

Conférence de la vie associative

GROUPE DE TRAVAIL N°2 - Les relations pouvoirs publics / associations

2^{ème} réunion – le 30 octobre 2009 au Haut Commissariat

Compte-rendu

Propos introductifs

Monsieur Patrick QUINQUETON, Conseiller d'Etat, Président de l'Union nationale pour l'habitat des jeunes (UNHAJ), souhaite la bienvenue aux participants et ouvre la séance. Il expose l'ordre du jour, consacré à trois sujets :

- ce qu'attendent les associations des pouvoirs publics,
- l'examen du projet de convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) et du dossier de demande de subvention,
- un débat sur la distinction traditionnelle entre le financement de la structure et le financement de projets, afin d'aboutir à une vision plus claire.

Le Président rappelle que la **question des rapports entre les associations et les collectivités territoriales sera traitée lors de la prochaine réunion du groupe de travail**. A ce titre, il espère que les collectivités seront bien représentées, à tous les niveaux, et remercie Marie-Claude SERRES-COMBOURIEU de l'Association des Maires de France et Fodié DRAME de la mairie de Clichy la Garenne de leur présence.

1 – Qu'attendent les associations des pouvoirs publics ?

Afin de lancer les débats, le Président met en avant plusieurs dimensions de l'attente des associations :

- la **dimension symbolique** de la reconnaissance des associations par les pouvoirs publics,
- le besoin de protection face à ce qui est parfois perçu comme une mise en concurrence avec le secteur privé ou une marchandisation des activités associatives,
- le besoin de règles et la volonté qu'ont les associations de participer à l'établissement de ces règles, qui ne se limitent pas aux contraintes communautaires,
- la **dimension financière** du paiement des services rendus par les associations.

Gilles LE BAIL, président du CNAJEP, intervenant au titre de la CPCA, rappelle que dans un sondage à paraître 80% des Français soutiennent l'action des associations. Selon ce sondage, les Français souhaitent des financements accrus, une plus grande capacité d'action pour les associations, et une meilleure reconnaissance de leur spécificité et de leur valeur ajoutée. Les associations attendent plus largement des pouvoirs publics **une meilleure reconnaissance de leur capacité d'innovation et d'expérimentation**, ainsi qu'une participation à l'élaboration des politiques publiques.

Sur le sujet précis du financement des services d'intérêt économique général, deux conditions sont nécessaires à l'acceptation par le monde associatif des nouveaux outils proposés : l'affirmation que l'absence d'une logique de marché est bien prise en compte par ces outils, et la mise en place de conditions qui soient de nature à pérenniser la mobilisation des bénévoles.

Laurent BESSEDE de la Croix rouge française marque son accord et insiste pour que soit reconnu un « **intérêt général** » plus vaste que la simple commande publique.

François HUCHET, directeur général de la société de garantie mutuelle des associations (SOGAMA), souhaite des **facilités de financement comparables à celles consenties par Oséo aux PME**.

Selon Fodié DRAME, chargé du projet politique de la ville à la mairie de Clichy la Garenne, les associations veulent **une implication plus grande sur le terrain des partenaires** publics autres que l'Etat (les délégués du préfet étant suffisamment présents) et souhaitent que leurs relations avec les partenaires publics ne se réduisent pas au seul dépôt des demandes de subvention.

Julien ADDA, de la CPCA, s'appuie sur l'exemple québécois pour montrer le lien entre la réforme de l'Etat et la réforme du financement de la vie associative, ayant abouti dans l'exemple cité au financement d'associations de « défense de causes » (au regard de huit critères), et à la co-définition des moyens de manière pluriannuelle. Un exemple à suivre, selon lui.

Hughes SIBILLE, président de AVISE, plaide pour **une plus grande reconnaissance de l'innovation sociale des associations**, qui mènerait à un financement de leur action, pensé dès lors comme un investissement. Il est en tout cas urgent de plus et de mieux investir dans le monde associatif. La charte des engagements réciproques entre l'Etat et les associations, signée en 2001, reste à ce titre d'actualité, et pourrait utilement être exhumée.

Corinne BORD, vice-présidente de la CPCA, chargée des questions communautaires, classe l'action associative en trois grandes activités : la défense de droits et causes, la co-construction des politiques publiques, la gestion (délivrance de prestations et de services). Plus largement, elle retourne la question : qu'attend l'Etat des associations ? Quelle action publique veut-il construire avec le monde associatif ?

Francis CHARHON, directeur général de la Fondation de France, membre du CNVA, regrette que les associations soient injustement vues comme des assistées. Il faut **reconnaître le rôle social du monde non lucratif, du tiers secteur**.

Zina ROUABAH, de l'Observatoire International des Prisons, plaide pour **une plus grande reconnaissance des associations comme employeurs**. Elle insiste aussi pour que l'on utilise le terme de « missions », pas seulement ceux de projet associatif et encore moins ceux de « services » ou de « prestations ».

Sylvie BANOUN, sous-directrice de la vie associative et de l'éducation populaire, rappelle que le groupe 1 s'emploie à réfléchir à ce qui serait une mesure de la valeur ajoutée des associations, rejoignant en cela les réflexions du rapport Stiglitz. En matière d'agrément, elle explique que la première contrainte est la conformation au droit européen (directive dite « services »). Elle insiste aussi sur la dissociation de fait entre l'agrément et le versement d'une subvention, distinction parfois mal comprise. Mais la question de la directive services n'est en aucun cas centrale pour la réflexion sur les outils élaborés pour remplacer l'ancien modèle de convention, qui n'est pas conforme à la conjonction du droit communautaire et du droit national.

Elle énonce ensuite les présupposés à partir desquels les outils (cf-infra) ont été repensés :

- la distinction entre la subvention et la commande publique réside essentiellement dans l'initiative (les associations sollicitent des subventions pour une action ou un programme d'actions qui est de leur initiative), quand l'initiative n'émane pas de l'association mais répond à un besoin exprimé par un pouvoir public, on se trouve dans le cadre d'une commande publique (marché public, délégation de service public...)
- quand on subventionne une association, c'est que l'administration estime que l'association porte un projet associatif intéressant, et qu'il s'agit la plupart du temps d'un projet d'intérêt général.

Bien entendu, les associations portent le projet associatif en rendant des services, contre une rémunération et se trouvent alors en situation de concurrence potentielle au sens de Bruxelles, et il faut alors faire attention au cadre dans lequel s'effectue ce financement qui doit être formalisé comme un mandatement au sens du paquet Monti-Kroes.

Enfin, elle justifie la précision de certaines parties des nouveaux outils par la nécessaire traçabilité de l'argent des associations.

Le président complète cette intervention en insistant sur les **exigences de transparence des pouvoirs publics** quand ils contractent avec les associations.

2 – Réactions aux projets de documents proposés

Les documents proposés sont :

- **le nouveau projet de demande de subvention (DS)**
- **le projet de contrat pluriannuel d'objectifs (CPO),**
- **la notice explicative de ces documents.**

Le Président souligne que la phase de préparation est suffisamment avancée pour que l'on puisse soumettre ces documents à un premier examen.

Sylvie BANOUN explique très brièvement les points suivants :

- le droit national et le droit européen sont entièrement respectés, sans ambiguïté,
- le nom de partenariat d'intérêt général a été modifié à la demande du SGAE en convention d'objectifs pour éviter des ambiguïtés que le SGAE explique par la suite,
- dans une CPO, une partie concerne le projet associatif (a priori hors champ concurrentiel) et une autre les services rendus (champ de concurrence potentielle)

Muriel LACOUÉ-LABARTHE, du SGAE, après avoir exposé les fonctions du SGAE, procède à un rappel :

- **les CPO doivent permettre de justifier du bon emploi des deniers publics,** conformément à la loi de 2000 requérant une clarification des relations financières entre les opérateurs recevant un financement et les pouvoirs publics. Il s'agit simplement de s'assurer que les aides versées servent simplement aux missions publiques, en un mot, que l'argent public ne vienne pas surcompenser des missions privées, ce qui constituerait une distorsion de concurrence. Le droit communautaire a ainsi induit une modification du droit français de la subvention.
- Dernier texte en date, la directive services pose des conditions à l'exercice des activités de service, quand elles sont réglementées.

Enfin, elle justifie le choix du SGAE de changer le terme de partenariat d'intérêt général par la confusion que ce mot entraînerait dans la compréhension du droit européen : en effet, dans la version française des textes, il s'applique tant au mandat de la directive services qu'à la réglementation des services d'intérêt économique général (SIEG). La terminologie a été modifiée à des fins de clarté, le terme de partenariat n'étant pas réservé à des structures de type associatif mais ouvert éventuellement à des entreprises.

Elle expose ensuite d'autres réflexions en cours :

- la volonté de retrouver **les obligations fondamentales du droit communautaire** dans l'application du paquet Monti-Kroes (qui permet des subventions d'intérêt économique général à beaucoup d'opérateurs),
- faut-il un instrument, autre que les différentes formes actuelles de commande publique, qui permette de mieux sélectionner le bénéficiaire de l'argent public ?

Corinne BORD se déclare intéressée au nom de la CPCA pour participer aux réflexions du SGAE en faisant l'objet d'une audition.

Sylvie BANOUN expose son souhait que l'agrément d'intérêt général serve de base à la vérification par l'administration du fait que l'association dispose des moyens adaptés à l'activité qu'elle souhaite pratiquer (autorisation de faire).

Laurent BESSEDE (Croix Rouge) soulève un problème selon lui récurrent dans le CPO: la notion d'excédent, à laquelle il préfère celle de **bénéfice raisonnable**. Ce à quoi Sylvie BANOUN répond que c'est cette dernière qui a été retenue, avec la précision supplémentaire d'une marge de 10%.

Il relève les points suivants :

- la nécessaire clarification de la notion d'évaluation provisoire,
- la répartition de l'investissement entre coûts directs et indirects.

En réponse, Sylvie BANOUN met en avant l'idée que la bonne application du droit communautaire et du droit français de la commande publique est aujourd'hui contrôlée par le juge national.

Sur les autres points :

- **l'évaluation provisoire doit permettre un versement précoce de la subvention,**
- **la répartition entre les coûts directs et indirects sera indiquée par l'association et sa justification sera évaluée par l'administration,**
- **le CPO est un outil hors du champ de la commande publique puisqu'il porte sur une subvention.**

Gilles LE BAIL (CPCA) dresse une liste de questions préalables auxquelles il souhaiterait des réponses avant la prochaine réunion :

- le droit d'initiative serait-il de nature à éviter une requalification en aides d'Etat ?
- la distinction entre activité économique et non économique doit être affinée,
- que se passe-t-il quand l'action est financée à 100 % par des financements publics assumés par plusieurs collectivités ou organismes publics ?
- comment éviter le 4ème critère, celui de la comparaison des coûts avec ceux d'une entreprise bien gérée ? Sylvie BANOUN répond que ce critère a été semble-t-il abandonné par la jurisprudence,
- la convention telle que rédigée est-elle un mandat (au sens communautaire) ? Sylvie BANOUN répond que oui,

- la notion de surcompensation lui paraît difficile à évaluer...

Hughes SIBILLE constate que **la notion d'excédent, ou de petite marge, ou de bénéfice raisonnable reste floue**... Il explique que **les fonds propres** sont la plupart du temps constitués des excédents des années précédentes, ce qu'interdirait la nouvelle rédaction, position selon lui extrêmement préjudiciable au monde associatif en ce sens qu'elle lui interdirait toute maturité financière, et tout poids face aux banques. Le fonds de garantie des associations ainsi que l'AMF rejoignent ces préoccupations.

Sylvie BANOUN revient sur **la notion de compensation : dans le cas d'activités situées dans un champ de concurrence potentielle**, comme la formation, l'aide publique ne peut compenser que des sujétions particulières demandées par elle. Par exemple, si la formation doit être ouverte à un public particulier (désargenté, en difficulté, handicapé...), avec des conditions particulières, les pouvoirs publics peuvent prendre en charge le surcoût né de ces sujétions particulières, mais ne doivent en aucun cas permettre de vendre moins cher des prestations ordinaires. Ce serait alors de la surcompensation, constitutive d'une aide illicite au sens du droit communautaire.

Pierre MARCENAC, de KPMG, explique qu'en droit comptable, les excédents peuvent être utilisés de plusieurs manières, en particulier sous la forme de droits de reprise ouverts aux associations. Cela permet d'investir. Il propose aussi une définition des coûts indirects : « les coûts qui disparaîtraient si la mission n'avait pas lieu ».

Corinne BORD souligne la contradiction qu'il y aurait selon elle à exiger moins de 100% de fonds publics et à ne pas pouvoir disposer de fonds propres. Elle explique avoir simulé l'application de cette convention au secteur de la politique de la ville, et affirme qu'en l'absence d'une prise en compte du bénévolat pour le calcul du montant de la participation publique, une partie non négligeable des associations ne pourront être financées. Elle se demande si une association formant ses bénévoles et ses adhérents entrerait dans le champ de la concurrence ? Selon la représentante du SGAE, la réponse est clairement négative, dès lors que la formation des bénévoles ne serait pas facturée aux bénévoles.

Devant la confusion à propos des seuils européens, Sylvie BANOUN rappelle que le seuil posant problème est celui des 100 M€ de chiffre d'affaires, pas celui de 30 M€ de versement direct qui ne porte que sur une action, un « service » au sens communautaire, car tout versement à un organisme dans ce cas de figure doit alors être contrôlé.

La représentante de l'AMF, Marie-Claude SERRES-COMBOURIEU, pose la question de la nature des aides : tout type d'aide ou de contribution doit-il être pris en compte, en particulier quand il s'agit de mises à disposition ou d'aides en nature ? La réponse de Sylvie BANOUN est que **toute aide publique apportée, en espèces comme en nature, doit être comptabilisée, qu'elle soit apportée par l'État, les collectivités, les établissements publics ou l'Union européenne, ce qui implique un changement assez fort dans les habitudes**. Pierre MARCENAC de KPMG va dans le même sens : le montant des mises à disposition est sous-estimé de façon quasi-systématique selon lui, comme l'indiquent les difficultés du festival d'Angoulême.

Hughes SIBILLE appelle à une **clarification des notions d'excédents et de fonds propres**, en particulier dans l'optique de la conférence du 17 décembre.

S'ensuit un débat entre Muriel LACOUÉ-LABARTHE (SGAE), Sylvie BANOUN et Laurent BESSEDE (Croix Rouge) à propos de la directive services : le SGAE intervient pour expliquer que l'exclusion du champ de la directive services n'a aucun effet sur l'application des règles relatives aux aides d'État pour le financement. Elle évite simplement, en excluant les services sociaux d'intérêt général de son champ, que l'on justifie l'existence d'un intérêt général lorsque l'on autorise une activité. **L'autorisation d'exercer une activité et la possibilité pour cette activité de bénéficier de financements publics sont deux sujets entièrement distincts.**

Julien ADDA (CPCA) souligne que la CVA est l'occasion d'avancer explicitement sur des questions comme la fonction tribunitienne des associations, ou la réalité de la co-élaboration des politiques publiques.

3 – Le financement de la structure et le financement des projets

Le président expose plus précisément ici **les demandes des associations, qui veulent une distinction claire entre le financement des projets et le financement de la structure.** La question est celle du financement pérenne de l'association, indépendamment des projets qu'elle porte.

Michel SOUBLIN, président du comité de la charte, met en garde contre la possible réaction des donateurs ou des mécènes, qui de facto aujourd'hui financent les frais de fonctionnement et la structure, mais ne le savent pas toujours.

Le président ajoute que pour les adhérents, une question particulière se pose : comment financer la structure, à plus forte raison si les membres de l'association sont des associations elles-mêmes ? Il souligne le risque de la fuite en avant dans les projets pour financer la structure.

Pierre MARCENAC, de KPMG, prend l'exemple des pays anglophones où selon lui on cherche d'abord à financer la structure avant les projets. Ainsi, lorsque l'on veut soutenir la structure, il faut se tourner, pour faire face aux frais « de démarrage » ou coûts de mise en route, vers les pouvoirs publics, vers les adhérents ou cotisants, ou encore vers les mécènes. La pratique répandue en France est de financer des parties de structure par des donations pour des actions directes. Il conclut qu'il est **nécessaire pour lui de trouver des personnes finançant expressément la structure.**

Laurent BESSEDE (Croix Rouge) soulève un nouveau sujet, celui des **fonds de dotation**, que son association essaie de mettre en place. Il est alors possible de tirer des revenus d'un patrimoine immobilier, par exemple. Michel SOUBLIN fait remarquer que cette voie n'est susceptible d'être explorée que par les associations disposant de patrimoine, donc de fonds propres.

Marie-Claude SERRES-COMBOURIEU fait remarquer que la distinction entre les projets et la structure n'est pas toujours claire ni opératoire : c'est souvent mêlé. En outre, les collectivités étant d'abord intéressées par les actions, il sera dur de leur faire financer des structures. Ses propos sont appuyés, au titre de son rôle local, par le représentant de la garantie mutuelle des associations. Dans son rôle de banquier, ce dernier fait remarquer qu'**il sera toujours possible de répercuter une partie des frais de structure sur les frais de**

projet. Sylvie BANOUN explique qu'en tout réalisme, il ne faut pas non plus que les projets deviennent beaucoup plus coûteux du fait de ces coûts indirects.

Le président intervient pour décrire le mécanisme vertueux à attendre : si une association veut obtenir des financements, elle va devoir présenter des projets, seule manière à terme de financer la structure.

Laurent BESSEDE (Croix Rouge) regrette la révision de l'exonération du versement transport pour les associations avec salariés. Les montants à payer vont être énormes, et gonflent les frais de structure. Avec quel argent ces associations vont payer ? Il est selon lui contradictoire de vouloir des associations plus professionnelles, avec les coûts que cela implique, sans les inciter ni même les autoriser financièrement à l'être.

Le SGAE indique qu'il faut distinguer les types d'association dont on parle. Sur les associations locales, il n'y a pas de difficultés. Mais il convient de faire la distinction entre structure et projets dès lors qu'il s'agit d'une structure fédérative.

Conclusion

Le président invite les représentants de la DGCL à faire le point sur la réforme territoriale en cours et ses incidences sur le monde associatif, et donne rendez-vous le 12 novembre à 14h30.

Alice LAPRAY de la DGCL expose les éléments suivants :

- le projet a été déposé au Parlement,
- l'article 35 concerne les associations. Il rappelle les principes de répartition des compétences. Il ne supprime pas a priori la clause de compétence générale, ni ne répartit exclusivement les compétences entre les niveaux de collectivités, et n'aborde pas la question du financement des partenaires des collectivités, qui devraient faire l'objet de dispositions ultérieures.
- Si l'on ne peut préjuger des amendements, le prochain changement à attendre viendra d'une nouvelle loi sur la répartition des compétences et sur le régime des financements, pour laquelle les concertations vont commencer avant la fin de l'année.
- En tout état de cause, les collectivités peuvent financer des associations qui ne rentrent pas dans leur champ de compétences, dès lors que cette possibilité resterait ouverte par le nouveau régime des financements.

LISTE DES PARTICIPANTS

CPCA

Corinne Bord, CADECS

Gilles LE BAIL – CNAJEP

Julien ADDA

Sylvie BESSENEY, COFAC

CNVA

Francis CHARHON, Fondation de France

Autres associations

Zina ROUABAH, OIP
Samuel LE FLOCH, FNARS
Perrine DAUBAS, France générosités
Laurent BESSEDE, Croix Rouge française

Experts

Pierre MARCENAC, KPMG, directeur national secteur non lucratif

Collectivités territoriales

Fodié DRAME, Mairie de Clichy la Garenne
Marie-Claude SERRES-COMBOURIEU, AMF

Autres

Francis HUCHEZ, SOGAMA
Michel SOUBLIN, président du comité de la Charte
Hughes SIBILLE, Crédit coopératif
Marie GERARD, représentant Jean-René MARSAC, député, conseiller régional, membre du groupe d'étude sur la vie associative

Administrations

Sylvie BANOUN, Chantal BRUNEAU, Arnaud HUYGHUES-DESPOINTES pour la DJEPVA
Alice LAPRAY de la DGCL, MIOCT
Didier FORET représentant Hervé MASUREL, Secrétaire général du CIV
Muriel LACOUÉ-LABARTHE et Julien ROSSI pour le SGAE
Thierry TRAN, ministère de l'éducation nationale, bureau des actions éducatives, culturelles et sportives