptes et son suppléant sont soumis aux mêmes obligations, encourent les mêmes responsabilités civile et pénale et exercent les mêmes pouvoirs que s'ils avaient été désignés en application du premier alinéa. »

Conventions passées entre l'association et ses administrateurs

Loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 – Loi relative aux nouvelles régulations économiques, article 112 (modifiée par la loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 — Loi de sécurité financière, article 123), codifié au code de commerce, à l'article L612-5.

Article L. 612-5

« Le représentant égal ou, s'il en existe un, le commissaire aux comptes d'une personne morale de droit privé non commerçante ayant une activité économique ou d'une association visée à l'article L. 612-4 présente à l'organe délibérant ou, en l'absence d'organe délibérant, joint aux documents communiqués aux adhérents un rapport sur les conventions passées directement ou par personne interposée entre la personne morale et l'un de ses administrateurs ou l'une des personnes assurant un rôle de mandataire social.

Il est de même des conventions passées entre cette personne morale et une société dont un associé indéfiniment responsable, un gérant, un administrateur, le directeur général, un directeur général délégué, un membre du directoire ou du conseil de surveillance, un actionnaire disposant d'une fraction des droits de vote supérieure à 10 % est simultanément administrateur ou assure un rôle de mandataire social de ladite personne morale.

L'organe délibérant statue sur ce rapport.

Un décret en Conseil d'État précise les conditions dans lesquelles le rapport est établi.

Une convention non approuvée produit néanmoins ses effets. Les conséquences préjudiciables à la personne morale résultant d'une telle convention peuvent être mises à la charge, individuellement ou solidairement selon le cas, de l'administrateur ou de la personne assurant le rôle de mandataire social.

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux conventions courantes conclues à des conditions normales qui, en raison de leur objet ou de leurs implications financières, ne sont significatives pour aucune des parties. »

Rémunération des dirigeants

Loi n° 2006586 du 23 mai 2006 - Loi relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif

Les associations dont le budget annuel est supérieur à 1 500 000 Euros et recevant une ou plusieurs subventions de l'État ou d'une collectivité territoriale dont le montant est supérieur à 50 000 Euros doivent publier chaque année dans le compte financier les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants bénévoles et salariés ainsi que leurs avantages en nature. »

Loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001- Loi de finances pour 2002, article 6 modifiant l'article 261-1°-7,d du Code Général des Impôts — texte d'application : Décret n° 2004-76 du 20 janvier 2004, codifié à l'article 242 C. du Code Général des Impôts et Instruction fiscale 4 H-5-06 du 18 Décembre 2006, sous-section 1

Article 261-1°-7, d:

« (. . Le caractère désintéressé de la gestion résulte de la réunion des conditions ci-après

L'organisme doit, en principe, être géré et administré à titre bénévole par des personnes n'ayant elles-mêmes, ou par personne interposée, aucun intérêt direct ou indirect dans les résultats de l'exploitation.

Toutefois, lorsqu'une association régie par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, une association régie par la loi locale en vigueur dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, une fondation reconnue d'utilité publique ou une fondation d'entreprise décide que l'exercice des fonctions dévolues à ses dirigeants justifie le versement d'une rémunération, le caractère désintéressé de sa gestion n'est pas remis en cause si ses statuts et ses modalités de fonctionnement assurent sa transparence financière, l'élection régulière et périodique de ses dirigeants, le contrôle effectif de sa gestion par ses membres et l'adéquation de la rémunération aux sujétions effectivement imposées aux dirigeants concernés cette disposition s'applique dans les conditions suivantes.

– l'un des organismes visés au troisième alinéa peut rémunérer l'un de ses dirigeants uniquement si le montant annuel de ses ressources, majorées de celles des organismes qui lui sont affiliés et qui remplissent les conditions leur permettant de bénéficier de la présente disposition, hors ressources issues des versements effectués par des personnes morales de droit public, est supérieur à 200 000 euros en moyenne sur les trois exercices clos précédant celui pendant lequel la rémunération est versée ;

– un tel organisme peut rémunérer deux de ses dirigeants si le montant annuel de ses ressources, majorées de celles des organismes qui lui sont affiliés et qui remplissent les conditions leur permettant de bénéficier de la présente disposition, hors ressources issues des versements effectués par des personnes morales de droit

public, est supérieur à 500 000 euros, en moyenne sur les trois exercices clos précédant celui pendant lequel la rémunération est versée ;

– un tel organisme peut rémunérer trois de ses dirigeants si le montant annuel de ses ressources, majorées de celles des organismes qui lui sont affiliés et qui remplissent les conditions leur permettant de bénéficier de la présente disposition, hors ressources issues des versements effectués par des personnes morales de droit public, est supérieur à 1 000 000 euros en moyenne sur les trois exercices clos précédant celui pendant lequel la rémunération est versée ;

– un tel organisme peut verser des rémunérations dans le cadre de la présente disposition uniquement si ses statuts le prévoient explicitement et si une décision de son organe délibérant l'a expressément décidé à la majorité des deux tiers de ses membres ;

– le montant des ressources hors ressources issues des versements effectués par des personnes morales de droit public est constaté par un commissaire aux comptes ;

– le montant de toutes les rémunérations versées à chaque dirigeant au titre de la présente disposition ne peut en aucun cas excéder trois fois le montant du plafond visé à l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale.

Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application des huit alinéas précédents ; (. . .) »

ANNEXE 4
RÉDUCTIONS D'IMPÔT ACCORDÉES AU TITRE D'UN DON – 2006

	Taux de la réduction		Montant des dons pris en compte chaque année	
	particuliers	entreprises	particuliers	entreprises
<p>Organismes bénéficiaires</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ fondation ou association reconnue d'utilité publique ; ➤ œuvre ou organisme d'intérêt général à caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises ; ➤ association culturelle ou association de bienfaisance, autorisées à recevoir des dons et legs, ou établissement public des cultes reconnus d'Alsace Moselle ; ➤ établissement d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique, à but non lucratif agréé par le ministre chargé du budget et par le ministre chargé de l'enseignement supérieur ou par le ministre chargé de la culture ; ➤ congrégation autorisée ou légalement reconnue. 	66 %	60 %	20 % du revenu imposable 2006	5 % du chiffre d'affaire HT de l'exercice 2006
	<p>Associations et fondations d'aide aux personnes en difficulté</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ organismes sans but lucratif qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui leur dispensent des soins médicaux 	75 %		479 € au-delà de ce plafond, réduction de droit commun (taux de 66 % et limite de 20 % du revenu imposable)
				<p>➤ pour les versements excédant ces limites, l'excédent peut être reporté sur les cinq années suivantes, ouvrant droit à une réduction d'impôt dans les conditions de droit commun : taux de 66 % et limite de 20 % du revenu imposable</p>

ANNEXE 5

EXONÉRATIONS D'IMPÔT ACCORDÉES AU TITRE D'UNE LIBÉRALITÉ – 2006

	Pour l'organisme bénéficiaire *	Pour le donateur
legs	Exonération totale des droits de succession	
donations	Exonération totale des droits de donation	La donation peut permettre de réduire le montant de la fortune taxable à l'ISF et donc le montant de l'impôt à acquitter, voire faire passer le donateur en dessous du seuil de taxabilité (750.000 € pour 2006)

Source : France générosités – 2006.

* l'organisme bénéficiaire :

1. doit avoir la capacité de recevoir les libéralités. Il peut s'agir d'une :
 - fondation reconnue d'utilité publique,
 - association reconnue d'utilité publique,
 - association culturelle et diocésaine,
 - union agréée d'association familiale,
 - association déclarée ayant pour objet exclusif l'assistance, la bienfaisance (but philanthropique et social ; ne comprend pas la protection des animaux), ou la recherche scientifique ou médicale, autorisée par le préfet ;
 - association déclarée appartenant à une union ou un organisme reconnu d'utilité publique qui reçoit en son nom la donation ;
 - congrégation autorisée ou légalement reconnue.
2. doit exercer son activité en France
3. doit accepter le legs ; il peut toujours refuser, notamment du fait que, par exemple dans le cas d'un legs universel, l'association ou la fondation héritera de l'actif comme du passif et sera donc tenue aux dettes et charges de la succession.
4. préalablement à l'acceptation, il lui faudra avoir obtenu une autorisation de la préfecture.

ANNEXE 6

QUELQUES EXEMPLES ÉTRANGERS

RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX AMBASSADES

BELGIQUE

I. RÉGIME JURIDIQUE DES ASSOCIATIONS

La création des associations en Belgique est régie à l'origine par la loi du 27 juin 1921 « accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique ». D'après l'article 1, « l'association sans but lucratif est celle qui ne se livre pas à des opérations industrielles ou commerciales, **ou** qui ne cherche pas à procurer à ses membres un gain matériel ».

La loi du 2 mai 2002 « sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations » modifie la loi du 27 juin 1921 et corrige la définition ci-dessus en affirmant que « l'association sans but lucratif est celle qui ne se livre pas à des opérations industrielles ou commerciales, **et** qui ne cherche pas à procurer à ses membres un gain matériel ». De cette manière, les associations en Belgique seront dans l'obligation de suivre un but social bien défini.

Cette même loi modifie également la loi du 25 octobre 1919 « accordant la personnalité civile aux associations internationales poursuivant un but philanthropique, religieux, scientifique, artistique ou pédagogique » en leur donnant le nom d' « associations internationales sans but lucratif ».

1. Capacité juridique des associations

Les ASBL disposent de la même capacité juridique que toute personne physique ou morale légalement constituée. En 2002, a été supprimée l'interdiction pour les ASBL de posséder des biens immeubles autres que ceux pouvant servir à l'accomplissement de leur objet social.

S'agissant de la capacité des associations à recevoir des dons et libéralités, d'après l'article 16, de la loi révisée, « À l'exception des dons manuels, toute libéralité entre vifs ou testamentaire au profit d'une association sans but lucratif doit être autorisée par le Roi. Néanmoins, cette autorisation n'est pas requise pour l'acceptation des libéralités dont la valeur n'excède pas 100 000 euros ». Le montant en question est publié chaque année au Moniteur belge.

Les mêmes dispositions s'appliquent également aux associations sans but lucratif étrangères (Art 26 octies), aux associations internationales sans but lucratif (Art. 54) ainsi qu'aux fondations (Art. 33).

Pour ces dernières, cette autorisation comporte un certain nombre de conditions dont celle notamment de déposer un dossier au greffe du tribunal de première instance pour les fondations privées qui ont leur siège d'opération en Belgique, et au ministère de la Justice pour les fondations d'utilité publique. La dernière étape sera la publication dans les annexes du Moniteur belge.

2. Différents statuts associatifs

Les associations peuvent prendre plusieurs formes juridiques :

Association sans but lucratif (ASBL) : «L'association sans but lucratif est un groupement doté de la personnalité juridique et qui ne se livre pas à des opérations industrielles ou commerciales et ne cherche pas à procurer à ses membres un gain matériel ».

Association internationale sans but lucratif (AISBL) : « Associations ouvertes aux Belges et aux étrangers, qui ont leur siège social en Belgique et qui poursuivent un but non lucratif d'utilité internationale. L'association internationale sans but lucratif est celle qui ne se livre pas à des opérations industrielles ou commerciales et qui ne cherche pas à procurer à ses membres un gain matériel ».

Fondation d'utilité publique : « La création d'une fondation est le résultat d'un acte juridique émanant d'une ou de plusieurs personnes physiques ou morales consistant à affecter un patrimoine à la réalisation d'un but désintéressé déterminé. La fondation ne peut procurer un gain matériel ni aux fondateurs ni aux administrateurs ni à toute personne sauf, dans ce dernier cas, s'il s'agit de la réalisation du but désintéressé.

La fondation ne comprend ni membres ni associés. La fondation est à peine de nullité, constituée par acte authentique. Elle jouit de la personnalité juridique aux conditions définies au présent titre. Le notaire doit vérifier et attester le respect des dispositions prévues par le présent titre.

Une fondation peut être reconnue d'utilité publique lorsqu'elle tend à la réalisation d'une œuvre à caractère philanthropique, philosophique, religieux, scientifique, artistique, pédagogique ou culturel.

Les fondations reconnues d'utilité publique portent l'appellation de « fondation d'utilité publique ». Les autres fondations portent l'appellation de « fondation privée » ».

Associations sans but lucratif étrangères : « Il est tenu au greffe du tribunal de commerce un dossier pour chaque association sans but lucratif valablement constituée à l'étranger conformément à la loi de l'État dont elle relève et qui ouvre un centre d'opération en Belgique dans l'arrondissement ».

Association de fait : Groupement de personnes sans personnalité juridique.

3. Régime fiscal des associations

Les associations sont soumises en Belgique au même régime fiscal qu'une société commerciale, à quelques différences près.

– Elles s’acquittent de la taxe sur la valeur ajoutée sur la prestation de services, ainsi que des droits d’enregistrement pour les dons et les legs. Pour leurs employés, l’impôt sur les personnes physiques s’applique, mais est plafonné à 34 % du revenu, et il s’élève à 0,59 % pour les agents sous statut dans les petites associations.

– Lorsqu’une association a des revenus trop élevés, elle doit s’acquitter de l’impôt sur les sociétés.

– Enfin, l’impôt sur les personnes morales est prélevé uniquement sur les revenus mobiliers (titre de bourse) et les biens immobiliers.

Les associations sont exonérées des droits de succession. L’article 147 de la loi du 2 mai 2002 dispose que « les associations sans but lucratif et les fondations privées sont assujetties, à partir du 1^{er} janvier qui suit la date de leur constitution, à une taxe annuelle compensatoire des droits de succession ». Sont concernées par cette disposition les associations sans but lucratif créées après le 10 juillet 1921, les institutions et associations sans but lucratif qui ont obtenu la personnalité juridique par les lois du 7 août 1919, du 12 mars et du 25 mai 1920, les fondations privées, ainsi que les associations internationales sans but lucratif, si leurs avoirs dépassent le montant de 25.000 d’euros.

Certaines associations, qui ont un but d’intérêt général, sont exonérées de la taxe annuelle compensatoire des droits de succession :

- *caisses de compensation agréées pour allocations familiales*
- *caisses agréées de pension pour travailleurs indépendants,*
- *pouvoirs organisateurs de l’enseignement communautaire,*
- *associations sans but lucratif de gestion patrimoniale,*
- *associations sans but lucratif, fondations privées ou associations internationales sans but lucratif de gestion patrimoniale*
- *institutions de retraite professionnelle qui sont assujetties à l’impôt des sociétés.*

4. Dispositifs fiscaux encourageant les dons aux associations

Contrairement aux donations et aux legs portant sur un bien meuble ou immeuble, et dépassant le montant de 100 000 euros, les dons manuels et les dons par virement ne nécessitent pas une autorisation auprès du Ministre de la Justice ou son délégué.

Dans le cas d’une donation, l’asbl délivre une attestation fiscale au donateur pour permettre la déductibilité fiscale lors de la déclaration fiscale, la condition étant que l’asbl en question soit agréée par décision ministérielle ou arrêté royal.

Ainsi le taux de droit de succession et de droit d’enregistrement pour les dons et legs s’élève à 6,6 % pour les fondations publiques et à 8,8 % pour les asbl en

région wallonne et flamande. Pour Bruxelles il représente 12,5 % pour les asbl agréées par le Ministre des Finances et 25% pour celles qui ne sont pas agréées.

D'une manière générale, les dons sont surtout réservés aux grandes associations car leur gestion nécessite trop de lourdes formalités.

II. NATURE DU SECTEUR ASSOCIATIF

C'est le « compte satellite des institutions sans but lucratif » (qui dépend du département Statistique générale de la Banque Nationale de Belgique) qui suit l'activité des associations dans tous leurs aspects.

Les statuts des associations en Belgique sont publiés au Moniteur Belge, logé sur le site du Service public fédéral (Ministère) de Justice. Le Moniteur consiste en une base de données de personnes morales qui permet de retrouver des associations selon leur nom ou date de publication.

Le budget global des associations s'élève à 23.415 millions d'euros. Les financements sont publics (62 %) et privés (36 %), le reste provenant de sources étrangères (2 %).

Les principales sources de financements privés sont les dons et les cotisations.

Les financements publics sont principalement versés sous forme de subventions par les pouvoirs publics.

III. RELATIONS ENTRE POUVOIRS PUBLICS ET ASSOCIATIONS

L'article 27 de la Constitution belge dispose que « Les Belges ont le droit de s'associer; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive ». Cela implique qu'il appartient aux autorités d'imposer le moins de contraintes possible aux associations dans leurs activités.

Cependant, vu certaines activités frauduleuses de quelques asbl qui ont fait l'objet d'une polémique importante vers la fin des années 1990, la transparence et le suivi des comptes annuels sont devenus une priorité, afin d'aller vers une meilleure gouvernance.

En effet, les associations fonctionnent pour les deux tiers de leur budget global grâce à des financements publics : le niveau fédéral a donc décidé de réglementer le secteur pour lui donner plus de clarté.

Ce problème a été résolu par l'élaboration de la loi de mai 2002. Actuellement, il n'existe pas de débat sur le sujet de la gouvernance et la transparence des associations.

Une fondation d'utilité publique (« *Excellence for non Profit* ») mène actuellement une enquête au niveau national sur la bonne gouvernance et la transparence des associations après la mise en place de la loi de 2002. Son but est de faire le point et de pouvoir mesurer l'efficacité de cette réforme. Ses résultats seront disponibles en juin.

De plus, une proposition de loi « visant à une meilleure prise en compte du secteur associatif belge » a été déposée devant la Chambre des Représentants de Belgique, le 10 mars 2008.

1. Rôle des principaux interlocuteurs institutionnels du secteur associatif au niveau national et local.

La Belgique est un pays fédéral. Les compétences sont distribuées aux niveaux fédéral, communautaire et régional.

Les deux Communautés, flamande d'une part et francophone de l'autre, sont des interlocuteurs très importants du monde associatif dans les domaines qui entrent bien évidemment dans le champ de leurs compétences, notamment les matières « personnalisables » telle que la culture.

Les régions sont également des interlocuteurs importants en matière d'environnement ou d'agriculture par exemple.

Une différence existe dans le fonctionnement des associations entre les deux parties du pays puisque du côté flamand il existe ce qu'on appelle des « *steunpunten* », soit des responsables nommés, qui sont les piliers du monde associatif et qui le représentent auprès des pouvoirs publics, tout en faisant régulièrement l'état des lieux du secteur en question, afin de guider les pouvoirs publics dans leurs choix politiques. Ils sont là pour veiller au bon fonctionnement de l'ensemble et parler d'une seule voix avec les autorités qui traitent de leurs activités.

Au niveau de la Communauté française, ce concept est moins clairement structuré, mais c'est toujours le même principe qui s'applique, à savoir les associations qui poussent les pouvoirs publics en prenant l'initiative de projets.

Il n'existe pas de structure de ce genre en Belgique. Cependant, la Communauté française dispose d'une Commission paritaire 329/02 pour le socioculturel qui regroupe 11 secteurs tels que la jeunesse, les médiathèques, ou les centres sportifs. Côté flamand, le Ministère de la Culture a choisi de mettre en place un groupe de réflexion sur les questions culturelles, constitué d'universitaires.

2. Degré de participation des associations aux prises de décision au niveau national et présence dans les instances consultatives

Dans certains domaines de compétence, des fondations ou des asbl peuvent être membres de certains Conseils consultatifs, comme par exemple la Fédération des Entreprises de Belgique, l'organisation patronale la plus importante du pays, qui est représentée au sein du Conseil National de Travail.

Il n'existe pas d'organe représentatif des associations au niveau national, ni de plate-forme unique, mais une organisation par secteur. C'est par exemple, le cas du groupe de pression « CODEV » dans le secteur de l'aide au développement.

En ce qui concerne le milieu culturel de la Communauté française, le Conseil consultatif évoqué ci-dessus regroupe, entre autres, des directeurs d'asbl pour recueillir leurs propositions et avis. Avec les représentants des employeurs, des Provinces et du Conseil consultatif, ces représentants associatifs discutent les

thématiques. On retrouve la même configuration dans la Communauté flamande, où les directeurs associatifs sont en contact permanent avec le gouvernement tout en faisant partie des groupes de travail du ministère.

L'interlocuteur pour le secteur non-marchand est la Confédération des Entreprises Non-Marchandes (CENM.). Elle représente 46 fédérations sectorielles dans les domaines des soins de santé, du bien-être, du travail adapté, du travail socioculturel, des arts de la scène et de l'enseignement, dans les secteurs public et privé.

Autre interlocuteur, au niveau local cette fois, la Confédération des employeurs des secteurs sportif et socioculturel (CESSOC), qui regroupe environ 270 associations installées dans la communauté française. Le domaine de l'éducation permanente ou de l'insertion socioprofessionnelle est privilégié. Son rôle est de défendre les intérêts communs de ses membres auprès des administrations, cabinets ministériels fédéraux, communautaires et régionaux.

Au sein de la Région wallonne, le secteur non-marchand est représenté au Conseil économique et social de la Région wallonne (CESRW), institué par le décret du 25 mai 1983. Cet organe de concertation et de consultation est lui aussi de type paritaire et rassemble les représentants des travailleurs et des employeurs au niveau de la région. Il rend des avis et recommandations des études et a vocation à entretenir la concertation avec l'exécutif de la région wallonne. Le Conseil gère en plus le secrétariat des « Commissions consultatives créées par lois, décrets ou règlements », chargées de rendre des avis dans les matières régionales. Les avis peuvent aussi être émis à la demande du Gouvernement wallon ou fédéral, mais aussi du Parlement wallon.

D'autres asbl ont également vocation à représenter leurs membres auprès des pouvoirs publics.

3. Types de relation entre administration et associations (subvention, délégation de service public, passation de marché public)

Il faut faire la distinction entre les asbl privées et les asbl créées par les pouvoirs publics. Ces dernières sont souvent des structures intercommunales, centrées sur un domaine précis, mais fonctionnent suivant les règles associatives.

Les asbl sont soumises à la réglementation relative aux marchés publics au même titre que les sociétés, si leur financement provient à plus de 50% de subsides publics. Les comptes doivent être publiés au Moniteur belge, quand les subventions dépassent 65 000 euros. La loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services, en application depuis le 1^{er} mai 1997, dispose que les associations peuvent lancer des marchés aux conditions suivantes :

– avoir pour mission de satisfaire les besoins d'intérêt général « ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial »

– être dotées de la personnalité juridique

– être une ASBL dont l’activité est financée majoritairement par les pouvoirs publics, la gestion soumise à un contrôle de ces autorités publiques, ou l’organe d’administration, de direction ou de surveillance composé de membres dont plus de la moitié est désignée par ces autorités ou organismes.

Concernant la délégation de marché public, elle se fait assez couramment dans la pratique, notamment dans le secteur de l’énergie en Wallonie et à Bruxelles avec l’intervention des structures intercommunales.

À titre d’exemple, la Communauté française agit dans le domaine culturel pour faire respecter la réglementation relative aux marchés publics. De même, la délégation de service public est rendue obligatoire par la loi, notamment pour les écoles privées.

Le Ministère de la Culture de la Communauté flamande subventionne pour sa part les 90 % des asbl culturelles actives sur son territoire, ainsi que la totalité des « *steunpunten* ». Les marchés publics sont facilités grâce à une banque de données du site *culture.net* financée par le gouvernement flamand.

IV. ÉVALUATION

L’efficacité de l’action associative ne fait pas encore l’objet d’évaluations obligatoires en Belgique. Toutefois, il existe au Ministère de la Culture flamand un plan pluriannuel pour les subsides structurels sous forme de contrats de gestion.

Au niveau de la Communauté française, l’évaluation de l’aide à la jeunesse fonctionne sur la base de structures d’inspection et de normes d’évaluation interne et externe. Les subsides sont octroyés, sur la base d’un projet, par un inspecteur pédagogique qui apprécie le respect de ces normes. Les asbl dans le domaine de la santé doivent fournir des rapports d’activité pour permettre une évaluation au niveau du programme.

V. STATUT ASSOCIATIF EUROPÉEN

Il n’y a pas eu jusqu’à présent de débat public sur ce thème-là. Cependant, au niveau des négociations au sein du Conseil européen, la Belgique a eu plutôt tendance à soutenir le projet, par le biais d’une lettre du Ministère fédéral de l’Economie à la Commission européenne.

VI. CONTRÔLES

Les contrôles sont en général très rares, cependant il en existe un certain nombre :

– les contrôles internes des membres sur les Conseil d’Administration et la gestion journalière. Pour les grandes asbl, ces contrôles peuvent être effectués par un commissaire,

– les contrôles de l’autorité qui alloue la subvention, lorsque 90% relèvent des dépenses de personnel,

– le contrôle marginal des tribunaux pour réclamer la réparation en justice,

– l’obligation de déposer un dossier au greffe du tribunal de commerce afin de permettre au procureur de vérifier sa conformité. En cas d’absence de dépôt des comptes des trois dernières années, il y a dissolution automatique de l’asbl.

Il n’y a pas de système de contrôle gradué en fonction de la taille, du budget, du montant des subventions accordées, mais cela dépend plutôt de l’autorité qui alloue la subvention, chacune vérifiant les comptes et les factures des asbl à leur manière.

La Communauté française privilégie l’accompagnement et le dialogue, notamment dans le domaine culturel, avec l’aide de ses 15 inspecteurs dont les rapports sont débattus au Conseil consultatif. Cependant ils ne sont pas les seuls dans ce processus de contrôle : l’administration et des experts externes sont appelés à émettre un avis. La Communauté flamande exerce un contrôle renforcé pour les grandes asbl, notamment dans le domaine culturel.

C’est un contrôle basé sur l’utilisation convenue des subventions, et non un contrôle d’évaluation. Le Ministère de la Culture flamand, par exemple, effectue ce contrôle avant la décision d’attribuer les subsides en vérifiant que les critères du décret en question sont bien respectés. Puis une commission composée d’experts indépendants est invitée par le Ministre pour étudier le dossier et donner son avis.

Il n’existe pas d’organe officiel de contrôle des asbl en Belgique.

Le Ministère de la Culture flamand passe des accords dans le but d’officialiser les contrôles. Pour les institutions artistiques, ils sont signés pour une durée de 2 à 4 ans (5 ans pour les musées). Les inspecteurs effectuent des visites de contrôle tous les 2 ans et en cas de constat de difficulté, il y a réduction des subventions. Toujours en cas d’avis défavorable, le dossier peut passer au Ministère du Budget, puis au Ministère des Finances pour contrôle. La Cour des Comptes peut également rendre visite sur demande du Parlement, pour contrôler la comptabilité, ayant dans ce cas de figure un mandat de 5 ans.

Pour les asbl francophones exerçant dans le domaine de la santé, un Comité d’accompagnement composé de promoteurs, de représentants du Ministre, de la Communauté française et de l’Inspection des Finances, ainsi que des Conseils d’Administration des asbl est chargé d’effectuer régulièrement un suivi des comptes.

VII. RELATIONS ENTREPRISES – ASSOCIATIONS

La société à finalité sociale existe depuis 1995 et représente une structure hybride entre une asbl et une société commerciale. En effet, comme une asbl, elle ne peut exercer des activités commerciales à titre principal, tout en étant une société à but lucratif. Ce statut est rarement utilisé.

La société à finalité sociale est régie par les articles 661 à 669 du code des sociétés. C'est une forme de société commerciale qui n'est pourtant pas « vouée à l'enrichissement de ses associés, et dont les statuts respectent obligatoirement les neuf principes suivants :

1. les associés ne recherchent qu'un bénéfice patrimonial limité ou aucun bénéfice patrimonial ;
2. le but social auquel sont consacrées les activités visées dans leur objet social est défini de façon précise et n'assigne pas pour but principal à la société de procurer aux associés un bénéfice patrimonial indirect ;
3. la politique d'affectation des profits conforme aux finalités internes et externes de la société (conformément à la hiérarchie établie dans les statuts de ladite société) et la politique de constitution de réserves doivent être définis ;
4. nul ne peut prendre part au vote à l'assemblée générale pour un nombre de voix dépassant le dixième des voix attachées aux parts ou actions représentées ; ce pourcentage est porté au vingtième lorsqu'un ou plusieurs associés ont la qualité de membre du personnel engagé par la société ;
5. lorsque la société procure aux associés un bénéfice patrimonial direct limité, que le bénéfice distribué à ceux-ci ne peut dépasser le taux d'intérêt fixé par le Roi en exécution de la loi du 20 juillet 1955 portant institution d'un Conseil national de la coopération, appliqué au montant effectivement libéré des parts ou actions (actuellement ce taux d'intérêt est de 6 %) ;
6. chaque année, les administrateurs ou gérants feront un rapport spécial sur la manière dont la société a veillé à atteindre le but qu'elle s'est fixé conformément au point 2 ; ce rapport établira notamment que les dépenses relatives aux investissements, aux frais de fonctionnement et aux rémunérations sont conçues de façon à privilégier la réalisation du but social de la société ;
7. chaque membre du personnel peut acquérir, au plus tard un an après son engagement par la société, la qualité d'associé (cette disposition ne s'applique pas aux membres du personnel qui ne jouissent pas de la pleine capacité civile) ;
8. les membres du personnel qui cessent d'être dans les liens d'un contrat de travail avec la société perdent, un an au plus tard après la fin de ce lien contractuel, la qualité d'associé ;
9. après l'apurement de tout le passif et le remboursement de leur mise aux associés, le surplus de liquidation recevra une affectation qui se rapproche le plus possible du but social de la société.».

ROYAUME-UNI

I. RÉGIME JURIDIQUE DES ASSOCIATIONS

On distingue deux formes d'associations au Royaume-Uni :

– les associations non bénévoles (syndicats, unions professionnelles) qui sont exclues du champ de cette étude.

– les associations bénévoles (« *voluntary associations* » ou « *voluntary organisations* ») à but non lucratif qui, seules, nous intéressent ici.

Celles-ci sont définies comme un organisme formé de deux ou plusieurs personnes, selon leur propre volonté, qui se rassemblent dans un but commun excluant la recherche d'un profit personnel et exercent une action d'intérêt général. Elles ont plusieurs dénominations et statuts juridiques en fonction de leurs buts ou activités. Un même organisme peut d'ailleurs répondre à plusieurs définitions.

La majorité de ces organisations sont à but caritatif, et sont connues sous le nom de « *charities* ».

Au Royaume-Uni, pays de droit coutumier, les principes constitutifs de la notion de « *charity* » sont à rechercher dans la liste des buts caritatifs exposés dans le « *Charitable Uses Act* » de 1601, aussi connu sous le nom de « *Statute of Elisabeth* ». C'est cette loi de base qui a été utilisée et interprétée par les juridictions britanniques pour façonner au fil des ans le concept de *charity*.

Dans une affaire célèbre « *Commissioners for Special Purposes of Income Tax v Pemsel* » (1891), le juge a ainsi dégagé quatre objets sous lesquels peuvent être classées les organisations caritatives : la lutte contre la pauvreté, la promotion de l'éducation, l'avancement des religions, et toute autre but considéré comme bénéfique à la population.

Cette définition jurisprudentielle a par la suite été remplacée par des textes de lois, qui n'en n'ont pas changé substantiellement la formulation. Le droit des associations est aujourd'hui régi en Angleterre et aux Pays de Galles par les *Charities Act* de 1992 et 1993 modifiés en 1996 et en 2006.

Les *charities* en Ecosse sont régulées par une autorité indépendante *ad hoc* (*Office of the Scottish Charity Regulator*), créée par le *Charities and Trustee Investment Act* 2005. Les *charities* en Irlande du Nord sont sous la supervision des services fiscaux (*HM Revenue and Customs*).

La législation a connu une modification assez récente avec la promulgation du *Charities Act* de 2006. Cette loi apporte trois nouveautés :

– la reprise par la loi des critères jurisprudentiels pour être reconnu comme *charity* : la loi de 2006 impose une double condition pour être reconnu comme *charity*. Aux yeux de la loi il faut donc poursuivre un intérêt public (être d'utilité publique) ayant pour but de promouvoir : l'éducation ; la religion ; la santé, et le

secours aux malades ; la citoyenneté et le développement des communautés ; l'art, la culture, la science ; le sport amateur ; les droits de l'homme, la résolution des conflits, la réconciliation, l'harmonie et l'entente entre les différentes races et religions ; le bien-être des animaux ; la protection et l'amélioration de l'environnement ; l'assistance à celles et ceux qui en raison de leur âge, état de santé, handicap, situation financière sont désavantagés ; l'efficacité des forces armées de la Couronne, l'efficacité des services de police, des pompiers et autres services de secours.

– la mise en place d'un *Charity Tribunal* pour entendre les appels suites aux décisions de la *Charity Commission* : auparavant les décisions rendues par la *Charity Commission* étaient portées en appel devant la *High Court*. Depuis la loi de 2006, c'est une juridiction *ad hoc* (le *Charity Tribunal*) qui examine les requêtes en appel des décisions de la *Charity Commission*. Le ministre de la Justice détermine les règles de fonctionnement de cette juridiction spéciale.

– et des modifications aux modalités d'enregistrement en tant que *charity* : la loi de 2006 relève le seuil à partir duquel l'enregistrement auprès de la *Charity Commission* est obligatoire : ce seuil, qui correspond au revenu annuel brut de l'organisation, passe de 1000 livres à 5000 livres. L'objectif est tout simplement de réduire les coûts d'administration liés à l'enregistrement pour les petites *charities*.

Enfin certaines *charities* qui ne sont pas placées sous la supervision de la *Charity Commission* en vertu de la loi de 1993⁽¹⁾ voient leur seuil relever à 100 000 livres.

– Qu'est-ce que la *Charity Commission* ?

La « *Charity Commission* » est composée de 9 commissaires nommés par le Ministre de l'Intérieur en application de la loi de 1993 sur les « *charities* ». Au moins 2 commissaires doivent être avocats. Les missions de cette commission sont de :

- tenir un registre des « *charities* »,
- enquêter sur les malversations et utilisations abusives des biens sociaux des « *charities* » et recommander des actions de redressement,
- conseiller leurs responsables en matière de gestion,
- moderniser la législation pour améliorer leur gestion et leur gouvernance.

Seules les *Charities* sont soumises à un contrôle gouvernemental, en contrepartie des avantages fiscaux dont elles disposent. Ce contrôle est exercé par la *Charity Commission for England and Wales*, dotée de 400 agents qui surveillent l'activité des *Charities* et vérifient leur comptabilité.

(1) Parce qu'elles sont régulées par d'autres autorités ou institutions. La liste est longue, mais on peut citer les établissements scolaires et universitaires constituées sous forme de *Charity*, qui dépendent du ministère de l'éducation, les mutuelles d'assurance, qui sont soumises aux autorités de régulation du secteur financier, et, de manière plus surprenante, les Églises d'Angleterre et du Pays de Galles et leurs biens, dans la mesure où celles-ci sont régulées par un organisme *ad hoc*, la *Church Commission* – la religion anglicane étant religion d'État.

La *Charity Commission* peut mener une enquête si une mauvaise gestion est suspectée et recevoir des plaintes, mais aussi rétablir le fonctionnement normal de la *Charity* et nommer de nouveaux administrateurs le cas échéant.

Ce contrôle a été renforcé à la suite de la découverte de certaines opérations d'évasion fiscale menées sous le couvert du régime des *Charities*.

La *Charity Commission* est également chargée d'autoriser les transactions immobilières ou mobilières effectuées entre *Charities* ainsi que toute cession de biens susceptible d'affecter leur patrimoine.

La législation récente a accru les pouvoirs d'investigation des commissaires. Ainsi de nouvelles mesures ont-elles été prévues en 1995 pour protéger les associations et les donateurs contre les faux collecteurs de fonds

La *Charity Commission* est la principale source de réglementation applicable aux activités des organisations humanitaires mais ses avis, interprétatifs, peuvent être infirmés par les autorités judiciaires compétentes.

– Capacité juridique des associations

Il existe deux types d'associations au Royaume-Uni, avec des degrés de capacité juridique différentes.

a. Unincorporated associations et charitable trusts

Il s'agit de la forme la plus simple pour se constituer en association. Cette association est une relation contractuelle entre ses membres qui ont tous accepté ou contracté pour se former en association dans un but particulier.

Cette forme d'association n'a pas de personnalité juridique (autre que celle individuelle de chacun de ses membres).

En général la constitution de cette association s'accompagne de la nomination d'un président, d'un secrétaire, d'un trésorier. Les devoirs, pouvoirs et responsabilités du bureau et des élus sont inscrits dans la « constitution » qui fixe aussi les règles s'appliquant aux adhérents. Parce qu'elle n'a pas de capacité juridique, ce type d'association ne peut ni engager de procédure judiciaire, ni emprunter, ni contracter en son nom, ni être propriétaire.

Les « *unincorporated associations* » qui ont un but charitable et non lucratif sont désignés sous le terme de « *charitable trusts* ».

b. Charitable company limited by guarantee ou companies limited by guarantee

Ce sont des associations dotées de la personnalité juridique, dont la responsabilité des membres est limitée au montant de la contribution qu'ils s'engagent respectivement à apporter à l'actif social dans l'éventualité où la société serait liquidée. Les membres ne sont pas actionnaires.

L'association doit déclarer ses statuts au directeur des enregistrements de sociétés. La déclaration doit être effectuée par un conseil juridique, par un administrateur ou par le secrétaire de la société, et doit comporter la liste des principaux dirigeants et du secrétaire.

Ce statut comparable à celui de société à responsabilité limitée s'applique aux structures présentant les caractéristiques suivantes :

- organisation de taille importante,
- qui emploie un personnel nombreux,
- délivre des « services charitables » par voie de contrat,
- qui a fréquemment recours à des procédures contractuelles commerciales et qui détient de nombreuses propriétés en « *freehold* » ou « *leasehold* ».

Certains de ces organismes ressortissent à la fois du droit des sociétés et du régime des *charities*.

En ce qui concerne la responsabilité des dirigeants de ces *charitable companies*, appelés *trustees*, ils sont protégés en cas de procès intentés par des tiers tels que des demandes de dommages et intérêts pour des blessures, compensations pour licenciement abusif, ruptures de contrats avec des fournisseurs *etc.*

Par ailleurs si l'association a des dettes, ce ne sont pas ses *trustees* qui doivent en répondre.

– Régime fiscal des associations

Les associations britanniques sont soumises à la TVA, aux impôts sur les sociétés, et aux impôts locaux.

T.V.A.

Un nombre important d'activités⁽¹⁾ sont, soit totalement exonérées, soit assujetties au taux zéro au Royaume-Uni. Le statut d'organisme de bienfaisance ne confère aucun avantage particulier au regard de la T.V.A.

Toute association est tenue de se faire immatriculer, dès lors qu'elle réalise des opérations taxables pour un montant supérieur à la limite d'application du régime de la franchise (67 000 livres soit 83 7500 euros).

Impôt sur les sociétés

Une distinction doit être opérée suivant que l'association a la qualité de « *charity* » ou non.

Il faut distinguer les activités à but non lucratif des activités à but lucratif.

(1) Liste exhaustive des biens et services exonérés de TVA disponible sur le site internet www.hmrc.gov.uk

– En ce qui concerne les activités à but non lucratif, ces organismes de bienfaisance sont exonérés d'impôt sur les sociétés à raison des bénéfices réalisés exclusivement dans un but conforme aux statuts de l'organisme. Ainsi, les revenus provenant de la simple gestion du patrimoine mobilier ou immobilier d'une organisation de bienfaisance sont exonérés s'ils sont directement réinvestis dans l'organisation. Si cette condition de réinvestissement n'est pas satisfaite, l'exonération peut néanmoins être accordée dans l'un ou l'autre des cas suivants :

- s'il s'agit de revenus de placements de trésorerie (dépôts bancaires, obligations, actions, parts de fonds communs de placements, titres de propriété foncière),
- s'il s'agit de revenus de tout autre investissement destiné à une action de bienfaisance dès lors qu'il n'a pas pour unique objet d'échapper à l'impôt.
- Tandis que pour les activités à but lucratif, les revenus provenant des ventes de charité, foires, défilés et autres manifestations similaires ne sont exonérés que lorsque les activités en question sont destinées à la réalisation de l'objet caritatif principal ou bien sont réalisées directement par les bénéficiaires de l'action caritative.

Par ailleurs, les conditions suivantes doivent être réunies :

- l'organisation ne doit pas exercer, par ailleurs, d'activité commerciale régulière,
- les ventes réalisées lors de ces manifestations ne doivent pas entrer en concurrence avec d'autres activités commerciales,
- les activités doivent être exercées dans la pleine conscience du public que tout bénéfice est consacré à l'oeuvre de bienfaisance,
- les bénéfices doivent être effectivement affectés à un tel but.

En outre, ces organismes de bienfaisance ont la possibilité légale de recourir aux services de sociétés commerciales pour gérer leurs activités lucratives permanentes. Les organismes de bienfaisance qui souhaitent effectuer des opérations commerciales non conformes à leur statut confient généralement cette activité à une société commerciale dont ils détiennent la majorité du capital.

Cette façon de procéder est légale et permet aux profits issus d'activités commerciales d'être exonérés d'impôts. En principe, les profits commerciaux de ces sociétés sont frappés par l'impôt sur les sociétés au même titre et selon les mêmes règles que ceux des autres entreprises. Mais, comme ces dernières, elles peuvent déduire de leur bénéfice imposable les donations effectuées au profit d'organismes de bienfaisance. Dès lors, si une société reverse l'intégralité de ses profits à l'organisme qui la détient, la déduction fiscale est exactement égale au montant imposable, et elle n'a aucun impôt à payer.

Ce mécanisme est toutefois strictement encadré, et pour pouvoir en bénéficier, les deux entités concernées doivent avoir préalablement conclu un acte conventionnel de cession des bénéfices (*profit shedding deeds of covenant*), par lequel

la société commerciale s'engage à verser en une seule fois l'intégralité du profit à l'organisme de bienfaisance.

Les sociétés doivent en outre inclure dans cet accord un certain nombre de dispositions légales et s'assurer que le reversement ne rend pas leur compte bancaire débiteur. Le fisc britannique ne peut faire aucune critique sur l'accord dans sa phase d'élaboration. Il peut uniquement s'assurer que les modalités de sa réalisation sont conformes aux termes de la convention.

Le recours à ce type de montage permet ainsi aux organismes de bienfaisance de recueillir des fonds afin de poursuivre leur but, sans avoir à gérer le problème d'une éventuelle remise en cause de leur statut non lucratif. La société ayant contracté un *profit shedding deeds of covenant* a, de ce fait, une sécurité juridique vis-à-vis des autorités fiscales.

Autres associations

Les associations de droit commun sont soumises par principe à l'impôt sur les sociétés pour les revenus, bénéfiques ou plus-values qu'elles sont susceptibles de réaliser parallèlement à leur activité désintéressée. Dans la plupart des cas, le taux applicable est de 20 pour cent.

Par tolérance de l'administration fiscale, ces associations sont toutefois autorisées à organiser certaines manifestations dans un but de bienfaisance sans que les produits qu'elles en retirent soient imposés. L'exonération suppose que soient remplies des conditions identiques à celles exigées des organismes de bienfaisance lorsqu'ils organisent des manifestations similaires.

Autres impôts

Les organismes de bienfaisance déclarés « *Charities* » sont soumises à un taux réduit d'impôts locaux (abattement de près de 80 %) et d'impôt sur les revenus de placements mobiliers.

Les avantages fiscaux dont bénéficient les « *charities* » représentent environ 1,7 milliards de livres (dont 1 milliard d'exemptions d'impôts directs, 200 millions d'exemption de TVA et le reste d'exemption d'impôts sur les bénéfices).

– Dispositifs fiscaux encourageant les dons aux associations

• Entreprises

a) Profit shedding

Si une société reverse l'intégralité de ses profits à l'organisme de bienfaisance qui détient la majorité de son capital (et à qui il confie la réalisation de ses opérations commerciales), la déduction fiscale est exactement égale au montant imposable. Elle n'a aucun impôt à payer à la condition d'avoir préalablement conclu un acte conventionnel de cession de profit, par lequel la société commerciale s'engage à verser en une seule fois l'intégralité du profit à l'organisme de bienfaisance. Ce mécanisme évite aussi une éventuelle remise en cause de leur statut non lucratif. Les

dons peuvent être effectués dans le cadre de contrats de versement d'une durée supérieure à trois ans.

Ce mécanisme est très utilisé, et de nombreuses *charities* ont ainsi monté de véritables réseaux commerciaux caritatifs, par exemple des boutiques de revente de vêtements usagés ou d'objets de seconde main (*Cancer Research UK, Oxfam, The heart foundation...*).

b) L'employeur peut proposer à ses salariés de contribuer à une œuvre charitable dans le cadre d'un dispositif agréé par l'administration fiscale (*Payroll Giving Scheme*).

Dans ce cadre, les salariés peuvent affecter une partie de leur rémunération à cet organisme, par prélèvements à la source effectués par leur employeur dans une limite annuelle de 1 200 livres (1 776 euros). Le fisc leur reverse en fin d'année, par l'intermédiaire de l'employeur, le montant correspondant à leur taux marginal d'imposition (l'impôt sur le revenu est payé à la source au Royaume-Uni).

Si l'entreprise contribue à cette donation régulière pour un montant proportionnel (par exemple 1 pour 1), elle peut récupérer auprès du fisc un montant correspond au taux de l'impôt sur les sociétés.

En 2004, 430 000 salariés britanniques cotisaient dans ce cadre, pour un montant de cotisations avoisinant les 85 millions de livres (environ 105 millions d'euros).

b) Le « gift aid »

Dans les autres cas, un don qu'une entreprise consent à une *charity* est déduit du bénéfice imposable de l'entreprise avant calcul de l'impôt sur les sociétés.

● Particuliers

À l'exception du *Payroll Giving Scheme* décrit ci-dessus, les sommes versées ne sont pas déductibles du revenu imposable ni du montant de l'impôt à payer.

En revanche, ces sommes peuvent donner lieu au reversement à l'association du taux marginal acquitté par le donateur. Ainsi, lorsque les dons proviennent d'un engagement contractuel de versement sur une durée supérieure à 3 ans, les sommes effectivement versées sont réputées être issues de revenus ayant déjà subi l'impôt sur le revenu au taux de base de 20 %.

L'organisme bénéficiaire du don peut demander à l'administration fiscale de lui reverser de cet impôt sur le revenu (au taux de base). Il perçoit ainsi le montant du don augmenté de l'impôt sur le revenu calculé au taux de base.

Si le revenu global du contribuable donateur est soumis au taux de base du barème de l'impôt sur le revenu, aucun avantage fiscal ne lui est accordé au titre du don. En revanche, si le revenu global du donateur est soumis au taux supérieur du barème de l'impôt sur le revenu, (40 %), l'organisme bénéficiaire continue à percevoir de l'administration fiscale 20 % du don, mais le donateur bénéficie d'une réduction d'impôt égale à 20 % du montant du don effectivement versé.

Ce régime a récemment été étendu aux dons effectués en l'absence de contrat de versement dès lors que leur montant est au moins de 250 livres (370 euros).

La *Charity Commission* recense les associations qui doivent s'enregistrer auprès d'elle. L'activité de chacune d'elle est mesurée par leur revenu annuel

II. CHIFFRES SUR LE SECTEUR ASSOCIATIF

– Budget global des associations ainsi que part de financement privé et de financement public des associations

Les revenus annuels des *charities* sont estimés à 44.55 milliards de livres en Angleterre et au Pays de Galles pour l'année 2007, dont plus de 10 milliards de livres de financement public. Leurs dépenses s'élevaient à 36 milliards de livres en 2004, dernier chiffre disponible.

– Nature (cotisations, dons, mécénat) des financements privés

Les dons et cotisations faits par les particuliers sont estimés à 8.9 milliards de livres en 2005/2006 soit presque 1 % du PIB. En 2005, 78 % de la population a fait un don, d'une valeur moyenne de 15 livres.

En 2005/2006, les 500 entreprises qui donnent le plus aux *charities* ont versé plus d'1.1 milliards de livres. Ceci étant, on compte dans les entreprises :

– la loterie nationale, qui abonde deux fonds de soutiens aux associations : *Big Lottery Community Fund* (336 millions de livres) et *Big Lottery New Opportunities Fund* (243 millions de livres).

– le *Wellcome Trust* (325 millions de livres), qui est une organisation ombrelle un peu comparable à la Fondation de France, mais dont l'objet social est le bien-être animal et humain. Cette structure finance notamment des actions en matière de recherche médicale.

Les causes qui reçoivent le plus d'argent sont le médico-social et la santé.

– Nature (subvention ou prestation) et l'origine des financements publics

Le financement public, plus de 10 milliards de livres (dernière estimation disponible pour l'année 2004) peut provenir :

du système du « *gift aid* » décrit au point 6, qui apporterait 750 millions de livres par an aux *charities* (8 %) ;

– Nombre de personnes employées par le secteur

Le nombre d'emplois dans le secteur associatif s'élève à 550 000 en 2005 soit presque 2.2 % de l'emploi total.

III. RELATIONS ENTRE LES POUVOIRS PUBLICS ET LES ASSOCIATIONS

–Principaux interlocuteurs institutionnels du secteur associatif au niveau national et local

- *Office of the Third Sector* au *Cabinet Office*
- *National Council for Voluntary Organisations* (NCVO)
- *National Association of Councils for Voluntary Services*
- *Association of Chief Executives of Voluntary Organisations*
- *Charity Trustee Networks*.

Un *Office of the Third sector*, rattaché au *Cabinet office* a été créé en 2006, en vue de rassembler des compétences qui relevaient auparavant du ministère de l'intérieur et du ministère du commerce et de l'industrie.

La décision politique de le rattacher directement au *Cabinet Office* (c'est-à-dire au Premier ministre) est destinée rendre hommage au rôle de ce secteur. Il est dirigé par un parlementaire ayant rang de sous-secrétaire d'État, M. Phil Hope.

C'est désormais cet organisme qui met en œuvre la politique gouvernementale d'encouragement de développement du monde associatif. Il coordonne notamment les actions conduites par les différents ministères en lien avec les associations, il travaille aussi en lien avec les autres grandes instances ministérielles impliquées dans la promotion et le soutien au tiers secteur :

le bureau des *charities* et du tiers secteur au sein de ministère des finances, sur le système fiscal et les dépenses de subventions publiques ; ce bureau travaille en particulier à la préparation du rapport sur le rôle du tiers secteur qui sera introduit dans la prochaine *spending review* (programmation triennale des dépenses publiques, équivalente à la RGPP française).

Le nouveau ministère des communautés et des collectivités locales impliqué dans la relation de terrain avec les associations

Le ministère de l'industrie dans son rôle de promotion de l'esprit d'entreprise et de création d'un environnement favorable aux initiatives.

Le NCVO représente les intérêts de ses membres (5 700 associations représentant 280 000 emplois et 13 millions de bénévoles) soit la moitié du secteur associatif anglais.

Organe de *lobbying* très présent tant au sein des instances nationales qu'européennes, le NCVO est également reconnu pour ses travaux de recherche, ses campagnes d'information, ses réseaux...

Le degré de participation des associations est assez fort dans les prises de décisions nationales qui réservent systématiquement une large place aux consultations pré-législatives (livres verts, livres blancs).

– Relation contractuelles entre administration et associations (subvention délégation de service public, passation de marché public)

Les associations participent activement à la mise en œuvre d'actions de service public. Elles sont présentes dans de nombreux domaines, tels que la formation professionnelle, le conseil et le placement de demandeurs d'emploi, les gardes d'enfants, le logement, la prise en charge des addictions et des personnes malades, les conseils aux citoyens dans leur vie quotidienne (*Citizen Advice Bureau*).

Le gouvernement encourage actuellement le tiers secteur à s'impliquer davantage dans la mise en œuvre des services publics. Un plan d'action triennal (*Partnership in Public Services*) en ce sens a été présenté par le gouvernement en décembre 2006. Ce plan comporte 18 actions clés réparties dans quatre grands domaines :

– mandatement (« *commissioning* ») avec notamment une meilleure formation des fonctionnaires en charge des passations de marchés publics afin de les sensibiliser aux caractéristiques des associations.

– achats (« *procurement* ») en laissant plus de place aux clauses sociales

– renforcement de la capacité d'action du secteur, avec un programme d'investissement (*Futurebuilders*) qui met à disposition des prêts, des subventions et autres formes de soutien pour les associations impliquées dans la mise en œuvre de services publics ou pour celles qui souhaiteraient le faire. À ce jour 111 millions de livres (140 millions d'euros) ont été investis au titre de ce programme.

– innovation.

IV. ÉVALUATION

La plupart des associations, notamment les plus importantes d'entre elles publient chaque année un rapport d'activité très complet et la question de leur efficacité (notion toute britannique...) y est souvent traitée en profondeur, avec toute une batterie d'indicateurs de résultats.

Par ailleurs un « code de bonne gouvernance » à destination du tiers secteur a été publié par le *national governance hub* (un partenariat d'organisations qui cherchent à améliorer la gouvernance des *charities* et du secteur associatif en général).

Ce code a été rédigé avec l'appui du NCV, ACEVO, et du *Charity Trustee Networks*. Ce guide pratique est très facile à utiliser, la *Charity Commission* le recommande à toutes les associations quelle que soit leur taille et secteur d'activité.

V. STATUT ASSOCIATIF EUROPÉEN

Les pouvoirs publics sont ouverts à la négociation sur les formes que pourraient prendre la coopération des associations au niveau de l'UE.

Récemment réunis lors d'un séminaire où était également présent la CPCA (Conférence permanente des coordinations associatives) les ministres Jim Murphy (Europe) et Phil Hope (tiers secteur) se sont dits très intéressés de poursuivre les recherches nécessaires en ce sens afin de trouver les meilleures pratiques en ce domaine.

À ce jour, la coopération entre les plateformes nationales associatives s'établit en Europe au sein d'un réseau baptisé « *Missing Link* ». Ce réseau très actif réunit par exemple le NCVO côté anglais et la conférence permanente des coordinations associatives (CPCA) côté français.

Le NCVO milite en faveur d'une standardisation de cette coopération européenne qui nécessiterait :

la définition d'une charte de la société civile en Europe ;

la préparation d'un statut associatif européen.

VI. CONTRÔLES

L'assujettissement aux règles comptables est plus ou moins contraignant selon que les revenus de l'organisme concerné se situent en-deçà ou au-delà du seuil de 10 000 £. Si les revenus de la société charitable excèdent 10 000 £, ou si la « *charity commission* » le demande, un rapport annuel de l'intégralité des comptes doit être produit.

Le rapport doit être certifié par un commissaire aux comptes pour les associations dont les revenus dépassent 90 000 livres.

Un audit externe est obligatoire dans les organismes dont les revenus bruts sont supérieurs à 250 000 livres (370 000 euros) ou le bilan à 1,4 millions de livres (2 millions d'euros).

Le contrôle est essentiellement financier, et vise la détection et la prévention des abus, même si la *Charity Commission* est également habilitée à donner des conseils en ce qui concerne la gestion et l'efficacité du fonctionnement des *charities*.

VII. RELATIONS ENTREPRISES – ASSOCIATIONS

Il existe au Royaume-Uni 55 000 entreprises sociales soit 5 % du nombre total d'entreprises, générant plus de 27 milliards de livres de chiffre d'affaire annuel.

C'est un segment croissant de l'économie et le gouvernement incite les entrepreneurs à s'y engager. Ces entreprises sont très présentes dans les domaines de l'insertion sociale, de l'environnement, des marchés éthiques... Leurs profits sont directement réinvestis dans ce marché.

On peut citer comme exemple les plus célèbres l'entreprise d'insertion professionnelle des jeunes en difficultés monté par Jamie Oliver dans son restaurant « *The Fifteen* » ou encore l'entreprise qui édite et publie le journal « *The Big Issue* » vendu par des sans-abris.

Une même entreprise sociale peut exercer sous différents statuts : *unincorporated association, trust, charitable incorporated association, charitable social enterprise, community benefit society*.

Enfin, le Gouvernement a créé en 2005 le statut de « *Community Interest Company* », une nouvelle forme de société qui facilite le lancement d'entreprises sociales (*start-up social enterprises*). Environ un millier de sociétés se sont montées sous ce statut depuis cette date.

Pour s'enregistrer en tant que *Community Interest Company*, l'entreprise sociale doit, soit se constituer en société limitée par actions, ou en société limitée par garantie. Il est nécessaire d'établir un *community interest statement* qui décrit le but social de l'entreprise. Le régulateur *ad hoc* de ce nouveau statut (*CIC Regulator*) approuve la demande de statut si l'examen du dossier s'avère concluant. Les CIC n'ont pas le statut de *charities*.

ÉTATS-UNIS

I. RÉGIME JURIDIQUE DES ASSOCIATIONS

L'entité la plus proche de l'association telle que nous la connaissons en France est la « *non profit organization* » ou « *not for profit organizations* » (NPO), organisation à but non lucratif. Par but non lucratif, on n'entend pas association ne pouvant réaliser des profits, mais association ne pouvant redistribuer ces profits sous forme de dividendes ou autres versements aux personnes qui exercent un quelconque contrôle sur elles : membres du Conseil d'Administration, directeurs, cadres, fiduciaires⁽¹⁾ (dans le cadre d'une fiducie⁽²⁾). Les NPO peuvent donc, tout comme les entreprises, réaliser des profits.

Le régime juridique des NPO est en fait leur régime fiscal : le texte auquel elles se rapportent n'est autre que le Code des Impôts⁽³⁾ de l'agence financière américaine, l'IRS⁽⁴⁾, au niveau fédéral.

La première étape pour la formation d'une NPO est de s'enregistrer auprès des autorités locales conformément aux législations de l'État fédéré dans lequel elle souhaite s'implanter, et cela selon des procédures qui varient d'un État à l'autre. Elle peut prendre différentes formes, mais ce sera généralement en droit américain une « *corporation* », un « *trust* » ou une « *unincorporated association* » :

– On parle de « *Corporations* » si une NPO est enregistrée administrativement, souvent auprès du « *Secretary of State* » de chaque État. Dans ce cas elle doit fournir des « *Articles of Incorporation* » décrivant les objectifs, le quartier général, le nombre et la forme des parts financières s'il y a lieu. Des frais sont souvent demandés, de valeur variable suivant les États mais ne dépassant généralement pas les 1 000 dollars. Cet enregistrement donne valeur de personne morale à l'organisation. Elle est semblable à celle que doivent suivre les entreprises qui sont également considérées comme des « *corporations* », la seule distinction existante étant que les entreprises peuvent partager leurs profits entre les dirigeants contrairement aux NPO.

– Dans le cadre d'un « *trust* », c'est-à-dire d'une fiducie, des personnes physiques sont chargées d'administrer des biens dont ils n'ont pas la propriété au bénéfice de tiers.

– Les « *unincorporated associations* » quant à elles ne sont pas nécessairement enregistrées auprès des autorités officielles locales.

Par exemple, dans l'État du Texas, les NPO qui souhaitent être créées sous forme de « *corporation* » doivent s'enregistrer auprès du Secrétaire d'État et remplir un certificat de formation conformément au Code texan des organisations

(1) « *Trustees* ».

(2) « *Trust* ».

(3) *Internal Revenue Code*.

(4) *Internal Revenue Services*.

commerciales⁽¹⁾. Un chapitre de ce code est consacré aux « *unincorporated associations* ».

La deuxième étape est l'obtention de la reconnaissance de l'IRS et d'une exonération fiscale pour la plupart d'entre elles. Souvent les NPO dont les revenus annuels n'excèdent pas 5000 dollars ne prennent pas la peine de demander une telle exonération. Celles dont les revenus sont inférieurs à 25 000 dollars n'ont pas à produire auprès de l'IRS des rapports financiers annuels, obligatoires pour les NPO exonérées.

Après les attaques du 11 Septembre 2001, les États-Unis ont mis en place le « *Patriot Act* ». Les associations américaines ont connu un des changements les plus importants avec un décret du Président⁽²⁾ qui autorise le Secrétaire d'État, après consultation du Secrétaire au Trésor et du Ministre de la Justice, à désigner certaines organisations comme terroristes et non susceptibles de recevoir des fonds publics.

Tous les biens des NPO concernées peuvent être saisis immédiatement à la suite d'une simple enquête et sans aucun jugement. De plus toute transaction leur est interdite sur le territoire américain ou avec une personne de nationalité américaine⁽³⁾.

Chaque NPO souhaitant être qualifiée pour recevoir des fonds de l'agence de développement américaine notamment (USAID⁽⁴⁾) doit remplir une déclaration assurant qu'elle est en conformité avec les conditions requises par le décret concerné. Il en va de même si elle veut être inscrite au VOLAG⁽⁵⁾ un registre de l'USAID qui établit une liste de toutes les organisations susceptibles de recevoir des financements publics, établies aux États-Unis ou à l'étranger, selon certaines conditions.

Le Département du Trésor a également publié en 2002 des « Directives contre le financement terroriste : conseils et bonnes pratiques à l'attention des associations de charité américaines »⁽⁶⁾ qui indiquent aux NPO les règles de prudence

(1) « *Texas Business Organizations Code* » (BOC).

(2) *Executive Order 13224*.

(3) « Executive Order 13224 designated 27 individuals and entities that have committed, threaten to commit or support global acts of terrorism, and authorized the Secretary of State, in consultation with the Secretary of the Treasury and Attorney General, to designate additional foreign individuals and entities determined to have committed, or to pose a significant risk of committing, acts of terrorism that threaten the security of U.S. nationals or the national security, foreign policy, or economy of the United States, and authorized the Secretary of the Treasury, in consultation with the Secretary of State and the Attorney General, to designate additional individuals or entities determined to provide support for or financial or other services to or in support of such acts of terrorism or persons designated in or pursuant to the Order, or individuals or entities that are owned or controlled by, act for or on behalf of, or are otherwise associated with, certain individuals or entities that have been designated in or under the Order. All property and interests in property of designated individuals or entities in the U.S. or in the possession or control of U.S. persons are blocked, and any transaction or dealing in blocked property or interests in the U.S. or by U.S. persons is prohibited. »

Source : USAID AAPD 02-19 Implementation of E.O. 13224 – Certification Regarding Terrorist Financing http://www.usaid.gov/business/business_opportunities/cib/pdf/aapd02_19.pdf.

(4) *United States Agency for International Development*.

(5) « *Report on Voluntary Agencies* ».

(6) « *Anti-Terrorist Financing Guidelines : Voluntary Best Practices for US-based Charities* ».

qu'elles se doivent de suivre, sur une base volontaire, pour éviter que leurs ressources ou leurs actions ne soient détournées au profit de groupes ou d'activités terroristes.

– Capacité juridique des associations

La plupart des associations ont été soumises à un processus d'enregistrement⁽¹⁾ qui leur octroie une forme légale à partir du moment où elles ont un ou plusieurs directeurs ou fiduciaires⁽²⁾ et, le plus souvent, des cadres dirigeants.

À partir de ce moment, elles peuvent avoir des employés auxquels elles peuvent donner un salaire, investir, contracter, ester en justice, être poursuivies en justice, produire des biens et/ou des services, générer des profits.

Leur capacité juridique est en fait identique à celle des entreprises, à ceci près que les NPO ne peuvent redistribuer leurs profits aux dirigeants, alors que c'est le but même d'une entreprise. Cet interdit est appelé la doctrine de l'« inurement⁽³⁾ ».

Comme on l'a vu, régime juridique et régime fiscal des NPO sont confondus au niveau fédéral. Suivant les activités des NPO, l'IRS peut les inscrire dans une des 27 catégories de la section 501 (c) qui énumère les différentes NPO susceptibles de bénéficier d'une **exonération d'impôts** (d'un « *Tax exempt Status* »), et décrit les objectifs et activités concernés. L'exonération peut porter entre autre sur les impôts sur le revenu, les impôts fonciers, les impôts sur la vente, et parfois même les taxes à la consommation. Toutes les organisations exonérées d'impôts sont des NPO, mais toutes les NPO ne sont pas susceptibles de bénéficier d'une exonération.

Pour obtenir ce statut, il faut fournir la description des activités, les statuts, tout document attestant de la formation de l'association (articles d'« *incorporation* » ou autres), un numéro d'identification d'employeur⁽⁴⁾. Certaines catégories doivent remplir des dossiers spécifiques, tandis que pour d'autres une demande par lettre suffit. Si besoin est l'IRS peut assimiler certaines NPO à des « *corporations* » même si elles n'en sont pas.

La section 501 (c) est assez large dans le sens où on y trouve des organisations très diverses : des organisations de charité, mais aussi des fondations, des hôpitaux, des universités, des écoles, des organisations agricoles, des syndicats, des clubs de sport et loisirs, des cimetières, des associations d'anciens combattants, des organisations professionnelles, des institutions de recherche, des musées, des agences gouvernementales. Elles sont énumérées de 501 (c) (1) à 501 (c) (27).

Pendant malgré l'exonération accordée, certains revenus provenant d'une activité commerciale distincte de l'activité pour laquelle l'organisation est exonérée peuvent être soumis à l'impôt dans les conditions de droit commun des sociétés, à l'exception des 1 000 premiers dollars de bénéfices. C'est ce que l'IRS appelle les

(1) « *Incorporating* ».

(2) « *Trustees* ».

(3) *Inurement doctrine* : the entity must be organized and operated so that « no part of [...] [its] net earnings [...] inures to the benefit of any private shareholder or individual. »

(4) « *Employer Identification Number* » (EIN).

revenus commerciaux sans lien avec l'activité principale ⁽¹⁾. Ce peut être par exemple le cas d'une Université qui organise des voyages pour ses étudiants en sous traitant à une agence spécialisée : les revenus issus de cette activité sont soumis à l'impôt car celle-ci est secondaire et n'a pas de lien direct avec les objectifs premiers de l'université, qui sont éducatifs. Les redevances, dividendes, intérêts, loyers, plus-values, revenus des collèges, universités et hôpitaux, ainsi que les produits de la recherche ne sont eux pas soumis à l'impôt. Il est en outre également possible d'obtenir des tarifs postaux réduits. Les taxes sur l'emploi sont elles obligatoires à payer, l'association étant considérée comme un employeur usuel.

Il n'existe pas de notion comparable à celle d'utilité publique aux États-Unis. Cependant la reconnaissance se fait au travers des exonérations d'impôts et plus particulièrement grâce aux dispositions qui permettent de déduire des impôts les dons faits à certaines organisations.

La reconnaissance est particulièrement poussée pour les associations de la section 501 (c) (3) pour lesquelles les dons peuvent être déduits des impôts sur le revenu du donateur. Parmi elles, celles qui ne sont pas dites fondations privées sont appelées associations de charité publique ⁽²⁾ car bénéfiques à l'intérêt général. Elles ne bénéficient pas d'avantages autres que ceux des organisations de leur section. L'IRS considère qu'elles agissent généralement dans les domaines suivants :

- aider les pauvres, marginaux, personnes en détresse ;
- aider à la construction ou l'entretien d'établissements publics ou de monuments ;
- diminuer les charges du gouvernement ;
- diminuer les tensions entre voisins ;
- éliminer les préjugés et les discriminations ;
- défendre les droits de l'homme et les droits civiques ;
- prévenir le délitement de la communauté et la délinquance juvénile.

– Dispositifs fiscaux encourageant les dons aux associations

Les NPO de la section 501 (c) (3), et uniquement elles, bénéficient, en plus de l'exonération d'impôts, d'avantages fiscaux favorables aux dons. Par défaut, toute organisation qui demande son enregistrement au sein de la section 501 (c) (3) est présumée être une fondation privée ⁽³⁾. C'est la première grande catégorie de NPO bénéficiant de cet avantage. Les sections 509 (a) (1) à 509 (a) (4) énumèrent les associations qui ne sont pas des fondations privées : organisations religieuses, éducatives, gouvernementales, et enfin celles dites « soutenues par le public » ⁽⁴⁾. L'autre grande catégorie est celle des associations de charité publique au sein desquelles on trouve les Organisations Non Gouvernementales (ONG).

Les NPO pouvant entrer dans la section 501 (c) (3) du Code des Impôts doivent remplir certaines conditions : elles ne doivent pas redistribuer des profits

(1) « *Unrelated Business Incomes* ».

(2) « *Public Charities* ».

(3) « *Private Foundations* ».

(4) « *publicly supported* ».

potentiels aux personnes exerçant un contrôle sur elles, et dans le cas d'une dissolution, elles doivent reverser leurs biens et avoirs en faveur d'une cause conforme à celles énoncées dans la section 501 (c) (3) : sont concernées les organisations agissant dans des buts religieux, charitables, scientifiques, littéraires, éducatifs, pour la sécurité publique, pour organiser des compétitions amateurs de sport internationales, pour protéger les enfants ou les animaux.

Ces NPO ne doivent pas non plus faire de propagande politique, ni tenter d'influencer les lois ou diriger une campagne politique en faveur ou contre un candidat à un poste d'élu. La préparation d'événements politiques non partisans peut être autorisée. L'IRS exerce un contrôle très strict sur ce point mais aussi sur la conformité de l'activité avec l'objet déclaré.

Beaucoup d'organisations appartenant à d'autres sections créent une branche qu'elles enregistrent sous la section 501 (c) (3) ayant pour objet l'une des activités référencées, pour que leurs donateurs bénéficient des déductions accordées par l'IRS. C'est le cas par exemple du Sierra Club, l'une des plus anciennes organisations de défense de la nature aux États-Unis : le Sierra Club qui intervient dans le champ politique est enregistré sous la section 501 (c) (4), la Fondation Sierra Club, à but charitable, est elle enregistrée sous la section 501 (c) (3). Les dons consentis à la fondation sont déductibles des impôts. C'est un procédé parfaitement admis par l'IRS.

Il existe certaines règles qui encadrent cette procédure : la déduction est généralement égale au montant du don consenti, un don en liquide supérieur à 10 000 dollars doit être rapporté à l'IRS, seul le surplus d'un don « *quid pro quo* » est déductible⁽¹⁾.

II. DONNÉES SUR LE SECTEUR ASSOCIATIF

1. Données générales

Nombre total d'associations et répartition par secteur d'activité

En 2007 l'*Urban Institute* fait état de **1,4 millions** de NPO enregistrées auprès de l'IRS. Il y a eu augmentation de plus de 27 % entre 1994 et 2004.

La répartition des organisations considérées comme associations de charité par secteur d'activité est la suivante :

(1) *Le cas des dons dits « quid pro quo » supérieurs à 75 dollars est particulier. Un don quid pro quo est en partie une contribution directe à une association, en partie le paiement d'un bien ou un service. À titre d'illustration, quand une personne paie 100 dollars pour un ticket de concert, le prix réel du ticket étant de 40 dollars, 60 dollars sont remis à l'association pour ses activités. Dans ce cas, l'organisation bénéficiaire doit informer le donateur du prix réel du bien ou du service, et le prévenir que ne sera déductible des impôts que la partie destinée à l'association. Cette procédure ne s'applique pas si le bien ou le service n'a pas de valeur marchande réelle, ou si le donateur n'avait pas d'intention charitable expresse (achat de souvenirs dans un musée par exemple), ou encore si le don, inférieur à 75 dollars, consiste à permettre de devenir membre d'une association et d'en tirer certains privilèges. Le contrôle de ce type de ventes charitables a fait débat récemment, beaucoup dénonçant les abus et le manque de transparence et d'informations. C'est le cas notamment dans les grandes surfaces, qui disent déverser tant d'argent sur la somme payée en faveur d'une cause particulière, mais qui précisent rarement à quelle association cela est destiné, et dans quelles modalités.*

34,5 %	Services sociaux
17,7 %	Education
12,9 %	Santé
11,8 %	Services publics
10,7 %	Art et Culture
5,9 %	Religion
3,9 %	Environnement et animaux
1,9 %	International

Nombre de personnes employées par le secteur : le secteur des NPO correspond à **8,3 % des salaires** payés aux États-Unis, indique l'*Urban Institute* dans l'un de ses rapports. Selon l'*Independent Sector*, une coalition non partisane de plus de 600 organisations et qui se veut un forum pour les ONG et fondations en général, fait état de **10,6 millions d'employés** dans le secteur en 1998 (soit 7,1 % des actifs).

Nombre de bénévoles travaillant dans le secteur : il y a eu entre 2004 et 2005 environ **65 millions de bénévoles** aux États-Unis d'après l'*Urban Institute*, ce qui correspond à 29 % de la population active américaine. On dit souvent qu'un Américain appartient en moyenne à 5 ou 6 associations, et les nombreuses campagnes de volontariat organisées sont visibles tout au long de l'année.

2. Registre des associations

— L'IRS met à disposition en ligne la liste des organisations « charitables » pour lesquelles les dons consentis sont déductibles des impôts sur les revenus des donateurs. Ceux-ci peuvent ainsi contrôler la légalité et la conformité de telle ou telle association avant de réaliser un don. Cette liste, la « *Publication 78* », se présente comme « Liste cumulative des Organisations de la Section 170 (c) du Code des Impôts de 1986 »⁽¹⁾.

— De même l'IRS produit la liste de toutes les organisations exonérées de la Section 501 (c) dans un rapport annuel⁽²⁾, le *Dossier des Organisations Exonérées*. Il n'inclut pas cependant les NPO qui ne sont pas enregistrées à l'IRS comme exemptes d'impôts.

— Il existe également un répertoire des NPO agissant à l'international en faveur du développement. En effet l'USAID établit chaque année un registre des NPO susceptibles de recevoir des subventions de l'agence : le VOLAG, qui fait état en 2007 de 496 PVOs américaines, 59 PVOs internationales et 7 organisations coopératives de développement américaines (CDOs⁽³⁾). Pour y être inscrites, les ONG doivent remplir certaines conditions très strictes, le nombre de PVO est donc très limité par rapport à la masse impressionnante de NPO américaines.

3. Budget global des associations et part de financement privé et de financement public

(1) « Cumulative List of Organizations described in Section 170(c) of the Internal Revenue Code of 1986 ».

(2) « Business Master File of Exempt Organizations » au sein du « Non Profit Almanach ».

(3) « *Cooperative Development Organizations* ».

Le budget global des NPO correspond en 2006 à **665 milliards de dollars** d'après le *New York Times*. L'*Urban Institute* parle de revenus équivalents à 5,2% du PIB américain pour 2007 (autour de 720 milliards de dollars). En 2005 les organisations de charité et les fondations privées de la section 501 (c) (3) avaient respectivement 1,05 milliards et 61 milliards de dollars de revenus. Toujours selon l'*Urban Institute* en 2007 :

– la part de **financements privés** du budget global des NPO de charité américaines est de **12,5 %**. Parmi eux, on compte 83% issus de dons de particuliers, 11% de fondations, et 5% d'entreprises.

– la part de **financements publics** est de **9 %**.

– le reste des financements provient à hauteur de 70,9 % de la vente de biens ou de services, à 3,9% d'intérêts issus d'investissements et à 3,7 % d'autres ressources.

4. Nature (cotisations, dons, mécénat) des financements privés

– Les contributions directes :

. **dons de particuliers** : les dons de particuliers génèrent la majeure partie des ressources des NPO. Ils peuvent être sous forme d'argent ou bien en nature, il arrive souvent que ce soit des legs inscrits dans des testaments. De nombreuses NPO obligent les membres de leur Conseil d'Administration à montrer l'exemple en consentant eux même à faire des dons à l'organisation qu'ils dirigent. Parmi les donateurs on trouve de riches philanthropes qui consacrent leur fortune à aider diverses NPO et notamment dans le domaine artistique.

. **dons d'entreprises** : le système fiscal américain encourage les entreprises à faire des dons puisqu'elles peuvent bénéficier d'un dégrèvement fiscal de 10 % sur leur revenu imposable. Les entreprises américaines accordent un soutien financier sous la forme d'un transfert d'argent, mais également de dons en nature, d'emprunts ou même d'envoi de volontaires. Par exemple, les entreprises pharmaceutiques, informatiques et automobiles privilégient les dons en nature car non seulement cela génère une déduction fiscale plus importante, mais cela représente également un bon vecteur de publicité.

Les contributions totales des entreprises américaines en 2006 s'élevaient à 10,7 millions de dollars, c'est-à-dire 2 millions de dollars de plus qu'en 2005. Les entreprises pharmaceutiques sont les plus généreuses, et les NPO recevant le plus de dons agissent généralement dans les domaines de la santé et des services sociaux.

. **dons de fondations** : les fondations privées, bien qu'également enregistrées dans la section 501 (c) (3), participent activement au financement d'autres associations. Elles sont obligées par la loi de dépenser au minimum 5 % de leurs revenus dans des œuvres philanthropiques, et peu dépassent ce quota minimal. Cependant les sommes mises en œuvre sont tout de même considérables.

Une douzaine sont particulièrement puissantes et actives, les plus connues étant entre autres les fondations Gates, Ford, et Rockefeller. Les tendances sont les

mêmes depuis plusieurs années : investissement dans le secteur de la santé (qui compte pour la moitié du volume des financements) et dans l'environnement ; sensibilité particulière aux thématiques « globales » ; engagement dans des partenariats multi-acteurs, publics-privés et avec des institutions multilatérales ; légitimité très forte en dépit des critiques et scandales. Parmi les initiatives les plus médiatisées de l'année 2007 on pense à la participation de la Fondation Gates dans le domaine de l'agriculture avec 306 millions de dollars pour financer 6 programmes dont l'*Alliance for a Green Revolution in Africa* (AGRA), un partenariat de différentes organisations mis en place en 2006 et présidé par Kofi Annan.

– Les contributions indirectes :

. **collectes à l'aide d'intermédiaires** : ce sont des fonds reçus du public par l'intermédiaire d'organismes de collectes de fonds, d'agences fédérales comme *United Way International*, qui réunit les financements, recrute des volontaires et organise des campagnes de plaidoyer et des conférences internationales pour diverses organisations.

. **prestations et/ou biens payants** : ce sont souvent des services ou des biens vendus par les associations au public. Parfois les dons peuvent être « quid pro quo » lorsqu'une personne achète un produit à un prix plus élevé que sa valeur réelle, le surplus allant directement à l'association concernée.

. **cotisations** : il est possible de devenir membre d'une association, souvent en payant une cotisation, ce qui permet d'accéder à certains privilèges et avantages, de pouvoir participer à des événements réservés.

. **investissements et « endowments »** : certaines NPO font travailler leur capital en le plaçant stratégiquement pour obtenir, en plus des dons et subventions qu'ils reçoivent, des intérêts souvent assez conséquents. Le procédé de l'« *endowment* » est aussi assez répandu. Il s'agit en fait d'une dotation en capital : une NPO reçoit un capital auquel elle n'a pas directement accès et qu'elle ne peut modifier, mais elle peut profiter des intérêts qui en sont issus. Cela lui permet de bénéficier d'un revenu stable et lui assure une certaine sécurité.

5. Nature (subvention ou prestation) et origine des financements publics

L'un des bailleurs de fonds publics le plus important pour le secteur associatif américain est l'USAID (*United States Agency for International Development*), mais cette agence ne se consacre qu'aux NPO agissant à l'étranger et dans le domaine de l'aide au développement. D'autres subventions sont souvent accordées et des partenariats formés au sein des différents ministères.

En général, les NPO répondent à un appel d'offre portant sur des programmes généraux, l'USAID les incitant à soumettre des projets répondant aux critères de cet appel d'offre. Ainsi le bureau du gouvernement fédéral pour la Coopération Volontaire publique-privée ⁽¹⁾ octroie des subventions auprès des NPO en compétition qui mettent en œuvre des projets d'aide à l'étranger. Le plus souvent cela est fait sur la base de la concurrence.

(1) *Private Voluntary Cooperation Office.*

Le premier cas d'aide directe est réalisé par rapport à l'acquisition de biens et de services par l'intermédiaire de différents types de contrats. Le second cas est celui de l'assistance, qui correspond à un transfert de fonds (ou de richesses) sous forme de dons et d'accords de coopération que l'USAID octroie aux NPO dans le but d'améliorer les programmes d'assistance. Ce sont soit des subventions directes soit ce que l'USAID appelle des accords coopératifs ⁽¹⁾. La différence est, sauf exception, que pour les accords coopératifs l'agence s'engage de façon plus importante ⁽²⁾. Une subvention est ici définie comme une assistance financière versée à un bénéficiaire pour mener un projet d'intérêt public conformément aux lois en vigueur aux États-Unis.

Les autres financements publics passent par les différents ministères et les agences gouvernementales plus ou moins indépendantes. L'aide publique passe généralement par des subventions. Dans le domaine de l'aide sociale l'État est peu actif contrairement à ce qui se passe en France, et il a ainsi souvent recours aux NPO pour assister la population, notamment aux organisations confessionnelles considérées comme plus efficaces par l'Administration Bush.

III. RELATIONS ENTRE POUVOIRS PUBLICS ET ASSOCIATIONS

1. Actualité de la question

La transparence financière est particulièrement en débat. Le *New York Times* rapportait récemment que les NPO auraient perdu quelques 40 milliards à cause des fraudes en 2006, ce qui correspond à près de 13 % des dons qui leur sont faits. Ce sont généralement des « pertes » d'argent en liquide, des reçus falsifiés ou factices, des factures pour des dépenses n'ayant jamais eu lieu, des falsifications de chèques. Le problème majeur est le refus des organisations victimes de prendre des mesures de punition, elles ont en effet tendance à être beaucoup trop indulgentes et licencient rarement les coupables. Pour contrer ce phénomène, l'IRS a ajouté en 2008 une question dans certains de ses formulaires à savoir si dans l'année la NPO a subi des vols, détournements de fonds ou fraudes. De plus en plus les NPO durcissent cependant leur attitude, et les comités d'audit fleurissent.

Le Congrès suit également ces questions de près, notamment en organisant des auditions sur le sujet. Ce fut par exemple le cas de deux associations d'anciens combattants mises en cause pour des dépenses frauduleuses : paiements importants de Généraux reconnus pour des soutiens publicitaires, notamment dans des lettres de sollicitation, ou encore paiements démesurés pour aider des anciens soldats à se réintégrer. Il a également porté une attention soutenue à la gouvernance des Conseils d'administration des NPO, notamment par rapport à la pratique répandue d'accorder une place au sein du Conseil d'Administration aux donateurs les plus généreux. Des réformes sont susceptibles d'apparaître bientôt.

Depuis les attaques du 11 Septembre 2001, le financement des NPO a été particulièrement remis en question, surtout pour celles agissant à l'étranger. En effet le gouvernement américain craignait et craint encore que des fonds qu'il pourrait

(1) « cooperative agreements ».

(2) « substantial involvement is expected between the executive agency and the State, local government, or other recipient when carrying out the activity contemplated in the agreement. »

accorder à certaines NPO aident indirectement des organisations terroristes ou des personnes impliquées dans des attaques terroristes passées ou à venir. La pratique de certaines NPO de financer de petites organisations locales dans les pays où elles agissent, plus proches de la population et plus effectives, est très surveillée. De nombreux débats ont eu lieu, surtout après la mise en place de certaines réformes de l'État fédéral.

En lien avec la « Guerre contre le Terrorisme », l'agence américaine pour le développement international (USAID) a décidé de mettre en place un programme de contrôle strict pour éviter que les fonds distribués par le gouvernement ne servent les intérêts de groupes terroristes par l'intermédiaire des ONG.

Au cours de la deuxième quinzaine de juillet 2007 ont été publiés au Registre Fédéral⁽¹⁾ plusieurs textes mettant en place un système de contrôle poussé sur les responsables (dirigeants, membres du conseil d'administration, principaux agents) des ONG américaines. Les informations demandées étaient très détaillées et destinées à être communiquées au FBI et aux autres différentes agences concernées par la lutte contre le terrorisme.

Jusqu'à présent la seule obligation requise pour ces organisations avait été de vérifier que leur personnel et leurs partenaires n'avaient aucun lien avec des personnes suspectées d'actes terroristes par le gouvernement. Selon ce nouveau programme, elles devaient désormais fichier tout responsable, mais également toute personne associée à la distribution de fonds, qu'elle soit gérante ou bénéficiaire. Si une personne était considérée comme suspecte de liens avec des groupes terroristes ou des activités terroristes, l'USAID refuserait l'octroi de financement à l'ONG à laquelle appartient cette personne sans même avoir à motiver sa décision. Cela concernait particulièrement les ONG mais était aussi applicable à diverses organisations caritatives, religieuses, universités ou entreprises bénéficiant de fonds de l'USAID.

Cette mesure avait suscité de très vives réactions de la part de fédérations d'ONG américaines telles que *Interaction* et *The Global Health Council* ainsi que de quelques autres ONG. *Interaction*, qui se dit la plus grande fédération d'ONG consacrées au développement et à l'humanitaire au niveau international, reprochait surtout à l'USAID de ne pas avoir consulté les ONG avant de prendre une telle décision ; d'autant plus que le cas s'était déjà produit en 2006 lors de l'annonce de réformes importantes concernant la politique d'assistance humanitaire américaine et qu'à cette occasion l'USAID s'était engagée à mettre en place un certain dialogue. L'inquiétude portait aussi sur le fait que ces mesures pouvaient être incompatibles avec certaines législations étrangères ce qui aurait rendu difficile le recrutement du personnel local, surtout si les organisations humanitaires étaient désormais associées à des filiales des services de renseignements américains, ce qui présentait d'ailleurs certains risques. Cette mesure aurait été en outre incompatible avec le « *Privacy Act* » qui interdit de garder des fichiers ou des bases de données sur des personnes non suspectées de crimes.

En réponse à cette forte mobilisation, le jour même ou était prévue l'entrée en vigueur, le directeur intérimaire de l'USAID a indiqué que le système

(1) « *Federal Register* ».

entrerait bien en œuvre mais ne serait pas appliqué pour l’instant. Il s’agissait en fait de débiter par un programme pilote qui concernerait uniquement les bénéficiaires de l’aide américaine dans le cadre du conflit israélo-palestinien pour ensuite l’étendre internationalement. L’administration de l’USAID s’était de plus engagée à étudier tous les commentaires qu’elle recevrait sur le sujet jusqu’à la fin du mois de septembre 2007.

2. Principaux interlocuteurs institutionnels du secteur associatif au niveau national et local

- Au niveau local :

- Secrétaire d’État de chaque État fédéré : il est le plus souvent chargé de l’enregistrement d’une NPO lors de sa création. Celle-ci doit remplir un certificat de formation et lui remettre. Les « *unincorporated* » NPO ne sont pas concernées, elles peuvent parfois si elles le souhaitent établir une sorte de reconnaissance par le Secrétaire d’État.

- Procureur Général : il est parfois chargé d’enregistrer certaines NPO, il peut avoir le pouvoir d’enquêter sur les NPO et d’accéder à leurs archives et à toutes sortes de documents, il leur apporte aussi une assistance juridique.

- Conseiller Commercial ⁽¹⁾ : il est chargé dans certains des États d’aider les NPO dans divers domaines, ou au moins de les diriger vers les bons interlocuteurs.

- Secrétaire du Comté ⁽²⁾ : il tient entre autre le cadastre du comté et les NPO doivent s’adresser à lui si elles souhaitent acheter une propriété pour s’y établir.

- Au niveau national :

- **Agence financière IRS (*Internal Revenue Services*)** : les NPO, une fois créées à l’échelle locale, doivent s’y enregistrer pour bénéficier notamment des exonérations possibles de taxes ou des dons en leur faveur déduits des impôts sur le revenu des donateurs.

- **Ministère de la Santé et des Services Sociaux / Administration des Services Généraux** ⁽³⁾ : ils mettent à disposition des bases de données regroupant tous les programmes et subventions du gouvernement dont les NPO peuvent bénéficier.

Des efforts sont faits pour favoriser une sorte de multilatéralisme et faciliter les relations entre NPO et gouvernement fédéral, notamment en ce qui concerne l’obtention de subventions.

Il existe deux sites web qui regroupent toutes les subventions fédérales envisageables : une fois la subvention trouvée, à charge ensuite à l’organisation de contacter l’agence ou le ministère concerné pour plus de détails et pour poser sa candidature. Le premier site, *grants.gov*, est géré par le Ministère de la Santé et des

(1) « *Business Advisor* ».

(2) « *County Clerk* ».

(3) *General Services Administration*.

Services Sociaux. Il fait partie de l'initiative des « *e-subventions* ⁽¹⁾ » mise en place par le Président Bush en 2002 pour faciliter l'accès aux services du gouvernement. Les subventions ne sont pas réservées uniquement aux NPO, d'autres entités sont également concernées : organisations gouvernementales, éducatives, de logements sociaux, à but lucratif, petites entreprises, particuliers. Le second site est celui du CFDA ⁽²⁾ qui dépend de l'Administration des Services Généraux ⁽³⁾. Suivant le même principe que le site précédent, c'est une base de données de tous les programmes fédéraux accessibles entre autres aux gouvernements locaux, aux gouvernements des tribus indiennes, aux gouvernements des territoires et possessions des États-Unis, aux NPO et aux organisations à but lucratif, aux particuliers.

Le cas des NPO confessionnelles et communautaires est particulier puisque ces dernières sont gérées par le Bureau des Initiatives Religieuses et Communautaires de la Maison Blanche et ses divers prolongements dans les ministères et agences gouvernementales américaines : USAID, Corporation pour le Service National et Communautaire, Administration des Petites Entreprises, Ministères de l'Agriculture, du Commerce, de l'Éducation, de la Santé et des Services Sociaux, de la Sécurité Nationale, du Logement et du Développement Urbain, de la Justice, du Travail, des Anciens Combattants. Ce bureau se pose donc comme une sorte de délégation entre toutes ces entités, mais le nombre d'associations concernées sont assez limitées : uniquement les NPO confessionnelles et les NPO communautaires.

3. Degré de participation des associations aux prises de décision au niveau national et présence dans les instances consultatives

Il n'y a pas aux États-Unis d'organe consultatif particulier qui servirait de lien entre toutes les NPO existantes et le gouvernement. Cependant chaque agence gouvernementale ou ministère peut avoir en son sein une instance consultative particulière, qui apportera aux NPO concernées un degré plus ou moins poussé de participation aux décisions politiques. L'une des instances les plus connues est celle qui existe au sein de l'USAID, appelé l'ACVFA ⁽⁴⁾. Mis en place après la Seconde Guerre Mondiale par une directive présidentielle, l'ACVFA a pour but de servir de lien entre le gouvernement américain et les NPO reconnues par l'USAID, actives dans les domaines de l'assistance humanitaire et du développement à l'étranger. Il se réunit 3 fois par an, et lors des sessions représentants de l'USAID, d'universités, d'ONG, d'entreprises, d'organisations multilatérales discutent ensemble pour ensuite communiquer des recommandations à l'Administrateur de l'USAID. Il existe une charte qui indique que l'ACVFA doit :

– informer, conseiller et conférer avec l'USAID et les autres agences gouvernementales sur des problématiques de développement où le gouvernement et les NPO sont susceptibles d'interagir

– informer et conseiller les NPO quant aux problématiques qui concernent leurs relations avec le gouvernement ou d'autres agences gouvernementales

(1) « *E-grants initiative* ».

(2) *Catalog of Federal Domestic Assistance*.

(3) *General Services Administration*.

(4) *Advisory Committee On Voluntary Foreign Aid*.

– développer l'intérêt du public par rapport à l'aide internationale et à l'activité des NPO.

Il n'existe pas non plus d'organe représentatif au niveau national, le plus souvent ce sont les associations elles-mêmes qui se regroupent et créent des coalitions. En effet, il existe de nombreuses fédérations de NPO, et notamment d'ONG, qui sont parfois très larges et très puissantes, et qui agissent grâce à une activité de lobbying et influent ainsi sur la vie politique américaine.

Le *National Council of Nonprofit Associations* (NCNA) est par exemple un de ces réseaux réunissant des NPO agissant aux niveaux local ou national : 20 000 membres dans 41 États et dans le *District of Columbia*. Autre exemple, *Interaction*, qui est une plate forme d'ONG du développement agissant à l'international. Avec 165 membres et des contributions atteignant les 6 milliards de dollars au total, c'est l'une des coalitions les plus connues et les plus actives au niveau politique. Les NPO se regroupent ainsi le plus souvent par objectifs, tailles et zones géographiques, pour de meilleurs résultats.

Le degré de participation est donc assez limité en théorie dans les instances officielles, peu d'organismes existent pour le favoriser, mais il est très important dans les faits. Les NPO ont trouvé par le lobbying un moyen plus discret mais peut être plus efficace de faire pencher les décisions politiques en faveur des objectifs et des causes qu'elles défendent.

4. Types de relations contractuelles entre administration et associations (subvention - délégation de service public – passation de marché public)

Le Gouvernement fédéral présente une liste très détaillée et complète de toutes les formes d'assistance dont les NPO peuvent bénéficier de l'État, au sein du Catalogue de l'Assistance Fédérale Interne ⁽¹⁾ géré par l'Administration des Services Fédéraux. Y sont énumérés :

– **Subventions de projets** (*Project Grants*) : financement de projets spécifiques pour une période précise. Ce peut être des subventions d'assistance technique, de construction, de planification, de projets expérimentaux ou des bourses d'études, d'entraînement, de recherche, de stages.

– **Paiements directs spécifiés** (*Direct Payments for Specified Use*) : assistance financière pour encourager ou subventionner une activité particulière, conditionnée par les résultats du bénéficiaire (cela n'inclut pas les passations de marché public).

– **Paiements directs non spécifiés** (*Direct Payments with Unrestricted Use*) : assistance financière procurée directement aux bénéficiaires sans restriction par rapport à la façon dont les fonds sont dépensés.

– **Prêts directs** (*Direct Loans*) : assistance financière sous forme de prêts du gouvernement fédéral, pour une période spécifique, qui doivent être remboursés avec ou sans intérêts selon les cas.

(1) « *Catalog of Federal Domestic Assistance* ».

– **Prêts garantis/assurés** (*Guaranteed/Insured Loans*) : programmes pour lesquels le gouvernement fédéral nomme un organisme prêteur pour se protéger des manquements potentiels au remboursement des prêts.

– **Assurance** (*Insurance*) : assistance financière qui assure le remboursement de pertes subies sous certaines conditions. Le gouvernement fédéral peut s’en charger directement ou sous traiter. Ce peut être payant ou non.

– **Vente, échange ou donation de propriétés ou de biens** (*Sale, Exchange, or Donation of Property and Goods*) : programmes qui soutiennent la vente, l’échange ou la donation de propriétés fédérales ou particulières, de marchandises diverses. Sont pris en compte les terrains, les bâtiments, les outils, la nourriture, les médicaments. Ne sont pas gérés dans ce cas le prêt, l’utilisation ou l’accès aux propriétés ou locaux publics fédéraux.

– **Usufruit de propriétés, locaux et équipements** (*Use of Property, Facilities, and Equipment*) : programmes qui soutiennent le prêt, l’utilisation ou l’accès aux propriétés ou locaux publics fédéraux dans les cas où le bénéficiaire de l’assistance ne demeure pas en possession de ceux-ci par la suite.

– **Services spécialisés** (*Provision of Specialized Services*) : programmes qui soutiennent les fonctionnaires qui veulent agir en faveur de communautés ou d’individus, en rendant des services plus poussés que de simples consultations, conseils, ou audits.

– **Services de conseils** (*Advisory Services and Counseling*) : programmes qui soutiennent les fonctionnaires spécialisés susceptibles d’offrir des consultations, conseils ou audits à des communautés ou individus.

– **Diffusion d’informations techniques** (*Dissemination of Technical Information*) : programmes qui soutiennent la publication et la distribution d’informations ou de données spécialisées, parfois techniques.

Beaucoup de cette aide passe par l’*USAID* pour les ONG de développement agissant à l’international. Outre l’*USAID*, ce sont les divers ministères qui offrent chacun des assistances diverses. Les plus concernés sont le Ministère de l’Éducation⁽¹⁾, le Ministère de la Santé et des Services Sociaux⁽²⁾, le Ministère de la Défense⁽³⁾ et le Ministère de l’Agriculture⁽⁴⁾. L’agence américaine environnementale (EPA⁽⁵⁾) joue également un rôle important.

Il existe des ventes organisées par l’État fédéral et réservées le plus souvent aux fonctionnaires, aux gouvernements des États fédérés et institutions locales, aux agences gouvernementales, mais aussi aux NPO.

Un Bureau des Initiatives Religieuses et Communautaires⁽⁶⁾ à la Maison Blanche a été mis en place par l’Administration Bush en 2001, suivi par l’installation

(1) *Department of Education.*

(2) *Department of Health and Human Services.*

(3) *Department of Defense.*

(4) *Department of Agriculture.*

(5) *Environmental Protection Agency.*

(6) *White House Office of Faith Based and Community Initiatives.*

de prolongements au sein de plusieurs ministères et agences gouvernementales. Le but officiel est de permettre aux NPO confessionnelles de concourir sur un pied d'égalité avec leurs homologues laïcs par rapport aux subventions et autres services procurés par l'État, et ce par diverses mesures. Il en découle que ces organisations confessionnelles sont plus ou moins avantagées par rapport aux autres dans l'obtention de subventions. De plus, une tendance à subventionner les ONG chrétiennes est nettement distinguable par rapport à des organisations musulmanes, bouddhistes, juives, ou autres.

IV. ÉVALUATION

La question du financement des NPO pose beaucoup plus de questions que celle de leur efficacité proprement dite. L'évaluation de l'efficacité est peu répandue. Tout repose souvent sur des croyances générales non vérifiées. Par exemple, l'Administration Bush a pris la décision en 2001 de favoriser les organisations confessionnelles par rapport aux laïques, principalement pour les services sociaux. La réforme a été mise en place, le Bureau des Initiatives Religieuses et Communautaires créé à la Maison Blanche, et pourtant rien ne prouve que cette affirmation sur lequel tout est basé est bien véridique. Aucune étude officielle n'a jamais été menée pour savoir si les organisations confessionnelles étaient plus efficaces que les autres, et le GAO⁽¹⁾, Bureau chargé justement du contrôle de l'action du gouvernement, précisait même que le terme d'organisation confessionnelle n'a pas été défini, ce qui rend très difficiles les analyses sur le sujet.

Ce sont les associations elles mêmes qui se chargent de l'évaluation de l'efficacité, souvent en interne, pour améliorer leurs pratiques et leurs résultats. Quand on parle d'efficacité, c'est souvent en lien avec l'efficacité des collectes de fonds et donc de la capacité d'une NPO à obtenir des dons et contributions diverses. Le magazine Forbes publie chaque année un classement des organisations charitables mettant en valeur leur capacité à lever des fonds, leur engagement dans leur activité principale et leur dépendance vis-à-vis des donateurs. L'opinion publique déplore cette fixation sur les aspects financiers des NPO et non sur leur efficacité proprement dite, en effet il est difficile de faire parler les chiffres dans ce domaine.

V. CONTRÔLES

L'IRS requiert des rapports financiers annuels de la majeure partie des organisations exonérées d'impôts. Ce sont des documents très précis et techniques, et beaucoup de NPO sont obligées de faire appel à des spécialistes pour apporter correctement les informations demandées. Cela a provoqué un essor important des avocats ou consultants spécialisés dans ce secteur.

Selon l'activité des NPO, et donc la catégorie à laquelle elles appartiennent, il peut être nécessaire de fournir d'autres documents : par exemple, les écoles privées de la Section 501 (c) (3) doivent fournir un rapport de non discrimination annuellement.

Le contrôle peut également dépendre du budget de l'association en question. Si celui-ci est inférieur à 5 000 dollars elles sont rarement enregistrées à l'IRS sous la

(1) *Government Accountability Office.*

section 501 (c) et ne subissent pas de contrôle direct. Les NPO enregistrées sous la section 501 (c) et dont le budget n'excède pas 25 000 dollars n'ont pas à fournir de rapport financier annuel détaillé.

De nombreux États fédérés demandent aux NPO enregistrées dans leur territoire de rapporter toutes les contributions, dons ou subventions dont elles ont bénéficié dans l'année. Mais généralement les États acceptent les documents remplis à l'attention de l'IRS, car leurs demandes sont identiques.

Les NPO qui ont reçu des subventions publiques fédérales doivent en plus de tout cela suivre des instructions particulières, publiées sous forme de circulaires par l'OMB ⁽¹⁾ qui déterminent dans quelles catégories classer tels ou tels coûts, ce qui a été financé par le gouvernement ou par d'autres moyens, *etc.* Elles peuvent être soumises à un audit réalisé par un tiers à la demande du ministère ou de l'agence concernée.

C'est un contrôle purement financier (voir plus haut). La DCCA, à laquelle il est souvent fait appel pour réaliser ces audits financiers, analyse les activités qui ont pu contribuer ou avoir un impact sur des coûts liés à des contrats réalisés avec le gouvernement ; elle évalue les finances, les procédures et les potentiels audits internes réalisés au sein des NPO ; elle identifie des moyens pour que les contractants puissent réduire ou éliminer certains coûts.

Il est souvent fait appel à la DCCA pour contrôler les associations. La DCCA est une agence gouvernementale indépendante créée en 1964, qui tire ses directives du Secrétaire à la Défense. Son Directeur est un civil nommé par le Secrétaire à la Défense. L'agence possède des bureaux déconcentrés dans tous les États-Unis, et réalise des audits principalement pour le Département de la Défense, mais également pour d'autres entités gouvernementales.

Ainsi, l'agence contrôle les organisations qui contractent avec l'État, et parmi elles les NPO qui reçoivent des subventions et sont partenaires de certains programmes. Les Départements et agences gouvernementales concernées font des demandes d'audit à la DCCA qui réalisera une étude suivant les standards et procédures de l'Institut Américain des Comptables Agrémentés ⁽²⁾, qui sont obligatoires.

Les ministères ou agences font également souvent appel à des consultants indépendants ou à des contrôles réalisés par leur propre personnel. Généralement, ce sont les NPO elles-mêmes qui mettent en place des contrôles internes ou qui font appel à des entreprises privées, souvent dans un but de transparence financière qui permet une certaine légitimité et reconnaissance par rapport au grand public, dont proviennent beaucoup de leur ressources (surtout pour les NPO de la section 501 (c) (3)).

Par exemple, à l'USAID, il existe un inspecteur général qui surveille l'intégrité et la transparence de l'agence au travers d'audits, d'inspections, d'enquêtes et d'expertises, même s'il sous traite une partie de son travail à des agences d'audit.

(1) *Office of Management and Budget.*

(2) *American Institute of Certified Public Accountants.*

Le Bureau de l'Inspecteur Général (OIG)⁽¹⁾ réalise des partenariats avec la DCAA pour faire un audit des contractants américains et avec des consultants au niveau fédéré pour faire un audit des organisations établies aux États-Unis bénéficiaires de subventions de l'USAID. Pour ce qui est des ONG établies à l'étranger, l'OIG a recours à des cabinets d'audits locaux ou aux institutions d'audit officielles des pays où elles conduisent des opérations⁽²⁾. En 2007 l'agence a rassemblé 547 rapports d'audit, dont 207 ont été réalisées par le personnel de l'OIG et 340 par des consultants indépendants.

(1) *Office of Inspector General (OIG).*

(2) *Supreme Audit Institutions (SAI).*

ANNEXE 7

BIBLIOGRAPHIE

Liste non exhaustive des rapports et autres publications récentes sur le thème des associations

Publications du Conseil national de la vie associative (CNVA) :

« Transparence financière », 2001

« Les associations et la construction de l'union européenne », 2002

« Les conséquences des activités économiques des associations », 2003

« Avis relatif aux agréments associatifs », 2006

« Avis relatif au projet de guide d'utilisation des notions de subvention publique, de commande publique et de service public », 2007

« Bilan de la vie associative 2004-2007 », Documentation Française, 2007

Études récentes de la CPCA :

« L'économie sociale des associations », avril 2007

« L'accompagnement pour les associations », avril 2008

« Les relations associations – État dans l'Europe des 27 », mai 2008

« Les financements publics des associations : une nouvelle donne, de nouveaux besoins », juillet 2008

« Des associations en général, vers une éthique sociétale », rapport de Jean-Pierre Decool, député du Nord au Premier ministre, mai 2005

« Pour un partenariat renouvelé entre l'État et les associations », rapport de Jean-Louis Langlais à Madame la Ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, juin 2008

« La qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique », rapport de la Cour des comptes, octobre 2007

« Les associations de loi 1901, cent ans après », rapport public du Conseil d'État, 2000

« Les associations reconnues d'utilité publique », étude du Conseil d'État, 2000

« Associations régies par la loi de 1901 », rapport de la Mission du Cnis, 1998

Europe :

« Pour un statut de l'association européenne », rapport du Conseil économique et social, 2008

« Quel cadre juridique européen pour les services sociaux d'intérêt général », rapport du Conseil économique et social, avril 2008

Récentes réformes en Allemagne et en Grande-Bretagne :

« *Privat action, public benefit. A review of Charities and the Wider Not-For-Profit Sector* », rapport du *Strategy Unit Cabinet-Office*, Londres, 2002

« *Zukunft des Burgerschaftlichen Engagements* », rapport de la Commission d'étude ad hoc nommée par le Bundestag, mai 2002

Financement privé :

« La marque associative » – CerPhi, Gregor Paris I – décembre 2007

« La générosité des Français ? » – CerPhi, novembre 2007

« Le guide de la liberté associative dans le monde » – Michel Doucin (2007)

« Les chiffres-clés de la vie associative 2007 » publiés par le Ministère de la Santé, de la Jeunesse, des Sports et de la Vie Associative (mai 2008)

« Étude de l'Observatoire de la Fondation de France auprès des 15/35 ans » (février 2007)

« Le regard des Français sur les associations et leur financement : étude – Deloitte/ In extenso », décembre 2006

« La place des associations dans la société » – CerPhi, décembre 2006

« La France associative en mouvement » – CerPhi, octobre 2006

« Trajectoires associatives: enquête sur les facteurs de fragilité des associations » – Cabinet Deloitte / Laboratoire Matisse au CNRS, 1^{er} trimestre 2006

« Donner aux organismes caritatifs: est-ce seulement une question de niveau de vie? » Étude INSEE, mai 2008)

« Étude de la Fondation de France sur les avantages fiscaux liés aux dons dans 4 pays européens » (avril 2007)

« Les dons des particuliers et le mécénat en direction des associations » – Viviane Tchernonog, Laboratoire Matisse, CNRS (novembre 2006)

« Mécénat et développement durable au sein des entreprises : synergie ou concurrence ? » – Observatoire de la Fondation de France (novembre 2007)

Rapports parlementaires :

Rapport d'information déposé [...] en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 11 février 2004 sur les ONG françaises, Michel Destot, Roland Blum, Assemblée nationale. Commission des affaires étrangères (2005)

Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires culturelles sur le bénévolat dans le secteur associatif, M. Bernard Murat, Sénateur, octobre 2005

ANNEXE 8

LISTE DES SIGLES UTILISÉS

ACF	Action contre la faim
ACSÉ	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
ADDES	Association pour le développement de la documentation sur l'économie sociale
ADEMA	Association pour le développement du management associatif
ADF	Assemblée des départements de France
AFM	Association française contre les myopathies
AISBL	Association internationale sans but lucratif
ANESM	Agence nationale d'évaluation sociale et médico-sociale
APNE	Associations de protection de la nature et de l'environnement
ARC	Association pour la recherche sur le cancer
ARF	Associations des régions de France
ASBL	Association sans but lucratif
ATDQM	ATD quart-monde
CADECS	Coordination des associations de développement économique, culturel et social
CAE	contrat d'accompagnement à l'emploi
CAV	contrat d'avenir
CCFD	Comité catholique contre la faim et pour le développement
CDVA	Conseil du développement de la vie associative
CCOMCEN	Comité de coordination des œuvres mutualistes et coopératives de l'éducation nationale
CEDAG	Comité européen des associations d'intérêt général
CELSIG	Comité européen de liaison sur les services d'intérêt général
CerPhi	Centre d'étude et de recherche sur la philanthropie
CES	Conseil économique et social
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CICOS	Centre d'information et de communication sociale
CISS	Comité interassociatif sur la santé
CJCE	Cour de justice des communautés européennes

CLEPEAHA	Comité de liaison et d'action des parents des parents d'enfants et d'adultes atteints de handicaps associés
CLONG-Volontariat	Comité de liaison des organisations non gouvernementales de volontariat
CMU	Couverture maladie universelle
CNAJEP	Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire
CNAR Culture	Centre national d'appui et de ressources culture
CNESMS	Conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale
CNIS	Conseil national de l'information statistique
CNOSF	Comité national olympique et sportif français
CNCC	Compagnie nationale des commissaires aux comptes
CNC	Conseil national de la comptabilité
CNVA	Conseil national de la vie associative
COFAC	Coordination des fédérations et associations de culture et communication
COP	convention d'objectifs pluriannuelle
CPCA	Conférence permanente des coordinations associatives
Coordination SUD	Coordination Solidarité Urgence Développement
CRF	Croix-rouge française
CSES	Conseil supérieur de l'économie sociale
DCC	Délégation catholique pour la coopération
DDVA	Délégué départemental à la vie associative
DGAS	Direction générale de l'action sociale
DGCP	Direction générale de la comptabilité publique
DIES	Délégation interministérielle à l'économie sociale
DIIESES	Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation et à l'économie sociale
DIV	Délégation interministérielle à la ville et au développement urbain
DVAEF	Direction de la vie associative, de l'emploi et des formations
EPCC	Établissement public de coopération culturelle
ERP	Établissement recevant du public
FAPIL	Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement
FEGAPEI	Fédération nationale des associations de parents et amis employeurs et gestionnaires d'établissements et services pour personnes handicapées mentales

FFBA	Fédération Française du bénévolat et de la vie associative
FFSAM	Fédération française des sociétés d'amis des musées
FNARS	Fédération nationale des associations de réinsertion sociale
FNASSEM	Fédération nationale des associations de sauvegarde des sites et ensembles monumentaux
FONJEP	Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire
GENEPI	Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées
GIP	Groupe d'intérêt public
GRSP	Groupement régionaux de santé publics
IDEAS	Institut de développement de l'éthique et de l'action pour la solidarité
IFA	Institut français des administrateurs
IGA	Inspection générale de l'administration
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INSEE	Institut national des statistiques et des études économiques
ISBL	Institut sans buts lucratifs
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MEEDAT	Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire
MINEFI	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
ONG	Organisation non gouvernementale
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RUP	Reconnu d'utilité publique
SCIC	Société coopérative d'intérêt collectif
SCOP	Société coopérative de production
SA	Société anonyme
SARL	Société à responsabilité limitée
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales
SSIG	Services sociaux d'intérêt général
UNAF	Union nationale des associations familiales
UNAPEI	Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis
UFISC	Union fédérale d'intervention des structures culturelles
UNAT	Union nationale des associations de tourisme
UNIOPSS	Union nationale interfédérale des organismes privés sanitaires et sociaux