

3

PREMIER MINISTRE

92.4-0239

CNVA

conseil national de la vie associative

A 29 687

RAPPORT
DU GROUPE DE TRAVAIL MIXTE
"TRANSPARENCE FINANCIERE DES ASSOCIATIONS"

3507053

Présidente : Edith ARNOULT-BRILL
Rapporteur : Michel LECOLLE

Janvier 1997

A 19 687

PLAN DU RAPPORT

| | |
|---|------|
| - Introduction - Problématique et méthode | p 01 |
| - Inventaire des propositions | p 04 |
| - Fiche n°1 | p 06 |
| Constats et propositions sur l'état des contrôles sur les associations | |
| Annexe 1 : Légitimité des contrôles et transparence des associations : constats et propositions, texte CNVA | |
| Annexe 2 : Etat récapitulatif des obligations et contrôles des associations | |
| - Fiche n°2 | |
| Plan comptable des associations | p 25 |
| Annexe : Avis du CNC en 1985 relatif au plan comptable des associations | p 34 |
| - Fiche n°3 | |
| Information financière des tiers et Publicité des comptes des associations | p 40 |
| - Fiche n°4 | |
| Association faisant appel à la générosité du public | p 44 |
| - Fiche n°5 | |
| Clarification des dispositions de la loi du 29 Janvier 1993 | p 47 |
| - Fiche n°6 | |
| Publication des subventions accordées par les organismes publics | p 52 |
| Annexe informative "jaune" : liste des associations | p 53 |
| - Annexe documentaire | p 57 |
| "Le contrôle sur les associations : inventaire et questions", article de Gérard SOUSI. | |
| "Association et exigence de transparence : problématique, inventaire et propositions", article de Daniel BRUNEAU | |
| Le Comité de la Charte de déontologie : objectifs et fonctionnement | |

580.274



INTRODUCTION

Les travaux du groupe mixte Etat-Associations s'inscrivent dans les réflexions, lancées par le Premier Ministre, visant à rechercher les mesures de nature à assurer un renforcement de la Transparence Financière des associations.

Un premier regard porté sur l'état des lieux du débat parlementaire montre à l'évidence combien la question de la transparence financière suscite l'intérêt du législateur.

Or, qu'ils relèvent de l'initiative des pouvoirs publics ou de celle des associations, de nombreux dispositifs existent déjà pour favoriser la transparence des associations.

Il semble cependant, d'une part que ceux-ci soient largement méconnus et leur étendue nettement sous estimée, d'autre part que leur mise en oeuvre ne soit pas toujours systématique ou appliquée dans les règles.

Dès le début de sa réflexion, le groupe a souhaité aborder la notion de transparence sous un angle élargi, dépassant celui de la seule transparence financière. Ceci pour éviter de concevoir des propositions sous la pression de l'actualité et donc de réduire le débat à une conjoncture alors même que le sujet mérite une réflexion plus globale et qui s'avère plus complexe qu'il n'y paraît.

1 - Problématique

La transparence est une notion complexe qui recouvre des préoccupations de différente nature. Selon celui qui en parle, elle s'arrêtera à la gestion des fonds publics, à celle des fonds privés résultant de l'appel à la générosité, ou encore à la gestion désintéressée ou plus largement à la gestion de la vie associative.

Mais la complexité du concept tient aussi aux interactions que la transparence induit avec la liberté d'association symbole d'une grande liberté publique. Il convient de ne pas limiter l'exercice de ce droit.

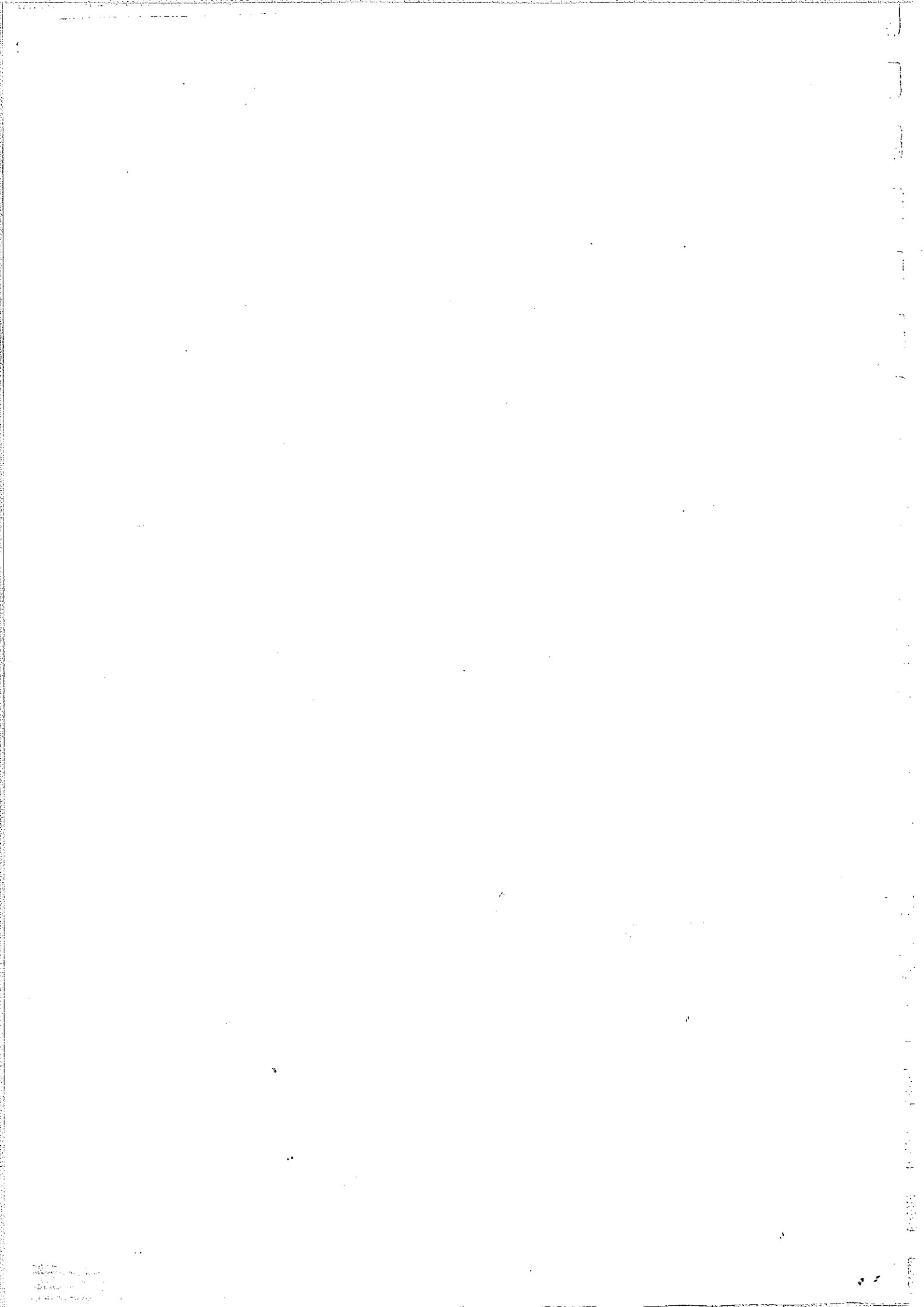
Par ailleurs, la transparence est souvent confondue soit avec le contrôle soit avec le fonctionnement des instances de direction qui en fait constituent chacun des moyens pour atteindre l'objectif d'une plus grande transparence.

Or la transparence résulte précisément de dispositions légales ou réglementaires mais aussi de politiques contractuelles internes (statuts, règlement intérieur...) ou externes (contrats, conventions, affiliations...) qui relèvent de stratégies particulières, propres à chaque association.

Il convient donc d'aborder la question de la transparence en n'omettant pas que relevant d'un contrat privé et entrant dans la sphère publique dans certaines circonstances, l'association devrait organiser sa volonté de transparence autour de trois questions fondamentales :

- Quels sont les aspects de la vie associative concernés par les informations à donner ?
- Quels en sont les destinataires : membres, donateurs, Pouvoirs Publics...?
- Quels sont les moyens appropriés : obligations légales, contrats, conventions...?

L'exigence de transparence doit donc, dans certaines limites, aboutir à un rayonnement de l'information à la fois interne et externe sans oublier que cette garantie de transparence doit être réciproque. Ainsi elle s'impose également aux partenaires des associations et notamment aux financeurs publics.



Enfin, on notera que la volonté de transparence résulte d'un état d'esprit qui s'inscrit dans la droite ligne de l'éthique associative des origines (loi 1901).

La transparence doit être le résultat de l'équilibre entre le respect des libertés publiques et individuelles, et la protection des intérêts de tous les tiers.

Pour renforcer la transparence des associations, il apparaît tout d'abord essentiel de favoriser une meilleure connaissance des pratiques associatives et de rendre plus cohérents les dispositifs existants.

Les propositions contenues dans ce rapport sont de nature à consolider l'existant tout en affichant des avancées significatives. La mise en oeuvre rapide des mesures consensuelles pourrait permettre de répondre aux attentes.

En tout état de cause, au delà de l'élaboration d'outils de présentation et de justifications mieux adaptés (plan comptable associatif, publication des subventions...) et de clarification nécessaire (notion de subvention...), il convient d'insister au sujet de la vie associative, sur la nécessité d'une pratique appuyée sur la déontologie.

2 - Méthode

Le groupe a travaillé sur la base de notes produites par le CNVA ou préparées par les représentants de l'administration notamment pour traiter du bilan des dispositifs existants en matière de contrôle des associations et du Plan Comptable.

Il a entendu l'exposé des pratiques des ministères membres du groupe de travail en matière de contrôle et a également sollicité l'intervention d'administrations non représentées au sein du groupe comme, l'Inspection Générale des Finances, le Contrôle Financier déconcentré, le Contrôle d'Etat...

Le Conseil National de la Comptabilité est intervenu pour les travaux engagés sur le plan comptable et la Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes a exposé son point de vue.

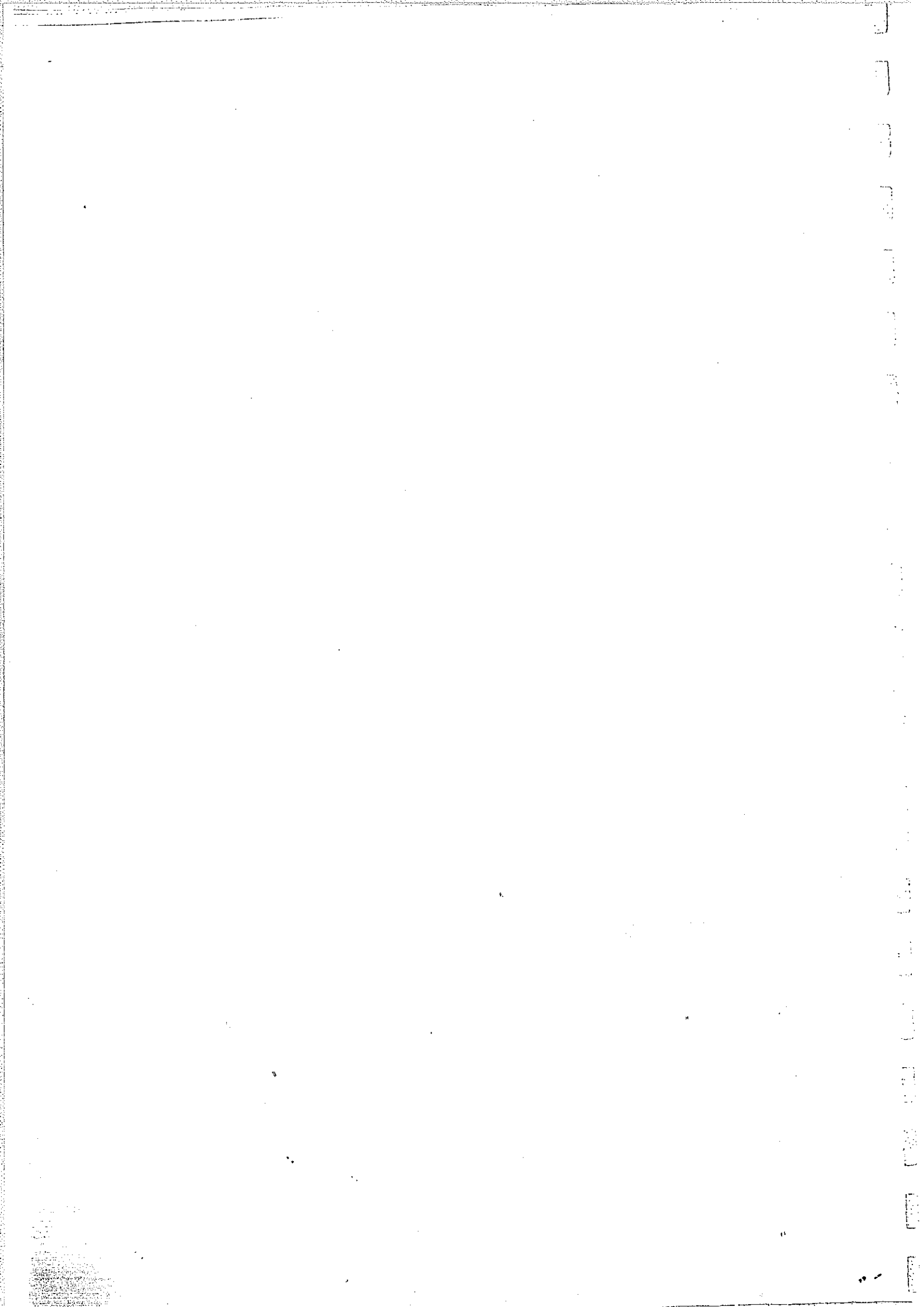
3 - Calendrier

Le programme de travail a été arrêté au cours de la première réunion du 10 Juillet 1996. Il s'est déroulé selon le calendrier suivant :

- 10 Juillet : Détermination de l'ordre du jour
- 10 Septembre : Bilan des dispositifs existants en matière de contrôle des associations
- 03 Octobre : Bilan des dispositifs existants en matière de contrôle des associations (suite)
Plan Comptable des associations
- 10 Octobre : Publicité des comptes
- 24 Octobre : Conception des contrôles : Légitimité et Limite
Comité de la Charte
Transparence contractuelle et contrôle interne
- 07 Novembre : Contrôle d'Etat
Notion de subvention
- 28 Novembre : Elaboration du Rapport Fiche Contrôle des associations
- 10 Décembre : Elaboration du Rapport Examen de toutes les fiches
- 20 Décembre : Validation du Rapport

4 - Composition du groupe de travail

| | | |
|--|---|---|
| Présidente | Madame Edith ARNOULT-BRILL | CNVA |
| Rapporteur | Monsieur Michel LECOLLE | Contrôleur Financier |
| CNVA | Monsieur Robert BERNARD Monsieur Daniel BRUNEAU Madame Christine CHOIGNOT Monsieur Roland DAVAL Monsieur Michel GEVREY Monsieur Yann LE CAM Monsieur Jean BASTIDE | Président du CNVA |
| Ministère de l'Intérieur | Monsieur Yannick BLANC | |
| Ministère de la Justice | Monsieur CELLARD Madame Brigitte BRUN | |
| Ministère du Travail et des Affaires Sociales | Monsieur Robert CHEVALIER | |
| Délégation Interministérielle à l'Innovation Sociale et à l'Economie Sociale | Monsieur Claude FONROJET Monsieur Marcel HIPSZMAN | |
| Ministère de l'Education Nationale | Monsieur Emmanuel ROY | |
| Ministère de l'Environnement | Madame Michèle MEYRAT | |
| Ministère de la Jeunesse et des Sports | Monsieur Bruno JANIN | |
| Ministère de l'Economie et des Finances | Monsieur Patrick FUMENIER Monsieur Thierry GISSEROT Monsieur Marc SIMMONY | |
| Comité de la Charte | Monsieur Jean DELAGE | |
| <u>Invités :</u> | Monsieur AGUILERA Madame Anne BOLLIET Monsieur Philippe D'AYRENX Monsieur Henri GRILLET Monsieur Luc MAUDUIT Madame Dominique NAHEL Monsieur LIBEROS Madame Dominique RAYNOT Monsieur MILLOT Madame PEREZ Monsieur ANDRIEUX | Contrôle Financier Déconcentré I.G.F. Contrôleur D'Etat CNVA CNVA CNVA CNVA CNCC CNCC Secrétaire Général CNC CNC CNC |



INVENTAIRE DES PROPOSITIONS

Fiche n°1

Etat des contrôles sur les associations

- rédiger une circulaire du premier ministre sur les rapports entre associations et pouvoirs publics
- améliorer le cadre contractuel des relations entre associations et pouvoirs publics
- améliorer les supports de justification de l'utilisation des fonds publics

Fiche n°2

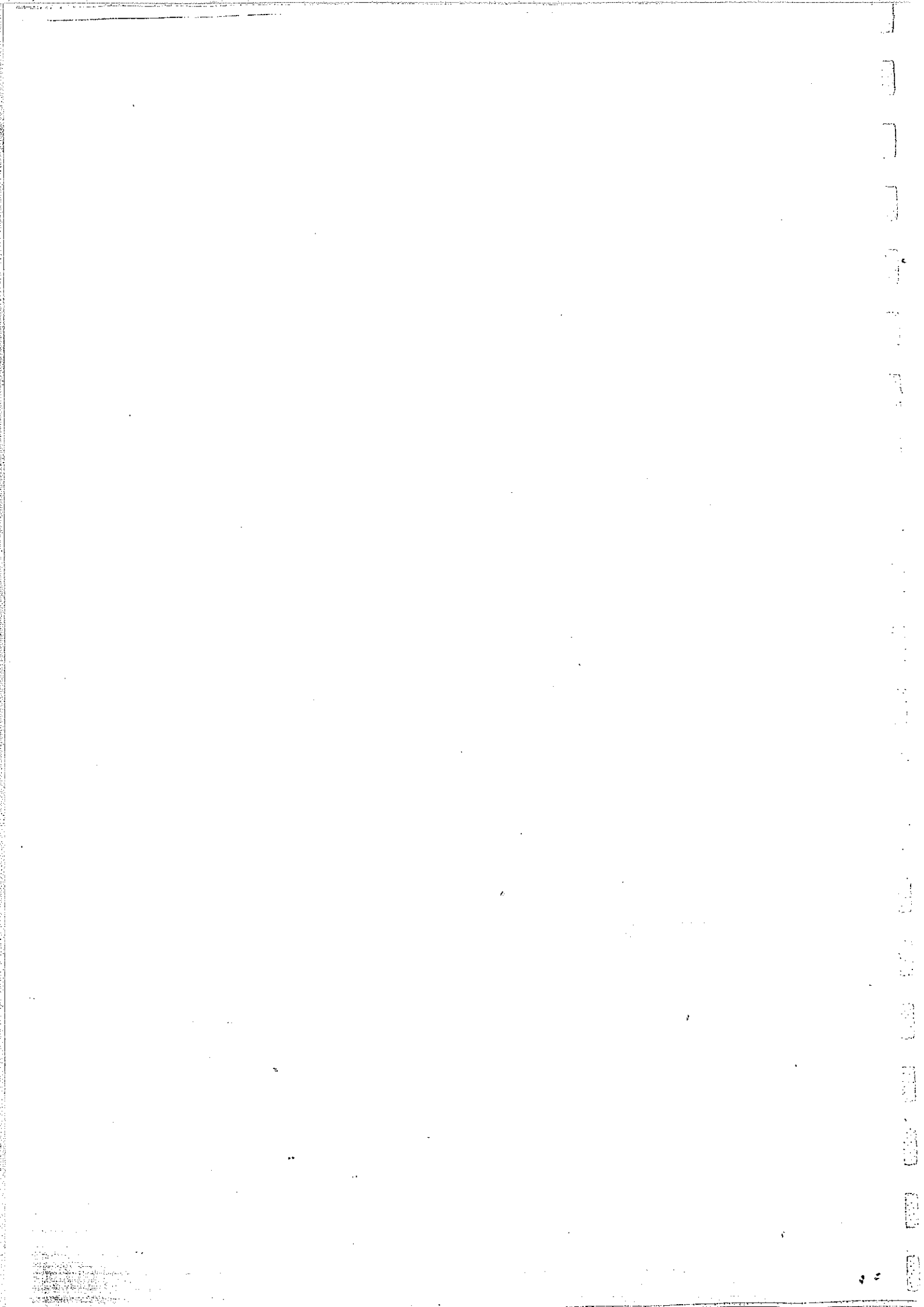
Plan comptable des associations

- avis unanime sur la nécessité d'un plan comptable des associations
- avis unanime du groupe à l'exception des représentants du Ministère de l'Economie et des Finances et du Ministère de la Justice dont le point de vue diverge, sur l'approbation des dispositions du plan comptable des associations ayant fait l'objet d'un avis favorable du conseil national de la comptabilité en 1985
- absence de consensus sur la comptabilisation des libéralités et des subventions d'investissement et sur les problèmes que pose la constitution de fonds propres par les associations

Fiche n°3

Information financière des tiers et publicité des comptes des associations

- créer l'obligation de dépôt des comptes à la préfecture pour les associations ayant une activité économique significative
- encourager la mise à disposition des comptes par l'association elle-même
- étudier l'accès aux informations financières par voie télématique



Fiche n°4

Associations faisant appel à la générosité du public

- encourager les associations à rendre compte à leurs donateurs
- encourager la démarche interassociative (Comité de la Charte...)

Fiche n°5

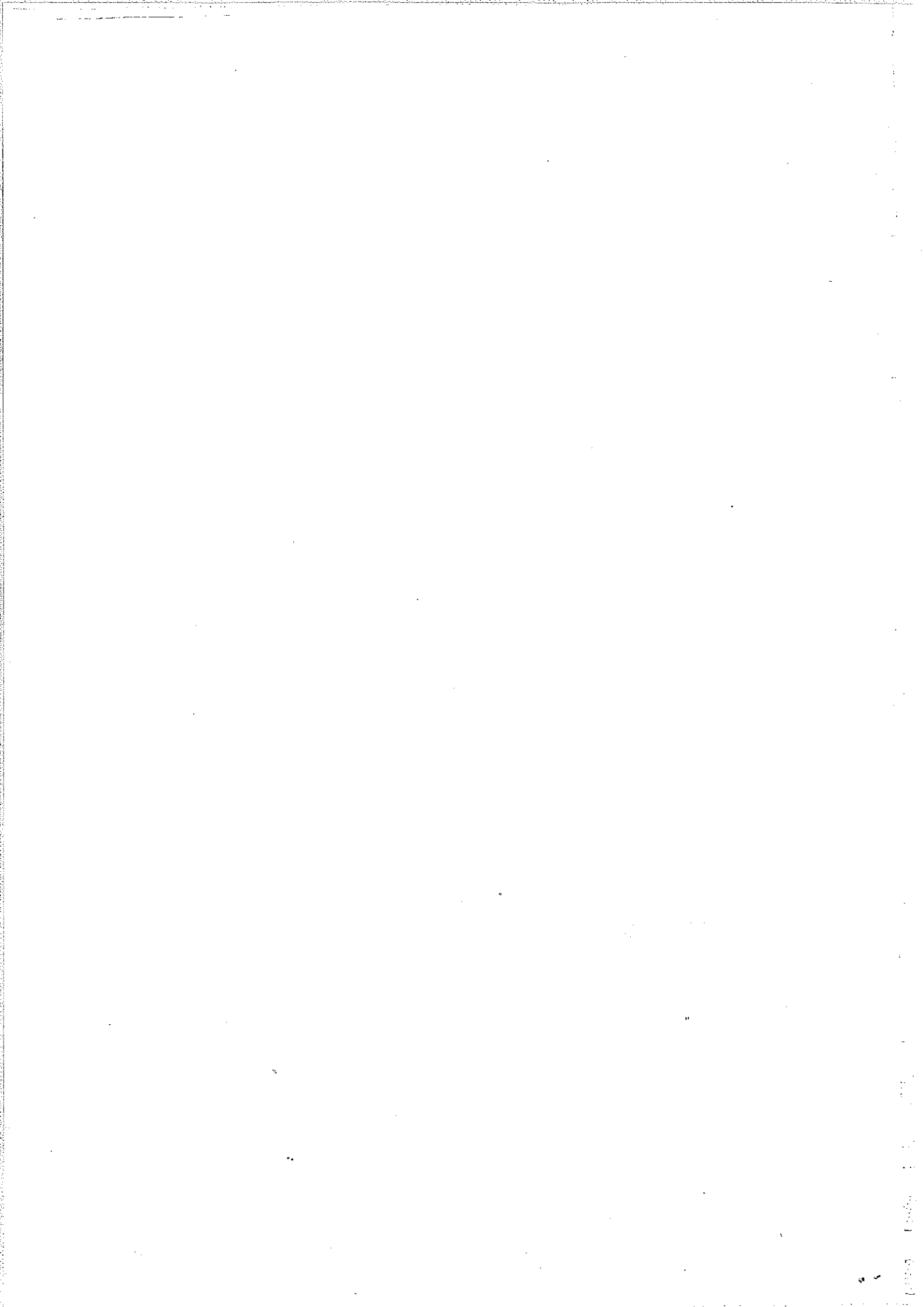
Clarification des dispositions de la loi n°93-122 du 29 Janvier 1993

- clarifier la notion de service public (article 38) par la mise en place d'un groupe de travail
- préciser la portée de l'article 81

Fiche n°6

Publications des subventions accordées par les organismes publics

- reprendre la réflexion sur ce sujet



ETAT DES CONTROLES SUR LES ASSOCIATIONS

1 - Constats

1.1 - La liberté d'association

La liberté individuelle d'association est constitutionnellement garantie, mais l'association, en tant que groupement, a des obligations établies, compatibles avec cette liberté.

Les obligations des associations sont précisément définies en ce qui concerne toutes les associations ; la loi de 1901 instaure en l'occurrence des obligations graduées : la liberté individuelle d'association est une liberté publique ; mais dès lors que l'association entre dans la vie publique (dès lors qu'elle veut contracter avec des tiers), elle est, en tant que groupement, soumise à des obligations.

1.1.1 - Les obligations d'information externe de toutes les associations déclarées

Il s'agit avant tout d'obligations de publicité légale, par l'accessibilité à toute personne, en préfecture, aux informations suivantes : statuts et déclarations, changements intervenus dans l'administration ou la direction (...) et par l'insertion au Journal Officiel (date de déclaration, titre et objet de l'association, siège social).

1.1.2 - Le choix des activités est libre dans le principe, mais encadré par la loi, dans certains cas précisément identifiés :

- les activités doivent être licites ;
- les activités ne doivent pas porter atteinte à l'ordre public ;
- les activités sont autorisées, voire contrôlées, lorsque l'association, comme toute autre personne morale, entre dans un secteur pour lequel des normes, contrôles ou conditions ont été prévus par le législateur.

1.1.3 - Les modes d'organisation de l'association en tant que personne morale demeurent libres également, sauf dans certains cas particuliers (exemple des RUP et de certains agréments).

Conclusion

Ces libertés sont nécessaires à l'exercice de la liberté d'association; elles sont déjà encadrées par la loi et il n'est pas nécessaire de créer de nouvelles obligations pour toutes les associations.

Toutefois, les associations proposent de compléter les obligations comptables des grandes associations ayant une activité économique par la publication de leurs documents de synthèse.

(cf. fiche n° 3 - information financière des tiers et publicité des comptes des associations).

1.2 - Les contrôles sur les associations

Les contrôles sur les associations sont multiples et insuffisamment connus : différentes formes de contrôle garantissent le respect de leurs obligations par les associations. Ces contrôles sont, selon les cas, internes ou externes, juridictionnels ou administratifs. Certains s'exercent sur toutes les associations, d'autres sur certaines d'entre elles seulement.

Ces différents types de contrôles se différencient principalement au regard du type d'association et de la nature de l'activité exercée.

(cf. annexe 1)

1.2.1 - Le contrôle interne au sein même de l'association est exercé par les membres, et si nécessaire par le juge

La loi de 1901 crée, pour les associations, un régime juridique - celui du contrat civil - qui permet l'exercice d'un contrôle sur le respect des engagements contractuels contenus notamment dans les statuts : ce contrôle est exercé de droit par les administrateurs et les adhérents de l'association. En cas de litige ou de carence des organes de l'association, il peut être exercé par le juge civil (TGI). La vie associative n'est pas un domaine échappant à toute régulation.

1.2.2 - La loi prévoit l'intervention des commissaires aux comptes dans de nombreuses associations

(cf. fiche sur les obligations comptables)

Certaines catégories d'associations, notamment celles qui ont une activité économique ou de formation d'une certaine taille, celles qui émettent des obligations, ont l'obligation de faire certifier leurs comptes par un commissaire aux comptes.

NB : La définition des missions de celui-ci, telle qu'elle est prévue par la loi, n'est pas toujours adaptée aux spécificités des associations. La réflexion sur ce thème devra être approfondie avec la compagnie nationale des commissaires aux comptes.

1.2.3 - Les contrôles publics sur les associations sont gradués et fondés en droit

- Les contrôles possibles sur *toutes les associations* sont limités au regard de la liberté d'association et de ses incidences sur la liberté d'organisation de l'association comme sur le choix de ses activités.
- La loi organise le contrôle des associations du fait de l'exercice de certaines activités, notamment dans le cas de missions de service public ou d'activités relevant d'un agrément, ou pour protéger l'utilisateur.
- La législation et la réglementation permettent d'une manière générale le contrôle des associations du fait de l'utilisation de fonds publics, quel que soit le secteur d'activité et quelle que ce soit l'origine du financement :
 - ordonnateur du financement, «y compris les contrôles particuliers prévus par les conventions liées aux financements ».

- comptables supérieurs du Trésor,
- contrôle financier de certaines associations,
- contrôle d'Etat,
- inspections générales (IGF, IGA, IGAS),
- cour des comptes et chambres régionales des comptes.

Des contrôles spécifiques (et approfondis) de l'emploi des fonds publics sont en outre prévus dans certains domaines (secteur sanitaire et social par exemple).

Il existe également des contrôles conventionnels.

- Les associations n'échappent pas aux contrôles de droit commun (URSSAF, fisc...)
- La loi organise également le contrôle de l'emploi des fonds des associations faisant appel à la générosité du public.

(cf. annexe 2)

Conclusion

La nature, l'objet et l'étendue du contrôle doivent être strictement fondés et limités par les règles de droit. La définition peut en être améliorée par la formalisation du cadre contractuel.

Le cadre juridique de ces contrôles est globalement suffisant, mais devrait être explicité.

En outre, l'intérêt pour les associations de développer des procédures de contrôle interne, formalisées et garanties par leurs statuts, a été souligné par les représentants du CNVA et de l'administration.

2 - Propositions

2.1 - Une circulaire du premier Ministre sur les rapports entre associations et pouvoirs publics

2.1.1 - Objectifs généraux

Cette circulaire permettrait une meilleure connaissance des rapports entre associations et pouvoirs publics afin, directement, de diffuser des instructions précises au sein de l'administration mais également, indirectement, d'informer l'ensemble des personnes concernées sur l'état d'une question parfois inutilement controversée.

Cette circulaire présenterait clairement la place des associations, leurs droits et obligations. Elle traiterait de manière spécifique des rapports avec les associations responsables de la gestion de fonds publics. Elle pourrait enfin aborder les différents types de contrôles possibles.

2.1.2 - Contenu envisageable

- reconnaissance du rôle des associations dans la société française,
- principes généraux du droit des associations,
- principes généraux des rapports entre associations et pouvoirs publics,
- présentation des différents fondements juridiques du contrôle des associations, avec notamment une distinction entre contrôle administratif et contrôle juridictionnel,
- présentation des méthodes de contrôle, avec par exemple le principe selon lequel la publication d'un contrôle, lorsqu'elle est autorisée, doit respecter le principe du contradictoire,
- dispositions spécifiques aux associations recevant des concours publics :
 - différentes formes de concours publics,
 - principes de contractualisation,
 - différentes formes de contrôles.
- dispositions spécifiques aux associations para-administratives.

NB : La question des rapports entre associations et collectivités territoriales pourrait faire l'objet d'une réflexion prolongée avec des représentants des collectivités concernées.

2.1.3 - Modalités d'élaboration

Cette circulaire serait élaborée par un travail interministériel et signée du premier Ministre. Elle ferait l'objet d'une concertation avec le CNVA.

2.2 - Le cadre contractuel des relations entre associations et pouvoirs publics gagnerait à être amélioré

Le cadre devrait plus systématiquement prévoir :

- la durée de la convention, notamment afin de promouvoir le conventionnement pluriannuel,
- l'objet du financement alloué (soutien général de l'activité de l'association ou financement d'un programme d'action),
- les justificatifs demandés a priori et a posteriori,
- les critères d'évaluation de l'action soutenue ou financée, l'évaluation étant distincte du contrôle,
- les modalités de contrôle.

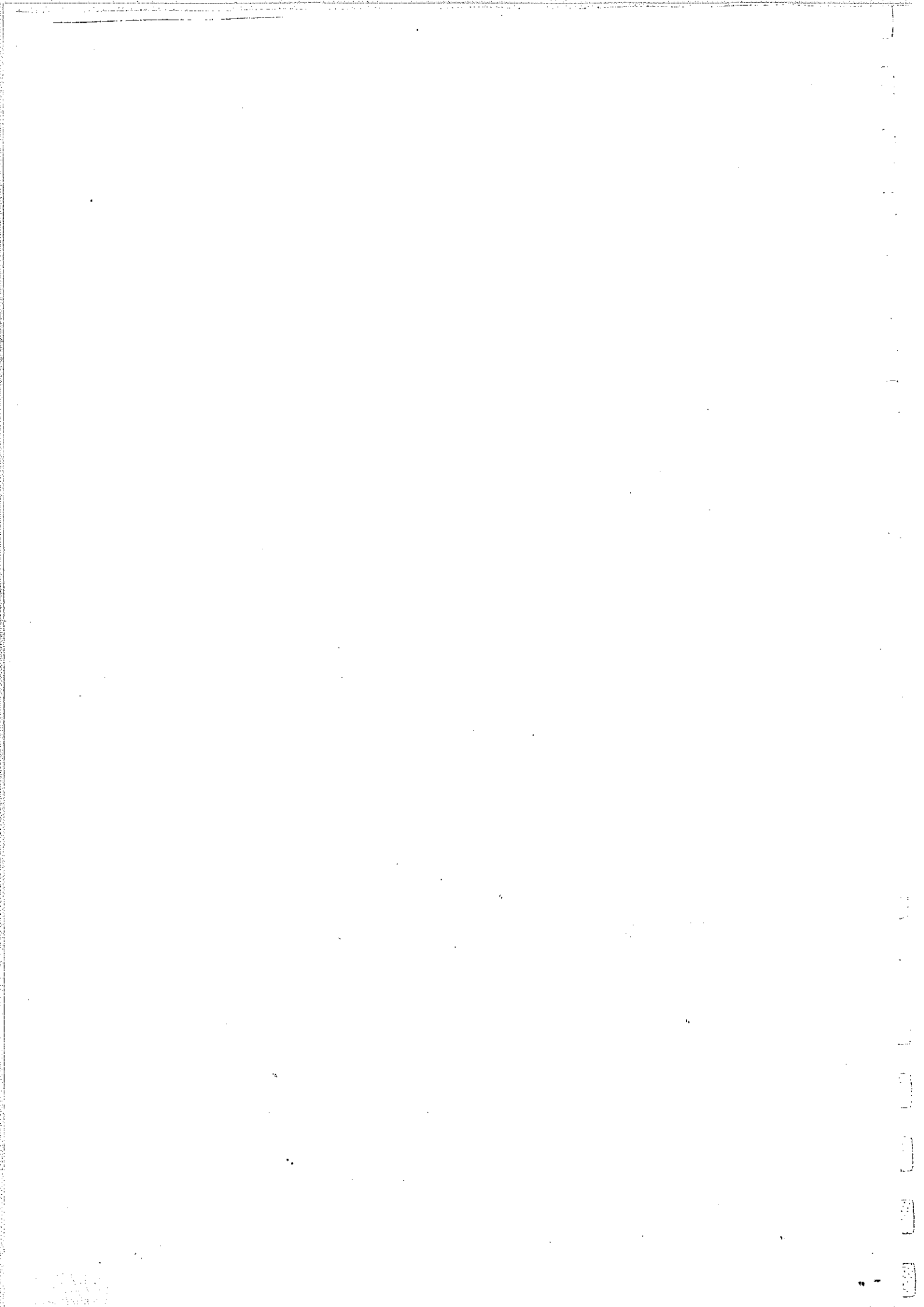
2.3 - Les supports de justification de l'utilisation des fonds publics pourraient également être améliorés

Plusieurs éléments de justification pourraient être privilégiés :

- les documents comptables de synthèse de la personne morale, présentés conformément au plan comptable des associations, comme support de justification générale ;
- en cas de financement d'une activité particulière - et au regard de la définition de celle-ci ainsi que de son mode de financement par l'agrément ou le conventionnement- un document financier spécifique pour la justification des fonds. Il est souhaitable de normaliser et de simplifier ces documents, lorsqu'ils sont nécessaires, et de les élaborer en référence au plan comptable des associations.

Pièces annexées

- annexe 1 : «légitimité des contrôles et transparence des associations : constats et propositions» (note du CNVA)
- annexe 2 : état récapitulatif des obligations et contrôles des associations



CNVA

conseil national de la vie associative

Document de travail pour le groupe mixte transparence

Légitimité des contrôles et transparence des associations : constats et propositions

Transparence et contrôle des associations sont deux questions complexes, distinctes quoique très imbriquées; elles sont en toute hypothèse au cœur d'un débat fortement marqué par les représentations parfois opposées que provoque le phénomène associatif, avant tout symbole d'une liberté publique pour les uns, facteur d'inquiétude ou de suspicion pour les autres. Selon certains, le sentiment est celui d'associations qui, globalement, ne sont pas assez transparentes vis à vis de leurs membres, vis à vis des tiers, vis à vis de tous sans distinction, et il faut alors « plus d'Etat », plus de contrôles pour porter remède aux dérives supposées. Pour d'autres, il incombe d'abord aux associations elles mêmes d'assumer la responsabilité inhérente à leur liberté et de s'engager dans la voie d'une plus grande transparence.

Les repères quant au droit associatif, quant à ses conséquences en matière de transparence, ou encore ceux qui ont trait aux fondements du contrôle ne semblent pas toujours clairement posés et l'on peut donc entendre des arguments aussi excessifs que ceux qui affirment que les associations échappent de fait à tout contrôle (d'où l'impérieuse nécessité de les renforcer sans cesse...) ou ceux qui avancent, au nom du principe de liberté d'association, le refus de principe du contrôle.

La réflexion à conduire sur la transparence des associations et leur contrôle n'en est que plus importante, afin tout d'abord de lever les ambiguïtés qui subsisteraient quant aux compatibilités et incompatibilités entre liberté d'association et contrôle, liberté d'association et transparence, et de proposer des évolutions susceptibles de rassurer - si nécessaire- l'opinion, en s'appuyant autant que possible sur l'engagement du monde associatif.

Elle suppose que soient abordées (au moins...) trois questions :

- celle de la légitimité de l'exigence de transparence sur les associations,
- celle de la légitimité de leur contrôle,
- et enfin celle de l'adéquation entre l'objectif de transparence et le moyen que constitue le contrôle.

Contrôler, en effet, signifie d'abord « inspecter », « vérifier », « pointer », mais aussi « contenir », « contraindre », « maîtriser », « avoir sous sa domination »: autant de notions a priori opposées au principe de liberté qui fonde le droit d'association; d'où l'importance d'une légitimité sans faille, au niveau du droit - le fondement juridique- et plus largement du bien fondé. L'exigence de transparence est-elle en soi un fondement du contrôle ? Rien

n'est moins sûr puisque, au nom des mêmes principes de liberté, la transparence est exigible, certes, mais à différents degrés, dans certains domaines, vers certaines personnes et pour de « bonnes » raisons, comme l'a d'ailleurs, dès l'origine, voulu et organisé le législateur.

Associations, transparence et contrôle font en réalité meilleur ménage que l'on peut le croire, ou le craindre: et c'est parfois, simplement, affaire de légitimité bien comprise.

1) L'exigence de transparence sur les associations est-elle légitime ? Oui, mais...

a) Constat : un débat peu explicite ?

□ Concrètement, la question de la transparence semble aujourd'hui recouvrir plusieurs problèmes, qui sous tendent les préoccupations exprimées (diverses...), sans toutefois les expliciter clairement, ni toujours les situer dans un cadre global de réflexion.

Pour certains, la transparence recherchée est celle de la gestion des fonds publics (contrôle de l'utilisation des subventions); pour d'autres, plus largement, celle de la « gestion désintéressée » (transparence à visée fiscale); pour d'autres, enfin, celle de la gestion associative, voire de la vie associative au sens large, la sous information des donateurs et de membres dans l'affaire de l'ARC conduisant désormais à attendre de toutes les associations des gages de « démocratie ».

La « transparence » est une notion entachée des effets de mode et du contexte polémique créé par certaines affaires. Mais poser trop rapidement la question, trancher trop rapidement le principe (les associations doivent être plus transparentes....) tronquerait la réflexion de sa portée plus complète et plus complexe : quelles sont les informations que l'association « doit » donner, sur quel sujet et à qui - et en vertu de quoi (des textes - sont ils appropriés?- ou une déontologie - laquelle?-)

Or la transparence, selon le dictionnaire, n'est autre que la « qualité d'un corps transparent », qui « laisse passer la lumière » et « apparaît avec netteté les objets qui sont derrière », qui « laisse voir la réalité, le sens »; elle a pour contraire l'opacité, le caché, l'obscur. Peut « on » exiger de « tout » voir à l'intérieur d'une association? Rien n'est moins sûr, car « on » n'est pas nécessairement légitime quant à cette exigence, car « on » peut légitimement avoir droit à certaines informations, mais usurper ses droits en les demandant toutes.

□ Aborder la question de la transparence suppose une décomposition en plusieurs niveaux :

- la transparence sur quoi (quel aspect de la vie de l'association),
- la transparence pour qui (quels destinataires de l'information),
- la transparence avec quels moyens (instruments juridiques, contrôle et autres moyens).

L'association est un groupe de personnes, lui même au coeur de strates de relations avec des personnes physiques et morales qui n'ont pas toutes avec elles des rapports de même nature: la relation de contrat privé, qui caractérise les rapports entre les membres, n'est pas exactement la relation de mandat qui est celle de l'adhérent à l' élu associatif, elle est tout autre que celle du groupement avec ses donateurs, ses interlocuteurs publics, ses partenaires privés.

La transparence, en l'occurrence, n'obéit pas aux mêmes règles selon qu'elle concerne l'«interne», ou l'«externe». Sa vie interne et les informations qu'elle diffuse à ce sujet sont a priori plutôt l'affaire de ses membres, compte tenu des contrats et mandats à partir desquels son organisation a été fondée.

- Ses relations externes n'obéissent pas à des règles uniformes et l'exigence de transparence ne peut qu'être fondée sur des textes ou des motifs précis, au regard de la nature de la relation en présence. Il est ainsi légitime que certaines informations précises sur l'emploi des fonds soient exigées par l'administration du fait d'une activité agréée; une telle précision n'est pas exigible par le banquier, qui exigera quant à lui d'autres informations, nécessaires à l'appréciation du risque et des garanties afférents au montage d'une opération de financement.

- Ses activités concernent surtout, au delà de ses membres, ses usagers et bien sûr les administrations qui les agréent ou les financent, le cas échéant.

- L'organisation de ses ressources humaines «regarde» ses permanents et bénévoles principalement dans le cadre normal du droit du travail, qui organise, comme pour toute personne morale de droit privé, des obligations d'information.

- Sa vie d'«entreprise» concerne principalement ses partenaires économiques. La circulation de l'information relève de la loi et du contrat.

- L'organisation de sa vie associative «regarde» principalement ses membres; elle est très peu codifiée par la loi de 1901, qui, pourtant, n'est pas muette sur ce thème et pose des principes dont l'équilibre gagnerait à être mieux connu.

L'exigence de transparence sur les associations ne saurait être globale et uniforme, sur tout et pour tous. Elle repose sur des fondements appropriés, gradués et spécifiques selon le thème et le destinataire de l'information; l'exigence de transparence n'est pas légitime dans l'absolu, mais au contraire dans la relativité de la relation qui détermine la nécessité, le contenu, l'étendue de l'information à faire connaître; c'est d'ailleurs bien ce que prévoit la loi de 1901.

b) Droit des associations, liberté publique et vie publique : des repères toujours d'actualité pour la question de la transparence

La liberté d'association englobe, selon J. Rivero (Thémis, droit public, les libertés publiques) sous une forme unique, plusieurs éléments distincts :

- la liberté, pour les particuliers, de créer des associations, d'y adhérer ou d'en sortir sans que le pouvoir puisse mettre obstacle à leur initiative : c'est une liberté individuelle s'exerçant collectivement ;

- la liberté, pour les associations une fois créées, de développer leurs activités et d'accroître leurs ressources : c'est à proprement parler, non une liberté de la personne, mais une liberté du groupe ;

- la liberté des individus au sein de l'association, et au besoin contre elle : c'est un problème qui se rattache aux conflits de libertés entre personnes privées - ici, la personne physique des adhérents, et la personne morale qu'est l'association.

□ Toujours selon J. Rivero, le droit commun des associations relève d'un régime qui a pour base la liberté. Celle-ci comporte cependant « des degrés et des limites ». Les degrés dans cette liberté résultent de la place donnée par la loi au problème des biens : la liberté de l'association est « graduée » et est inversement proportionnelle à sa capacité juridique.

- Pour l'association de fait, l'activité est limitée mais la liberté est totale; les statuts, l'organisation interne, les modalités de « gouvernement » échappent à toute norme comme à tout contrôle hors celui, de droit commun, des juridictions.

- L'association n'acquiert la personnalité juridique que par la déclaration. La déclaration « rend publique » l'association et entrave sa liberté en ce qu'elle l'oblige à faire connaître aux tiers certaines informations - cernées - jugées indispensables aux relations qu'elle pourra entretenir avec eux: son objet, son siège, les noms, professions et adresses de ses dirigeants, ses statuts.

- Pour l'association reconnue d'utilité publique, qui ouvre une capacité juridique élargie, la liberté est encore réduite, avec l'adoption de statuts types, avec l'obligation de transmission des comptes aux autorités de tutelle.

□ La distinction entre association de fait et association déclarée cerne bien la question de la transparence appliquée aux associations : la liberté d'association est d'abord une liberté individuelle, celle de créer une association et de choisir des activités; la préservation de cette liberté est exigeante... et rend illégitime toute exigence de transparence de la part de toute personne non partie au contrat d'association.

Dès que l'association, en tant que groupement, choisit d'entrer en relation avec les tiers, les informations qu'elle diffuse cessent d'être une affaire exclusivement et strictement privée entre ses membres : la loi lui impose la transparence de certaines d'entre elles.

L'exigence supplémentaire de transparence vis à vis des associations reconnues d'utilité publique illustre une autre limite, celle des destinataires de l'information. Les informations supplémentaires exigées le sont pour l'administration, qui a compétence pour reconnaître l'utilité publique - et non pour tout un chacun, l'information accessible aux tiers demeurant celle déposée en préfecture comme pour les autres associations déclarées.

Ainsi, la liberté individuelle d'association n'entraîne pas une liberté sans limites pour le groupement; elle en inspire toutefois le régime en limitant les informations qui peuvent en être exigées, en cernant les destinataires de l'information. La légitimité de la transparence est fondée sur la nécessité de l'information pour les tiers.

□ Les associations sont-elles aujourd'hui «non transparentes» alors que, dès lors qu'elles veulent entrer en relation avec les tiers, elles doivent rendre publiques des informations aussi précises que les noms et professions de leurs dirigeants, leur objet, leurs statuts, leur siège (accessibles à tous, et même à ceux qui ne sont pas en relations avec elles)?

Il est clair que cette transparence est peut-être taxée de purement théorique par ceux qui considèrent que l'accessibilité à l'information (dans les préfectures) est insuffisante. Mais cette question n'est pas celle du *principe* de la transparence des associations, pour laquelle la loi de 1901 organise un compromis équitable pour la liberté d'association et pour le droit des tiers. Elle est plutôt celle des moyens d'information actuels, dont la modernisation est probablement nécessaire.

L'étendue de cette transparence est-elle insuffisante ? Faut-il en d'autres termes exiger plus de toutes les associations qui ont des relations avec les tiers et qui sont donc entrées dans la vie publique ?

La question du dépôt des comptes est notamment posée. Faut-il croire que l'information sur les comptes de l'association est nécessaire à tous au point de faire de ce domaine une nouvelle exigence générale de transparence ? A quel besoin répond cette demande de transparence ? Quels sont les moyens pour y répondre et ceux-ci sont-ils seulement ceux de la « publicité » ? La question n'est pas simple (cf. note sur « associations et publicité légale » groupe CNVA sur la transparence des associations octobre 1996).

2) Le contrôle est-il légitime ?

Comme au sujet de la transparence, la dialectique est celle du contrôle et de la liberté, a priori antagonistes. Comme dans le cas de la transparence, également, la question n'est pas aussi tranchée. La liberté individuelle d'association s'oppose à ceux des contrôles qui en nieraient l'existence même; mais les associations, en tant que groupements, n'échappent pas pour autant pas au contrôle; les contrôles en pratique sont nombreux : leur légitimité est celle de leur fondement juridique et de l'adéquation entre les nécessités qu'ils servent, leur étendue et le mandat de leurs opérateurs.

a) Réaffirmer les compatibilités et incompatibilités entre le droit d'association en tant que liberté publique et le contrôle des associations en tant que groupements

- La liberté d'association, en tant que liberté individuelle, suppose le strict encadrement du contrôle sur les individus dans l'exercice de ce droit ; la jurisprudence du Conseil constitutionnel en a donné toute la dimension en 1971, alors que la loi débattue entendait permettre au Préfet de surseoir à la délivrance du récépissé de déclaration en cas de doute sur la légalité des buts de l'association, en saisissant l'autorité judiciaire. Le conseil constitutionnel a déclaré ce texte, qui apportait une exception au principe de compétence liée de l'administration, non conforme à la constitution, contribuant ainsi de manière décisive à la théorie des libertés (cf. à ce sujet également Jean Rivero La liberté d'association in Les libertés publiques Thémis).

L'administration, quand bien même elle a compétence pour enregistrer la déclaration de l'association, n'a aucune compétence de contrôle sur celle-ci.

Dans le principe, donc, la liberté individuelle d'association est protégée; elle limite aussi les contrôles possibles sur le groupement : ceux-ci doivent demeurer compatibles avec l'exercice de la liberté des individus, qui n'est pas seulement celle de la création de l'association, mais aussi celle du choix des activités ou celle du choix des modes d'organisation.

- Ce principe n'interdit pas l'exercice de contrôle sur les associations; il incite à le concevoir et à l'exercer avec précaution, tant du point de vue du fondement (la nécessité du contrôle devant être établie de manière indiscutable pour légitimer l'entrave à l'exercice de la liberté) que du point de vue de l'autorité chargée de l'exercer.

A ce sujet, le choix entre contrôle administratif et contrôle juridictionnel est fondamental.

En l'occurrence, la loi de 1901 laisse au juge le soin de juger de la légalité des activités et interdit à l'administration un contrôle préalable par le canal de la déclaration. Elle confie également au juge le soin de sanctionner les infractions à l'obligation de déclaration (article 8 de la loi). La dissolution de l'association relève également du juge, sauf dans les cas de menaces pour l'ordre et la sécurité publique, dans les cas exceptionnels précisément énumérés par la loi du 10 janvier 1936 relative aux groupes de combats et aux milices privées, qui permet la dissolution par décret du Président de la République (complétée depuis à plusieurs reprises, cette loi vise par exemple depuis 1972 la discrimination ou la haine raciale, depuis 1986 le terrorisme), toujours susceptible de faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat.

Les contrôles susceptibles de peser sur les associations ont à l'origine été définis dans un souci d'équilibre entre l'ordre public et la préservation de la liberté publique.

- Cet équilibre initial n'est certes pas parfait ; certains soulignent par exemple le caractère relativement discrétionnaire du contrôle administratif sur les associations au sujet de la reconnaissance d'utilité publique; plus généralement la crainte de la mainmorte qui motivait largement - à l'époque- l'encadrement de la capacité des associations constitue un fondement parfois critiqué.

Sans prétendre que leur légitimité était et demeure indiscutable, on peut quoiqu'il en soit retenir de cette conception des contrôles l'existence d'un équilibre se traduisant par leur progressivité et leur proportionnalité à l'enjeu (la nécessité du contrôle devant être d'autant plus forte qu'il porte, par son objet ou son étendue, atteinte à la liberté). Cette exigence d'un fondement sérieux est intransigeante quant au contrôle de l'exercice direct de la liberté d'association (comme en témoigne la censure du conseil constitutionnel en 1971) ; elle transparaît également dans l'encadrement des contrôles portant sur l'exercice de cette liberté prolongée à l'organisation et la vie du groupement.

- Ainsi, les contrôles généraux sur l'ensemble des associations sont limités et ont essentiellement trait à la licéité de l'objet ou au respect des obligations de déclaration. Au delà, les contrôles sont pour la plupart spécialisés :

- contrôle sur certaines associations du fait d'une capacité juridique étendue;
- contrôle sur les associations qui menacent gravement l'ordre public et la sécurité publique;
- contrôle sur les associations du fait de l'utilisation des fonds publics.

Cet équilibre est-il encore perceptible, crédible ? A tout le moins on peut craindre qu'il soit aujourd'hui peu explicite, tant du fait de la distance que crée parfois l'histoire entre la logique initiale des événements et leur perception loin du contexte fondateur, que du fait d'événements successifs qui, progressivement, en ont probablement altéré la « ligne ».

- b) Les fondements du contrôle sont-ils aujourd'hui suffisamment explicites ? Probablement non.

Le débat sur le contrôle des associations paraît parfois aussi peu explicite que le débat sur la transparence. On assiste à une forme de paradoxe selon lequel les associations peuvent en réalité faire l'objet de contrôles multiples (cf. G. Soussi «Le contrôle sur les associations. Interventaire et questions». Les petites affiches, avril 1996) mais font régulièrement l'objet de critiques ou de suspicions sur leur liberté supposée excessive, leur contrôle insuffisant.

□ Le principe même d'une liberté publique à préserver semble parfois une référence lointaine lorsque la loi envisage le contrôle administratif des actions des associations faisant appel à la générosité du public au même titre que le contrôle de l'adéquation de l'emploi des fonds à l'objet de la collecte, sans qu'aient nécessairement été pleinement pris en compte, a priori, les risques de dérive quant au contrôle du choix des activités, qui est partie intégrante de la liberté d'association (relevant seulement du contrôle de légalité, a posteriori, par le juge sous réserve des exceptions justifiées par les menaces graves sur l'ordre public).

□ Les fondements possibles du contrôle, divers dès l'origine, se sont depuis multipliés.

Le contrôle administratif est normalement l'exception au regard du principe de liberté d'association; mais les contrôles administratifs sont aujourd'hui divers, du fait de l'activité exercée (associations « agréées »), du fait d'un régime juridique particulier (la reconnaissance d'utilité publique par exemple) ou encore du fait d'un financement public (sur le sujet du contrôle administratif, voir notamment Lamy associations, étude 275).

Le constat d'« éciatement » des contrôles était déjà celui de M. Garrigou Lagrange (Recherche sur les rapports des associations avec les pouvoirs publics 1970).

Comme les contrôles administratifs, les contrôles juridictionnels ont depuis évolué, par l'introduction des chambres régionales des comptes dont les compétences s'étendent, au delà des collectivités locales qu'elles contrôlent, aux organismes que celles-ci subventionnent.

D'autres contrôles externes se sont développés, en particulier avec l'obligation -encore relativement nouvelle dans l'histoire des associations- de nommer un commissaire aux comptes dans de nombreuses situations.

En l'occurrence, les associations ne sont pas nécessairement l'objet premier des nouveaux contrôles institués; elles peuvent n'en être que la cible secondaire, comme prolongement du contrôle exercé, à titre principal, sur la collectivité publique. Dans le cas du commissariat aux comptes, on peut différencier par exemple l'étape de la loi Badinter (loi du 1er mars 1984 sur la prévention et le règlement amiable des difficultés économiques des entreprises) par laquelle l'association est visée en tant qu'acteur économique, et l'étape de la loi Sapin du 29 janvier 1993 sur la prévention de la corruption et la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

Des compléments successivement apportés - et des textes « de circonstance », parfois - semblent avoir brouillé des repères pourtant essentiels, qu'il semble nécessaire de réaffirmer, pour retrouver le sens des contrôles *compte tenu* d'une liberté d'association en tant que liberté publique, qui n'est pas, loin s'en faut, synonyme d'irresponsabilité du groupement...

c) Les voies de progression souhaitables : trois conditions pour une légitimité mieux comprise des contrôles sur les associations

Plusieurs facteurs sembleraient de nature à favoriser une légitimité mieux comprise des contrôles, tant par les « contrôleurs » que par les « contrôlés ».

Les principes : pas de contrôle sans fondement explicite

Les principes au nom desquels les contrôles sont - ou non - légitimes seraient tout d'abord à rappeler.

Les principes sont d'abord ceux de la nécessaire limite aux contrôles généraux sur les associations, dès lors qu'ils entraveraient l'exercice d'une liberté publique. Il s'agit en d'autres termes de rappeler tout d'abord l'absence de légitimité des contrôles qui limiteraient l'exercice de la liberté de s'associer, de choisir des activités, de choisir leurs modes d'organisation au sein du groupement.

Il s'agit en somme de situer les différentes formes de contrôles (contrôle de régularité par rapport à la loi et au règlement, de conformité à des normes - lorsqu'elles existent -, d'opportunité - lorsqu'il se justifie -) par rapport à leurs fondements.

Il s'agit également de rappeler la spécialisation qui caractérise la plupart des contrôles exercés sur les associations (en dehors des quelques contrôles généraux que prévoit la loi de 1901) spécialisation tant au regard du motif que de l'objet du contrôle, ou de son opérateur, administration, juridiction, ou autre.

Le caractère indispensable du mandat du contrôleur administratif est également l'un des principes dont la réaffirmation paraît nécessaire. Mandat sur la base d'une habilitation législative d'abord, mandat sur base contractuelle également, mais en tous cas pas de contrôle sans fondement.

Dans le cas des associations subventionnées, par exemple, ce mandat est d'abord celui que donne la loi, ou le règlement, à tel ou tel organe de contrôle dans le cadre de missions d'inspections, le cas échéant, ou dans le cadre des relations courantes entre «subventionneur» et «subventionné». Quant aux modalités d'exercice de ce contrôle, la politique de conventionnement est déterminante. L'accord passé en amont de la subvention permet théoriquement de clarifier l'objet du conventionnement, la nature et la forme des justifications qu'il suppose, a priori ou a posteriori (voir travaux CNVA - groupe mixte sur le financement des associations 1995).

Cette clarification a priori par le contrat est d'autant plus nécessaire lorsque le financement public intervient au coeur même de l'action. Dans le contrôle de légalité, le système de référence est explicite, objectif. Lorsque le contrôle est la conséquence de l'octroi de fonds publics, «le système de référence n'est plus juridique, mais politique» (Garrigou-Lagrange, op-cit) et pénètre dans le domaine de l'opportunité. La détermination préalable du «périmètre» de contractualisation est nécessaire pour établir ensuite le bien fondé du contrôle, quant à son objet, quant à son étendue : la subvention à une association dont les pouvoirs publics entendent globalement soutenir l'action s'apparente à une vérification de «sincérité» (de l'objet poursuivi, des comptes présentés) ; il ne saurait être aussi approfondi que le contrôle de l'emploi de fonds d'une activité précise dont les pouvoirs publics ont confié la réalisation à l'association. La légitimité du contrôle est donc, aussi, affaire de proportionnalité à l'étendue de la contractualisation.

Expliquer l'environnement du contrôle

Identifier leurs fondements et par là-même leur légitimité supposerait aussi que certains contrôles qui portent sur les associations soient mieux situés dans leur visée plus large. C'est en particulier le cas des contrôles qui portent sur les associations recevant des fonds publics: la logique est d'abord celle du contrôle des finances publiques elles mêmes, dont les

principes ne sont en quelque sorte que prolongés aux associations. Les principes fondateurs - ceux qui expliquent le sens des contrôles - sont des principes généraux de finances publiques, de « transparence » des procédures publiques (pour reprendre les termes mêmes de la loi Sapin) avant d'être appliqués, parmi bien d'autres sujets, aux associations « subventionnées ». Cette clarification - presque pédagogique - paraît d'autant plus nécessaire que les repères ont beaucoup évolué depuis dix ans - création des chambres régionales des comptes, loi Joxe, loi Sapin, ... (d'où un manque de lisibilité pour tous, d'autant que les textes sont très hétérogènes).

Penser aussi la légitimité au niveau des pratiques de contrôle

Définir des processus précis serait aussi une condition de la légitimité des contrôles.

La nécessité d'un mandat explicite lors de l'exercice du contrôle est souhaitable au plan des principes, il l'est autant au niveau de l'action pratique (les contrôleurs seraient mieux identifiables quant à la nature de leurs prérogatives, qui sont différentes et complémentaires - « ordonnateurs », contrôleurs financiers, magistrats, etc.-, mais dont l'identification est parfois complexe par les « contrôlés »).

La procédure, explicitée a priori, contradictoire chaque fois que possible, serait aussi de nature à conforter la légitimité des contrôles.

Les contrôles, enfin, sont d'autant plus crédibles qu'ils semblent de nature à atteindre le but recherché, ils le sont d'autant moins qu'ils laissent passer, malgré des transmissions d'information souvent volumineuses, malgré des investigations durables, des « failles » importantes. Contrôle a posteriori ou a priori, systématique ou par sondage, sur place ou sur dossier, etc..., les choix des méthodes sont divers, complémentaires, adaptables. La question des méthodes de contrôles peut donc être posée dans la mesure où leur pratique crédibilise, ou au contraire entâche, leur légitimité.

3) En conclusion : même légitime, le contrôle n'est qu'un instrument de la transparence, parmi d'autres

Pour quitter le terrain des représentations et tenter de rendre plus objective l'analyse du traitement de l'information - interne, externe- on peut en conclusion suggérer plusieurs pistes de réflexion .

La première de ces pistes est celle de l'information

- Si l'exigence de transparence est à l'image de la crainte de dissimulation, il est alors nécessaire de faire savoir au nom de quels principes, pour quelles raisons les associations ont droit au secret, en certains domaines, mais doivent informer, en d'autres; le paradoxe, en phase de recherche de transparence, en phase de réflexions sur l'adéquation du cadre juridique, serait l'insuffisance de l'information sur l'état actuel de la question .
- Si le contrôle est un moyen nécessaire de la transparence, encore faut-il en définir la portée, les limites, la relativité, par rapport aux droits et obligations dont ils sont une sanction possible mais aussi par rapport aux mécanismes d'incitation parfois tout aussi efficaces que les mécanismes coercitifs.

- Il semblerait en toute hypothèse utile, en préalable, de rappeler que - contrairement à l'image qu'ont pu donner les médias pour quelques « affaires » - il existe aujourd'hui en France un ensemble de contrôles légitimes qui peuvent être exercés (et non pas un vide juridique); la société dispose de garanties réelles quant aux associations ... et il est important que cela se sache.

□ Au delà, les attentes des associations dans cette réflexion sur leur transparence et leur contrôle sont doubles: tout d'abord celle d'une affirmation politique qui rappelle sans ambiguïté le nécessaire équilibre entre liberté d'association et contrôle, qui montre comment le principe de leur liberté est aussi un principe de responsabilité; qu'il n'est pas synonyme de désordre et que les associations ne sont pas zone de non droit: le juge sanctionne les pratiques associatives illicites; l'Etat et les juridictions financières contrôlent dans le cadre de la loi les fonds publics gérés par les associations, voire les fonds privés. Les entreprises associatives apportent aux tiers, depuis plus de dix ans, des informations financières comme d'autres acteurs économiques.

Elles attendent aussi des mesures techniques: une circulaire «pédagogique» sur associations et financement public; une réflexion sur les outils de justification budgétaire et plus généralement sur les méthodes de contrôle (nécessité de supports de justification appropriés, modernisés, comme des documents types de présentation et d'utilisation des subventions); et bien sûr un environnement mieux balisé par la clarification des obligations comptables des associations.

Les associations tiennent enfin au rappel de leur engagement dans la recherche de la transparence. Vis à vis de leurs partenaires économiques, elles ont amélioré leurs supports d'information malgré l'absence d'obligations comptables générales et de plan comptable opposable. Elles sont nombreuses à avoir conforté leur information financière par la nomination d'un commissaire aux comptes, sans attendre les clarifications de l'application de la loi Sapin. Elles développent le contrôle interne, élaborent des chartes ..., elles réfléchissent à la rénovation de leurs « pactes ». (François Bloch-Lainé. Recma. novembre 1996).

Ce sont là, probablement, les pistes les plus prometteuses.

- ANNEXE 2 -

ETAT RECAPITULATIF DES OBLIGATIONS ET
CONTROLES DES ASSOCIATIONS

1 - Concernant toutes les associations

1.1 - Déclaration en préfecture (décret du 16 août 1901)

Toute personne a le droit de prendre communication des statuts, de l'identité des personnes chargées de l'administration ou de la direction ainsi que des changements survenus. (art. 2).

Obligation de déclaration : (art. 3)

- personnes chargées de l'administration ou de la direction
- nouveaux établissements fondés
- siège social
- acquisition d'immeubles

Présentation d'un registre mentionnant les changements aux autorités administratives et judiciaires (art. 6).

Déclaration par les unions ou fédérations de leurs associations membres (art.7).

1.2 - Application des règles statutaires

Le contenu des statuts est libre. Aucune structure ou instance n'est obligatoire. Les statuts peuvent prévoir l'existence d'instances ayant une fonction de contrôle : assemblée générale, conseil de surveillance, censeur, contrôleur de gestion, comité de déontologie, etc. S'il est prévu par les statuts, l'exercice de ce contrôle devient obligatoire. Cette obligation peut être sanctionnée par le juge.

1.3 - Contrôle du juge

Le contentieux du fonctionnement des associations est de la compétence du Tribunal de Grande Instance. Celui-ci peut sanctionner le non-respect des statuts et prononcer la dissolution de l'association.

1.4 - Contrôle fiscal

Le contrôle est de droit sur toute déclaration (art. 54 du CGI), mais doit être motivé par l'existence d'indices sérieux en l'absence de déclaration. Toutefois, une association qui estime ne pas devoir être fiscalisée doit, en cas de contrôle, être à même de démontrer le bien-fondé de sa position.

Les organismes qui sont soit placés hors du champ d'application de l'impôt, soit dispensés de son paiement par la loi doivent être à même de « combattre la présomption tirée de l'aspect extérieur des actes qu'ils accomplissent » (activité lucratives) ou de justifier qu'ils réunissent les conditions d'octroi de l'exonération. « Ils ne sauraient donc se fonder sur le fait que l'art. 54 du CGI ne leur est pas imposable pour s'abstenir de conserver ou de communiquer les justifications qu'ils ont la charge de produire lorsqu'ils en sont requis. Il leur faut donc pratiquement tenir une comptabilité enregistrant les entrées de fonds et donnant le détail de leur emploi ». (Instruction fiscale du 27 mai 1977).

2 - Concernant l'utilité publique et l'appel à la générosité publique

2.1 - Associations et fondations reconnues d'utilité publique

- Autorisation de recevoir des libéralités (art. 910 du code civil, loi du 4 février 1901, décret n° 66-388 du 13 juin 1966).
- Autorisation d'aliéner des biens dépendant de la dotation et d'emprunter (art. 11 statuts-type).
- Communication des comptes annuels à l'administration (art. 21 statuts-type).
- Droit de visite de l'administration (art. 22 statuts-type).
- Approbation du règlement intérieur (art. 23 statuts-type).
- Membres de droit du CA des fondations, représentant l'administration (art. 3 statuts-type).

2.2 - Associations à but exclusif d'assistance, de bienfaisance, de recherche scientifique ou médicale

Enquête administrative préalable à l'autorisation de recevoir une libéralité (décret n° 88-619 du 6 mai 1988).

(Ainsi que l'ensemble des points mentionnés au 2.1)

2.3 - Organismes faisant appel à la générosité publique

Contrôle de la Cour des Comptes (loi n° 91-772 du 7 août 1991, décret du 17 septembre 1992) et de l'IGAS (loi n° 96-452 du 28 mai 1996) sur le compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public.

3 - Contrôle de l'utilisation de fonds publics

Le principe du contrôle des pouvoirs publics sur les organismes subventionnés est posé par l'art. 14 du décret-Loi du 2 mai 1938.

« Toute association, société ou collectivité privée qui reçoit une subvention de l'Etat est tenue de fournir ses budgets et comptes au ministre qui accorde la subvention. Elle peut en outre être invitée à présenter les pièces justificatives des dépenses et tous autres documents dont la production serait jugée utile. Tout refus de communication entraînera la suppression de la subvention ».

La mise en oeuvre de ces dispositions est assurée par le contrôleur financier près le ministère concerné.

Ce principe est étendu aux organismes subventionnés par les collectivités locales (art. L-221-8 du code des communes).

L'application de ce principe est précisée par l'ordonnance du 23 septembre 1958 qui soumet aux vérifications des comptables supérieurs du Trésor et de l'inspection générale des finances ainsi qu'au contrôle de la Cour des Comptes tout organisme subventionné dont la gestion n'est pas assujettie aux règles de la comptabilité publique. Ces pouvoirs sont exercés par l'inspection générale de l'administration et les chambres régionales des comptes en ce qui concerne les concours financiers des collectivités locales et de leurs établissements publics. Cette compétence ne dépend pas de la nature juridique ni de la forme des subventions. Elle s'étend à toutes les subventions versées par l'Etat, une collectivité locale, un établissement public ou tout organisme lui-même soumis au contrôle financier de l'Etat.

L'exercice de ces droits de vérification et de contrôle reste limité à l'utilisation de ces subventions dont la destination doit demeurer conforme au but pour lequel elles ont été consenties. Toutefois, si l'utilisation de la subvention n'est pas individualisée dans la comptabilité par un compte d'emploi ou si la subvention représente plus de 50 % des ressources totales de l'association, le contrôle peut porter sur l'ensemble des comptes de l'association.

Les associations bénéficiant d'une subvention annuelle supérieure à 1 MF doivent établir un bilan, un compte de résultat et une annexe et faire certifier leurs comptes par un commissaire aux comptes (loi n° 93-122 du 29 janvier 1993).

4 - Contrôles spécialisés

Certaines associations doivent bénéficier d'un agrément soit pour remplir leur objet, soit pour exercer une activité déterminée. Les agréments s'accompagnent d'obligations de l'association à l'égard de l'administration, notamment de comptes-rendus d'activité et de communication de comptes.

cf. notamment liste des agréments établie par le ministère de la jeunesse et des sports et diffusée dans le groupe mixte « utilité sociale ».

| agrément | ministère | texte |
|---|------------------------|--------------------------------|
| centre de transfusion sanguine | santé | loi n°93-5 du 4/01/93 |
| associations familiales (UDAF-UNAF) | affaires sociales | code de la famille et de l'AS |
| foyers ruraux | agriculture | circulaires |
| défense des consommateurs | économie-finances | loi du 5/01/88 - d° du 6/05/88 |
| secourisme | intérieur | d° 77-17 du 4/01/77 |
| enseignement natation-plongée-spéléologie | intérieur | d° 77-1177 du 20 /10/77 |
| jeunesse - éducation populaire | jeunesse et sports | d° 84-567 du 4/07/84 |
| groupement sportif | jeunesse et sports | loi n°89-432 du 26/06/89 |
| association d'usagers de l'habitat | logement | |
| logement des personnes défavorisées | logement | loi n°90-449 du 31/05/90 |
| hébergement en milieu ouvert | justice | art. D567 CPP |
| éducation surveillée | justice | d° 59-1095 du 21/09/59 |
| recherche scientifique et technique | recherche | ord. 58-882 du 25/09/58 |
| organisateur de voyages | tourisme | loi n°92-645 du 17/07/92 |
| associations intermédiaires | affaires sociales | d° 87-303 du 30/04/87 |
| maison familiale de vacances | affaires soc.-tourisme | d° 90-1064 du 23/11/90 |
| association de premier secours | intérieur-santé | arrêté du 8/07/92 |
| environnement | environnement | lois 16/07/76 & 31/12/76 |
| chasse | environnement | loi du 10/07/64 |
| pêche-pisciculture | environnement | d° 11/04/64 |
| associations éducatives | éducation nationale | d° 92-1200 du 6/01/92 |
| institutions sociales et médico-sociales | affaires sociales | loi 75-535 du 30/06/75 |
| santé | affaires sociales | Code de la Santé Publique |

PLAN COMPTABLE DES ASSOCIATIONS

I - LA TENUE D'UNE COMPTABILITÉ N'EST PAS JURIDIQUEMENT UNE OBLIGATION POUR LA TOTALITÉ DES ASSOCIATIONS.

La loi du 1er juillet 1901 ne définit aucune obligation comptable générale pour les associations, seules sont visées les congrégations (dans la loi elle-même) et les associations reconnues d'utilité publique (dans le décret d'application du 16 août 1901).

Cependant des lois ultérieures ont prévu des obligations spécifiques en matière comptable pour les associations. Ces obligations, de sources multiples, touchent de nombreuses associations. Elles traduisent l'exigence de transparence financière liée au rôle grandissant des associations dans la sphère économique d'une part, dans l'exécution de missions d'intérêt général financées en tout ou en partie sur fonds publics, d'autre part.

Selon les cas, les associations se trouvent donc placées dans l'une des deux situations suivantes :

- soit l'obligation d'appliquer les principes et méthodes du code de commerce ou les dispositions du Plan Comptable Général ;
- soit l'absence d'obligations comptables.

Lorsqu'elles ont des obligations comptables, les associations ne peuvent avec une opposabilité certaine appliquer un plan comptable adapté, avec le risque de devoir appliquer les principes et méthodes du code du commerce ou les dispositions du Plan Comptable Général.

I-1 Les obligations comptables auxquelles sont soumises certaines associations résultent :

-soit d'une réglementation la prescrivant. C'est le cas notamment pour :

- les associations ayant une activité économique
- les associations émettant des obligations, quelle que soit leur taille
- les associations reconnues d'utilité publique lorsque l'agrément réglementaire le prescrit
- sociétés de chevaux de course
- organismes de formation
- associations collectant la participation des employeurs à l'effort de construction
- les unions d'associations familiales
- les associations d'intérêt général recevant des versements par l'intermédiaire d'associations-relais
- les groupements sportifs sous forme d'association à statut particulier.

-soit de la subordination de l'octroi d'une convention ou d'un financement public au respect de cette obligation. Il en est ainsi notamment pour les associations bénéficiant d'un financement public supérieur au seuil prévu pour l'application des marchés publics ou inférieur si l'organisme subventionneur l'impose, ainsi que les associations gérant des établissements sanitaires et sociaux.

-soit de clauses statutaires prescrivant expressément cette obligation .

-soit d'autres engagements contractuels (Fédération, Comité de la Charte,...)

I-2 Absence d'obligations comptables :

Dans ce cas l'association est uniquement tenue de respecter les éventuelles dispositions comptables de leurs statuts .

II - LA NECESSITE D'UN PLAN COMPTABLE DES ASSOCIATIONS.

L'approbation d'un plan comptable des associations apparaît à l'ensemble intéressés - associations, administrations mais également professionnels et parlement- comme une condition nécessaire pour que des progrès significatifs dans la voie de la transparence financière puissent être accomplis et il apparaît indispensable qu'une décision soit prise rapidement sur les points qui demeurent en suspens.

III - UN PROJET DE PLAN COMPTABLE DES ASSOCIATIONS A ÉTÉ SOUMIS AU CONSEIL NATIONAL DE LA COMPTABILITÉ ET APPROUVE PAR LUI EN 1985.

3-1 Le décret n° 85-295 du 1er mars 1985 pris pour l'application de la loi n° 84-148 du 1er mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises avait prévu, dans son article 24, l'établissement d'un plan comptable pour les personnes morales de droit privé non-commerçantes ayant une activité économique et se situant au-dessus de certains seuils d'activité ; le plan devait être approuvé par arrêté conjoint du Ministre de la Justice et celui de l'Economie et des Finances, pris après avis du Conseil National de la Comptabilité. L'arrêté n'a jamais été pris en raison des difficultés évoquées au V de la présente note.

3-2 Le Conseil National de la Comptabilité a été saisi le 8 octobre 1984 d'un projet de Plan comptable des Associations établi en conformité avec le Plan Comptable Général après concertation avec les représentants du mouvement associatif.

3-3 Dans son avis du 17 juillet 1985 le Conseil National de la Comptabilité a estimé que le Plan Comptable Général de 1982 pouvait être appliqué aux associations sous réserve des adaptations nécessaires à leurs spécificités et a approuvé les adaptations concernant, notamment, la présentation des fonds associatifs .

3-3-1 Fonds associatifs.

Ils regroupent : les "fonds associatifs sans droit de reprise", les "fonds associatifs avec droit de reprise", les "écarts de réévaluation" et les "réserves".

Les apports, comme les libéralités, sont inscrits, selon leurs caractéristiques, soit au compte des fonds associatifs sans droit de reprise, soit sur le compte de fonds associatifs avec droit de reprise.

En ce qui concerne les libéralités, un paragraphe spécifique de l'avis du CNC (III de l'annexe II) précise, en outre, les cas dans lesquels la comptabilisation est effectuée par le compte de résultat (cas où le donateur n'a donné aucune indication sur l'emploi de la libéralité ou du produit de sa vente).

3-3-2 Dons et libéralités.

Ils sont retracés au compte de résultat comme produits de l'exercice. Ils peuvent être affectés par l'assemblée générale, selon leur nature et la volonté du donateur ou du testateur, soit au financement de l'activité, soit au patrimoine de l'association.

3-3-3 Contributions volontaires.

Les contributions volontaires effectuées à titre gratuit correspondent aux apports en services et aux apports en biens. Elles ne peuvent apparaître dans les comptes annuels que dans la mesure où elles sont retracées dans un journal des opérations bénévoles et appuyées sur pièces justificatives. Elles peuvent être présentées, soit dans l'annexe, soit dans le compte de résultat. Dans ce dernier cas, elles sont clairement distinguées des autres charges et produits, la méthode de valorisation étant précisée dans l'annexe.

3-3-4 Projet associatif.

Il est défini comme l'affectation programmée de ressources par les organes délibérants de l'association pour l'accomplissement d'objectifs statutairement justifiés. Si le résultat comptable est positif, la comptabilisation des sommes affectées au projet est possible, elles sont présentées au passif du bilan sur la ligne "affectation au projet associatif". Le solde après affectation au projet associatif est appelé excédent disponible après affectation au projet associatif et comptabilisé comme report à nouveau.

3-4 L'avis du CNC sur le plan comptable des associations a servi de référence au cours des dix dernières années bien que le plan comptable n'ait pas fait l'objet d'un arrêté interministériel d'approbation.

Néanmoins, le Ministère de la Justice, le Ministère de l'Intérieur et le Ministère de l'Economie et des Finances, soulignent la diversité de traitement comptable des libéralités.

IV - UN NOUVEAU PROJET DE PLAN COMPTABLE A ÉTÉ ÉLABORÉ PAR LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE ET LE MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET SOUMIS POUR AVIS AUX REPRÉSENTANTS DU CNVA ET AUX DIVERSES ADMINISTRATIONS CONCERNÉES EN OCTOBRE 1996.

Il diffère du projet soumis au Conseil National de la Comptabilité en 1985 sur les points suivants :

- Il assimile les apports sans droits de reprise à des libéralités
- Il prévoit la comptabilisation de l'ensemble des libéralités en compte de résultat
- Il comptabilise les subventions non renouvelables comme les subventions renouvelables
- Il intègre les contributions volontaires et les services rendus à l'association par des membres bénévoles non plus dans le résultat, mais en information, dans l'annexe.

V-LE MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET CELUI DE LA JUSTICE.

5-1 Ils justifient les dispositions du nouveau plan comptable par les arguments suivants :

5-1-1 Il n'existe pas de critères juridiques opérationnels permettant de distinguer "libéralité" et "apport sans droit de reprise" à une association.

La libéralité se caractérise par deux éléments cumulatifs :

- l'un objectif : l'absence de contrepartie matérielle ou intellectuelle
- l'autre subjectif : l'intention libérale, donc irrévocable, de ne plus tirer aucun profit une fois l'acte passé .

Les apports : ils constituent un acte onéreux, c'est-à-dire "qui assujettit chacune des parties à donner et à faire quelque chose" (C.CIV. Art 1106). Contrairement à l'apport effectué à une société dans lequel la contrepartie réside en l'octroi de parts sociales ou d'actions, l'apport effectué au profit d'une association n'a pas obligatoirement de contrepartie économique, évaluable en argent.

Ni la jurisprudence de la Cour de cassation, ni la doctrine, ne fournissent de règles générales suffisamment opératoires pour qu'il soit possible de distinguer libéralités et apports sans une étude approfondie au cas par cas. Cette constatation impose qu'un critère de partage simple et clair soit trouvé en droit comptable étant donné

l'importance des implications financières de ce partage. Dès lors, la capacité de l'apporteur à reprendre ou non le bien apporté apparaît comme l'élément déterminant.

Les apports sans droit de reprise doivent être assimilés à des libéralités, à la différence des apports avec droit de reprise :

-ils n'ont aucune contrepartie pécuniaire. L'apporteur ne dispose en effet d'aucun droit sur le bien apporté ou sur l'association .

-l'apport ne constitue pas non plus une dette de l'association vis à vis de l'apporteur, pas plus qu'une dette au profit des entités qui pourront potentiellement bénéficier de la dévolution de ses biens après dissolution.

5-1-2 Il convient d'éviter des distorsions fiscal-comptables, lourdes de risques pour le Trésor Public et de garantir le respect du champ d'application du régime des libéralités faites aux associations.

a - Eviter des distorsions fiscales :

Les associations concernées par le projet de plan comptable peuvent éventuellement être soumises à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun en application des dispositions de l'art 206-1 du code général des impôts lorsqu'elles exercent une activité lucrative .

Les règles comptables influencent directement la détermination des résultats comptables d'autant plus que l'art.38 quater de l'annexe III au code général des impôts précise que les entreprises doivent respecter les définitions édictées par le Plan Comptable Général sous réserve que celles-ci ne soient pas incompatibles avec les règles applicables pour l'assiette de l'impôt.

Si les apports sans droit de reprise consentis par les sociétaires étaient comptabilisés comme des apports à un fonds associatif et que cette qualification était corroborée par les prescriptions d'un plan comptable élaboré par la chancellerie, le risque serait grand de ne pas pouvoir les taxer à l'impôt sur les sociétés en cas de reconnaissance de la lucrativité de l'association .

Cette situation serait d'autant plus critiquable que l'actif inscrit au bilan peut, le cas échéant, faire l'objet d'un amortissement dans les conditions de droit commun .

b - Garantir le respect du champ d'application du régime législatif des libéralités faites aux associations :

Aligner le régime des apports avec et sans droit de reprise permettrait de contourner les lois fondatrices du régime juridique des associations en présentant sous forme d'acte d'apport - par échanges de lettres, clauses statutaires ou traité - ce qui n'est en

fait qu'une donation indirecte : les associations simplement déclarées ne peuvent traditionnellement recevoir que des dons manuels.

5-1-3 Eviter que ne soit contourné le régime exonérant certaines associations de droits de mutation sur les libéralités qu'ils reçoivent :

L'article 795 du CGI exonère des droits de mutation, à titre gratuit, les dons et legs faits à certaines catégories clairement déterminées d'organismes, tels que par exemple les organismes reconnus d'utilité publique dont les ressources sont affectées à des oeuvres scientifiques, culturelles ou artistiques à caractère désintéressé.

Les autres catégories d'organismes sont redevables des droits de mutation sur les libéralités qu'ils reçoivent.

Traiter différemment au plan juridique les libéralités et les apports sans droit de reprise permettrait donc de contourner la lettre et l'esprit de la loi en accordant très largement aux associations, même simplement déclarées, un régime fiscal beaucoup plus favorable que celui des droits de mutation à titre gratuit : celui des apports purs et simples qui ne supportent dans bien des cas qu'un droit fixe de 500 F. L'enjeu budgétaire est ici non négligeable.

5-1-4 Ne pas limiter le champ d'application du plan comptable aux seules associations soumises totalement ou partiellement à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun :

Ceci conduirait en effet à laisser aux organismes relevant de la loi de 1901, par le simple traitement comptable des apports sans droit de reprise dont ils bénéficient, le soin de définir l'existence et le champ de leurs activités lucratives, sans que l'administration puisse en contester les conséquences.

5-1-5 Il convient de garantir la transparence des comptes des associations.

L'inscription au compte de résultats des libéralités l'année de leur perception doit permettre d'informer simplement l'adhérent comme le donateur sur le montant réel des disponibilités financières de l'organisme. Si une partie de ces libéralités étaient directement inscrites au bilan, il faudrait alors retraiter certains postes du bilan et du compte de résultats pour connaître la réalité de ses ressources financières, ce qui ne participe pas au légitime souci de transparence des documents comptables des associations.

De plus, les critères qui justifient le traitement comptable des libéralités doivent être fondés sur la réalité juridique des actes (nature d'un bien légué ...) et non sur la volonté des parties, source d'incertitudes, d'interprétations divergentes et de contentieux.

Le raisonnement présenté pour les apports sans droit de reprise s'applique aux subventions d'investissement.

Le traitement des subventions non renouvelables comme des apports en fonds associatifs reviendrait à les soustraire du résultat comptable de l'association. Cette situation ne paraît pas acceptable tant du point de vue comptable que du point de vue fiscal, notamment lorsque les biens acquis à l'aide de ces subventions sont amortissables.

5-2 Le Service de la Législation Fiscale a accepté d'infléchir sa position initiale.

Les associations pourraient :

- posséder dès l'origine des fonds propres - grâce à la dotation initiale - et les accroître au fil du temps par :

- les apports avec droit de reprise
- l'inscription directe au bilan des biens donnés qui répondent par leur nature même à l'objet prévu dans les statuts de l'organisme
- l'accumulation des excédents dans un compte de réserves

VI - LES REPRESENTANTS DES ASSOCIATIONS AFFIRMENT LA PERTINENCE DES MODES DE COMPTABILISATION DES APPORTS AVEC OU SANS DROIT DE REPRISE D'UNE PART, DES LIBÉRALITÉS D'AUTRE PART, TELS QUE PRÉVUS PAR L'AVIS ÉMIS PAR LE CNC EN 1985.

Ils fondent leur demande sur les considérations suivantes :

6-1 La loi de 1901 autorise, dans certaines limites, les associations à détenir un patrimoine et permet la constitution de celui-ci, notamment sous forme d'apports (avec ou sans droit de reprise) pour toutes les associations et de libéralités pour certaines d'entre elles.

6-2 Selon la jurisprudence de la Cour de Cassation, les apports même sans droit de reprise sont en droit distincts des libéralités.

La distinction faite par la jurisprudence en "apports" et libéralités repose non pas sur l'existence ou non d'une possibilité de "reprise" mais sur l'existence, en cas d'apport, d'une contrepartie : l'apport, en droit des associations, est en ce sens un "acte onéreux" car assorti d'une contrepartie quand bien même celle-ci n'est pas pécuniaire.

6-3 Les principes généraux de la comptabilisation supposent que l'on enregistre les opérations suivant leur nature.

La position des ministères de l'Economie et des Finances et de la Justice s'appuie sur des règles comptables non établies, en introduisant par exemple des restrictions à l'amortissement des biens immobilisés ou encore en affirmant que le Plan Comptable Général prévoit l'inscription des apports sans droit de reprise au compte de résultat.

6-4 La modification proposée des modes de comptabilisation des fonds associatifs vise principalement un calcul du résultat permettant le plein recouvrement de l'impôt en cas de constat de lucrativité, mais ce faisant contraint l'ensemble des associations à ne pas enregistrer directement au bilan des ressources pourtant directement destinées au moyen ou long terme (et non au fonctionnement de l'exercice).

6-5 Les enjeux importants pour le Trésor Public invoqués par le ministère des Finances ne sont pas explicités quant au nombre des associations concernées ou quant aux masses financières en jeu.

Ils demandent que :

-les principes comptables permettent l'enregistrement de toutes les opérations que les associations peuvent légalement effectuer ;

-les opérations par lesquelles sont directement apportées des ressources durables destinées au projet à long terme (qui ne visent pas à financer le fonctionnement courant de l'exercice pas plus qu'ils ne sont générés par lui) soient inscrites directement au bilan, ce qui concerne certaines libéralités (en fonction de leur nature et de la volonté du donateur), les apports et les subventions d'investissement ;

-que soient pleinement reconnus des principes comptables comme celui de l'amortissement des biens immobilisés ;

-que la question du détournement de la structure associative à des fins lucratives ne soit pas traitée sous forme de norme comptable pour l'ensemble des associations mais, le cas échéant, par des mesures de retraitement du résultat imposable dans le cadre des opérations de vérification fiscale.

VII - CONCLUSIONS DU GROUPE DE TRAVAIL.

Le groupe, à l'exception des Ministères de la Justice et de l'Economie et des Finances et sous réserve des divergences mentionnées au paragraphe suivant, considère qu'aucun élément déterminant ne justifie une remise en cause des dispositions du Plan Comptable des Associations ayant fait l'objet d'un avis favorable du Conseil National de la Comptabilité en 1985 et qu'une telle remise en cause ne manquerait pas d'entraîner de sérieuses difficultés et des coûts non négligeables pour les associations qui se réfèrent à ces dispositions pour établir leur comptabilité.

Le groupe de travail souhaite qu'un arbitrage intervienne rapidement sur les divergences constatées en son sein sur le mode de comptabilisation des libéralités et des subventions d'investissement et au-delà sur les problèmes que pose la constitution de fonds propres par les associations.

Le groupe estime, par ailleurs, que les contributions volontaires pourraient être comptabilisées comme il est proposé par le Ministère de la Justice en annexe.



ANNEXE

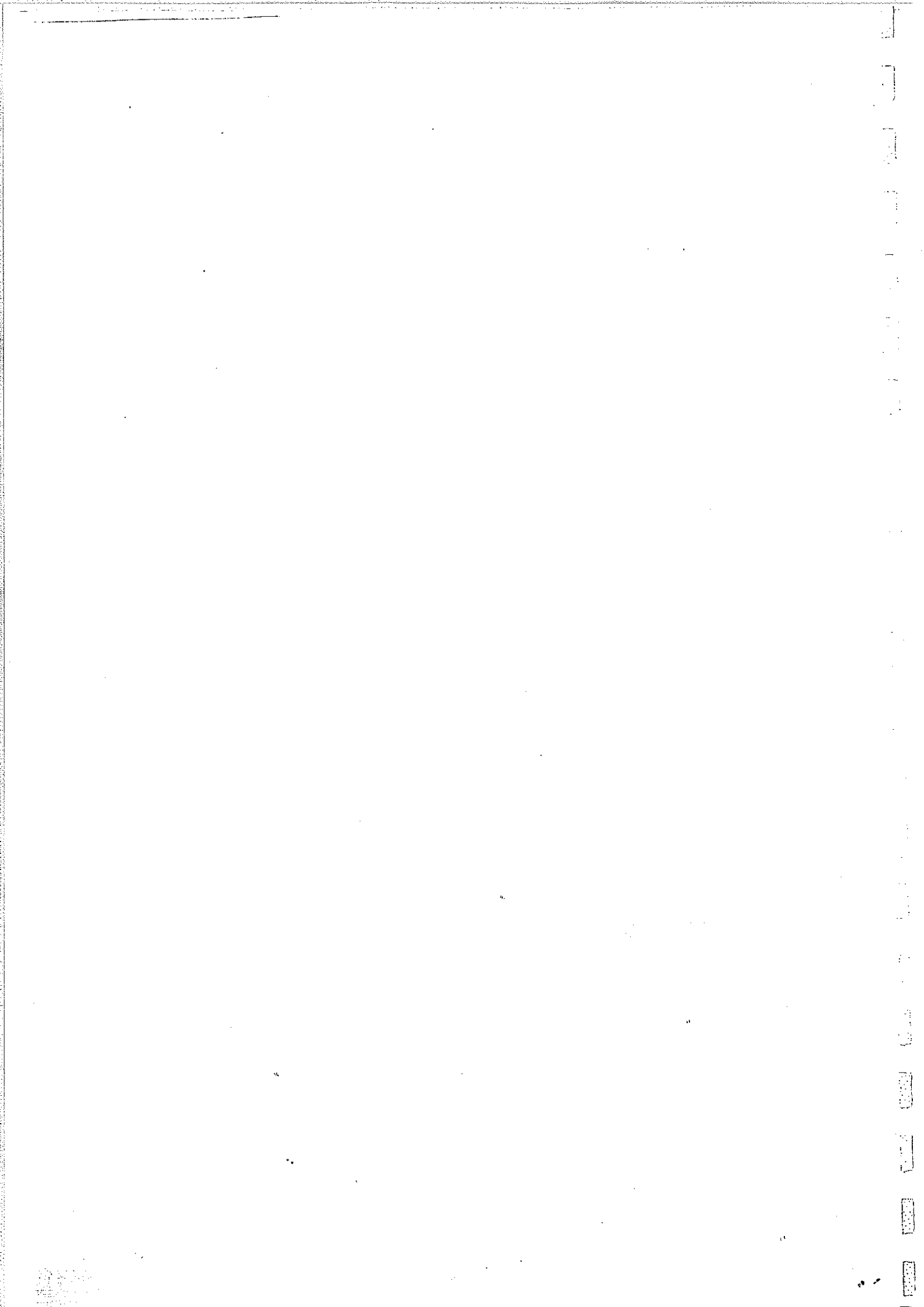


Conseil
National de la
Comptabilité

DOCUMENT N° 51

AVIS RELATIF
AU PLAN COMPTABLE
DES ASSOCIATIONS

SUPPLÉMENT AU N° 63 - 2^e TRIMESTRE 1985





AVIS RELATIF AU PLAN COMPTABLE DES ASSOCIATIONS

Sans doute, demande d'événements relatif au plan comptable des associations qui lui a été adressée le 8 octobre 1984 par le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre chargé de l'économie sociale.

Vu la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association et le décret du 16 août 1901 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de cette loi.

Le Conseil national de la comptabilité réuni en Collège le 17 juillet 1985.

Sur rapport du Secrétaire général, après examen par les IV^e et V^e Sections.

ESTIMANT que le Plan comptable général peut être appliqué aux associations sous réserve des adaptations rendues nécessaires par leurs spécificités.

APPROUVE en conséquence les adaptations suivantes

... la détermination et l'affectation du résultat comptable. La comptabilisation du "projet associatif" des comptes de capitaux et annexe II du présent avis.

Les comptes de capitaux et annexe IV du présent avis.

La nomenclature des comptes et annexe V du présent avis.

PRENANT EN CONSIDERATION l'intérêt qui s'attache à la valorisation des contributions volontaires effectuées à titre gratuit mais la complexité et les risques d'une telle valorisation les avantages que présentent financièrement des méthodes simples mais aussi les jugements que pose l'attribution de ces associations.

EXPLIQUE LE STATUT que les associations s'efforcent de donner à la valorisation des contributions volontaires effectuées à titre gratuit

ADMET, comme tenu des caractéristiques énoncées ci-dessus, que cette valorisation puisse figurer sur l'annexe I, dans le chapitre III du présent avis.

MAIS RECOMMANDE que soient retenues des méthodes aussi honnêtes que possible au moins au niveau des grandes catégories d'associations et applique sur ce point l'attention des autorités de tutelle. Si la valorisation est effectuée dans le compte de résultat, les modifications appropriées doivent être faites en annexe pour que les charges et produits correspondants aux contributions volontaires effectuées à titre gratuit soient clairement distingués des autres charges et produits (cf. annexe V du présent avis).

EMET, dans ces conditions, le présent avis

ANNEXE I

DETERMINATION - AFFECTATION DU RESULTAT COMPTABLE COMPTABILISATION DU "PROJET ASSOCIATIF"

I PRINCIPES GÉNÉRAUX RELATIFS À LA DETERMINATION ET À L'AFFECTATION DU RESULTAT COMPTABLE

1^{er} Règle Détermination du résultat comptable

Le résultat comptable est déterminé selon les règles du Plan comptable général sous réserve des adaptations essentiellement prévues dans le présent avis. Le compte de résultat récapitule les produits et les charges de l'exercice, sans qu'il soit tenu compte de leur date d'encaissement ou de paiement. Il ne doit pas inclure des « donations judiciaires » à des « fonds affectés », « fonds de réserve », « fonds de trésorerie », « fonds des investissements », ni le résultat des exercices précédents.

2^e Règle Affectation du résultat comptable

1. Détermination de « l'exercice disponible après affectation au projet associatif ».

L'association prend en considération, à ce niveau, les moyens nécessaires à la réalisation de son objet social. Elle doit alors définir son « projet » qui devra respecter des conditions précises énumérées ci-après. Si le résultat comptable est positif, la comptabilisation des sommes affectées au « projet » est alors possible. Le solde après affectation au projet associatif est appelé « exercice disponible après affectation au projet associatif ».

Le compte 19 est destiné à enregistrer les ressources en provenance du résultat de l'exercice affectées au financement du « projet associatif ». Il est subdivisé pour décrire le détail de cette affectation.

L'annexe décrit le « projet associatif » et énonce les moyens de financement nécessaires à sa réalisation (résultats enjuvés). En outre elle doit indiquer cette méthode de comptabilisation du « projet associatif ».

Définition du « projet associatif » : affectation programmée de ressources par les organes délégués de l'association pour l'accomplissement d'objectifs statutairement justifiés.

Conditions relatives au « projet associatif » :

- être conforme à la réalisation de l'objet de l'association,
- être clairement identifié, les coûts imputables au projet devant être nettement individualisés ;
- comprendre des dépenses importantes qui ne présentent pas un caractère annuel et qui ne peuvent être assurées à des charges courantes de l'association,
- être l'objet d'une programmation établie sur la base d'un calendrier de dépenses nettement définies, qui peuvent se répartir en deux grandes catégories :

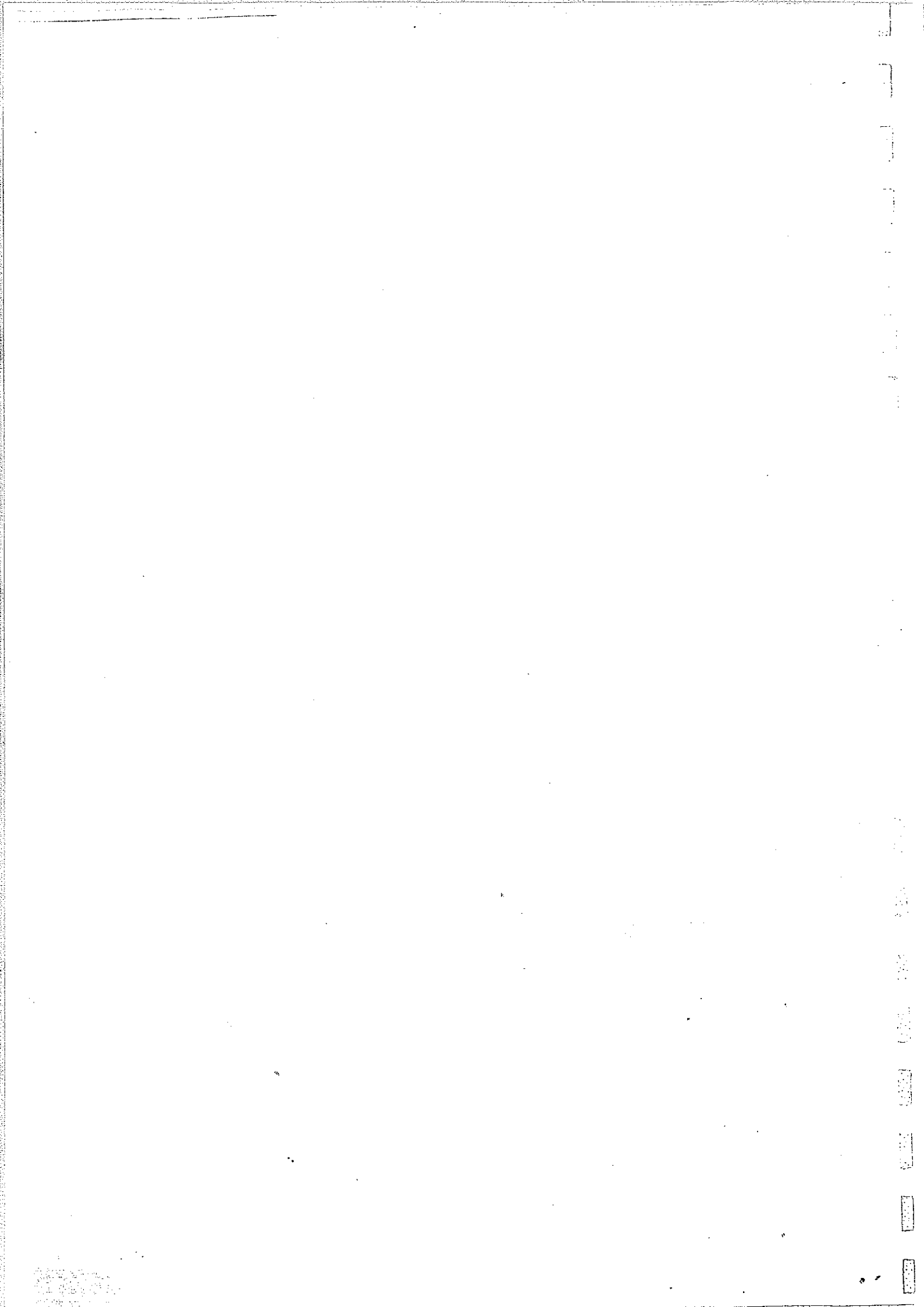
- charges d'investissement,
- charges d'exploitation liées à la réalisation du « projet associatif ».

Celles-ci sont le plus souvent, comptabilisées dans le compte de résultat conformément au Plan comptable général.

Le coût du « projet » doit être distinctement établi pour être éventuellement réparti dans le temps.

2. Affectation de « l'exercice disponible après affectation au projet associatif ».

Le report à nouveau permettrait d'établir la solidarité entre le futur et le passé, cet exercice disponible après affectation au « projet associatif » ne peut être considéré comme une charge ou un produit de l'exercice suivant.



II SCHEMA DE COMPTABILISATION

EXERCICE N

1^{re} étape Détermination du résultat selon les règles du Plan comptable général

2^e étape Affectation du résultat comptable de l'exercice N

1 Comptabilisation du « projet associatif » si le résultat dégrègé lors de la 1^{re} étape est positif (les réserves obligatoires étant constituées auparavant) :

Débit 12 Résultat
à Crédit 191 Affectation au « projet associatif » (ou 192 & 193)
198 Excédent disponible après affectation au « projet associatif »

2 Affectation de « l'excédent disponible après affectation au projet associatif » :

Débit 198 Excédent disponible après affectation au projet associatif
à Crédit 11 Report à nouveau
Débit 11 Report à nouveau
à Crédit 106 Réserves

EXERCICE (N + 1)

1^{re} étape Le résultat est déterminé selon le Plan comptable général

2^e étape Si le « projet associatif » est révisé ou si l'association abandonne son « projet », les sommes affectées au « projet associatif » doivent être reversées (le compte 199 est alors utilisé) :

Débit 199 Reprise des fonds affectés au « projet associatif »
à Crédit 11 Report à nouveau

3^e étape Affectation du résultat de l'exercice (N + 1)

• Résultat négatif de l'exercice (N + 1)

Débit 11 Report à nouveau
à Crédit 12 Résultat

• Résultat positif de l'exercice (N + 1)

Débit 12 Résultat
à Crédit 11 Report à nouveau

ou
106 Réserves.

191 Affectation au « projet associatif » (ou 192 & 193)

ANNEXE II

COMPTES DE CAPITAUX

I LISTE DES COMPTES

- 10 Fonds associatif et réserves.
- 102 Fonds associatif sans droit de reprise
- 1021 Valeur du patrimoine intégré
- 1022 Fonds statutaire en application de l'article 11 de la loi 1901.
- 1023 Subventions d'investissement non renouvelables
- 1026 Libéralités ayant le caractère d'apport
- 103 Fonds associatif avec droit de reprise.
- 1031 Valeur des biens affectés repris à la fin du contrat d'apport
- 1032 Valeur des biens affectés repris à la dissolution de l'association.
- 1033 Valeur des biens non affectés repris à la fin du contrat d'apport
- 1034 Valeur des biens non affectés à la dissolution de l'association
- 1035 Libéralités n'ayant pas fait l'objet d'une autorisation de l'administration (1).
- 1036 Libéralités ayant le caractère d'apport assorties d'une obligation ou d'une condition
- 105 Ecart de réévaluation
- 106 Réserves
- 1062 Réserves indisponibles
- 1063 Réserves statutaires (notamment les réserves prévues dans les statuts des associations reconnues d'utilité publique) ou contractuelles
- 1064 Réserves réglementées
- 1068 Autres réserves

II FONCTIONNEMENT DES COMPTES

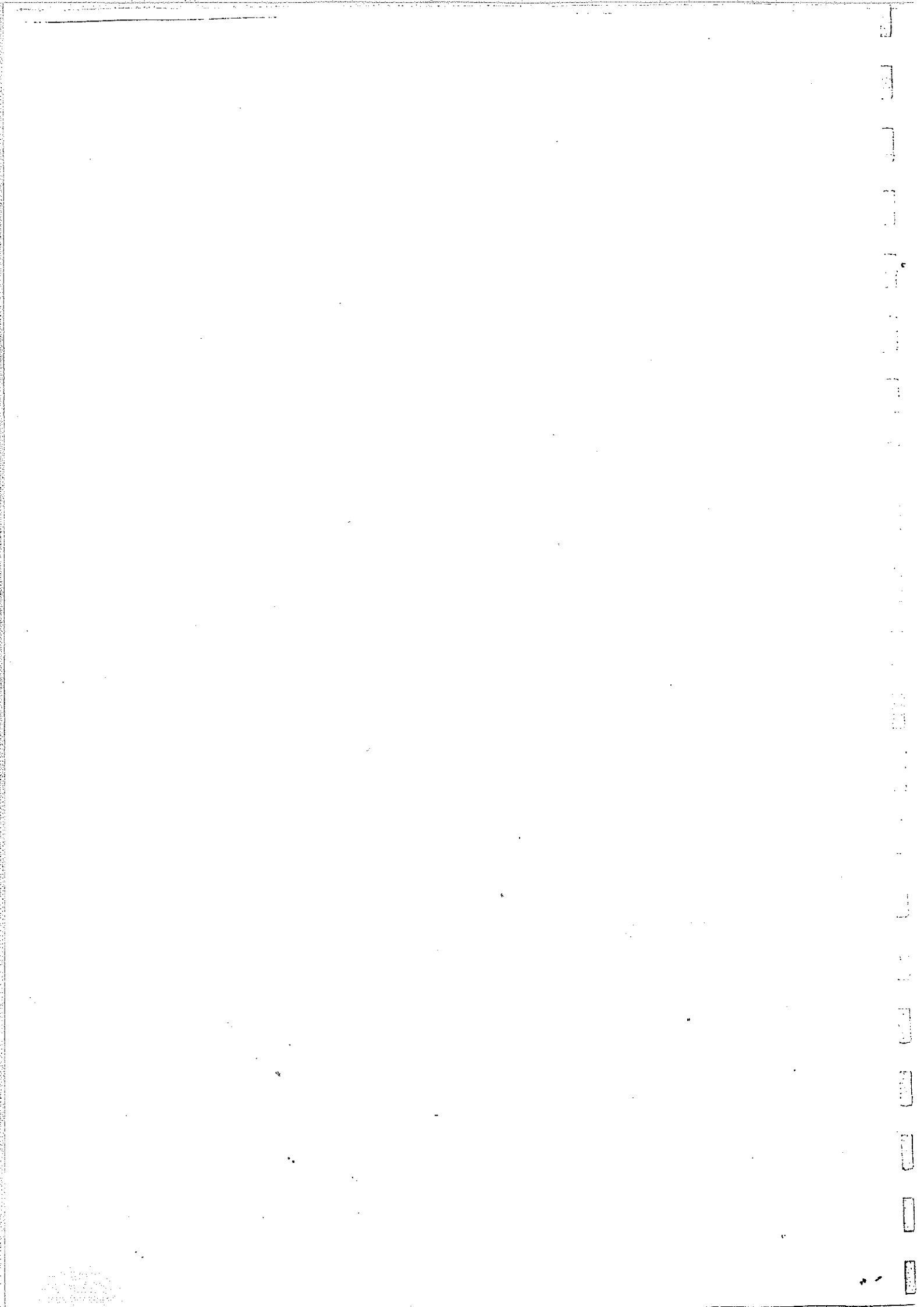
Le compte 102 « fonds associatif sans droit de reprise » est constitué de fonds qui ne peuvent pas être repris par les associés (2). En effet, lors de la dissolution de l'association, il est interdit aux membres de recevoir une part quelconque des biens de l'association, en dehors de la reprise des apports

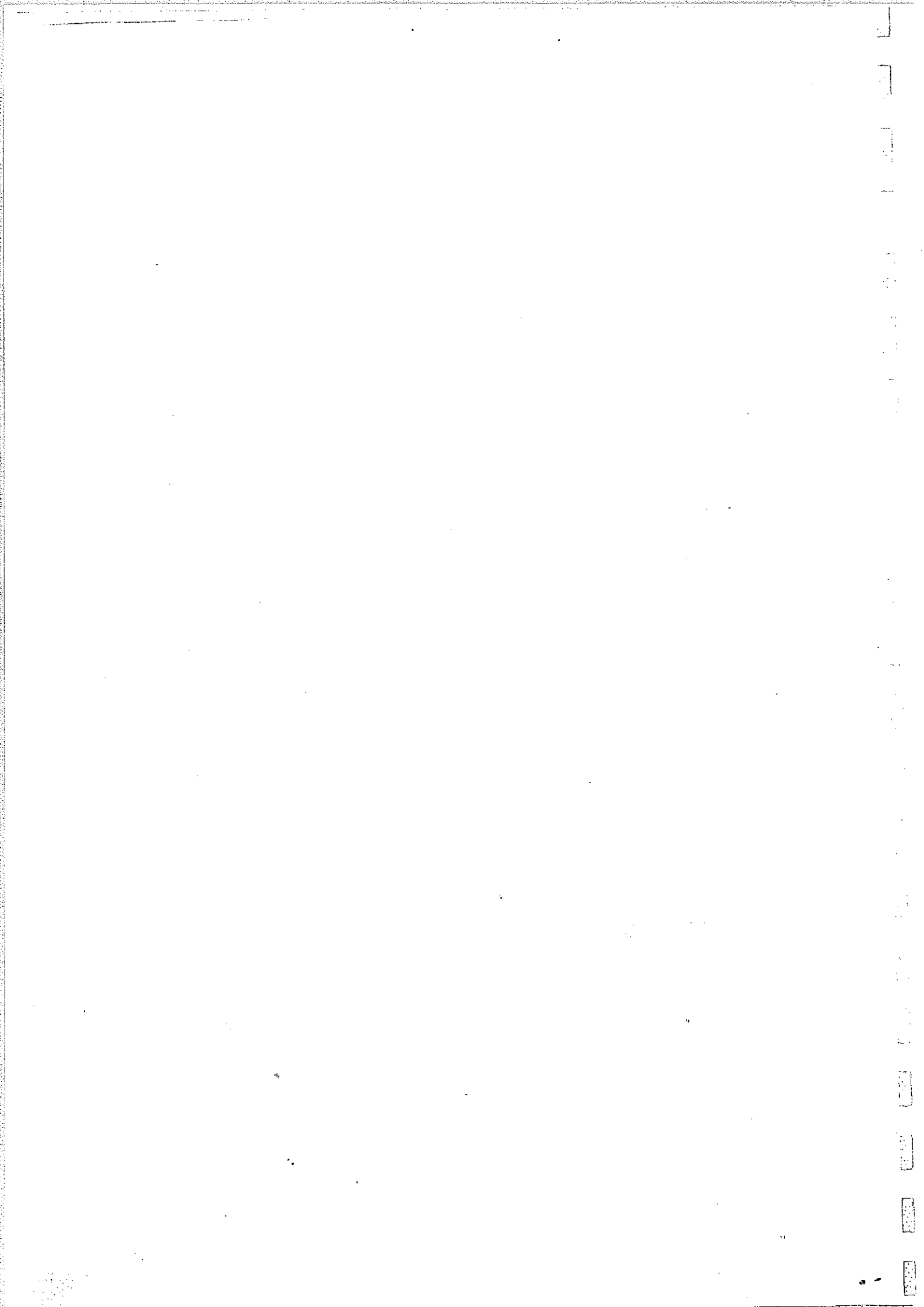
Le compte 103 « Fonds associatif avec droit de reprise » est constitué des apports des associés repris éventuellement dans l'état ou ils se trouvent soit à la fin du contrat d'apport, soit à la dissolution de l'association

Le compte 1021 « Valeur du patrimoine intégré » est utilisé pour l'établissement d'un bilan de départ lors du passage d'une comptabilité de trésorerie à une comptabilité d'engagement avec intégration du patrimoine, mais dans le seul cas où le montant des subventions d'investissement non renouvelables éventuellement reçues ne peut être retourné avec certitude

(1) Article 8 de la loi du 4 février 1901 sur la tutelle administrative en matière de dons et legs « Tous les établissements peuvent sans autorisation préalable accepter provisoirement ou à titre conservatoire les dons et legs qui leur sont faits »

(2) Article 15 du décret du 18 août 1901 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association « Lorsque l'assemblée générale est appelée à se prononcer sur la dissolution des biens, quel que soit le mode de dissolution, elle ne peut, conformément aux dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1901, attribuer aux associés en dehors de la reprise des apports, une part quelconque des biens de l'association »





ANNEXE IV

NOMENCLATURE DE COMPTES

(Création ou modification de comptes par rapport à la nomenclature du Plan comptable général)

- Ouverture du compte 1516 « Provisions pour risques (emploi) » à condition que cette provision soit destinée à couvrir des risques que des événements survenus ou en cours rendent probables, nettement prévisibles, et à leur objet dans dont la réalisation est certaine
- Modification exceptionnelle du compte 1582 « Provisions pour charges sociales et fiscales sur comptes payés » sans au cas où il y aurait incertitude quant à la réalisation même de la charge
- Compte 181 intitulé « Appoints permanents entre siège social et établissements » (compte solide à la fin de l'exercice)
- Compte 185 intitulé « Bonus et prestations de service et primes entre établissements et le siège social » (compte solide à la fin de l'exercice)
- Ouverture des comptes 4117 « Charges sociales sur comptes à payer » et 4482 « Charges sociales sur comptes à payer »
- Compte 41 et ses subdivisions intitulés « Charges »
- Compte 45 intitulé « Confédération, Fédération, Union, Associations adhérents »
- Compte 695 intitulé « Imposés sur les sociétés » qui englobe « Impôt sur les sociétés des personnes morales non lucratives »
- Ouverture du compte 657 pour enregistrer les subdivisions versées par l'assuré initial. Ces charges doivent figurer dans un poste spécifique du compte de résultat
- Ouverture du compte 756 pour enregistrer les cotisations (les produits doivent figurer dans un poste spécifique du compte de résultat)

ANNEXE V

CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES EFFECTUÉES A TITRE GRATUIT

I VALORISATION

Il est très souhaitable que les contributions volontaires effectuées à titre gratuit soient valorisées, cette valorisation s'impose tout naturellement lorsqu'il s'agit de contributions ayant une incidence sur le patrimoine de l'association. En tout état de cause, la méthode de valorisation doit être indiquée dans l'annexe. Il est possible de valoriser les apports en travail aux tarifs du personnel de remplacement et, les apports en biens ou autres services au prix du marché.

II COMPTABILISATION

Les comptes annuels ne peuvent faire état de contributions volontaires effectuées à titre gratuit que dans la mesure où celles-ci sont retracées dans un journal des opérations bénévoles et appuyées de pièces justificatives permettant notamment de mentionner l'apport, les modalités d'évaluation, la valeur initiale et la valeur finale des prestations.

Les possibilités sont offertes :

Option A :

Les contributions volontaires effectuées à titre gratuit figurent dans l'annexe

Option B :

Les contributions volontaires effectuées à titre gratuit figurent dans le compte de résultat ainsi qu'inscrivent en charges. Tous les comptes de la classe 6 peuvent être utilisés selon la nature de la charge.

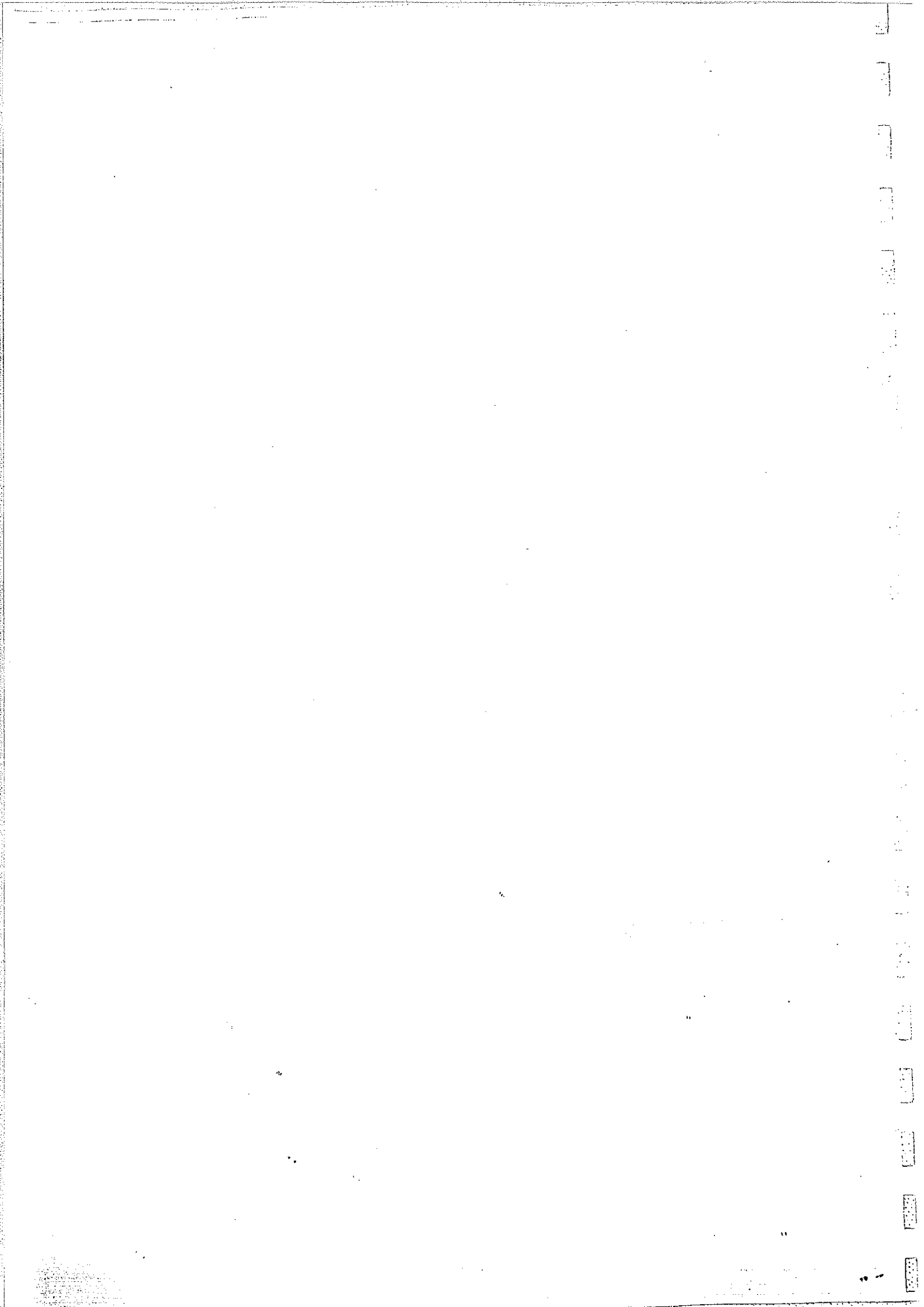
inscrivent en produits

soit aux comptes 7585 à 7588 (subdivisions du compte 758 « Produits de gestion courante ») si s'agit de contributions volontaires consistant à financer l'activité courante, soit au compte 7713 « Titularités reçues » si celles-ci se rapportent au fonctionnement par rapport de l'association.

L'annexe devra expliquer cette méthode de comptabilisation et donner des informations suffisantes de façon à permettre de voir dans le compte de résultat les opérations qui relèvent des contributions volontaires effectuées à titre gratuit.

Remarque : Les remboursements de frais dont un tiers fait don à l'association doivent être enregistrés ainsi :

- 1 Enregistrement de la charge
 - Débit Compte de la classe 8
 - à Crédit Compte de la classe 4
- 2 Abandon de créance du tiers
 - Débit Compte de la classe 4
 - à Crédit Compte de la classe 7



Fiche n°3

Information financière des tiers et publicité des comptes des associations

1 - Constat

Certaines associations sont déjà soumises à des obligations en matière d'information financière.

L'inventaire incomplet fait apparaître les dispositions ci-après :

- . Les associations subventionnées à plus de 50 % ou pour un montant supérieur à 500000 F : leurs comptes doivent être annexés aux documents budgétaires à rendre publics (loi du 6 février 1992, codifiée à l'article L. 212-4 du code des communes)
- . Les associations bénéficiant d'une garantie d'emprunt d'une commune de plus de 3 500 habitants, des départements et des régions : leurs comptes doivent être annexés aux documents budgétaires à rendre publics (loi du 6 février 1992, codifiée à l'article L. 212-4 du code des communes)
- . Les associations reconnues d'utilité publique et les associations de bienfaisance autorisées à recevoir des dons et legs doivent insérer dans leurs statuts une clause par laquelle elles s'obligent à communiquer leur rapport annuel et leurs comptes au préfet du département (cf art 4 du décret du 13 juin 1966 modifié)
- . Les associations (et autres organismes) faisant appel à la générosité du public au plan national sont tenues de mettre à la disposition de leurs adhérents et donateurs qui en font la demande leur compte d'emploi des ressources (L n° 91-772 du 7/08/91, article 4)
- . Les associations émettant des valeurs mobilières sont tenues de s'inscrire au registre du commerce et des sociétés et de déposer chaque année leurs comptes annuels accompagnés du rapport de gestion et du rapport du commissaire aux comptes au greffe du tribunal de commerce (L. du 11/07/1985 et D. 86.73 du 13/01/86)

2 - Propositions

Un consensus s'est dégagé pour :

- . Accroître la transparence par un meilleur accès à l'information financière et légale des associations
- . Souligner l'importance de respecter le caractère privé du contrat associatif et par voie de conséquence d'exclure l'hypothèse d'une obligation de dépôt pour toutes les associations qui peut avoir une incidence sur la liberté d'associations
- . Disposer de l'ensemble des informations dans un lieu unique
- . Normaliser les informations à déposer
- . Avoir une approche expérimentale et progressive du champ d'application
- . Harmoniser les obligations en veillant à l'alignement des nouvelles obligations de dépôt avec les autres obligations ou seuils

2-1 Créer l'obligation de dépôt des comptes dans les Préfectures pour les associations avant une activité économique significative

Les associations concernées par le dépôt

Immédiatement : il est proposé de limiter l'obligation de dépôt des comptes aux associations ayant une activité économique significative en référence au décret n° 85-285 du 1^{er} mars 1985, pris en application de la loi n° 84-148 du 1^{er} mars 1984, qui impose déjà des obligations comptables aux associations atteignant 2 des 3 seuils suivants :

- . 50 salariés
- . 20 000 000 F de total des ressources
- . 10 000 000 F de total de bilan.

Ultérieurement, un bilan de cette disposition devra être établi pour analyser la réalité des pratiques et les difficultés rencontrées pour sa mise en œuvre par les associations et par l'administration. Sur cette base d'expérience, un élargissement de cette obligation pourra être envisagé, en recherchant un champ d'application harmonieux avec d'autres obligations faites aux associations résultant du droit actuel.

L'objet du dépôt des comptes : l'information des tiers

L'objectif du dépôt est de faciliter l'accès à l'information financière sur les associations, par les tiers. Il n'implique aucun jugement sur la situation financière de l'association, ni sur la qualité de présentation des comptes.

Les informations déposées doivent pouvoir être consultées sur place.

Le lieu du dépôt : les préfectures et les sous-préfectures

Déjà en charge de recueillir les informations concernant la publicité légale des associations (statuts, liste des dirigeants, siège social....), les préfectures et sous-préfectures pourraient recueillir les informations financières. Seuls en Alsace et Moselle, le TGI recueillera ces informations.

Cette recommandation est faite par défaut. Les tribunaux civils ne sont pas en mesure de traiter l'ensemble du dépôt légal des associations.

La mise à disposition réelle au public de ces informations nécessite le renforcement du service rendu par les bureaux des associations des préfectures, par une adéquation des moyens nécessaires au traitement de cette matière et une amélioration de l'accueil au guichet.

La forme du dépôt

Chaque année, dans le mois qui suit la tenue de son assemblée générale, l'association adresse à la Préfecture ou à la sous-préfecture de son siège social :

- . Le bilan de l'exercice
- . Le compte de résultat de l'exercice
- . L'annexe
- . Le rapport du commissaire aux comptes
- . L'extrait du procès verbal d'approbation de ces pièces contenant les résolutions soumises à l'assemblée générale

L'administration accuse réception de ces pièces.

Les membres du groupe demandent qu'une étude juridique soit réalisée sur la communicabilité des documents ainsi déposés.

Sanction

En raison du caractère expérimental de ces nouvelles dispositions, il n'est pas envisagé en l'état de prévoir de sanctions au défaut de dépôt.

2-2 Encourager la mise à disposition des comptes par l'association elle-même

Un nombre croissant d'associations a pris l'initiative de mettre à disposition leurs comptes, voire pour certaines de les publier. La diversité des associations ne permet pas de proposer une obligation de portée générale.

Les associations oeuvrant dans la sphère publique et ayant une activité économique significative sont toutefois encouragées à mettre ces informations financières à disposition des membres adhérents, des salariés, des donateurs au siège social de l'association.

La décision d'une éventuelle mise à disposition des informations financières par l'association, sa forme, son contenu, les catégories de tiers auxquels elle destine ces informations, doit être laissée à l'appréciation de l'association.

2-3 Etudier l'accès aux informations financières par voie télématique

Le Ministère de l'Intérieur pourrait proposer l'accès aux informations relevant de la publicité légale des associations et aux informations financières pour les associations oeuvrant dans la sphère publique et répondant aux obligations précédentes.

Un tel fichier pourrait faciliter l'accès à l'information, mais ne pas la contenir entièrement, notamment en excluant les informations à caractère personnel sur les dirigeants, et les textes des statuts. Il contiendrait (dans les limites de l'avis de la CNIL du 16 juin 1987 et l'arrêté du Ministère de l'Intérieur du 22 septembre 1987) la dénomination, la date de déclaration, le siège social, l'objet social, un résumé des activités, un résumé des informations financières, les indications précises pour obtenir ces informations complètes auprès de l'association, dans le cadre de ses obligations.

ASSOCIATIONS FAISANT APPEL A LA GENEROSITE DU PUBLIC

Une affaire récente a créé un traumatisme dans l'opinion publique et jeté la suspicion sur l'ensemble des associations. Comme le rappelait le Premier Ministre, en annonçant la mise en place du groupe mixte "transparence des associations", le 15 Janvier 1996, "les excès et les abus peuvent exister, même s'ils sont en l'espèce, le fait d'une infime minorité ... "D'ailleurs, c'est bien parce que cette loi existe [du 7 Août 1991] que les problèmes qui peuvent exister en la matière sont aujourd'hui révélés."

Depuis, cette loi a été complétée par d'autres dispositions qui donnent à la puissance publique de nouveaux moyens de contrôle.

1 - Constat

Les membres du groupe mixte ont fait les constats suivants :

1.1. que la nature contractuelle de l'association place celle-ci en premier lieu sous le contrôle de ses membres et de ses instances statutaires,

1.2. que les relations entre les associations et leurs donateurs sont également de nature contractuelle,

1.3. que les dons faits par des personnes privées restent des produits privés,

1.4. que la loi N° 91-772 du 7/8/91 complétée par l' art. 10 de la loi N° 96-559 du 24/6/96 et le décret N° 92-1011 du 17/9/92 du 24/6/96, a institué un contrôle juridictionnel par la Cour des comptes, dotée de pouvoirs importants d'investigation, visant à vérifier que l'association remplit bien ses obligations contractuelles vis-à-vis des donateurs (conformité du compte d'emploi avec l'objectif affiché),

1.5. que la loi N° 96-452 du 28/5/96 dite DMOSSS (art. 42 et 43) a donné à l' IGAS des pouvoirs identiques à ceux de la Cour des comptes, bien que cette haute administration n'offre pas les mêmes garanties aux associations qu'une juridiction,

1.6. que les pouvoirs de contrôle reconnus tant à la Cour des comptes qu'à l'IGAS, portent sur la conformité de l'utilisation des fonds recueillis avec les intentions affichées dans l'appel à la générosité et non sur l'évaluation des activités de l'association,

1.7. que les associations faisant appel à la générosité du public sont d'abord des associations et ne constituent pas une catégorie juridique autonome.

1.8. qu'elles sont en ce sens soumises à d'autres contrôles publics (elles sont pour la plupart reconnues d'utilité publique ou de bienfaisance, et/ou subventionnées) et astreintes à l'ensemble des autres obligations comptables auxquelles sont soumises les associations.

1.9. que les appels à la générosité du public et les actions des organisations qui les conduisent sont susceptibles d'être censurés par les tribunaux pénaux notamment des chefs d'escroquerie, d'abus de confiance, de publicité mensongère... comme cela s'est déjà produit.

1.10. que les organisations faisant appel à la générosité du public au plan national, sont en nombre limité (moins de 100),

1.11. qu'une part significative de celles-ci (en nombre et plus encore en montant des collectes) est regroupée (ou le sera prochainement) au sein du Comité de la charte.

1.12. que le Comité de la charte, quelles qu'en soient les limites, a une influence extrêmement positive qui s'étend au-delà de ses membres.

2 - Considérations

Les membres du groupe ont considéré :

2.1. que dorénavant, les pouvoirs publics disposent d'une large palette d'interventions possibles et qu'il leur appartient de les mettre en oeuvre y compris en déclenchant au besoin une instance pénale, en application des dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale,

2.2. qu'en conséquence, il n'y a pas lieu de compléter de manière substantielle le dispositif de contrôle ou de l'élargir à d'autres organismes,

2.3. que le Comité de la charte est fondé sur le volontariat et conçu pour améliorer la déontologie et les pratiques des organisations à caractère social et humanitaire faisant appel à la générosité du public et que son dispositif n'est pas généralisable en tant que tel, à l'ensemble du secteur associatif mais peut inspirer d'autres associations,

2.4. que le compte d'emploi des ressources doit être traité comme un document relatif à l'exécution du contrat avec le donateur et peut donner lieu à vérification de la part de la puissance publique. Ses modes d'établissement et de diffusion doivent être conçus en conséquence.

3 - Propositions

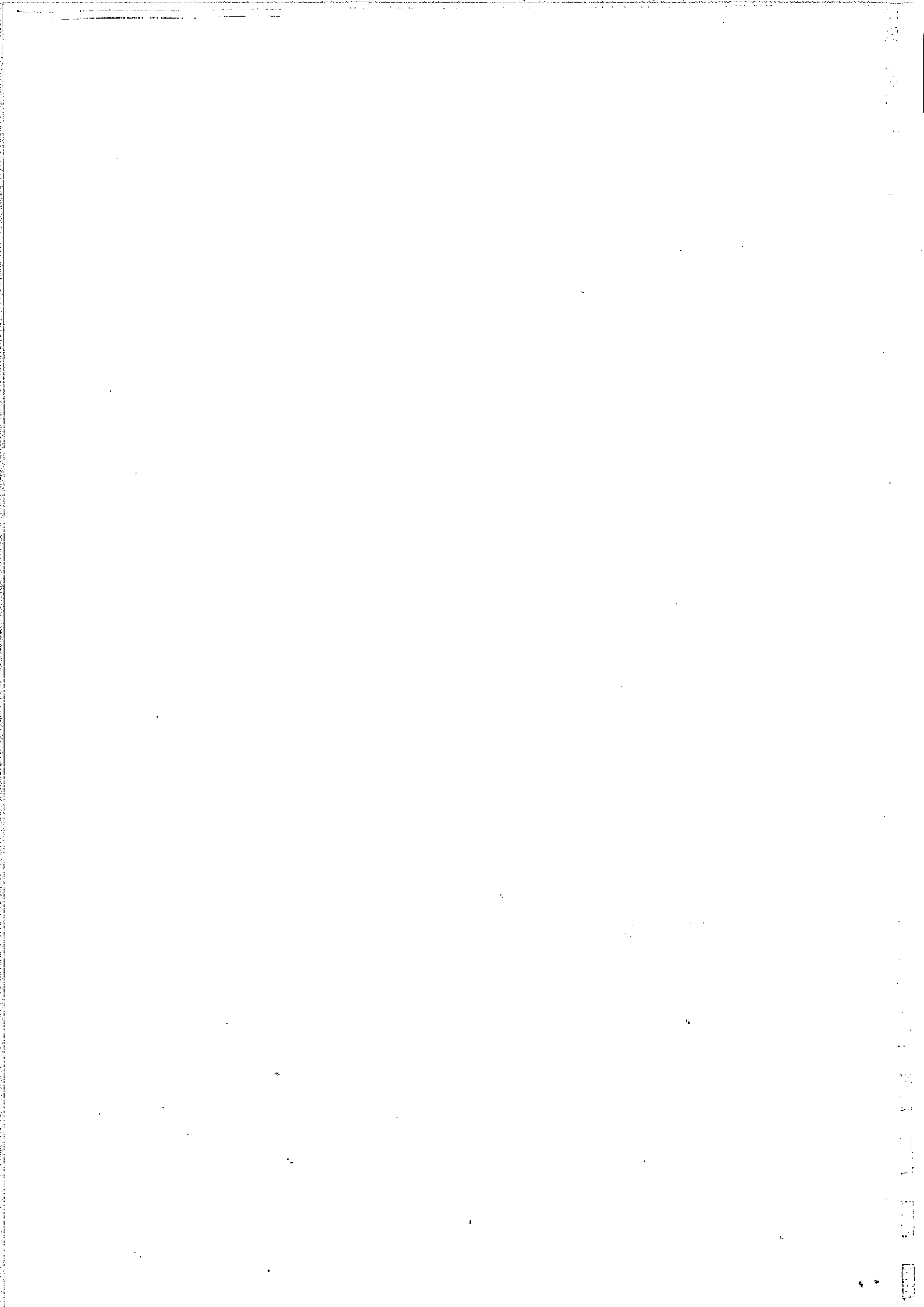
Les membres du groupe proposent :

3.1. que les pouvoirs publics encouragent les associations à rendre compte à leurs donateurs : qu'à cet égard, les bulletins d'information périodique destinés à leurs donateurs continuent à bénéficier des tarifs postaux liés à l'inscription à la Commission paritaire et, qu'en dérogation à la doctrine de cet organisme, il puisse être envisagé qu'au moins un numéro par an (celui comportant le compte d'emploi des ressources) ait la faculté de dépasser les plafonds de "publicité faite à soi-même",

3.2. que les pouvoirs publics encouragent les dispositifs inter-associatifs comme le Comité de la charte et les différents réseaux fédéraux s'engageant dans une démarche de transparence,

3.3 . qu'il soit tenu le plus grand compte des répercutions que peuvent avoir la publication des rapports de la Cour des comptes ou de l'IGAS.





Fiche n° 5

CLARIFICATION DES DISPOSITIONS DE LA LOI N° 93-122 DU 29 JANVIER 1993 RELATIVE A LA PREVENTION DE LA CORRUPTION ET A LA TRANSPARENCE DE LA VIE ECONOMIQUE ET DES PROCEDURES PUBLIQUES

DISPOSITIONS RELATIVES A L'ARTICLE 38

1. Constat

La loi du 29 janvier 1993, dite loi "Sapin" impose aux personnes morales de droit public, qui consentent des délégations du service public la mise en oeuvre d'une procédure de publicité sous peine des sanctions pénales prévues à l'article 432-14 du code pénal (délit de favoritisme).

Les associations qui jusqu'à présent développaient des activités d'animation sociale et culturelle, de loisirs ou de tourisme, ont relevé un certain nombre de dérives dans l'application de la loi.

En effet, elles ont constaté que dans certains cas, ces activités dont la réalisation figure dans leur objet social, et qu'elles géraient jusqu'à présent dans le cadre de conventions passées avec les organismes publics (collectivités territoriales, Etat...) deviennent un service public délégué, et sont donc soumises à la procédure de publicité préalable

Ainsi, des appels d'offres ont-ils été lancés pour la gestion de centres sociaux et socio-culturels, de centres de loisirs sans hébergement, de centres d'accueil de jeunes, de centres de prévention spécialisée ...

La question centrale est donc de savoir quelle définition donne-t-on à la notion de service public non précisée par la loi et dans quelles conditions il peut être délégué. Ceci d'autant qu'il apparaît que dans les cas cités, qualifier de service public ces activités associatives semble plus dicté par l'opportunité que par le respect des textes.

Ainsi, un maire désireux d'éliminer une association du paysage municipal, recourt à cette technique d'autant plus facilement que les critères de choix restent subjectifs.

Ainsi encore, le premier magistrat d'une ville, croulant sous les recours visant ses projets d'équipements culturels, utilise la technique de l'appel d'offre, pour ensuite une fois l'association retenue, signer avec celle-ci un contrat précisant que l'équipement n'est accessible qu'aux adhérents de ladite association.

Ce qui précède montre à l'évidence l'urgence d'une clarification, d'autant que certaines chambres régionales des comptes questionnent également les collectivités publiques sur cette question et les élus craignent, dans le doute ambiant, d'être sanctionnés, y compris au plan pénal.

Les procédures actuelles de mises en concurrence apparaissent plus comme des moyens de se prémunir contre les risques juridiques qu'un outil de plus grande transparence.

La lecture des travaux parlementaires montre à l'évidence que le législateur avait pour préoccupation essentielle les délégations de service public concernant des services à caractère industriel et commercial. La loi elle-même ne fait référence qu'à la notion "d'entreprise", terme aussi générique qu'imprécis, qui vise généralement en priorité les structures à caractère marchand.

2. Proposition

Concernant les dispositions relatives à la procédure de publicité préalable (Art. 38), le groupe souhaiterait voir clarifier les circonstances et les modalités d'application de la loi aux activités des associations et notamment voir préciser, sous réserve de l'interprétation souveraine des tribunaux, la notion de service public et celle de contrat de délégation de service public.

Le groupe propose qu'un groupe de travail soit installé rapidement avec les partenaires concernés, Etat, collectivités locales, associations, afin de traiter la question posée.

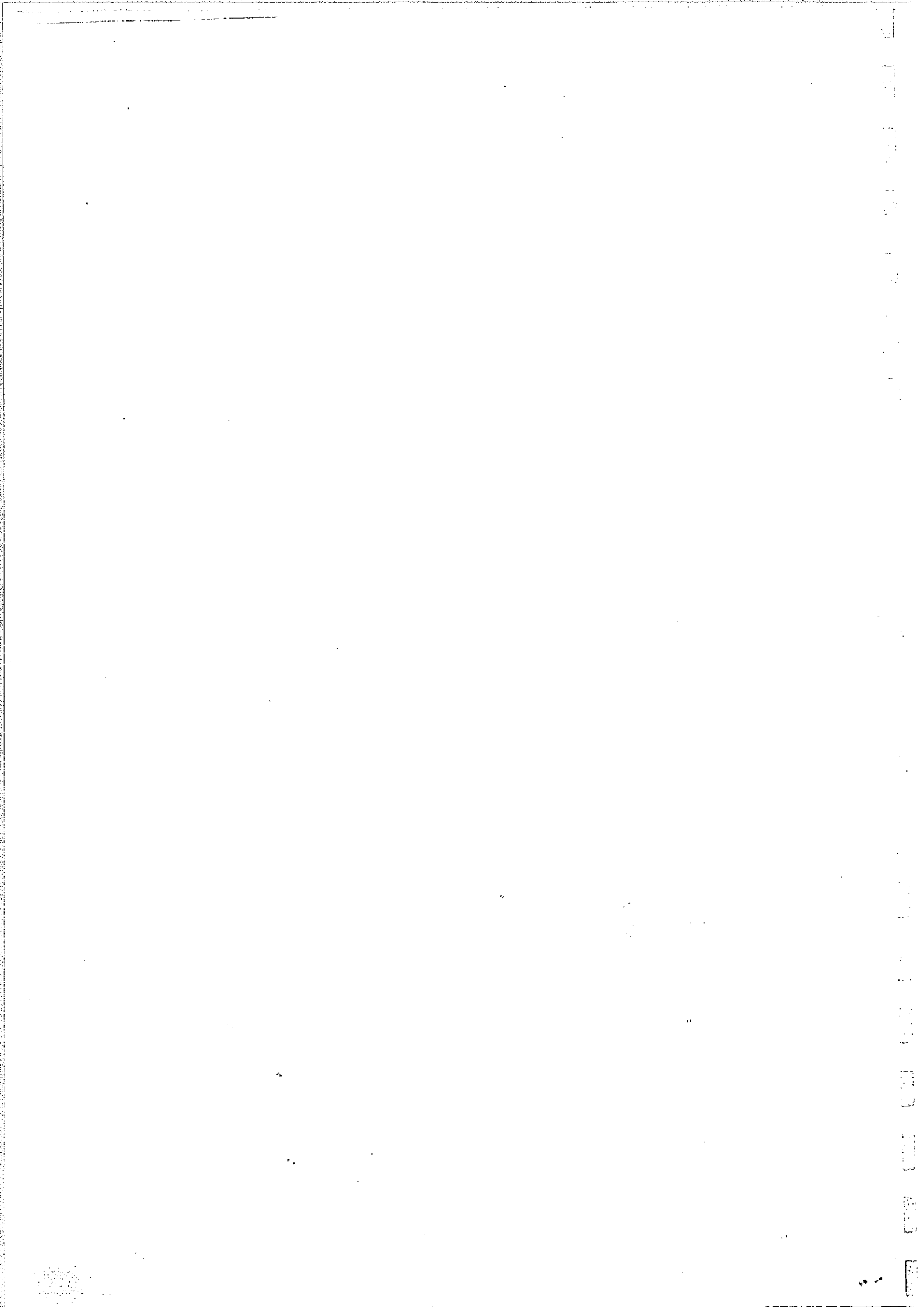
DISPOSITIONS RELATIVES A L'ARTICLE 81

Dans le prolongement de la réflexion et des propositions du groupe mixte sur « le financement des associations », en 1995, le groupe de travail a évoqué la nécessité de préciser la portée de cet article en clarifiant la notion de subvention.

L'analyse suivante permettrait de clarifier les conditions d'application de l'article 81.

La notion de subvention est une notion aux contours mal définis. La législation n'en donne en effet que des définitions partielles et la jurisprudence ne comporte guère plus de précision. L'indétermination de la notion de subvention tient essentiellement que les pratiques financières en ce domaine sont très diverses.

1. L'acception la plus fréquemment retenue dans les documents et instructions diffusés par le Ministère du Budget est la suivante :



"Aide financière versée par une collectivité publique pour des activités dont elle n'a pris ni l'initiative ni la responsabilité et qui ne constitue pas le prix d'une acquisition directe par cette collectivité de biens ou de services.

Elle est accordée soit pour favoriser l'exécution d'un service d'intérêt public, soit à titre de secours ou de soutien, si elle a un caractère de libéralité, et n'implique aucun remboursement ultérieur de la part du bénéficiaire ».

Une subvention, acte unilatéral, peut être octroyée sur la base de textes législatifs ou réglementaires, ou bien en vertu de décisions propres de l'ordonnateur. Elle est en général une aide financière prélevée sur un budget public.

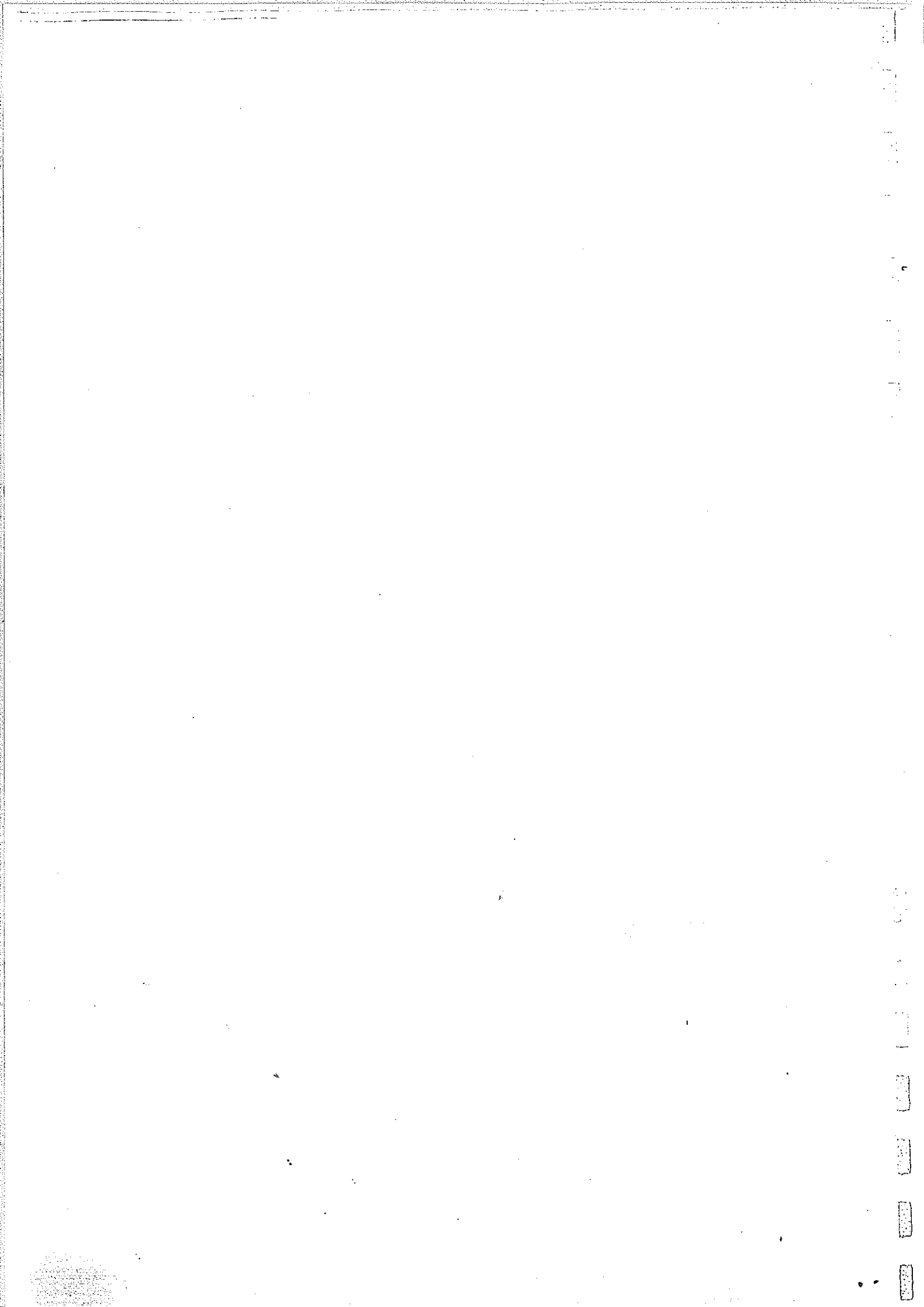
Elle suppose donc un décaissement, ce qui la distingue d'autres formes d'aides, notamment les avantages fiscaux.

Des définitions plus larges sont également utilisées : les subventions étant des "versements gratuits faits par un organisme public à un autre organisme public ou privé ou à un particulier, à charge pour le bénéficiaire de faire un emploi plus ou moins précisément déterminé des fonds versés". Elle exprime une interdépendance d'intérêts entre l'organisme qui la verse et celui qui la reçoit.

Ou bien "une des formes d'aides accordées par les personnes publiques à d'autres personnes, privées ou publiques. Dépenses publiques, inscrites à un budget et donnant lieu à un versement de fonds, elles ont un caractère discrétionnaire et sont affectées à un objet précis".

2. Trois critères au moins permettraient de distinguer les subventions des autres formes d'aides publiques accordées aux personnes privées : leur nature financière d'une part, leur caractère essentiellement discrétionnaire pour certaines d'entre elles d'autre part, leur réalité économique enfin.

Le premier critère permet d'exclure de la catégorie des subventions toutes les aides qui ne se résolvent pas en un versement de fonds aux bénéficiaires, comme par exemple, les avantages fiscaux ou les taxes parafiscales. En revanche, un concours prenant la forme d'une contribution en nature peut être assimilé à une subvention.



Le second critère (caractère essentiellement discrétionnaire) s'avère, en pratique, largement inopérant. Il conduirait à dénier la qualification de subventions aux aides dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir. En d'autres termes, on ne pourrait parler de subventions à propos des aides qui constituent de véritables dépenses obligatoires pour l'administration, dépenses obligatoires parce que les textes législatifs ou réglementaires qui créent ces aides prévoient que l'administration est tenue de les accorder dès lors que les conditions qu'ils définissent sont réunies.

Il n'est donc pas possible de réserver la qualification de subvention aux seules aides pour l'attribution desquelles la décision de l'administration n'est pas liée par un cadre juridique précis.

Seuls les décrets du 10 mars 1972 portant réforme du régime des subventions d'investissement accordées par l'Etat ont édicté un certain nombre de règles générales.

Ce n'est pas le cas des subventions financées sur le Titre IV, les plus nombreuses et importantes quant à leur montant, pour lesquelles l'administration se réserve, à tous les niveaux, le soin de déterminer elle-même les règles d'attribution en gardant un large pouvoir discrétionnaire dans leur mise en œuvre.

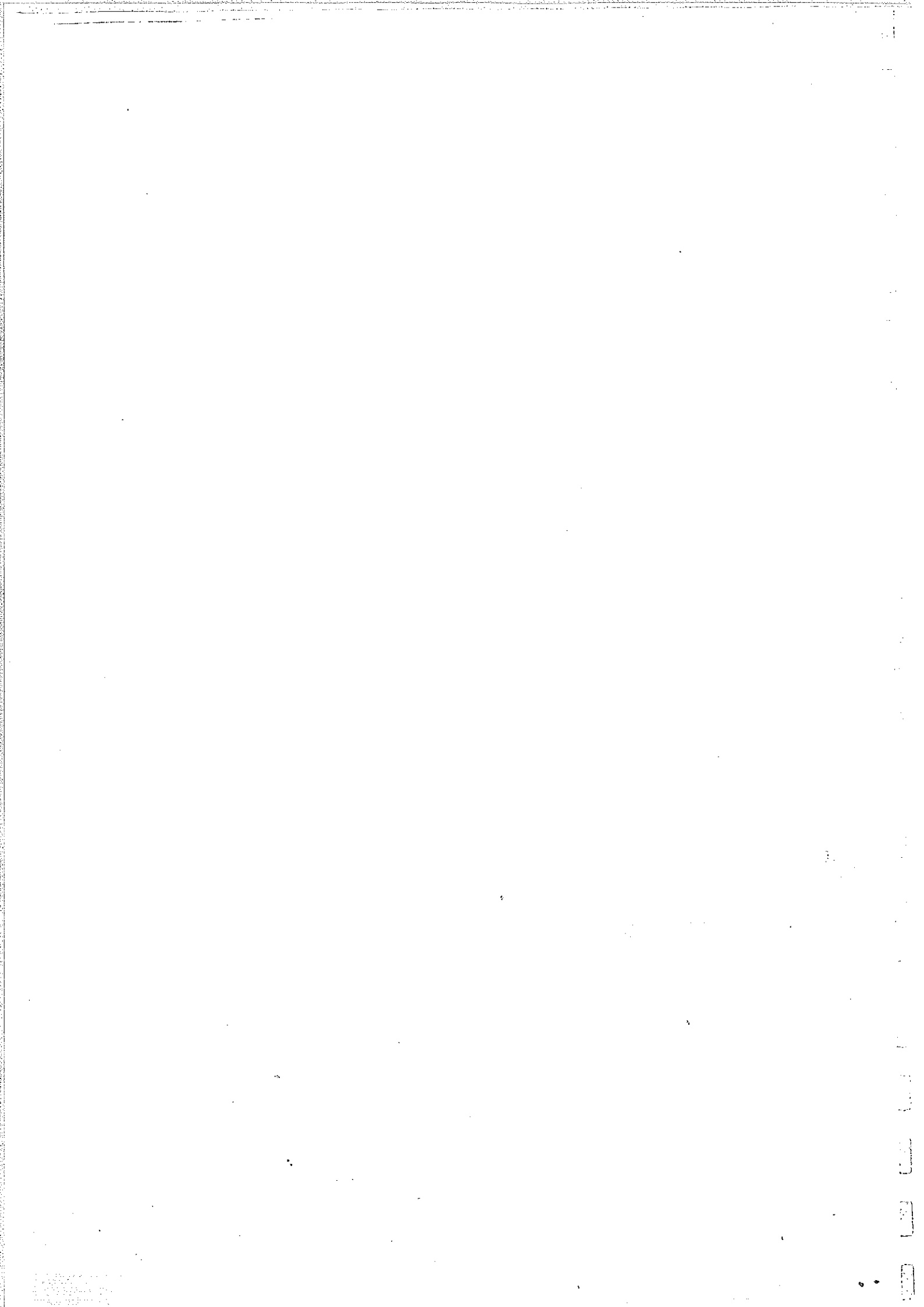
Ce sont les modalités mêmes d'attribution des subventions ainsi que les secteurs subventionnés (culturel, social, économique...) qui sont à l'origine de la diversité des « catégories » de subvention.

Parmi les différentes formes que peut revêtir l'attribution d'une subvention, la forme conventionnelle tend à se développer (cf circulaire du Premier Ministre de Juin 1996).

Au vu de cette première analyse qui paraît assez représentative de l'état de la doctrine, c'est une approche pragmatique et diversifiée plus que juridique, qui a composé jusqu'ici la notion même de subvention et ses multiples formes d'attribution.

Un acte plus formalisé donnant une définition générale, voire unique de la subvention à un certain niveau juridique (législatif ou réglementaire) serait plus contraignant, voire illusoire. Comme l'estime également la Chancellerie, il paraît préférable de garder la diversité actuelle, en laissant si nécessaire au juge le soin de trancher certaines difficultés d'interprétation.

Le troisième critère (caractère économique de la subvention) paraît le plus déterminant. La subvention est un concours apporté par une personne publique à un tiers pour permettre à celui-ci de poursuivre un projet précis, ou d'exercer les activités dont l'association a fait sa vocation, dans la mesure où celle-ci répond aux objectifs de l'Etat, sans que ce concours ait pour contrepartie une prestation de service ou une production de biens dont la personne publique soit directement ou indirectement, la bénéficiaire finale.



**PUBLICATION DES SUBVENTIONS ACCORDEES
PAR LES ORGANISMES PUBLICS**

Cette question apparaît essentielle notamment afin d'assurer une cohérence à l'exigence de transparence qui doit aussi être prise en compte par les partenaires publics. Par ailleurs, ce sujet a déjà été évoqué comme une nécessité par le groupe sur le financement des associations qui a travaillé en 1995.

Enfin le document dont il est question ayant pour but l'information des parlementaires, on peut penser que élaboré dans une version améliorée, il répondrait mieux aux attentes, voire aux inquiétudes des élus.

Cependant, la densité de l'ordre du jour n'a pas permis au groupe de traiter cette question par manque de temps.

On trouvera ci-joint une note rédigée par Monsieur Marc SIMMONY, de la Direction du Budget.

Le groupe n'a pu faire sur ce texte que deux observations préalables à un approfondissement ultérieur :

- les montants des subventions publiés doivent correspondre aux sommes effectivement attribuées aux associations,
- des réserves sont émises sur la présentation d'une sélection d'associations.

Le groupe considère nécessaire de reprendre la réflexion sur le sujet.



Annexe informative "jaune" : "Liste des associations"

Pour l'application des dispositions de l'article 41 de la loi de finances pour 1962 modifiée, la direction du Budget élabore, en liaison avec les ministères concernés, et fait publier "tous les deux ans. (...) la liste des associations régies par la loi du 1er juillet 1901 ayant reçu directement sur le plan national, au cours des deux années précédentes, une subvention à quelque titre que ce soit." Le texte précise que "cette liste devra comprendre, en même temps que la somme versée, le chapitre budgétaire sur lequel elle est imputée."

Malgré l'introduction de modifications destinées à compléter l'information des parlementaires, des imperfections dans le document tel qu'il paraît actuellement subsistent et ont suscité diverses remarques et critiques.

De la réflexion menée de manière permanente au sein de la direction du Budget sur une meilleure lisibilité des informations budgétaires et financières, il ressort que des améliorations nouvelles sont souhaitables.

Deux séries de propositions peuvent être présentées, qui renvoient à deux orientations différentes :

- 1) une amélioration de la présentation du document sous sa forme actuelle de "liste" ;
- 2) une refonte totale du document suivant les principes qui ont sous-tendus la modernisation des documents budgétaires ("bleus" et "jaunes"), c'est-à-dire une réforme associant une présentation formelle renouvelée à une modification du contenu, ce qui supposerait une révision du texte législatif de référence.

I. Un document qui conserverait son caractère actuel de "liste" ne peut pas être significativement amélioré

1) Le document actuel

Le document actuel correspond stricto sensu à la demande parlementaire exprimée dans le texte législatif, à savoir une "liste".

Pour répondre à diverses questions et/ou suggestions de parlementaires notamment, le catalogue initial a déjà été amélioré et l'information complétée à compter de l'édition de 1990. Deux lectures du document sont désormais possibles : soit par budget et chapitre, soit par association. En effet, au sein de la liste des associations présentées par budget et par chapitre, figure, au nom de l'association, la liste des subventions dont celle-ci bénéficie. De plus, des totalisations ont été introduites, qui permettent par exemple de connaître, pour une association donnée, le montant total des financements consentis par l'État.

¹ la dernière édition, associée à la loi de finances pour 1996, a été diffusée au mois de mars 1996.

2) Les améliorations requises représenteraient des traitements lourds dont la portée n'est pas établie

a) un document à la fois plus exhaustif ...

L'article 41 de la loi citée ci-dessus précise que la liste doit comprendre toutes les subventions versées aux associations *"sur le plan national"*.

La direction du Budget a indiqué dans ses circulaires aux ministres, et notamment sa circulaire du 13 avril 1995, le sens qu'il convient de donner à cette expression : *"le terme utilisé par la loi de finances initiale pour 1962 "sur le plan national" caractérise l'Etat par rapport aux collectivités locales et ne se réfère pas à la distinction, apparue postérieurement à 1962, entre crédits gérés par l'administration centrale et crédits déconcentrés."*

La liste doit donc faire apparaître toutes les subventions versées par l'État à partir du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor, y compris les subventions versées sur crédits déconcentrés. C'est ainsi que l'ont bien entendu la plupart des ministères, qui ont effectué l'enquête nécessaire auprès de leurs services déconcentrés.

Outre la généralisation de cette enquête à obtenir de tous les ministères concernés, une amélioration nouvelle, propre à faciliter la lecture, pourrait consister à présenter le document en affinant le niveau de classement par l'introduction de catégories et sous-catégories telles que crédits gérés au niveau central/crédits déconcentrés, voire crédits déconcentrés/régions ou départements.

Toutefois, la volonté d'exhaustivité se heurte à plusieurs difficultés :

- la charge de travail des administrations centrales, pas nécessairement équipées pour recueillir (et vérifier) les informations utiles auprès de leurs services déconcentrés dans des délais compatibles avec une date raisonnable de parution du document final :

- la masse des informations à traiter. Alors que tous les ministères n'ont pas fourni la totalité des informations demandées, il est à noter que le document actuel contient, dans l'édition de 1996, 728 pages de format 21 x 29,7. Sauf à admettre de publier un document en plusieurs volumes, ce qui est exclu, il pourrait être nécessaire de fixer un seuil au-dessous duquel la subvention ne figurerait pas au "jaune". Une autre solution (ou une solution parallèle) pourrait être de globaliser, par exemple par département, les montants de subventions versées à certains types d'association, comme les associations culturelles ou sportives.

b) ... et plus sélectif

Aux termes de l'article 41 de la loi pré-citée, ne doivent figurer dans la liste que des associations régies par la loi du 1er juillet 1901. Or, il apparaît que, malgré une relecture attentive des données fournies par les ministères, subsistent encore dans la liste des organismes qui ne sont pas des associations au sens de la loi du 1er juillet 1901.

L'élimination totale de ces éléments parasites, qui ne permettent pas une appréciation correcte de la dépense de l'État en faveur des associations, constitue un autre objectif d'amélioration du document. Ceci suppose, toutefois, la mise en place d'outils d'identification des organismes subventionnés (et, éventuellement, de vérification des données fournies par les ministères) qui restent à concevoir.

Le moyen le plus efficace et le plus sûr d'identification d'un organisme, c'est-à-dire non seulement sa dénomination exacte², mais encore et surtout peut-être sa catégorie juridique, paraît être son numéro SIREN.

Certes, la direction du Budget a prévu la fourniture de ce numéro parmi les données que doivent communiquer les ministères lors de l'élaboration du "jaune". Cet élément, intégré à la base informatique, devait permettre un contrôle interne, par recoupement des informations fournies par l'ensemble des ministères en vue d'éliminer les redondances liées en particulier à l'imprécision des dénominations des organismes. Or, fort peu de ministères le donnent, pour la raison qu'ils l'ignorent dans la plupart des cas.

Dans l'hypothèse où l'effort de clarification des données serait engagé dans cette direction, il conviendrait de rechercher un "investissement" accru des ministères et, éventuellement, compte tenu de l'ampleur de la tâche, la collaboration de l'INSEE, détenteur du répertoire national SIRENE, selon des modalités à déterminer.

II. Un document entièrement "repensé", selon les critères de modernisation des documents budgétaires

1) La modernisation des documents budgétaires

Une refonte d'ensemble des documents budgétaires a été entreprise, qui s'inscrit dans le mouvement de réforme de l'ensemble de la procédure d'élaboration du budget, orienté vers une transparence accrue des choix budgétaires.

Le principe de la réforme consiste à associer à une présentation modernisée (ligne graphique, couleur, etc...), une modification sensible des contenus (introduction d'indicateurs divers, de commentaires et d'analyses), pour une meilleure information, plus lisible à tous points de vue.

2) La réforme appliquée au "jaune" Associations

a) un document nouveau, plus synthétique

Le nouveau "jaune" "Associations" serait composé selon les normes fixées par la charte graphique qui est appliquée aux documents rénovés "jaunes" et dans le format 16 x 24 qui les caractérise.

Il serait, bien entendu, considérablement allégé, puisqu'il ne s'agirait plus d'une énumération, la plus exhaustive possible, mais d'un ouvrage destiné à donner au lecteur, au vu des montants considérés par grands secteurs d'activité (social, culture, etc...) ainsi que par les commentaires proposés, une vision plus globale de la réalité du financement public des associations.

² il est très vraisemblable qu'en raison de la pluralité de dénomination pour une même association, difficile à détecter, (nom complet, abrégé, sigle, etc...), la même association puisse être comptée plusieurs fois à la même rubrique du "jaune".

Il pourrait être demandé à chaque ministère de présenter sa contribution de la manière suivante :

- * des tableaux récapitulants, par chapitre, une sélection d'associations parmi les plus importantes et/ou les plus significatives, avec le montant des subventions reçues :

- * des indicateurs divers, tels nombre d'associations subventionnées, montant total des crédits utilisés pour ce type de dépense, etc ...

- * enfin, un texte éclairant la politique du ministère en matière de subventions et décrivant les programmes finances selon les critères de présentation qui paraissent les plus pertinents au ministère compte-tenu de ses missions.

b) des modifications indispensables

- un cadre juridique renouvelé

L'article 41 de la loi de finances pour 1962 prévoit la publication par le Gouvernement, "tous les deux ans", d'une "liste" des associations. Élaborer un nouveau document répondant aux critères définis ci-dessus, c'est-à-dire contenant un large aspect de commentaires et d'analyses, implique donc une modification de son cadre juridique.

- une nouvelle organisation du travail de collecte, de traitement et de centralisation des informations à mettre en place

L'élaboration d'un nouveau document relèverait du protocole mis en place pour la réalisation des fascicules "jaunes" dans le cadre de la modernisation des documents budgétaires et non plus d'une saisie directe par les ministères de leurs données dans l'application informatique ad hoc de la direction du Budget.

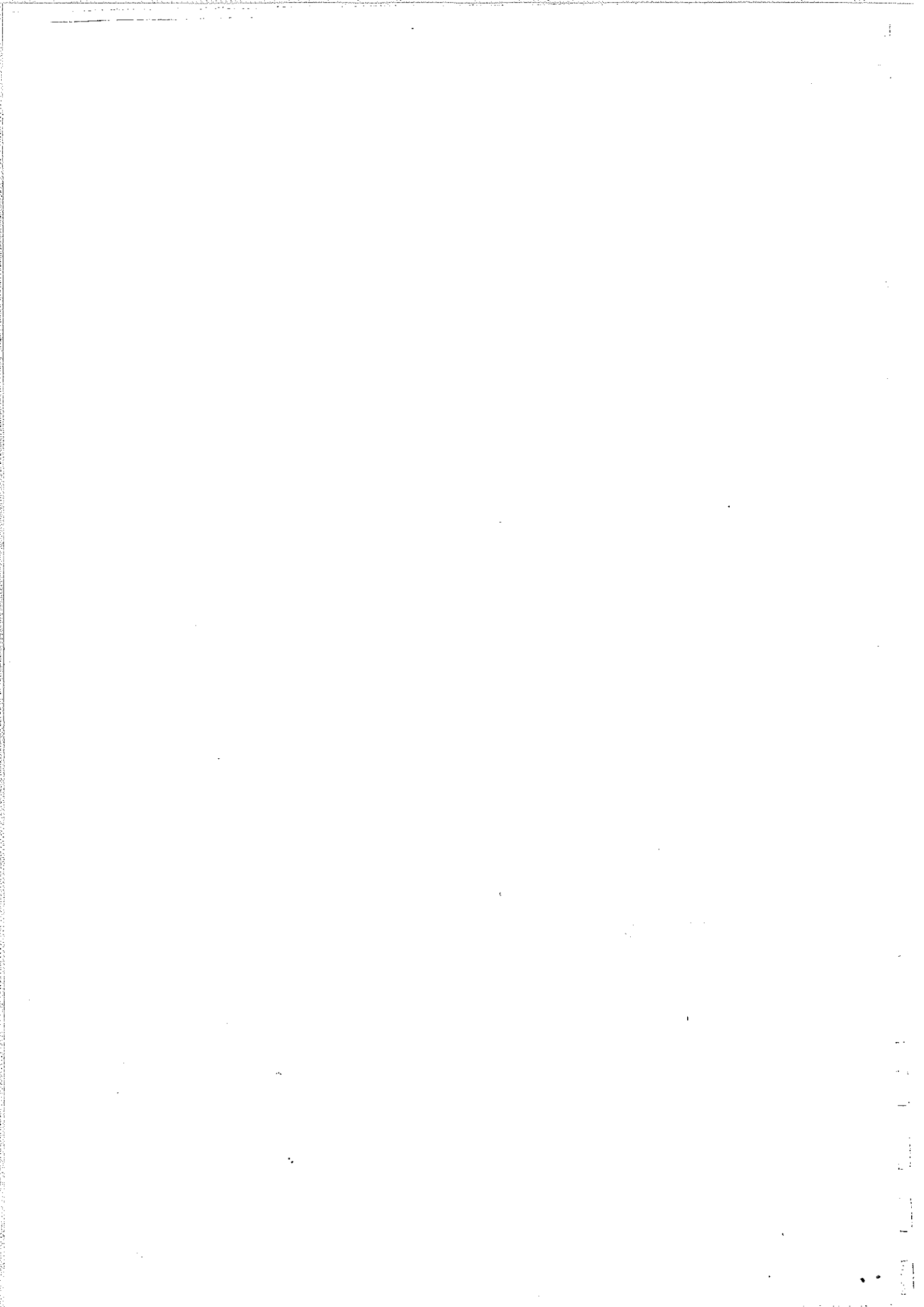
Le nouveau document emporterait une participation beaucoup plus importante des ministères dans la mesure où ils devraient préparer entièrement leur partie (tableaux, listes, projet de texte, etc ...) et la désignation d'un ministère pilote chargé de la centralisation des travaux en liaison avec la direction du Budget.

ANNEXE DOCUMENTAIRE

- "Le contrôle sur les associations : inventaire et questions"
Article de Gérard SOUSI

- "Association et exigence de transparence : problématique, inventaire et propositions"
Article de Daniel BRUNEAU

- Le Comité de la Charte de déontologie : objectifs et fonctionnement



LES CONTRÔLES SUR LES ASSOCIATIONS : INVENTAIRE ET QUESTIONS

Gérard SOUSI

*Maitre de conférences à l'Université Lyon III.
Avocat au barreau de Lyon*

La gestion d'une association nationale, dont l'objet sensible, draine à la fois la sympathie et l'argent des français, est-elle mise en cause qu'aussitôt des voix s'élèvent à nouveau pour dénoncer le prétendu laxisme associatif et pour exiger des contrôles, encore des contrôles, et toujours des contrôles !

Et comme d'habitude, des hommes politiques prompts à vouloir rassurer l'opinion publique, prêtent immédiatement une oreille attentive à ces appels et promettent, annoncent et déposent projets et propositions de loi : c'est une nouvelle ruée vers le législateur.

La réaction et la démarche paraissent d'autant moins bonnes qu'elles sont précipitées et simplistes.

Avant de réclamer de nouveaux moyens de contrôle, a-t-on pris le temps de faire l'inventaire de ceux qui existent déjà ? Nous avons eu la patience de le faire (I).

Avant d'instituer de nouveaux moyens de contrôle, a-t-on pris le temps de poser, à propos de ceux qui existent déjà, quelques questions essentielles ? Nous avons eu l'impertinence de le faire (II).

I. L'inventaire

L'inventaire ici dressé sera plus proche de celui du poète que de celui du notaire, l'absence volontaire de classification rendant mieux compte de la diversité et de l'hétérogénéité des moyens de contrôle existants.

— *La Cour des comptes* peut contrôler toute association bénéficiant de subventions ou d'autres concours financiers quelle que soit leur forme, de la part de l'Etat ou d'une autre personne morale soumise au

contrôle de l'Etat (art. 31, Ord. 23 sept. 1958 ; art. 38, Décr. 11 févr. 1985 ; art. L. 111-7 C. jurid. fin.). Le contrôle porte sur les comptes mais aussi sur la *gestion* dudit organisme.

La cour est également habilitée à contrôler le compte d'emploi des ressources collectées auprès du public, dans le cadre de campagnes nationales, par les associations faisant appel à la générosité publique afin de vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique (art. L. 118-8 C. jurid. fin.).

— *Les chambres régionales des comptes* peuvent contrôler les comptes de toute association recevant un concours financier, d'une collectivité territoriale ou de ses établissements publics supérieur à 10.000 F (art. L. 211-4 C. jurid. fin.). Le contrôle porte également sur la *gestion* de ces associations (art. L. 211-8 C. jurid. fin.).

— *Les comptables supérieurs du Trésor* peuvent contrôler l'emploi des subventions, quelle que soit leur forme, versés par l'Etat, une collectivité locale ou un établissement public à une association (art. 31, Ord. 23 sept. 1958).

— *L'inspection générale des finances* peut contrôler l'emploi des subventions, quelle que soit leur forme, versées par l'Etat, une collectivité locale ou un établissement public, à une association (art. 31, Ord. 23 sept. 1958).

— *L'inspection générale de l'administration* qui relève du ministère de l'intérieur peut contrôler l'emploi des subventions, quelle que soit leur forme, versées par les collectivités aux associations (art. 31, Ord. 23 sept. 1958). Ce corps bénéficie en la matière des

mêmes pouvoirs que l'Inspection générale des finances.

— *Les corps d'inspection techniques* propres à certains ministères, peuvent procéder au contrôle des associations relevant de leurs ministères respectifs. Leur possibilité de contrôle est toutefois subordonnée à l'existence d'un texte législatif les habilitant expressément comme l'a rappelé le Conseil d'Etat lors de la contestation par l'ARC du contrôle de l'Inspection générale des affaires sociales (I.G.A.S.) (C.E., 20 sept. 1991, A.J.D.A. 1992, p. 170, obs. X. Prétot).

— *Un contrôle financier* (dit des dépenses engagées) qui n'est pas de droit sur les associations, peut être institué dans une association recevant une subvention, soit par un arrêté conjoint du ministre des Finances et du ministre chargé du secteur dont l'association relève, soit par une convention (Décr. 30 oct. 1935 ; L. 14 janv. 1943 ; Circ. 1B n° 142 du 17 févr. 1988, Annexe II).

Le contrôleur financier exerce son contrôle, notamment par son avis obligatoire lors de l'établissement du budget de l'association, par son visa préalable sur toutes décisions de dépenses, et par les vérifications auxquelles il peut procéder, par exemple sur les documents comptables.

— *Un commissaire du gouvernement* peut être institué, par un texte spécial, auprès des associations recevant des fonds publics et investies « de prérogatives de puissance publique, ou à tout le moins, investies d'une mission particulière de service public » (Circ. prem. min., 27 janv. 1975). L'étendue des pouvoirs du commissaire du gouvernement dépendent du texte qui l'institue : il peut avoir ou non un droit de veto sur les décisions de l'association.

— *La tutelle d'un ministère* peut être instituée sur une association exerçant une mission de service public ou gestionnaire d'un service public. Cette tutelle doit être obligatoirement prévue et organisée par un texte en vertu de la règle « pas de tutelle sans texte ». Les contrôles sont le plus souvent, spécifiques à chaque service public et sont exercés par le ministre par l'intermédiaire de ses fonctionnaires : approbation du budget, des décisions de l'association,

possibilité d'annulation de certaines décisions, conventionnellement...

— *Le contrôle économique et financier de l'Etat* peut être imposé par décret dans les associations exerçant une activité d'ordre économique et bénéficiant du concours financier de l'Etat (art. 2, Décr. 26 mai 1955).

Le contrôle porte sur l'activité économique et la gestion financière de l'association (art. 9). Les contrôleurs d'Etat ont tous pouvoirs d'investigations sur pièces et sur place : ils ont droit d'entrée dans les conseils d'administration, assemblées générales et autres organes internes (art. 10).

— *Le ministère de l'Intérieur* assure un contrôle sur les associations reconnues d'utilité publique par l'obligation qui est faite à ces associations d'adopter des statuts types, de transmettre au préfet, au ministre de l'Intérieur et aux ministres techniquement intéressés, leurs comptes annuels, de soumettre leurs modifications statutaires à l'accord préalable du ministère de l'Intérieur et de demander l'autorisation préfectorale de recevoir des donations et des legs (statuts types et décr. 13 juin 1966 pour la tutelle administrative).

En outre, l'autorité préfectorale peut se faire présenter le registre spécial sur lequel toute association est tenue de consigner les changements intervenus dans sa direction ou ses statuts (art. 5, L. 1901 ; art. 6, décr. 1901).

— *Les délégués de la collectivité locale* peuvent contrôler toute association ayant reçu une subvention de ladite collectivité (art. L. 1611-4, C. gen. coll. territ.). Par ailleurs, l'association subventionnée a l'obligation de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention, une copie certifiée de son budget, des comptes de l'exercice écoulé et tous documents faisant connaître les résultats de son activité (*ibid.*).

— *L'administration des impôts* peut procéder à la vérification de la comptabilité de toute association qui effectue spontanément des déclarations d'impôts et ce en vertu de son pouvoir général de contrôle (art. L. 10 et s. L. proc. fisc.). Mais même si une association ne procède pas à des déclara-

tions d'impôts, s'estimant ainsi non imposable, l'engagement d'une vérification de comptabilité est possible si l'administration possède des indices sérieux selon lesquels cette association se livre à des activités susceptibles d'entraîner son assujettissement à la T.V.A. et à l'I.S. et d'exiger de sa part la tenue d'une comptabilité (art. L. 13, L. proc. fisc. ; C.E., 17 avr. 1992, *La lettre des associations*, 1992, n° 14 ; C.A.A. Paris, 13 juill. 1993, *La lettre des associations*, 1993, p. 42, C.A.A. Paris, 5 avr. 1994, J.C.P. éd. E. I. p. 224).

— *Les agents de contrôle de l'U.R.S.S.A.F.* peuvent opérer des contrôles sur place et à l'improviste, dans les associations déclarant du personnel et dans celles qui, n'en déclarant pas, sont soupçonnées d'en employer (art. L. 243-11 C. sec. soc.).

— *Le tribunal de grande instance*, soit à la requête de tout intéressé, soit à la diligence du ministère public, peut prononcer la dissolution de toute association fondée sur une cause, ou en vue d'un objet illicite, c'est-à-dire contraire aux lois ou aux bonnes mœurs (art. 3 et 7 L. 1901).

Il peut également prononcer la nullité des délibérations irrégulières des organes de l'association, à la demande des membres ou de tout intéressé.

Il peut enfin se faire présenter le registre spécial sur lequel toute association doit consigner les changements intervenus dans sa direction ou ses statuts (art. 5, L. 1901 ; art. 6, décr. 1901).

— *Le président de la République*, par décret en conseil des ministres, peut procéder à la dissolution de toute association qui se livrerait à l'une des activités prévues par la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées.

— *Le procureur de la République* peut selon le droit commun, procéder ou faire procéder à tous les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions à la loi pénale qui pourraient être commises dans une association (art. 41 C. proc. pén.). Il s'agit sur plainte ou sur dénonciation (art. 40 C. proc. pén.).

De même, toujours selon le droit commun, le juge d'instruction saisi par le procureur

de la République ou par plainte avec constitution de partie civile (art. 51 C. proc. pén.), peut procéder dans une association à tous les actes d'information qu'il juge utiles à la manifestation de la vérité (art. 51 C. proc. pén.).

— *Un commissaire aux comptes titulaire et un commissaire aux comptes suppléant* doivent être obligatoirement nommés et exercer leur mission habituelle de contrôle dans certaines associations :

- Associations exerçant une activité économique et remplissant deux des trois critères suivants : 50 salariés, 20 M.F. H.T. de chiffre d'affaires, 10 MF de total de bilan (art. 22, Décr. 1^{er} mars 1985).

- Associations sportives lorsque la recette H.T. des produits des manifestations sportives et la rémunération des sportifs est supérieure à 2.500.000 F en moyenne sur les 3 derniers exercices (art. 11, L. 16 juill. 1984, décr. 86-407, 11 mars 1986).

- Associations autorisées à émettre des valeurs mobilières (art. 8, L. 10 juill. 1985).

- Associations recevant annuellement de l'Etat ou d'une collectivité locale une subvention d'un montant au moins égal à 1.000.000 F (art. 29 bis, L. 1^{er} mars 1993) Toutefois, selon le ministre de la Justice (lettre du 7 juin 1994, *Lamy assoc. Et.* 274, sept. 1995), cette obligation n'est pas applicable tant que le décret fixant les obligations comptables de ces associations n'est pas pris.

- Associations de formation qui remplissent deux des trois critères suivants : 3 salariés, 1 M H.T. de chiffre d'affaires, 1,5 MF pour le total du bilan (art. R. 923-2 C. trav.).

- Autres associations à statut particulier telle que notamment, les associations collectant le 1 % logement.

— *Tout donateur* peut consulter le compte d'emploi des ressources collectées par les associations faisant appel à la générosité publique par des campagnes nationales (art. 4, L. 7 août 1991). Ce compte d'emploi qui précise notamment l'affectation des dons par type de dépense, est déposé à siège où il peut être consulté.

— Tout adhérent d'une association faisant appel à la générosité publique peut, dans les mêmes conditions que les donateurs, consulter le compte d'emploi des ressources ainsi collectées (v. ci-dessus) (art. 4, L. 7 août 1991).

Mais tout membre d'une association peut également exercer un contrôle plus général sur la gestion du groupement par sa participation aux assemblées générales notamment à celles auxquelles sont soumis les comptes annuels ou qui nomment les dirigeants ou par sa participation aux réunions du conseil d'administration s'il est administrateur.

On rappellera aussi ici, que selon la jurisprudence, les dirigeants d'associations sont révoqués à tout moment par les membres de l'assemblée générale, sans préavis, motifs ou indemnité. Leur révocation n'a même pas besoin de figurer à l'ordre du jour : ils peuvent être révoqués sur simple incident de séance.

Tout membre peut, en cas de carence, ou dysfonctionnement des organes de direction, de conflits entre sociétaires, entraînant un blocage du fonctionnement de l'association ou mettant ses intérêts en péril, demander par voie de référé la désignation d'un administrateur provisoire.

Tout membre qui estime irrégulière la décision d'un organe de son association, peut en demander la nullité au tribunal de grande instance.

— Toute personne peut prendre communication à la préfecture ou sous-préfecture, des statuts et déclarations, ainsi que des pièces faisant connaître les modifications intervenues dans les statuts ou la direction de toute association (art. 2, al. 1^{er}, Décr. 16 août 1901). Elle peut même « s'en faire délivrer à ses frais expédition ou extrait » (art. 2, al. 2).

Pour les communes de plus de 3.500 habitants, toute personne peut consulter à la mairie, le budget de la commune auquel est obligatoirement annexée la liste des concours attribués aux associations sous forme de prestations en nature et de subventions (art. L. 2313-1 C. gén. coll. terr.).

La présente énumération appelle trois observations.

La première est que cette liste n'est certainement pas exhaustive : il existe encore, ici ou là, des textes qui instaurent, sous une forme ou sous une autre, un contrôle plus ou moins grand sur des associations à statut particulier ou exerçant leur activité dans des domaines spécifiques.

La seconde est que chaque type de contrôle n'est pas exclusif de l'autre : la plupart d'entre eux peuvent se cumuler. On peut donc se demander et la réponse serait un élément d'appréciation intéressant, si un autre groupement de droit français, société ou autre, peut faire l'objet d'autant de contrôles.

La troisième observation est qu'il s'agit là de contrôles « légaux », imposés à l'association ; mais à côté de ces contrôles, il existe beaucoup de types ou de systèmes de contrôle, internes ou externes, dont peuvent se doter et dont se dotent volontairement, contractuellement, de nombreuses associations : commissaires aux comptes en l'absence de texte les imposant, commission de contrôle des comptes, conseil de surveillance, comité des sages, organisation statutaire des droits de la minorité, etc. On rappellera à cet égard, la remarquable volonté de transparence et d'autocontrôle qui a présidé à la création du « Comité de la charte de déontologie des organisations sociales et humanitaires faisant appel à la générosité du public », comité dont les associations adhérentes s'engagent à respecter quatre principes fondamentaux : transparence financière, qualité des messages, rigueur dans la recherche de fonds et contrôle interne des engagements pris.

L'état des lieux fait, vient alors le temps des questions.

Les questions

Faut-il aujourd'hui instituer de nouveaux types de contrôle sur les associations ? Faut-il renforcer ou étendre ceux qui existent déjà ? Pour répondre à ces questions, il faut au préalable, poser d'autres questions.

Première question : Les nombreux moyens de contrôle disponibles sont-ils tous, et toujours bien employés ?

Notons simplement au passage, que c'est justement grâce à l'emploi de certains de ces

moyens que les « affaires » récentes ont éclaté : contrôle par la Cour des comptes de l'A.R.C., contrôle par l'Inspection générale de ministère de la Jeunesse et des Sports des deux fédérations sportives en cause.

Autre observation : le « scandale » étalé dans, et par les médias, ne résulte pas de l'absence de contrôle de ces associations mais du résultat même des contrôles et donc de leur efficacité.

Deuxième question : manque-t-il dans l'arsenal, un outil juridique qui permettrait non pas dans une seule association (la loi n'est pas faite pour régler des cas particuliers ou des cas isolés), mais dans un grand nombre d'associations, d'opérer les contrôles jugés nécessaires et à ce jour impossibles ? Cette recherche est-elle faite et le secteur associatif interrogé ? consulté ?

Troisième question : certains moyens de contrôle actuels sont-ils inadéquats, insuffisants, inopérants ? Les pouvoirs publics semblent le penser. En effet, à l'heure où nous écrivons ces lignes, un projet de loi portant « Diverses dispositions d'ordre économique et financier » comporte un article 21 qui vise à préciser l'étendue et les modalités du contrôle de l'Inspection générale des finances et des comptables supérieurs du Trésor, et à créer des sanctions en cas d'obstacles opposés à leurs contrôles.

Par ailleurs, un projet de loi adopté par le Sénat portant « Diverses mesures d'ordre sanitaire, sociale et statutaire » et enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale, étend le contrôle de l'Inspection générale des affaires sociales et en précise les modalités.

Certes, il est parfois utile de préciser et de compléter un texte pour en optimiser ses effets juridiques et faciliter son application, et nous l'admettons bien volontiers. Mais auparavant n'est-il pas souhaitable d'expliquer en quoi la précision ou l'adjonction est nécessaire ? Et si la nécessité de la précision ou de l'adjonction est démontrée, quelle doit être alors l'importance de la réforme ?

S'il s'agit seulement en l'espèce, pour éviter toute contestation et tout risque de censure juridictionnelle, de donner, par une loi, un fondé-

ment juridique plus solide aux contrôles effectués par l'I.G.F. et l'I.G.A.S., la démarche est légitime et doit être approuvée. Mais faut-il aller plus loin et étendre le pouvoir de contrôle de ces deux corps ? Le résultat recherché par cette extension ne peut-il pas être obtenu par la mise en œuvre d'un autre type de contrôle déjà existant ? Où sont les avis autorisés ? Y-a-t-il eu discussions et réflexions préalables avec le secteur associatif et ses représentants ?

Quatrième question : même s'il pouvait être démontré qu'il est impossible aujourd'hui de contrôler certaines associations dont la gestion, l'utilisation des fonds publics ou des dons du public, peuvent paraître *a priori* suspects, la raison en est-elle l'absence d'outils de contrôle ou l'absence de volonté de contrôle ? A-t-on d'abord vérifié si les titulaires des outils de contrôle étaient assez vigilants, si ceux qui ont le pouvoir de déclencher les contrôles le faisaient systématiquement. Les membres des associations eux-mêmes sont-ils assez méfiants, suffisamment curieux lors des assemblées générales ? Les administrateurs sont-ils assez éveillés, suffisamment rigoureux ?

Cinquième question : les « contrôleurs » disposent-ils des moyens en personnel et en matériel, nécessaires à leurs contrôles ? L'absence de contrôle, si absence il y a, n'est-elle pas due dans certains cas, au manque de moyens ? Combien d'associations la Cour des comptes et les chambres régionales peuvent-elles inscrire chaque année à leur programme de contrôle ?

Enfin des questions plus générales peuvent être posées à l'occasion du débat ouvert sur la gestion des associations et sur leur contrôle.

Pourquoi chaque fois que des faits répréhensibles et qui, certes, méritent d'être condamnés, sont constatés dans une association, remet-on en cause le cadre associatif lui-même et la loi de 1901 ? Remet-on en cause la loi sur les sociétés commerciales du 24 juillet 1966 chaque fois que des dirigeants de ces sociétés ont commis des délits ?

Pourquoi a-t-on tendance à considérer que le cadre associatif est en lui-même pathogène voire criminogène ?

Pourquoi, alors que l'inflation législative est régulièrement dénoncée, notamment par

le Conseil d'Etat, veut-on légiférer au coup par coup, à chaud, et pour régler un problème particulier.

Pourquoi le recours à la loi, et surtout à l'annonce de la loi, devient-il plus important que le contenu de la loi elle-même.

Questions naïves ? Peut-être pas, si l'on connaît déjà certaines réponses et si l'on présente les autres.

Toutes ces questions constituent en réalité le cœur du débat et sous-tendent les réflexions qu'il faut conduire avec les représentants du secteur associatif, avant même de rechercher, dans la précipitation, de nouveaux moyens de contrôle des associations.

Peut-être qu'au terme de ces réflexions on conclura, comme à propos des sectes, qu'il est urgent de ne pas faire de loi mais d'utiliser pleinement et au moment opportun, les outils juridiques dont nous disposons déjà. C'est en tous cas le vœu que l'on peut former avec bon nombre de dirigeants d'associations.



ASSOCIATION ET EXIGENCE DE TRANSPARENCE : PROBLEMATIQUE, INVENTAIRE ET PROPOSITIONS.

La transparence est à la mode. Les associations n'y échappent pas. Il est de bon ton de dire qu'elles ne sont pas transparentes. Encore faudrait-il savoir de quoi l'on parle : ne pas mélanger transparence, contrôles, obligations comptables... Le Premier ministre a mis en place un groupe de travail mixte associations/administrations dans le cadre du CNVA, à ce sujet. Avant que des mesures soient éventuellement prises, il est bon de savoir ce qui existe et jusqu'où on peut aller sans mettre à mal la liberté d'association.

1 - QU'EST-CE QUE LA TRANSPARENCE ?

A défaut d'être en soi une nouveauté, la transparence a connu une traduction juridique récente. Jusqu'aux années 70, le droit était plus protecteur du secret qu'outil d'une certaine recherche de vérité.

La transparence a pour parents le consumérisme et l'écologie, et pour parrain et marraine les médias. La transparence peut donc s'analyser comme la mise à la disposition du public d'informations habituellement cachées. Plus que la volonté délibérée de cacher des informations, la transparence va à l'encontre d'habitudes de cachotterie.

Peut-être plus en France que dans d'autres pays - et on pense particulièrement aux Etats-Unis d'Amérique - la transparence n'est pas la vertu la plus cultivée notamment quand elle touche à l'argent. Les Français cultivent leur argent dans leur jardin secret. Ce qui est vrai pour les particuliers, l'est aussi pour les institutions : administrations, entreprises... et associations.

Pour aller à l'encontre de ces habitudes, il a fallu quelques lois qui ont mis à l'honneur le concept de "transparence" sans en donner une définition précise. On retiendra l'idée que la transparence repose sur l'information, pourvu que celle-ci soit honnête et le reflet de la réalité. Pour qu'il puisse y avoir transparence, il faut que le public ait accès directement, ou indirectement par le biais des médias ou de médiateurs, à des informations.

La transparence ne se confond pas avec le contrôle dont nous ne traiterons pas ici (1). Le contrôleur dispose de pouvoirs qui lui permettent d'aller rechercher lui-même l'information à la source sans que l'on puisse lui imposer d'autres barrières que celles du droit. Au contraire, la transparence fait "descendre" l'information vers le public que cela soit de manière libre et volontaire, soit que le législateur en ait imposé la publication.

.../...

(1) Sur ce point, on pourra utilement se reporter à l'article de Gérard SOUSI "Les contrôles sur les associations : inventaire et questions", in "Les petites affiches", 24 avril 1996.

La transparence ne se confond pas plus avec le fonctionnement des instances de direction des institutions (le "gouvernement d'entreprise"). Ce fonctionnement sera certainement plus efficace là où la transparence est grande, et la transparence sera certainement plus importante si le fonctionnement des instances de direction est démocratique et ouvert. Ces deux concepts peuvent se compléter utilement, sans se confondre totalement.

La transparence ne peut non plus se résumer à des obligations comptables, bien que la comptabilité puisse y contribuer si elle est accessible, c'est-à-dire publiée ou consultable par le public.

Certes - dans ce domaine - peu d'associations ont d'obligation de publication ou de mise à disposition du public, mais elles sont en revanche très nombreuses à avoir des obligations comptables (tenue d'une comptabilité, établissement de documents de synthèse, commissariat aux comptes...) qui ont souvent une origine réglementaire. Nous avons recensé pas moins d'une trentaine de catégories d'associations ayant des obligations comptables plus ou moins précises (2), mais nous ne les évoquons ici que de manière incidente.

La transparence peut s'étendre à bien d'autres domaines : transparence des objectifs et moyens, transparence de la gestion et des procédures, transparence de la communication...

On ne retiendra pas non plus ici l'acception de l'administration fiscale ou des juridictions financières qui considèrent comme "transparents" les organismes qui ne disposent pas d'une autonomie suffisante vis à vis de leurs membres.

Quand on parle de transparence, il faut aussi s'interroger sur les destinataires de celle-ci. Par exemple, dans le cas des associations, on peut identifier différents cercles de publics auxquels sont destinées les informations générées par la transparence :

- les administrateurs,
- les adhérents,
- les donateurs,
- les salariés,
- les pouvoirs publics,
- les prêteurs,
- les cocontractants et partenaires divers,
- les confrères,
- et tous ceux qui y trouvent intérêt.

2 - LA DEMANDE DE TRANSPARENCE ET SES LIMITES

La société contemporaine, largement poussée par les médias - en particulier audiovisuels - est demandeuse de transparence. Tous les secteurs de la vie sociale sont tour à tour passés sur le grill de la transparence. La malhonnêteté, la corruption, le manque de morale, l'enrichissement personnel sans cause... prospèrent dans l'opacité, la lumière de la transparence ne leur sied pas. Des lois, des décrets viennent y remédier.

.../...

(2) Voir notamment Lefèvre-associations, chapitre "Obligations comptables".

La transparence s'inscrit dans le vocabulaire juridique, lois 88-226 et 227 du 11 mars 1988 relatives à la transparence financière de la vie politique, loi du 29 janvier 1993, dite loi SAPIN relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques et loi sur la transparence des associations, demain peut-être.

Au fur et à mesure que l'exigence de transparence progresse, le secret recule. Le professeur Jean-Denis BREDIN résume fort bien cela en une formule percutante *"ainsi le domaine du secret se rétrécit-il, brûlé, en ce temps moderne, par le soleil de la transparence"* (3).

Comme on le sait, le soleil provoque des éblouissements et des maux de tête quand on le regarde fixement. La transparence est certes indispensable mais le secret a aussi son utilité dans la vie sociale et économique. Si tant est qu'elle existe, l'information totale n'est pas destinée à tout le monde.

Le secret est de plus en plus considéré comme malsain ou pervers. Il faut relativiser cette interprétation quand il s'agit du secret de la vie privée ou du secret de l'instruction, secrets pourtant garantis par la loi et cependant fort mis à mal par les médias. Même dans les relations économiques un certain secret est nécessaire : on pense aux brevets, bien sûr, mais d'autres informations stratégiques pour une entreprise ne doivent pas être accessibles à la concurrence. Ainsi de nombreux contrats comportent-ils des clauses de confidentialité qui interdisent aux parties de faire état publiquement des modalités de leur coopération. Mais parfois le législateur a restreint la liberté contractuelle pour, par exemple, imposer que les factures comportent explicitement toutes les remises (loi SAPIN et loi du 1.7.94).

La transparence est certainement une vertu mais elle n'est pas la seule. L'excès de transparence peut nous conduire tout droit chez "Big Brother" et amener la démocratie à la faillite et au totalitarisme (4). Ne l'oublions pas, mais ne nous réfugions pas derrière le secret quand celui-ci n'a pas lieu d'être. Fondée sur une grande liberté publique, pilier de la démocratie, l'association se doit d'être transparente, mais à condition que la transparence ne fasse pas obstacle à l'exercice de sa liberté politique ou économique.

Comme pour toutes les autres entreprises, la transparence doit s'exercer dans le discernement, en nuancant celle-ci selon les destinataires des informations et la nature de celles-ci. Parfois, il est légitime de protéger "l'intimité associative". Les associations n'ont pas à culpabiliser de ne pas s'exposer au "strip-tease" public auquel certains voudraient les contraindre sans s'y obliger eux-mêmes.

Les associations sont-elles moins transparentes que d'autres organismes, notamment les entreprises auxquelles on les compare souvent ?

Certes, de manière générale les entreprises notamment les S.A. et S.A.R.L. ont sans doute plus de contraintes de transparence que les associations. Le registre du commerce et des sociétés contribue largement à cette transparence. Cependant, il ne faut pas en exagérer la portée car certaines entreprises (sociétés de personnes) échappent au R.C.S., et beaucoup ne se soumettent pas aux obligations légales. Il y aurait une entreprise sur deux qui ne transmettrait pas ses comptes chaque année aux greffes des tribunaux de commerce ...

.../...

- (3) Jean-Denis BREDIN. - "Remarques sur la transparence", in *Compte rendu du colloque de Deauville des 19 et 20 juin 1993*, organisé par l'Association droit et commerce, publié par la Revue de jurisprudence commerciale, novembre 93.
- (4) Alain ETCHEGOYEN. - "Transparence et totalitarisme", in *La Croix*, 31/08/95.
Antoine GARAPON. - "Transparence des médias ou publicité des procédures", in *Secret et transparence en démocratie*, revue juridique d'Ile-de-France, juillet-sept 96.

Dire que les associations ne sont pas transparentes n'est certainement pas exact, même si là comme ailleurs, il existe des zones d'opacité souvent entretenues par des habitudes séculaires. Néanmoins, il existe de nombreux textes juridiques spécifiques et des pratiques associatives propres à créer un climat de transparence dont on peut tenter d'esquisser un inventaire non exhaustif.

3 - LA TRANSPARENCE OBLIGÉE.

3.1. Cas général.

La loi du 1er juillet 1901 et son décret du 16 août ont créé des obligations de transparence qui s'imposent à toutes les associations qui souhaitent obtenir la capacité juridique par le biais de la déclaration préfectorale.

Au moment de sa déclaration, une association devra déposer à la préfecture ou à la sous-préfecture :

- ses statuts comportant au moins la dénomination, le but et le siège social,
- la liste de ses dirigeants (comportant leur nom, leur adresse, leur date et lieu de naissance), leur profession, leur nationalité.
- la liste de ses établissements,
- la liste des immeubles lui appartenant ou qui lui sont affectés.
- la liste de ses membres (dans le cas des fédérations).

L'association ne devient opposable aux tiers que quand la publicité de sa déclaration a été effectuée par le Journal officiel (article 5, loi du 1.7.1901). Celle-ci reprend, la date et le lieu de déclaration, le titre et l'objet de l'association et son siège social (art 1er du décret du 16.8.1901). Il y a donc un parallélisme certain avec les obligations pour la constitution de sociétés.

Le dossier de base de l'association doit être complété au fur et à mesure de la vie de l'association, à chaque fois que des modifications sont apportées aux informations originelles, sous-peine de sanctions pénales. Celles-ci sont particulièrement rares mais les sanctions civiles prononcées par les tribunaux (en cas de conflit) sont plus fréquentes. Les préfectures et les sous-préfectures sont intransigeantes au moment de la déclaration, mais sont plus souvent impuissantes à faire respecter le processus continu, quoique certaines d'entre elles n'hésitent pas à relancer les distraits ou réveiller les somnolents, parfois en les menaçant des sanctions pénales, prévues par la loi.

Si assurément certaines associations - comme les entreprises - font preuves de négligence dans la mise à jour de leur dossier de déclaration, d'autres n'hésitent pas à envoyer à la préfecture des pièces non obligatoires tels les comptes rendus exhaustifs des assemblées - voire des conseils d'administration - , les rapports moraux et financiers, des comptes rendus d'activité...

Le dossier préfectoral concernant ces éléments est de libre accès pour tout un chacun (art. 2 du décret du 16.8.1901). On peut le consulter sur place ou se faire adresser à domicile, sans autres frais que ceux de photocopies, au minimum les pièces obligatoires. Le Conseil d'Etat a jugé

que ce droit à communication ne pouvait être refusé et doit porter sur toutes les informations obligatoirement soumises à déclaration, à l'exception des autres (5).

Les associations reconnues d'utilité publique ou de bienfaisance doivent en outre communiquer leurs comptes à la préfecture (ou sous-préfecture). A partir du moment où ils sont au dossier, il convient de savoir s'ils sont communicables, au moins dans certains cas, au titre de la loi 78-753 du 17.7.78 sur la communication des documents administratifs. La réponse est nuancée, car le fait que des documents d'origine privée figurent dans les dossiers d'une administration, n'en fait pas pour autant nécessairement des documents administratifs. Le droit à la communication s'apprécie au cas par cas et il diffère selon qu'il est formulé auprès de l'association ou de l'administration (6). Ainsi, le Conseil d'Etat a jugé qu'une commune n'avait pas à transmettre les comptes d'une association chargée sous son contrôle de la gestion d'un service public, mais, qu'en revanche, l'association concernée devait fournir ses comptes à une personne en faisant la demande (7).

3.2. Cas particulier des associations d'Alsace et de Moselle.

En Alsace et en Moselle, le régime de la loi de 1901 ne s'applique pas, les associations sont régies par le code civil local (articles 21 à 79) hérité de l'ancien Empire allemand. L'association acquiert une capacité juridique large (proche de celle des associations reconnues d'utilité publique en "vieille France") par son inscription au registre des associations tenu par les greffes des tribunaux d'instance. Les contraintes d'organisation sont un peu plus fortes que celles de la loi de 1901, mais les mesures de publicité sont proches:

- dépôt des statuts (qui doivent obligatoirement comporter certaines dispositions),
- liste des personnes chargées de la direction,
- la publication de l'inscription a lieu dans un journal d'annonces légales et non au Journal officiel.

Les modifications apportées ultérieurement doivent être également notifiées au greffe du tribunal d'instance.

3.3. Cas particulier des associations faisant appel à l'épargne.

La loi n° 85-698 du 11 juillet 1985 a permis aux associations d'émettre des obligations spécifiques, mais à condition que l'association se plie à un à certain nombre de dispositions très proches de celles auxquelles une entreprise faisant appel à l'épargne doit se soumettre, notamment :

- immatriculation au registre du commerce et des sociétés,
- conditions de désignation des personnes chargées de la diriger, de la représenter et de l'engager vis-à-vis des tiers,
- constitution d'un organe collégial chargé de contrôler ces personnes,
- conditions de réunion et de délibération de l'assemblée générale des membres.

.../...

(5) Arrêt Clément, C.E. 5 juillet 1993, in Recueil LEBON, p.208.

(6) Voir "Le droit d'accès aux documents de l'association" par Stéphane PENAUD et Jean-Louis PERU. in Juris-associations, N° 144 - 15/9/96.

(7) Arrêt Vivien, C.E. 20 juillet 1980, in Recueil LEBON, p.220.

Par ailleurs, la notice d'information du public décrivant les conditions d'émission est soumise au visa de la Commission des opérations de bourse, quand l'appel est public, c'est-à-dire s'il sort du strict cadre du cercle restreint des militants et adhérents de l'association.

En outre, l'association se voit appliquer de nombreuses dispositions concernant habituellement les sociétés :

- sur le commissariat aux comptes,
- sur l'application de la loi du 1er mars 1984 (prévention et règlement amiable des difficultés des entreprises) sans seuils minimums,
- sur les conseils d'administration,
- sur la responsabilité des dirigeants,
- dépôt des comptes et du rapport du commissaire aux comptes au greffe du tribunal de commerce.

3.4. Cas des groupements sportifs à statut particulier.

La loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives et son décret n° 90-65 du 16 juin 1990, obligent les associations sportives ayant des activités économiques importantes (8) soit de constituer une société anonyme (société à objet sportif ou société d'économie mixte sportive locale), soit d'adopter un ensemble de mesures d'organisation et de transparence proches de celles auxquelles sont soumises les sociétés. Bien que la loi du 13.7.92 ait interdit la création de nouvelles associations régies par ces dispositions, il est intéressant de les connaître.

Les groupements sportifs à statut particulier (dits aussi à statuts renforcés) doivent notamment:

- **préciser dans leurs statuts :**

- les conditions dans lesquelles sont désignées et les pouvoirs des personnes ayant qualité pour l'engager vis-à-vis des tiers,
- les conditions dans lesquelles l'Assemblée générale contrôle les actes de ses personnes,
- l'obligation de réunion de l'assemblée générale au moins une fois par an, dans les 6 mois suivants la clôture de l'exercice en vue notamment de l'approbation des comptes et du vote du budget.

- **établir des documents comptables et financiers :** un bilan, un compte de résultat, une annexe, un tableau de financement, un plan de financement, un compte de résultat prévisionnel, un rapport sur la gestion financière, ainsi qu'un rapport moral, tous documents soumis à l' A.G. mais ne faisant pas l'objet d'un dépôt légal.

- **désigner un commissaire aux comptes** qui bénéficie de la plénitude de ses pouvoirs,

.../...

- soumettre les **conventions "spéciales"** entre l'association et l'un de ses administrateurs directement ou indirectement intéressés à ratification du C.A. et approbation de l' A.G., conventions sur lesquelles le Commissaire aux comptes est chargé d'établir un rapport spécial (dispositions qui se rapprochent beaucoup de celles des articles 101 à 103 et 145 à 148 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales).

En outre, le régime de **responsabilité des dirigeants** est le même que celui des dirigeants de sociétés par application de la loi du 24 juillet 1966.

3.5. Cas particulier des associations faisant appel à la générosité publique.

3.5.1. La loi n° 91-772 du 7 août 1991 impose à tous les organismes - donc aux associations - faisant appel à la générosité publique **au plan national**, des conditions particulières de transparence : quelle que soit la forme d'appel retenue, elles doivent :

- effectuer à la préfecture de leur siège social une déclaration préalable de campagne,
- établir un compte d'emploi des ressources collectées, conforme à un modèle défini par l'arrêté du 30.7.93,
- tenir ce compte d'emploi à la disposition des adhérents et des donateurs.

Par ailleurs, les mêmes organismes sont assujettis au contrôle de la Cour des comptes, étendu à celui de l'Inspection générale des affaires sociales par la loi DMOSSS du 28.5.96.

Concernant les 3 points relatifs à la transparence, on observera :

- que le fait de ne pas effectuer de déclaration préalable de campagne n'est pas soumis à sanction pénale et qu'il ne ressort pas de la loi du 7 août et de ses textes d'application que la déclaration préalable soit accessible à qui en fait la demande. Cependant, on peut penser que les déclarations préalables sont susceptibles de connaître le même sort que les autres documents évoqués au point 3-1 supra.
- que le législateur n'a pas créé non plus d'obligation de dépôt du compte d'emploi des ressources à la préfecture, ni d'obligation de publication pour éviter des frais importants aux organismes ayant de nombreux donateurs effectuant des dons modestes. Prudemment, seule la communicabilité aux adhérents ou donateurs, au siège de l'association, a été retenue.
- que le compte d'emploi des ressources a été institué car en l'absence d'obligations comptables générales pour les associations, il était difficile de leur demander plus, d'autant que le risque d'inconstitutionnalité aurait été grand si on avait exigé la publication de la totalité des comptes de l'organisme.

.../...

(8) Associations prenant habituellement part à l'organisation de manifestations payantes procurant des recettes pour un montant supérieur à 2 500 000F et employant des sportifs contre des rémunérations dont le montant global excède la même somme.

3.5.2. Outre la loi du 7 août 1991, de portée générale pour tous les appels de fonds, les associations faisant appel à la générosité publique sont astreintes à d'autres règles de transparence, résultant de dispositions souvent plus anciennes, quand elles font appel à certains modes de collecte particuliers.

Ainsi, les quêtes sur la voie publique sont soumises à une autorisation préalable de l'autorité territorialement compétente (maire, préfet, ministre de l'Intérieur) et l'association bénéficiaire doit faire connaître à celle-ci le résultat de la collecte et son emploi. Il en est de même pour les lotos, tombolas, loteries, souscriptions...

Les ventes à domicile ou sur la voie publique sont également soumises à une législation particulière (loi n° 72-618 du 5.7.72 et décret n° 73 -307 du 14.3.73) comportant également une obligation de transmission des comptes. Hélas, cette législation est largement obsolète aujourd'hui et, de ce fait, mal respectée.

Les associations bénéficiant du label "grande cause nationale", qui permet d'obtenir des espaces publicitaires gratuits ou à coût modéré dans les médias, doivent faire connaître au public le résultat de leurs campagnes par les mêmes voies (cf. circulaire Premier Ministre du 12 septembre 1995).

3.6. Autres cas.

Indépendamment des règles qui leur sont propres, les associations n'échappent pas aux règles de transparence qui s'imposent à tous, comme celles nées de la loi SAPIN pour ce qui concerne la communication et la loi du 1er juillet 1996 pour certains aspects de facturation.

4 - LA TRANSPARENCE PAR LES AGREMENTS OU HABILITATIONS.

Les associations souhaitant nouer une relation particulière avec les pouvoirs publics, exercer certaines activités réglementées ou obtenir certains avantages spécifiques, peuvent solliciter un agrément ou une habilitation. Créer à l'initiative de nombreux ministères, il en existe au moins une cinquantaine, qui ne sont pas reductibles à un modèle donné. Cependant, la plupart des procédures prévoient que les organismes bénéficiaires doivent rendre compte de leur activité et communiquer leurs comptes à l'autorité administrative qui a délivré l'agrément (le plus souvent, le préfet, les procédures d'agrément étant largement déconcentrées).

Bien que l'agrément reste essentiellement une procédure régaliennne, elle s'instaure parfois sur une base contractuelle fondée sur une sorte de troc : acceptation d'un plus grand contrôle contre prérogatives ou avantages particuliers. Cependant, quelquefois, l'agrément conditionne l'exercice d'une activité, ce qui l'éloigne du champ contractuel.

A cet égard, on retiendra ici comme l'un des exemples d'obligations très fortes, fondées sur un agrément conditionnant l'exercice d'une activité, le "statut" des associations collectant des fonds pour la participation des employeurs à l'effort de construction (Art. R 313-9-2° du code de la construction et de l'habitation) que l'on peut assimiler à une taxe para-fiscale. Celles-ci ont les obligations comptables des commerçants, l'obligation de désigner un commissaire aux comptes (sans seuil de ressources minimum) jouissant de la plénitude de ses prérogatives et de transmettre leurs comptes à l'administration.

Les associations gérant des établissements d'enseignement privé sous contrat ont également des obligations de même nature (Art. 10, décret du 15 mars 1961), ainsi que les organismes de formation professionnelle et les fonds d'assurance formation de salariés.

De leur côté, les associations gérant des établissements sanitaires ou sociaux sont astreintes à des obligations comptables très précises et à une véritable tutelle budgétaire pour leurs établissements (et non sur la personne morale).

Il existe bien d'autres exemples d'obligations comptables plus ou moins précises reposant sur des agréments que nous n'énumérerons pas ici (9). On peut regretter l'hétérogénéité de l'ensemble des dispositifs : si les principes de base sont souvent convergents, les modalités divergent.

La reconnaissance d'utilité publique peut être assimilée à un "super agrément" qui donne à l'association des avantages importants (capacité juridique élargie, avantages fiscaux ...) et aux pouvoirs publics un droit de contrôle important et, même au-delà, un droit d'ingérence dans le fonctionnement de l'organisme (approbation des statuts, tutelle sur les actes patrimoniaux...).

Certes, la reconnaissance d'utilité publique concerne moins de 2 000 associations, mais, en revanche, l'agrément touche certainement plusieurs dizaines de milliers d'associations qui sont parfois agréées par différents ministères : elles cumulent donc avantages et obligations de rendre compte.

On notera cependant que si la procédure d'attribution d'agrément est souvent menée de manière rigoureuse, le suivi dans le temps peut laisser à désirer, les services n'ayant pas toujours le temps de réexaminer chaque année les dossiers. A tel point, que de plus en plus fréquemment, les agréments ne sont attribués que pour une période limitée qui permet un contrôle à échéance régulière (10) et que l'article 11 de la loi n° 96-559 du 24 juin envisage que la reconnaissance d'utilité publique des associations soit soumise à un réexamen périodique.

5 - LA TRANSPARENCE CONTRACTUELLE.

Fondée elle-même sur un contrat, l'association est au coeur d'un certain nombre de contrats formels ou implicites.

5.1. La transparence statutaire.

De part leurs statuts, la plupart des associations s'impose des obligations de transparence à l'égard de leurs membres, notamment l'existence d'un rapport moral et/ou d'activité et d'un rapport financier qui sont, en général, approuvés en assemblée générale. Un rapport d'orientation s'y ajoute parfois ainsi qu'un budget prévisionnel. Les associations sont souvent "plus bavardes" dans leurs rapports moral et d'activités, que dans leur rapport financier.

(9) Voir notamment "Lefèvre-associations", chapitre "Obligations comptables".

(10) Voir notamment agréments :

- associations intermédiaires (art. 19, L n° 87-39 du 27.1.87), accordé pour un an,
- associations de service aux personnes (décret du 24.6.96), accordé pour un an,
- associations éducatives complémentaires de l'enseignement public (décret n° 92-1200 du 6.11.92), accordé pour 5 ans.

Particulièrement dans les associations, en raison même de leur caractère non lucratif, les questions financières sont réputées ennuyeuses et confiées à des spécialistes qui ne savent pas toujours passionner les "foules" avec les chiffres.

Beaucoup d'associations sont affiliées à des unions d'associations : il en existe de nombreuses aux contours des plus variés et aux modes de fonctionnement les plus divers. Rares sont celles qui ont des exigences importantes sur leurs membres, mais c'est notamment le cas des grandes fédérations du secteur de l'éducation populaire qui vont jusqu'à imposer des statuts types à leurs membres (M.J.C., foyers ruraux...). Sans aller jusque là, certaines fédérations considèrent que leurs membres bénéficient d'une sorte de label et tiennent à ne pas galvauder celui-ci en exerçant un contrôle réel sur leurs membres notamment à travers l'étude des comptes, des procès-verbaux d'assemblée générale, rapports moraux et financiers, statuts...

À cet égard, le **Comité de la Charte** de déontologie des organisations sociales et humanitaires faisant appel à la générosité du public, qui regroupe aujourd'hui 38 des plus grands organismes agissant de la sorte, est certainement l'exemple même d'un organisme associatif accordant un véritable label à ses membres (associations ou fondations), label reposant qui plus est sur la recherche de la transparence.

La Charte de déontologie adoptée par les membres s'articule en 5 "chapitres" :

- la transparence financière,
- la qualité des actions et des messages,
- la rigueur des modes de recherche de fonds,
- le contrôle interne du respect des engagements,
- le rôle du Comité de la Charte.

Chacun de ces "chapitres", assez brefs, est complété par des annexes plus ou moins détaillées (les recommandations), mais dont le respect s'impose autant aux membres que la Charte elle-même.

L'originalité du Comité de la charte ne repose pas tant sur la charte elle-même que sur le dispositif mis en oeuvre pour son élaboration et pour s'assurer du respect de celle-ci par les signataires. Au **plan de l'élaboration**, ici les "législateurs" sont les principaux concernés et sont étroitement associés à la rédaction de textes, ce qui évite de concevoir des dispositions matériellement inapplicables comme le législateur a parfois tendance à faire sans en avoir conscience. Rien n'est fait dans la précipitation de séances de nuit ! Cette méthode a un intérêt pédagogique certain et offre aussi une grande souplesse.

Le **dispositif de contrôle** est à deux étages. En interne, chaque organisation membre est tenue de désigner un "censeur" qui doit veiller en permanence au respect de la charte. Chaque année, il doit fournir un rapport au Comité de la Charte. Le censeur est bénévole et il ne doit pas faire partie ni des organes d'administration, ni des permanents de l'organisme car il doit jouir d'une large marge d'indépendance.

Le rapport du censeur est examiné par deux membres de la Commission de surveillance - distincte du Conseil d'administration du Comité - qui réalisent un nouveau rapport après avoir rencontré les dirigeants de l'organisme et le censeur... Ce deuxième rapport est étudié par la commission de surveillance qui rend un avis assorti ou non de réserves, ou qui peut remettre en

cause l'adhésion de l'organisme au Comité de la charte. L'avis est soumis au Conseil d'administration du Comité qui prend position sur l'admission, le maintien ou non de l'agrément du membre.

Par rapport aux contrôles susceptibles d'être assurés par les pouvoirs publics, celui du Comité de la charte a le mérite d'être permanent et fondé sur une déontologie élaborée par les membres eux-mêmes, ce qui lui donne un réalisme certain et une souplesse d'adaptation permanente. Pour autant, il ne doit pas être suspecté de complaisance à l'égard de ses membres, car les précautions prises pour éviter ce risque sont importantes. Ce reproche est d'autant plus infondé que les membres ont tout intérêt à ne pas être complaisant entre eux, puisqu'ils sont tous dans le même "bateau", et que le scandale chez l'un ruinerait la crédibilité de l'ensemble du dispositif.

On peut dire qu'au fil des ans, cette déontologie est devenue un cadre qui fait référence dans le secteur associatif. Néanmoins, le Comité reste un organisme privé, à adhésion libre et, en aucun cas, il ne souhaite s'ériger en un "ordre professionnel" à adhésion obligatoire et à mission de service public.

5.3. La transparence par les financements publics. (11)

Il est légitime que les financeurs aient accès à des informations "privilégiées" sur les organismes - tous, c'est-à-dire pas seulement les associations - qu'ils soutiennent. Mais là encore, cela doit être fait avec discernement et dans le respect des libertés fondamentales : collective de l'association et individuelle de ses membres. Par exemple, le subventionnement pour quelques milliers de francs d'un projet particulier doit-il donner accès à l'ensemble des informations sur l'association elle-même ? Sans doute pas. La curiosité malsaine et liberticide des collectivités publiques peut être très intéressée : les visées politiques ne sont pas loin. Que dire des municipalités qui exigent d'avoir connaissance de la liste de tous les membres, sous prétexte de contrôler la représentativité de l'association ? Il y a là un danger réel, pour les libertés individuelles que la Commission nationale informatique et libertés n'approuverait certainement pas. D'ailleurs, le droit d'accès aux informations contenues dans les fichiers informatiques ne s'applique qu'aux personnes physiques et non aux personnes morales.

Si l'octroi d'une subvention reste toujours discrétionnaire, son attribution crée une relation quasi contractuelle - d'ailleurs souvent formalisée par une convention (12) - entre la collectivité publique qui l'accorde et l'association bénéficiaire. La plupart du temps, il est prévu que la subvention soit justifiée par un compte rendu d'emploi, ainsi que par la fourniture de différentes pièces tels que le rapport d'activité, le bilan, le compte de résultat... les obligations contractuelles s'ajoutent aux obligations légales, ce que semblent trop souvent oublier les "Cassandra" de la vie associative, qui véhiculent l'idée simpliste que les associations échappent à tout contrôle ou transparence.

La transparence s'exerce non seulement vis-à-vis du financeur, mais aussi envers le citoyen à travers la publication de divers documents. Pour ce qui concerne l'Etat, celui-ci est tenu de publier tous les deux ans "le répertoire" des associations subventionnées à quelque titre que ce soit (13). Ce document, bien qu'imparfait, est une source d'informations précieuses. D'autres

.../...

(11) Pour plus de précisions sur ce point, on pourra se reporter à l'ouvrage de Brigitte CLAVAGNIER : "Subventions et associations" (éd. Juris-service) et à celui de Alexandra TISSOT-PAGES "Les collectivités territoriales et les associations" (édité par l'Association des Présidents de conseils généraux, fin 1996, 182p.)

(12) Celle-ci est obligatoire si la subvention dépasse 300 000 F (cf. circulaire Premier ministre du 15 janvier 1988).

(13) Article 41 de la loi de finances pour 1962.

organismes financeurs publient des répertoires équivalents, mais certains font de la rétention d'informations. Ces listes apporteraient une information plus claire et transparente, si elles ne mélangeaient associations para-administratives et associations véritables et si elles étaient plus précises sur la nature et sur l'objet de l'aide accordée.

Du côté des collectivités territoriales, des textes ont contraint celles-ci à faire preuve de transparence en imposant aux communes de plus de 3 500 habitants, aux départements, aux régions et à leurs établissements de publier en annexe de leur budget, les comptes des associations subventionnées à plus de 50% ou pour un montant supérieur à 500 000 F, ou bénéficiant d'une garantie d'emprunt (14). Hélas, là aussi, certaines collectivités locales ne jouent pas le jeu de la transparence, à commencer par la Ville de Paris qui prétexte la difficulté matérielle de l'opération. Il faut reconnaître que la publication de tous les comptes peut s'avérer lourde : la publication de la liste et la consultation libre des documents annexes seraient plus réalistes. A vouloir mettre la barre trop haut et à ne pas tenir compte des difficultés matérielles, certaines lois sont inapplicables ...

Par ailleurs, la loi du 29 janvier 1993 (dite loi Sapin) impose aux collectivités territoriales de soumettre les conventions de **délégation de service public** à une procédure de publicité et d'appel d'offres. Cependant, pour le moment, personne n'est à même de dire si cette loi s'applique véritablement pour les services non-marchands rendus par les associations, car paradoxalement, nul n'est en mesure de dire ce qu'est le service public et, a fortiori, une délégation de celui-ci. Si cette loi trouve une application large, il n'est pas sûr qu'elle n'ait pas plus d'effets pervers que de bienfaits (15).

En outre, la loi du 8 février 1995 relative aux marchés publics et aux délégations de service public, impose aux délégataires l'obligation de produire chaque année à l'autorité délégante un rapport sur son action et les comptes de celle-ci.

6 - LA TRANSPARENCE VOLONTAIRE.

Sans y être obligées d'aucune manière, légalement ou contractuellement, on peut observer que les associations ne restent pas à l'écart de la demande généralisée actuelle de transparence ; elles prennent parfois unilatéralement des mesures en ce sens qui vont quelquefois très loin et en tout cas bien au-delà des obligations légales ou réglementaires (cf paragraphe 5 supra). Gageons que ce mouvement se poursuivra pour les associations faisant appel à la générosité du public. D'ores et déjà, la plupart d'entre elles publient leur compte d'emploi des ressources et/ou leur compte de résultat et plus rarement leur bilan, assortis de commentaires et d'autres informations.

Au-delà de l'assemblée générale, les différents rapports soumis à celle-ci sont souvent publiés, ne serait-ce que par extraits, dans le bulletin qui est édité par beaucoup d'associations. Plus rares sont les associations qui publient leurs rapports ou des extraits dans la presse en raison des coûts prohibitifs de ce type d'insertion.

.../...

(14) Loi du 6 février 1992, codifié à l'article L-212-14 du code des communes pour celles-ci. Les autres communes et les subventions d'un montant moins important doivent faire l'objet d'une simple liste annexée au budget.

(15) Voir "L'inopportune délégation de service public : plaidoyer pour une non-application de la loi SAPIN "par Brigitte CLAVAGNIER, in *Juris-Associations* N° 145, 1/10/96.

En revanche, dans la plupart des grandes associations, l'édition complète du rapport d'activité et financier est adressée à quiconque en fait la demande, membre ou donateur, voire simple curieux.

7 - DES AMELIORATIONS A APPORTER.

La transparence des associations peut encore faire des progrès importants, si tous les acteurs concernés veulent bien s'en donner la peine. L'intervention du législateur peut être utile, mais seulement à la marge, c'est dire qu'elle n'est pas indispensable. Les lois ne servent à rien s'il n'y a pas volonté de les appliquer et de les faire appliquer. Ceci pourrait être facilité, si les mesures législatives n'étaient pas essentiellement le fruit du désir et du travail de parlementaires ou de fonctionnaires. Une bonne concertation avec les usagers améliore la loi (ou les dispositions réglementaires) et en facilite l'application. Si certaines lois sont inappliquées, c'est souvent parce qu'elles sont inapplicables !

Sans attendre l'intervention du législateur ou des mesures réglementaires, les associations et les organismes financeurs pourraient renforcer la transparence.

7.1. A l'initiative des associations.

Les fédérations peuvent être un vecteur de cette transparence, mais il faudrait que leur rôle soit mieux reconnu et soutenu par des financements ad hoc, ce qui est malheureusement loin d'être le cas aujourd'hui. Par exemple, la mise en place de services télématiques présentant les comptes des membres pourrait être subventionnée, ainsi que des dispositifs de contrôle interne.

Pour les organisations faisant largement appel à la générosité du public, il faut les encourager à rendre compte à leurs donateurs à un prix raisonnable. Il faut donc veiller à ce qu'une application trop restrictive des critères de la Commission paritaire des publications et agences de presse n'empêche les associations d'adresser largement leur rapport d'activité et financier, en particulier, à leurs donateurs. En effet, la Commission paritaire considère que ce type d'informations ne fait pas partie des informations d'intérêt général, mais de la publicité faite à soi-même. L'association peut donc dépasser les quotas publicitaires et perdre du même coup les avantages postaux et fiscaux liés au numéro de Commission paritaire.

De manière générale, les associations les plus importantes ont tout intérêt à faire des efforts dans la publication de leurs comptes et notamment de leur bilan. Par ailleurs, trop d'associations parfois importantes et bien que tenues par la loi d'avoir une annexe à leurs comptes annuels n'en ont pas ou en ont une bien insuffisante pour être utile à la compréhension de leurs comptes ; il en va de même pour le rapport de gestion. Sur ce point, les commissaires aux comptes devraient être plus exigeants quand ils interviennent, d'autant qu'ils doivent veiller à l'élaboration et à la sincérité de ces documents (16).

.../...

(16) cf. Guide de contrôle des commissaires aux comptes "Les contrôles dans les associations" ; CNCC, juillet 96, p. 53 et suivantes.

L'annexe légale pourrait être d'autant plus intéressante qu'elle comporterait systématiquement des informations, telles :

- la présence de salariés au C.A.,
- la rémunération des dirigeants sociaux éventuellement (ou leur défraiement),
- les conventions avec les dirigeants sociaux ou salariés (17),
- les rémunérations des 5 ou 10 salariés les plus payés.
- les engagements hors-bilan, les cautions, garanties d'emprunts accordées ou souscrites,
- les informations sur les filiales ou organismes satellites assimilables,
- ...

La transparence des comptes stimule le débat démocratique et réciproquement. Démocratie et transparence font bon ménage. Les associations doivent veiller à la qualité de leur **fonctionnement associatif** : processus de désignation des dirigeants sociaux, fonctionnement régulier des instances statutaires, richesse des rapports moraux, financiers, ... L'expérience montre que toutes les associations ayant connu des dérives importantes avaient un fonctionnement associatif largement déficient, l'ARC en est - si l'on peut dire - le meilleur exemple. Les membres des conseils doivent être effectivement investis dans leur mission, le cumul des mandats et la durée de ceux-ci devraient pencher du côté de la modération, et les liens familiaux entre dirigeants ou entre dirigeants et salariés principaux devraient être largement prohibés par les statuts.

Vis-à-vis des tiers, il serait bon que les statuts prévoient très clairement, comme on l'a vu plus haut, le **mandat des dirigeants statutaires et salariés**, car la loi de 1901 n'y a pas pourvu contrairement aux sociétés (18). Les groupements sportifs à statut particulier et les associations émettant des obligations sont déjà tenus d'avoir des statuts précisant le mandat des administrateurs.

7.2. A l'initiative des pouvoirs publics et autres financeurs.

Comme on l'a déjà évoqué, les pouvoirs publics peuvent jouer un rôle important dans la transparence des associations, non seulement par les mesures législatives ou réglementaires qu'ils peuvent prendre, mais aussi en étant eux-mêmes transparents dans leur relations avec les associations notamment pour ce qui concerne les financements qu'ils octroient.

Il existe un certain nombre d'aspects sur lesquels des avancées juridiques seraient souhaitables et en tout premier lieu sur la **normalisation des comptes des associations**. Voilà plus de 10 ans que celles-ci attendent avec impatience un arrêté interministériel donnant une véritable existence juridique à l'avis du Conseil national de la comptabilité après consultation du Conseil national de la vie associative, sur le plan de comptes des associations adopté en 1985. Le plan comptable doit être maintenant promulgué et être rendu opposable aux tiers et en particulier à tous les financeurs qui exigent parfois des associations des acrobaties comptables pour entrer leurs chiffres dans les cases d'imprimés conçus par des fonctionnaires ignorants tout de la comptabilité privée.

(17) Les groupements sportifs à statut particulier régis par la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 et le décret n° 90-65 du 16 janvier 1990, doivent appliquer des dispositions particulières pour ces conventions, dispositions largement inspirées de celles des articles 101 à 103 de la loi du 24 juillet 1966.

(18) Pour les associations d'Alsace et Moselle, le droit local est plus précis que la loi de 1901.

Cette première étape aboutie, des mesures pourraient être prises pour instituer un **dépôt obligatoire des comptes** des associations atteignant certains seuils (ceux de la loi du 1er mars 1984 par exemple), encore faut-il trouver un réceptacle à ce dépôt. En effet, à ce stade, les options divergent : faut-il déposer ces documents au Tribunal de commerce ou à celui de grande instance, à la préfecture ou en un lieu ad hoc ? Personnellement, nous souhaiterions qu'en égard au caractère civil de l'association, ce dépôt se fasse au Tribunal de grande instance qui devrait également recevoir les autres éléments de dépôt légal (statuts, administrateurs, ...). Cependant, on sait que les moyens des greffes des tribunaux civils étant limités, ils ne sont pas en mesure de prendre en charge ce dépôt. Dans l'attente des moyens qui font défaut, nous pensons que le dépôt pourrait être fait à la préfecture qui reçoit déjà d'autres éléments du dépôt légal (statuts, administrateurs, ...) conformément à la loi de 1901. Cette solution pragmatique aurait le mérite de ne pas séparer le dépôt des comptes de celui des autres pièces (déclarations, liste des dirigeants...), car ceci serait contraire à l'objectif de la transparence recherché.

En revanche, il serait dangereux et illusoire de vouloir contraindre toutes les associations - même les plus modestes - à déposer leurs comptes. Celles n'atteignant pas les seuils, et qui voudraient le faire, pourraient le faire volontairement et leurs comptes seraient accessibles.

Par ailleurs, il faut également se déterminer sur la **nature des documents comptables déposés**. Il faut sans doute s'en tenir à ceux qui découlent de la loi du 1er mars 1984 pour ces mêmes associations : bilan, compte de résultat, annexe, voire rapport du commissaire aux comptes et rapport de gestion. Un extrait du procès-verbal de l'Assemblée générale concernant l'approbation des comptes et l'affectation du résultat pourrait également y être joint. Ainsi, les obligations des associations ayant des activités économiques importantes rejoindraient celles des S.A. et S.A.R.L. La publication d'un avis de dépôt comme celle qui est faite au BODACC pour ses structures, ne s'impose sans doute pas pour les associations, car elle n'apporte que peu de chose.

Les questions évoquées ci-dessus résolues, une mise à disposition des comptes par serveur télématique, à l'image d'INFOGREFFE, est sans doute envisageable à condition de protéger les libertés individuelles et de limiter les informations nominatives sur les personnes. En 1987, la commission nationale informatique et libertés a limité l'information des fichiers d'associations des préfectures sur ce point. En effet, on comprend aisément qu'il n'est pas neutre d'être administrateur du Secours catholique ou du Fonds social juif unifié, des Jeunesses communistes ou du Front national jeunes !

Il serait également bon d'harmoniser autant que possible les seuils, obligations de transparence et comptables imposées par les agréments et habilitations pour leur donner plus de lisibilité.

En corollaire du dépôt et pour faciliter les recherches manuelles ou télématiques, les associations pourraient être invitées à systématiser sur la plupart de leurs documents : leur dénomination exacte, leur forme juridique, la date et le lieu de leur déclaration, ainsi que le numéro d'enregistrement de celle-ci.

./...

De même, une **harmonisation des procédures d'autorisation** et de contrôle sur différentes formes d'appel de fonds (tombolas, lotos ...) pourrait être entreprise en tenant compte du contexte nouveau de la loi du 7 août 1991 (cf. paragraphe 3.5.1.). La plupart des autorisations préalables pourraient être remplacées par de simples déclarations préalables, assorties d'une obligation de production du compte d'emploi des ressources et, éventuellement, du contrôle possible a posteriori des chambres régionales des comptes.

Concernant les relations financières entre l'Etat, les collectivités publiques, les organismes sociaux et les associations, des progrès conséquents pourraient être faits à l'initiative des financeurs. Obtenir la liste des associations subventionnées par telle ou telle administration d'Etat ou de collectivités territoriales, relève souvent de l'exploit en dépit des dispositions législatives existantes et de la jurisprudence du Conseil d'Etat. Dans ce domaine, le mouvement associatif a fait de nombreuses propositions pour améliorer la qualité des documents et notamment de listes évoquées au paragraphe 5.3. qui n'ont malheureusement guère recueilli d'écho.

8 - CONCLUSION.

Il ne faut pas perdre de vue que l'association n'est pas un type d'entreprise parmi d'autres. La loi du 1er juillet 1901 a consacré une grande liberté publique qu'il a fallu des siècles pour conquérir. Le Conseil constitutionnel a clairement manifesté, en 1971, que la liberté d'association faisait partie des principes constitutionnels qui fondent notre République, et que l'on ne pouvait y porter atteinte pour des motifs divers, fussent-ils louables. La liberté économique dont jouissent les associations n'est que le corollaire de la liberté publique et permet à celle-ci de s'épanouir. Quelle liberté véritable auraient les associations aujourd'hui, si elles n'avaient pas une grande liberté de rechercher les financements les plus divers pour réaliser leur objet social ? La liberté d'association ne serait qu'un bon principe, sans traduction concrète.

Certes, la liberté économique impose aussi que les droits et intérêts des tiers soient légitimement préservés. La réalité associative est d'une telle richesse qu'il est difficile d'en percevoir toutes les formes et l'incidence que peuvent avoir certaines mesures prises dans un contexte donné et qui peuvent, avec le temps, se voir complètement détournées de leur objectif initial.

Gardons-nous donc de la précipitation, mauvaise conseillère dans ce domaine, de la réduction à un modèle simple voire simpliste, pour prendre des mesures législatives ou réglementaires qui finiraient par se retourner contre la liberté d'association ou réduire les associations, soit à des entreprises comme les autres, soit à des administrations de fait, qui plus est largement instrumentalisées.

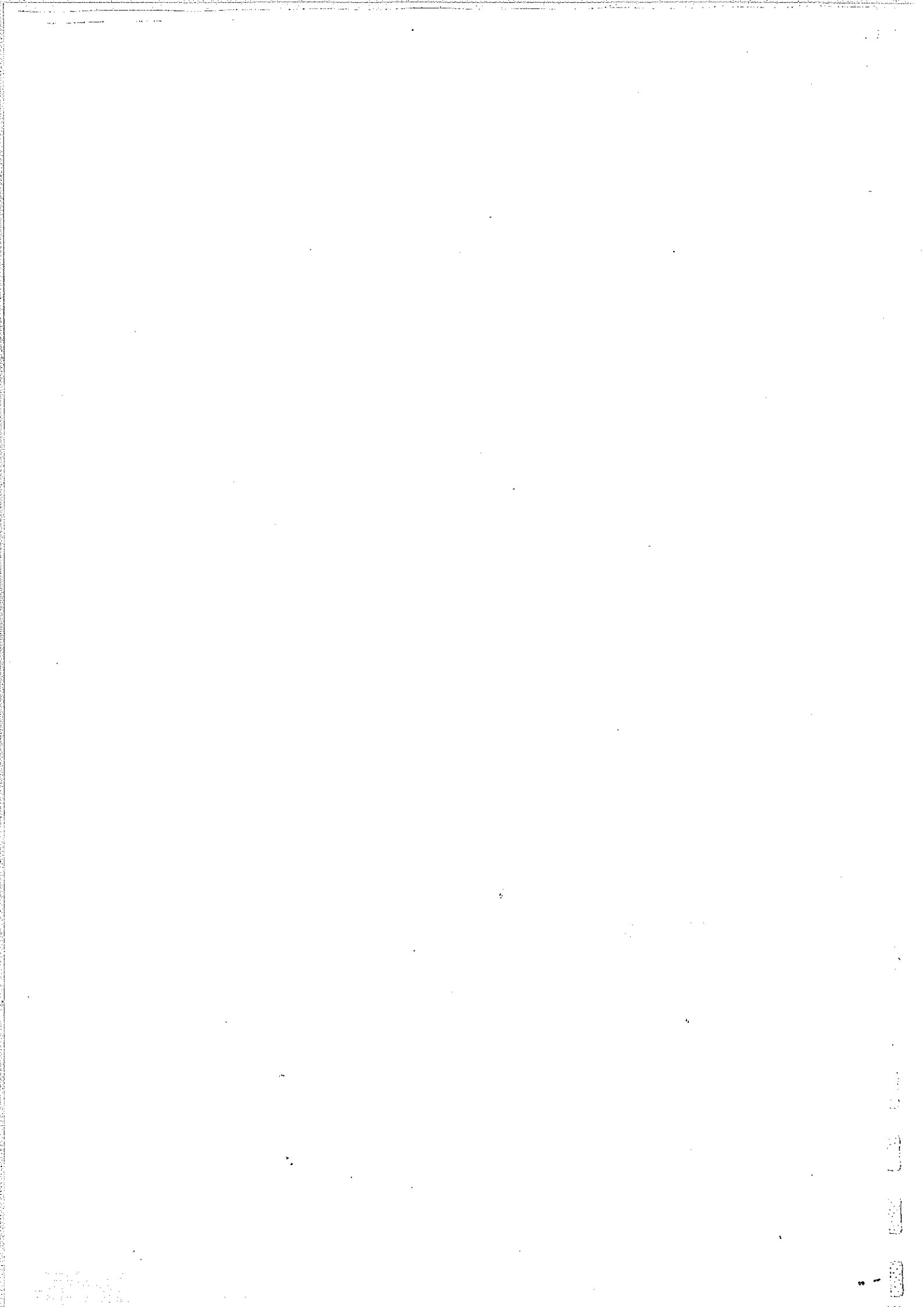
Les associations n'échappent pas à la mode actuelle de la transparence d'autant que quelques scandales ou affaires laissent croire que les associations jouissent d'une liberté sans limite, ni contrôle. Au moins 9 affaires sur 10 ne concernent pas de véritables associations, mais des démembrements de la puissance publique ou des instruments aux services des bonnes oeuvres (ou plutôt mauvaises) d'élus locaux. Ces associations para-administratives, régulièrement dénoncées par le mouvement associatif authentique, par la Cour des comptes et ses chambres régionales, parasitent grandement le débat.

Peut-être une réponse sera-t-elle apportée un jour par les pouvoirs publics. Une fois de plus, le Gouvernement a commandé un rapport à la section des études du Conseil d'Etat présidée par M. THERY. Souhaitons qu'il ne connaisse pas le même sort que celui que la Cour des comptes avait réalisé voici quelques années.

La transparence n'est pas que le résultat de mesures législatives plus ou moins applicables. C'est déjà le fruit d'un état d'esprit qu'il faut encourager, comme doivent l'être les dispositifs contractuels - comme le Comité de la charte - et les actions volontaires.

Les organismes publics ou sociaux finançant les associations doivent aussi faire des efforts pour que la transparence règne. Transparence des modes de contribution à la vie associative, transparence dans les critères de choix des partenaires associatifs, transparence des aides apportées, voilà un vaste programme auquel tous ceux qui sont concernés peuvent s'atteler.

Daniel BRUNEAU.



le Comité

Le Comité de la Charte de déontologie des organisations sociales et humanitaires faisant appel à la générosité du public

Conscientes de la nécessité d'informer clairement les donateurs sur leurs missions et sur l'emploi des fonds provenant de la générosité du public, de grandes organisations sociales et humanitaires se sont réunies, fin 1989, pour élaborer et adopter une Charte de Déontologie : elles s'engagent à respecter des règles communes de bonne conduite, qui vont au-delà de leurs obligations légales, et à accepter que le «Comité de la Charte» qu'elles ont constitué s'en assure.

Quels sont les objectifs ?

Ces organisations ont voulu, à partir d'une charte :

- énoncer quelques principes de déontologie et les développer peu à peu, grâce à l'échange de leurs expériences et à la poursuite de leurs réflexions en commun :

- exercer une vigilance mutuelle, par un contrôle qui s'efforce d'être efficace sans être onéreux.
- formuler des appréciations et des suggestions pour le perfectionnement des pratiques de chaque adhérent.

Le respect des engagements

En vertu de la Charte, les organisations signataires s'obligent vis-à-vis des donateurs au respect des engagements suivants :

- emploi des fonds collectés conformément aux buts annoncés
- transparence financière sur l'emploi des ressources
- respect de certaines exigences en matière d'appel à la générosité
- rigueur dans leurs relations avec les prestataires de services

Le Comité de la Charte ne se prononce pas sur l'opportunité des missions, ni sur l'efficacité des actions engagées par ses membres. Le donateur reste seul juge dans ce domaine.

Le Comité et les Pouvoirs Publics

Le Comité a des objectifs qui ne se confondent pas avec ceux des Pouvoirs Publics. Le législateur, en août 1991, a soumis à des formalités nouvelles et au contrôle éventuel de la Cour des Comptes l'emploi de l'argent collecté auprès du public par les associations et fondations.

Les objectifs propres du Comité demeurent.

Quelles sont les exigences de la Charte ?

Les engagements pris par les membres du Comité résultent du respect des quatre principes fondamentaux de la Charte :

1 La transparence financière

- Etablissement de documents comptables annuels conformes aux recommandations du conseil national de la comptabilité et certifiés par un commissaire aux comptes.
- Rédaction d'un commentaire clair et synthétique facilitant la compréhension des documents comptables et expliquant l'origine et l'emploi des ressources.
- Accessibilité des documents comptables et de leur commentaire synthétique pour les adhérents et les donateurs (notamment par l'intermédiaire des revues publiées par les associations).

2 La qualité des messages

- Obligation de porter sur tous les documents d'appel les mentions permettant d'identifier clairement l'organisme.
- Emploi des fonds collectés conformément à l'objet social.
- Rejet de toute présentation contenant des allégations fausses ou trompeuses.
- Rejet de toute exploitation abusive de l'image de la détresse humaine.

3 La rigueur dans les modes de recherche de fonds

- Respect des règlements et recommandations sur l'utilisation des fichiers informatiques (commission nationale informatique et liberté).
- Refus de tout lien avec des prestataires de service susceptibles de compromettre le caractère désintéressé de la gestion de l'organisme. Ceux-ci ne peuvent en particulier pas être rémunérés par un pourcentage sur les fonds collectés : ils ne peuvent participer au conseil de direction de l'organisme. Ils doivent gérer les sommes qui leur sont confiées au seul bénéfice des organismes, ne conseiller que des objectifs de collecte qu'ils pensent pouvoir atteindre et préserver le caractère confidentiel de tous les fichiers et documents concernant les donateurs de leurs clients.

4 Le contrôle interne (au sein de l'organisme) du respect des engagements pris

- Les moyens de ce contrôle doivent exister, grâce à une équipe dirigeante contrôlée par un Conseil d'Administration.
- Les organes de contrôle doivent veiller non seulement à la rigueur de la gestion, des comptes eux-mêmes et au contrôle de ceux-ci, mais aussi au respect du caractère désintéressé de leur gestion (article 261-7-1-d du C.G.I.).

Comment devient-on membre ?

Pour être membre du Comité de la Charte, il faut :

- être un organisme sans but lucratif à caractère social ou humanitaire faisant depuis deux ans au moins appel à la générosité du public ;

- avoir fait acte de candidature et s'engager à respecter la Charte ;
- avoir été agréé en tant que membre par le Comité et faire l'objet, chaque année, d'une confirmation de cet agrément.

1 Le dossier de candidature

- L'organisme candidat doit fournir un dossier au Comité et nommer un censeur.
- Le dossier de candidature comporte une présentation détaillée de l'organisation et, le cas échéant, de ses Comités locaux, ou de ses satellites ; ses statuts et règlement intérieur, ses rapports d'activité, ses documents comptables et les rapports des Commissaires aux Comptes des trois derniers exercices ; une note explicative sur les appels à la générosité lancés l'année précédente, accompagnée des modèles de mailings et des bulletins d'informations édités par l'organisation ; une explication de l'utilisation des fonds recueillis.
 - Un censeur doit être nommé par l'organisation. Cette personnalité extérieure aux instances de décision de l'organisation est spécialement chargée de veiller au respect des principes de la Charte, d'attirer l'attention de l'organisme sur les éventuelles améliorations à apporter et assurer l'information du Comité par un rapport annuel adressé directement au président du Comité.

2 L'examen de la candidature

La candidature est examinée de façon contradictoire et une décision est prise par le Conseil d'Administration du Comité quant à l'agrément ou non de l'organisation comme membre du Comité :

— L'instruction des demandes d'adhésion est faite par la «Commission de Surveillance» du Comité, composée de personnalités présentées par les organismes membres mais siégeant intuitu personae. Deux commissaires enquêteurs font un rapport transmis à la Commission qui, en séance plénière, émet un avis motivé pour le Conseil d'administration, qui statue sur chaque dossier.

— Une procédure contradictoire permet à l'organisation concernée de faire connaître ses éventuelles observations, sur le rapport de la Commission, au Conseil d'Administration avant que celui-ci ne prenne sa décision.

3 Une révision annuelle

Une révision annuelle permet de vérifier la permanence du respect des dispositions de la Charte par l'organisation et de confirmer ou non la qualité de membre.

— Le respect de l'engagement pris par l'organisation de respecter la Charte est vérifié périodiquement.

— Un rapport annuel du Censeur est fourni au Comité, qui l'examine dans les mêmes conditions que les candidatures et prend la décision de confirmer ou non la qualité de membre du Comité.

— Tout manquement au respect de la Charte est considéré comme une rupture unilatérale, de la part de l'organisation, aux engagements pris et est examiné dans les mêmes conditions que pour l'agrément par le Comité qui peut, le cas échéant, prononcer l'exclusion du membre.

Comment fonctionne le Comité ?

Le Comité de la Charte a été le fait spontané d'organisations figurant parmi les plus importantes. Des entrées et des départs ont modifié sa composition initiale.

1 Les organisations membres du Comité.

Toute nouvelle organisation dont la candidature a été acceptée devient membre de l'association «Comité de la Charte». Elle participe à l'Assemblée Générale et est éligible au Conseil d'Administration.

Elle est invitée à participer aux réunions de travail ou d'information du Comité sur les sujets ayant trait à la collecte des fonds et à l'application de la Charte. Son censeur est, de même, convié à des rencontres avec les autres censeurs.

2 Les instances du Comité

— Le Conseil d'Administration se compose de douze membres (renouvelables par tiers chaque année) élus par l'Assemblée Générale. Ce sont des personnes morales. Le Conseil d'Administration prend les décisions d'agrément d'un organisme ou de retrait d'agrément sur avis de la Commission de Surveillance. Ses décisions sont ratifiées par la plus prochaine Assemblée Générale.

— La Commission de Surveillance est élue par l'Assemblée Générale dans les mêmes conditions que le Conseil. Ses membres sont des personnalités qui siègent à titre individuel, impartial et indépendant.

Les membres sont astreints au respect des règles suivantes : stricte confidentialité sur les documents et débats ; impartialité ; absence de lien direct ou indirect avec les organismes dont ils sont chargés ; caractère contradictoire de la procédure.

La Commission de Surveillance étudie d'une part les dossiers de demande d'adhésion et, d'autre part, chaque année, les rapports de «censeurs» de chaque organisation membre accompagnés de tous documents utiles.

Deux membres de la Commission sont chargés de ce travail ; ils font un rapport à la Commission qui, en séance plénière de ses membres, émet un avis (agrément, agrément avec recommandations ou réserves, rejet) en direction du Conseil d'Administration qui statue sur chaque dossier.

La Commission de Surveillance peut être saisie par le Conseil de toute question à étudier.

Le Comité adhère à l'«International Committee on Fund raising organizations» (ICFO), qui regroupe des institutions de même nature d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord.

Quel est le rôle du censeur ?

Le «censeur» est une personnalité indépendante présentée par l'organisation membre du Comité de la Charte et extérieure aux instances de décision. Elle est chargée de veiller au respect des principes de la Charte et en faire périodiquement

rapport au Comité de la Charte. Son rapport est annuel.

Le rôle du censeur est de :

- vérifier les preuves factuelles du respect de la Charte par l'organisme ;
- attirer l'attention de l'organisme sur les aspects critiquables de certaines pratiques et sur les améliorations à apporter ;
- faciliter les rapports entre l'organisme et le Comité ;
- assurer l'information du Comité par un rapport annuel adressé directement au Président du Comité.

C'est donc un interface indépendant entre l'organisme et le Comité.

Quelles sont les conséquences de l'adhésion ?

① Pour les organisations membres

— La première conséquence est l'engagement à respecter les principes de la Charte. Sur le sens et la portée du contrôle réciproque exercé, un texte explicatif a été élaboré laissant à chaque adhérent le soin de le publier, à sa convenance, à l'intention de ses donateurs.

— Des «recommandations» s'ajoutent aux dispositions premières : elles concernent, notamment le compte d'emploi des ressources, l'affectation des fonds collectés, les modalités des collectes, les frais qui obèrent leur produit, la rémunération des éventuels intermédiaires, la protection des données à caractère personnel.

— Beaucoup de progrès ont déjà été accomplis par les membres fondateurs, dans le respect des prescriptions de la Charte. Les critiques faites le sont ouvertement et il en est tenu compte dans le même esprit. Les institutions caritatives et humanitaires, qui avaient peu d'autres occasions de communiquer entre elles jusqu'alors, réalisent le bénéfice tiré de ces nouveaux échanges de vues et de leur souci de «transparence», affirmé et explicité en commun.

Les membres du Comité de la Charte ont le sentiment d'être en mesure de proposer avec profit aux associations ayant les mêmes buts, un lieu de partage, de réflexion et de proposition.

② Vis-à-vis des donateurs

Les membres du Comité peuvent faire valoir leur qualité de membre et faire usage de l'emblème collectif qui les distingue.

Le Comité ne prétend pas apporter une garantie absolue : il a cependant prévu d'intervenir en cas d'irrégularité découverte ou signalée pour apporter son soutien, pour aider à corriger la situation si nécessaire et prendre, le cas échéant, une position publique (positive ou négative) au sujet du respect de la Charte par l'organisation concernée.

L'appartenance au Comité est donc une référence utile pour les donateurs qui peuvent s'adresser au Comité de la Charte en cas de doute ou de difficultés.



133, rue Saint-Maur

75541 PARIS cedex 11

