

**MINISTERE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER,
DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION**

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION

N° 10-104-01

RAPPORT

SUR

LA TUTELLE ADMINISTRATIVE EXERCEE

SUR LES FONDATIONS ET LES ASSOCIATIONS

RECONNUES D'UTILITE PUBLIQUE

- DECEMBRE 2010 -

**MINISTERE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER,
DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION**

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION

N° 10-104-01

RAPPORT

SUR

LA TUTELLE ADMINISTRATIVE EXERCEE

SUR LES FONDATIONS ET LES ASSOCIATIONS

RECONNUES D'UTILITE PUBLIQUE

Etabli par :

**Rémi DUCHENE, Inspecteur général de l'administration
Xavier GIGUET, Inspecteur de l'administration**

- DECEMBRE 2010 -

SYNTHESE

L'État est aujourd'hui confronté à des difficultés dans l'exercice de sa tutelle sur les organismes reconnus d'utilité publique. Personne ne conteste son principe, mais les modalités de son exercice ont tendance à se dégrader de façon perceptible. La qualité et la motivation des acteurs de cette tutelle, que la mission a rencontrés en administration centrale comme dans les préfetures, n'est pas en cause : leur pratique souvent ancienne de ces structures et leur expertise réglementaire, juridique, plus rarement comptable, permet au système de se maintenir et d'atteindre globalement son objectif d'application de la réglementation.

On assiste cependant à la détérioration des conditions d'exercice de la tutelle qui repose sur un effectif de plus en plus limité d'agents, à Paris comme en province, alors que le nombre des structures à contrôler, lui, ne cesse d'augmenter, pour atteindre fin 2010 près de 600 fondations et 2 000 associations reconnues d'utilité publique. Cette foule d'organismes relève d'un contrôle exercé par des effectifs qui, en administration centrale et à la préfecture de Paris, sont de l'ordre d'une dizaine de personnes chacune et en province, de quelques fractions d'équivalent temps plein à peine. De plus, le contrôle se concentre sur des aspects réglementaires parfois dérisoires, lorsqu'il s'agit de saisir le Conseil d'État d'une modification mineure des statuts d'une amicale d'anciens élèves ou d'instruire la demande de vente d'un lopin de terre.

Bien des organismes ont compris qu'ils pouvaient sans dommage s'affranchir de cette tutelle fragilisée : la majorité des fondations et associations n'envoient plus leurs comptes, les préfets ne sont plus convoqués systématiquement aux conseils d'administration des fondations, de puissantes associations de protection animalière ignorent les rappels à l'ordre venus du ministère ou de la Cour des comptes, d'influents fédérations sportives se dispensent de l'approbation de l'État pour modifier leurs statuts.

C'est donc, à moyens constants, une réorganisation significative qui doit être recherchée, en s'appuyant sur quelques idées assez simples.

Puisque les forces disponibles s'épuisent dans des contrôles parfois sans grande portée, on doit au contraire concentrer l'effort sur les actes et les structures les plus sensibles, et introduire une analyse des risques ainsi qu'une différenciation des procédures appliquées aujourd'hui de façon trop uniforme. Puisque le nombre de structures est élevé et croît sans cesse, il est sans doute indispensable à l'avenir de restreindre le périmètre en relevant les seuils quantitatifs et qualitatifs permettant d'obtenir la reconnaissance. Puisque certains ont cru qu'ils pouvaient s'affranchir des contraintes tout en gardant les avantages du dispositif, il faut déployer un éventail de sanctions plus large que le seul retrait de la reconnaissance d'utilité publique, arme rarement brandie et jamais utilisée. Puisque les moyens sont comptés, il faut les utiliser au mieux en améliorant l'articulation entre le niveau central et le niveau déconcentré et en utilisant toutes les possibilités des nouvelles technologies pour moderniser le contrôle et le réorienter vers des tâches plus riches en contenu.

Telle est l'inspiration des préconisations présentées dans le présent rapport.

TABLE DES RECOMMANDATIONS

Avertissement: l'ordre dans lequel sont récapitulées ci-dessous les recommandations du rapport ne correspond pas à une hiérarchisation de leur importance mais simplement à leur ordre d'apparition au fil des constats et analyses du rapport.

La mission préconise une réforme de la tutelle de l'État sur les organismes reconnus d'utilité publique (ci-après RUP) selon cinq axes :

1° Redéfinir le périmètre d'intervention de l'État

- Recommandation n°1 : Alléger les procédures que les organismes RUP suivent auprès des services de l'État.
- Recommandation n°2 : Relever les seuils minimaux exigés pour qu'une structure obtienne la RUP.
- Recommandation n°3 : Recentrer les procédures d'examen des organismes sollicitant la RUP sur la finalité de leur action et de leur domaine d'intervention.

2° Modifier certaines modalités d'intervention auprès des organismes RUP

- Recommandation n°4 : Revoir la liste des représentants de l'État siégeant aux conseils d'administration des fondations.
- Recommandation n°5 : Privilégier la formule du commissaire du gouvernement pour la participation des représentants du Gouvernement aux conseils d'administration des fondations.
- Recommandation n°6 : Diffuser le vade-mecum préparé par le BAF aux représentants de l'État aux conseils d'administration des FRUP.
- Recommandation n°7 : Déterminer une stratégie de contrôle différencié des organismes RUP.

3° Reconsidérer l'articulation entre administration centrale et services déconcentrés

- Recommandation n°8 : Renforcer le rôle du BAF comme tête de réseau et la mission de proximité des préfetures vis-à-vis des établissements RUP.
- Recommandation n°9 : Supprimer les actions menées aussi bien par l'administration centrale que les services déconcentrés, à l'image de la réception des comptes.

4° Instaurer un mécanisme de sanction gradué

- Recommandation n°10 : Mettre en place un mécanisme de sanction gradué s'appuyant sur une intervention en trois temps : dialogue, information du public, suspension des avantages.
- Recommandation n°11 : Revoir la liste des structures ne se manifestant plus auprès des administrations publiques et leur retirer la RUP.

5° Moderniser le secteur en s'appuyant sur les technologies de l'information

- Recommandation n°12 : Affecter une partie des gains en personnel liés à la télétransmission au contrôle des structures RUP, avec une formation adéquate.
- Recommandation n°13 : Imposer la publication des comptes et documents sociaux obligatoires sur Internet.

SOMMAIRE

SYNTHESE	3
TABLE DES RECOMMANDATIONS.....	4
SOMMAIRE	6
INTRODUCTION	8
1 - LES FORCES LIMITÉES DE LA TUTELLE FACE À UN NOMBRE CROISSANT D'ORGANISMES RECONNUS D'UTILITÉ PUBLIQUE.....	9
1.1. <i>Un périmètre qui s'accroît et se complexifie</i>	<i>9</i>
1.1.1. Le stock des institutions reconnues d'utilité publique connaît un gonflement régulier.....	9
1.1.2. De nouvelles procédures viennent concurrencer les établissements reconnus d'utilité publique	10
1.2. <i>Erosion des effectifs en charge de la tutelle.....</i>	<i>11</i>
1.2.1. Effectifs et missions du bureau des associations et fondations (BAF).....	11
1.2.2. Effectifs concernés en préfecture	12
1.3. <i>Un mécanisme qui atteint globalement son objectif d'application de la réglementation</i>	<i>13</i>
1.3.1. Une solide culture de l'application de la réglementation	13
1.3.2. Des champs inégalement couverts	13
2 - UNE CERTAINE DEGRADATION DES CONDITIONS D'EXERCICE DE LA TUTELLE.....	15
2.1. <i>L'impossibilité d'une tutelle d'initiative</i>	<i>15</i>
2.1.1. Le poids des activités obligatoires de la tutelle.....	15
2.1.2. L'absence de priorités et de vérifications par thèmes	16
2.2. <i>L'organisation perfectible du secteur</i>	<i>17</i>
2.2.1. Méconnaissance réciproque et doublons.....	17
2.2.2. Les conséquences de la réforme de l'État	18
2.3. <i>Un éventail de sanctions trop étroit</i>	<i>19</i>
2.3.1. De lourdes contraintes juridiques.....	19
2.3.2. De fortes résistances symboliques	20
2.4. <i>Des établissements s'affranchissent du cadre de la tutelle</i>	<i>21</i>
2.4.1. Des statuts parfois anciens ne permettant pas de suivre l'activité.....	21
2.4.2. Des structures ne donnant plus signe de vie.....	21
2.4.3. Des secteurs apparaissent en danger	22
2.4.4. Des fédérations sportives oubliées des nécessités de la tutelle	22
3 - IL FAUT REVITALISER L'INTERVENTION DE L'ÉTAT EN LA CLARIFIANT ET EN LUI FIXANT DES PRIORITES	24
3.1. <i>Redéfinir le périmètre d'intervention de l'État</i>	<i>24</i>
3.1.1. Assouplir les procédures.....	24
3.1.2. Être plus sélectif pour les futures RUP	25
3.2. <i>Redéfinir les modalités d'intervention de l'État</i>	<i>26</i>
3.2.1. Encourager la présence au conseil d'administration des fondations en revoyant ses modalités..	26
3.2.2. Etablir des modalités de contrôle différenciées des organismes RUP.....	27
3.3. <i>Revoir l'articulation entre l'administration centrale et les services déconcentrés.....</i>	<i>28</i>
3.3.1. Mieux définir le rôle de chaque niveau.....	28
3.3.2. Supprimer les activités exercées en concurrence	29
3.4. <i>Instaurer un mécanisme de sanction gradué aux cotés de la procédure de retrait de la reconnaissance d'utilité publique.....</i>	<i>29</i>
3.4.1. Instaurer une procédure intermédiaire de sanction.....	29
3.4.2. Maintenir et mettre en œuvre le cas échéant le retrait de la RUP.....	30
3.4.3. Revoir les structures ne donnant plus signe de vie.....	30
3.5. <i>Moderniser le secteur en s'appuyant sur les nouvelles technologies de l'informatique et de la communication.....</i>	<i>30</i>
CONCLUSION.....	32
Annexe 1 : Lettre de mission.....	33
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées	36
Annexe 3 : Création de nouvelles fondations et associations reconnues d'utilité publique par année.....	38
Annexe 4 : Typologie des différentes structures existantes.....	39
Annexe 5 : Effectifs affectés en administration centrale à la mission de tutelle des fondations et des associations reconnues d'utilité publique	43
Annexe 6 : La perception des pouvoirs publics par les fondations.....	44

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 21 juillet 2010 (annexe 1), le directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités Territoriales a demandé à l'Inspection générale de l'administration de diligenter une mission relative à la tutelle administrative exercée sur les fondations et associations reconnues d'utilité publique.

En contrepartie des avantages dont bénéficient les structures reconnues d'utilité publique, en particulier la possibilité de bénéficier de libéralités dans des conditions fiscales favorables, l'État est chargé de contrôler le respect effectif de l'objet dévolu à l'organisme, de veiller à l'application des principes de bonne gouvernance, et de prévenir d'éventuels risques de dérive financière.

Le présent rapport a été établi par MM. Rémi Duchêne, inspecteur général de l'administration, et Xavier Giguët, inspecteur de l'administration, après une mission qui s'est déroulée à l'automne 2010 auprès du service concerné de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques puis auprès de trois préfectures (Loire-Atlantique, Meurthe-et-Moselle, Paris). La mission a également rencontré les organes indépendants qui exercent un contrôle en la matière, au premier rang desquels le Conseil d'État, mais aussi la Cour des comptes, l'Inspection générale des affaires sociales et l'Inspection générale des affaires culturelles (liste des personnes rencontrées en annexe 2).

La mission de tutelle des organismes concernés connaît une phase délicate : les effectifs affectés à ces tâches sont limités, alors que le nombre des structures croît lentement mais sûrement, si l'on s'en tient aux seules fondations et associations reconnues d'utilité publique.

Il en résulte quasi mécaniquement une dégradation des conditions d'exercice d'une tutelle resserrée sur des contrôles réglementaires obligatoires. Cette dégradation découle aussi d'une organisation qui n'est pas optimale, et d'un éventail de sanctions qui ne correspond pas à la variété des situations possibles, notamment lorsque les structures, loin de coopérer avec l'administration, s'affranchissent de la tutelle.

La mission propose donc un certain nombre de mesures propres à revitaliser l'intervention des pouvoirs publics, quitte à restreindre son périmètre, en lui fixant des priorités nouvelles, en clarifiant son organisation, ses mécanismes de sanctions, enfin en misant sur les outils modernes de communication pour dégager de nouvelles possibilités d'exercer une réelle tutelle d'initiative.

Le rapport aborde donc successivement :

- les forces limitées de la tutelle face à un nombre croissant d'organismes (I) ;
- les signes d'une dégradation des conditions d'exercice de la tutelle (II) ;
- les propositions pour revitaliser cette mission et retrouver des marges d'action (III).

1 - LES FORCES LIMITÉES DE LA TUTELLE FACE À UN NOMBRE CROISSANT D'ORGANISMES RECONNUS D'UTILITÉ PUBLIQUE

Trois constats sont ici présentés : d'une part, le stock des institutions reconnues d'utilité publique (ci-après RUP) connaît un gonflement régulier (1.1) ; d'autre part, les effectifs en charge de leur contrôle sont peu nombreux et connaissent une certaine érosion (1.2) ; il en résulte un dispositif qui atteint globalement sa mission d'application de la réglementation, mais ne peut guère aller au-delà (1.3).

1.1. UN PERIMETRE QUI S'ACCROIT ET SE COMPLEXIFIE

1.1.1. Le stock des institutions reconnues d'utilité publique connaît un gonflement régulier

Au 9 décembre 2010, le ministère de l'Intérieur recense 590 fondations et 1 968 associations reconnues d'utilité publique¹. Le nombre total de structures reconnues d'utilité publique progresse à un rythme régulier². Depuis 2000, le stock de nouvelles fondations s'est ainsi accru de 141 établissements, soit une hausse de 31,4 %. La progression a été plus modérée (6,9 %) pour les associations. Pendant toute cette période, le nombre de disparitions d'institutions RUP est resté extrêmement faible. Un seul cas a été enregistré en 2009, puis en 2010 (au 9 décembre). Ce chiffre n'est jamais supérieur à cinq par an.

Pour être reconnue d'utilité publique, une structure doit vérifier certaines conditions. En particulier, elle doit remplir un objectif d'intérêt général qui justifie l'obtention du label d'utilité publique. Elle doit être dotée de moyens lui permettant d'accomplir ses missions sur la durée³. Dans le cas des associations, elle doit compter un minimum de 200 membres.

En outre, les FRUP comme les ARUP sont soumises à un certain nombre d'obligations. Elles doivent notamment transmettre chaque année leurs comptes et leur rapport d'activité au préfet du département où est localisé leur siège social, ainsi qu'au bureau des associations et fondations (ci-après BAF). Leur règlement intérieur doit être approuvé par le ministre de l'Intérieur. Enfin, toute modification statutaire fait l'objet d'une instruction par le BAF, et doit être approuvée par arrêté ministériel pris après consultation des ministères concernés et avis conforme du Conseil d'État.

Toutefois, la liste des établissements reconnus d'utilité publique ne fait pas l'objet d'une mise à jour en fonction de la réalité de leur activité ou de la poursuite de la mission qui leur a permis d'obtenir la reconnaissance. Dans plusieurs cas, la reconnaissance d'utilité publique est le fruit d'une décision ancienne, d'origine parfois prétorienne, qui passe pour définitivement acquise. S'agissant des fondations reconnues d'utilité publique (ci-après FRUP), la base de données du ministère⁴ en recense une datant du XVII^e siècle, une du XVIII^e et 85 du XIX^e. S'agissant des associations reconnues d'utilité publique (ci-après

¹ Statistiques communiquées à la mission par le bureau des associations et fondations du ministère de l'Intérieur.

² Voir l'annexe 3 relative aux statistiques de création ces dernières années.

³ Pour les fondations, la jurisprudence du Conseil d'État suppose que la dotation atteigne au minimum 750 000 €, et dans la plupart des cas 1 000 000 €. Pour les associations, le budget annuel doit s'élever à 46 000 €.

⁴ Librement accessible sur le site Internet de la DLPAJ.

ARUP), elle permet d'en comptabiliser une du XVIIème, deux du XVIIIème et 404 du XIXème.

De ce fait, il n'est pas demandé à l'établissement de justifier que le motif d'intérêt général qui lui a permis d'être reconnu est toujours respecté, ni que les conditions initiales (financières ou, pour les associations, relatives au nombre minimal de membres) sont toujours vérifiées. La mission a ainsi relevé à Nancy le cas d'une association reconnue d'utilité publique depuis 1858, qui ne compte plus que 15 membres et dont la dernière modification des statuts remonte à 1916. Lors de ses visites sur le terrain, elle a pu observer que des associations ne menant aucune action d'intérêt général, à l'exemple d'associations d'anciens élèves d'établissements d'enseignement secondaire, bénéficient néanmoins de la RUP. Pour un certain nombre de structures, la RUP joue essentiellement le rôle d'un label permettant de bénéficier d'avantages fiscaux.

En l'absence de toilettage, le stock continue d'augmenter. La mission ne peut que s'interroger sur cet accroissement continu. La procédure de reconnaissance, puis chacune des étapes de la vie de l'institution dans les cas où elle est attribuée, viennent alourdir l'activité du BAF et des préfectures.

1.1.2. De nouvelles procédures viennent concurrencer les établissements reconnus d'utilité publique

Les fondations et les associations reconnues d'utilité publique ne sont pas les seuls cadres juridiques qui permettent d'accorder un label à une action d'intérêt général et d'ouvrir droit à des avantages fiscaux. Il existe aussi une multiplicité de structures soumises à des règles de reconnaissance et de suivi différentes, ouvrant droit à d'autres avantages⁵.

En particulier, la procédure des fonds de dotation, récemment apparue⁶, permet une création aisée, un appel à la générosité publique souple, et un fonctionnement comprenant un minimum de formalités, affranchi des contrôles auxquels sont soumises FRUP et ARUP, avec lesquelles elle entre en concurrence directe. En effet, elle présente pratiquement les mêmes avantages, à deux exceptions près : la possibilité de bénéficier de libéralités en franchise de l'impôt de solidarité sur la fortune (qui ne concerne d'ailleurs que les FRUP), et le label RUP. Cette procédure allégée, qui connaît déjà une forte croissance, pourrait, à terme, attirer vers elle les moyens qui étaient précédemment confiés aux structures RUP. Elle pourrait ainsi contribuer à augmenter la dépense fiscale importante que l'État affecte à ce type d'actions d'intérêt général, puisque selon une récente estimation sénatoriale, les réductions d'impôt au titre des dons aux associations représenteraient plus de 1,4 milliard d'euros en 2010⁷.

Cette diversité des structures introduit une complexification de la réglementation qui vise pourtant, dans chacun des cas, à un objectif commun : recueillir des fonds privés pour financer une activité d'intérêt général. Par ailleurs, cette réglementation n'est appliquée, au

⁵ Voir en annexe 4 la typologie des différentes structures existantes..

⁶ Elle a été ouverte par l'article 140 la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. Les fonds de dotation font l'objet d'une présentation plus détaillée dans l'annexe 4, précédemment citée.

⁷ Cette estimation figure dans l'exposé des motifs de l'amendement n° II-156 rectifié bis déposé par le sénateur Adrien Gouteyron et plusieurs de ses collègues lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010. Il y est précisé que « les réductions d'impôt au titre des dons aux associations représenteraient plus d'1,4 milliard d'euros en 2010 : 960 millions au titre de l'impôt sur le revenu, 340 millions au titre de l'impôt sur les sociétés, 50 millions d'euros au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune, pour plus de 5,3 millions de ménages donateurs ».

niveau déconcentré, que par un nombre parfois fort limité d'agents à qui il est donc demandé de mettre en œuvre une série de dispositifs spécifiques et qu'ils ne rencontrent parfois que de manière exceptionnelle. Dans le cas des fonds de dotation, les bureaux des préfectures sont désormais chargés d'examiner les déclarations de création et d'en réceptionner les comptes, activités chronophages qui viennent encombrer des bureaux de moins en moins spécialisés sur ces enjeux.

La complexité du droit contribue par ailleurs à renforcer les critiques à l'encontre de la réglementation actuellement en vigueur. Un récent rapport parlementaire⁸ évoque en effet les « nombreux rapports et avis » qui « pointent depuis des années la complexité voire l'obsolescence » du système de RUP et celui des divers agréments et habilitations que peuvent recevoir les structures associatives. Il précise que les procédures sont trop lourdes et constituent des freins pour les établissements susceptibles de solliciter la reconnaissance. Il plaide de ce fait pour leur modernisation.

Cet ensemble de dispositions, présentées comme complexes et initiées par le législateur national, met en évidence le caractère singulier du droit français des institutions reconnues d'utilité publique. En effet, directement inspiré de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, il suppose une centralisation des procédures et des contrôles pour lesquels le ministère de l'Intérieur est l'interlocuteur naturel des associations et des fondations. Il peut de ce fait difficilement être comparé avec les cadres juridiques en vigueur chez nos voisins européens, plus souvent décentralisés (Allemagne notamment) ou pouvant faire intervenir d'autres administrations (par exemple, le ministère de la Justice en Espagne et au Luxembourg). Il en est de même avec les États-Unis dont le mécénat à grande échelle est bien différent du système français de reconnaissance publique des initiatives associatives.

1.2. EROSION DES EFFECTIFS EN CHARGE DE LA TUTELLE

Elle touche aussi bien le bureau des associations et fondations de la DLPAJ que les effectifs concernés dans les préfectures.

1.2.1. Effectifs et missions du bureau des associations et fondations (BAF)

Le bureau des associations et fondations se compose de onze personnes, pour la plupart de catégorie A. À très court terme, avec le départ en retraite non remplacé de l'adjointe au chef de bureau, l'effectif s'établira à dix agents.

Le détail des effectifs et missions, qui est présenté en annexe 5, montre qu'en réalité, compte tenu de tâches non directement rattachables à la tutelle des organismes reconnus d'utilité publique, l'exercice de la tutelle mobilise environ huit équivalents temps plein annuels travaillés (8 ETPT). Rapporté au nombre d'organismes concernés, ce chiffre est réduit. Certes, le bureau reçoit le concours de préfets honoraires qui sont parfois désignés comme membres du conseil d'administration⁹ de différentes fondations ; le directeur des

⁸ Rapport d'information sur la gouvernance et le financement des structures associatives présenté par M. Pierre Morange, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 1er octobre 2008.

⁹ Dans l'ensemble du rapport, l'expression conseil d'administration est employée pour désigner indifféremment le conseil d'administration ou le conseil de surveillance lorsque les organismes ont opté pour cette formule.

libertés publiques et des affaires juridiques et le sous-directeur des libertés publiques consacrent eux-mêmes une fraction de leur activité à cette même tâche. La « force de frappe » de l'administration centrale reste cependant mesurée.

En revanche, le niveau de connaissance par les agents de leur domaine est élevé. Leur responsabilisation, évidente dans un système numériquement aussi juste, confère à chaque rapporteur un statut de référence sur certains sujets importants, comme pour le suivi des fondations médico-sociales, des fondations à objet culturel, ou des ARUP que sont les fédérations sportives. En outre, le service a été opportunément renforcé par l'arrivée récente d'un attaché qui dispose de bonnes compétences en matière de finances et d'analyse des comptes et pourra, de ce fait, contribuer à former en interne d'autres agents ou aider à la réalisation d'un guide méthodologique.

Le BAF rassemble des agents qui sont présents depuis un temps long dans le service (8 ans, 10 ans) et des agents arrivés beaucoup plus récemment ; notamment, un renouvellement de trois agents a été opéré au mois de septembre, avec les avantages et les inconvénients d'un tel ajustement simultané : avantage évident de redynamisation du service et de son management, inconvénient tout aussi net lié à la perte en une fois d'une part élevée de la mémoire du service, qui sera plus sensible encore lorsque l'adjointe au chef de bureau l'aura également quitté.

1.2.2. Effectifs concernés en préfecture

La mission a effectué trois visites sur place à Paris, Nantes et Nancy¹⁰. Les effectifs de la section des groupements associatifs de la préfecture de Paris sont très au-dessus de l'équivalent en province, ce qui peut paraître logique dans une certaine mesure, compte tenu du nombre de dossiers d'associations et de fondations ayant leur siège dans la capitale.

Seule la préfecture de Paris dispose, au sein du bureau des élections et groupements associatifs, de la taille critique permettant d'exercer une véritable mission de tutelle des organismes RUP et de concevoir une stratégie – qui, en l'occurrence, se concentre sur le contrôle des libéralités et l'examen des comptes. Dans le cadre de la réorganisation qui a accompagné la RGPP, trois agents ont cependant été rendus. En novembre 2010, 12 agents travaillent sur ces dossiers.

En province, en revanche, sauf exceptions signalées (Rhône, Ille-et-Vilaine), le niveau des effectifs est très faible. La mission n'en a pas établi un décompte : il aurait été sans intérêt d'organiser auprès des préfets un recensement général qui n'aurait mis en lumière que des fractions d'ETPT ici et là. Dans les deux départements que la mission a visités hors Paris, le tableau était suffisamment édifiant : on peut estimer à 0,15 ETPT le temps consacré aux organismes RUP par la préfecture de Meurthe-et-Moselle (où cependant six fondations et 24 ARUP ont leur siège) ; à 0,1 ETPT, par la préfecture de la région Pays de la Loire où les structures RUP sont moins nombreuses, mais où le démarrage des fonds de dotation donne presque autant de travail.

Bref, il s'agit d'une tâche résiduelle d'un agent (à Nantes, conjoncturellement, la chef de bureau) qui fait bien d'autres choses au sein d'un bureau qui a lui-même bien d'autres

¹⁰ Les enseignements de chaque déplacement sont analysés dans l'annexe 6.

tâches – les élections, une partie de réglementation, parfois les titres d'identité et de voyage : sauf exception, la mission de tutelle des organismes RUP est considérée comme fondamentalement non prioritaire. On lui consacre le minimum nécessaire à l'application de la réglementation : les décisions de non-opposition aux libéralités en constituent le cœur.

1.3. UN MECANISME QUI ATTEINT GLOBALEMENT SON OBJECTIF D'APPLICATION DE LA REGLEMENTATION

Dans le contexte décrit ci-dessus, on peut considérer que les différents acteurs s'emploient à appliquer au mieux la réglementation et globalement y parviennent (1.3.1) avec toutefois des nuances selon le champ concerné (1.3.2).

1.3.1. Une solide culture de l'application de la réglementation

Les agents rencontrés par la mission, soit collectivement, soit individuellement à l'occasion de l'étude de dossiers particuliers, montrent un intérêt réel pour leur sujet, une bonne motivation pour faire face aux difficultés rencontrées en phase de contraction des effectifs, et une solide culture de leur fonction d'application de la réglementation. De telle sorte que le secteur peut être considéré comme globalement « couvert » dans des conditions de sécurité juridique convenable par des personnels conscients de leur tâche d'intérêt général. L'encadrement, comme la mission l'a vu à la DLPAJ, à la préfecture de Paris et à Nantes, ne se contente pas de subir, mais agit pour dynamiser le secteur.

On peut en donner comme exemples la rédaction d'un vade-mecum destiné à aider les préfets dans l'exercice de leur mission de tutelle des fondations, la confection d'un manuel de jurisprudence donnant accès aux grandes lignes des avis de la section de l'Intérieur du Conseil d'État, les réflexions pertinentes du chef de bureau à la préfecture de Paris ou les initiatives prises par son homologue de la préfecture de Loire-Atlantique pour accompagner le démarrage des fonds de dotation tout en prenant les actes relatifs aux structures RUP traditionnelles.

L'impression générale est donc que les services apparaissent crédibles pour leurs interlocuteurs¹¹. Les associations (parfois promptes à récriminer, avec une liberté de ton que nul ne songe à encadrer) ne contestent pas les manifestations de la tutelle ; la participation de membres de droit au conseil d'administration des fondations permet une proximité qui est un atout réel. De nombreux dossiers examinés par la mission montrent une efficacité certaine de l'intervention administrative.

1.3.2. Des champs inégalement couverts

On doit distinguer les fondations, dans l'ensemble mieux suivies, et avec plus de contenu dans la tutelle, en partie grâce à la présence au conseil d'administration comme membre de droit ou mieux encore comme commissaire du gouvernement, des associations. En effet, les ARUP donnent lieu à un contrôle presque exclusivement formel. Les grandes lignes

¹¹ Voir par ailleurs en annexe 7 un compte rendu de l'étude récente du centre français des fondations qui comprend un volet sur la perception des pouvoirs publics par les fondations.

d'attention de la tutelle, sur le mode de fonctionnement démocratique, sur les risques de dérive financière, ou relatives à l'objet, sont suivies seulement du point de vue de la régularité des statuts, de l'envoi des comptes ou du traitement des libéralités.

L'écart entre Paris et la province paraît considérable. Certains préfets ignorent jusqu'à l'existence de fondations ayant leur siège dans le département ; ils ne reçoivent plus de convocations au conseil d'administration depuis des années ni de documents permettant de suivre l'activité. Les comptes ne sont pas systématiquement adressés à la préfecture et moins encore examinés, alors que la préfecture de Paris a un dispositif relativement exigeant dans ces matières.

Enfin, dans le temps, la question des délais de traitement des dossiers est sensible. Le bureau des associations et fondations affiche un indicateur LOLF respecté dans 98 % des cas (moins de six mois entre la réception du dossier et son traitement résultant de la saisine du Conseil d'État). Mais l'examen de nombreux dossiers par la mission montre des délais de traitement souvent supérieurs, parfois même très supérieurs. Une partie de la difficulté a trait au point de départ que l'on retient : premier envoi d'une demande par une fondation ou une ARUP, ou réception d'un dossier déjà revu et plus conforme aux souhaits de l'administration et du Conseil d'État ? Que ce soit pour créer une fondation, reconnaître d'utilité publique une association ou modifier les statuts, la réalité des délais est plutôt de l'ordre d'une année tout compris – avec parfois des écarts conséquents.

Indépendamment de ces appréciations sur les déséquilibres dans le temps et l'espace pour le traitement des dossiers, la détérioration du ratio « moyens mis en œuvre / nombre d'organismes à contrôler », immanquablement, se traduit par une dégradation des conditions d'exercice de la tutelle au plan qualitatif, qui doit être examinée en détail.

2 - UNE CERTAINE DEGRADATION DES CONDITIONS D'EXERCICE DE LA TUTELLE

Cette dégradation se manifeste de plusieurs façons : l'impossibilité de mettre en place une tutelle d'initiative (2.1) ; une organisation du secteur qui n'est pas optimale (2.2) ; un éventail de sanctions peu adapté (2.3) ; la tentation de certains organismes de s'affranchir de la tutelle (2.4).

2.1. L'IMPOSSIBILITE D'UNE TUTELLE D'INITIATIVE

De façon audacieuse peut-être mais assez parlante, l'exercice de la tutelle peut se comparer à une forme de gymnastique, qui comprendrait des figures imposées (application de la réglementation) mais aussi un programme libre (une « tutelle d'initiative »), dans laquelle l'autorité entreprendrait la réalisation d'un contrôle plus ciblé, déterminé en fonctions de priorités stratégiques. Or, le poids des figures imposées est tel (2.1.1) que le programme libre disparaît quasiment de l'exercice de la tutelle (2.1.2).

2.1.1. Le poids des activités obligatoires de la tutelle

Au niveau central, l'activité du bureau des associations et fondations se concentre sur l'accompagnement à la création des fondations et à la reconnaissance d'utilité publique des associations, et plus nettement encore, sur le suivi des modifications statutaires de ces organismes. Ces actes parviennent par centaines au BAF, qui est chargé de les préparer en vue de la consultation des ministères techniques puis de la transmission pour avis conforme au Conseil d'État.

C'est une tâche dans laquelle le BAF épuise ses forces déjà mesurées, pour un résultat qui n'est pas forcément d'un intérêt majeur. Dans un cas limite, des courriers multiples sont échangés entre préfetures, ministère et Conseil d'État parce qu'un organisme déplace son siège social de Paris en Seine-Saint-Denis et augmente de nombre de membres du Conseil d'administration, qui passe de neuf à « entre neuf et treize ». Dans une autre circonstance, il a fallu presque sept ans, entre avril 2002 et février 2009 pour qu'une fondation nancéienne (autrefois « maison des orphelines », et datant de 1715), accueillant des enfants dans des structures éducatives, puisse statutairement élargir le périmètre de ses établissements de référence.

Autre cas, dans un dossier d'association intervenant dans le domaine médical, un des motifs de refus du dossier par le Conseil d'État concerne, outre des points de non conformité aux statuts-types sur le vote des cotisations par exemple, une clause d'exonération de responsabilité « qui ne saurait en tout état de cause trouver sa place dans les statuts » d'une ARUP. Les modifications adoptées par l'association en mars 2007 ont en définitive été approuvées par arrêté ministériel le 7 octobre 2010. Il a fallu trois ans et demi, et de nombreux échanges entre les différents acteurs, pour qu'aboutisse un projet dont la consistance réelle était d'ajouter aux buts de l'association la formation professionnelle dans le domaine de la chirurgie cardio-vasculaire, et, à ses moyens, l'octroi de bourses aux étudiants se destinant à cette chirurgie.

Le constat dressé ici n'est pas pour critiquer la technique d'intervention de l'administration, qui est tout à fait solide et à laquelle l'intervention du Conseil d'État apporte toute la sécurité juridique possible. Mais dans une pareille organisation, où des centaines d'organismes peuvent transmettre chaque année des modifications statutaires d'importance très inégale, qui seront étudiées avec le plus grand soin, le temps de travail des rédacteurs semble largement absorbé par l'envoi de notes, dossiers et bordereaux qui laissent à l'auditeur un sentiment presque physique d'asphyxie.

Le même phénomène se reproduit au niveau local ; c'est par milliers, par exemple, que certains agents du bureau de la préfecture de Paris examinent des dossiers de non-opposition (DNO) à libéralités. Lorsqu'un bien immobilier est vendu, la procédure est particulièrement lourde, incluant l'estimation des services fiscaux. Dans le cas d'une association destinée à l'accueil de personnes handicapées mentales, dont le dossier a été examiné à Nancy, la DNO a été précédée d'un échange interminable de notes et mémoires pour parvenir à vendre un modeste café-restaurant. Il résulte, pour cette seule opération, un dossier de deux cents pages où l'inventaire des assiettes et des couverts le dispute aux interventions des services fiscaux, le tout pour aboutir à une forte baisse du prix de vente après que l'acquéreur a dû en rabattre, certains de ses prêts n'ayant pas été accordés – déclenchant une dernière salve de documents sur cette nouvelle évaluation.

Là encore, l'administration ne fait qu'appliquer les textes, et sa technique est irréprochable. Mais d'une part, le fait de serrer de si près les libéralités, alors que, paradoxalement, la plupart des ARUP n'en reçoivent pas, aboutit à une forme de distorsion de tutelle au détriment des associations qui ont réellement l'usage de leur « grande capacité », et au bénéfice de celles qui ont demandé leur RUP pour d'autres motifs, tels que l'effet de label. D'autre part, davantage peut-être encore qu'en administration centrale, consacrer autant d'efforts pour obtenir si peu de résultats (les refus de DNO sont tout à fait exceptionnels) prive les services de toute possibilité de faire autre chose que du contrôle obligatoire. Enfin, même pour ce qui est des fondations, la connaissance par le préfet et ses services de la vie des organismes qui ont leur siège dans le département paraît parfois très faible.

2.1.2. L'absence de priorités et de vérifications par thèmes

Dans un tel mode de fonctionnement, le temps manque pour définir des priorités de contrôle et entreprendre des vérifications plus aléatoires, ou plus ciblées. Ceux des organismes RUP qui modifient fréquemment leurs statuts ou, dans le cas des ARUP, bénéficient de libéralités, tendent à monopoliser l'attention de l'administration qui s'efforce de répondre opportunément et pas trop lentement. En revanche, pour ce qui est des priorités stratégiques qui justifient la tutelle, comme la surveillance des buts d'intérêt général, de la bonne gouvernance, de la prévention des dérives financières, peu de chantiers sont lancés. Le suivi des fondations par la présence au conseil d'administration permet, s'il est effectif, de répondre en partie à ces préoccupations. Dans les autres cas (fondations non suivies en province et pour certaines d'entre elles à Paris, ARUP ne se manifestant guère), la tutelle est légère.

Il serait pourtant souhaitable de définir des priorités au moins dans certains domaines susceptibles de poser quelques difficultés : par exemple celui des fondations culturelles, qui font l'objet d'une mission *ad hoc* de l'Inspection générale des services culturels, dont la

viabilité et la gouvernance posent souvent problème ; celui des organismes RUP faisant appel à la générosité publique, sans préjudice des contrôles opérés par la Cour des comptes et l'IGAS qui sont approfondis, mais forcément limités à quelques unités chaque année ; certains dossiers comme ceux de la SPA ou des fédérations sportives qui soulèvent bien des difficultés analysées spécifiquement *infra*.

Il est possible que cette absence évidente de priorités et de tutelle d'initiative soit passée relativement inaperçue dans un secteur qui subit en permanence la pression des dossiers qu'il faut « sortir » et dont l'organisation, par ailleurs, n'est pas forcément optimale.

2.2. L'ORGANISATION PERFECTIBLE DU SECTEUR

Les relations entre administration centrale et préfecture sont marquées par une méconnaissance réciproque et l'existence de doublons, Le secteur subit aussi certaines conséquences de la réforme de l'État qui affaiblit le dispositif et le rend peu lisible.

2.2.1. Méconnaissance réciproque et doublons

- *Une méconnaissance réciproque*

Alors qu'elles interviennent toutes les deux dans la vie des FRUP et des ARUP, l'administration centrale et les préfectures ne connaissent guère leurs activités réciproques. Lors des différents entretiens réalisés aussi bien en administration centrale que dans les préfectures, les interlocuteurs de la mission ont admis ne pas connaître l'activité exacte de structures qui devraient pourtant travailler en coordination. Par exemple, le BAF ne semblait pas mesurer à quel point la gestion des libéralités était chronophage ; les services déconcentrés n'ont pas davantage conscience des lourdeurs de la procédure de modification des statuts.

De fait, chaque niveau exerce son activité indépendamment de l'autre¹². Les échanges ne sont pas très fréquents entre le niveau central et le niveau déconcentré ; ils se font principalement par téléphone ou par messagerie. Si les réponses ne sont pas forcément aussi précises que souhaitées, comme l'ont indiqué certains agents de préfecture, ceci s'explique par le fait que les services interviennent à des moments et sur des créneaux différents.

Sans doute le BAF, pris par ses multiples obligations, ne joue pas suffisamment le rôle d'une tête de réseau. Pour obtenir des précisions ou des renseignements, les préfectures ont plus facilement recours aux conseils d'homologues dans d'autres préfectures. Certaines préfectures ne se sentent pas épaulées dans leur activité. Si elles souhaitent se coordonner, les actions se déroulent alors de leur propre initiative¹³.

- *La présence de doublons*

¹² Illustration de cette articulation insuffisante, la mission a observé des variations entre les listes de structures présentées par les services départementaux et les données du BAF. Ces variations sont certes mineures ; elles constituent cependant des anomalies et confirment une faible coordination entre les services.

¹³ A l'exemple d'une formation réalisée par la chef du bureau des élections, de l'état-civil et des associations de la préfecture de Loire-Atlantique sur les libéralités, à laquelle ont participé plusieurs de ses homologues de l'Ouest.

Aussi bien le BAF que les services préfectoraux reçoivent les comptes des FRUP et des ARUP ainsi que leur rapport d'activité : chaque structure est en situation de pouvoir examiner les comptes des organismes RUP (et devrait le faire), ce qui constitue une redondance. L'information est donc, en principe, envoyée en double, sans que les deux niveaux se coordonnent pour vérifier que l'autre l'ait ou non bien reçue, et déterminer quelles conséquences en tirer.

Dans la pratique, les agents des préfectures ont rarement les compétences comptables pour se livrer à cette activité. De plus, dans de nombreux cas, les comptes sont certifiés par des commissaires que les agents envisagent difficilement de déjuger. La répétition est en revanche possible entre l'administration centrale et la préfecture de Paris : elles disposent chacune d'un agent doté des compétences requises, et sont donc susceptibles de réaliser la même activité.

Compte tenu des règles particulières d'archivage¹⁴, le double envoi a pour autre conséquence d'amplifier le sentiment d'asphyxie dans les locaux du BAF, dont les archives sont remplies et débordent largement sur les couloirs. A peine entré, l'auditeur remarque les étagères pleines dans lesquelles les comptes des organismes RUP accumulés depuis plusieurs années occupent un volume important.

Enfin, un dernier élément de répétition possible dépend de la relation qui a été tissée entre les services de l'État et les organismes RUP. En effet, une FRUP ou une ARUP doit saisir la préfecture pour certaines démarches, le BAF pour d'autres. Lorsque des relations de connaissance et de confiance ont pu se forger au niveau territorial, la préfecture est saisie préalablement à toute modification des statuts et devra transmettre le dossier au BAF, qui l'aura peut-être déjà reçu par ailleurs. Sinon, elle n'est ni associée ni informée et n'a donc connaissance de la procédure qu'une fois que cette dernière a abouti : elle est alors sollicitée pour ampliation du décret de reconnaissance ou de l'arrêté modificatif.

2.2.2. Les conséquences de la réforme de l'État

Au niveau central et territorial, la mission a noté le désengagement d'un certain nombre de ministères qui, se recentrant sur leur cœur de mission dans une démarche inspirée par la RGPP, se désinvestissent du secteur des fondations, avec en particulier le refus de plus en plus fréquent de participer aux conseils d'administration, même lorsque les statuts le prévoient. Afin de justifier juridiquement cette décision, ils expliquent que la participation en tant que membre de droit et, dans le même temps, l'exercice d'une tutelle sur les activités de ces structures, entretiennent un mélange des genres intrinsèquement contradictoire. Au-delà du débat juridique, la conséquence directe est que les pouvoirs publics perdent de vue la gestion au quotidien de ces fondations¹⁵. Pour les fondations comme pour les ARUP, la situation se traduit aussi par un faible taux de réponse aux demandes d'avis, ou alors par des réponses sans substance.

¹⁴ Ces règles font obstacle à l'envoi aux Archives nationales d'éléments de dossier qui remontent à des décennies, car ils sont juridiquement considérés comme des dossiers actifs – même lorsque associations et fondations ne se manifestent plus guère.

¹⁵ Ce phénomène a été relevé notamment pour les fondations intervenant dans le domaine social, sanitaire ou de la recherche. En revanche, les ministères de la Culture et de la Défense se caractérisent par le maintien de leur implication.

Au niveau territorial, le greffe des associations, y compris pour les structures RUP, a parfois été totalement transféré aux nouvelles directions départementales de la cohésion sociale (DDCS), sans forcément que les agents en charge de ces compétences en préfecture aient suivi leur mission. Dans d'autres cas, les compétences ont pu faire l'objet d'un partage avec les services des préfectures. Il en résulte dans tous les cas une dilution et une perte de compétences. Les structures associatives sont confrontées, au niveau départemental, à plusieurs interlocuteurs qui ne maîtrisent pas toujours les enjeux du secteur. En particulier, chaque département est doté d'un délégué à la vie associative, en charge normalement de l'animation du réseau associatif départemental, mais qui n'exerce souvent cette activité que pour une fraction de son temps de travail et qui s'implique rarement dans le suivi des structures RUP.

2.3. UN EVENTAIL DE SANCTIONS TROP ETROIT

La sanction des structures défaillantes se limite à la possibilité théorique de retirer la RUP, ce qui se heurte à des contraintes juridiques (2.3.1) et à de fortes résistances symboliques (2.3.2).

2.3.1. De lourdes contraintes juridiques

Il serait logique qu'une structure qui ne remplit plus sa mission d'intérêt général, ou qui la remplit dans de mauvaises conditions (gouvernance déséquilibrée, dérives financières...), soit sanctionnée en ne bénéficiant plus de tout ou partie des avantages que procure la RUP. Or, le panel de sanctions à la disposition de l'administration s'avère extrêmement limité. Une fois la RUP attribuée, sans limitation de durée, tout fonctionne comme si la structure reconnue pouvait continuer à s'appuyer sur ce label et bénéficier indéfiniment des avantages qui y sont liés, qu'elle remplisse ou non ses obligations.

Juridiquement, il est possible de retirer la RUP à une structure. Le retrait est en effet une mesure prévue par la loi de 1901¹⁶. La procédure est cependant délicate à mettre en œuvre en pratique.

Le retrait peut être demandé à l'initiative de la structure elle-même, notamment en cas de changement d'activité, parce que l'objet de l'établissement ne justifie plus ce label, ou en cas de dissolution : dans ce cas, la décision de retrait ne saurait s'apparenter à une sanction.

Le retrait peut également intervenir à l'origine de l'administration en raison des dysfonctionnements relevés. L'association peut ne plus alors exercer d'activité. Dans le passé, le ministère de l'Intérieur a entrepris de faire prononcer par le juge civil la dissolution de ces associations pour « justes motifs » en application du Code civil. Lorsque le juge civil a prononcé la dissolution et organisé la dévolution des biens restants, le ministre de l'Intérieur peut prendre en Conseil d'État un décret de retrait de la reconnaissance. Compte tenu des conséquences d'une telle décision, le Conseil considère bien évidemment que le retrait de la

¹⁶ Article 10 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association : « Les associations peuvent être reconnues d'utilité publique par décret en Conseil d'État à l'issue d'une période probatoire de fonctionnement d'une durée au moins égale à trois ans. La reconnaissance d'utilité publique peut être retirée dans les mêmes formes. »

reconnaissance d'utilité publique ne peut légalement intervenir sans que l'association ait été admise à discuter des griefs formulés contre elle.

En pratique, le retrait de la RUP a pu intervenir à la demande de l'association ou suite à sa dissolution. Toutefois, il n'a jamais dans une période récente été prononcé comme sanction contre un organisme ne respectant pas ses engagements et obligations.

Une autre sanction, non pas juridique mais médiatique, peut être la conséquence d'un rapport public réalisé par un corps de contrôle sur un organisme défaillant. Cependant, ces rapports ne sont pas systématiquement médiatisés. Leur impact n'est donc pas forcément automatique. Ils ont toutefois pu générer une large diffusion dans la presse dans certains cas, à l'image des contrôles de la Cour des comptes sur la SPA.

2.3.2. De fortes résistances symboliques

La mise en œuvre de sanctions juridiques apparaît difficile à mettre en œuvre. Politiquement, la décision de sanctionner un établissement RUP est délicate : la défense de l'environnement, la promotion des activités sportives, mais également la recherche médicale ou encore le développement culturel véhiculent une image structurellement positive auprès de l'opinion publique. Les établissements les plus connus bénéficient d'une forte médiatisation. De ce fait, sanctionner de tels organismes risque de s'apparenter à une sanction non contre les structures, mais contre les actions qu'elles mènent.

Ainsi, dans le cas de la SPA, les difficultés soulevées par la Cour de manière répétée depuis 2002 et les mises en garde de différentes préfectures n'ont guère entraîné de conséquences, en partie en raison du poids politique d'une association de ce type et de la charge symbolique que représenterait un retrait de RUP. De même, il apparaît illusoire de voir les pouvoirs publics sanctionner certaines fédérations sportives pour leur lecture particulière de la réglementation les concernant.

Il en résulte qu'entre le « laissez-faire », ou l'avertissement amical, et « l'arme nucléaire » du retrait de la RUP, le panel des sanctions est insuffisant. Seule existe depuis peu la possibilité, pour le ministre chargé du Budget, de suspendre les avantages fiscaux liés à la RUP lorsque la Cour des comptes l'a proposé suite à l'un de ses rapports¹⁷ ; disposition utile, mais sans cohérence avec le dispositif de contrôle existant : elle peut en effet être mise en œuvre suite aux conclusions d'un rapport de la Cour des comptes dans le cadre du contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique, mais pas d'un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales, alors que les modalités de contrôle sont identiques, seul leur périmètre d'intervention étant différent. Elle ne peut pas non plus être mise en œuvre suite à un contrôle de l'Inspection générale de l'administration.

¹⁷ Article 20 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

2.4. DES ETABLISSEMENTS S’AFFRANCHISSENT DU CADRE DE LA TUTELLE

2.4.1. Des statuts parfois anciens ne permettant pas de suivre l’activité

Comme il a été précisé *supra*, les établissements RUP peuvent s’appuyer sur une déclaration de reconnaissance ancienne. Ces statuts anciens peuvent ne pas avoir été modifiés de longue date. Dans ce cas, ils risquent d’apparaître obsolètes par rapport aux statuts-types que le Conseil d’État vise à faire respecter.

Parmi les dossiers que la mission a examinés, ont ainsi été relevés des cas où le conseil d’administration de fondations ne comptait pas de membre de droit, et où le gouvernement n’était tout simplement pas représenté. Compte tenu du nombre élevé de structures qui n’envoient pas leurs comptes aux services de l’État, cela signifie que ni les préfetures ni le BAF ne sont informés de l’activité de ces établissements ; ils sont donc dans l’impossibilité d’exercer leur tutelle.

Enfin, certains statuts peuvent contenir des dispositions qui ne seraient certainement plus tolérées aujourd’hui. Lors d’un contrôle qu’elle a achevé au printemps dernier, la Cour des comptes a ainsi mis en évidence une disposition des statuts de la Fondation pour l’enfance qui prévoit que le fondateur exercerait à vie la présidence du conseil d’administration et qu’il avait la faculté de désigner son successeur, qui deviendrait à son tour président à vie du conseil d’administration. Maintenir dans les statuts de telles possibilités, dérogoires au droit commun, ouvre la porte à des excès et entrave l’exercice de la tutelle.

2.4.2. Des structures ne donnant plus signe de vie

Qu’il s’agisse de fondations ou d’ARUP, de l’administration centrale, de la préfeture de Paris ou de la province, il est avéré qu’un certain nombre de structures ne donnent aujourd’hui plus signe de vie. On entend par là qu’elles n’adressent plus à l’administration leurs comptes, leurs prévisions ni leur rapport d’activité, qu’elles n’envoient plus aux préfets les convocations à leur conseil d’administration (pour les fondations), qu’elles ne modifient plus leurs statuts, qu’elles n’entrent pas en contact, par quelque moyen que ce soit, avec la tutelle.

Dans certains cas, peut-être s’agit-il d’une sorte d’erreur d’optique administrative, lorsque les collectivités locales, ayant pris le relais de l’État pour le financement de certaines opérations voire de la gestion et du personnel, font disparaître jusqu’au souvenir de l’existence d’une tutelle de l’État : le cas du Musée lorrain sis à Nancy semble se rattacher à cette catégorie. Mais dans la plupart des cas, il s’agit soit de structures ayant cessé toute activité significative, soit d’organismes qui continuent à prospérer mais se sont affranchies des contraintes de la tutelle.

L’État n’est que très rarement en mesure de rappeler les règles en la matière. L’administration centrale estime à la moitié le nombre des fondations qui adressent leurs comptes annuels, et cette proportion tombe à un quart pour les ARUP... Cette situation qui perdure depuis plusieurs années n’est pas corrigée car, si les comptes et rapports d’activité étaient effectivement envoyés, ils ne seraient pas analysés mais seulement entassés, et

accroîtraient les difficultés d'archivage du service. Il en est de même dans les préfectures, à l'exception de Paris qui a lancé une opération de rappel général de leurs obligations aux organismes RUP ; la préfecture de Paris entend d'ailleurs en faire de même auprès des fonds de dotation, dont la récente création éloigne peut-être le risque d'être déjà des coquilles vides, mais dont la souplesse de création et de fonctionnement, voulue par le législateur, pourrait faciliter des oublis en la matière.

Enfin, autre oubli relevé, certaines structures se dispensent parfois de faire valider par arrêté ministériel leur règlement intérieur et, dans certains cas plus rares, leurs modifications statutaires.

2.4.3. Des secteurs apparaissent en danger

Les dossiers mettent en évidence certains secteurs plus particulièrement concernés par les difficultés, qui doivent faire l'objet d'une surveillance particulière de la part des services de l'État.

La société protectrice des animaux et ses antennes départementales se distinguent comme un exemple particulièrement frappant. Juridiquement, la SPA nationale est une ARUP. Dans plusieurs départements, des SPA locales se sont constituées et ont sollicité puis obtenu la RUP. La conduite de ces organismes montre que les tensions sont régulières entre leurs membres et que les accusations de mauvaise gestion sont régulièrement émises et, souvent, étayées dans la pratique. A l'inverse, la Fondation Bardot ne présente pas de signes inquiétants dans son activité, ses finances ou son mode de fonctionnement ; son impact, il est vrai, est moindre que celui de la SPA.

Le secteur culturel présente également des signes de faiblesse. Une mission a d'ailleurs été récemment confiée à l'Inspection générale des affaires culturelles afin de réfléchir sur l'exercice du contrôle du ministère de la Culture sur les FRUP pour lesquelles il siège au conseil d'administration. Plusieurs fondations intervenant dans le domaine de la culture sont en effet confrontées à des difficultés de fonctionnement qui vont jusqu'à remettre en cause leur pérennité sur le long terme. En raison de la tutelle parfois insuffisante sur la gestion des fonds de ces fondations, le patrimoine qui leur est affecté peut être menacé, ou ne pas faire pas l'objet d'expositions permettant au public d'en bénéficier. Dans certains cas, on sait qu'il risque même progressivement de disparaître.

Le domaine culturel offre donc un exemple parfois caricatural des faiblesses de la tutelle des organismes RUP : pendant que l'administration va suivre avec précision les modifications statutaires sans grand intérêt de l'Association des amis du Musée Eugène Boudin à Honfleur (qui peine à promouvoir les entrées et ventes de catalogues), des collections entières apportées en dotation à une Fondation ne sont pas présentées au public (cas de la Fondation Serebriakoff créée en 2007 après de longues années de travaux préparatoires, et qui a fait l'objet d'un refus de certification des comptes en raison de l'impossible récolement des œuvres) ; d'autres collections plus fameuses encore sont menacées par les convoitises ou les disputes entre administrateurs ou les successeurs des fondateurs.

2.4.4. Des fédérations sportives oubliées des nécessités de la tutelle

Les fédérations sportives, qui sont des ARUP pour la plupart depuis des décennies, posent un grand nombre de problèmes en raison de certaines difficultés de gouvernance et de la fréquence des modifications statutaires qu'elles adoptent.

La mission a examiné en détail le dossier de la Fédération française de football (ou FFF), qui réunissait des facteurs de risque élevés : difficultés financières au début des années 2000 et présentation de faux comptes ayant conduit à des condamnations pénales pour ses dirigeants, problèmes notoires de gouvernance ayant culminé en une année 2010 où le Président de la République demanda personnellement l'organisation d'états généraux à l'automne, adoption par l'assemblée fédérale de différentes modifications statutaires dans les dernières années.

L'étude menée tant à la DLPAJ qu'à la préfecture de Paris montre cependant que la dernière approbation des statuts par arrêté ministériel remonte au 18 mars 1987. Certes, une procédure est actuellement en cours, concernant les plus récentes modifications votées par l'assemblée fédérale le 29 mai 2010 ; certes encore, une disposition du code du sport permet aux fédérations sportives l'entrée en vigueur de leurs adaptations statutaires à titre provisoire, sans attendre l'arrêté ministériel¹⁸ ; toutefois, elle ne dispense pas ces fédérations d'un arrêté d'approbation, dont la nécessité semble perdue de vue. Si l'on s'en tient aux débats largement publics des états généraux, aucun participant n'a mentionné qu'en tant qu'ARUP, les modifications envisagées devaient être non seulement soumises pour avis au ministre chargé des Sports, mais aussi transmises au Conseil d'État pour un avis conforme et approuvées par le ministre de l'Intérieur. Si l'on regarde les documents disponibles, il apparaît ainsi que les modifications adoptées les 15 décembre 2007 et 31 mai 2008 n'ont pas fait l'objet d'un avis du Conseil ni d'une décision du ministre¹⁹.

Le cas n'est pas isolé : la Fédération française de tennis n'a pas eu ses statuts approuvés depuis un arrêté ministériel du 6 octobre 2005²⁰, alors pourtant que chaque assemblée générale de 2006 à 2009 porte la mention de modifications des statuts ainsi que du règlement intérieur, sur des points importants comme les pouvoirs du président ou l'objet de la Fédération. En sens inverse, la Fédération française de rugby est en ordre, les statuts et le règlement intérieur régulièrement approuvés ainsi que, récemment, le transfert du siège social à Marcoussis par arrêté du 9 septembre 2010.

¹⁸ Cette possibilité est permise par l'article R131-12 du code du sport, ainsi rédigé : « Par dérogation aux dispositions de l'article 13-1 du décret du 16 août 1901 pris pour l'exécution de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, lorsque l'arrêté portant délivrance de l'agrément a été publié, les modifications apportées en application du présent code aux statuts des fédérations sportives reconnues d'utilité publique prennent effet, à titre provisoire, dès la date du dépôt de la demande tendant à l'approbation de ces statuts prévue par l'article 13-1 précité ».

¹⁹ Le BAF a écrit le 16 juin 2009 pour rappeler les éléments de procédure et demandant l'établissement d'un tableau comparatif entre les statuts approuvés en 1987 et les statuts proposés ; sans réponse de la FFF, la procédure en est restée là...

²⁰ Un dossier est en cours, ayant donné lieu à un avis de la section de l'Intérieur du Conseil d'État en date du 18 mai 2010.

3 - IL FAUT REVITALISER L'INTERVENTION DE L'ÉTAT EN LA CLARIFIANT ET EN LUI FIXANT DES PRIORITES

Cinq axes de réforme sont ici présentés :

- 1° Redéfinir le périmètre d'intervention de l'État ;
- 2° Modifier certaines modalités d'intervention auprès des organismes RUP ;
- 3° Reconsidérer l'articulation entre administration centrale et services déconcentrés ;
- 4° Instaurer un mécanisme de sanction gradué ;
- 5° Moderniser le secteur en s'appuyant sur les technologies de l'information.

3.1. REDEFINIR LE PERIMETRE D'INTERVENTION DE L'ÉTAT

3.1.1. Assouplir les procédures

Au niveau de l'administration centrale, la procédure de modification des statuts doit être assouplie.

La piste la plus prometteuse consisterait à faire approuver certaines modifications directement par le ministère de l'Intérieur sans saisir obligatoirement le Conseil d'État. Cette possibilité, déjà ouverte pour les changements de siège, est envisageable pour les changements de dénomination, dans la mesure où il est rare que ce sujet donne lieu à polémiques, et pour les modifications non substantielles comme les modifications mineures des moyens d'action ou des modalités de fonctionnement au service d'un objet inchangé. Du reste, certains sujets sont traités dans les statuts alors que l'organisme n'y est pas contraint réglementairement : il est alors inutile de vérifier auprès du Conseil leur conformité aux statuts-types.

En revanche, pour les dispositions que le Conseil d'État désigne comme fondamentales, la saisine pour avis conforme doit rester la règle.

Un tel allègement pourrait s'accompagner d'une nouvelle réflexion sur les statuts-types, afin de conserver au sein des statuts-types seulement ce qui est le plus fondamental. Le président de la section de l'Intérieur ne s'est montré opposé ni à cet examen des statuts-types, ni à l'instauration d'un circuit plus court pour certaines modifications statutaires de peu d'importance, pour lesquelles la saisine resterait possible afin, le cas échéant, de renforcer la sécurité juridique d'une position du ministère : dans ce cas, il ne serait saisi que sur les points sur lesquels des questions se posent.

Au niveau déconcentré, le nombre d'actes pris par les préfetures pour permettre aux structures RUP d'accomplir des actes de la vie courante, tels que souscrire un emprunt ou vendre un bien, reste élevé, en dépit des assouplissements déjà intervenus. Afin de dégager des marges de manœuvre pour réaliser de réelles tâches de contrôle, la mission propose de fixer un seuil en deçà duquel les administrations n'auront pas à intervenir automatiquement. Afin d'éviter des failles préjudiciables, une simple transmission aux préfetures leur permettraient, si elles le jugent nécessaire, de s'assurer de la régularité de tels actes.

Recommandation n°1 : Alléger les procédures que les organismes RUP suivent auprès des services de l'État.

- *Relever les seuils*

Une autre préconisation consiste à relever les seuils permettant à une structure de prétendre à la RUP, afin de limiter la croissance du nombre des organismes.

Actuellement, dans le cas des fondations, la donation initiale est évaluée par le conseil d'État lors de la procédure de reconnaissance. La mission propose de fixer un seuil minimal qui s'élèverait à 2 millions d'euros pour toute FRUP. Concernant les ARUP, la mission propose de doubler le budget annuel minimal, qui s'élèverait à 100 000 €.

Recommandation n°2 : Relever les seuils minimaux exigés pour qu'une structure obtienne la RUP.

3.1.2. Etre plus sélectif pour les futures RUP

- *Se recentrer sur la finalité de la structure*

Dans le même esprit, il est essentiel de recentrer les critères de reconnaissance sur l'objectif d'intérêt général poursuivi par l'organisme. Trop de structures présentent aujourd'hui un objectif d'intérêt général peu significatif.

Recommandation n°3 : Recentrer les procédures d'examen des organismes sollicitant la RUP sur la finalité de leur action et de leur domaine d'intervention.

- *Accorder la RUP pour une durée limitée ?*

La mission s'est interrogée sur la possibilité de n'accorder la RUP que pour une durée limitée, afin d'éviter que des structures un jour reconnues ne puisse en bénéficier à vie même si elles n'exercent plus d'activité ou n'en remplissent plus les conditions.

Cette hypothèse avait notamment été défendue en 2003 lors de l'examen du projet de loi sur le mécénat à l'Assemblée nationale. Le rapporteur Laurent Hénart avait alors proposé d'attribuer la RUP pour une durée limitée à 30 ans²¹, afin d'instituer une clause de rendez-vous pour vérifier, après une longue période, la pertinence de la reconnaissance d'utilité publique, selon une procédure de reconduction allégée.

Interrogé sur le principe d'une attribution pour une durée limitée, le BAF a mis en avant les risques d'encombrement que comporterait une telle décision.

Aussi, tout en soulignant l'intérêt d'une telle proposition, la mission précise qu'elle ne pourrait être mise en œuvre que conformément aux recommandations du rapport de 2003 précité, c'est-à-dire à condition qu'elle soit selon une voie allégée et pour une longue durée.

²¹ Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi relatif au mécénat et aux fondations, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 12 mars 2003.

3.2. REDEFINIR LES MODALITES D'INTERVENTION DE L'ÉTAT

3.2.1. Encourager la présence au conseil d'administration des fondations en revoyant ses modalités

- *Confirmer le principe de participation au conseil d'administration...*

L'exercice d'une tutelle active et efficace sur les fondations suppose d'être bien informé, notamment par la participation à leurs conseils d'administration (CA). Les fondations sont le plus souvent satisfaites, voire honorées, de la présence d'un fonctionnaire de l'État à leurs conseils ; cet engagement leur apporte un sentiment de sécurité juridique et introduit un élément modérateur susceptible d'apaiser les tensions qui peuvent survenir dans ce type de structures.

- *... en adaptant la liste des représentants du ministère...*

Pour développer cette mission tout en tenant compte des restrictions en effectifs auxquels l'administration est confrontée, la DLP AJ recourt à la participation de préfets honoraires. Cette formule est excellente lorsque les préfets nommés s'impliquent dans leur activité, assistent aux conseils et en rendent compte au ministère ; mais cette ligne de conduite n'est pas systématique. Le BAF n'est pas toujours informé de leur présence aux CA ou de l'activité qu'ils remplissent dans ce cadre. Enfin, cette initiative s'est traduite par la nomination de plusieurs hauts fonctionnaires, honoraires ou toujours en activité, qui pour plusieurs d'entre eux ne siègent que dans un ou deux conseils d'administration²².

Aussi, si elle en approuve le principe, la mission recommande de revoir la liste des représentants du ministère aux conseils d'administration des fondations, et peut-être de confier à ceux qui seraient nommés un plus grand nombre de fondations, avec un suivi plus méthodique pour s'assurer d'une participation effective aux travaux de ces organismes. Enfin, elle suggère d'élargir le vivier des hauts fonctionnaires honoraires aux anciens membres du corps de l'IGA ou d'autres corps de contrôle.

Au niveau départemental, il importe qu'un représentant soit également désigné au CA de chaque fondation pour laquelle les statuts le prévoient. Lorsque le préfet ne peut personnellement prendre en charge cette activité, il peut charger un sous-préfet de cette mission, désigner le directeur de la réglementation ou le chef du bureau en charge du suivi des FRUP à la préfecture, ou encore nommer le délégué départemental à la vie associative, qui verrait alors renforcé son rôle d'interlocuteur naturel des structures de droit privé remplissant des missions d'intérêt général.

Recommandation n°4 : Revoir la liste des représentants de l'État siégeant aux conseils d'administration des fondations.

²² Le BAF recense ainsi 13 membres de conseils d'administration, dont 8 préfets honoraires. Dans 10 cas, seule une fondation est concernée.

- ... en revoyant les modalités de la participation...

Une évolution est également souhaitable concernant la forme de la participation. En effet, les statuts des fondations prévoient soit une participation en tant que membre de droit avec droit de vote, soit en tant que commissaire du gouvernement. L'expérience et les témoignages recueillis par la mission invitent à privilégier la formule du commissaire du gouvernement, qui permet aux titulaires de se sentir plus libres dans leur expression et d'intervenir en amont, en prenant l'avis des ministères techniques, qui se trouvent ainsi réintroduits dans le circuit dans le cas où ils ne souhaitent pas siéger au conseil.

Par ailleurs, le commissaire du gouvernement, désigné par le ministère de l'Intérieur, permet de faire face à l'augmentation du nombre de FRUP en partageant la participation aux conseils avec certains ministères techniques intéressés.

Les statuts-types des fondations pourraient être adaptés pour ne plus proposer à l'avenir que la formule du commissaire du gouvernement. Par ailleurs, à l'occasion des futures demandes de modification statutaires transmises au BAF, cette adaptation pourrait être systématiquement encouragée.

Recommandation n°5 : Privilégier la formule du commissaire du gouvernement pour la participation des représentants du Gouvernement aux conseils d'administration des fondations.

- ... et en informant mieux les participants sur leur rôle.

Participer au conseil d'administration d'une fondation suppose de disposer d'une information satisfaisante sur les éléments qui appellent une attention particulière. En effet, il est souhaitable que les représentants de l'État disposent d'un minimum de connaissances, que ce soit lors des réunions des conseils, à l'examen des comptes ou lors de tous les autres temps forts de la vie des fondations. A cet effet, le bureau des associations et des fondations a préparé un vade-mecum à la fois concis et assez complet. Ce document a été présenté à la mission, qui propose qu'il soit diffusé aux représentants de l'État aux conseils.

Recommandation n°6 : Diffuser le vade-mecum préparé par le BAF aux représentants de l'État aux conseils d'administration des FRUP.

3.2.2. Etablir des modalités de contrôle différenciées des organismes RUP

Vis-à-vis de certaines fondations, bien gérées et qui ne posent pas de problème, exercer une tutelle approfondie représente peut-être aujourd'hui un certain luxe. En revanche, dans le cas où une fondation connaît des difficultés de fonctionnement, des tensions internes, présente des risques financiers ou s'éloigne de l'objet des fondateurs, l'implication de l'administration permet d'apaiser les velléités et de proposer des solutions. Le degré d'engagement doit ainsi être dissocié selon la situation de la fondation.

Dans le même esprit, il n'est pas réaliste de prévoir de réaliser chaque année un contrôle approfondi du fonctionnement et des comptes de chaque ARUP. En revanche, il est essentiel, pour un organisme, de savoir qu'il peut être soumis à un contrôle de la part de l'administration, surtout s'il reçoit des subventions importantes ou s'il bénéficie d'une dépense fiscale élevée à raison des libéralités ou des appels à la générosité publique. Il

convient de s'assurer que les organismes les plus importants et les plus exposés font bien l'objet d'un examen plus attentif et, ensuite, de définir tous les ans un programme de contrôle sur un domaine plus particulier permettant, au fil des exercices, de soumettre la plupart des organismes au regard de l'administration.

Dans la pratique, la Cour des comptes et l'IGAS ont contrôlé les principales structures faisant appel à la générosité du public. De même, la préfecture de Paris contrôle systématiquement les comptes des plus grosses ARUP, lorsque ceux-ci dépassent un certain seuil. Certains organismes signalés font également l'objet d'un regard plus approfondi. Il s'agit de bonnes pratiques qu'il serait utile de généraliser en coordination entre le BAF et les services des préfectures.

Recommandation n°7 : Déterminer une stratégie de contrôle différencié des organismes RUP.

3.3. REVOIR L'ARTICULATION ENTRE L'ADMINISTRATION CENTRALE ET LES SERVICES DECONCENTRES

3.3.1. Mieux définir le rôle de chaque niveau

- *Améliorer l'articulation entre l'administration centrale et les préfectures*

La mission est favorable à ce que la BAF engage un travail d'animation en direction des préfectures, ce qui pourrait être rendu possible par l'allègement de certaines tâches évoquées supra. Pour leur part, les préfectures pourraient exercer une tutelle de premier niveau, s'appuyant sur leur proximité avec le tissu associatif.

Concrètement, les préfectures seraient l'interlocuteur privilégié et naturel des FRUP et des ARUP. Elles informeraient le BAF sur les structures qui semblent lui poser problème. De son côté, le BAF conserverait un « pouvoir d'évocation » lui permettant de mener un contrôle plus approfondi sur les structures pour lesquelles des difficultés semblent exister ou sur les thématiques les plus sensibles. Enfin, la participation des agents du BAF aux CA des fondations parisiennes n'est pas remise en cause par la mission.

Recommandation n°8 : Renforcer le rôle du BAF comme tête de réseau et la mission de proximité des préfectures vis-à-vis des établissements RUP.

- *Rapprocher les acteurs intervenant au niveau départemental*

Au niveau départemental, la mission recommande de renforcer les relations entre les services des préfectures et les DDSC afin que le secteur associatif RUP puisse être correctement couvert par les services de l'État. En particulier, les délégués à la vie associative pourront recevoir des missions spécifiques, de même d'ailleurs que d'autres responsables de l'État en fonction des sujets couverts par la structure RUP.

3.3.2. Supprimer les activités exercées en concurrence

Un certain nombre d'activités sont exercées simultanément par l'administration centrale et les services déconcentrés, à l'exemple de la réception des comptes des associations et des fondations reconnues d'utilité publique.

Il apparaît que, dans la mesure où les comptes sont envoyés à la préfecture du département où l'établissement a son siège, il n'est pas nécessaire de les envoyer dans le même temps au bureau des associations et fondations du ministère de l'Intérieur. Cette mesure simple doit également permettre de désengorger les archives du BAF.

Recommandation n°9 : Supprimer les actions menées aussi bien par l'administration centrale que les services déconcentrés, à l'image de la réception des comptes.

3.4. INSTAURER UN MECANISME DE SANCTION GRADUE AUX COTES DE LA PROCEDURE DE RETRAIT DE LA RECONNAISSANCE D'UTILITE PUBLIQUE

3.4.1. Instaurer une procédure intermédiaire de sanction

Dans une étude réalisée en 2000 sur les associations reconnues d'utilité publique, le Conseil d'État s'est interrogé sur la pertinence de l'introduction d'une échelle de sanctions graduée. La Haute assemblée précise avoir rejeté cette hypothèse, en partie par souci d'éviter qu'une sanction a priori légère ne soit amplifiée et n'entraîne des conséquences in fine excessives par rapport à l'objet qui a justifié la sanction. Afin de lutter contre les dysfonctionnements possibles, elle prévoit un mécanisme de saisie des administrations puis d'alerte de la structure, qui serait invitée à répondre aux difficultés soulevées. En l'absence de réaction, la procédure de retrait de la RUP pourrait être enclenchée.

La mission considère que le dialogue constructif entre les administrations publiques et les organismes RUP doit précéder toute sanction. Toutefois, cette solution est insuffisante et ne prévoit rien entre le statu quo, même après alerte, et le retrait de la RUP. D'où l'intérêt d'une mesure coercitive intermédiaire qui inciterait davantage les structures concernées à respecter leurs engagements.

Les mesures financièrement pénalisantes sont celles qui ont le plus de chance d'aboutir, à condition d'être proportionnées et équitables notamment dans le temps. Dans ce sens, la mesure introduite en loi de finances rectificative pour 2009 mérite de voir son champ d'application étendu. Le retrait provisoire de la RUP et des avantages fiscaux qui lui sont liés constituerait un levier fort à destination des organismes défaillants.

De même, la médiatisation d'une mauvaise gestion peut inciter les structures à mieux tenir compte de leurs impératifs, en informant les donateurs que leurs fonds ne sont pas utilisés pour la finalité à laquelle ils s'attendent.

Par conséquent, les organismes ayant l'objet d'une vérification par un corps supérieur de contrôle de l'État devraient être dans l'obligation d'en publier, dans leur rapport moral annuel, un compte rendu circonstancié qui serait rédigé par les agents ayant effectué le contrôle. Ce dernier remplirait ainsi pleinement sa finalité d'information à destination du

public de l'utilisation des moyens que les contribuables acceptent de verser volontairement à ces structures. En cas d'appel à la générosité publique, un résumé doit pouvoir être inséré dans l'appel aux donateurs, selon une mesure proposée par l'IGAS.

Recommandation n°10 : Mettre en place un mécanisme de sanction gradué s'appuyant sur une intervention en trois temps : dialogue, information du public, suspension des avantages.

3.4.2. Maintenir et mettre en œuvre le cas échéant le retrait de la RUP

Dans son rapport de 2000, le Conseil d'État rappelle que, à sa connaissance, le retrait de la RUP n'a jamais été prononcé comme sanction disciplinaire à l'encontre d'une structure défaillante, « le retrait apparaissant comme une sanction tellement grave qu'elle n'est en fait jamais infligée ». La situation n'a pas changé au cours de la décennie écoulée.

Cependant, le retrait doit continuer à figurer dans le dispositif normatif à disposition de l'administration. En s'inscrivant au dernier niveau de l'échelle des sanctions à la disposition de l'administration, il n'apparaîtra plus comme une arme dont l'utilisation apparaît démesurée et trop lourde de conséquences, mais comme l'aboutissement d'une procédure qui a mis en évidence les dysfonctionnements d'une institution qui ne respecte plus les critères ayant justifié l'obtention de la RUP. De ce fait, le maintien de cette disposition est essentiel, tout comme il est nécessaire que le ministère l'utilise lorsque la situation le justifie.

3.4.3. Revoir les structures ne donnant plus signe de vie

En effet, un autre cas de figure fréquemment rencontré justifie pleinement aujourd'hui l'utilisation de la procédure de retrait. Il s'agit de structures qui ont, à un moment donné, bénéficié de la reconnaissance, mais qui désormais ne remplissent plus les conditions d'intérêt général ayant justifié cette obtention et qui n'ont apparemment plus d'activité.

Dans ces hypothèses, identifiables notamment lorsque les structures ne communiquent plus leurs comptes, la mission recommande d'entrer en contact avec les organes dirigeants afin de mettre en œuvre la procédure de retrait. Cette opération permettra de rayer des listes les FRUP et les ARUP qui justifient le moins ce label. La mission note que la section des groupements associatifs de la préfecture de Paris a l'ambition de mettre en œuvre cette procédure de toilettage des structures existantes.

Recommandation n°11 : Revoir la liste des structures ne se manifestant plus auprès des administrations publiques et leur retirer la RUP.

3.5. MODERNISER LE SECTEUR EN S'APPUYANT SUR LES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATIQUE ET DE LA COMMUNICATION

La dernière voie de progrès à moyen terme pour retrouver des marges de manœuvre a trait à l'usage des nouvelles technologies.

Assez rapidement, la mise en œuvre du répertoire national des associations (RNA) et des procédures de télétransmission dans le secteur des associations devrait permettre, à l'horizon de 2011-2012, de dégager quelques gains de productivité dans les services qui gèrent actuellement le greffe des associations.

En incitant les porteurs de projets associatifs à remplir eux-mêmes les formulaires de déclaration sur support dématérialisé et à télétransmettre ces données ainsi que celles ultérieurement modifiées, une large part des tâches de saisie pourrait progressivement cesser de peser sur les services de l'État. Il en est de même de l'émission des récépissés qui devrait être largement automatisée. Ce contexte nouveau créera localement quelques possibilités de redéploiement vers une tâche de tutelle des organismes RUP, au contenu plus riche – à condition que les agents ainsi employés bénéficient d'une solide formation pour être aptes à cette évolution d'emploi.

Recommandation n°12 : Affecter une partie des gains en personnel liés à la télétransmission au contrôle des structures RUP, avec une formation adéquate.

Enfin, il devrait être systématiquement demandé aux structures RUP de publier les documents obligatoires, et en particulier leurs comptes, sur Internet ; les interrogations quant à la communication ou non des comptes et documents sociaux, les relances afférentes, les archives encombrantes, cesseraient ipso facto. Il n'est pas incongru, de nos jours, de demander cette transparence à des structures qui bénéficient des finances publiques, par la subvention, par la dépense publique, ou par les deux. Le contrôle gagnera en rapidité et désignera ceux qui ne peuvent continuer à prétendre aux avantages liés à leur RUP.

Recommandation n°13 : Imposer la publication des comptes et documents sociaux obligatoires sur Internet.

CONCLUSION

L'ensemble de ces préconisations devrait permettre un fonctionnement plus moderne, performant et sélectif de la tutelle, qui est aujourd'hui trop défensive et réglementaire. Avec les lois sur le mécénat et l'initiative économique votées au cours de la dernière décennie, le paysage des structures d'intérêt général bénéficiant de fonds privés va évoluer sans doute à grande vitesse. Il est donc temps d'adapter le dispositif qui est sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur.

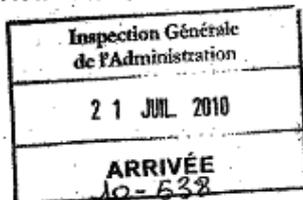
Peut-être qu'avec un peu plus de recul apparaîtra la nécessité, déjà soulignée par certains, d'une structure interministérielle prenant en compte les différents aspects du sujet : promotion du mécénat, tutelle réglementaire, aspects fiscaux, évaluation de la gouvernance et des buts d'intérêt général qui justifient les avantages consentis. Ce virage vers un caractère interministériel n'est pas encore à l'ordre du jour. Si, toutefois, il le devenait, le ministère de l'Intérieur l'aborderait dans de meilleures conditions en ayant modernisé sa gestion de la tutelle des fondations et ARUP tant en administration centrale qu'en préfecture.

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le Directeur du Cabinet



Paris, le 21 JUIL 2010

Ref. :

NOTE

à l'attention de
Monsieur le Chef du service
de l'Inspection Générale de l'Administration

OBJET : Demande de mission sur les fondations et associations reconnues d'utilité publique.

L'Etat exerce, par l'intermédiaire des services relevant du ministère de l'intérieur, une tutelle administrative sur les fondations et sur certaines associations. L'actualité récente

laisse à penser que les conditions d'exercice de cette tutelle pourraient être améliorées. Cette amélioration est en outre souhaitable au titre de la recherche d'une meilleure allocation des moyens de l'administration.

Le contrôle de l'Etat s'exerce, tout d'abord, par l'action du bureau des associations et fondations de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), lors de la création des associations et fondations reconnues d'utilité publique. Au cours de cette phase, le bureau accompagne les porteurs de projets dans leur démarche et s'assure, autant que cela est possible, de la compatibilité des statuts proposés avec les statuts-types préconisés par le Conseil d'Etat. Ce contrôle s'exerce, par la suite, sur le fonctionnement de ces institutions, soit par la présence de l'Etat au sein de leurs instances, soit par la transmission ou l'autorisation de certains de leurs actes, telles que des libéralités ou des modifications statutaires.

Les conditions dans lesquelles le ministère de l'intérieur exerce cette tutelle soulèvent différentes questions. L'objectif assigné à ladite tutelle consiste à subordonner la reconnaissance d'utilité publique au respect d'un certain nombre de règles et, une fois cette reconnaissance acquise, à s'assurer du respect effectif de ces règles. Ce nécessaire respect est la contrepartie des avantages financiers consentis aux fondations et associations reconnues d'utilité publique (qui peuvent bénéficier de libéralités dans des conditions fiscales favorables).

Les risques à parer sont, à titre principal, ceux d'une méconnaissance de l'objet assigné à l'institution, d'une gouvernance contraire aux règles de « démocratie interne » et de malversations financières.

Dans cette perspective, je souhaite que l'Inspection générale de l'administration s'interroge sur les modalités de création des fondations et des associations reconnue d'utilité et, en particulier, sur le rôle du bureau des associations et fondations dans le processus conduisant à l'adoption du décret en Conseil d'Etat qui marque leur création.

Elle devra également examiner les modalités de représentation et d'action de l'Etat au sein des institutions reconnues d'utilité publique, à la lumière notamment de la tendance générale des ministères techniques à se désengager. La présence, au sein du conseil d'administration, de membres de droit issus de l'administration et disposant d'un droit de vote apparaît à l'expérience comme une source de difficultés. La question du profil des représentants de l'Etat se pose également.

Les mécanismes de détection et d'alerte des dysfonctionnements financiers devront également être expertisés. Par le passé, dans plusieurs cas médiatisés, l'alerte sur les dérives a été donnée par la Cour des comptes (comme ce fut récemment le cas pour la Société protectrice des animaux) et non par les services du ministère de l'intérieur. A cet égard, la mission étudiera les dispositifs possibles d'amélioration telle que l'obligation de publication des comptes des organismes recevant des dons et des subventions publiques au dessus d'un certain seuil, récemment posée, qui permet une surveillance extérieure à la sphère administrative. Des obligations de publicité nouvelles, par le biais d'internet, pourraient être aussi envisagées.

Il importe également que l'Inspection s'interroge sur l'efficacité du contrôle actuellement mis en œuvre par le ministère de l'intérieur. Il n'est pas certain que les services disposent de toute l'expertise nécessaire pour effectuer ce contrôle. La réflexion devra également porter sur l'étendue des obligations pesant sur les institutions en matière de transmission de documents, et sur l'efficience des mécanismes de sanction existants ou à envisager.

Vous vous attacherez à formuler toutes propositions utiles de nature à clarifier et optimiser la répartition des rôles entre l'administration centrale et les services déconcentrés.

La mission que je vous demande de conduire devra aboutir à dégager, en lien avec la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, les axes d'une politique cohérente de suivi et de contrôle de l'activité des institutions reconnues d'utilité publique.

J'attacherais du prix à ce que le rapport de l'Inspection me soit remis au plus tard le 31 octobre 2010.



Michel BART

ANNEXE 2 :

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration

M. Laurent TOUVET	Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques
M. Pierre BOUSSAROQUE	Sous-directeur des libertés publiques
M. Patrick AUDEBERT	Chef du bureau des associations et fondations
Mme Marie-Jeanne GAXIE	Adjointe au chef du bureau du bureau des associations et fondations
Mme Marie-Françoise LE MOING	Administratrice civile au bureau des associations et fondations
Mme Françoise LAPLAZIE	Attachée principale au bureau des associations et fondations
Mme Catherine BACHELIER	Attachée principale au bureau des associations et fondations
Mme Sylviane WENNER-AUBRY	Attachée au bureau des associations et fondations
M. Philippe POIRIER	Attaché au bureau des associations et fondations
M. Jean-Marie MARTINEZ	Attaché au bureau des associations et fondations
Mme Anne LEBRIS	Secrétaire administrative au bureau des associations et fondations
Mme Mélanie COMEX	Adjointe administrative au bureau des associations et fondations
M. Jean-Michel MEHNERT	Préfet honoraire

Juridictions

M. Yves ROBINEAU	Président de la section de l'Intérieur du Conseil d'État
Mme Sylvie TORAILLE	Conseillère référendaire à la Cour des comptes

Autres administrations publiques

Mme Béatrice BUGUET	Inspectrice générale des affaires sociales
M. Jérôme BOUET	Inspecteur général des affaires culturelles
M. Jean-François de CANCHY	Inspecteur général des affaires culturelles
Mme Sylvie BANOUN	Sous-directrice de la vie associative et de l'éducation populaire
Mme Chantal BRUNEAU	Chargée de mission auprès de la sous-directrice de la vie associative et de l'éducation populaire

Déplacement à la préfecture de Loire-Atlantique

M. Jean DAUBIGNY	Préfet de région
M. Michel PAPAUD	Secrétaire général
M. Bernard BOULOGNE	Directeur de la réglementation et des libertés publiques
Mme Martine DELAVAL	Chef du bureau de la réglementation, des élections et des associations

Déplacement à la préfecture de Meurthe-et-Moselle

M. Dominique BELLION	Préfet
M. François MALHANCHE	Secrétaire général
M. Frédéric BERNARDO	Directeur de cabinet
Mme Anne-Lise FUCHS	Chef du bureau de la citoyenneté

Déplacement à la préfecture de Paris

M. Marc VERNHES	Directeur de l'administration à la préfecture de Paris
M. Godefroy LISSANDRE	Chef du bureau des élections et des groupements associatifs
Mme Danielle SOUBRIER	Chef de la section des groupements associatifs et l'ensemble des agents de la section des groupements associatifs

ANNEXE 3 :
CREATION DE NOUVELLES FONDATIONS ET ASSOCIATIONS
RECONNUES D'UTILITE PUBLIQUE PAR ANNEE

Nombre de nouvelles FRUP créées par année	
2010 (au 9 décembre)	17
2009	16
2008	13
2007	16
2006	16
2005	21
2004	12
2003	11
2002	3
2001	10
2000	6
Années 1990	86
Années 1980	58

Nombre de nouvelles ARUP créées par année	
2010 (au 9 décembre)	12
2009	12
2008	15
2007	17
2006	10
2005	16
2004	15
2003	12
2002	9
2001	6
2000	3
Années 1990	93
Années 1980	117

Sources : bureau des associations et fondations du ministère de l'Intérieur et extractions de la base de données en ligne sur le site de la DLPAJ

ANNEXE 4 :

TYPOLOGIE DES DIFFERENTES STRUCTURES EXISTANTES

Différentes structures juridiques sont susceptibles de bénéficier de droits particuliers et notamment de récolter le produit de la générosité publique.

1. Les fondations

Il existe sept types de fondations. Les trois premières ont été définies par la loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat. Les quatre autres sont de création plus récente.

1.1. La fondation reconnue d'utilité publique

Une fondation reconnue d'utilité publique peut être créée par un individu, un groupe de personnes, une association ou une entreprise, dès lors qu'elle a pour vocation d'affecter des ressources de manière perpétuelle à un objectif d'intérêt général²³.

La fondation est dotée de la personnalité juridique. Elle peut collecter des ressources en faisant appel à la générosité publique, recueillir des subventions publiques, recevoir des dons et legs, et détenir des immeubles de rapport.

La fondation existe aussi longtemps qu'elle est dotée de la reconnaissance d'utilité publique. En cas de retrait, son activité cesse immédiatement et elle doit être dissoute.

Les dons et versements des particuliers au profit des FRUP ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu pour les particuliers égale à 66 % de leur montant, dans la limite de 20 % du revenu imposable. Pour les entreprises, la réduction d'impôt sur les sociétés s'élève à 60 % du montant des dons dans la limite de 5 pour mille du chiffre d'affaires. Les donations et libéralités peuvent, sous certaines conditions, être dispensées de droits de mutation.

Depuis la loi n°2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, les dons faits à une FRUP sont directement déductibles, dans la limite de 75 % du don, de l'impôt de solidarité sur la fortune à payer, dans la limite d'un plafond de 50 000 €.

1.2. La fondation d'entreprise

Une fondation d'entreprise est créée par une entreprise, qui effectue la dotation initiale et peut lui donner son nom. La création doit être approuvée par la préfecture du département où elle siège et publiée au Journal officiel à la demande du ministre de l'Intérieur.

La fondation d'entreprise bénéficie d'un régime plus souple que celui de la fondation reconnue d'utilité publique. La procédure d'autorisation préalable à sa création est plus

²³ A l'exception du cas particulier des fondations à dotation consommable.

simple et plus rapide. En contrepartie sa durée de vie est également plus courte²⁴. Si elle jouit de la capacité juridique, elle ne peut ni posséder d'immeuble de rapport, ni faire appel à la générosité publique, ni recueillir des legs et des donations, autres que ceux de ses salariés.

1.3. La fondation abritée ou sous égide

Une fondation abritée est créée par une libéralité avec charges, effectuée au profit d'une autre fondation dite *abritante* reconnue d'utilité publique, comme la Fondation de France.

Elle ne bénéficie pas de la personnalité morale. De ce fait, elle ne peut pas contracter et bénéficier seule de libéralités. Toutefois, elle s'appuie sur la compétence et la notoriété de l'organisme qui l'héberge et gère son budget.

1.4. La fondation de coopération scientifique

Elle est issue de la loi de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche.

Elle a pour objet de mener des projets d'excellence scientifique dans un ou plusieurs domaines de recherche.

Elle bénéficie de ce fait de dispositions dérogatoires. Ainsi, la dotation peut être apportée majoritairement par des personnes publiques. Sa procédure de reconnaissance est simplifiée et son octroi relève d'un décret simple.

1.5. La fondation universitaire

Elle est issue de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités. Elle doit permettre aux universités de bénéficier du mécénat des entreprises comme des particuliers.

Elle est créée, sans dotation minimale, par délibération du conseil d'administration de l'établissement universitaire qui la porte. Non dotée de la personnalité morale, elle est destinée à financer les projets généraux de l'université : bourses, chaires, ou mobilité internationale.

1.6. La fondation partenariale

Issue de la même loi que la précédente, elle se veut un mode de financement complémentaire à cette dernière et est créée pour une durée déterminée qui ne peut être inférieure à 5 ans afin de réaliser des projets particuliers.

²⁴ Elle est fondée pour une durée supérieure à 5 ans ; elle peut néanmoins être reconduite. Elle doit s'engager à respecter un programme d'action pluriannuel.

A la différence de la fondation universitaire, elle est dotée de la personnalité morale et s'appuie sur une dotation minimale de 150 000 euros.

1.7. La fondation hospitalière

Elle est issue de la loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

Elle naît à l'initiative d'établissements publics de santé afin de concourir à des missions relatives au service public. Elle bénéficie de tous les avantages fiscaux liés à la reconnaissance d'utilité publique.

2. Les associations

Le régime juridique des associations repose sur la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association. La loi de 1901 dispose que les associations pourront se former librement sans autorisation. Elles déposent une déclaration auprès de la préfecture ou de la sous-préfecture de l'arrondissement de leur futur siège.

Les associations déclarées peuvent faire appel à la générosité du public. En principe, elles ne peuvent pas recevoir des donations et legs. Il existe toutefois des régimes dérogatoires pour cinq types d'associations qui peuvent recevoir des dons et legs dès lors qu'elles sont dotées de la personnalité juridique :

- les associations reconnues d'utilité publique (loi du 1er juillet 1901, art. 11 al. 2) ;
- les associations culturelles : pour bénéficier de donations ou de legs, elles doivent avoir comme objet exclusif l'exercice d'un culte (loi du 9 décembre 1905, art. 19) ;
- les associations ayant pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique ou médicale (loi du 1er juillet 1901, art. 6) ;
- les unions agréées d'associations familiales (code de l'action sociale et des familles, art. L. 211-10-3°) ;
- les associations soumises au droit local d'Alsace-Moselle.

La reconnaissance d'utilité publique est attribuée par décret après avis conforme du Conseil d'État. La décision n'est pas un droit mais relève du pouvoir discrétionnaire²⁵.

Elle se caractérise pour l'essentiel par trois points qui la distinguent des autres types d'association : la capacité permanente de recevoir des libéralités ; des garanties statutaires de fonctionnement démocratique et de transparence financière que s'imposent les associés ; des effets de label national conférant à l'association qui en bénéficie une légitimité particulière dans son domaine d'action.

²⁵ Elle est néanmoins subordonnée au respect de 6 conditions : poursuivre un but d'intérêt général ; compter au moins 200 membres ; s'appuyer sur un budget d'au moins 46 000 euros, les cotisations des membres et éventuellement les produits dégagés par l'activité devant en principe représenter au moins la moitié de cette somme ; posséder au moins 3 ans d'ancienneté comme association déclarée ; disposer de statuts conformes au modèle approuvé par le Conseil d'État ; avoir une influence qui excède le cadre local.

Comme pour les FRUP, les dons et versements des particuliers au profit des ARUP ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu pour les particuliers égale à 66 % de leur montant, dans la limite de 20 % du revenu imposable. Pour les entreprises, la réduction d'impôt sur les sociétés s'élève à 60 % du montant des dons dans la limite de 5 pour mille du chiffre d'affaires. Les donations et libéralités peuvent également, sous certaines conditions, être dispensées de droits de mutation.

En revanche, les mesures concernant l'impôt de solidarité sur la fortune dont profitent les FRUP ne s'appliquent pas aux ARUP.

De même, elles ne peuvent pas posséder d'immeubles de rapport.

3. Un nouvel outil : les fonds de dotation

Ce dispositif a été introduit par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

Un fonds de dotation est une personne morale de droit privé à but non lucratif ayant pour objet de soutenir ou réaliser des œuvres d'intérêt général. Pour ce faire, il capitalise des fonds privés, qu'il utilise lui-même ou redistribue.

Il est créé par simple déclaration à la préfecture du département où se situe son siège.

Un fonds de dotation peut faire appel à la générosité publique, s'il en est autorisé par arrêté préfectoral du lieu du siège, et accepter les donations et les legs sans avoir à les déclarer à la préfecture.

Comme une FRUP mais contrairement à une ARUP, il peut détenir des biens meubles et immeubles de toute nature.

Il peut bénéficier des réductions d'impôts sur les dons et de l'exonération des droits de mutation sur les donations et les legs.

Il ne bénéficie pas de la mesure relative à l'impôt de solidarité sur la fortune.

ANNEXE 5 :
EFFECTIFS AFFECTES EN ADMINISTRATION CENTRALE A LA
MISSION DE TUTELLE DES FONDATIONS ET DES ASSOCIATIONS
RECONNUES D'UTILITE PUBLIQUE

Au moment où s'est déroulée la mission, soit l'automne 2010, le bureau des associations et fondations (BAF) regroupait **onze** personnes, soit un chef de bureau, une adjointe, six rapporteurs de catégorie A, un de catégorie B et deux agents de catégorie C.

L'analyse du contenu du travail effectué dans ce service montre que les agents ne consacrent pas la totalité de leur temps de travail à la mission de tutelle - même entendue au sens large, en incluant l'accompagnement des dossiers de reconnaissance d'utilité publique.

On doit estimer à moins de dix équivalents temps plein (**approximativement 8 ETPT**) la force de travail réellement disponible pour la mission de tutelle des fondations et des ARUP en administration centrale. En effet :

- le chef de bureau, bien évidemment, exerce ses responsabilités de conduite des affaires de ce bureau et de relations avec les autres acteurs - hiérarchie, bureau des cultes, autres administrations... (- 0,4) ;

- la réflexion normative et la rédaction des textes, ainsi que la pratique interministérielle, représentent un tiers de l'emploi de l'adjointe au chef de bureau, et environ 20 % de celui d'une administratrice civile (- 0,3 et - 0,2) ;

- la mise en place du répertoire national des associations (RNA) occupe une fraction (environ 1/3) de l'emploi de l'adjointe au chef du BAF, ainsi que l'essentiel (environ 80 %) de l'emploi d'un agent A qui doit être formé à ce RNA avant le départ en retraite déjà mentionné (-0,3 et -0,8) ;

- l'agent de catégorie B consacre l'essentiel de son activité à la gestion des legs destinés à des établissements étrangers ou des successions ouvertes à l'étranger concernant des biens situés en France (-0,9).

Cette faiblesse quantitative de l'effectif du bureau, qui perd fin 2010 l'adjointe au chef de bureau (départ en retraite non remplacé) est en partie compensée par :

- l'implication de la hiérarchie (directeur et sous-directeur) dans le suivi de plusieurs fondations et le traitement des questions les plus délicates ;

- le concours de plusieurs préfets honoraires au champ d'action très inégal (l'un d'entre eux assure la représentation de l'État dans 13 fondations, tel autre ne se manifeste que très rarement).

ANNEXE 6 :

LA PERCEPTION DES POUVOIRS PUBLICS PAR LES FONDATIONS

Le centre français des fondations a réalisé en juin 2010 une étude sur « les fondations et leurs parties prenantes ». A cet effet, un questionnaire a été envoyé à 1 300 fondations, incluant l'ensemble des types de fondations existant dans le dispositif juridique. 195 ont répondu. La présente annexe a pour objet de synthétiser les enseignements de cette étude, dont l'intégralité est par ailleurs librement accessible sur le site Internet du centre²⁶, concernant la perception de l'État et des pouvoirs publics par les fondations.

L'attente majeure des fondations vis-à-vis de l'État est qu'il leur permette d'accomplir leur mission dans un cadre réglementaire « fiable et clair » (42 % des répondants). 28 % sont intéressés par l'organisation de complémentarités avec les services publics et 25 % par une aide au développement.

En pratique, 60 % des fondations considèrent que leur environnement juridique et fiscal constitue un cadre « adéquat et favorable », quand 30 % le jugent « pesant mais légitime » et 9 % « lourd et excessif ».

Au niveau opérationnel, 45 % sont favorables à ce que les pouvoirs publics leur apportent des conseils et de l'information pour répondre à leurs besoins. 20 % accordent la priorité à leur participation active aux instances de direction. En revanche, 35 % soutiennent que l'État n'a pas à s'immiscer dans leurs décisions. 41 % jugent utile la part que prend l'État dans leurs réflexions, et 40 % contestent son rôle à ce niveau. 50 % rappellent cependant que l'État est, en général, absent dans la réflexion de l'établissement.

L'État est jugé comme peu impliqué dans la mise en œuvre quotidienne des actions des fondations. 36 % des répondants le présentent alors comme absent et 31 % comme neutre. Il est une force motrice dans 19 % des cas et une source de blocage pour 7% des répondants. 9 % affirment par ailleurs connaître des difficultés à créer des contacts constructifs avec les pouvoirs publics dans le déploiement de leurs actions.

D'après les répondants, le contrôle opéré par l'État doit principalement être un contrôle « réglementaire, comptable et fiscal » (49 %) ou relatif à leur « fidélité à leur objet social » (30 %). Peu l'attendent sur « l'impact général de leur action » (21 %).

L'appréciation pratique sur les contrôles de l'État est mitigée. 45 % des fondations considèrent qu'il est conforme au rôle que les textes lui confèrent. Pour 46 %, il fait plutôt figure de « chambre d'enregistrement ». Seule une très petite minorité (3,4 %) estime que l'État outrepassé ses prérogatives et la même proportion qu'il ne remplit pas sa mission de surveillance comme il le devrait.

Il existe enfin de grandes différences selon que la fondation soit parisienne ou implantée en province : l'étude montre que les représentants des pouvoirs publics locaux siègent plus fréquemment dans les conseils d'administration en région en province qu'en région parisienne.

²⁶ L'étude est disponible à l'adresse suivante : <http://www.cf-fondations.fr/les-fondations-en-france/etudes-sur-les-fondations/>