

DES ASSOCIATIONS, EN GENERAL...
VERS UNE ETHIQUE SOCIETALE

Rapport de Jean-Pierre DECOOL, Député du Nord
Au Premier Ministre

Mission parlementaire auprès de Jean-François LAMOUR,
Ministre de la Jeunesse, des Sports et de la Vie Associative

Mai 2005

Le Premier Ministre

Paris, le 15 NOV. 2004

18 42 / 04 / SG

lhu

Monsieur le député,

Le secteur associatif est aujourd'hui constitué d'un million d'associations, qui regroupent vingt-et-un millions d'adhérents, font appel à douze millions de bénévoles et emploient plus d'un million et demi de salariés. Il apporte une contribution irremplaçable à la richesse de la vie sociale de notre pays.

Pour autant, le fait associatif recouvre des réalités très différentes, aussi bien en ce qui concerne le domaine d'intervention des associations, la nature de leurs activités, leur taille et les moyens financiers dont elles disposent, que le type d'engagement de leurs membres.

A cet égard, il apparaît souhaitable qu'une place particulière soit faite aux associations qui, sans disposer de la reconnaissance d'utilité publique, ont concrètement choisi d'œuvrer pour l'intérêt général.

Connaissant l'intérêt que vous portez à ces questions, j'ai décidé de vous confier une mission consistant, après avoir identifié les grands secteurs dans lesquels interviennent ces associations ainsi que les principales formes de leurs interventions, à rechercher les modes de relations avec les pouvoirs publics qui permettraient de mieux soutenir leur action et de la rendre plus efficace.

Je souhaiterais que vous examiniez en particulier la façon dont certaines de ces associations pourraient se voir déléguer des missions de service public et que vous réfléchissiez aux prérogatives qui pourraient être reconnues aux associations délégataires. A cet égard, vous pourrez notamment apprécier l'intérêt qu'il y aurait à s'inspirer de l'organisation des activités sportives, qui permet d'associer des fédérations habilitées à l'exécution d'un service public administratif.

Monsieur Jean-Pierre DECOOL

Député du Nord

Assemblée nationale

Casier de la Poste

75355 PARIS 07 SP


Il conviendra enfin de prendre en compte le cadre européen, et notamment le projet de directive cadre sur les services d'intérêt général.

Pour vous permettre d'accomplir cette mission, un décret de ce jour, pris sur le fondement de l'article L.O. 144 du code électoral, vous nomme parlementaire en mission auprès du ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative. Vous pourrez vous appuyer sur l'ensemble des administrations compétentes et consulter l'ensemble des organismes publics concernés.

Vous voudrez bien me remettre votre rapport dans un délai de six mois à compter de ce jour.

Veillez recevoir, Monsieur le député, mes meilleures salutations.

avec confiance -



Jean-Pierre RAFFARIN

INTRODUCTION

La loi de 1901 a traversé le XXème siècle et connaît encore aujourd'hui un succès qu'on ne peut nier comme en témoigne le nombre d'associations qui se créent chaque année. La vie associative assure une cohésion sociale et territoriale, elle touche toutes les catégories socioprofessionnelles, toutes les tranches d'âge de la population et l'ensemble du territoire. La vitalité du secteur associatif, compte tenu de son poids économique et de l'engagement des nombreux bénévoles, impose que les pouvoirs publics prennent conscience de la nécessité de maintenir et de conforter ces structures dans le fonctionnement de notre démocratie et de notre société.

L'association est, avant tout, un engagement humain. Mais cet engagement constitue également l'un des premiers actes du citoyen, acteur de la cité, qui va accepter de s'organiser collectivement afin de mener une action commune. L'association participe à la vie de la cité. Elle est un creuset de la démocratie faisant l'interface entre le citoyen et le politique.

Premières traductions de l'organisation collective au sein de la société, les associations peuvent être créées aussi bien pour la défense d'intérêts purement privés que dans un objectif d'intérêt général, dépassant les intérêts particuliers. C'est cette deuxième structure qu'il convient de mettre en lumière.

Le nombre croissant de créations d'associations est source de richesse mais également de complexités. Relations avec les pouvoirs publics (reconnaissance d'utilité publique, agréments...), interférences dans le secteur commercial, positionnement communautaire, financements publics et ressources privées, dérives, maintien du bénévolat....autant de difficultés qu'il importe de mettre en évidence et dont nous ferons un état des lieux dans notre première partie.

D'ores et déjà, la question associative a fait l'objet d'une attention particulière : dans le domaine de l'emploi et de la simplification par la mise en place du chèque emploi associatif, dans le domaine fiscal par les taux de déduction des dons des personnes privées et les incitations au mécénat des entreprises. En outre, des réflexions sont en cours, notamment sur le volontariat associatif et le bénévolat. La vie associative, en pleine expansion et d'une grande diversité, recèle, cependant, de nombreuses dérives. Les associations, apportant une plus value sociétale, doivent être reconnues. Les dispositifs existant n'apportant peut-être pas les effets souhaités, il convient de redonner toute leur place à ces associations intervenant dans la sphère sociale, commune, générale...ou sociétale.

1^{ère} PARTIE :

UN SECTEUR ASSOCIATIF FRANÇAIS EN PLEINE EXPANSION MAIS EN MAL DE RECONNAISSANCE

Chapitre premier : Un monde associatif en pleine expansion

I. Qu'est ce qu'une association en France aujourd'hui ?

A. La loi de 1901 ou la création d'un statut d'usage souple et simple

En France, l'organisation juridique de la grande majorité des associations est régie par la loi du 1^{er} juillet 1901.

1. De l'élaboration de la loi de 1901 au centenaire de sa commémoration

Les sociétés successives ont toujours montré une grande prudence vis à vis de tout ce qui est corps privés ou organismes associatifs. De Rome à l'ancien régime il y a une longue tradition de suspicion vis à vis de tout ce que les citoyens pourraient organiser indépendamment du pouvoir légal.

Absente de la Déclaration de 1789, la liberté d'association se manifestera, dès 1791, au travers des Clubs politiques. Dans le code civil de Napoléon l'association est réprimée ; elle n'apparaît pas dans le code pénal. La règle veut que dès que plus de 20 personnes se rassemblent, le groupe n'a aucune existence légale sans autorisation préalable du Préfet. Tout groupe organisé est suspect. Au XIX^{ème} siècle la liberté d'association est reconnue dans la Constitution en 1848. Elle disparaît deux ans plus tard.

L'histoire de l'association est donc celle d'une « *longue conquête d'un droit nouveau* ». Il faut attendre les grandes lois de liberté de la III^{ème} République pour que la notion d'association soit consacrée par la loi de juillet 1901, devenue, à côté de la loi sur la liberté de la presse ou la loi sur la liberté de culte, une loi fondatrice de la démocratie française. Sa nature originale en fait toute sa modernité : un contrat unissant volontairement et librement des personnes autour d'un projet commun.

« *Substituer à l'égoïsme individuel la loi féconde de la fraternité* »

Waldeck-Rousseau

Acte éminemment républicain, ce texte a été porté par Pierre Waldeck-Rousseau, très attaché aux valeurs de la République. Si son œuvre a connu un immense succès par la suite, il aura fallu trente-cinq projets successifs avant que celui-ci parvienne à faire adopter sa loi alors qu'il est Président du Conseil. Comme parlementaire et ministre, il multiplie les initiatives en faveur de la liberté d'association et, dès 1882, il dépose un projet de loi dans ce sens. Il réitère, en 1883, dans la continuité des lois de juin et juillet 1881, sur la liberté de la presse, par une loi sur les associations. Il prend part au débat pour faire voter la loi sur la liberté des syndicats professionnels adoptée le 21 mars 1884 avant qu'il n'obtienne, en 1901, le vote de la loi du 1^{er} juillet. La liberté d'association est désormais acquise.

L'adoption de ce texte de loi se fait dans une France divisée par l'affaire Dreyfus et où sévit un courant d'anti-cléricalisme après une violente bataille qui aura duré dix-neuf ans. Ce texte républicain, rassembleur, entend combattre ceux dont on estime qu'ils menacent la République, notamment les congrégations religieuses. Le Titre III de la loi soumet « *la reconnaissance légale* » des congrégations à un « *avis conforme du Conseil d'Etat* » et les oblige à dresser « *chaque année le compte financier de l'année écoulée et l'état inventorié de leurs biens, meubles et immeubles* ». La presse se déchaîne et les caricatures du Président du Conseil, Pierre Waldeck-Rousseau fleurissent dans les journaux conservateurs : il est représenté en Satan alors que le Pape Léon XIII recommande les congrégations comme « *nécessaires à la liberté catholique* ». La loi de 1901 est annonciatrice d'une autre loi aujourd'hui centenaire : la loi du 9 décembre 1905, concernant la séparation des églises et de l'Etat.

Cent années après la promulgation de la loi du 1^{er} juillet 1901, le succès ne s'est pas démenti. Une Mission interministérielle pour la Célébration du centenaire de la loi 1901, présidée par Jean-Michel BELORGEY, a montré la vitalité du tissu associatif. Dans toute la France, les associations se sont mobilisées pour commémorer l'association synonyme, pour les citoyens interrogés à cette occasion, de « *liberté, solidarité, partage, intérêt général* ».

Aujourd'hui, le monde associatif occupe la totalité de l'espace social, comme l'affirme Edith ARNOULT-BRILL, Présidente du Conseil National de la Vie Associative, pour qui « *la loi 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. La capacité juridique de l'association

Selon, l'article 1^{er} de la loi de 1901, l'association est « *la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leur connaissance ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices* ». Cette disposition traduit le principe selon lequel une association peut se former librement sans aucune formalité administrative adéquate. Cependant, il convient de distinguer l'association dépourvue de personnalité juridique de celle qui, au contraire, pourra effectuer des actes juridiques de portée plus ou moins limitée.

L'association de fait est l'association de personnes pour laquelle aucun acte de publicité n'a été effectué. De fait, la personnalité juridique de l'association est nulle.

L'association déclarée acquiert, elle, la personnalité juridique. Elle peut ainsi ester en justice, recevoir des dons manuels, acquérir à titre onéreux, posséder et administrer les cotisations de ses membres, le local destiné à l'administration de l'association et à la réunion de ses membres, les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement de l'objet qu'elle s'assigne¹. La déclaration se fait auprès de la Préfecture ou de la Sous-préfecture de son siège par une publication des données principales au Journal Officiel : dénomination, but de l'association, statut et noms des membres de l'association chargés de l'administration ou de la direction. Toute modification de ces données entraîne une publication dans les mêmes formes.

Les associations reconnues d'utilité publique jouissent d'une pleine capacité juridique. L'article 11 précise qu'une association reconnue d'utilité publique peut posséder des immeubles et des valeurs mobilières, recevoir des dons et des legs. La reconnaissance d'utilité publique est accordée par décret du Premier Ministre sur le rapport du Ministre de l'Intérieur et après avis du Conseil d'Etat².

¹ Article 6 de la loi de 1901

² Cette procédure sera développée ultérieurement

Parallèlement à cette reconnaissance d'utilité publique, on peut citer les associations cultuelles régies par la loi du 9 décembre 1905³ et les associations de bienfaisance et d'assistance. Ces associations, comme les associations reconnues d'utilité publique, sont habilitées à recevoir des libéralités (donations et legs). C'est la loi de 1933 reprise par la loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat qui a créé les associations déclarées ayant pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique ou médicale. Elles doivent avoir obtenu l'agrément du Préfet du département de leur siège pour bénéficier de cette capacité juridique à recevoir des libéralités. Cet agrément est soumis à certaines conditions et n'est attribué que pour une durée de 5 ans.

Il faut également ajouter les unions d'associations familiales prévues dans la loi de 1942 et insérées dans la Code des Familles et de l'Action Sociale.

Il est également nécessaire de prendre en compte les associations agréées. Les agréments s'obtiennent auprès des ministères compétents dans le domaine d'activité considéré de l'association. Ces agréments attribuent aux associations certains avantages supplémentaires qui sont, généralement, d'ordre financier.

B. Naissance et disparition d'une association

1. Comment créer une association en France ?

Deux personnes peuvent librement former une association sans autorisation préalable ni déclaration en préfecture. Cette liberté impose toutefois que l'objet de l'association ne soit pas contraire aux lois, aux bonnes mœurs et ne porte pas atteinte à l'intégrité du territoire. Il suffit, pour pouvoir bénéficier de la capacité juridique, que ces personnes déclarent leur association en Préfecture. Ces dispositions sont applicables sur l'ensemble du territoire français. Seule la région de l'Alsace-Moselle est soumise au droit local dont les modalités de création d'une association diffèrent de la loi de 1901.

³ Selon les articles 18 et 19 de la loi de 1905 sur la séparation de l'Eglise et de l'Etat, les associations formées pour subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice public d'un culte devront être constituées conformément aux articles 5 et suivants du titre 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1901. La circulaire du 31 août 1906 a précisé que l'objet des associations cultuelles comprend tout ce qui concerne l'achat, la location ou l'entretien des édifices du culte, le logement et la retraite des ministres du culte, le recrutement de ces derniers par l'entretien des séminaires, les frais des cérémonies liées au culte. La difficulté provient de l'absence de définition du culte et de son exercice. Le risque est donc que les sectes utilisent ce créneau pour ainsi bénéficier des avantages fiscaux liés aux associations cultuelles. Il appartient donc à l'administration et au juge administratif de contrôler de manière rigoureuse l'objet de l'association demanderesse.

Les associations en Alsace-Moselle⁴ :

Le système alsacien-mosellan est régi par le code civil local (articles 21 à 79) entré en vigueur le 1^{er} janvier 1900 et conservé par la loi civile du 1^{er} juin 1924. Ce droit local des associations a été modernisé par la loi du 1^{er} août 2003 sur le mécénat, les associations et les fondations. Toutes les associations ayant leur siège en Alsace-Moselle sont impérativement soumises à la législation locale concernant leur création et leur fonctionnement. En revanche, le droit général continue à s'appliquer en ce qui concerne les relations de travail, la comptabilité et la fiscalité des associations.

Le Code civil local régit deux variétés d'associations. L'association non-inscrite est dotée de statuts organisant son fonctionnement et dispose d'une existence juridique tout en n'ayant pas de personnalité morale. Le contenu des statuts n'est pas déterminé par la loi. Les statuts peuvent donc être extrêmement souples. L'association inscrite est soumise, quant à elle, à des conditions de fond, de forme et de procédure.

La création d'une association inscrite suppose un minimum de sept membres fondateurs et l'élaboration de statuts contenant un socle de clauses imposées par la législation locale. Outre les statuts, la constitution de l'association suppose l'obtention d'une inscription au registre des associations tenu par le tribunal d'instance du lieu du siège social. Cette publication intervient à la suite d'un double contrôle. Le premier, judiciaire, effectué par le juge d'instance. Le second, administratif, exercé par le Préfet.

Le contrôle judiciaire porte sur trois points : les pièces accompagnant l'inscription, les clauses figurant obligatoirement dans les statuts, la conformité des statuts aux règles impératives du droit civil et du droit pénal. Le contrôle administratif porte sur l'objet de l'association. Si l'objet est contraire aux lois pénales ou s'il porte atteinte à l'intégrité du territoire et à la forme républicaine du Gouvernement, le Préfet peut s'opposer à l'inscription de l'association.

L'inscription confère à l'association la personnalité morale et une capacité juridique supérieure à celle des associations régies par la loi de 1901 et reconnues d'utilité publique, dans la mesure où, les associations relevant du droit local ne sont pas astreintes au respect de la règle de la spécialité de l'objet statutaire.

On estime qu'il existe aujourd'hui environ 19 000 associations inscrites et vivantes en Alsace-Moselle.

⁴ Contribution d'Eric SANDER, Secrétaire Général de l'Institut du Droit local alsacien-mosellan

2. le nombre d'associations

Le monde associatif français souffre d'une incertitude quant au nombre exact d'associations véritablement actives. Cette incertitude provient de l'absence d'obligation de déclaration de « mort » de l'association.

a. les estimations

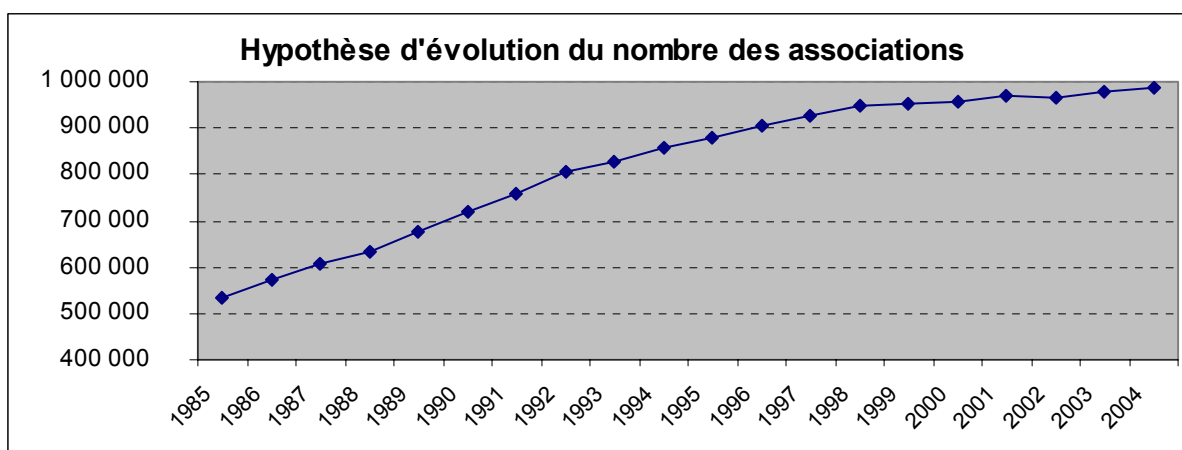
« *Personne ne sait en France combien il existe d'associations vivantes* ». Cette phrase illustre parfaitement les imprécisions entourant la vie associative française aujourd'hui. 900 000, 1 000 000, 1 650 000, 1 900 000 associations ; tels sont les chiffres avancés par les acteurs du monde associatif. Pourquoi de telles variations ? La raison est simple : il n'existe aucun indicateur précis du nombre d'associations effectivement « mortes ».

Depuis plusieurs années, des études sont réalisées par des universitaires, des chercheurs ou des organismes indépendants témoignant de la vitalité du secteur. La plus récente est celle effectuée par le Cerphi, publiée en novembre 2004, et sur laquelle nous nous appuyons dans les développements suivants⁵. Cette étude a soumis l'hypothèse que la France dépassait à l'heure actuelle le cap du million d'associations en activité. Pour avancer cette hypothèse, quatre dimensions sont prises en compte.

- L'estimation à partir de la durée de vie des associations :

Une association peut vivre depuis plusieurs siècles mais aussi peut être tout à fait éphémère et ne durer que quelques semaines en fonction de son objet. Viviane TCHERNONOG a montré que la survie des associations à 10 ans était de l'ordre de 50%. L'étude du Cerphi considère donc que la moitié des associations créées entre 1994 et 2003 sont encore vivantes aujourd'hui autrement dit 330 000 associations sont toujours en activité. En outre, les enquêtes menées en 1990 et 1999 ont montré que près du tiers des associations observées avaient été créées dans les dix années écoulées. Ainsi, les 330 000 associations survivantes représenteraient un tiers environ de l'effectif. Nous parvenons donc à un nombre de 1 million d'associations. Le graphique ci-dessous représente la courbe du total associatif jusqu'à ce million.

⁵ *Evolutions de la France associative – état des lieux* par Jacques MALET, Centre d'Etude et de Recherche sur la Philanthropie, novembre 2004



Sources : Services du Journal officiel et travaux de Viviane Tchernonog

- L'estimation à partir du nombre d'associations sportives

La plupart des associations sportives sont affiliées à une fédération sportive reconnue par le ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie Associative ou agréées. Par ce repérage administratif, il est facile de connaître le nombre d'associations sportives. L'étude du Cerphi a relevé un total de clubs sportifs dépassant légèrement le seuil des 200 000. Or, si on considère que le secteur du sport représente 20% du total des associations vivantes, on obtient le nombre de 1 million d'associations.

- L'estimation à partir du nombre des associations employeurs

Les diverses études réalisées⁶ montrent que la proportion des associations disposant d'au moins un salarié était à peu près constante autour de 16,5%. L'étude du Cerphi a donc pris en compte le total des associations employeurs inscrites au répertoire Sirene tenu par les services de l'Insee pour parvenir à un nombre de 168 000 associations disposant d'au moins un salarié (pointage réalisé à la fin du mois d'août 2004). On atteint également le cap d'un million d'associations. Bien entendu il faut tenir compte de l'évolution des caractéristiques des associations employeurs (nombre de salariés, influence des politiques publiques en faveur de l'emploi).

⁶ Celles, entre autres, d'Edith ARCHAMBAULT et Viviane TCHERNONOG

Tranche d'effectifs salariés	Nombre arrondi d'associations	Nombre de salariés estimé
1 à 2 salariés	93 000	114 000
3 à 5 salariés	26 500	101 000
6 à 9 salariés	16 000	117 000
10 à 19 salariés	14 800	200 000
20 à 49 salariés	12 000	378 000
50 à 99 salariés	4 000	270 000
100 à 199 salariés	1 250	174 000
200 salariés et plus	450	189 000
Total	168 000	1 543 000

Sources : répertoire SIRENE au 31 août 2004 – Données traitées par le Cerphi.

% d'associations par catégorie

	1990	1999	2004
1 à 2 salariés	44,8	53,4	55,3
3 à 9 salariés	33,2	24,6	25,3
10 à 49 salariés	17,3	17,7	16,0
50 et plus	4,7	4,2	3,4
Total	100,0	100,0	100,0

Sources : Viviane Tchernonog et Cerphi

- L'estimation à partir des enquêtes des services du ministère de l'Intérieur

A l'occasion du centenaire de la loi de 1901, le ministère de l'Intérieur a réalisé une enquête auprès des préfetures, de manière à faire une estimation des associations vivantes, par rapport aux fichiers généraux des associations. Ces fichiers sont tenus dans chaque département. L'enquête a révélé qu'ils contenaient 1 900 000 associations créées depuis la loi de 1901. La plupart des préfetures ont estimé que plus de la moitié des associations inscrites étaient vivantes. On parvient donc également au cap du million d'associations.

Malgré les imprécisions quant au nombre exact d'associations existantes, en France, on ne peut nier la vitalité de ce secteur : entre le 1^{er} septembre 2003 et le 31 août 2007, plus de 70000 associations nouvelles ont été créées. Un tel engouement pour le monde associatif oblige à baliser cet espace de liberté pour éviter des abus dans l'utilisation de la loi de 1901.

b. Motifs de cette connaissance imprécise des associations en France

Les associations n'ont aucune obligation de déclarer leur mort. Libres à elles de se dissoudre volontairement ou de continuer à exister sans avoir aucune vie associative réelle. Cette carence de la législation pose non seulement des problèmes quant à la connaissance du monde associatif mais engendre également des dérives dont nous verrons ultérieurement les traductions.

En Alsace-Moselle, le registre des associations inscrites est fiable et à jour. En effet, le tribunal d'instance peut radier, soit d'office, soit saisi par tout intéressé, une association ayant cessé toute activité et ne possédant plus de direction depuis plus de cinq ans. Cette disposition est issue de l'article 17 de la loi du 1^{er} août 2003 dont les décrets d'application sont en cours de rédaction : « les associations ayant fait l'objet d'un retrait de capacité juridique ou d'une dissolution sont radiées du registre des associations par le tribunal d'instance. Il en est de même des associations pour lesquelles le tribunal d'instance constate qu'elles ont cessé toute activité et ne possèdent plus de direction depuis plus de cinq ans ». Ce dispositif permettra d'avoir une connaissance exacte du nombre d'associations vivantes et actives en Alsace-Moselle.

II. La densité du tissu associatif : domaines d'activité et secteurs territoriaux d'intervention

A. Les domaines d'intervention des associations

1. Les classements officiels

Les publications du Journal Officiel permettent de classer les associations dans quinze rubriques : anciens combattants, animaux, communication, culte, culturel, défense, économie, enseignement, environnement, loisirs, politique, santé, social, sports, techniques et recherche. Certaines associations peuvent être classées dans une ou plusieurs de ces thématiques. Il convient également d'ajouter une rubrique « divers ».

Au niveau local, les préfetures et sous-préfetures classent les objets des associations autour des thèmes suivants : éducation, culture, domaine social, sport, arts, loisirs et défense d'intérêts communs.

2. Les domaines d'activité prédominants

Lorsqu'on recoupe les diverses études sur le secteur associatif en ce qui concerne l'emploi, le recours au bénévolat, les budgets et les sources de financement, on peut relever quatre domaines d'activité prédominants : le secteur sanitaire et social, le secteur éducatif, le secteur culturel et le secteur sportif.

Le secteur associatif emploie 1,6 million de salariés répartis comme suit : 380 000 équivalent temps plein dans le secteur sanitaire et social, 167 000 équivalent temps plein dans le secteur éducatif, 85 000 équivalent temps plein dans les secteurs culturel et sportif. Les budgets sont très variables selon la taille des associations : 2/3 des associations ont des budgets annuels inférieurs à 7500 euros, et seules 5% de celles-ci, soit environ 4000 disposent de budgets supérieurs à 150 000 euros. Parmi ces associations, au budget très élevé, on retrouve de nombreuses associations du secteur sanitaire et social qui ont, pour la plupart d'entre elles, un budget supérieur à 200 000 euros. Les financements publics constituent leur principale source de financement et tiennent une place différente selon la taille des associations. Ils sont particulièrement importants dans les associations employeurs : secteur sanitaire et social, secteur de l'éducation et secteur de la culture.⁷

Il est également intéressant de noter que la plupart des créations d'associations concernent trois grands secteurs : la culture (21,2%), le secteur social (15,9%) et celui des sports (13,3%). S'agissant de l'activité bénévole, l'étude de l'Insee, publiée dans la revue « Economie et Statistique », estime que les secteurs du sport, de la culture et des loisirs représentent à eux seuls l'équivalent de 400 000 emplois à temps plein. L'action sociale, sanitaire et humanitaire sont également des domaines d'activité dans lesquels on retrouve de nombreux bénévoles ce qui n'apparaît pas dans les secteurs éducatif, religieux et environnemental.

Si on recoupe l'ensemble de ces données, il apparaît évident que certains secteurs sont prépondérants. Les associations gravitant dans ces domaines remplissent des missions d'intérêt général ou se déclarent d'intérêt général. Il convient dès lors de cadrer cette situation.

Les associations du secteur sanitaire et social

La forme associative est très largement utilisée par le secteur sanitaire et social en France. Ce domaine présente la caractéristique d'être très diversifié. Nous avons divisé le secteur sanitaire et social en diverses sous-thématiques ; pour cela nous avons pris comme fil conducteur le public auquel s'adresse l'association.

⁷ Source : site associations.gouv.fr, rubrique le poids économique et social des associations

Les associations de personnes âgées :

Parmi celles-ci, il convient de distinguer les associations gestionnaires d'établissements d'accueil, les associations de défense des intérêts des personnes âgées et retraités (Fédération Nationale des associations de retraités), les associations développant les liens intergénérationnels (association Lire et Faire Lire, Astree), les associations d'aide à domicile (Association d'aide à domicile en milieu rural)...

Les associations de personnes handicapées⁸ :

Le secteur du handicap occupe une place particulière dans le monde associatif. Rien ne peut se faire et rien ne se serait fait sans les associations. Les associations sont source d'impulsion ; elles sont présentes à la fois dans les dispositifs institutionnels et sur le terrain. Historiquement, le monde associatif du handicap a joué un rôle clé dans l'avènement des politiques publiques en direction des personnes handicapées⁹. En effet, dans la plupart des situations, ce sont les parents d'enfants handicapés qui sont à l'origine de la création d'une association afin d'interpeller les pouvoirs publics sur tel ou tel problème particulier. On peut donc dire que dans ce secteur le monde associatif a pris de plus en plus d'ampleur et s'est vu confier des missions d'intérêt général.

Au vu de l'évolution des découvertes scientifiques et de nouveaux diagnostics, le monde associatif s'est émietté en fonction des divers types de handicap. Cette explosion est préjudiciable au secteur associatif. D'une part, il devient en effet plus difficile pour les pouvoirs publics d'engager des partenariats avec les différentes associations défendant un handicap bien précis ce qui pose un problème de « lisibilité ». D'autre part, ces associations regroupent, de plus en plus souvent, des personnes s'organisant pour défendre leurs intérêts particuliers. Enfin, les associations de personnes handicapées réunissent des représentants des personnes concernées par un handicap, les représentants des usagers des structures d'accueil, les gestionnaires des structures. Cependant, une personnes au sein d'une association peut être à la fois juge et partie : membre de l'association de handicapés, usager de la structure et membre de l'association gestionnaire.

Les personnes malades :

On retrouve, sous cette thématique, aussi bien les associations de soutien aux malades et à leur famille (Les Petits Princes, Dessine-moi un mouton), les associations de prévention que les associations d'information du grand public et de collecte de dons d'organes (Laurette Fugain)

⁸ Dans le domaine du handicap, ont été auditionnées des associations gestionnaires d'établissements d'accueil (Comité Perce-Neige), des associations défendant un handicap spécifique (CLAPEAHA, Aveugles et amblyotes, Fédérations des Chiens Guides d'Aveugles, Téléthon) et des fédérations d'associations (UNAPEI, FNATH)

⁹ Et nous l'avons encore constaté très récemment lors des débats sur la loi sur l'égalité, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées

Les personnes en situation d'exclusion sociale :

Dans ce domaine, il s'agit de lutter contre l'exclusion en développant des actions d'insertion ou de réinsertion par le travail (FNAR - Fédération Nationale des Associations de Réinsertion), le logement (FAPIL – Fédération des Associations de Promotion et d'Insertion par le Logement), l'aide d'urgence (Les Restos du Cœur), l'intégration (FIFAFE – Fédération Initiatives de Femmes Africaines de France et d'Europe).

Bien entendu, dans ce secteur, l'ensemble des associations sont investies ou se disent investies de missions d'intérêt général. En outre, nombre d'entre elles sont chargées de diriger des structures d'accueil, elles doivent donc répondre à des critères de qualité et recevoir des agréments¹⁰.

B. La structuration territoriale

Par association nationale, il faut entendre une association intervenant sur l'ensemble du territoire national mais n'ayant pas développé un réseau d'associations à l'échelle régionale ou départementale. Il s'agit, en général, d'associations de réflexion, altruiste ou philanthropique. Nous consacrerons nos développements aux associations locales et aux fédérations.

1. Les associations locales, un travail de terrain

Les associations locales développent, à l'échelle de la commune, du canton, du département ou de la région, des actions dont il est primordial d'assurer la pérennité. Leur présence sur le territoire est essentielle :

- **Elles connaissent les populations à qui elles s'adressent.** Cette relation de proximité leur permet d'instaurer un climat de confiance rendant plus efficace leur travail. Une association en direction des toxicomanes se doit d'aller sur le terrain pour être à leur écoute avant d'envisager toute aide ou assistance médicale.

¹⁰ La loi du 2 janvier 2002 sur la rénovation de l'action sociale et médico-sociale impose aux organismes intervenant dans ce domaine une démarche et une méthode de qualité. Nous reviendrons ultérieurement sur cette loi et en particulier sur les droits et devoirs imposés aux organismes à but non lucratif.

- **Elles redynamisent un territoire.** Dans les territoires ruraux, les associations assurent une connexion entre les habitants, elles les stimulent en cherchant, par exemple, à valoriser leur patrimoine et créer des manifestations touristiques. Ainsi, l'association Yserhouck, dans le Nord, a pour mission de défendre le patrimoine et l'environnement, de mettre en valeur l'aspect culturel du territoire et de donner aux populations une identité propre et reconnue.
- **Elles assurent une cohésion sociale.** Dans certains quartiers dits sensibles, ce sont les associations qui ont permis aux habitants de retrouver un environnement et une qualité de vie appréciables. C'est le cas de l'association Débarquement Jeunes qui, dans une cité de Rouen, a réuni les jeunes et développé des actions afin de les occuper et d'instaurer un dialogue avec les représentants de la force publique, les collectivités locales et les habitants.

Ces associations exercent des missions d'intérêt général. Bien entendu, toutes les associations locales ne peuvent être d'intérêt général. Sans être péjoratif à leur égard, nous considérons qu'une association de pêcheurs à la ligne est une association ludico-sportive. Il en est de même d'une association locale de randonneurs pédestres ou de joueurs de pétanque. Ces associations d'épanouissement personnel, d'animation locale ne peuvent, de ce fait, prétendre à une reconnaissance d'intérêt général. De même, une association de défense des habitants d'un quartier agit en direction d'intérêts particuliers ; ce n'est que si une association prône un projet associatif de défense de l'environnement ou du patrimoine qu'elle pourrait être considérée comme poursuivant l'intérêt général.

2. Les fédérations d'associations, quels bénéfices pour le monde associatif ?

Les fédérations d'associations, sous statut associatif pour la plupart d'entre elles, regroupent les associations agissant dans le même secteur d'activité. Les adhérents des fédérations sont les associations et non des personnes physiques. Elles sont souvent reconnues d'utilité publique. Les associations se fédèrent pour plusieurs raisons :

- **Une fédération permet de rendre l'action associative plus efficace.** Ces unions d'associations sont les interlocuteurs directs et reconnus des pouvoirs publics. Elles agissent dans des positions et stratégies pour défendre leur objectif commun. Patrick GOHET, Délégué interministériel aux personnes handicapées, estime qu'il est indispensable d'encourager, dans le secteur spécifique du handicap, les fédérations d'associations afin d'assurer une meilleure lisibilité dans les relations entre les pouvoirs publics et les associations, en particulier pour leur participation à l'élaboration des politiques publiques.

- **Une fédération permet à un domaine d'activité donné d'être reconnu.** Certains secteurs ont considéré qu'il était indispensable de se fédérer afin de trouver leur place aussi bien auprès des pouvoirs publics que dans le monde associatif lui-même et au sein des grandes structures que sont le CNVA ou la CPCA. C'est le cas notamment de la COFAC, Coordination des fédérations et associations de culture et de communication. Le secteur de la culture est mal connu des grands acteurs de la vie associative et des partenaires ministériels. Pour autant, 18% des associations aujourd'hui sont culturelles et c'est dans ce secteur que l'on enregistre le plus de créations. Il s'agit surtout d'associations composées de bénévoles et sans structures permanentes. Les objectifs de la COFAC sont donc de placer les associations de culture et de communication au cœur des débats et des projets de la société d'aujourd'hui, de faire entendre la voix des associations culturelles auprès de l'Etat et des collectivités territoriales, de représenter les associations culturelles dans les organismes de la vie associative, de promouvoir une réelle et libre vie associative culturelle qui vise à développer la participation de la société civile à la gestion de l'intérêt général¹¹.
- **Une fédération peut être d'intérêt général alors que ces associations adhérentes ne le sont pas forcément.** Par exemple, si l'association de pêcheurs à la ligne ne peut prétendre à l'intérêt général, au niveau local, il ne peut pas en être de même pour la fédération des associations de pêcheurs à la ligne dénommée Union Nationale pour la Pêche en France (UNPF) et qui est, depuis 1947, le porte parole de plus de deux millions de pêcheurs membres des associations agréées de Pêche et de Protection du Milieu Aquatique. L'UNPF est dépositaire, de par la loi, de la représentation d'une mission d'intérêt général en toute indépendance politique. Elle veille au dynamisme de la pêche associative pour permettre la pratique d'un loisir social, elle assure un rôle écologique et participe au développement économique.

Le mouvement fédératif n'est pas préjudiciable à la vie associative. Cependant, quelques réserves doivent être émises. D'une part, un fort décalage apparaît entre ces structures fédératives souvent basées à Paris qui défendent des concepts et prônent des valeurs associatives, et les associations de terrain qui sont en lien direct avec les usagers et savent exactement quels sont les problèmes à résoudre afin d'assurer une continuité de leur projet associatif. D'autre part, la fédération ne doit pas être la seule voie d'accès pour se faire entendre et se faire reconnaître. Certaines associations locales ne souhaitent pas être fédérées. Ces structures veulent garder leur liberté et leur capacité d'initiative.

¹¹ La COFAC a été, en particulier, créée pour que les associations culturelles soient représentées à la CPCA et participent de ce fait à la rédaction de la Charte de 2001 fixant les droits et devoirs de l'Etat et des associations.

III. Les dérives

Depuis la loi de 1901, les associations se sont considérablement développées. La fiscalité a été réglementée, le milieu associatif s'est professionnalisé et le secteur a été le précurseur dans de nombreux domaines. Aujourd'hui, tous s'entendent pour dire que le secteur associatif est le creuset de la démocratie. Cependant, au delà de ces caractéristiques, il ne faut pas occulter les nombreuses dérives intervenues ça et là et qui rejaillissent sur l'ensemble des associations. D'une part, une structure sous forme associative peut avoir un objet autre que non lucratif. D'autre part, la gestion financière des associations est, dans certains cas, opaque.

A. Les « associations écran »

Créer une association en France est très simple ; une simple déclaration en préfecture sans aucun contrôle si ce n'est que l'objet ne doit pas porter atteinte aux lois, aux bonnes mœurs et à l'intégrité du territoire. La loi de 1901 a fait ses preuves et il ne s'agit en aucun cas de revenir sur ce principe au risque d'être soumis à la censure du Conseil Constitutionnel¹². C'est pourquoi certaines structures prennent la forme associative alors que tout démontre qu'un autre statut devrait leur être applicable.

1. Les associations para administratives

L'Etat et les collectivités utilisent le statut associatif pour créer des organismes qui rempliront des missions de service public. Au lieu de passer par les règles de l'appel d'offres et des marchés publics, l'association accomplira des missions qui lui seront confiées par l'administration ou la collectivité. La simplicité de création, la quasi-inexistence des contrôles et les avantages liés au statut de la loi de 1901 expliquent cette utilisation parfois excessive. En outre, se pose la question des salariés de ces structures qui devraient avoir le statut d'agent de l'Etat ou d'une collectivité. Enfin, un article de l'Express¹³ faisant état des 100 associations les plus subventionnées et rendant public le rapport fourni par l'association les Contribuables Associés, démontre que les associations recevant le plus de financement public sont les organismes para administratifs intervenant pour le compte de l'Etat.

¹² Décision n°71-44 DC du 16 juillet 1971 du Conseil Constitutionnel considérant la liberté d'association comme l'un des « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » et censurant une disposition législative instaurant un contrôle préalable par l'autorité judiciaire de la conformité de l'association à la loi

¹³ L'Express, 15 mai 2003, *Qui touche le plus de subventions ?*

Quelques exemples :

L'AFPA, Association Nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes, intervient sur l'ensemble des questions d'orientation professionnelle, de formation professionnelle, de validation des acquis professionnels et de conseil en matière de ressources humaines. Elle est implantée sur l'ensemble du territoire : 22 directions régionales, 265 sites de formation et 206 services d'orientation.

L'AFPA est considérée comme un acteur majeur du service public de l'emploi concluant des contrats de progrès avec l'Etat et signant des contrats de partenariat avec l'ANPE. Son budget est principalement financé par l'Etat et elle emploie jusqu'à 11 500 salariés. En 2002, l'AFPA a reçu la part la plus importante de subvention mais elle a également subi les remontrances de la Cour des Comptes qui notait que certains de ses dysfonctionnements étaient dus à « des facteurs culturels internes » et à « l'inadaptation de son statut associatif ».

On trouve également sous la forme associative des associations gérant le logement et les tickets restaurant des personnels des administrations (ALPAF et ATRAF)) qui font partie des dix premières associations les plus subventionnées. Font également partie de ce classement, l'Opéra Comique et le Festival d'Avignon ainsi que des écoles supérieures.

Le secteur associatif est précurseur dans de nombreux domaines où l'Etat était totalement absent. Les problèmes posés ne correspondaient pas à une mission d'intérêt général ou ne concernaient qu'une partie de la population. Cependant, au fil des années et de la prise de conscience par les pouvoirs publics des besoins d'intérêt général à satisfaire, l'association s'est transformée, de manière informelle, en un service public. On peut considérer qu'il s'agit d'une gestion de fait. Cependant, dans de nombreuses situations, l'association subsiste, l'Etat ou la collectivité s'accommodant de ce statut associatif. Une transformation en groupement d'intérêt public serait pourtant préférable.

2. Les « associations-entreprises »

Une association à but non lucratif ne doit pas générer de profit et doit être à gestion désintéressée. Une association est, en principe, exonérée de tout impôt sur les sociétés et de la TVA. Au fil des années et du développement de la vie associative, la limite entre une association à but non lucratif et une entreprise du secteur marchand est parfois devenue très floue. Aussi, les services fiscaux ont-ils procédé à des redressements, considérant l'association comme une entreprise déguisée.

La question de la fiscalité des associations a fait l'objet de nombreux débats, les associations pratiquant de plus en plus d'activités commerciales afin de financer leur fonctionnement et leurs actions associatives¹⁴. Tout en rappelant la non soumission des associations aux impôts commerciaux, l'instruction du 15 septembre 1998 précise que ces organismes sont soumis à ces impôts dès lors qu'ils exercent des activités lucratives¹⁵.

Cette réglementation n'empêche pas les associations-entreprises de se développer. On les repère ainsi soit parce qu'elles disposent d'un nombre important de salariés, soit parce qu'elles fournissent des prestations à leurs adhérents concurrençant le secteur privé. Ainsi, une association dispensant des conseils juridiques à ses adhérents concurrence les cabinets de conseil du secteur privé. Les cotisations et participations aux frais sont à un faible montant. De plus, les adhérents ne viennent que par opportunité et ne restent pas au sein de l'association. Il en est de même dans le domaine de l'environnement. De nombreux bureaux d'études prennent le statut associatif mais en réalité fournissent des conseils à leurs adhérents clients concurrençant ainsi le secteur privé. De telles structures para-commerciales devraient revêtir en un autre statut : celui d'une entreprise ou un statut intermédiaire.

Femmes Actives Services

Créée sous la forme associative à l'origine en 1994, cet organisme s'est par la suite transformé en coopérative. « Question statut, c'est l'association qui est d'abord mise en place, " parce que c'était un moyen très facile de construire le projet, d'avoir une assise, de recevoir plus tard des financements pour mener l'action, et puis mettre en place toute la dynamique pour créer la coopérative, idée sous-jacente au départ. » L'objectif de cet organisme : utiliser le savoir-faire des femmes immigrées et leur permettre de retrouver un emploi. Produits artisanaux, services de couture et de repassage, l'association s'est rapidement tournée vers les activités culinaires et les propositions de services de restauration et de traiteur. Agréée entreprise d'insertion, Femmes Actives permet à des femmes éloignées du marché du travail d'accéder à un emploi, d'y acquérir et d'y développer des compétences professionnelles, Femmes Actives Services conjugue activités économiques et projet social mais dans une forme autre que le statut associatif.

Femmes Actives Services souhaite désormais se transformer en SCIC : société coopérative d'intérêt collectif afin de permettre aux salariées d'être pleinement associées.

¹⁴ On verra, supra, les différentes sources de financement des associations

¹⁵ Les modalités d'application de cette instruction seront expliquées supra.

Reste que la limite entre une association et une entreprise est parfois difficile à entrevoir. Une association offrant des repas à un prix modeste de 2 euros à des résidents immigrés concurrence-t-elle le marché ? Elle a une activité commerciale mais elle ne concurrence pas le secteur privé dans le sens où les personnes concernées ne sont pas économiquement viables. En outre, elle a nécessairement une mission d'intérêt général voire de service public.

Il convient également de noter la grande propension des sectes utilisant la forme associative pour se constituer. Leur connaissance est très difficile car leurs activités secrètes.

B. L'opacité de la gestion financière

Le financement des associations a deux origines : les subventions publiques et la générosité des Français. Comme on l'a vu précédemment, les associations ayant un budget supérieur à 150 000 euros sont peu nombreuses. Cependant, les scandales financiers éclaboussent l'ensemble du secteur.

Dans les années 1990, éclate le scandale de la gestion de l'ARC, Association pour la Recherche sur le Cancer, dont l'ampleur est mise à jour dans le rapport de la Cour des Comptes en 1996. « L'ARC disposait d'un budget de 400 millions de francs, partiellement gonflé, toutefois par une comptabilité truquée (...), le bureau de l'ARC était en pratique réduit à son président, qui prenait seul les décisions, le conseil d'administration fonctionnant comme une chambre d'enregistrement »¹⁶. Cette affaire associée à la déroute du Sidaction a eu pour conséquence une baisse des dons des personnes privées ; entre 1993 et 1996, la générosité des Français a baissé de 20%. Ainsi, la Ligue contre le Cancer a perdu près de 15% des dons entre 1995 et 1996. Aujourd'hui, la gestion de l'ARC est considérée comme exemplaire selon le récent rapport de la Cour des Comptes sur la gestion de l'association de 1998-2002. Le mandat des administrateurs est limité à douze ans. Plus de 70% des ressources vont à la recherche et une commission scientifique expertise les projets validés par la suite par le Conseil d'Administration.

De grosses sommes sont parfois données à l'occasion d'événements ponctuels (le Téléthon) ou de catastrophes naturelles. Ainsi, le tsunami en Asie a provoqué un nombre sans précédent de dons. Dans un souci de transparence, la Cour des Comptes a décidé de procéder, en 2006, à une enquête sur les sommes collectées.

¹⁶ Rapport d'information de Jacques OUDIN, Sénateur, la *politique de lutte contre le cancer*, 1998-99

En dépit des scandales, l'enquête sur la générosité privée des Français révèle que ceux-ci donnent toujours plus (1,2 milliards d'euros de dons ont été déclarés en 2002). La loi du 1^{er} août 2003 sur le mécénat, les fondations et les associations a pour objectif d'encourager ces dons. Il revient donc aux associations de multiplier les efforts de transparence (Commissaires aux comptes, déontologie associative, Comité de la Charte...) et à l'Etat d'accroître les contrôles (Cour des Comptes, inspections générales, services fiscaux). La deuxième partie de ce présent rapport mettra en lumière ce qui est déjà mis en place et formulera des propositions.

Quant aux subventions versées par l'Etat, nous avons découvert que certaines associations, que la bonne conscience collective nomme « associations en sommeil ou en léthargie », continuaient à percevoir des subventions alors même que leur dissolution par liquidation judiciaire avait été prononcée¹⁷.

Chapitre deuxième : Les dispositifs actuels de reconnaissance des associations

I. La reconnaissance d'utilité publique et les agréments

A. Le statut d'utilité publique, une reconnaissance magistrale

Comme le note le rapport du Conseil d'Etat sur les associations reconnues d'utilité publique¹⁸, ces organismes se rattachent à la forme la plus ancienne d'association puisque les établissements d'utilité publique plongent leurs racines dans le droit français ancien. Nous ne ferons pas ici un rappel historique de la méfiance de l'Etat à l'égard de ces corps, exposé par le Conseil d'Etat. Il est utile, néanmoins, de déterminer la procédure d'acquisition de la reconnaissance d'utilité publique.

¹⁷ Le site Internet Refasso a répertorié certaines associations dissoutes, liquidées ou non mais continuant à percevoir des subventions.

¹⁸ Rapport du Conseil d'Etat, les associations reconnues d'utilité publique, 2000

1. La procédure d'acquisition de la reconnaissance d'utilité publique

Les associations reconnues d'utilité publique sont désignées au titre II de la loi de 1901. L'article 10 de la loi précise la forme juridique de la reconnaissance : un décret en Conseil d'Etat. En outre, est indiquée une seule et unique condition : une période probatoire de fonctionnement d'une durée au moins égale à trois ans.

Le décret du 16 août 1901, portant application de la loi de 1901, précise les conditions à remplir et les formalités à effectuer pour toute demande de reconnaissance d'utilité publique. D'une part, et en toute logique, l'association demanderesse doit remplir les formalités imposées aux associations déclarées. D'autre part, la demande en reconnaissance d'utilité publique, signée de toutes les personnes déléguées à cet effet par l'assemblée générale, doit comprendre plusieurs pièces précisées à l'article 10 du décret¹⁹. Enfin, l'article 11 du même décret impose des statuts-types.

Cette demande est adressée au Ministre de l'Intérieur qui fait procéder à l'instruction du dossier et le transmet au Conseil d'Etat.

2. Réflexions sur la reconnaissance d'utilité publique : maintien, modernisation ou suppression ?

La procédure d'attribution ainsi que les avantages liés à la reconnaissance d'utilité publique nous amènent à plusieurs réflexions :

- Il n'y a pas de définition précise de l'utilité publique. Cependant on peut mettre en exergue certaines caractéristiques²⁰ :
 - L'action de l'association doit avoir une ampleur, un retentissement suffisant qui excède le cadre strictement local ; le domaine de son activité doit correspondre à un intérêt public ou au moins à un intérêt moral collectif éminent

¹⁹ Article 10 : il est joint à la demande : 1° Un exemplaire du Journal Officiel contenant l'extrait de la déclaration ; 2° Un exposé indiquant l'origine, le développement, le but d'intérêt public de l'œuvre ; 3° les statuts de l'association en double exemplaire ; 4° la liste de ses établissements avec indication de leur siège ; 5° la liste des membres de l'association avec l'indication de leur âge, de leur nationalité, de leur profession et de leur domicile ou s'il s'agit d'une union, la liste des associations qui la composent avec l'indication de leur titre, de leur objet et de leur siège ; 6° le compte financier du dernier exercice ; 7° un état de l'actif mobilier et immobilier et du passif ; 8° un extrait de la délibération de l'assemblée générale autorisant la demande en reconnaissance d'utilité publique. Ces pièces sont certifiées sincères et véritables par les signataires de la demande.

²⁰ Source : UNOGEP

- La situation financière doit être saine
 - Le fonctionnement doit être démocratique
 - Le nombre des membres, en général d'un minimum de 200, doit être en adéquation avec les objectifs de l'association
 - L'association ne doit pas avoir avec la puissance publique des liens qui la priveraient d'une véritable autonomie de décision.
- La procédure est lourde. La reconnaissance est accordée au plus haut niveau. Le délai est long; en moyenne trois ans. En outre, toute modification impose de recourir, en vertu du principe du parallélisme des formes, à la même procédure.
 - Malgré le faible nombre d'associations reconnues d'utilité publique, leur suivi devient de plus en plus difficile. Selon Yannick BLANC, Sous-directeur à la Vie Associative et aux Affaires Intérieures, on assiste à une hétérogénéité des associations reconnues d'utilité publique en termes de secteurs d'activité. Par ailleurs, les critères d'attributions sont généraux. Enfin, il n'y a aucune définition du champ de l'utilité publique. Le suivi des associations reconnues d'utilité publique est pourtant nécessaire. En 1999, un plan comptable des associations reconnues d'utilité publique a été élaboré. Outre, le passif et l'actif, ce plan contient les sources de financement et la manière dont l'argent public est dépensé. On peut donc conclure que, depuis quelques années, l'évaluation des associations reconnues d'utilité publique a été plus poussée.

Aujourd'hui, on estime à environ 2000 associations reconnues d'utilité publique. Ce nombre est faible au regard de la totalité des associations créées chaque année et montre la perte de l'apport de la reconnaissance d'utilité publique. Malgré ce faible nombre, nous en avons rencontré de nombreuses. Nous pensons qu'il n'est pas nécessaire, en l'état actuel, de modifier la reconnaissance d'utilité publique ; elle garde encore toute son attractivité²¹.

²¹ Diverses propositions de modernisation et de valorisation de la reconnaissance d'utilité publique ont été faites par l'Institut Montaigne *Engagement Individuel et bien public, encourager la générosité privée au service de l'intérêt général*, avril 2004.

B. Les agréments, une reconnaissance sectorielle

Une association déclarée peut, et même dans certains cas, doit obtenir un agrément. Chaque ministère dispose d'un système de reconnaissance du secteur associatif intervenant dans son domaine de compétence.

1. La procédure générale d'attribution

Pour pouvoir prétendre à l'attribution d'un agrément, une association doit satisfaire aux conditions imposées par les dispositions législatives ou réglementaires spécifiquement prévues par l'agrément (ex : fonctionnement démocratique de l'association, activités en rapport avec l'agrément, fonctionnement depuis un certain nombre d'années d'exercice...).

L'association doit adresser à l'autorité habilitée à délivrer l'agrément un dossier comprenant les informations et pièces justificatives requises. La décision d'agrément intervient après une enquête permettant :

- de recueillir l'avis des autorités concernées ;
- de vérifier le respect des conditions requises

La décision est prise par l'autorité habilitée par les dispositions législatives ou réglementaires applicables à l'agrément. Il peut s'agir, par exemple, du préfet du département dans lequel l'association a son siège, du ministre, d'une commission ad hoc telle que la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques pour les associations de financement d'un parti politique. L'autorité habilitée à délivrer l'agrément a un pouvoir discrétionnaire : une décision de refus n'a pas, en principe, à être motivée sous réserve des dispositions législatives ou réglementaires. En cas de recours contre la décision, le juge administratif ne peut pas apprécier l'opportunité de la décision mais peut contrôler la légalité : excès de pouvoir, erreur de droit et erreur manifeste d'appréciation.

En cas d'irrespect des obligations ou lorsque l'association ne remplit plus les conditions requises, l'agrément peut être suspendu ou retiré. La procédure de retrait suit la règle du parallélisme des formes c'est-à-dire la procédure d'octroi. Une enquête doit donc être engagée dans le respect des droits de la défense. Le juge administratif ne peut pas apprécier l'opportunité de la décision de retraite mais il peut en contrôler la légalité et sanctionner toute erreur manifeste d'appréciation. Le retrait d'agrément est sans incidence sur l'existence juridique de l'association.

Dans certains cas, l'agrément est obligatoire. Il s'agit notamment des associations communales ou intercommunales de chasse agréées (loi du 10 juillet 1964) ou des associations agréées de pêche et de pisciculture (article 414 et 429 du Code Rural). De même, les associations de financement d'un parti politique doivent être agréées par la Commission Nationale des Comptes de campagne et des financements politiques (loi du 15 janvier 1999). Dans ces trois exemples, l'agrément est une procédure spécifiquement associative. On parle de lien exclusif qui fait de la forme associative loi 1901 une condition de l'agrément²².

2. Quelques exemples d'agréments

Il existe près de 40 agréments différents. Il est impossible de les recenser de manière exhaustive sans mettre en œuvre de puissants moyens d'investigation qui, à l'heure actuelle, n'existent pas dans les administrations²³. Nous ne présenterons, dans le tableau suivant, que trois procédures d'agrément les plus pertinentes dans le domaine associatif étudié.

²² Lamy Associations septembre 1999 n°250-6

²³ Lamy Associations septembre 1999 n°250-6

Agrément	Autorité compétente	Conditions	Avantages
Jeunesse, Education Populaire Décret n° 2002-571 du 22 avril 2002 pris pour application de l'article 8 de la loi n°2001-624 du 17 juillet 2001 relatif à l'agrément des associations de jeunesse et d'éducation populaire Circulaire n 85-16/B du 24 janvier 1985	Directeur Départemental de la Jeunesse et des Sports ou le Directeur Régional et Départemental de la Jeunesse et des Sports ayant reçu la délégation de signature du Préfet	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Faire la preuve de la qualité de son intervention dans les domaines de la jeunesse et/ou de l'éducation populaire ➤ Fonctionnement démocratique ➤ Place des salariés aux organes d'administration si ils n'y prennent pas une part déterminante ➤ Les administrateurs ne peuvent pas être rétribués pour l'exercice de leur fonction élective ➤ Faire preuve de sa capacité à préserver son autonomie vis-à-vis de ses partenaires associatifs, administratifs ou politiques ➤ Fonctionnement depuis au moins un an 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Aide financière (les associations non agréées peuvent recevoir une aide pour un montant et une durée limités) ➤ Partenaire particulier du Ministère ➤ Allègements des redevances à acquitter auprès de la SACEM ➤ Exonérations des cotisations sociales dans le cadre d'un emploi d'une personne exerçant une activité accessoire inférieure à 480h/an ➤ Exonérations des droits de mutation dans le cas de don ou de legs ➤ Possibilité de se porter partie civile
Consommation Art L 411-1 et R 411-1 du Code de la Consommation Arrêté du 21 juin 1998	Préfet pour les associations locales, départementales ou régionales dans lequel l'association a son siège après avis du procureur près la cour d'appel Pour les associations nationales, c'est un arrêté conjoint du Ministre chargé de la consommation et du garde des sceaux pris après avis du parquet près la cour d'appel	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Fonctionnement depuis au moins un an ➤ Justifier d'une activité effective et publique ➤ Avoir un nombre de cotisants individuels au moins égal à 10 000 pour les associations nationales ➤ Indépendante par rapport à toutes formes d'activités professionnelles 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Intervention en justice pour défendre les intérêts collectifs des consommateurs ➤ Représentation des consommateurs dans les instances telles que le Conseil National de la Consommation

<p>Sport (décret n°85-237 du 13 février 1985 relatif à l'agrément des groupements sportifs et des fédérations sportives, instruction n°87-155 JS du 23 septembre 1987 relatif à l'agrément des groupements sportifs)</p>	<p>Directeur Départemental de la Jeunesse et des Sports ou le Directeur Régional et Départemental de la Jeunesse et des Sports ayant reçu la délégation de signature du Préfet</p>	<p>➤Fonctionnement depuis au moins un an ➤Fonctionnement démocratique, transparence de la gestion, égal accès des femmes et des hommes aux instances dirigeantes, prise de responsabilité des jeunes adhérents mineurs ➤Etre affiliée soit à une fédération sportive agréée, soit à une fédération liée à une fédération agréée par convention approuvée par le Ministre ➤Respect des règles d'encadrement, d'hygiène et de sécurité et déclaration d'établissement d'activités physiques et sportives auprès de la Direction Départementale) ➤Respect des mesures prévues par la loi relative à la prévention et à la répression de l'usage de produits dopants</p>	<p>➤ Aide financière ➤ Participation aux instances consultatives de l'Administration des Sports ➤ Taux avantageux pour le paiement de cotisations de sécurité sociale et les redevances auprès de la SACEM ➤ Obtention de la dérogation permettant la vente ou la distribution de boissons alcoolisées</p>
---	--	--	--

C. L'attractivité de la reconnaissance d'utilité publique et des agréments

Les avantages accordés aux associations reconnues d'utilité publique et aux associations agréées sont-ils encore pertinents ? Un contrôle effectif existe-t-il véritablement ? Pourquoi certaines associations refusent-elles tout agrément ?

1. A quels avantages ces associations peuvent-elles prétendre ?

a .Avantages financiers

A l'origine, seules les associations reconnues d'utilité publique pouvaient recevoir des dons et des legs. Or désormais, cette possibilité est également reconnue aux associations reconnues d'assistance et de bienfaisance. La reconnaissance d'assistance et de bienfaisance, comme on l'a vu, s'obtient par un arrêté du Préfet tandis que la reconnaissance d'utilité publique est attribuée par décret du Premier Ministre. S'agissant de la bienfaisance, celle-ci n'a jamais été véritablement définie.

En outre, le lien entre la reconnaissance d'utilité publique et les avantages fiscaux n'est pas automatique. Dans le cadre de la fiscalité des associations, les services fiscaux du Ministère des Finances s'accordent le droit de vérifier si l'association reconnue d'utilité publique par décret en Premier Ministre, remplit les conditions nécessaires.

L'agrément permet d'obtenir des subventions ou à tout le moins de faciliter les démarches de demande des subventions. Dans le cas de l'agrément Jeunesse et Education Populaire, l'agrément ne constitue pas un droit à subvention. La loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 précise que seules les associations, fédérations ou unions d'associations agréées d'éducation populaire et de jeunesse peuvent recevoir une aide financière. Toutefois, les associations non agréées pourront recevoir une aide de 3000 euros maximum par exercice (avec deux renouvellements possibles). Cette législation incite donc les associations à se faire agréer. Dans le secteur sportif, l'association sera obligée d'être agréée pour obtenir une aide financière de l'Etat. L'article 8 de la loi du 16 juillet 1987 modifiée sur le sport prévoit « que les groupements sportifs ne peuvent bénéficier de l'aide de l'Etat qu'à la condition d'avoir été préalablement agréés ».

Cependant, nous avons pu constater que même les associations agréées avaient de grandes difficultés pour obtenir leurs subventions en temps réel. Nombreuses sont les structures qui se retrouvent dans l'obligation de licencier leurs salariés, de procéder à une liquidation judiciaire ou d'emprunter auprès de leurs banques dans l'attente d'un versement des subventions promises. Cette question fera l'objet en deuxième partie, de dispositions visant à améliorer le versement de ces subventions.

b. Une meilleure visibilité

La reconnaissance d'utilité publique est le plus haut « grade » de reconnaissance. C'est la « légion d'honneur » des associations. Dans ses rapports avec ses partenaires et donateurs, obtenir la reconnaissance d'utilité publique est un gage de crédibilité et de sérieux face au public et permet un meilleur partenariat avec l'Etat et les collectivités territoriales. Les associations continuent à demander la reconnaissance d'utilité publique et à recevoir cette reconnaissance comme une récompense et un privilège. La Confédération Nationale des Associations Familiales Catholiques a été récemment reconnue d'utilité publique (décret du Premier Ministre du 14 décembre 2004) après 100 ans d'existence. Selon le Président de la CNAFC, cette reconnaissance est la récompense des années d'effort et d'ouverture. Concrètement, le Président espère attirer plus de bénévoles et d'adhérents grâce à cette garantie de transparence que confère la reconnaissance d'utilité publique. En outre la CNAFC pourra participer à certaines commissions.

L'agrément permet aux associations d'être un intermédiaire officiel pour l'Etat. Outre le fait que l'association aura une plus grande écoute de la part de l'Etat, il ouvre le droit de participer aux organismes consultatifs de l'administration. Ainsi, vingt représentants des associations de jeunesse et d'éducation populaire agréées au plan national (et deux représentants des fédérations sportives) participent à l'Assemblée Plénière du Conseil National de l'Education Populaire et de la Jeunesse. Les associations agréées de consommation peuvent exercer devant toutes les juridictions une action civile pour des faits portant un préjudice direct ou indirect à l'initiative collective des consommateurs. L'agrément leur permet également de saisir le Conseil de la Concurrence dans les mêmes conditions de saisine que les autres organismes. Les associations agréées de protection de la nature et de l'environnement et de l'amélioration du cadre de vie ont le droit d'être consultées lors de l'élaboration d'un certain nombre de documents d'urbanisme (plans d'occupation des sols, plans de sauvegarde et de mise en valeur des secteurs sauvegardés, plans de zone d'environnement protégé).

2. Le contrôle des associations agréées

Il existe près de 40 agréments régis par plusieurs centaines de textes différents et les critères d'attribution varient selon les secteurs concernés. Il s'en crée encore actuellement. Ainsi, le projet de loi sur le volontariat associatif dispose que toute association ou fondation reconnue d'utilité publique peut être candidate à l'agrément ouvrant droit à la possibilité de conclure des contrats de volontariat. L'agrément est délivré par les services de l'Etat pour une durée déterminée (évaluation des motifs de recours au volontariat, de la nature des missions confiées au volontaire et de la capacité à assurer la prise en charge du volontaire). L'agrément doit être attribué dans le cadre de missions d'intérêt général revêtant un 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.

En principe, l'agrément est attribué pour une durée illimitée mais une association n'a pas de droit acquis à le conserver. Il peut être retiré pour non respect des conditions d'attribution, lorsque l'association ne fournit pas les documents nécessaires ou pour motifs graves²⁴. Ainsi, une association de protection de l'environnement doit fournir chaque année à l'autorité qui agréée, son rapport moral et financier. Pour les autres associations, aucune obligation de dépôt n'est imposée aux associations. Il y a donc peu de contrôles. En général une association agréée Jeunesse et Education Populaire garde son agrément durant toute son existence.

Dans le domaine sportif, le contrôle des fédérations est plus approfondi. Cela est compréhensible dans la mesure où les fédérations disposent de missions de service public (cf : supra). Ainsi, la Fédération française d'haltérophilie, musculation et disciplines associées a perdu son agrément (arrêté du 15 avril 1998) pour refus de mettre un terme à différents manquements au fonctionnement démocratique et à sa mission de service public, pour sa situation financière, pour sa non-application de son règlement anti-dopage.

²⁴ 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 : l'agrément peut être retiré en cas de faute grave.

3. Pourquoi certaines associations refusent-elles de demander un agrément ou la reconnaissance d'utilité publique ?

Il s'agit d'abord d'une question de forme. Les procédures apparaissent trop lourdes et complexes pour les associations ne disposant pas d'une équipe administrative importante, permanente et disposée à suivre l'ensemble des formalités qui durent, en général, 3 ans. Alors qu'elles manifestent leur volonté d'acquiescer cette reconnaissance officielle, ces associations préfèrent consacrer leur temps au développement de leur projet associatif et ce, au détriment, peut-être, d'une reconnaissance et d'un accès plus rapide à des aides humaines et financières.

Sur le fond, l'esprit de liberté qui préside à la loi de 1901 fait craindre certains responsables administratifs de se trouver enfermés dans un carcan administratif. A titre d'exemple, la Ligue des Droits de l'Homme, association existant depuis 1898, n'a jamais demandé la reconnaissance d'utilité publique. Pour Michel TUBIANA, son président actuel, la reconnaissance d'utilité publique conduit à une trop forte emprise des pouvoirs publics. En effet, des représentants de l'Etat doivent être associés au Conseil d'Administration, les statuts sont imposés et soumis à des contrôles.

Cela n'empêche pas ces associations de vivre et de développer leur projet associatif en obtenant parfois des subventions de l'Etat. Pourquoi ? Certaines ont été mises à l'agenda médiatique et ont acquis, par ce biais, une reconnaissance de fait. C'est le cas des associations qui se sont développées dans les quartiers en difficulté des grandes villes : Débarquement Jeunes à Rouen. Son président, Stéphane MERTIFI a utilisé ce créneau médiatique pour s'imposer aux pouvoirs publics, obtenir des soutiens. Son travail et son acharnement lui ont permis d'être reconnu par les acteurs de la vie associative par sa nomination au Conseil National de la Vie associative. D'autres structures ont pu se développer parce qu'elles ont été créées ou parrainées par une personnalité : Les Restos du Cœur créés par Coluche, l'association les Bouchons d'Amour parrainée par Jean-Marie BIGARD, l'association Laurette Fugain créée par Stéphanie FUGAIN. Ils utilisent leur notoriété au service d'une cause.

Pour Stéphane MERTIFI, si la procédure d'agrément était plus simple et apportait rapidement les solutions aux problèmes posés par l'association, celle-ci n'hésiterait pas à se lancer dans une procédure d'agrément. Stéphane MERTIFI reconnaît que l'agrément apporte une crédibilité dans les relations avec les pouvoirs publics mais la liberté a un prix. Un juste milieu doit donc être trouvé.

II. Les associations reconnues d'intérêt général au sens de la doctrine fiscale

Pour pouvoir délivrer des reçus fiscaux, une association doit remplir les conditions prévues à l'article 200 du code général des impôts. A côté des associations ou fondations reconnues d'utilité publique, des établissements d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique, publics ou privés, à but non lucratif et agréés et des associations culturelles et de bienfaisance, cet article introduit également les œuvres ou organismes d'intérêt général habilités à recevoir des dons. Que faut-il entendre par association d'intérêt général au sens de la doctrine fiscale ? Quelle est la procédure de reconnaissance de l'intérêt général ?

A. Les critères de l'intérêt général selon l'administration fiscale

Trois critères déterminent le caractère d'intérêt général de l'association.

1. La gestion désintéressée

La définition du caractère désintéressé de la gestion est régie par l'article 261-7-1 d du CGI :

- la situation des dirigeants : l'association est gérée et administrée à titre bénévole par des personnes n'ayant elles-mêmes aucun intérêt direct ou indirect dans les résultats de l'exploitation ;
- l'emploi des ressources de l'association : l'association ne procède à aucune distribution directe ou indirecte de bénéfice sous quelque forme que ce soit
- les membres de l'association ne peuvent être déclarés attributaires d'une part quelconque de l'actif sous réserve des droits de reprise des apports

Cependant, une certaine souplesse existe puisqu'il est admis qu'un dirigeant puisse recevoir une rémunération ne dépassant pas trois quarts du SMIC. Cependant, une association ne peut rémunérer plus de trois dirigeants.

2. L'absence de gestion lucrative

L'activité de l'association ne doit pas être lucrative mais deux cas de figure peuvent se présenter.

Les activités lucratives de l'association ont fait l'objet d'une sectorisation. La qualification d'intérêt général de l'association n'est pas remise en cause mais, bien entendu, pour bénéficier de l'avantage fiscal, les dons doivent être affectés directement et exclusivement au secteur non lucratif de l'organisme bénéficiaire. Il est donc nécessaire que l'association dispose d'une comptabilité distincte pour les secteurs lucratif et non lucratif.

L'association a fait le choix de ne pas sectoriser ses activités. L'ensemble de l'activité de l'association est soumis aux impôts sur les sociétés. Pour pouvoir bénéficier du droit d'émettre des reçus fiscaux, elle doit affecter les dons aux activités non lucratives. Il convient donc nécessairement d'individualiser les secteurs de l'association. Cette situation entraîne une analyse rigoureuse et au cas par cas.

3. Fonctionnement de l'association au profit d'un ensemble de personnes

Il s'agit ici des associations qualifiées d'associations ouvertes. L'association n'agit pas au profit d'un cercle restreint de personnes et ne fournit pas de contre parties tangibles à ses membres. Sont considérées comme contre parties tangibles, les avantages économiques tels que des conseils, des places gratuites, la défense des intérêts matériels et moraux des membres...

Afin de s'assurer que l'objet de l'association est réalisé pour tous, les services de l'administration fiscale apprécient les statuts de l'association. Cependant, les statuts sont, en général, rédigés de manière souple. L'administration apprécie, dès lors, le projet de l'association.

Sont donc exclues les associations exerçant une activité dont l'objet serait de servir les intérêts d'une ou plusieurs familles, de faire connaître les œuvres de quelques artistes ou les travaux de chercheurs (ex : les associations d'anciens élèves, les associations sportives utilisant les joueurs professionnels).

Outre ces trois critères, l'article 200 précise que l'association doit avoir un caractère philanthropique (ex : comité chargé de recueillir les fonds pour les victimes d'un sinistre), éducatif (ex : les associations familiales créées en vue de venir en aide aux établissements d'enseignement libre), scientifique (ex : les associations ayant pour objet des recherches médicales), social ou familial (ex : associations qui concourent à la protection de la santé publique), culturel, humanitaire, sportif (ex : associations ayant pour vocation de promouvoir la pratique du sport), concourir à la mise en valeur du patrimoine artistique, concourir à la défense de l'environnement naturel.

B. La procédure de rescrit fiscal

Les associations sans but lucratif sont passibles d'amende lorsqu'il s'avère qu'elles ont délivré à tort, même de bonne foi, des reçus fiscaux de réduction à leurs donateurs. Cette amende est prévue par l'article 87 de la loi n°97-1279 du 30 décembre 1997. Elle est égale à 25 % des sommes indûment mentionnées sur les reçus. En revanche, le contribuable de bonne foi ne voit pas sa réduction d'impôt remise en cause.

Dans un souci de sécurité juridique, la loi du 1^{er} août 2003 a mis en place une procédure de rescrit fiscal. Il appartient à l'association d'interroger l'administration fiscale pour s'assurer que les dons qu'elle reçoit ouvrent droit à réduction. Cette procédure est définie par le décret du 12 juillet 2004 relatif à l'habilitation de certains organismes à recevoir des dons et à délivrer aux donateurs des attestations ouvrant droit à réduction d'impôt et par l'instruction fiscale 13L 5 04 du 19 octobre 2004.

L'association, lorsqu'elle fait sa demande, fournit une présentation précise et complète de l'activité exercée par l'organisme ainsi que toutes les informations nécessaires pour permettre à l'administration d'apprécier si elle relève de l'article 200 du CGI. Cette demande est adressée par pli recommandé avec demande d'avis de réception et peut faire l'objet d'un dépôt contre décharge, à la direction des services fiscaux du siège de l'association. L'administration dispose d'un délai de 6 mois pour instruire la demande. Au-delà de ce délai, le silence vaut habilitation de l'organisme à percevoir des dons. Une réponse négative de l'administration doit comporter l'exposé des motifs qui la justifient.

C. Les risques d'insécurité juridique dans l'émission des reçus fiscaux

Toute association peut recevoir des dons manuels dès lors qu'elle est déclarée. Seules les associations répondant à l'article 200 du CGI peuvent délivrer des reçus fiscaux à leurs donateurs. Dans ce cadre, deux solutions s'offrent à l'association :

- elle délivre directement un reçu fiscal et considère remplis les critères déterminés par l'administration fiscale ;
- elle demande à l'administration fiscale si elle remplit bien les critères définis ; en cas de non réponse dans un délai de 6 mois, elle est considérée comme organisme d'intérêt général.

Dans la première situation, le système est déclaratif. Le contrôle a posteriori de l'administration fiscale est-il efficace ? Lors de notre rencontre avec les services fiscaux, nous leur avons demandé de nous fournir des statistiques sur le nombre de contrôles effectués chaque année, le nombre d'associations sanctionnées et les changements intervenus depuis la mise en place de la procédure de rescrit fiscal. Aucune réponse ne nous est parvenue. Nous en concluons que ce contrôle est très peu effectué, voire inexistant. Toute association pourra se déclarer d'intérêt général ; cette pratique est source d'insécurité juridique pour l'association comme pour le donateur.

Dans un souci de sécurité juridique légitime, le législateur a mis en place la procédure complexe de rescrit pour la petite association qui doit faire l'ensemble des démarches pour se voir octroyer une « habilitation » à émettre des reçus fiscaux.

Cette procédure de rescrit s'apparente-elle à un agrément ? Dans un arrêt du 3 juillet 2002, le Conseil d'Etat avait jugé que le fait pour l'administration d'indiquer à une association qu'elle n'est pas en droit d'établir un reçu fiscal constituait une décision devant être annulée pour excès de pouvoir considérant qu'aucune disposition ne prévoit que les associations susceptibles de recevoir des dons fassent l'objet d'une habilitation ou d'une reconnaissance de la part de l'administration. Il semble qu'avec cette nouvelle procédure, on s'oriente vers une habilitation préalable de l'administration²⁵. Cependant, les services de l'administration de Bercy nous ont affirmé que les avantages accordés ne s'apparentaient pas à un agrément puisque effectivement c'est au particulier donateur que revient le bénéfice fiscal de cette démarche. Pourtant, pour quel motif le particulier donnerait à une association qui ne peut pas délivrer de reçu fiscal ? L'association émettrice a tout à gagner à recevoir cette « habilitation ».

²⁵ L'intitulé du décret du 12 juillet 2004 préjuge en lui-même d'une habilitation de l'administration fiscale

2^{ème} PARTIE

LES PROPOSITIONS

Quel est l'enjeu principal de ce rapport ?

Il est de reconnaître que les associations jouent un rôle de plus en plus important dans l'élaboration des politiques publiques ainsi que dans l'exécution ou la participation à des missions de service public et par conséquent qu'elles remplissent des missions d'intérêt général. Dans son rapport de 1997 sur la promotion du rôle des associations et fondations en Europe, la Commission Européenne notait que les pouvoirs publics n'ont pas, de manière générale, pleinement assumé leur responsabilité envers le secteur associatif en ne veillant pas suffisamment à mettre celui-ci dans les conditions optimales pour assurer sa mission d'intérêt général. Le même constat a été réalisé lors de nos rencontres avec les associations. Nous avons ressenti les attentes en termes de partenariat avec les pouvoirs publics, une meilleure prise en considération du travail fourni par les associations au sein de la société, une recherche de sécurité juridique et de transparence financière. Comment faire valoir ce rôle dans la société ?

Chapitre préliminaire : Permettre une meilleure connaissance du monde associatif

I. Connaître la fin d'une association

Quelles sont les obligations de formalités des associations déclarées ? Outre la déclaration en préfecture, les dispositions législatives et réglementaires ne concernent que les modifications et les changements survenus dans l'administration, la direction et les statuts de l'association. Selon l'article 3 du décret du 16 août 1901, les déclarations relatives aux modifications survenues dans l'administration ou la direction de l'association mentionnent les changements de personnes chargées de l'administration ou de la direction, les nouveaux établissements fondés, les changements d'adresse du siège social, les acquisitions ou aliénations du local et des immeubles. Les associations sont tenues de faire connaître ces modifications dans les trois mois qui suivent.

En outre, l'association doit tenir un registre spécial consignant les changements intervenus dans sa direction, les modifications apportées à ses statuts, les nouveaux établissements fondés, le changement d'adresse du siège social, l'achat et la vente des immeubles, les dates des récépissés délivrés par la préfecture ou sous-préfecture lors du dépôt des déclarations modificatives (article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 et article 6 du décret du 16 août 1901). Ce registre doit être conservé au siège social durant toute l'existence de l'association et se transmet de président à président. Il doit être tenu à la disposition des autorités administratives et judiciaires qui peuvent en faire la demande. Ce registre spécial constitue « le livret de famille de l'association »²⁶.

En cas de non tenue du registre spécial, l'association encourt plusieurs sanctions :

- une sanction administrative : suppression de l'aide financière accordée par les pouvoirs publics ou non renouvellement de l'aide²⁷
- une sanction civile : la dissolution judiciaire (article 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901)
- une sanction pénale : une amende de 1500 euros doublée en cas de récidive (article 8 de la loi du 1^{er} juillet 1901 et article 131-13 du code pénal)

Le dispositif actuel de la loi de 1901 et du décret d'application n'impose donc pas aux dirigeants des associations de déclarer la mort de leur organisme ou à tout le moins de donner des « signes de vie ». Cela engendre diverses conséquences :

- Méconnaissance du parc associatif français
- Existence d'associations sans projet associatif mais continuant à recevoir des dons ou des subventions
- Existence de nombreuses associations dites « en sommeil ou en léthargie »

Aujourd'hui, afin de connaître le flux sortant des associations créées, deux modèles se présentent.

- **Le régime de droit local alsacien-mosellan**²⁸ impose aux associations inscrites auprès du tribunal d'instance de présenter régulièrement des signes de vie de l'association : bilans annuels d'activité, procès verbaux des assemblées générales ou à la demande de tout intéressé... Dans le cas contraire, l'association est radiée du registre par le tribunal d'instance.

²⁶ Jean JOHO, *Guide pratique des associations (loi du 1^{er} juillet 1901)*, p135

²⁷ JO Assemblée Nationale, p3839, réponse ministérielle du 12 mai 1979

²⁸ Voir infra

- **Le régime des sociétés commerciales :** dès sa création, une entreprise commerciale est tenue de s'inscrire sur le registre du commerce et des sociétés tenu par le greffe du Tribunal de Commerce. L'immatriculation confère aux sociétés la personnalité morale. Le registre constitue une véritable carte d'identité des entreprises. Document légal et officiel, il atteste de l'existence juridique d'une entreprise commerciale. Il consigne toutes les décisions du tribunal de commerce et peut être fourni à toute personne souhaitant obtenir des informations. Les événements modificatifs qui surviennent au cours du développement de l'entreprise doivent obligatoirement faire l'objet d'une déclaration au Registre du Commerce. La radiation de la société du registre du commerce intervient soit après une dissolution soit suite à une liquidation judiciaire. Dans ces deux cas, des formalités sont à effectuer afin d'informer les tiers de la radiation. En outre, une société peut être mise en sommeil, cela lui permet de cesser temporairement son activité sans que cette interruption n'entraîne sa dissolution ou sa radiation du registre. Elle est limitée à deux ans et est soumise à des formalités de publicité. En outre, pendant cette période, elle doit continuer à fonctionner (assemblée générale, établissement des comptes sociaux et des résultats). La fin de la mise en sommeil impose une inscription modificative au RCS. Dans le cas contraire il peut y avoir une radiation d'office.

PROPOSITIONS :

- **Sur le modèle du droit civil local :** obligation d'insérer dans le registre spécial le compte-rendu ou à tout le moins les procès verbaux de l'assemblée générale annuelle dont les modalités de convocation et de réunion sont prévues dans les statuts ; la déclaration du registre spécial mentionnant les assemblées générales annuelles devant suivre les mêmes règles qu'en cas de changement ou de modification ; sanction civile : en cas de non présentation du registre spécial, l'autorité judiciaire pourra prononcer la dissolution. Cependant, il faut laisser un délai à l'association et ses dirigeants (le système du droit civil local prévoit que la dissolution pourra intervenir dans les 5 ans) et mettre en place un système d'avertissement ou de mise en demeure
- **Sur le modèle des sociétés commerciales :** toute association est tenue de déclarer sa dissolution auprès du bureau des associations de la Préfecture où elle a son siège social. Bien entendu, cette disposition ne pourra se faire que pour les associations créées à partir de la date de mise en œuvre de cette proposition.

Nous proposons que l'un ou l'autre de ces systèmes soit mis en œuvre à titre expérimental.

II. Adapter les mécanismes juridiques aux évolutions du monde associatif

1. Les regroupements d'associations²⁹

Dans un monde associatif en perpétuel développement, il est indispensable pour ces organismes de poursuivre leur évolution en permettant des regroupements par fusion ou apport partiel d'actif ou des réorganisations par scissions d'activités. Ces pratiques n'ont jusqu'à présent pas été empêchées par l'administration fiscale mais ne connaissent aucun cadre juridique précis. Le législateur a, pourtant, encadré juridiquement les regroupements des sociétés commerciales (article 371 de la loi n°88-17 du 5 janvier 1988) et des mutuelles (articles L11-2 et 3 du code de la mutualité).

Ces rapprochements ou scissions d'activité résultent de demandes des collectivités publiques. De même, lorsque les ressources des organismes ne leur permettent plus d'assurer la pérennité ou le maintien d'un projet associatif de qualité, les associations sont obligées d'assurer un maintien de leur activité en s'unissant. Ces pratiques interviennent dans de nombreux domaines d'intérêt général : sanitaire et social, insertion par le travail et le logement, aide à domicile, enseignement privé, logements sociaux...) Dans ce cadre, et afin d'assurer une continuité des activités, les associations s'organisent.

PROPOSITION :

Comblent le vide juridique actuel en adaptant aux associations et syndicats les dispositions applicables aux mutuelles et aux sociétés commerciales.

2. La dévolution du patrimoine des associations

Lorsqu'une association est dissoute et lorsque sa liquidation est prononcée, il est nécessaire de prévoir la dévolution de son patrimoine.

Plusieurs situations peuvent se présenter dès lors que la dissolution est volontaire, statutaire ou prononcée par décision judiciaire (dans les cas prévus à l'article 7 de la loi de 1901) :

²⁹ Propositions de l'AFTA, Association Française des Trésoriers d'Associations

- la dévolution des biens de l'association est prévue dans les statuts
- la dévolution du patrimoine suit les règles déterminées par l'assemblée générale de dissolution

Ces deux situations ne présentent aucune difficulté et sont prévues puisque encadrées juridiquement à l'article 9 de la loi de 1901.

Comme on l'a vu, la déclaration de mort d'une association n'est pas obligatoire. Dans ce cadre, il arrive que des associations ayant un patrimoine important (biens mobiliers ou immobiliers) continuent à exister et détenir ces biens alors que l'association n'est plus active.

Une fois encore, le code civil local prévoit les modalités de dévolution du patrimoine³⁰. L'article 45 opère une distinction suivant que les ayants droits sont ou non désignés par les statuts. Dans le premier cas, le patrimoine de l'association est dévolu aux ayants droits qui sont soit des personnes physiques, soit des personnes morales. En général, les personnes morales sont des associations poursuivant un but similaire. En l'absence de désignation statutaire des ayants droits, l'assemblée des membres peut attribuer le patrimoine à un établissement public ou à une fondation. Si l'assemblée des membres n'a pas dévolu les biens à une fondation ou un établissement public, le patrimoine est attribué à parts égales aux membres existant au moment de la dissolution à condition que le but statutaire soit exclusivement le service des membres³¹. Enfin, dans tous les autres cas, le patrimoine est dévolu à l'Etat considéré comme héritier légal. L'Etat doit employer les biens de l'association d'une manière conforme au but statutaire.

PROPOSITION :

Bien entendu, l'ensemble des ces dispositions ne sont pas transposables au droit général des associations. Cependant, il semblerait intéressant qu'en l'absence de dispositions statutaires, le patrimoine soit dévolu aux ayants droits désignés lors de l'assemblée générale de dissolution. En l'absence d'une assemblée générale de dissolution et sous réserve de la mise en place d'un cadre juridique de disparition des associations, le patrimoine devrait être dévolu à l'Etat. L'Etat, héritier légal, devra dès lors attribuer les biens de l'association dissoute à une association similaire.

³⁰ Associations en Alsace-Moselle – Editions du Juris Classeur 2000 fascicule 732

³¹ Il est à noter qu'en Alsace-Moselle, l'association peut avoir un but lucratif puisque le code civil n'interdit pas le partage des bénéfices entre les sociétaires. Il est donc parfaitement possible de recourir à la structure associative pour gérer un patrimoine familial ou un bien commun à un groupe de personnes dans le but de leur intérêt exclusif et du partage entre eux des avantages retirés cette gestion.

III. La mise en place d'instruments permettant une meilleure lisibilité des associations

Cela passe par la mise en place de systèmes informatiques, simples d'utilisation et ouverts à tous, permettant de retrouver une association, et de connaître son objet et son existence réelle, d'apprécier le projet associatif et de connaître les financements publics qu'elle s'est vue octroyer.

Dans le secteur marchand, ce système existe déjà, il s'agit du site Infogreffe, créé en 1986, qui permet de retrouver une entreprise. Bien entendu, ce système est performant parce que les sociétés sont obligées d'être enregistrées au greffe du tribunal de commerce qui assure le contrôle régulier de l'entreprise.

Pour le secteur associatif, on recense diverses initiatives dont l'objectif est d'élaborer un annuaire associatif :

- annuaire thématique : il existe de nombreux sites consacrés uniquement au secteur sportif, au secteur culturel...
- annuaire à l'échelle des communes, des communautés de communes, des cantons...
- annuaire des fédérations ou des coordinations d'associations : ainsi la Conférence Permanente des Coordinations Associatives (CPCA) a publié, en février 2005, la première édition de l'annuaire du mouvement associatif regroupant les coordonnées de 700 fédérations, membres des coordinations, et les coordonnées des associations régionales composant les CPCA régionales.

Cependant, ces annuaires sont élaborés parce que les associations ont souhaité apparaître et ont donné volontairement les renseignements sur leur projet associatif, leur composition et parfois même leur financement.

La démarche du site Internet Refasso.com est différente. Ce site recense près de 1 650 000 associations répertoriées, non par une inscription volontaire de l'association mais, par l'exploitation de sources légales et officielles.

La base de données Refasso est constituée à partir des déclarations parues au Journal Officiel des associations. Les informations relatives aux associations concernent les associations déclarées depuis 1974, soit près de 2 000 000 de déclarations, représentant plus de 1 650 000 associations françaises. La base de données est mise à jour quotidiennement par les publications des nouvelles déclarations au JO. Les années antérieures à 1974 sont en cours d'enregistrement à partir des archives officielles du JO afin d'obtenir rapidement une base de données exhaustive 1901-2005. Depuis le 25 mai 2002, les informations de la base de données Refasso sont croisées avec les déclarations des procédures collectives parues quotidiennement au Bulletin Officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC). A chaque parution du « jaune », la base de données s'enrichit de la liste des associations ayant reçu directement sur le plan national une subvention à quelque titre que ce soit.

Un moteur de recherche permet d'effectuer des requêtes parmi les associations identifiées en combinant plusieurs mots clés. La fiche de l'association comprend trois types d'information : les informations officielles, les informations complémentaires et les documents téléchargeables tels que les statuts.

Refasso.com est une initiative privée, créée sous la forme d'une SAS en octobre 2000, Christian BEDER, fondateur, estime que son projet pourrait être plus performant. D'une part, une disposition légale de fin de vie devrait être insérée car sur les 1 650 000 associations recensées, beaucoup n'ont plus d'existence réelle. D'autre part, l'administration détentrice des principales données sur le monde associatif refuse d'apporter son soutien alors même que ce concept n'existe pas dans l'administration. Un projet, dénommé projet Waldeck, est actuellement à l'étude³².

³² Lors de la rédaction de ce rapport, le Sénat, dans le cadre de la discussion sur le projet de loi relatif au volontariat associatif, a adopté un amendement imposant aux associations de déclarer au JO ou sur tout support électronique ou numérique les données publiques concernant le montant des subventions qui leur ont été attribuées. Cette disposition, gage de transparence, « permettra de détecter automatiquement toute anomalie de fonctionnement ».

Chapitre premier : Intérêt général, utilité sociale....ou intérêt sociétal

I. Intérêt général, utilité sociale ...un débat ancien et récurrent

A. La reconnaissance d'utilité sociale

En 1981, le Ministre André HENRY, Ministre du Temps Libre, de la Jeunesse et de la Vie Associative avait présenté un projet de loi relatif à la promotion de la vie associative qui faisait suite à la mise en place d'un groupe interministériel sur le rôle des associations et le développement de la vie associative. Cette étude comprenait cinq axes de travail : la création d'une reconnaissance d'utilité sociale déterminant la possibilité pour certaines associations de bénéficier de droits nouveaux, l'octroi à ces associations de garanties financières en liaison avec le secteur de l'économie sociale, l'amélioration de l'accès de ces associations à l'expression dans les médias, l'ouverture des droits spécifiques aux élus des associations reconnues d'utilité sociale, l'aménagement de la fiscalité des associations reconnues d'utilité sociale.

Cette loi, demandée et attendue par tous les partis politiques, n'a pas été admise au sein des grandes associations. Le concept proposé portait atteinte, selon les structures associatives, à l'esprit de liberté de la loi de 1901. En réalité, et selon André HENRY, rigueur dans la gestion et transparence financière étaient redoutées par les grandes associations et coordinations.

Ce concept a été repris entre 1996 et 1997. En effet, une réflexion a été menée, sous le Gouvernement d'Alain JUPPE. Deux groupes de travail avaient été mis en place : un sur le problème de la transparence financière et le deuxième sur l'utilité sociale des associations. Aucune conclusion n'a été émise. En revanche, cela a abouti à la rédaction de l'instruction fiscale de 1998 établissant de meilleurs rapports avec l'administration fiscale. Cette instruction fiscale faisait suite à de nombreux redressements fiscaux, douloureux et parfois incompréhensibles pour les associations. En outre, c'était la première fois que l'administration fiscale acceptait de débattre du régime fiscal des associations. La notion d'utilité sociale a été considérée comme trop vaste pour être gérée sur le plan administratif et juridique. En outre, concept philosophique, cette notion était trop subjective et difficilement cernable et évolutive en fonction des besoins de la société et de ses priorités.

Aujourd'hui, après plus de 20 ans, nous travaillons de nouveau sur une reconnaissance des associations intervenant dans la sphère publique car la terminologie « utilité sociale ou intérêt social » apparaît trop réductrice³³. Le monde associatif comme on l'a vu s'est considérablement diversifié et ouvert à d'autres secteurs.

B. La notion d'intérêt général

1. Une notion en perpétuelle évolution

Lors de l'émergence de la notion de l'intérêt général dans la pensée politique française, au cours du XVIIIème siècle, deux conceptions s'affrontent. Dans sa version utilitariste, l'intérêt général est la somme des intérêts particuliers, la référence à la sphère économique est prédominante. Dans sa version volontariste en revanche, l'intérêt général est l'expression de la volonté générale, l'Etat et la sphère publique sont prééminents. C'est cette deuxième conception qui s'est imposée dans la tradition politique française. « Il revient à la loi, expression de la volonté générale, de définir l'intérêt général, au nom duquel les services de l'Etat, sous le contrôle du juge administratif, édictent les normes réglementaires, prennent les décisions individuelles et gèrent les services publics »³⁴.

Une définition rigide de cette notion n'est pas envisageable. En effet, le concept d'intérêt général dépend des circonstances de temps, de lieu, de mœurs... Prenons l'exemple de Maurice HAURIOU qui, dans ses conclusions sous l'arrêt Astruc (CE, 7 avril 1916) estimait impensable qu'un théâtre municipal puisse correspondre à un intérêt général car « il exalte l'imagination, habitue les esprits à une vie factice et fictive et excite les passions de l'amour lesquelles sont aussi dangereuses que celles du jeu et de l'intempérance ». Aujourd'hui, un théâtre municipal est considéré comme une activité de service public répondant à la satisfaction d'un intérêt général (CE, 25 mars 1966, Ville de Royan).

³³ « Pour autant certains considèrent que la notion d'utilité sociale, en comparaison de la notion d'intérêt général, génère un double effet : satisfaction d'un besoin particulier qui aura dans un second temps une incidence sur la société dans sa globalité ; ce qui n'est pas nécessairement le cas d'une réalisation d'intérêt général » Alexandra EUILLET, *L'utilité sociale, une notion dérivée de celle d'intérêt général*, Revue de droit sanitaire et social, n°38, avril 2002

³⁴ Rapport du Conseil d'Etat, réflexions sur l'intérêt général, 1999

En outre, on assiste à une banalisation de l'utilisation de l'intérêt général. Dans la tradition administrative française, l'intérêt général est considéré comme un but du service public, élément déterminant pour le juge administratif (TC, 8 février 1873, Blanco³⁵). Pourtant, toute activité peut avoir un lien avec l'intérêt général : ainsi une boulangerie, un garagiste satisfont à un besoin d'intérêt général. *« Il faut donc au sein de l'intérêt général très largement entendu et des différents aspects qu'il revêt, isoler quel intérêt général est susceptible d'être érigé en but de service public »*³⁶. Dans le cadre de ces activités privées, l'objectif poursuivi est également la recherche du profit. Dès lors émerge la problématique des associations à but non lucratif qui satisfont un intérêt général : remplissent-elles des missions de service public ? Nous reviendrons sur ce point dans le cadre de l'étude des délégations de service public.

2. Une notion en crise

Cette crise trouve une première illustration, en 1981, dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation qui aboutit, notamment, à une perte du monopole de l'Etat, dans l'édiction des normes, par le biais des collectivités territoriales, au profit d'un transfert de compétence et de responsabilisation, des services déconcentrés. On assiste également à un développement des échanges internationaux et des firmes multinationales conduisant à l'affaiblissement des capacités de régulation étatique³⁷.

Dans son rapport public de 1999, le Conseil d'Etat a consacré sa réflexion à l'intérêt général. S'il est généralement admis que l'intérêt général, clef de voûte de la pensée politique et du système juridique français est aujourd'hui une notion contestée, le Conseil d'Etat n'estime pas, pour autant, la notion d'intérêt général démodée. Mais elle doit être reformulée : *« c'est à cette condition qu'elle pourra à la fois mieux s'adapter aux enjeux économiques et sociaux contemporains, mieux s'harmoniser avec les valeurs de la modernité et mieux répondre aux besoins nouveaux qui s'expriment »*.

Le Conseil d'Etat estime également que la crise de l'intérêt général, preuve de l'affaiblissement de l'Etat et des pouvoirs publics, est à l'aune de l'intensité de la crise des valeurs communes d'une société dans laquelle le citoyen ne se reconnaît plus. N'est-ce pas dès lors au travers de l'association que le citoyen retrouvera une identité ?

³⁵ Il s'agissait de rechercher la responsabilité de l'Etat pour un dommage causé par l'un de ses services publics. Le Tribunal des conflits a considéré pour qu'il y ait service public trois éléments étaient déterminants : l'intervention directe ou indirecte d'une personne publique, une mission dont le but est la satisfaction de l'intérêt général et l'application d'un minimum de régime exorbitant de droit commun.

³⁶ Jean-François LACHAUME, *Droit des services publics*, 3^{ème} édition

³⁷ Jacques CHEVALLIER, *Les Institutions*

3. Associations et intérêt général

Comment admettre que des corps intermédiaires tels que les associations soient pleinement parties prenantes du jeu social et politique et à l'origine de politiques publiques, en particulier dans le secteur sanitaire et social ? Quelle est leur légitimité face à la notion d'intérêt général ?³⁸

La notion d'intérêt général ne cesse d'évoluer. Aucune définition juridique précise n'est donnée. Certes, dans le domaine associatif, l'administration fiscale, en application de l'article 200 du code général des impôts, a élaboré des critères de définition. Ces critères s'inscrivent pleinement dans la conception volontariste de l'intérêt général. Pour être considérée d'intérêt général, les membres de l'association ne doivent pas agir pour ni en fonction de leurs intérêts propres (gestion désintéressée) et l'association ne doit pas fonctionner au profit d'un nombre restreint de personnes (associations fermées). Ces critères restent très restrictifs et sont appliqués de manière restrictive.

Les Associations d'anciens combattants :

L'administration fiscale considère que des dons consentis à des associations d'anciens combattants ne sont pas déductibles. Ces associations oeuvrant au profit de leurs membres ne peuvent être considérées comme présentant un intérêt général. Pourtant, elles font partie des rares structures assurant le devoir de mémoire au sein de la société. Cela passe par des réunions, manifestations et commémorations mais également par le rappel des événements historiques.

De plus, la définition est négative et n'est vue que sous l'angle du caractère lucratif de l'association. Enfin, il est anormal que ce soit l'administration fiscale seule qui reconnaisse l'intérêt général de telle ou telle association. D'autant plus que le contrôle des services fiscaux est quasi-inexistant.

La limite entre intérêts privés et intérêt général est parfois ambiguë. Prenons l'exemple des associations de protection du patrimoine.

Associations de protection et de sauvegarde des sites et monuments (FNASSEM)

Une association de défense du patrimoine va forcément intervenir dans la sphère privée. En effet, ces organismes vont participer à l'amélioration du cadre de vie des propriétaires privés dans un but de restauration et d'entretien des sites et monuments. L'avantage pour le propriétaire est évident en termes de qualité et d'augmentation du prix du patrimoine ainsi rénové.

³⁸ Philippe CALLE, *les associations, entre intérêt général et utilité sociale*, Revue Internationale de l'Economie Sociale, p 46-52

Lors de nos auditions, beaucoup d'associations se sont déclarées d'intérêt général mais sans démontrer exactement ce qu'il fallait ranger sous cette notion. Toutes les associations sont d'intérêt général mais toutes n'ont pas un rôle dans le fonctionnement de la société. De même, le Conseil d'Orientation de la Simplification Administrative (COSA), faisant part de ses observations quant aux mesures proposées en matière de sécurisation de la fiscalité, a estimé qu'il fallait proposer une définition plus claire de la notion d'intérêt général de l'article 200 du CGI et si possible étendre le champ des activités visées par l'article 200 du CGI³⁹

PROPOSITION :

La notion d'intérêt général est désuète et vague. Il serait donc opportun afin de donner une nouvelle dimension au monde associatif, de substituer à cette notion celle d'intérêt sociétal. Redonner au citoyen toute sa place au sein de la société. Lui permettre de s'exprimer et de manifester son désir de donner ou de partager des valeurs communes. Ainsi peut-on envisager le rôle de l'association dans la société.

II. La notion d'intérêt général et les perspectives communautaires

A. Les services d'intérêt général et les services économiques d'intérêt général

Dans le contexte actuel, le débat réside dans la réglementation à établir au sujet des services d'intérêt général (SIG) et des services économiques d'intérêt général (SIEG). Les Etats membres ne se sont pas encore entendus sur une définition commune des SIG et SIEG. En effet, la distinction reste difficile entre ce qui relève du secteur économique et ce qui appartient au secteur non économique. Cette question est d'une importance capitale en droit communautaire. L'identification du caractère économique d'une activité détermine l'application des règles du traité relatives à la concurrence et aux libertés d'établissement et de prestation de services.

³⁹ Compte-rendu de la réunion du COSA, 24 janvier 2005

La Commission Européenne, dans une communication du 20 septembre 2000, a donné une définition des SIG et des SIEG. Les services d'intérêt général désignent les activités de service, marchands ou non, considérées d'intérêt général par les autorités publiques et soumises pour cette raison à des obligations spécifiques de service public. Les services d'intérêt économique général, mentionnés à l'article 90 du Traité des Communautés Européennes, désignent les activités de service marchand remplissant des missions d'intérêt général, et soumises, de ce fait, par les Etats membres à des obligations spécifiques de service public. La difficulté réside dans la définition à donner aux différents termes utilisés : intérêt général, service public, activités marchandes, activités non marchandes. Les concepts ne sont pas les mêmes que l'on se situe dans les pays de culture latine, les pays anglo-saxons ou en France.

Le Conseil National de la Vie Associative a procédé à une analyse de ces concepts au sein des différents Etats membres et de la législation communautaire⁴⁰ qui a révélé une extrême diversité expliquant la prudence de la Commission Européenne. Ainsi, *« la conception du service public fait apparaître trois catégories d'Etats membres : les Etats où le concept bénéficie d'une forte valeur ajoutée, en l'occurrence la France seule, les Etats où le concept, sans être au premier plan, est pris en compte pour définir le régime juridique applicable aux activités publiques économiques (pays de culture latine) et les Etats où la notion de service public, sans être méconnue, ne paraît pas produire des effets juridiques précis »*. Dans le même esprit de comparaison et d'inquiétude, l'UNIOPSS s'est interrogée sur les *« difficultés terminologiques liées à l'émergence des services d'intérêt général et aux missions qui leur sont rattachées : les réalités que recouvre cette définition, dans les pays que regroupe l'Union européenne, sont d'une extrême diversité. Elles sont issues d'histoires et de cultures non réductibles à une identité univoque. Mais leur examen révèle, sans équivoque, des traits communs, des invariants, dans l'ordre de leurs vocations, de leurs modes d'action, de la place qu'elles tiennent, des prestations qu'elles dispensent : c'est une raison nécessaire de les considérer bien autrement que comme un fourre-tout marginal de modules disséminés et de simple appoint, avec des réponses anecdotiques »*.

Le 12 mai 2004, la Commission a adopté un livre blanc sur les SIG. Cette adoption fait suite à un arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 23 juillet 2003 (Arrêt Altmarck) et au livre vert publié par la Commission lançant une consultation auprès de l'ensemble des Etats membres afin de connaître leur position sur les SIG et les activités économiques.

⁴⁰ CNVA, Avis sur les conséquences du développement des activités économiques des associations, 14 janvier 2003

La jurisprudence communautaire précise qu'une intervention étatique compensant des prestations effectuées par des entreprises pour exécuter des obligations de service public ne constitue pas un « avantage » et donc par conséquent ne peut être qualifiée d'aide d'Etat. Sont précisées les conditions à remplir pour qu'une telle compensation échappe à la qualification d'aide :

- L'objectif de service public doit être clairement défini par la personne publique compétente.
- La méthode de calcul de la compensation doit être fixée de façon objective et transparente ; cette compensation devant être proportionnelle aux coûts générés par les charges de service public.
- Si l'entreprise n'a pas été choisie à la suite d'une procédure de mise en concurrence, le montant de la compensation doit être déterminé après une analyse des coûts.

B. La particularité des services sociaux d'intérêt général

L'éventualité d'une réglementation ou à tout le moins d'une clarification relative aux SIG et aux SIEG impose qu'une réflexion soit engagée sur les services sociaux d'intérêt général afin d'assurer une sécurité juridique des associations du secteur au regard de l'application du droit communautaire de la concurrence. Dans son livre blanc, la Commission avait estimé qu'il serait utile de développer une approche systématique afin d'identifier et de reconnaître les particularités des services sociaux et de santé d'intérêt général et de clarifier le cadre dans lequel ils fonctionnent. Les Etats membres ont donc été amenés à faire part de leurs observations. Ayant la particularité de disposer de nombreuses associations gestionnaires de services et d'équipements, la France, sous l'impulsion du Ministre de la Vie Associative, a mis en place un groupe de travail sur les questions européennes avec le secteur associatif afin d'organiser un lobbying cohérent auprès de la Commission Européenne et des Gouvernements. En novembre 2004, lors du colloque sur les questions européennes, le Ministre précisait que *« les nouvelles règles communautaires peuvent impacter de façon importante l'activité des associations. En effet, celles-ci, même si elles fournissent des prestations de services ne peuvent s'apparenter automatiquement à des entreprises marchandes. »*

L'UNIOPSS, fédérant la plupart des associations du secteur sanitaire et social, s'est très rapidement intéressée à ce dossier. Se réjouissant de l'adoption du livre Blanc sur les SIG, l'UNIOPSS a également fait part de son inquiétude quant à la proposition de directive sur les services dans le marché, communément appelée directive Bolkestein : *« l'approche préconisée est impropre et inapplicable aux services sanitaires et sociaux, qu'ils soient mis en œuvre par les associations ou par d'autres opérateurs »*. L'ensemble des structures associatives du secteur sanitaire et social ont fait part de leur opposition à ce projet de directive sur les services. Le principe du pays d'origine, la mise en place d'un guichet unique, la suppression des régimes d'autorisation sont autant de règles inquiétant profondément les structures de ce secteur. Il était demandé, d'une part, que ce secteur soit exempté de l'application de cette directive, et d'autre part, qu'un calendrier harmonisant les différentes réglementations en préparation soit posé. Il est nécessaire, en particulier, qu'une directive sectorielle sur les services sociaux d'intérêt général soit préparée.

Dans sa réponse, la Direction Générale de l'Action Sociale, présentant la position de l'Etat français, souligne la spécificité des services d'intérêt général sociaux. Décrivant les différentes formes d'organisation, la DGAS précise que les *« SIG jouent un rôle essentiel au service de la cohésion sociale et territoriale »*. L'action sociale et médico-sociale s'inscrit dans des missions d'intérêt général et d'utilité sociale précisées par la loi et dans lesquelles interviennent généralement des organismes sans but lucratif. Les activités de ces organismes ne répondent pas à des logiques de marché et lorsque tel est le cas, il s'agit de *« mécanismes régulés et cohérents »*⁴¹. En conclusion, la DGAS estime qu'une ouverture à la concurrence de ces services risque de conduire à une expansion non maîtrisée et *« permettre à des opérateurs qui n'ont pas les qualités nécessaires de revendiquer l'attribution d'un marché »*. Il est indispensable de reconnaître leurs rôle et particularité et d'assurer un contrôle de leur action.

⁴¹ La DGAS précise notamment que ces activités ne peuvent intéresser l'initiative privée et n'affecte dès lors pas la concurrence : les personnes vulnérables n'ayant pas de viabilité économique.

La Commission Européenne a récemment publié une synthèse des réflexions des Etats membres en décrivant les SSIG ainsi que les modes d'organisation et de financement. Elle note les incertitudes qui subsistent à l'échelle communautaire, en particulier s'agissant des terminologies : activités économiques, activités non économiques, service, entreprise. « *Beaucoup de contribuants estiment qu'il est difficile d'appliquer ces critères établis à la réalité complexe des services sociaux et de santé, en particulier lorsque des organisations sans but lucratif sont concernés* ». Il est intéressant de noter que la plupart des Etats membres souhaitent que soit reconnue leur compétence dans l'organisation de ces services dont « *l'importance sociale et sociétale* » impose que « *les critères de base de performance économique ne tiennent pas compte des spécificités de ces services* ». Un consensus n'est cependant pas établi sur l'application des politiques communautaires.

La création d'un statut d'intérêt sociétal, tel que nous le préconisons, devrait s'intégrer dans cette réflexion européenne en reconnaissant la particularité des associations oeuvrant pour l'intérêt général. Bien entendu, cette reconnaissance ne pourra se faire que par la mise en place d'un faisceau d'indices accepté et transposable et sur lequel nous engageons quelques pistes de propositions, synthèse de nos auditions⁴².

III. Les critères de l'intérêt sociétal

Il ne s'agit pas de donner une définition rigide d'une notion. Un faisceau d'indices ou une grille de lecture semblent être plus adéquats. Les propositions qui suivent ne sont qu'une synthèse des réflexions que nous avons eues avec nos interlocuteurs durant les auditions.

⁴² L'UNIOPSS, dans sa contribution, estime que cette reconnaissance doit s'appuyer sur « une définition co-construite entre associations et pouvoirs publics de la notion d'intérêt général et permettre une négociation au niveau européen autour de l'exemption des règles de concurrence, les associations d'intérêt général mettant en œuvre les SIG »

A. La gouvernance des associations

Le terme de gouvernance est né aux Etats-Unis dans la sphère privée et économique ; le gouvernement d'entreprise. Ce terme a été repris par les organisations mondiales et plus particulièrement les institutions financières internationales. Dans un contexte marqué par la montée des pays en développement et les échecs des programmes économiques, il est apparu nécessaire d'agir directement sur les modes d'organisations gouvernementales. La Banque Mondiale traduit la gouvernance comme « *la manière par laquelle le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays au service du développement* ». En 1991, le Président de la Banque Mondiale affirme « *qu'une gestion du secteur public efficace et transparente est un pionnier crucial de l'efficacité, à la fois des marchés et des interventions gouvernementales, et partant de là du développement économique* ». Ce terme est désormais passé dans le langage courant et implique de répondre à des exigences de transparence, de démocratie, de participation au développement de la société. Ces nécessités doivent être appliquées au fonctionnement de l'association.

- Fonctionnement démocratique : L'assemblée générale doit se réunir régulièrement et dans les conditions définies par les statuts. Cette instance doit être représentative des activités de l'association. Les membres et adhérents doivent avoir les moyens de se faire entendre.
- Transparence financière : le fonctionnement démocratique impose un regard de l'organe délibérant sur les comptes et le bilan financier de l'association. L'organisation doit donc satisfaire à une condition de transparence financière. La bonne gestion financière de l'association est une condition nécessaire pour être reconnue d'intérêt sociétal. L'association doit tenir un plan comptable mentionnant les frais de fonctionnement, les projets à financer, les subventions attribuées et les dons reçus, et établir un budget prévisionnel. Un compte de résultats annuel doit être approuvé par l'assemblée générale.

PROPOSITION :

Afin d'assurer une transparence optimale, nous pensons qu'il serait nécessaire pour l'association prétendant à l'intérêt sociétal de se doter d'un commissaire aux comptes indépendant et certifié par l'ordre professionnel. Cette condition constituerait l'un des préalables pour se voir attribuer l'intérêt sociétal.

- Le bénévolat : Pour un fonctionnement sain de l'association, il est nécessaire d'avoir recours au bénévolat. Bien entendu, on ne peut pas mettre en place des seuils et des critères quantitatifs ; tout dépend du secteur d'intervention de l'association. Il appartiendra à l'autorité qui attribuera le statut d'intérêt sociétal de juger si le recours au bénévolat est satisfaisant.

La doctrine fiscale a établi des critères pour déterminer si une association est d'intérêt général. Ces critères pourraient être repris dans les faisceaux d'indice de l'intérêt sociétal. L'association ne doit pas fonctionner au profit d'un cercle restreint de personnes. Elle a une gestion désintéressée et une activité non lucrative.

B. La qualité du service

Les critères liés à la qualité du service dépendent bien entendu du secteur d'activité dans lequel intervient l'association. Cependant, quelques principes peuvent être dégagés et permettront de donner des indices sur le caractère d'intérêt sociétal d'une association.

- L'implantation territoriale de l'association : les associations doivent être sur le terrain. Les associations de proximité connaissent la réalité et adaptent leur service en fonction des besoins des populations présentes sur un territoire donné. Elles sont les premières à évaluer les changements et l'évolution de la société. Nous avons ressenti le besoin d'une reconnaissance du travail de terrain des associations locales. Ainsi, les associations intervenant dans le domaine de l'intergénérationnel ont pris conscience des conséquences sur la société d'une augmentation de l'espérance de vie. Les risques d'une rupture entre les âges imposent de développer, de valoriser et de diffuser les actions intergénérationnelles. Ces associations agissent au plus près des populations dans les grandes villes et sur les territoires ruraux. Elles assurent inévitablement une mission d'intérêt sociétal et doivent être reconnues comme telles⁴³.
- L'adéquation du service en fonction du type d'utilisateur auquel s'adresse l'association : Il est indispensable que l'utilisateur soit placé au centre des préoccupations de l'association. Ce critère s'applique plus particulièrement au secteur sanitaire, social et médico-social. Ainsi, la loi rénovant l'action sociale et médico-sociale donne une définition de ces termes et met en place « *une évaluation continue des besoins et des attentes des membres de tous les groupes sociaux en particulier des personnes handicapées et des personnes âgées, des personnes et des familles vulnérables en situation de précarité ou de pauvreté* » (Article L 116-1

⁴³ Association Accordages et association Lire et Faire Lire

du code de l'action sociale et des familles). De nombreuses associations de ce secteur ont insisté sur le fait que ces personnes, de manière temporaire ou permanente, ne peuvent être assimilées à de simples consommateurs. Une prise en charge adaptée à leur vulnérabilité est nécessaire et doit transparaître dans les projets de l'association. Cette position justifie les arguments déjà précisés précédemment sur la spécificité des services d'intérêt général sociaux. Ainsi, la personne atteinte de troubles psychiques est incapable, momentanément ou durablement de gérer sa propre autonomie. Il revient, dans ce cadre, à l'UNAFAM (Union Nationale des Amis et Familles de Malades Mentaux) et aux associations ayant le même projet associatif (Association Perce-Neige) d'assurer des formations, d'inciter les bénévoles à remplir les tâches avec toute la souplesse nécessaire, en fonction de la variété et de l'évolution des maladies.

- Nous pouvons, en outre, reprendre certains des critères de qualité imposés par cette loi : égal accès à tous et pour tous, favoriser l'accès aux services, égalité territoriale, respect des droits fondamentaux de l'utilisateur : dignité, intégrité, respect de la vie privée et de l'intimité, sécurité.
- L'association doit respecter l'ordre public. Lors de notre rencontre avec la Mission interministérielle de lutte contre les sectes, il est apparu indispensable d'ajouter un contrôle du respect de l'ordre public dans les critères d'accès à l'intérêt sociétal. En effet, le statut associatif (association de la loi 1901 et association cultuelle) est la forme juridique majeure sous laquelle les sectes s'installent. Il est important que ces associations ne soient pas reconnues d'intérêt sociétal car elles ne peuvent remplir les critères précédemment énoncés.

Il ne nous apparaît pas nécessaire d'introduire des conditions quantitatives (nombre d'années d'existence, chiffre d'affaires, nombre de salariés...). D'une part, il ne faut pas introduire une procédure lourde s'apparentant à la reconnaissance d'utilité publique. D'autre part, la reconnaissance portant sur le projet associatif, l'association ne sera pas nouvelle et aura plus d'une année.

C. Les domaines d'intervention de l'association d'intérêt sociétal

Au Royaume-Uni, dans le projet anglais de réforme de la Charity Bill, une association aura vocation à devenir une Charity si son dossier est bon c'est-à-dire si elle prouve qu'elle contribue à un « public benefit ». Hubert PREVOST, Président d'honneur de la CPCA, traduit ce terme par « bénéfice sociétal »⁴⁴. Les charities doivent intervenir dans des domaines précis : prévention et assistance aux plus démunis et aux personnes vulnérables (personnes âgées, handicapés, orphelins...), éducation, religion, santé, culture, arts et sauvegarde du patrimoine, sport amateur, promotion des droits de l'homme prévention des conflits, protection de l'environnement et d'autres activités d'intérêt commun (ex : la protection des animaux).

Nos auditions nous ont permis de rencontrer les associations intervenant dans les domaines pour lesquels il semble évident que ces structures assurent une mission d'intérêt sociétal. On retrouve les associations du domaine social, sanitaire et social et médico-social, les associations de culture et de protection du patrimoine, les associations intervenant dans l'éducation, les associations de protection de l'environnement, les associations de protection et de défense des droits de l'homme, les associations humanitaires, les associations de protection des victimes, les associations de valorisation du tourisme, le domaine sportif⁴⁵.

⁴⁴ CPCA, rapport interne d'Hubert PREVOST, février 2005

⁴⁵ Cette liste n'est bien entendu pas exhaustive

Chapitre deuxième : Les modalités d'attribution

I. Les dispositifs juridiques existants

A. L'attribution par la seule administration

1. Les propositions du Ministre André HENRY dans le cadre de son projet de loi sur la promotion de la vie associative :

Dans ce projet, il était prévu de reconnaître l'utilité sociale de l'association « *par un acte administratif par lequel une autorité exprime son intérêt pour des activités menées par une association dans un secteur qu'elle n'a pas la volonté d'ériger en service public, mais dont elle a le souci d'assurer le caractère durable* ». La reconnaissance d'utilité sociale était attribuée par l'administration. Au niveau national, il s'agissait d'une commission composée de fonctionnaires, de magistrats et de représentants des organismes sociaux tandis qu'au niveau régional, c'était une commission composée d'élus, de représentants des services de l'Etat, de magistrats et de représentants des organismes sociaux. Le label d'utilité sociale était attribué pour une durée de 10 ans.

Cette procédure laissait une place prédominante à l'administration et n'accordait aucune voix au secteur associatif. La reconnaissance d'utilité sociale pouvait apparaître « *comme une prérogative unilatérale sans contrepartie sérieuse pour les associations* »⁴⁶.

2. Agrément, habilitation, déclaration...

L'agrément et l'habilitation sont des actes unilatéraux de l'administration tandis que la convention est un acte multilatéral. L'administration seule décide d'attribuer, de refuser ou de retirer l'agrément ou l'habilitation. L'agrément et l'habilitation sont fixés par la loi. Il semblerait que la différence entre les deux dispositifs réside dans le contrôle de l'administration. L'agrément porte sur l'activité associative tandis que l'habilitation porte sur l'ensemble de la structure. Ainsi, l'habilitation permet à l'administration d'exercer un contrôle a posteriori sur la conformité des installations ou la compétence des personnes. L'agrément, en revanche, n'interdit pas à l'association d'exercer telle ou telle activité mais facilite l'exercice de cette activité par l'octroi d'avantages financiers (subventions, exonérations fiscales) ou juridiques (capacité juridique plus large). Il faut souligner que ces différences ne se vérifient pas forcément puisque, dans certains cas, l'agrément est obligatoire pour exercer une activité.

⁴⁶ Tribune Fonda juin 1994, p 49

Le système déclaratif est utilisé dans le cadre de l'article 200 du CGI. Comme le confirme l'administration fiscale, le droit de recevoir des dons et d'émettre des reçus fiscaux n'est pas considéré comme une habilitation de l'administration ni un agrément. L'association s'octroie le droit d'émettre un reçu fiscal sans demander au préalable l'accord de l'administration. La loi du 1^{er} août 2003 a mis en place une procédure de rescrit fiscal par laquelle l'association peut demander au préalable aux services fiscaux si elle est en droit de délivrer des reçus fiscaux⁴⁷. Cette procédure a, dans son principe, pour objectif d'assurer une sécurité juridique à l'association et au donateur, cependant elle n'est pas une habilitation de l'administration puisqu'elle est facultative. En outre, l'absence de réponse de l'administration vaut validation tacite du droit d'émettre des reçus fiscaux⁴⁸.

Dans le secteur associatif, il existe déjà de nombreux agréments. En créer un autre ne serait pas un gage de simplification tel que nous le préconisons. Il nous apparaît dès lors que la solution de l'agrément ou de l'habilitation doit être écartée. Dans un but de sécurité juridique et de transparence, le système déclaratif n'est pas non plus satisfaisant.

B. La labellisation

Le label n'est pas une décision unilatérale de l'administration mais constitue une démarche volontaire d'organismes (entreprise, associations, administrations...) appartenant à un secteur particulier et désireuse d'instaurer des garanties de confiance pour le public auquel il s'adresse (clients, usagers, personnes en difficulté...). Ces organismes destinataires du label délivré par une autorité indépendante, doivent répondre à un cahier des charges et remplir certaines normes de qualité. Un label peut, par exemple, être attribué à un produit alimentaire et garantir sa provenance et le respect de certaines normes d'hygiène.

⁴⁷ Voir infra

⁴⁸ Dans le système américain, pour toute délivrance d'un reçu fiscal, l'association doit avoir obtenu un agrément : numéro fiscal donné par l'Etat. Le contrôle est donc a priori.

L'UNCPIE, Union Nationale des Centres Permanents d'Initiatives pour l'Environnement

Dans le domaine associatif, cette démarche de labellisation est effectuée par UNCPIE⁴⁹. Les CPIE sont des associations qui s'impliquent dans le développement durable des territoires, au service d'une gestion humaniste de l'environnement. Ils travaillent en partenariat avec l'ensemble des acteurs de leurs territoires, ruraux ou urbains : associations locales, collectivités, établissements publics, parcs naturels régionaux, socioprofessionnels. L'appellation CPIE est un label attribué par l'Union Nationale aux associations qui s'impliquent dans le développement durable de leurs territoires et se sont engagées dans une démarche de qualité au sein du réseau. Les associations candidates au label « Centre permanent d'initiatives pour l'environnement » doivent remplir un certain nombre de conditions évaluées par une commission. Echanges d'informations, visite de terrain, instruction d'un dossier de candidature, présentation en assemblée générale sont les principaux outils de la procédure. La procédure d'attribution dure en moyenne deux ans, de la demande à l'attribution au vote par l'assemblée générale de l'UNCPIE. Il s'agit donc bien de développer un réseau, de donner aux associations labellisées les moyens d'agir sur le terrain et de garantir à leurs partenaires une éthique associative et un savoir-faire.

II. Les exemples étrangers

Edith ARCHAMBAULT distingue quatre modèles d'association en Europe⁵⁰ :

- Le modèle rhénan (ou « corporatiste », Allemagne, Autriche, Suisse, Belgique, Pays-Bas) se caractérise par une forte professionnalisation du secteur associatif, qui compte une part importante de salariés. Les grandes organisations à but non lucratif sont quasi publiques et l'état soutient fortement la vie associative. Les associations sont souvent considérées comme des interlocuteurs de l'Etat ; elles reçoivent rarement des dons privés.

- Le modèle anglo-saxon (ou libéral, Royaume-Uni et Irlande) repose sur des organisations volontaires, dont l'existence est aussi assurée par des fonds privés. Le bénévolat est alors essentiel, et les associations sont le plus souvent complètement indépendantes de l'Etat. La culture associative est particulièrement forte.

⁴⁹ Il est à noter que l'origine des CPIE est interministérielle. C'était une commission nationale qui attribuait le label. C'est en 1982 que la gestion du label a été confiée à l'UNCPIE.

⁵⁰ Edith ARCHAMBAULT, *le secteur associatif dans les Etats membres de l'Union Européenne*

- Le modèle scandinave (ou social-démocrate, Suède, Finlande, Danemark) repose sur une culture associative récente, les associations défendant principalement l'intérêt de leurs membres ou des usagers qu'elles visent. Les versements de fonds publics sont rares, et il arrive que les associations viennent compléter les lacunes de l'Etat Providence.

- Le modèle méditerranéen (Espagne, Portugal, Italie, Grèce) repose sur un secteur associatif peu développé, dont la constitution a été retardée par les dictatures. Les dons sont faibles, les fondations peu nombreuses. L'Etat soutient en partie la vie associative.

Le Royaume-Uni et l'Allemagne ont, à la fin des années 90, engagé une réflexion sur le secteur associatif, l'engagement citoyen et la reconnaissance des associations qui remplissent des missions d'intérêt général. Cette réflexion fera particulièrement l'objet de développements ci-dessous.

A. La Charity Commission en Angleterre

Depuis le Charities Act de 1993, les *companies limited by guarantee* peuvent également acquérir un *charity status* quand elles poursuivent un but principal de bienfaisance. La *company limited by guarantee* est une forme juridique d'association poursuivant des buts non lucratifs. Les membres possèdent nominativement la compagnie mais n'ont pas le droit de se répartir les bénéfices. Il peut s'agir d'une organisation de petite taille et un cercle réduit d'adhérents compose alors le bureau. On évalue à environ 5000 les nouvelles créations par an.

Le label « *charity* » donne généralement plus facilement accès aux dons publics (label de confiance) et permet de bénéficier de traitements fiscaux plus favorables. Pour l'obtention, il faut, au préalable, vérifier que les activités et la stratégie de l'organisation le nécessitent et le permettent. Ce titre est attribué aux associations après examen de leurs dossiers par la « *Charity Commission* » qui est un département d'état, non ministériel, responsable devant le parlement. Elle assure un contrôle des comptes et des actions de l'organisation dont le budget annuel dépasse les 10 000£.

En 2001, un programme intitulé « Private Action, Public Benefit » a été lancé afin d'engager une réforme du cadre réglementaire du secteur associatif (les procédures d'enregistrement administratif, la création de nouveaux statuts, les critères d'obtention du statut de Charity, la taxation, le rôle des régions dans la promotion de ce secteur). Deux axes importants semblent ressortir de ce rapport, mais également du récent projet de loi sur « les charities » :

Afin d'améliorer l'attractivité de ce secteur, le premier axe prévoit la redéfinition du statut de charitable. La loi de 1601 ne prévoyait que quatre buts charitables : lutte contre la pauvreté, promotion de l'éducation et de la religion et les autres actions visant à favoriser le bien être de la communauté. Le projet de loi prévoit plusieurs sujets supplémentaires : la santé, la promotion sociale et communautaire, la promotion de la culture, des arts et du patrimoine, la promotion du sport amateur, la défense des droits de l'homme, la protection de l'environnement, des animaux.... Le deuxième axe traite de la réforme de la *charity commission*. Financée par les fonds publics, cette commission fait l'objet de nombreuses critiques. Son pouvoir de décider de la cohérence ou non d'une action associative peut laisser place à beaucoup de subjectivité. La commission est accusée en particulier d'entraver le développement du secteur (baisse du nombre de titres Charity depuis sa création). Les propositions du rapport ont surtout pour but d'améliorer sa transparence notamment afin d'améliorer sa lisibilité, son équité, mais également d'assouplir la procédure pour les « Small charities ». La commission doit notamment consulter le régulateur principal avant d'exempter de ses droits une organisation charitable.

La commission a donc pour objectif d'instaurer un climat de confiance vis à vis du public et des organisations charitables, de conformité, de favoriser l'utilisation efficace des ressources charitables, de prendre en compte des responsabilités. Ses fonctions principales, énoncées dans le projet de loi, sont :

- Déterminer si les établissements sont ou ne sont pas des organisations charitables
- Encourager et faciliter une meilleure administration
- Identifier une mauvaise gestion ou conduite
- Entretenir un registre précis et à jour des organisations charitables

B. Le secteur associatif en Allemagne⁵¹

On trouve en Allemagne de nombreuses formes associatives. Le Code civil distingue et régit les associations sans but lucratif et les associations économiques qui poursuivent un but lucratif. Cependant, la réglementation en matière d'association à but non lucratif relève principalement des Länders. Chaque région a ses règles, modalités et organisations propres. Une association peut ou non être enregistrée. Elle peut faire une demande de statut d'utilité publique. Ce statut dépend des buts poursuivis et de l'activité réelle de l'organisme.

C'est l'autorité fiscale seule, au niveau le plus décentralisé puisque chaque trésorerie locale est compétente, qui peut décider de l'attribution du statut d'utilité publique et du régime fiscal applicable. Des conditions générales d'attribution doivent être respectées :

- l'activité ne doit générer aucun profit pour les membres ;
- l'activité doit relever de l'utilité publique (prévention et soulagement de la pauvreté, éducation, religion, santé, culture, art et patrimoine, sport, secteur humanitaire mais aussi les secteurs de loisirs).

L'autorité fiscale doit régulièrement vérifier la conformité de l'activité de l'organisme bénéficiaire à son objet initial. Elle a le pouvoir d'annuler même rétroactivement les avantages qu'elle a préalablement concédés.

En décembre 1999, le Bundestag a réuni une commission paritaire (12 parlementaires et 12 personnalités qualifiées) baptisée « Avenir de l'engagement citoyen », chargée d'évaluer et d'établir « les stratégies et les mesures concrètes pour favoriser l'engagement volontaire, bénévole et citoyen en Allemagne ». Un rapport a été remis, en juin 2002, au Président du Bundestag, intitulé « *Les activités citoyennes et leur nécessaire promotion dans le devenir de la société civile* ». La commission recommande, en particulier, la modernisation et l'adaptation du cadre juridique, légal et réglementaire. La commission souhaite que le statut d'utilité publique soit à la fois élargi et plus clairement défini, que son attribution soit transparente et rapide et qu'une juridiction spéciale statue sur les refus d'attribution.

⁵¹ Source : Institut Montaigne *Engagement individuel et bien public* Avril 2004

III. Une instance indépendante et impartiale

PROPOSITION :

Pour garantir que l'attribution de la reconnaissance d'intérêt sociétal se fasse dans des conditions équitables et en toute transparence, nous proposons l'institution d'une instance dont la composition, les missions et la procédure d'attribution devraient être prises en décret.

A. La composition

La répartition des membres de cette instance doit se faire dans des conditions équitables. Y siégeront un représentant du Ministère des Finances, un représentant du Ministère de l'Intérieur, un représentant du Ministère de la Vie Associative, des représentants du monde associatif (qui pourraient, par exemple, être nommés par le CNVA), un représentant de la Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes et des personnalités qualifiées. Cette composition sera gage de son indépendance et de transparence ; pas de clientélisme associatif, et pas de prédominance de l'administration.

Il est important, en particulier pour les associations locales et de terrain qui ont inévitablement des missions d'intérêt général, de pouvoir solliciter cette reconnaissance au niveau décentralisé, en l'occurrence à l'échelle de la région. Ainsi, des antennes régionales composées sur le même modèle que la haute instance, constitueront les organes techniques d'aide et de préparation du dossier. La décision finale reviendra à la haute instance mais après l'avis de l'antenne régionale correspondante.

B. La procédure d'attribution

La haute instance et ses antennes régionales doivent, dans un premier temps, contrôler que l'association remplit les critères de l'intérêt sociétal, à savoir, la gouvernance (fonctionnement démocratique, transparence financière et obligation d'un commissaire aux comptes, recours au bénévolat), la qualité du service (proximité territoriale, usager au centre du projet associatif) et apprécier la plus value sociale de l'association. Si l'association remplit ce cahier des charges, elle se voit attribuer la reconnaissance d'intérêt sociétal.

Concrètement, nous proposons le schéma suivant :

- l'association dépose un dossier devant l'antenne régionale ou directement devant la haute instance si elle a une vocation nationale (ce qui pourrait être le cas pour les fédérations) ;
- si elle ne répond pas aux critères dans un délai de 30 jours, le demandeur sera invité à présenter ses observations
- en cas de non réponse de la haute instance dans un délai de deux mois après la demande complète, l'association est réputée avoir acquis la reconnaissance d'intérêt sociétal

La mise en place d'une instance indépendante et des antennes régionales présenterait l'avantage de permettre aux associations locales non fédérées d'acquérir cette reconnaissance d'intérêt sociétal. François SOULAGE, Président de l'UNAT, Union Nationale des Associations de Tourisme et de Plein Air, proposait la création d'un système sur le modèle des procédures de certification. Les Fédérations, parties prenantes de la création du cahier des charges et signataires de celui-ci, seraient chargées de sa mise en œuvre sous le contrôle d'une autorité indépendante qui veillerait, comme le fait le COFRAC, à avaliser les procédures de mise en œuvre. Par ce système, c'est à la fédération que reviendrait la décision finale d'attribuer la reconnaissance d'intérêt sociétal à ses associations adhérentes dans le secteur considéré. Le dispositif, ci-dessous exposé, n'empêcherait pas une telle procédure en interne sous réserve de respecter une éthique associative.

C. Comment articuler la reconnaissance d'intérêt sociétal avec la reconnaissance d'utilité publique et les agréments ?

1. La reconnaissance d'intérêt sociétal, première étape dans la demande d'agrément

Il ne s'agit pas, par la reconnaissance d'intérêt sociétal, de créer un nouvel agrément à côté des agréments existants, déjà trop nombreux. Au contraire, la reconnaissance d'intérêt sociétal doit être un préalable à toute demande d'agrément dans les secteurs d'activité correspondants. La reconnaissance d'intérêt sociétal est un tronc commun, un passage obligé à toutes les associations postulantes à l'intérêt général. Si elle le souhaite, l'association reconnue d'intérêt sociétal pourra, par la suite, obtenir un agrément auprès de l'instance administrative correspondante à son secteur d'intervention sous réserve de répondre aux critères de l'agrément. Cette proposition sera l'occasion d'une première étape vers l'harmonisation des agréments.

2. Reconnaissance d'intérêt sociétal et reconnaissance d'utilité publique

La reconnaissance d'utilité publique ne concerne que 2000 associations qui sont pour la plupart d'entre elles des fédérations d'associations. La reconnaissance d'intérêt sociétal, au contraire, doit s'adresser à un plus grand nombre d'associations qui ont pour ambition d'intervenir dans la société et d'être acteurs de la cohésion sociale.

En particulier la procédure d'attribution de la reconnaissance d'intérêt sociétal présente l'avantage d'être, en partie, décentralisée. Il est indispensable pour les associations locales non fédérées d'avoir accès à cette reconnaissance.

Mettre en place une reconnaissance d'intérêt sociétal permet de dégager au sein du monde associatif, les associations qui jouent un rôle dans la société et se disent dépositaires de missions d'intérêt général. C'est leur donner les moyens d'améliorer leur action associative, de garantir leur qualité et de capter la confiance du citoyen, futur bénévole ou futur adhérent, qui grâce à la vie associative, retrouvera une identité au sein de la société et partagera des valeurs communes. Bien entendu, il n'est pas question d'instaurer une hiérarchie entre les associations reconnues d'intérêt sociétal et les autres, en particulier les associations d'animation locale. Il s'agit, bien au contraire, d'enrayer le phénomène croissant des dérives dont on a pu faire le constat précédemment. Ces scandales discréditent l'ensemble du monde associatif. Au-delà des droits que l'association reconnue d'intérêt sociétal pourra se voir octroyer, l'association devra respecter certains devoirs et sera régulièrement évaluée.

Une Charte des droits et devoirs de l'Etat et des associations sur le modèle de la Charte des engagements réciproques signée entre l'Etat et les associations de la CPCA le 1^{er} juillet 2001 à l'occasion du centenaire de la loi de 1901, devrait être prise ou, à tout le moins, il faut que cette Charte soit concrètement déclinée dans chaque secteur d'activité correspondant.

Chapitre troisième : Les devoirs des associations d'intérêt sociétal

I. L'évaluation régulière des associations reconnues d'intérêt sociétal

A. Distinction entre l'objet de l'association et son projet

L'objet est spécifié dans les statuts et est immuable. Le projet associatif correspond à la mise en pratique de l'objet, il peut être différent selon les périodes et les actions concrètes choisies par l'association pour remplir son objet.

Association GENEPI

Cette association a été créée, il y a 30 ans, par des étudiants et est toujours dirigée par ces étudiants. Elle a pour objet la réinsertion des personnes incarcérées mais développe divers projets en interne : soutien scolaire et ouverture socio-culturelle (les personnes incarcérées n'ont plus aucun lien social réel et ne voient que les codétenus, leur famille et leurs avocats) ; et en externe par une information du public. En outre, il existe un turn-over des dirigeants et un renouvellement régulier des bénévoles ; cela permet au projet d'exister par lui-même.

B. Les modalités de l'évaluation

Afin d'éviter que des associations continuent à percevoir des subventions pour la réalisation de projets associatifs n'existant plus, il est nécessaire qu'elles soient régulièrement évaluées. Cette évaluation devrait être faite par des autorités décentralisées ; l'association subventionnée devant régulièrement faire part des comptes-rendus des assemblées générales. Le défaut de respect des critères de la reconnaissance d'intérêt sociétal ou la disparition du projet associatif pour lequel cette reconnaissance a été attribuée devrait être sanctionné par le retrait du statut d'intérêt sociétal ; cette sanction n'enlevant rien à l'existence de l'association. Sur ce point, il serait intéressant de responsabiliser les fédérations en proposant une procédure de mise en demeure de leurs associations adhérentes.

PROPOSITIONS :

- **une évaluation décentralisée**
- **une évaluation régulière : tous les 3 à 5 ans**
- **la responsabilisation des fédérations d'associations**

II. Une gestion financière transparente

A. Dans quelle situation une association a-t-elle l'obligation d'avoir un commissaire aux comptes ?

Ces dispositions sont réglementées aux articles L 612-1 et suivants du code de commerce. Plusieurs cas de figure se présentent :

▪ *L'association a une activité économique :*

Un commissaire aux comptes et un suppléant doivent être nommés dans les associations ayant une activité économique et dépassant à la fin de l'année civile ou à la clôture de l'exercice, deux des trois seuils suivants :

- 50 salariés
- 3 100 000 euros pour le montant hors taxes du chiffre d'affaires ou des ressources (montant des ventes de produits ou services liés à l'activité courante, montant des cotisations, subventions et produits de toute nature liés à l'activité courante)
- 1 550 000 euros pour le total du bilan (somme des montants nets des éléments d'actif)

Il appartient, dans ces hypothèses, à l'association d'établir les comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe. Les comptes annuels sont soumis à l'approbation de l'organe délibérant au plus tard dans les six mois de la clôture de l'exercice et transmis aux commissaires aux comptes un mois au moins avant la réunion au cours de laquelle ils doivent être approuvés.

▪ *L'association reçoit des subventions :*

Toute association recevant de l'Etat, des établissements publics ou des collectivités locales, des subventions dont le total est supérieur à 150 000 euros par an est obligée de désigner un commissaire aux comptes et un suppléant. Il est également fait obligation à l'association d'établir un bilan et de déposer les comptes annuels à la Préfecture du siège social de l'association.

▪ *L'association émet des valeurs mobilières :*

L'émission d'obligations par une association entraîne la nomination d'un commissaire aux comptes et d'un suppléant.

▪ *Nomination obligatoire de par la loi :*

La loi impose, dans certains cas, la présence d'au moins un commissaire aux comptes chargé de contrôler les comptes d'associations particulières :

- les fédérations sportives ;
- les associations relais : établissements d'utilité publique autorisés à recevoir des versements pour le compte d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général
- les groupements politiques

PROPOSITION :

Toute association prétendant à la reconnaissance d'intérêt sociétal devrait se munir d'un commissaire aux comptes. En conséquence, toute association souhaitant délivrer un reçu fiscal devrait, dès le premier euro de don, disposer d'un commissaire aux comptes.

B. Les mécanismes de garantie d'indépendance du commissaire aux comptes⁵²

Le commissaire aux comptes a pour mission de certifier les comptes et d'effectuer des vérifications et des informations spécifiques sur le respect de certaines dispositions légales. La démarche d'audit des comptes annuels dans les associations et fondations résulte de la mise en œuvre des normes professionnelles d'audit et ne diffère donc pas de celle suivie dans toutes les autres personnes morales.

En outre, le commissaire aux comptes peut user de la procédure d'alerte. Cette procédure constitue une démarche de prévention des difficultés. L'alerte est obligatoire dans les entreprises mais optionnelle dans le secteur associatif ; il serait important de la rendre obligatoire pour les associations.

Plusieurs textes régissent les missions des commissaires aux comptes : la loi NRE n°2001-420 du 15 mai 2001 unifiant la mission du commissaire aux comptes et étendant la procédure des conventions réglementées, le décret n°2002-803 du 3 mai 2002 sur le contenu du rapport spécial, la loi de sécurité financière du 1^{er} août 2003 apportant des aménagements sur les textes précédents. L'ensemble de ces textes, applicables aux associations, insère des dispositions dans le code de commerce.

⁵² Contribution de la Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes

▪ *Le mandat d'un commissaire aux comptes :*

Il est interdit à un commissaire aux comptes de certifier plus de six exercices consécutifs des comptes (article L822-14 du code de commerce).

La Ligue Nord-Pas-de-Calais de Handball

Après plusieurs années difficiles (trésorerie, transparence financière et crédibilité), une nouvelle équipe dirigeante a décidé de mettre en place plusieurs mécanismes de transparence dans la gestion financière :

- nomination d'un commissaire aux comptes en l'absence de toute obligation (subventions inférieures à 150 000 euros)

baisse de la durée du mandat du commissaire aux comptes à 3 ans

Cet exemple nous amène à quelques propositions dans les relations entre les commissaires aux comptes et les associations.

PROPOSITIONS :

- **abaisser la durée du mandat du commissaire aux comptes**
- **créer un co-commissariat aux comptes et permettre une rotation des commissaires au sein des associations**
- **mettre en place des formations spécifiquement consacrées au domaine associatif puisque la mission d'audit du commissaire aux comptes présente des aspects spécifiques en raison de la prise en compte des caractéristiques du secteur associatif**

▪ *Transparence dans sa nomination :*

En vue de sa désignation, le commissaire aux comptes pressenti informe par écrit son affiliation à un réseau et le montant des honoraires perçus. Ces informations sont mises à la disposition des adhérents et des donateurs⁵³.

⁵³ S'agissant des règles de déontologie de la profession, la loi de sécurité financière du 1^{er} août 2003 renforce la régulation de la profession par la création auprès du Ministre de la Justice d'un Haut Conseil du Commissariat aux Comptes dont la mission est d'assurer la surveillance de la profession avec la Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes et de veiller au respect de la déontologie et de l'indépendance des commissaires aux comptes. Ce texte procède à une refonte des procédures d'inspection et de contrôles et introduit la possibilité de suspension temporaire d'un commissaire aux comptes.

III. Développer une éthique associative

Afin de faciliter l'acquisition du statut d'intérêt sociétal, il serait intéressant pour le mouvement associatif, en interne, de développer des chartes de déontologie. Ces pratiques existent déjà : chartes, projets de réseau...

Le Comité de la Charte :

Le Comité de la Charte a été fondé en 1989 par de grandes associations et fondations sociales et humanitaires parce que conscientes du fait de la générosité du public ne pouvait se développer que dans une relation de confiance avec l'opinion. Toute association souhaitant adhérer au Comité de la Charte doit obtenir un agrément. Cet agrément obtenu, il lui est permis d'apposer un logo du comité sur ses documents d'appel à la générosité privée.

Bien entendu, pour pouvoir adhérer, l'association doit satisfaire à un certain nombre de critères et s'engager à respecter certains principes : fonctionnement démocratique, gestion désintéressée (non rémunération des fonctions d'administrateur, non distribution directe ou indirecte de bénéfices, non attribution de l'actif aux membres de l'organisme), rigueur dans l'utilisation des fonds : activités commerciales cohérentes avec les objectifs statutaires, gestion financière, réserves financières pour respecter les engagements, communication de qualité dans les actions de collecte des fonds et transparence dans l'exécution de ses comptes.

Le Comité de la Charte, composé de cinquante-deux organisations, s'est doté de textes déontologiques. Au delà du respect des principes de la Charte précédemment énumérés, les associations souhaitant y adhérer doivent remplir certaines conditions : être des organisations à caractère social ou humanitaire et à but non lucratif, de droit français et d'intérêt général⁵⁴. Elles doivent avoir au moins deux années d'existence et agir sur le plan national pour la collecte, auprès du public, d'au moins 500 000 euros par an de dons. Ces conditions sont très restrictives. Aussi, seules les grosses structures humanitaires pourront-elles y entrer. Les responsables du Comité de la Charte nous ont fait part de leur souhait de réduire ces seuils.

⁵⁴ On remarque à nouveau la référence à la notion d'intérêt général sans aucune définition de ce terme. Cela démontre la nécessité d'une clarification.

Comment fonctionne le Comité de la Charte ? Le Comité de la Charte est une association loi 1901. Le contrôle des associations est assuré à trois niveaux. Des censeurs indépendants sont désignés pour un mandat de 3 ans par le Comité auprès de chaque organisation et sont chargés de veiller à ce que l'organisation respecte tout au long de l'année les règles de déontologie du Comité. Ils rendent chaque année un rapport à la commission de surveillance. La commission de surveillance est constituée d'une douzaine de personnalités indépendantes et bénévoles sans lien direct ni indirect avec les organisations dont elles étudient les dossiers. Elle donne son avis sur l'agrément de nouvelles organisations, le renouvellement annuel de l'agrément et les textes déontologiques et ceux régissant le fonctionnement du Comité. Le Conseil d'administration décisionnaire est composé de douze représentants des organismes agréés par le Comité et de trois personnalités qualifiées. Les membres sont élus par l'assemblée générale. Le Conseil d'administration se prononce sur l'agrément des candidatures, le renouvellement de l'agrément et les sanctions en cas de manquement à la déontologie.

L'UNAT (Union Nationale des Associations de Tourisme)

Face aux évolutions du monde associatif L'UNAT, créée il y a plus de 80 ans et reconnue d'utilité publique, a redéfini ses missions et précisé le cadre de son intervention au travers d'une Charte. Ce texte affirme les critères éthiques de l'Union dont les éléments essentiels sont les suivants : poursuite d'un projet d'intérêt général visant à développer l'accès du plus grand nombre aux vacances, au tourisme et aux loisirs de façon générale, politique tarifaire accessible ou adaptée, partenariats avec des organismes spécialisés, soutien au développement local et à l'aménagement du territoire. Les adhérents disposent de droits plus ou moins importants selon qu'ils sont titulaires ou associés. L'appartenance à l'UNAT implique une certaine déontologie entre les membres. Un comité d'arbitrage est constitué pour veiller à ce que l'ensemble des critères retenus par la Charte soit respecté par les membres de l'UNAT.

Un code de bonnes pratiques dans le domaine social

La loi de 2002 précitée sur l'action sociale impose une démarche 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 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* ». Cette pratique pose également la question de la professionnalisation du secteur associatif.

Nous pensons qu'il faut encourager ces pratiques d'autorégulation associative. La mise en place de règles déontologiques assure des garanties pour l'organisation à l'égard du public. Cela prouve également le souhait des associations de mettre en place des règles de transparence financière. La mise en place d'un statut d'intérêt sociétal, attribué par une autorité indépendante des pouvoirs publics et du secteur associatif, s'inscrit pleinement dans cette volonté de rigueur dans la gestion, de transparence et de meilleure crédibilité. Il ne s'agit nullement de revenir sur ces mécanismes d'autorégulation mais de les associer pleinement et de faciliter l'accès au statut d'association d'intérêt sociétal pour ces organisations.

La plupart des fédérations devraient se doter d'une charte afin de faciliter l'accès des associations adhérentes au statut d'intérêt sociétal ou de leur faire bénéficier des avantages de la reconnaissance d'intérêt sociétal.

Chapitre quatrième : les droits des associations ou comment améliorer les relations avec l'Etat ?

Reconnaissant le travail fourni par les associations dans la sphère publique et la complémentarité de leurs actions, l'Etat doit fournir les moyens adéquats aux associations pour assurer ses missions : garantie de financements publics, amélioration de la fiscalité des associations, meilleure lisibilité dans ses rapports...

I. Donner aux associations les moyens de poursuivre leur projet associatif

A. La légitimité du financement public

Dès lors que l'association remplit des missions d'intérêt général, il apparaît légitime que pour son projet associatif, elle obtienne des financements publics. Nous avons rencontré des associations qui n'acceptaient que les subventions ayant trait à leur projet associatif d'intérêt sociétal et non sur leur fonctionnement. Dans le même esprit, Jean-Michel BLOCH-LAINE, Président de l'UNIOPSS, lors d'une intervention au Comité Economique et Social Européen, notait que *« les associations en France, dépendant pour une part importante du financement public, les questions de légitimité et d'instrumentalisation peuvent se poser. En tout état de cause, une des façons de lever toute ambiguïté est de s'assurer de l'existence de critères de légitimité comme la réalisation d'un projet, la transparence, l'évaluation »*⁵⁵. Une association reconnue d'intérêt sociétal c'est-à-dire remplissant des critères de gouvernance et de transparence financière et acceptant une évaluation régulière sur son projet pourra, légitimement prétendre à ce financement.

L'association Accordages :

Cette association créée, il y a 5 ans, travaille sur la thématique de l'intergénérationnel par la mise en place d'un site Internet spécialement consacré à ce sujet. Elle a ainsi développé deux types d'actions :

un accompagnement local des projets par une assistance méthodologique aux porteurs de projets : conseil et étude, mise en main d'outils méthodologiques, animation de groupes de projets, organisation d'événements (colloques, forums). Ces actions sont fournies en contre partie d'une prestation.

Une plate forme numérique dédiée à l'intergénérationnel recensant des informations, les associations et les actions.

C'est sur ce deuxième projet que l'association a demandé des subventions considérant qu'il s'agit de missions d'intérêt général à mettre en évidence.

⁵⁵ Comité Economique et Social Européen, *Rencontre des Sociétés Civiles Française et Allemande sur la démocratie participative*, mars 2004

La plupart de ces associations nous ont souvent fait part de leur révolte face à certaines pratiques :

- Associations n'apportant aucune plus value sociale et n'intervenant pas sur le terrain mais recevant des subventions ;
- Association sans aucune existence réelle : certaines d'entre elles, en l'absence de projet associatif, continuent à percevoir chaque année des subventions ;
- Associations para-administratives, courroies de transmission des pouvoirs publics : ces organismes obtiennent des subventions parfois très importantes qui, nous semble-t-il, ne devraient pas leur être attribuées sous cette forme. Selon Benoîte TAFFIN de l'association des Contribuables Associés, la plupart des fonds versés par les ministères sont destinés à des organismes parapublics qui ne sont que des « faux nez » de l'administration⁵⁶

PROPOSITION :

- **L'Etat devrait s'engager à accorder prioritairement des subventions publiques aux associations reconnues d'intérêt sociétal.**
- **La subvention devrait être accordée en tenant compte précisément du projet associatif**
- **L'attribution des subventions devrait se faire de manière transparente et lisible**

B. La sécurisation des financements publics

1. La mise en œuvre de conventions pluriannuelles d'objectifs

La circulaire du 7 juin 1996 relative aux conventions-cadres passées avec certaines associations soumises au régime de la loi de 1901 et subventionnées par l'Etat, prolongée par la circulaire du 1^{er} décembre 2000 relative aux conventions pluriannuelles d'objectifs entre l'Etat et les associations, institue un dispositif de financement des associations sur une base pluriannuelle. « *La mise en œuvre des conventions pluriannuelles d'objectifs contribue à la sécurisation des financements publics dont les associations peuvent bénéficier de la part de l'ensemble des services de l'Etat dans un cadre partenarial dès lors que leur action s'inscrit dans la durée* »⁵⁷. Cet objectif a été confirmé par la circulaire du Premier Ministre du 24 décembre 2002 relative aux subventions de l'Etat aux associations.

⁵⁶ L'Express, 15 mai 2003, *Qui touche le plus de subvention ?*

⁵⁷ JO Assemblée Nationale , réponse du 22/03/2005 p 3038

Dans cette disposition, la place essentielle occupée par les associations est rappelée :

« Il convient de donner un cadre clair et efficace aux relations financières qu'entretiennent l'Etat ou les établissements publics placés sous sa tutelle avec les organismes à caractère associatif.

Les procédures régissant l'octroi des subventions sont au cœur de ces relations. Un effort a été engagé, depuis plusieurs années, afin d'aménager ces procédures de façon à ce qu'elles répondent tant au souci des associations qui souhaitent davantage de simplicité et de rapidité dans l'attribution des subventions, qu'aux préoccupations de l'Etat qui doit s'assurer que cette attribution se fait au regard d'objectifs cohérents avec la politique menée par le Gouvernement et répond à des exigences de bonne gestion. »⁵⁸

- Rapidité dans les délais d'instruction des dossiers et de notification des décisions
- Etablissement d'une convention avec l'association : actuellement lorsque la subvention est supérieure à 23 000 euros, la décision attributive prend la forme d'une convention (les associations doivent renvoyer rapidement les conventions signées au service concerné). Les conventions doivent être pluriannuelles, dès lors qu'elle apparaissent plus aptes à renforcer l'efficacité globale du financement que le système de la convention annuelle.
- Mise en place d'interlocuteurs référents, gage de simplification pour l'association.
- Contrôle des subventions octroyées : la subvention doit être utilisée conformément à l'objet pour lequel elle a été accordée et l'emploi des fonds reçus doit pouvoir être justifié

Cette circulaire n'a, cependant, pas eu les conséquences positives voulues. En effet, de nombreuses associations nous ont fait part de leurs difficultés de trésorerie face aux retards dans les versements ou le non-renouvellement des subventions pourtant annoncées qui peuvent aboutir à des suppressions d'emplois, à des agios bancaires disproportionnés ou à mettre fin à leur regroupement en acceptant la liquidation judiciaire.

⁵⁸ Circulaire du 24 décembre 2002, JO n°301 du 27 décembre 2002 page 21697

L'Association Dessine-moi un mouton :

Cette association a pour but d'aider les femmes séropositives enceintes et d'élaborer un projet de vie pour les enfants. Cette association reconnue de bienfaisance par arrêté préfectoral du 24 avril 2001, a un budget dépendant à 65% des subventions de l'Etat et des pouvoirs publics (DRAS, Ministère de la Jeunesse, Ministère de l'Education Nationale, Conseil Régional d'Ile de France). L'association a, sans conteste, une mission d'intérêt sociétal. Elle a accepté de nous fournir l'état des frais occasionnés par les retards de versement des subventions :

Etat des pénalités et frais bancaires :

Année	Frais bancaires	Pénalités Urssaf	Total
2004	2 000 €	-	2 000 €
2003	2 400 €	-	2 400 €
2002	4 600 €	8 400 €	13 000 €

Postes supprimés en 2004 :

Poste	Date de départ	Sommes économisées
Psychologue	01/11/2004	6 866 €
Animateur Capoeira	01/07/2004	4 800 €
Animateur informatique	01/10/2004	2 604 €
Remplacement coordinateur	31/10/2004	2 092 €
Total		16 362 €

En outre de nombreuses associations nous ont fait part de leur inquiétude quant à la mise en oeuvre de la LOLF, en particulier pour les budgets à venir, et la suppression possible des conventions pluriannuelles d'objectifs. Il est indispensable de rassurer le monde associatif à ce sujet et de clarifier leurs relations avec l'Etat⁵⁹.

PROPOSITIONS :

- **Mettre en œuvre effectivement de la circulaire du Premier Ministre du 24 décembre 2002 et encourager la signature des conventions pluriannuelles d'objectifs avec les associations**
- **Favoriser la transparence dans l'attribution des subventions au sein de chaque ministère : rapports annuels, suivi des versements, procédures d'alerte**
- **Améliorer les relations avec les banques et inciter aux avances sur subvention**

⁵⁹ Le 2 mai 2005, le Ministre de la Vie Associative a reçu la CPCA sur ces questions. Devant les inquiétudes grandissantes du monde associatif, le Ministre a confirmé que les CPO ne seraient pas remises en cause dans son ministère.

2. La simplification dans le versement des subventions

Pour bénéficier d'une subvention de l'Etat, une association doit formuler une demande. Celle-ci doit entrer dans le champ de la politique d'intervention de l'administration concernée. Dans un souci de simplification, le dossier de demande de subvention est désormais commun pour l'ensemble des administrations de l'Etat. Ce dossier est disponible sur Internet. Le système a été instauré par la circulaire du Premier Ministre du 24 décembre 2002 qui encourage les collectivités territoriales à s'en inspirer et à y recourir, en particulier lorsqu'elles financent des actions conjointement avec les services de l'Etat ou leurs établissements.

C. Les autres sources de financement

L'Etat ne doit pas apparaître comme unique distributeur de deniers. En effet, on assiste, de plus en plus, dans le secteur associatif à un « mouvement d'assistanat associatif ».

Comparaison avec le Royaume-Uni et l'Allemagne :

Au Royaume-Uni, le financement des *charities* provient pour 25% du soutien du gouvernement et des autorités locales, pour 40% de la générosité individuelle, pour 20% de l'activité interne et pour 15% des milieux d'affaires. En outre, l'analyse des ressources en fonction de la taille des *charities* indique que les plus importantes tirent l'essentiel de leurs ressources de leurs revenus propres et des legs, alors que celles de plus petite taille sont dépendantes de la générosité individuelle. Le total de la générosité privée est estimé à environ 10 milliards de livres (soit 14,4 milliards d'euros). Il existe également des procédures de déduction fiscale pour les dons privés.

En Allemagne, les associations représentent près de 100 milliards d'euros de budget financés aux 2/3 sur des fonds publics, un peu moins de 1/3 sur leurs ressources propres et 5% par la générosité individuelle soit 5 milliards d'euros.

En France, le budget est estimé à 47 milliards d'euros (en 1999) provenant pour 53% de fonds publics, 31% de leurs ressources propres, 10% des cotisations, 4% du mécénat et seulement 1,5% de la générosité individuelle soit environ 660 millions d'euros.

1. Les activités économiques

« Les sources de financement public se sont diversifiées, rendant parfois leur accès plus difficile et laissant ainsi penser qu'elles se sont réduites ; les associations pour développer leur projet ont alors accru leurs activités économiques voire commerciales »⁶⁰.

Une association de type loi de 1901 n'est pas en principe soumise aux impôts commerciaux : impôt sur les sociétés, taxe professionnelle, taxe sur la valeur ajoutée. En effet, l'article 1 de la loi de 1901 définit l'association « *comme la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'un façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices* ». Il s'agit donc bien d'une démarche sans recherche de profit. Le secteur associatif a aujourd'hui largement évolué et il n'est pas rare que certaines associations aient une activité économique entrant dans le champ des impôts commerciaux. L'administration fiscale a donc déterminé des critères dont l'objectif est d'apprécier si l'association relève ou non des impôts commerciaux.

Pour conclure au caractère lucratif d'une association sur certaines activités, il convient de suivre la démarche décrite par l'instruction 4 H-5-98 du 15 septembre 1998 :

- La gestion de l'organisme est-elle désintéressée ?
- Les opérations réalisées par l'association concurrencent-elles le secteur lucratif ?
- Les conditions d'exercice de l'activité sont-elles similaires à celles des entreprises commerciales au regard de la règle des 4 P (produit, public, prix, publicité) ?

Chaque étape doit être examinée successivement

- Le caractère désintéressé de la gestion :

La définition du caractère désintéressé de la gestion est régie par l'article 261-7-1 d du CGI :

- la situation des dirigeants : l'association est gérée et administrée à titre bénévole par des personnes n'ayant elles-mêmes aucun intérêt direct ou indirect dans les résultats de l'exploitation ;
- l'emploi des ressources de l'association : l'association ne procède à aucune distribution directe ou indirecte de bénéfice sous quelque forme que ce soit
- les membres de l'association ne peuvent être déclarés attributaires d'une part quelconque de l'actif sous réserve des droits de reprise des apports
 - L'association ne doit pas concurrencer le secteur commercial :

⁶⁰ CNVA, Avis sur les activités économiques des associations, 27 mars 2002

La situation s'apprécie par rapport à des entreprises ou des organismes lucratifs exerçant la même activité dans le même secteur. La situation de concurrence est examinée par rapport à l'activité exercée quelle que soit la nature juridique de l'organisme (entreprise ou association assujettie aux impôts commerciaux).

En cas de pluri-activités d'une association, l'appréciation de la situation de concurrence doit s'effectuer au regard de chaque activité réalisée par l'organisme ; il suffit qu'une seule de ces activités, même accessoire, soit concurrentielle pour conférer ce caractère à l'organisme.

- l'association ne doit pas exercer son activité selon les modalités de gestion similaires à celles des entreprises commerciales :

Il importe d'examiner successivement quatre critères selon la méthode du faisceau d'indices des 4 « P » :

- le produit proposé par l'association
- le public visé
- les prix pratiqués
- la publicité réalisée

Les deux premiers critères permettent d'apprécier l'utilité sociale de l'association tandis que les deux derniers permettent de comprendre l'affectation des excédents réalisés par l'exploitation et les méthodes auxquelles l'organisme a recours pour exercer son activité. Ces critères n'ont pas tous la même importance. Ainsi, le critère de publicité ne peut à lui seul permettre de conclure à la lucrativité de l'association.

2. L'appel à la générosité privée

Lors de la discussion du budget, chaque année, des mesures sont prises afin d'inciter le Français à faire des dons. L'objectif premier de ces dispositions est d'encourager la générosité privée. Cependant, les déductions fiscales sont différentes selon le secteur d'activité de l'association.

Selon l'organisme bénéficiaire, la réduction d'impôt sera variable :

- Dons aux organismes d'aide aux personnes en difficulté (aide alimentaire, soins et hébergement aux démunis en France ou à l'étranger) : déduction de 66% du montant du don dans la limite de 422 euros. Au delà de 422 euros, la déduction est de 60% dans la limite de 20% du revenu imposable (loi du 1^{er} août 2003). Pour les dons versés compter du 1^{er} janvier 2005, la réduction passe à 75% du montant des dons annuels dans la limite de 470 euros. Pour la part des dons comprise entre 470 euros et 20% du revenu imposable, la réduction est de 66% (loi de cohésion sociale et « amendement Coluche).
- Dons aux associations reconnues d'utilité publique et aux associations d'intérêt général : déduction de 60% du montant des dons versés en 2004, dans la limite de 20% du revenu imposable. A compter des dons versés en 2005, la réduction est de 66% dans la limite de 20% du revenu imposable.

Une hiérarchie est donc appliquée en fonction de l'activité de l'association. Cette différence a été largement amplifiée par la loi de cohésion sociale qui, par l'amendement dénommé « amendement Coluche », porte à 75% la réduction d'impôt sur les dons privés. Les organismes bénéficiaires sont les « *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 procèdent à titre principal, à la fourniture gratuite de certains soins à des personnes en difficulté* ». On peut donc citer, à titre d'exemple, la Croix Rouge, Médecins Sans Frontières, les Restos du Cœur, Action Contre la Faim, le Secours Populaire....Lors de son intervention, Madame Nelly OLIN, Ministre déléguée à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion, a précisé qu'il s'agissait « *de montrer que la solidarité concerne tout le monde. Nous devons faire ce geste à l'égard de ces personnes qui oeuvrent dans des conditions particulièrement difficiles et dont on peut louer le courage et l'abnégation* ». En outre, lors de son audition, l'Abbé Pierre a également salué cette initiative et trouve normal que cette hiérarchie existe entre les associations selon leur secteur d'activité.

Cependant, toutes les associations ne sont pas du même avis. Un collectif d'associations sous l'égide de l'UNOGEP et des membres du Comité de la Charte s'est frontalement opposé à ce nouveau dispositif. Selon l'UNOGEP, cet amendement a été adopté sans concertation ni préparation préalable ; cette méthode est condamnée par les associations. En outre, les associations considèrent cette mesure comme contestable car elle « instaure une générosité à deux vitesses » et suggère « une hiérarchie des valeurs ». De plus, cette mesure s'avère dangereuse. En effet, devant la stagnation des dons en argent des particuliers, les donateurs risquent de s'orienter vers des causes dont la réduction fiscale est plus attrayante créant ainsi des difficultés financières pour de nombreux organismes qui resteront dépendants des subventions.

II. Assurer une meilleure lisibilité des rapports entre les associations et l'Etat

A. Au niveau central

La mise en place d'un ministère en charge de la vie associative témoigne de la volonté du Gouvernement et des pouvoirs publics de prendre acte de l'expansion du secteur associatif en France. Cependant, nous estimons qu'il faut aller plus loin pour assurer une meilleure visibilité dans les rapports entre l'Etat et les associations.

La vie associative intervient dans de nombreux domaines. De la culture au sport en passant par le secteur sanitaire et social et le tourisme, il semble évident que le monde associatif est interministériel. Adosser la vie associative au sport et à la jeunesse est source de scepticisme pour les associations intervenant dans d'autres secteurs tels que, par exemple, la protection de l'environnement. De même, la délégation interministérielle à l'innovation et à l'économie sociale ne balaie pas l'ensemble du secteur associatif. La création d'une délégation interministérielle à la vie associative serait un moyen de parer à ces critiques.

PROPOSITION :

Créer une délégation interministérielle à la vie associative qui serait en charge de l'ensemble du secteur associatif et conduirait la politique gouvernementale sur la vie associative

B. Au niveau décentralisé

Par une circulaire en date du 28 juillet 1995 ont été créés des délégués départementaux à la vie associative. Intervenant auprès des Préfets, les DDVA ont pour objectif de faciliter le développement des associations au niveau local. Leurs missions ont été redéfinies par la circulaire du 22 décembre 1999 relative aux relations de l'Etat avec les associations dans les départements. En particulier, il revient aux DDVA de jouer un rôle de coordination interministérielle entre les associations et les différents services déconcentrés. Il leur revient également d'assurer la mise en place d'une mission d'accueil et d'information des associations. Enfin, les DDVA sont chargés d'assumer une fonction d'observatoire et de veille de la vie associative : synthèse des aides financières... Il nous semble opportun de relancer ces correspondants départementaux de la vie associative et d'assurer une formation adéquate des agents en charge de la vie associative face au développement des associations.

PROPOSITIONS :

- **Relancer les DDVA**
- **Assurer par les antennes régionales un suivi des associations reconnues d'intérêt sociétal**

Le fonctionnement d'une association n'est pas une chose aisée. Le dirigeant associatif doit faire face à de multiples obligations et se faire connaître de nombreuses administrations (Urssaf, SACEM, Centre des Impôts...). Il est donc indispensable d'élaborer un guide de la vie d'une association et de mettre en place une journée de formation pour le dirigeant associatif. L'exemple du guide pratique élaboré par la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) est intéressant. En effet, dès lors que la gestion de l'association est informatisée c'est-à-dire que des informations sur les adhérents, donateurs, sympathisants et salariés sont enregistrées sur support informatique, l'association entre dans le champ d'application de la loi « Informatique et Libertés » du 6 janvier 1978. La CNIL, afin d'aider les dirigeants associatifs dans leurs démarches, a mis en place des correspondants régionaux et un guide pratique.

Simultanément, afin de garantir une meilleure lisibilité du monde associatif et de ses relations avec les pouvoirs publics aux yeux de l'opinion publique, une communication nationale sur le monde associatif semble indispensable. En effet, les scandales financiers dans la gestion des associations, la multiplication des associations-entreprises et les risques d'insécurité juridique liés au système déclaratif de l'article 200 du CGI relatif aux reçus fiscaux nécessitent que le grand public soit informé de la vie associative. Cette politique de communication pourrait être également un encouragement vers le bénévolat en sus des dispositions envisagées.

PROPOSITIONS :

- **Elaborer une communication nationale en direction de l'opinion publique sur l'expansion du secteur associatif, les secteurs d'intervention, les relations financières, le bénévolat**
- **Prévoir lors de la journée du bénévolat un volet de formation spécifique pour les dirigeants associatifs**
- **Elaborer un guide des associations**

Chapitre cinquième : la délégation de service public

La notion de service public peut être appréhendée sous deux angles. Selon une approche organique, le service public apparaît comme une partie de l'appareil administratif de l'Etat. Selon une approche matérielle, il constitue une mission d'intérêt général c'est-à-dire l'activité accomplie. Aujourd'hui, de nombreuses missions de service public sont gérées par des organismes privés. Il semble donc que la définition matérielle ait prévalu. Ainsi, le service public peut se définir, au regard de la jurisprudence administrative, comme la conjonction de trois éléments : l'intervention directe ou indirecte d'une personne publique dont le but est la satisfaction de l'intérêt général, par l'application d'un minimum de règles exorbitantes de droit commun.

S'agissant de la gestion de service public, une personne privée est présumée ne pas gérer un service public. D'après plusieurs arrêts du Conseil d'Etat, les missions confiées par le législateur à des organismes privés sont des missions de service public dès lors qu'elles ont un caractère d'intérêt général et que l'organisme s'est vu confier des prérogatives de puissance publique sous le contrôle des pouvoirs publics⁶¹. Rappelons également, les conclusions du commissaire au gouvernement Théry sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 22 novembre 1974, Fédération des industries françaises d'articles de sport : « *pour qu'une activité puisse être dite de service public, il ne suffit pas qu'elle réponde à un intérêt général, il faut encore qu'elle ait été prise en charge de façon directe ou indirecte par la puissance publique et qu'elle soit soumise à des dispositions exorbitantes de droit commun* ».

C'est en général par une intervention législative qu'un organisme se voit confier des missions de service public. Dans le domaine associatif, le secteur sportif est l'exemple type de cette délégation par voie législative.

⁶¹ CE, 6 février 1903, Terrier ; CE, 4 mars 1910, Thérond ; CE, 13 janvier 1961, Magnier

I. La gestion de services publics par des associations

A. Les délégations de service public dans le domaine associatif sportif

1. Les missions de service public ayant pour but la satisfaction d'un intérêt général : la pratique du sport

Le mouvement sportif français, indissociable du secteur associatif, présente certaines spécificités au regard des modes d'intervention de l'Etat. L'Etat possède une compétence générale dans l'organisation du sport. Ainsi, l'ordonnance n°45-1922 du 28 août 1945 relative à l'activité des associations, fédérations et groupements sportifs dispose que le sport français constitue « *un élément capital du redressement de la Nation* ».

Plusieurs textes de loi ont conforté ce rôle de l'Etat⁶². « *Cependant, l'affirmation de cette compétence générale de l'Etat s'accompagne de la reconnaissance du rôle des fédérations sportives agréées, qui participent à l'exécution de cette mission de service public et sont chargées de développer et d'organiser la pratique des activités sportives, d'assurer la formation et le perfectionnement de leurs cadres bénévoles et de délivrer les titres fédéraux* »⁶³.

Les états généraux du sport de 2002 ont réaffirmé les principes et valeurs du mode d'organisation du sport en France :

- la place prédominante des associations sportives dans l'organisation du sport français, adossée à un partenariat très étroit entre l'Etat, le mouvement sportif et les collectivités territoriales
- la place des fédérations sportives assurant l'unité des différentes formes de pratiques sportives et les liens entre le sport amateur et le sport professionnel
- la valorisation de la fonction éducative et sociale du sport

Il convient de distinguer deux types de fédérations : les fédérations simplement agréées et les fédérations délégataires.

⁶² Loi n°75-988 du 29 octobre 1975 dite loi Mazeaud et loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives

⁶³ Rapport public de la Cour des Comptes sur l'Etat et le mouvement sportif, 2003

L'agrément, dans le domaine sportif, est obligatoire pour obtenir un soutien public de l'Etat ; soutien financier et mise à disposition de personnel. La fédération agréée participe à l'exécution du service public (délivrance des licences, promotion des activités dans les disciplines concernées....) et peut solliciter l'octroi d'une délégation de service public.

Les fédérations délégataires reçoivent des prérogatives supérieures aux fédérations simplement agréées puisqu'elles sont directement chargées par l'Etat de la gestion du service public du sport. Elles doivent remplir trois missions de service public :

- organiser les compétitions sportives et délivrer les titres internationaux, nationaux et départementaux
- procéder aux sélections et proposer l'inscription des sportifs, entraîneurs, arbitres et juges de haut niveau ainsi que les sportifs Espoirs et les partenaires d'entraînement
- édicter les règles techniques propres à la discipline ainsi que les règlements relatifs à l'organisation de toute manifestation ouverte à leurs licenciés

Aujourd'hui, sur 116 fédérations sportives, 70 disposent de la délégation de service public.

Les fédérations délégataires peuvent créer une ligue professionnelle pour la représentation, la gestion et la coordination des activités sportives à caractère professionnel des associations qui leur sont affiliées. En outre, les fédérations peuvent déléguer à des organes internes une partie de leurs attributions dans la limite de la compétence territoriale de ces derniers. Ces associations représentant les fédérations au niveau local sont les interlocuteurs privilégiés des collectivités territoriales.

Les décisions des fédérations sportives délégataires ont un caractère de décision administrative car investies du pouvoir de mettre en œuvre des prérogatives de puissance publique. Toutefois, les décisions prises en dehors de l'exercice de ces prérogatives sont des actes de droit privé ne relevant pas de la juridiction administrative. Ainsi, les conditions de délivrance de la licence nécessaire à la participation aux compétitions officielles d'athlétisme se rattachent à l'exercice de prérogatives de puissance publique (CE, 20 décembre 2003, Figeac Athlétisme Club). Il en est de même de la décision de la ligue de football rétrogradant un club en deuxième division (TC, 13 janvier 1992, Association nouvelle des Girondins de Bordeaux). En revanche, les statuts de ces fédérations sont des actes de droit privé ainsi que les dispositions du règlement intérieur (CE, 12 décembre 2003, Syndicat national des enseignants professionnels de judo).

2. Le contrôle de la puissance publique

Les fédérations délégataires sont soumises à un contrôle de l'Etat, en l'occurrence le Ministère des Sports. Ainsi, à la suite de problèmes de gestion, il a été décidé de ne plus verser de subventions à la Fédération Française des Sports de Glace ; un plan de redressement sur 10 ans ayant été mis en place. De même concernant la Fédération Française d'Haltérophilie, son agrément lui a été retiré. Plus récemment, la Fédération Française d'Equitation a connu certains déboires.

Il convient de se poser la question de l'efficacité de ce contrôle. Michel SERGENT, Sénateur, dans son rapport d'information⁶⁴, avait « *déploré que la mauvaise gestion des fonds octroyés par le biais des conventions d'objectifs ne fasse pas l'objet d'une sanction immédiate ou au moins rapide* ». Il soulignait en outre que sur certains crédits le ministère de la jeunesse et des sports possédait peu d'emprise. Il est vrai que la loi n'interdit pas les recettes provenant des droits de retransmission à la télévision et des matches sur lesquelles le ministère n'a aucun contrôle. Le contrôle des recettes extérieures aux subventions reste difficile.

Lors de notre rencontre avec la Direction des Sports, Dominique LAURENT, Directrice, a estimé qu'il est parfois difficile de trouver un équilibre : selon les textes, les fédérations s'administrent librement sous la tutelle de l'Etat. Cependant, certains mécanismes fonctionnent bien :

- L'intervention du commissaire aux comptes et la procédure d'alerte
- La possibilité pour le Président de la Fédération de nommer un administrateur provisoire. Cette possibilité n'est pas ouverte à l'Etat. Dans la réglementation sur les Mutuelles, l'Etat peut nommer un administrateur provisoire dès lors que la fédération mutuelle ou le groupement est en passe d'avoir des problèmes financiers. Dans le système des assurances, c'est une commission de régulation qui gère ces problèmes.
- Les conventions pluriannuelles d'objectifs : au 1^{er} janvier de chaque année, une première avance est versée par l'Etat. C'est ensuite à la fédération de déposer son dossier présentant les comptes de l'année précédente pour pouvoir bénéficier du versement du deuxième quart. Il est à noter que les fonds ne sont versés que dès lors que les recettes du FNDS sont entrées. L'échéancier n'est pas pluriannuel mais les fédérations savent qu'elles auront leurs subventions sur trois ans. Cette situation assure une sécurité et permet de meilleurs rapports entre l'Etat et les fédérations associatives.

⁶⁴ Michel SERGENT et Paul LORIDANT, Rapport d'information sur la gestion du fonds national pour le développement du sport, Sénat 1999-2000

B. Les missions de service public au cas par cas

Dans d'autres secteurs associatifs, l'Etat confère aux associations des missions de service public mais à un moindre degré.

1. La participation à des missions de service public : l'exemple des fédérations de chasse

La fédération nationale des chasseurs est une association loi 1901 prévue par le Code de l'Environnement qui regroupe des fédérations départementales, interdépartementales et régionales des chasseurs dont l'adhésion est obligatoire. Elle est consultée par le Ministre en charge des questions cynégétiques et coordonne l'action des fédérations adhérentes. Force de propositions auprès des pouvoirs publics et force de coordination, la Fédération nationale intervient dans de nombreux domaines : réglementation sur la chasse, charge des dossiers européens et internationaux, communication, compétence pour les questions techniques, scientifiques et des dégâts de gibier.

Les fédérations départementales sont également des associations qui ont l'obligation d'être agréées au titre de la protection de la nature. Elles sont chargées à la fois de représenter les intérêts cynégétiques et de collaborer aux aspects environnementaux de la politique d'aménagement du territoire. Au titre de l'article R221-34 du code de l'environnement, les fédérations départementales participent à des missions de service public. Cette action se fait sous le contrôle du Préfet, représentant de l'Etat, qui peut demander toute information sur les agissements de la fédération dans les domaines d'intervention mentionnés.

La chasse constitue un domaine spécifique dans le monde associatif car largement réglementé ce qui est également le cas pour l'Union Nationale de la Pêche en France. Il n'y a pas de délégation de service public proprement dite avec transfert de monopole mais participation à des missions de service public.

2. La gestion des réserves naturelles par les associations de protection de la nature : des conventions avec l'Etat

La loi du 16 juillet 1976 sur la protection de la nature créant les réserves naturelles prévoit, dans son article 25, que le Ministre chargé de la protection de la nature fixe les modalités de gestion administrative de la réserve naturelle et de contrôle du respect des prescriptions contenues dans l'acte de classement et le cas échéant les concours techniques et financiers de l'Etat. Il peut passer des conventions, avec entre autres, des associations.

Dans la pratique, la gestion des sites naturels est déléguée aux collectivités territoriales. Dès lors deux cas de figure se présentent : la collectivité ne souhaite pas assumer la gestion, celle-ci est proposée aux associations. C'est le cas notamment de la Ligue Pour la Protection des Oiseaux (LPO). Dans l'autre cas, les associations sont prestataires de la collectivité et ne font qu'intervenir dans la gestion pour une mission donnée et dans un temps délimité. Les gestionnaires des réserves naturelles sont pour 62% des associations, pour 19% des établissements publics et 19% des collectivités locales.

Les gestionnaires exercent des missions très diverses : la surveillance et l'application de la réglementation, le suivi scientifique et l'évaluation du patrimoine naturel, la conception et la mise en œuvre du plan de gestion, l'information et l'accueil des divers publics, les activités administratives et la gestion financière.

Dans ce cadre, l'association agit véritablement en lieu et place de l'Etat. Il convient de rappeler que les associations d'environnement étaient à l'origine, lors de leurs créations dans les années 70, fondées sur la contestation. En se transformant, ces structures sont devenues des partenaires non négligeables dans la mise en place des politiques environnementales participant à l'animation des débats, à l'amélioration et la diffusion des connaissances. Cependant, « *en devenant partenaires des pouvoirs publics, ces associations courent le risque de perdre leur autonomie par une instrumentalisation* ». A contrario, « *en s'opposant trop farouchement à ces décideurs publics, sous prétexte de garder leur indépendance, elles risquent de perdre leurs moyens et crédibilité* »⁶⁵. Dès lors se pose la question d'une véritable délégation de service public pour des associations qui souhaitent garder indépendance et initiative.

⁶⁵ Maxime MOREAU, *les associations d'environnement en France, entre intérêt général et utilité sociale*, colloque EHESS, 11 janvier 2005, De l'intérêt général à l'utilité sociale ? L'auteur estime que les gages d'un équilibre dans les relations entre l'Etat et l'association sont la transparence, les ressources financières non uniquement publiques, l'augmentation du nombre d'adhérents, la structuration des associations en fédération autour de pôles thématiques.

II. Faut-il prévoir des mécanismes de délégation de service public ?

A. Les réticences du secteur associatif

Au cours de nos auditions, de fortes réticences se sont manifestées quant à la transposition de mécanismes de délégation de service public tels qu'ils sont pratiqués dans le secteur sportif. *« Les caractéristiques du secteur sportif qui font, que peu à peu, les fédérations se sont vues reconnaître des prérogatives de puissance publique sont tout à fait particulières et que leur transposition dans d'autres domaines ne semble pas réaliste »*⁶⁶. Plusieurs raisons concourent à ce scepticisme.

- Les associations ne souhaitent pas se substituer à « l'impuissance de l'Etat »
- Les associations veulent rester indépendantes et maîtres de leur initiative : les risques d'instrumentalisation des associations dès lors qu'elles deviennent délégataires de service public n'encouragent pas les associations. En outre, on pourrait assister à un développement des associations para-administratives largement décriées dans le secteur⁶⁷.
- Missions de service public et missions d'intérêt général : beaucoup d'associations ont attiré notre attention sur la confusion entre ces termes. L'intérêt général ne se limite pas à la réalisation d'un service public. L'exemple de l'action sociale est sur ce point pertinent. En effet, la loi de 2002 n'a pas utilisé les termes « service public » mais a préféré retenir « missions d'intérêt général et d'utilité sociale ». Selon l'UNIOPSS la différence entre les deux conceptions réside dans la nature de l'opérateur : la mission de service public est initiée par les pouvoirs publics tandis que la mission d'intérêt général relève de l'initiative des acteurs privés.

⁶⁶ CPCA, Hubert PREVOST, rapport interne, février 2005

⁶⁷ Cf infra

B. Associations, partenaires de service public

Il semble préférable d'instaurer un partenariat avec les pouvoirs publics laissant aux associations leur liberté d'initiative.

Ainsi, l'association pourra participer au service public en assurant des missions que l'Etat ou les collectivités n'ont pas pris ou ne peuvent pas prendre en charge. C'est le cas de l'association Genepi qui assure des cours de soutien scolaire en milieu carcéral pour défaut de professeurs. Comme le note le Conseil d'Etat, « *la collectivité publique a apparemment besoin des associations pour gérer certains types de problèmes qui ne peuvent être efficacement maîtrisés par la puissance publique* »⁶⁸. La haute juridiction prend l'exemple des associations de lutte contre le SIDA, les centres de dépistage ont été créés sous la forme associative et partent d'une initiative privée.

Les associations ont besoin d'être reconnues par les pouvoirs publics quand elles apportent une plus value sociale et sociétale non négligeable. Un réel partenariat fondé sur des logiques de transparence, de confiance et d'engagements réciproques est préférable à une délégation de service public et ses conséquences en termes de monopole et de contrôle drastique. En outre, la réforme du code des marchés publics a réglé les questions de la commande publique dans le cadre des prestations de service.

PROPOSITION :

Seules les associations reconnues d'intérêt sociétal pourraient se voir déléguer des missions de service public sous la forme de conventions avec l'Etat, restant ainsi dans la logique d'un partenariat transparent avec les pouvoirs publics.

⁶⁸ Rapport public du Conseil d'Etat, les associations et la loi de 1901, cent ans après, 2000

CONCLUSION

PERSPECTIVES VERS UN STATUT UNIQUE DE L'ASSOCIATION A L'ECHELLE DE L'UNION EUROPEENNE

Les associations dans la réglementation européenne : du silence des textes à leur reconnaissance par les Institutions Communautaires :

L'impact de la réglementation européenne sur les associations est, à l'heure actuelle, de plus en plus prégnant. Les projets actuels sur les services d'intérêt général, les services économiques d'intérêt général, la directive sur les services dans le marché intérieur, la réglementation en matière de droit de la concurrence nécessitent que le secteur à but non lucratif soit entièrement impliqué. Pourtant, la prise en compte du monde associatif, dans les débats communautaires, est récente. En effet, en 1958, le Traité de Rome excluait les associations de son champ d'application puisque agissant uniquement dans la sphère économique.

Suite à diverses interprétations de la Commission Européenne et de la Cour de Justice des Communautés Européennes puis de la mise en œuvre de l'Acte Unique Européen, les associations ont souhaité être parties prenantes du jeu communautaire et du jeu économique. Comme le note Anne DAVID, Présidente du CEDAG, « l'économique n'est qu'un moyen au service de leur objet social désintéressé et non une fin en soi, comme dans les entreprises de capitaux ». Prise en compte de la spécificité du secteur non lucratif, règles du droit communautaire de la concurrence....autant de questionnements que les associations souhaitent mettre en évidence.

Aujourd'hui, on ne peut que se satisfaire que le Traité Constitutionnel prennent acte de l'existence de ce secteur au potentiel sociétal fondamental. L'article I-47 prévoit, en effet, que « les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations et la société civile ».

Un statut de l'association européenne ?

Depuis 1984, la question d'un statut de l'association au niveau européen a fait l'objet de quelques réflexions⁶⁹. Aujourd'hui, seule la Belgique permet à plusieurs ressortissants des différents Etats membres de créer une association européenne ayant son siège à Bruxelles ; ce pays étant doté d'un statut d'association de droit international.

Dans la lignée de la création d'un statut unique de la société (Règlement CE n°2157-2001 du 8 octobre 2001 relatif au statut de la société européenne) et de la coopérative (Règlement CE n°1435-2003 du 22 juillet 2003 relatif au statut de la société coopérative européenne), la Commission , en 1997, a exprimé le désir de mieux connaître le secteur associatif et d'identifier les problèmes à traiter en réalisant une enquête au sein de chacun des Etats membres. En premier lieu, se pose la question de la définition de l'association et de son champ d'application. Puis, il s'agit de déterminer quelle place elle occupe dans la sphère publique et quelle importance lui accorde l'opinion publique.

Il est intéressant de noter que dans ses conclusions, la Commission « estime que l'essentiel de l'action devra être réalisée conformément au principe de subsidiarité au niveau des Etats membres » et relève les différents points à examiner. A l'échelle communautaire, la Commission Européenne souhaite faire des associations des partenaires, engager un dialogue.

Un chantier national

La mise en place, à l'échelle nationale, d'un chantier sur la vie association que ce soit par la Conférence Nationale sur la Vie Associative ou par le présent rapport témoigne de ce désir de reconnaître la plus-value sociétale des associations. Le statut d'intérêt sociétal tel que nous le préconisons doit s'inscrire dans les objectifs de transparence (gestion financière, commissaire aux comptes préalable à la reconnaissance d'intérêt sociétal, éthique associative), de sécurité juridique (pour les associations et les donateurs privés dans le domaine fiscal), de simplification (dans les rapports entre l'Etat et les associations, guide des associations) et de visibilité (communication nationale sur le monde associatif).

⁶⁹ Résolution en 1984 de Louis EYRAUD, Député Européen, sur « la mission, l'administration et la réglementation des associations dans les Communautés européennes » ; résolution en 1987 de Nicole FONTAINE, Présidente du Parlement Européen.

SYNTHESE DES PROPOSITIONS

Fonctionnement de la vie associative

- Prévoir un dispositif de connaissance de la « mort » d'une association soit sur le modèle du droit local alsacien mosellan, soit sur le modèle du régime des sociétés commerciales
- Combler le vide juridique en adaptant aux associations et syndicats les dispositions applicables aux mutuelles et aux sociétés commerciales sur les regroupements
- Permettre lorsqu'elle n'est pas prévue par l'assemblée générale ou les dispositions statutaires, la dévolution des biens d'une association dissoute à l'Etat qui attribuera les biens à une association similaire

Sécurité juridique

- Imposer un commissaire aux comptes à toute association prétendant à l'intérêt sociétal et souhaitant délivrer un reçu fiscal dès le premier euro de don, condition nécessaire mais pas suffisante pour l'obtention du statut d'intérêt sociétal

Reconnaissance des associations

- Substituer à la notion d'intérêt général, la notion d'intérêt sociétal
- Elaborer un faisceau de critères de définition de l'intérêt sociétal
- Mettre en place une instance d'attribution indépendante et décentraliser la procédure de mise en place par la création d'antennes régionales
- Assurer une évaluation régulière et décentralisée des associations reconnues

Gestion financière

- Abaisser la durée du mandat du commissaire aux comptes
- Créer un co-commissariat aux comptes et prévoir une rotation

Ethique associative

- Inciter les fédérations d'associations et les associations à développer des codes de bonnes pratiques ou des chartes de déontologie

Financement public

- Attribuer les subventions sur le projet associatif
- Inciter à la transparence dans l'attribution des subventions : publications officielles régulières, rapports des ministères, suivi des versements....
- Relancer les conventions pluri-annuelles d'objectifs

Délégation de service public

- Mettre en place des contrats de partenariat de gestion de services publics entre l'Etat, les collectivités et les associations

Lisibilité pour le monde association et le grand public

- Relancer les Délégués Départementaux à la Vie Associative
- Elaborer une communication nationale en direction de l'opinion publique
- Prévoir un volet « formation » des dirigeants associatifs lors de la journée du bénévolat

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier Monsieur Jean-Pierre RAFFARIN, Premier Ministre, et Monsieur Jean-François LAMOUR, Ministre de la Jeunesse, des Sports et de la Vie Associative pour la mission qu'ils ont bien voulu me confier.

Mes remerciements vont, bien entendu, envers toutes les personnes auditionnées qui m'ont apporté les éléments nécessaires à la rédaction de ce rapport.

Je remercie également mon suppléant, Jean-Pierre BATAILLE, Conseiller Régional et Maire de Steenvoorde, Alex TURK, Président de la CNIL et Sénateur du Nord, et ses collaboratrices, Sylvie DUMAINE et Catherine CHARPENTIER, pour leurs avis, relectures et soutiens de toujours. Un remerciement tout particulier à Jean DE GAULLE, Député de Paris, pour ses conseils pertinents.

Je remercie Laurent THIRIONNET pour son écoute lors des auditions.

Je remercie les conseillers du Ministre de la Jeunesse, des Sports et de la Vie Associative, Richard ELTVEDT et Frédéric LEFFRET, et plus particulièrement Gérard SARRACANIE, Délégué Interministériel à l'Innovation Sociale et à l'Economie Solidaire.

Enfin, un merci particulier à ma collaboratrice parlementaire, à Paris, Sophie DELBENDE et à Muriel PLACIER pour leur disponibilité et leur acuité intellectuelle, et à l'ensemble de mon équipe parlementaire, en circonscription (Michel PLOUY, Corinne BIANCHI, Anne DEBRIL, Benoît EVERAERE et Gérald CLAEYMAN, stagiaire).

ANNEXES

ANNEXE 1 : Liste des personnes auditionnées

ANNEXE 2 : Liste des personnes auditionnées dans le Nord

ANNEXE 1 :
Liste des personnes auditionnées

ACCORDAGES	Mohammed MALKI - Président
Bernard ACCOYER	Député Haute-Savoie et Président du groupe UMP
Fondation Abbé PIERRE	L'Abbé PIERRE Laurent DESMARD
AFTA (Association Française des Trésoriers et Responsables D'Associations)	Daniel VOILLEREAU - Président Daniel GENTIL - Délégué Général Noël RAIMON
AGAPES	Maddy GIANNICHI - Directrice
ALEFPA (Association Laïque pour l'Education, la Formation, la Prévention et l'Autonomie)	André HENRY - Ancien Ministre, Ancien Secrétaire général de la FEN, Président
ARTISANS DU MONDE	Claude CHOSSON - Chargée de mission <i>"développement et professionnalisation"</i>
Associations mode d'emploi	Alain DETOLLE - Rédacteur en chef
ASTREE	Cyril COHAS-BOGER - Secrétaire Général
Catherine BACHELIER	Délégue Interministérielle à l'Accessibilité
Michel BELORGEY	Conseiller d'Etat
Yannick BLANC	Sous-Directeur à la vie associative et études politiques Ministère de l'Intérieur
Bouchons d'Amour	Dov YADAN - Président Bernadette VILAIN - Trésorière
Marie-Georges BUFFET	Députée de la Seine Saint Denis & Ancien Ministre des Sports
CADECS (Coordination des Associations de Développement Economique Culturel et Social)	Alain SAUVRENEAU - Président
CEDAG	Anne DAVID - Présidente

CERPHI
(Centre d'Etude et de Recherche
sur la Philanthropie)

Antoine VACCARO - Président

CFDT

Jean ROGER

Chiens Guides d'aveugles

Jack PERRIN - Président

CLAPEAHA
(Comité de Liaison et d'Action
des Parents d'Enfants et d'Adultes
atteints de Handicaps Associés)

Henri FAIVRE - Président

CLCV
(Confédération de la Consommation,
du Logement et du Cadre de Vie)

Reine-Claude MADER - Présidente

CNAJEP
(Comité pour les relations nationales
des associations de jeunesse
et d'éducation populaire)

Jacques DEMEULIER - Président

CNOSF
(Comité National Olympique
Sportif Français)

Henri SERANDOUR - Président

CNPSAA
(Comité National pour la
Promotion Sociale des Aveugles
et des Amblyopes)

Catherine BERTRAND - Directrice

CNVA
(Conseil National de la Vie Associative)

Edith ARNOULT-BRILL - Présidente

**Compagnie Nationale des
Commissaires aux Comptes**

Vincent BAILLOT - Président
Monique MILLOT-PERNIN

**Compagnons du Devoir du
Tour de France**

Bertrand NAULEAU - Secrétaire Général

COFAC
(Coordination des Associations
et Fédérations Culturelles)

Jean-Bernard GINS - Président

**Comité de Lutte contre
l'Esclavage Moderne**

Zina ROUABAH - Directrice

Comité de la Charte

Daniel BRUNEAU

CPCA
(Conférence Permanente
des Coordinations Associatives)

Frédéric PASCAL - Président

Hubert PREVOT - Président d'Honneur
Julien ADDA

Croix-Rouge Française

Jean-François MATTEI - Président

CNIL
Commission Nationale de
L'Informatique et des Libertés

Alex TURK - Président & Sénateur du Nord
Sophie VULLIET - Directrice Affaires Juridiques

Débarquement Jeunes

Stéphane METERFI - Président

Jean-Louis DEBRE

Président de l'Assemblée Nationale

Bernard DEPIERRE

Député de la Côte d'Or

Dessine-moi un Mouton

Catherine BERTRAND - Directrice

Guy DRUT

Ancien Ministre des Sports et
Député de Seine et Marne

Philippe-Henri DUTHEIL

Avocat

Alain ETCHEGOYEN

Commissaire Général au Plan

FAPIL
(Fédération des Associations
pour la Promotion et l'Insertion
par le Logement)

Marc ROYO

Fédération Française de
Cyclisme

Jean PITALLIER - Président

Fédération Française des
Sociétés d'Amis des
Musées

Jean-Michel RAINGAERD - Président

Fédération Initiatives de
Femmes Africaines de
France et d'Europe

Damarys MAA - Présidente

Fédération Française de
Handisport

André AUBERGER - Président

Fédération Française des
Motards en Colère

Frédéric BROZDZIAK - Président

Femmes Actives
gestion

Célia ORGOGOZO – Responsable des projets et de

FNAR (Fédération Nationale des Aînés Ruraux)	André GALLARD - Président
FNARS (Fédération Nationale des Associations de réinsertion)	Marc GAGNAIRE - Directeur-Adjoint
FNASSEM (Fédération Nationale des Associations de Sauvegarde des Sites et Ensembles Monumentaux)	Kléber ROSSILLON - Président
FNATH (Fédération Nationale des Accidentés du Travail)	Marcel ROYEZ - Secrétaire Général
FNAUT (Fédération Nationale des Associations d' Usagers des Transports)	Jean SIVARDIERE - Président
FONDA	Thierry GUILLOIS - Vice-Président
Fondation du Bénévolat	Bernard MARIE - Président
Fondation de France	Francis CHARHON - Directeur Général de la & membre du conseil d'administration du Centre Français des Fondations
Fondation des Hôpitaux de Paris & de France	Jean MONTPEZAT - Délégué Général
Force Ouvrière	Monsieur POYET René VALLADON - Secrétaire Confédéral
France Nature Environnement	Pierre BOUSQUET - Directeur Sébastien GENEST - Président
Laurette FUGAIN	Stéphanie FUGAIN - Présidente Delphine HOFFMANN - Coordinatrice Projets
GENEPI (Groupement Etudiant National d'Enseignement aux Personnes Incarcérées)	Galatée de LAUBADERE - Présidente
Grande Loge Féminine de France	Marie-Françoise BLANCHET - Présidente & Grande Maîtresse
Grand Orient de France Maître	Bernard BRANDMEYER - Président & Grand
Patrick GOHET	Délégué Interministériel aux Personnes Handicapées

Claude GREFF	Députée d'Indre & Loire
Claudie HAIGNERE	Ministre déléguée aux Affaires européennes auprès du Ministre des Affaires Etrangères
INC (Institut National de la Consommation)	Maïté ERRECART - Directrice Générale
Institut du Droit Mosellan	Eric SANDER - Secrétaire Général
Institut Montaigne	Bernard de LA ROCHEFOUCAULD
Jean-François LAMOUR associative	Ministre de la Jeunesse, des Sports et de la Vie
Dominique LAURENT	Directrice des Sports - MJVA
Jean-Baptiste LEMOYNE COPE	Conseiller technique au Cabinet de Jean-François
Martine LIGNIERES-CASSOU	Députée des Pyrénées-Atlantiques
Ligue des Droits de l'Homme	Michel TUBIANA - Président
Ligue contre la Violence Routière	Geneviève JURGENSEN - Fondatrice et Porte-Parole Chantal PERRICHON - Présidente
Ligue de l'Enseignement	Jean-Marc ROIRANT - Président
Ligue de Protection des Oiseaux	Michel METAIS - Directeur Général
Ligue ROC	Christophe AUBEL - Directeur et Porte-Parole
Lire & Faire Lire	Laurent PIOLATTO - Délégué Général
Muriel MARLAND-MILITELLO	Députée des Alpes-Maritimes & Présidente du Groupe d'Etudes sur la vie associative
Médecins du Monde	Françoise JEANSON - Présidente
MEDEF	Jean PHILIBERT Guillaume RESSOT
Christophe MILL	Conseiller au Cabinet de Jean-François COPE, Ministre délégué au Budget
MIVILUDES (Mission Interministérielle de Vigilance et de Lutte contre les Dérives Sectaires)	Jean-Louis LANGLAIS - Président

Carole MOINARD	Conseillère Technique, Chargée de la vie associative au Cabinet du Premier ministre
Yann DE MOLLIENS	Conseiller technique chargé des Sports et de la Vie Associative au Cabinet de Jean-François COPE, Ministre délégué au Budget
Passerelles et Compétences	Patrick BERTRAND - Président
Perce-Neige	Christophe LASSERRE-VENTURA - Président Jean PALLUD - Directeur Général
Petits Débrouillards	François DEROO - Directeur National
Petits Princes	Philippe BICLET - Président Michel FLEURY - Directeur Général
Anne-Marie RAFFARIN affaires	Adjointe à la Mairie de Chasseneuil en charge des culturelles
Refasso.com	Christian BEDER
Restos du Cœur	Olivier BERTHE - Président
Juliana RIMANE	Députée de la Guyane
Gérard SARRACANIE	Délégué Interministériel à l'Innovation Sociale et à l'Economie Sociale
André SCHNEIDER	Député du Bas-Rhin
SNAPEI (Syndicat National des associations de parents et amis de personnes handicapées)	Philippe CALMETTE - Président
François TACQUET	Avocat
UNAPEI (Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis)	Régis DELVOLDERE - Président
UNAT (Union Nationale des Associations de Tourisme)	François SOULAGE - Président

UNCPIE
(Union Nationale des Centres
Permanents d'Initiatives
pour l'Environnement)

Yves BRIEN - Directeur

UNIFED
(Union des fédérations et syndicats
nationaux d'employeurs
sans but lucratif du secteur sanitaire,
médico-social et social)

Philippe CALMETTE - Président
Thierry WEISHAUPT, responsable communication
Céline POULET, membre de la mission Europe

UNIOPSS
(Union Nationale
Interfédération des Organismes
Privés Sanitaires Sociaux)

Hubert ALLIER - Directeur Général
Séverine DEMOUSTIER - Conseillère Technique
"Pôle vie associative »
Carole SALERES - Chargée de mission "Europe"

UNIS-CITE

Marie TRELLU-KANE - Présidente

UNOGEP
(Union Nationale des Organismes
faisant appel à la Générosité Privée)

Gabriel DARRE - Président

UNPF
(Union Nationale pour la Pêche
en France et la Protection
du Milieu Aquatique)

Claude ROUSTAN - Président

USGERES
(Union des Syndicats et Groupements
d'Employeurs Représentatifs
de l'Economie Sociale)

Alain CORDESSE - Président

ANNEXE 2
Liste des personnes du département du Nord auditionnées

ADMR du Nord	Jean-Pierre ROHART - Président
AJL de Steenvoorde	Jean-Luc BARET
Amicale des donateurs de Sang de Dunkerque et sa région	Bernard BOUDENS
Amicale des Sapeurs Pompiers Volontaires de Hondschoote	Capitaine DEBLONDE Norbert DESMEDT
Association de Défense des Familles et de l'Individu	Charline DELPORTE - Présidente
Association Wormhout Basket	Bruno FOORT
Jean-Pierre BATAILLE	Maire de STEENVOORDE, Conseiller Régional
Vincent BLONDEZ	Adjoint au Maire d'Oxelaere
Laurent BROUCKE	Artisan Potier Céramiste
Chambre Régionale de l'économie Sociale du Nord	Dominique CREPEL - Président
Club des Aînés d'Armbouts-Cappel	André PECKEU
Club des Aînés de Steene	Marie-Thérèse SPILLIAERT Gérard FACKEURE
Club Informatique Holque	Serge CARON
Comité des Fêtes de Saint Sylvestre Cappel	Laurent BUYSSECHAERT
Comité Régional de Natation du Nord Pas de Calais	Francis LUYCE - Président
Courir Canton de Cassel	Gérard QUAEYBEUR - Président
CPCA Nord Pas de Calais	Jacques DUFRESNE - Président
Crédit Mutuel Nord Europe	Philippe VASSEUR - Président

**Culture et Bibliothèques
pour Tous du Nord**

Annie DUQUESNOY - Présidente

Claire DAVAL

Avocate

Michel DEBREU

Conseiller Municipal de GHYVELDE

Christian DECOCQ

Député du Nord

Jean DECOOL

Maire de GHYVELDE

Patrick DELNATTE

Député du Nord

Sylvie DESMARESCAUX

Sénatrice du Nord Pas de Calais

Nicole DE WALSCHE

Conseiller Municipal de GHYVELDE

**Direction Régionale
et Départementale de la Jeunesse,
des Sports et de la Vie Associative**

Jean-Marie THEPOT - Directeur

**Fédération des Groupements
Commerciaux des Flandres**

**Paul LAMMIN
Eric VERSCHELDE - Président**

La Gaule du Houtland

Edmond KOCISZWSKI

**Gymnastique Volontaire
De Brouckerque**

Martine DENOYELLE

Roland HAESEBAERT

**Maire-Adjoint de GHYVELDE – Président de
l'Harmonie Municipale**

HBM Armbouts-Cappel

Didier GULIBERT

Jeunesse Sportive Madeleinoise

Monsieur PONTEPRIMO - Président

Jeunesses Musicales de France 59/62

**Monique BERTHE - Vice-présidente
Fanny LEGROS - Directrice**

Claudine LEFEVRE

Conseiller Municipal de Ghyvelde

Ligue Nord-Pas-de-Calais de Handball

**Christian LIENARD - Président
André RAMBAUX - Trésorier**

Maison de Quartier de Wazemmes

Pascal COBERT - Président

Maison des Associations de Tourcoing

Jean-Philippe VANZEVEREN - Directeur

Office de Tourisme de Wormhout

André DERAM

Parcours du Cœur - Nord

Alain PERRET

PG CATM de Nordpeene

RAP'ID Services

Huguette SAPPEN

José SAVOYE

Hervé SAISON

Annie SCY

François TACQUET

Téléthon Nord

Patrick THEODON

Tennis de table de Ledringhem

Triathlon Littoral 59

François-Xavier VILLAIN

**Union Départementale
des Associations Familiales du Nord**

**Union Nationale des Anciens
Combattants du Nord**

**Union Régionale des Associations
Culturelles et Educatives du
Nord Pas de Calais**

**Unité Nationale de sélection et de
promotion de la race bovine
rouge Flamande**

Robert VERWEIRDE

YSERHOUCK

ZENITH

Henri DELBECQUE

Sous-préfet de DUNKERQUE

Bernard GRYSELEYN

Francis SLOOTALA

Conseiller Municipal de GHYVELDE

Avocat

Maire d'Hondschoote

**Maire-adjointe de GHYVELDE – Présidente de
l'association Les Ateliers de Danse Hélène Verneire**

Avocat

Jacques DEWAELE

Conseiller Municipal de GHYVELDE

Daniel PLANQUELLE

Alain COUSPEYRE

Député Nord

Pasquier COGNACQ - Directeur

**Victor BLANQUART, Président
Jean GRYSON**

Thomas DESMETTRE, Directeur

**Edith MACKE - Présidente
Albert MAZUREL - Directeur
Dominique MACKE**

Maire-Adjoint de GHYVELDE

Félix BOUTU - Président

Olivier ROHART

TABLE DES MATIERES

Introduction.....	p 3
1^{ère} partie : Un secteur associatif en pleine expansion mais en mal de reconnaissance.....	p 4
<i>Chapitre Premier : Un monde associatif en pleine expansion.....</i>	<i>p 4</i>
I. <u>Qu'est-ce qu'une association en France aujourd'hui ?.....</u>	p 4
A. La loi de 1901 ou la création d'un statut d'usage souple et simple	P 4
1. De l'élaboration de la loi de 1901 au centenaire de sa commémoration.....	p 4
2. La capacité juridique de l' association.....	p 6
B. Naissance et disparition d'une association.....	p 7
1. Comment créer une association en France ?.....	p 7
2. Le nombre d'associations.....	p 9
II. <u>La densité du tissu associatif : domaines d'activité et secteurs territoriaux d'intervention.....</u>	p 12
A. Les domaines d'intervention.....	p 12
1. Les classements officiels.....	p 12
2. Les domaines d'activité prédominants, l'exemple du secteur sanitaire et social.....	p 13
B. La structuration territoriale.....	p 15
1. Les associations locales : un travail de terrain.....	p 15
2. Les fédérations d'associations : quels bénéfices pour le monde associatif ?	p 16
III. <u>Les dérives.....</u>	p 18
A. Les « associations écran ».....	p 18
1. Les « associations para administratives ».....	p 18
2. Les « associations entreprises ».....	p 19
B. L'opacité de la gestion financière.....	p 21
<i>Chapitre deuxième : les dispositifs actuels de reconnaissance des associations</i>	<i>p 22</i>
I. <u>La reconnaissance d'utilité publique et les agréments.....</u>	p 22
A. Le statut d'utilité publique, une reconnaissance magistrale	p 22
1. La procédure d'acquisition de la reconnaissance d'utilité publique.....	p 23
2. Réflexions sur la reconnaissance d'utilité publique : maintien, modernisation ou suppression ?.....	p 23

B. Les agréments, une reconnaissance sectorielle.....	p 25
1. La procédure générale d'attribution.....	p 25
2. Quelques exemples d'agréments.....	p 26
C. L'attractivité de la reconnaissance d'utilité publique et des agréments.....	p 29
1. A quels avantages ces associations peuvent-elles prétendre ?.....	p 29
2. Le contrôle des associations agréées.....	p 31
3. Pourquoi certaines associations refusent de demander un agrément ou la reconnaissance d'utilité publique ?.....	p 32

II. Les associations reconnues d'intérêt général au sens de la doctrine fiscale..... p 33

A. Les critères de l'intérêt général.....	p 33
1. La gestion désintéressée.....	p 33
2. L'absence de gestion lucrative.....	p 34
3. Fonctionnement de l'association au profit d'un ensemble de personnes.....	p 34
B. La procédure de rescrit fiscal.....	p 35
C. Les risques d'insécurité juridique lors de l'émission des reçus fiscaux.....	p 36

2^{ème} partie : Les propositions..... p 37

Chapitre préliminaire : Permettre une meilleure connaissance du monde associatif..... p 37

I. <u>Connaître la fin d'une association</u>	p 37
II. <u>Adapter les mécanismes juridiques aux évolutions du monde associatif</u>	p 40
1. Les regroupements d'associations.....	p 40
2. La dévolution du patrimoine.....	p 40
III. <u>La mise en place d'instruments permettant une meilleure lisibilité des associations</u>	p 42

Chapitre Premier : Intérêt général, utilité sociale...ou intérêt sociétal..... p 44

I. <u>Intérêt général, utilité sociale...un débat ancien et récurrent</u>	p 44
A. La reconnaissance d'utilité sociale.....	p 44
B. La notion d'intérêt général.....	p 45
1. Une notion en perpétuelle évolution.....	p 45
2. Une notion en crise.....	p 46
3. Associations et intérêt général.....	p 47
II. <u>La notion d'intérêt général et les perspectives communautaires</u>	p 48
A. Les services d'intérêt général et les services économiques d'intérêt général..	p 48
B. La particularité des services sociaux d'intérêt général.....	p 50

III. <u>Les critères de l'intérêt sociétal</u>	p 52
A. La gouvernance des associations.....	p 53
B. La qualité du service.....	p 54
C. Les domaines d'intervention de l'association d'intérêt sociétal.....	p 56

Chapitre deuxième : les modalités d'attribution..... p 57

I. <u>Les dispositifs juridiques existants</u>	p 57
A. L'attribution par la seule administration	
1. Les propositions du Ministre André HENRY dans le cadre de son projet de loi sur la promotion de la vie associative.....	p 57
2. Agrément, habilitation, déclaration.....	p 57
B. La labellisation.....	p 58

II. <u>Les exemples étrangers</u>	p 59
A. La Charity Commission en Angleterre.....	p 60
B. Le secteur associatif en Allemagne.....	p 62

III. <u>La création d'une instance indépendante et impartiale</u>	p 63
A. La composition.....	p 63
B. La procédure d'attribution.....	p 63
C. Comment articuler la reconnaissance d'intérêt sociétal avec la reconnaissance d'utilité publique et les agréments ?.....	p 64
1. La reconnaissance d'intérêt sociétal, première étape dans la demande d'agrément.....	p 64
2. Reconnaissance d'intérêt sociétal et reconnaissance d'utilité publique.....	p 65

Chapitre troisième : Les devoirs des associations d'intérêt sociétal..... p 66

I. <u>L'évaluation régulière des associations reconnues d'intérêt sociétal</u> ...	p 66
A. Distinction entre l'objet de l'association et son projet.....	p 66
B. Les modalités de l'évaluation.....	p 66

II. <u>Une gestion financière transparente</u>	
A. Dans quelle situation une association a-t-elle l'obligation d'avoir recours à un commissaire aux comptes ?.....	p 67
B. Les mécanismes de garantie d'indépendance du commissaire aux comptes	p 68

III. <u>Développer une éthique associative</u>	p 70
--	------

Chapitre quatrième : les droits des associations ou comment améliorer les relations avec l'Etat ?..... p 73

I. <u>Donner aux associations les moyens de poursuivre leur</u>	
---	--

<u>projet associatif</u>	p 73
A. La légitimité du financement public.....	p 73
B. La sécurisation des financements publics.....	p 74
1. La mise en œuvre de conventions pluriannuelles d'objectifs.....	p 74
2. La simplification dans le versement des subventions.....	p 77
C. Les autres sources de financement.....	p 77
1. Les activités économiques.....	p 78
2. L'appel à la générosité privée.....	p 79
 II. <u>Assurer une meilleure lisibilité entre les associations et l'Etat</u>	p 81
A. Au niveau central.....	p 81
B. Au niveau décentralisé.....	p 81
 <i>Chapitre cinquième : la délégation de service public</i>	p 83
I. <u>La gestion de services publics par des associations</u>	p 84
A. Les délégations de service public dans le domaine sportif.....	p 84
1. Les missions de service public ayant pour but la satisfaction d'un intérêt général : la pratique du sport.....	p 84
2. Le contrôle de la puissance publique.....	p 86
B. Les missions de service public au cas par cas.....	p 87
1. La participation à des missions de service public, l'exemple des fédérations de chasse.....	p 87
2. Les conventions avec l'Etat, la gestion des réserves naturelles par les associations de protection de la nature.....	p 87
 II. <u>Faut-il prévoir des mécanismes de délégation de service public ?</u>	p 89
A. Les réticences du secteur associatif.....	p 89
B. Associations, partenaires de service public.....	p 90
 Conclusion	p 91
Synthèse des propositions	p 93
Remerciements	p 95
Annexes	p 96
Annexe I : Liste des personnes auditionnées.....	p 97
Annexe II : liste des personnes du département du Nord auditionnées.....	p 104