

Rapport de Jean-Louis LANGLAIS

Pour un partenariat renouvelé entre l'Etat et les associations

Juin 2008

Cadre

Ce rapport fait suite à la lettre de mission adressée à Jean-Louis LANGLAIS par Roselyne BACHELOT, le 17 janvier 2008.

Dans le cadre de cette mission, le CNAJEP a été auditionné par Monsieur LANGLAIS le 9 avril dernier.

Problématique

La réflexion de Monsieur LANGLAIS s'est organisée autour de la problématique suivante :

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

Remarque liminaire

Le rapport se concentre sur les relations entre l'Etat et les associations, et n'aborde que de façon superficielle le rôle des collectivités dans l'évolution du partenariat associations / pouvoirs publics.

Conclusions du rapport

1. Les conditions d'un dialogue amélioré

Le rapport formule un certain nombre de préconisations susceptibles d'améliorer le dialogue civil entre les associations et l'Etat.

Améliorer la connaissance réciproque

Par la confection d'un outil statistique fiable qui reposerait sur un compte satellite de l'INSEE

Par la création d'un Observatoire de la vie associative

Il s'agirait de mettre en réseau les différents centres de ressources (statistiques, universitaires, associatifs, privés, etc.).

L'INJEP pourrait constituer l'armature de l'observatoire à créer. Le CNVA pourrait quant à lui être chargé de coordonner le réseau envisagé sous le terme d'observatoire.

Améliorer la confiance

Par un aménagement des contrôles

Il s'agirait, de la part des agents de l'Etat, de préférer à la démarche classique de contrôle de régularité, une démarche d'évaluation qui s'intéresse avant tout au contenu et aux résultats de l'action.

Le rapport considère la labellisation privée (du type AFNOR) comme une démarche légitime, mais dans laquelle l'Etat ne doit pas intervenir.

Par un allègement des tâches administratives

Cette proposition concerne essentiellement les petites associations.

Favoriser la rencontre et les échanges

Par l'affirmation de l'interministérialité dans le pilotage des politiques liées à la vie associative

Cette interministérialité pourrait se traduire sous la forme d'un comité, d'une mission, d'une délégation ou encore d'une commission interministérielle.

Cette structure serait placée auprès du Premier ministre, qui deviendrait l'interlocuteur du mouvement associatif.

Cette structure pourrait être présidée par délégation par le ministre en charge de la VA.

Par l'amélioration de la représentation du monde associatif

Le rapport suggère que la CPCA puisse affirmer sa représentativité en s'ouvrant à de nouveaux partenaires, comme le secteur de l'Environnement et du développement durable.

Le CNVA, quant à lui, pourrait voir son statut renforcé en recevant de nouvelles compétences et de nouveaux moyens, dont il pourrait résulter une nouvelle composition.

La représentation du monde associatif au CES mériterait d'être reconsidérée. Le nombre de poste pourrait ainsi passer de 5 à 10 (sous forme de création de postes de personnes qualifiées « fléchés »).

Par l'organisation de conférences périodiques de la vie associative

Elles pourraient se réunir tous les deux ou trois ans

Leur objectif est de permettre aux partenaires d'échanger sur leurs grandes options stratégiques, d'aboutir à de réels engagements de l'Etat, à l'élaboration d'une philosophie générale pour les CPO, et à une évaluation des engagements pris lors de la précédente conférence.

Ces rencontres pourraient également être déclinées aux niveaux départemental et régional.

Renforcer la reconnaissance de l'engagement associatif

Par l'attribution de distinctions honorifiques aux responsables associatifs

A noter que cette proposition a été mentionnée par le Président de la République lors de son intervention du 25 juillet 2008 sur l'éducation populaire.

Par la création d'un livret d'épargne civique

Le rapport estime toutefois que la mise en oeuvre de la « valorisation des acquis de l'expérience », comme l'attribution de points de retraite, pose de difficiles problèmes à la fois quant à la certification des périodes d'activité et quant aux modalités de la prise en charge financière.

Plus largement, le rapport suggère que la question du statut du bénévolat puisse faire l'objet d'un examen parlementaire (avec la possibilité de légiférer).

2. Les voies d'un partenariat renforcé

Le rapport formule des propositions susceptibles de clarifier et de renforcer le partenariat entre les associations et l'Etat.

Clarifier les conditions de reconnaissance des associations par la puissance publique

Devant l'éclatement et la complexité des modes de reconnaissance du fait associatif par la puissance publique (agrément généraux ou universels, agrément sectoriels, agrément « locaux », labels privés, etc.), le rapport propose un allègement des procédures d'agrément ou un regroupement en une seule procédure des procédures actuellement distinctes selon chaque ministère de tutelle.

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

Le rapport envisage ainsi différents niveaux de reconnaissance, censés correspondre au degré d'utilité sociale et d'intérêt général des associations. Chaque niveau serait caractérisé par des avantages et obligations spécifiques : plus les avantages sont grands, plus les obligations sont élevées.

Niveau 1 : Les associations locales déclarées

Ces associations pourraient être subventionnées, de façon limitée et seulement par les collectivités territoriales correspondant à leur aire d'influence.

Niveau 2 : Les associations qui oeuvrent au nom d'une conception particulière de l'intérêt général

Ces associations pourraient bénéficier d'une **reconnaissance d'intérêt général**.

Niveau 3 : Les associations qui se consacrent exclusivement à des actions d'assistance ou de bienfaisance.

Ces associations bénéficieraient d'une **reconnaissance d'utilité publique** d'un type nouveau, et qui serait décernée pour une durée limitée.

Niveau 4 : Les associations très structurées, très professionnalisées, entièrement engagées dans l'accomplissement d'une mission de service public.

Le rapport considère que la forme associative n'est alors qu'une fiction. L'Etat doit par conséquent pouvoir les financer, mais aussi les contrôler et les diriger comme il le ferait de ses propres services, en attendant de trouver une structure juridique plus adéquate.

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

Par ailleurs, le rapport n'exclue pas le recours à des formes d'externalisation pour assurer les contrôles et garantir le niveau d'exigence propre à chaque niveau de reconnaissance. Le rapport envisage ainsi que les trois types d'agrément (utilité publique, intérêt général et agréments sectoriels) puissent être en tout ou partie délivrés par des organismes certificateurs, l'Etat pratiquant un contrôle de deuxième niveau (certification des certificateurs).

Rendre le partenariat financier plus clair et plus efficace

A noter, tout d'abord, que le rapport évoque possibilité d'affecter au monde associatif la recette de tel ou tel jeu de hasard ou telle loterie.

Favoriser la transparence

Le rapport souligne la nécessité de rendre plus transparents les financements et les comptabilités publiques et privées, par la confection d'outils permettant d'agrèger et de consulter des données actuellement éparées.

Le rapport préconise ainsi une centralisation des données comptables, et une unification des circuits de traitement des demandes de subvention (qui permettra aux associations de déposer leur demande de manière unique et standardisée).

L'unification des systèmes de gestion comptable permettrait en outre de distinguer deux niveaux de contrôle : un contrôle de régularité comptable, qui serait assuré par une administration pour le compte de toutes, et un contrôle d'efficacité (ou évaluation) sur lequel chaque ministère concentrerait ses moyens.

Décroiser les financements

Le rapport préconise d'éviter les financements multiples sur fonds d'Etat.

En outre, le contexte de décentralisation/déconcentration doit amener l'Etat à affecter ses moyens au niveau local le mieux adapté plutôt que de continuer à gérer au niveau national une masse de crédits de moins en moins décisive. Le rapport mentionne l'exemple du CDVA. Le rapport propose donc de réserver le financement des projets locaux aux collectivités territoriales.

Plus généralement, un recensement des mesures de déconcentration possibles devrait être opéré.

Développer une stratégie de recours aux associations

Afin que l'Etat se situe moins dans une logique de l'offre que dans une logique de demande

Afin de développer le recours aux appels à projets

Le rapport considère donc l'énoncé d'une stratégie associative comme le préalable à toute véritable politique contractuelle.

Contractualiser dans la durée

Le rapport prône la sécurisation des concours financiers publics et la généralisation des CPO, dont la durée correspond à la nouvelle programmation triennale du budget de l'Etat.

Le rapport considère en outre la pluri annualité comme la formule qui garantit le mieux l'effectivité du contrôle a posteriori par l'administration.

Le rapport considère enfin la contractualisation (le conventionnement) comme une voie de progrès indiscutable.

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

Le rapport préconise le passage d'une culture de la subvention à une culture de la commande publique, chaque fois que la prestation attendue en retour peut être définie avec un minimum de précision. La mise en concurrence doit donc être préférée chaque fois que les circonstances s'y prêtent, d'une part parce qu'elle oblige l'administration à mieux formuler ses besoins, d'autre part parce qu'elle engage l'association dans une démarche de résultat.

Le rapport est donc favorable à une clarification entre ce qui relève de la subvention (le fonctionnement) et ce qui relève du contrat, afin d'assainir les relations entre associations et puissance publique.

Rendre le contrôle des comptes plus effectif

En élargissant l'obligation de normalisation et de certification des comptes, de manière à permettre un contrôle interne plus efficace. Cela passerait par un élargissement du rôle des commissaires aux comptes.

En reportant le contrôle des comptes à la phase d'instruction précédant l'attribution ou le renouvellement de la reconnaissance publique.

En mutualisant le contrôle comptable en cas de cofinancement et en confier l'exécution à un service déterminé pour le compte de tous les autres.

L'audit et l'évaluation

Selon le rapport, l'audit doit devenir la règle et la seule façon réaliste d'y parvenir est d'en faire un poste de dépense obligatoire dans tout projet subventionné.

Cette bonne gestion ayant un coût, le rapport convient qu'il n'y a rien d'anormal à ce qu'une part significative du coût d'un programme soit affectée aux frais de fonctionnement (à hauteur de 10 %).

Enfin, le rapport souligne que c'est par des contrôles approfondis, régulièrement espacés, notamment aux dates-clés que sont les nouvelles procédures proposées de reconnaissance d'utilité publique et d'intérêt général, que les abus éventuels pourront être dénoncés et les bonnes pratiques développées dans le cadre d'un partenariat rénové entre la collectivité publique et les associations.

Mieux définir et encadrer le statut des « entreprises associatives »

Le rapport fait ici état du rapport du Conseil d'Etat sur les associations (2000), qui considère qu'il n'est pas souhaitable de modifier le dispositif de la loi de 1901. Néanmoins, « *certaines activités des associations, notamment celles qui participent des missions de service public ou exercent une activité économique et commerciale (...) pourraient faire l'objet de dispositions spécifiques dans les législations qui régissent ces activités* ». Le rapport Langlais plaide donc en faveur d'une réflexion sur le statut Loi de 1901, qui pourrait être confiée à une commission de juristes et de praticiens.

Le rapport propose également que les associations s'adjoignent des filiales bénéficiant d'autres statuts juridiques pouvant se révéler mieux adaptés à la réalisation de certaines activités économiques (SCOP, SCIC, UES), mais actuellement sous-utilisés.

Enfin, la question de l'emploi salarié associatif pourrait mériter une saisine du CES.

S'inscrire dans une perspective européenne

Le statut de l'association européenne

Le rapport rappelle les obstacles à la définition d'un tel statut, et considère que le contexte actuel ne se prête guère à une résurgence de cette question dans l'agenda européen.

L'impact de la directive Services

Le texte de la directive « Services » définit les services sociaux comme ceux exercés « par des prestataires mandatés par l'Etat ». Or, cette notion de mandatement est entendue de manière stricte par la Commission : l'administration doit préciser

formellement l'obligation et la mission de service public en indiquant notamment la durée, la compensation, l'entreprise... et ayant recours préalablement à un appel d'offres afin de garantir la mise en concurrence des prestataires. Dès lors, la plupart des services exercés par les associations pourraient être soumis à la directive, en tant qu'ils ne répondent pas formellement à cette obligation de mandatement.

Le rapport souligne que l'acte juridique le plus proche de ce concept de mandatement en France serait la délégation de service public. Faute de modifier cet état de fait, tous les financements (subventions, déductions fiscales, « tickets journée » de la CAF...) accordés aux associations précédemment citées pourraient être requalifiés en aides d'Etat, ce qui constituerait autant de violations du traité communautaire. Le rapport souligne donc la nécessité de clarifier *a priori* le champ des SSIG, les outils du mandatement et la notion de subvention. Il considère à ce titre que les agréments, la reconnaissance d'utilité publique, pourraient être des instruments privilégiés pour formaliser une mission d'intérêt général aux associations partenaires de l'Etat.

Ce qu'il faut retenir

Favorable à la vie associative	Défavorable à la vie associative
<p>Renforcement du dialogue civil</p> <p>Par le renforcement de la représentation des associations au sein du CES.</p> <p>Par l'organisation de conférences de la vie associative.</p> <p>Par la mise en place d'un observatoire de la vie associative.</p> <p>Par l'affirmation de l'interministérialité.</p> <p>Sécurisation financière des associations</p> <p>Par la généralisation de la contractualisation pluriannuelle (CPO).</p> <p>Par l'affectation d'une part du coût des programmes aux frais de fonctionnement/gestion.</p> <p>Simplification administrative</p> <p>Par des exigences de contrôle moins contraignantes pour les petites associations.</p> <p>Par l'unification des circuits de traitement des demandes de subvention.</p> <p>Reconnaissance accrue du bénévolat</p> <p>Par l'attribution de distinctions honorifiques.</p> <p>Par la création d'un livret d'épargne civique.</p>	<p>Passage à une logique de commande publique</p> <p>Développement du recours aux appels à projets et mise en concurrence des associations.</p> <p>Affirmation d'une logique de demande qui porte en elle le risque de l'instrumentalisation des associations.</p> <p>Privatisation du contrôle</p> <p>Développement des démarches de labellisation privée.</p> <p>Externalisation du contrôle des agréments, confié à des organismes certificateurs privés.</p> <p>Désengagement de l'Etat au niveau déconcentré</p> <p>Intensification du mouvement de déconcentration et de décentralisation, alors même que le rapport n'examine pas la question des relations entre associations et collectivités, et leur possible évolution.</p>