
LES RELATIONS POUVOIRS PUBLICS / ASSOCIATIONS

Compte-rendu de la première réunion du 15 octobre 2009

Participants :

CPCA

Corinne BORD, CADECS
Olga STROSTIANSKY de la CNL-CAFF
Sylvie BESENAY et François MOREAUX de la COFAC.

CNVA

Me Thierry GUILLOIS, la FONDA
André HOCHBERG, président France
Générosités

Autres associations

Zina ROUABAH, OIP
Samuel LE FLOCH, FNARS
Cécile CHARMOILLE, MRJC
Alain BERNARD représentant François
SOULAGE, Pt Secours catholique
Xavier VANDROMME, EMMAUS

Experts

Pierre MARCENAC, KPMG, directeur national
secteur non lucratif

Autres

Sandrine TAURAN, SOGAMA
Michel SOUBLIN, président du comité de la
Charte

Administrations

Sylvie BANOUN, Chantal BRUNEAU, Arnaud
HUYGHUES-DESPOINTES et François GOIZIN
pour la DJEPVA
Alice LAPRAY de la DGCL, MIOCT
Didier FORET représentant Hervé MASUREL,
Secrétaire général du CIV

Propos introductifs

Accueilli par Sophie BENTEGEAT, conseillère technique au cabinet du Haut Commissaire, le Président du groupe, Monsieur Patrick QUINQUETON, Conseiller d'Etat, Président de l'Union de l'habitat des jeunes, souhaite la bienvenue aux participants et ouvre la séance.

Sophie BENTEGEAT rappelle les objectifs et l'organisation de la conférence de la vie associative le 17 décembre 2009, axée sur trois thèmes (meilleure connaissance et place des associations dans le dialogue civil, les relations pouvoirs publics associations et la reconnaissance et la valorisation de l'engagement associatif), dans le contexte de réforme du CNVA et du CESE :

- il doit s'agir d'une conférence de consensus (il faut prévoir des modalités de suivi...)
- débouchant sur des propositions ciblées de mesures concrètes et de pistes de réflexions à plus long terme, sur lesquelles l'état pourra s'engager par exemple sur une période de deux ans;
- et ouvrir dans ce cadre des perspectives sur une nouvelle « doctrine » des relations entre pouvoirs publics et associations.

Elle regrette l'absence de représentants des collectivités territoriales, pourtant dûment invitées.

Le Président fixe le calendrier du groupe :

- la séance du jour sur les attentes des participants et la clarification des modalités de financement public ;
- le 30 octobre 2009 après midi sur la sécurisation des relations, dont les financements ;
- le 12 novembre 2009 après midi sur les questions spécifiques des collectivités territoriales et sur l'accompagnement des associations ;
- le 27 novembre 2009 matin sur les autres financements.

Corinne BORD explique que la CPCA est très satisfaite de ce mode de concertation, et très favorable à l'élaboration d'une nouvelle « doctrine » de clarification ; elle demande à ce que les documents soient communiqués suffisamment tôt pour être discutés en interne à la CPCA dans le réseau, s'interroge sur l'impact de la réforme des collectivités territoriales sur les financements dont bénéficient les associations de la part des collectivités, puis demande que le point 3 de la « note de cadrage » du groupe, sur les financements « alternatifs » soit renommé car les financements privés sont complémentaires et non alternatifs. Sophie BENTEGEAT approuve cette demande mais rappelle que la note de cadrage avait été validée par le comité de pilotage (ministères, collectivités, associations) et accepte de modifier, avec l'accord du président, en « autres financements ».

Michel SOUBLIN, du Comité de la Charte, s'interroge sur le décalage entre l'intitulé du groupe de travail « relations pouvoirs publics/associations » et le contenu de la note axée sur les « financements » qui lui semble plus restrictif. Sophie BENTEGEAT rappelle qu'il y a deux autres groupes de travail et qu'il y a obligation de se focaliser sur des points précis pour obtenir dans le temps imparti des résultats concrets. Michel SOUBLIN est cependant invité à faire des propositions d'enrichissement des thématiques.

I. LES FINANCEMENTS PUBLICS

LA SÉCURISATION DES FINANCEMENTS PUBLICS : CONTEXTE, ENJEUX, OUTILS

Corinne BORD explique que la CPCA est tout à fait satisfaite de ce mode de concertation et très favorable à l'élaboration d'une nouvelle « doctrine » de clarification. Elle estime que le prisme de l'outil financier (CPO) permet d'aborder l'ensemble des problématiques.

Enjeux contextualisés :

- **L'impact du droit communautaire :**

Rappels liés au contexte :

Sylvie BANOUN, sous-directrice de la vie associative et de l'éducation populaire, explique que la différence entre la subvention et la commande publique réside dans l'inscription de l'action dans une politique publique et l'identité de la personne qui en a l'initiative.

La délégation de service public se distingue par le risque qui reste au délégataire.

Elle rappelle que les règles communautaires du Traité de Rome s'appliquent également aux associations. Puis elle présente le schéma de raisonnement de l'analyse d'une demande de subvention mis au point par la DJEPVA.

Le « paquet Monti-Kroes » encadre les aides publiques octroyées aux organismes privés dans le champ concurrentiel qui affectent les échanges intra-communautaires, notamment que l'aide vienne compenser les obligations de service public mises à la charge du bénéficiaire.

Sylvie BANOUN répond par l'affirmative à la question d'André HOCHBERG, de France Générosités, qui demande si ces règles et principes s'appliquent à l'ensemble des aides publiques.

Les enjeux soulignés par les participants : la clarification des financements publics, l'application aux têtes de réseau, les enjeux fiscaux et comptables :

Thierry GUILLOIS, membre de La Fonda et du CNVA, souhaite savoir si l'administration tient un recueil des litiges concernant la limite subvention/délégation.

Arnaud HUYGHUES-DESPOINTES pour la DJEPVA, rappelle l'existence du guide édité en 2006 mais dit que les moyens très modestes de la DJEPVA ne permettent pas une veille juridique exhaustive..

Corinne BORD de la CPCA cite la jurisprudence du TA de Toulon du 16 avril 2009 et signale une affaire à suivre dans le domaine de la formation professionnelle en Limousin. Par ailleurs, elle craint que la référence à l'inscription des actions subventionnées, favorisée par la LOLF, ne transforme les associations en « prestataires » et de ce fait les place automatiquement dans le champ des marchés publics pour les financements par conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO). Elle précise que les associations doivent être subventionnées « pour ce qu'elles sont » autant que « pour ce qu'elles font ».

François MOREAUX, pour la COFAC, relève la difficulté à identifier les politiques publiques dans lesquelles les associations, notamment du secteur culturel et de l'esthétique, doivent s'inscrire. Il rappelle que les associations sont depuis toujours à l'initiative de l'esthétique culturelle et conclut par le mauvais moral régnant actuellement dans le secteur.

S. BANOUN relève que les associations peuvent utiliser les parties stratégiques des projets annuels de performance et leurs indicateurs, qui indiquent une orientation générique de la politique publique dans le secteur.

Corinne BORD expose que la CPCA a discuté en interne des notions de SIG et de SIEG et de leur application aux têtes de réseau.

Thierry GUILLOIS estime que les choses doivent être nuancées sur ce point car nombre d'organisations exercent des fonctions de tête de réseau, hors du champ économique et des activités d'accompagnement des membres du réseau, qui peuvent être dans ce champ.

Corinne BORD intervient sur trois points :

- la distinction entité économique et sociale à distinguer de la personne morale concernant les réseaux
- la prise en compte dans les aides des exonérations fiscales pour les dons
- puis de l'éventuelle conséquence de ces principes (notion de marché et de concurrence) sur la règle fiscale, notamment de celle dite des « 4P » et l'assujettissement à la TVA.

François GOIZIN, de la DJEPVA, explique la règle des 4P et Thierry GUILLOIS précise le champ d'application de la TVA (les subventions sans contrepartie sont hors champ) et les possibilités d'exonération possibles des opérations se situant dans le champ de celle-ci.

Pierre MARCENAC, de KPMG, rappelle que la définition d'une subvention a une autre conséquence légale puisque les associations qui en perçoivent plus de 153 000 € doivent nommer un commissaire aux comptes.

Le président invite les membres du groupe à faire part de leurs attentes en matière de relations pouvoirs publics/associations.

- **L'impact de la réforme des collectivités territoriales :**

Corinne BORD s'interroge sur son impact, notamment sur celui de la suppression de la clause de compétence générale des régions et des départements qui leur interdira de poursuivre leurs financements associatifs pour une bonne part.

Alice LAPRAY, de la DGCL, fait un point sommaire sur les enjeux de la réforme des collectivités territoriales et la suppression de la clause de compétence générale et les éventuelles conséquences sur les financements croisés. Elle précise que cette suppression a pour objet de clarifier les compétences transférées mais ne pas disposer d'étude d'impact spécifique au secteur associatif ; pour autant elle s'engage à fournir au groupe les informations disponibles à ce sujet.

Thierry GUILLOIS rappelle l'indispensable présence des représentants des collectivités territoriales à ce groupe.

- **L'impact de la crise :**

André HOCHBERG explique que la règle du jeu change, que la crise révèle des ruptures qu'il appartient au groupe de prendre en compte, et que se pose sous un nouveau jour le problème des relations entre les

associations et les collectivités. Il convient selon lui de s'organiser pour gérer ces ruptures et ne pas les subir.

DIVERISIFICATION DES FINANCEMENTS PUBLICS : LES FINANCEMENTS EUROPÉENS

Patrick GEZE, de l'AVISE, évoque l'accès aux financements européens par les fonds structurels importants mais à la fois complexes et générateurs de problèmes de trésorerie en raison des délais de paiement. Il précise qu'en matière d'accompagnement, l'AVISE est déjà fortement impliquée par les DLA.

Corinne BORD signale en exemple et en matière de gestion par les Etats membres des financements européens la bonne pratique de l'Espagne.

Sujets que le groupe souhaite aborder :

Le président confirme l'inscription du thème des financements européens à l'ordre du jour de ce groupe 2 auquel doit participer le SGAE. Sophie BENTEGEAT confirme que l'accompagnement des associations aux financements européens relève bien de la conférence.

II. L'ACCOMPAGNEMENT, L'ÉVALUATION, LE CONTRÔLE

Enjeux liés à l'accompagnement :

André HOCHBERG souhaite que le groupe s'intéresse aux petites et moyennes associations (PMA) par l'accompagnement aux subventions publiques mais également aux financements privés, et en termes de développement des compétences, de formation d'information et d'investissement en recherche-développement sur ces sujets.

Sophie BENTEGEAT pense que la réforme du CDVA constitue une première réponse à ces attentes.

Enjeux liés à l'évaluation :

Patrick GEZE évoque l'évaluation, y compris de la performance immatérielle et/ou sociale, et propose de fournir à ce titre des outils au groupe.

Le président accepte la proposition pour alimenter le groupe 1 qui doit travailler sur un référentiel de la valeur ajoutée non monétaire des associations.

François MOREAUX redoute que la pratique de l'évaluation qui devrait n'être qu'un outil d'aide à la décision des financeurs ne devienne une activité en tant que telle, préjudiciable aux projets associatifs.

Pierre MARCENAC relève la confusion évaluation/sanction alors que l'évaluation est un outil dynamique de progression. Il souligne l'intérêt des indicateurs pour des financeurs privés et signale les travaux récents de la chambre nationale des commissaires aux comptes (CNCC) relatifs à la définition des « organismes d'intérêt général » qu'il s'engage à fournir au groupe.

Enjeux liés au contrôle :

Pierre MARCENAC souhaite voir aborder la question des contrôles, qui, selon lui, bien que multiples, ne permettent pas à ce jour une mesure de l'efficacité ou de l'efficience du financement public.

André HOCHBERG souhaite également que ce thème soit abordé notamment dans le prolongement des travaux menés l'année précédente avec l'institut Montaigne.

Michel SOUBLIN annonce qu'il fera une contribution en ce sens pour la 3^{ème} réunion du groupe.

Une discussion générale porte sur l'opportunité et les avantages de classement des organismes selon les modèles socio-économiques, les caractéristiques (fermées, gestionnaires, etc.) ou encore l'approche parapubliques/privées plutôt que selon la forme juridique ; le contrôle voire le rapport annuel étant différent selon ces classements.

III. LES AUTRES FINANCEMENTS

Enjeux contextualisés :

- **L'impact du droit communautaire sur les autres financements :**

Michel SOUBLIN estime que le financement lui semble réducteur et demande si par exemple l'appel à la générosité du public peut avoir des conséquences sur les règles évoquées auparavant.

Le président rappelle les critères de distinction entre dons (fournissant des moyens d'action) et cotisations (liée à un acte d'adhésion).

André HOCHBERG rattache la notion d'intérêt général à celle de don.

- **La valorisation du bénévolat**

Zina ROUABAH, de l'OIP, observe la difficulté à valoriser les contributions volontaires et humaines des bénévoles pourtant synonymes de valeur ajoutée à la société.

Pierre MARCENAC fait le point sur les récents travaux des autorités comptables en la matière et rappelle que ces contributions doivent être valorisées si elles sont significatives pour respecter le principe comptable d'image fidèle.

Sujets que le groupe souhaite aborder :

André HOCHBERG propose d'élargir les travaux du groupe aux fondations et aux fonds de dotation et fait observer que personne n'a de visibilité sur le monde associatif ni sur son financement en raison du manque de statistiques fiables sur le sujet.

Sophie BENTEGEAT observe que les fonds de dotation sont inscrits à la 4^{ème} réunion de ce groupe et que le groupe 1 traite de la connaissance statistique de la vie associative.

En réponse à la question de Corinne BORD qui souhaite connaître les interactions du groupe avec les travaux interministériels en cours et propose de faire des observations sur ces travaux, Sylvie BANOUN répond que l'État souhaite d'abord mener ses travaux avec les ministères « de tutelle » des différents secteurs avant de présenter ses conclusions au présent groupe 2.

Pierre MARCENAC souhaite voir aborder la question de la valorisation des contributions volontaires.