

# **XXIIème COLLOQUE ADDES**

Paris, 10 mars 2009

**GOUVERNANCE ET PERFORMANCE :  
QUELLES EXIGENCES DE L'ECONOMIE SOCIALE ?**

**INTERÊT GENERAL, UTILITE PUBLIQUE OU UTILITE  
SOCIALE : QUEL MODE DE RECONNAISSANCE POUR  
LE SECTEUR ASSOCIATIF ?**

**Colas AMBLARD - NPS Consulting**

# INTERÊT GENERAL, UTILITE PUBLIQUE OU UTILITE SOCIALE : QUEL MODE DE RECONNAISSANCE POUR LE SECTEUR ASSOCIATIF ?

**Colas AMBLARD**  
Docteur en droit – Avocat au Barreau de LYON  
*NPS CONSULTING Société d'avocats*

## CONTRIBUTION ADEDES

**PARIS, le 10 mars 2009**

Cette contribution a pour objet de mettre en perspective les différents modes de reconnaissance (institutionnelle) de la vie associative afin d'identifier les interactions entre les processus existant de reconnaissance d'utilité publique (RUP), d'intérêt général (RIG), tout comme le rôle déterminant joué par la notion (fiscale) d'utilité sociale (I). Par ailleurs, nous verrons que des questions nombreuses se posent concernant la pertinence du choix de la procédure RUP pour les associations, notamment depuis la création des fonds de dotation<sup>1</sup>, nouvelle entité juridique « *située à mi-chemin entre association et fondation RUP* »<sup>2</sup>. De la même façon, nous présenterons une analyse critique portant sur la position restrictive de l'Administration fiscale s'agissant de l'application des critères de reconnaissance d'intérêt général, comme sur le rôle très important – si ce n'est décisif – joué par cette dernière au sein des différents modes de reconnaissance institutionnelle. En définitive, il s'agira de s'interroger sur les perspectives d'accès de toutes les associations loi 1901 à la « *grande capacité juridique* » et sur la nécessité de procéder à une simplification des procédures de reconnaissance de l'action associative (II). Pas simplement en réaction aux nombreuses initiatives de labellisation privée en cours, mais aussi – et surtout – dans un but d'adaptation du processus relationnel « associations - puissance publique » (III) en tenant compte de l'influence des politiques budgétaires actuelles (LOLF, RGPP) et de l'impact du droit communautaire (directive « services »).

---

<sup>1</sup> Loi de modernisation de l'économie n°2008-776 du 4 août 2008, art. 140 (JO du 05 août)

<sup>2</sup> C. Amblard, Fonds de dotation : encore du nouveau sur le front du mécénat, Lamy Associations, bulletins actualités n°165, novembre 2008

## **I. – MISE EN PERSPECTIVE DES INTERACTIONS EXISTANTES ENTRE LES DIFFERENTS MODES DE RECONNAISSANCE INSTITUTIONNELLE DE LA VIE ASSOCIATIVE**

Les modes de reconnaissance institutionnelle de la vie associative apparaissent fortement imbriqués, ce qui contribue à les rendre difficilement compréhensibles du grand public. En effet, la pratique associative démontre qu'une grande confusion règne dans l'esprit des bénévoles associatifs eux mêmes : les processus de reconnaissance d'utilité publique (A), d'intérêt général (B), voire de reconnaissance (fiscale) d'utilité sociale (C) ont tendance à être confondus. Par ailleurs, en dehors de quelques spécialistes, combien sont-ils à connaître, pour les maîtriser, tous les avantages juridiques et fiscaux que procure chacune de ces reconnaissances ? Une mise en perspective juridique (synthétique) des différents modes de reconnaissance des associations devrait permettre d'identifier les caractéristiques et de présenter les avantages proposés par chacun d'entre eux, afin d'identifier les interactions existants entre ces procédures.

### **A. - LA RECONNAISSANCE D'UTILITE PUBLIQUE (RUP)**

Le droit administratif a encore fréquemment recours à la notion juridique d'utilité publique (établissements d'utilité publique, expropriation d'utilité publique, etc), même si cette notion est quelque peu tombée en désuétude. Notre propos ne consistera pas à entrer dans la définition juridique administrative de la notion d'utilité publique pour se concentrer sur ce mode de reconnaissance spécifiquement applicable aux associations et aux fondations.

En guise d'introduction, il importe de distinguer les associations reconnues d'utilité publique<sup>3</sup>, voire même les établissements d'utilité publique<sup>4</sup>, qui sont des personnes morales de droit privé, avec les établissements publics, personnes morales de droit public, constituant des démembrements de la puissance publique et relevant d'un ministère de tutelle. Avec l'avènement de la théorie du service public, sont également apparues, vers les années 1930, des personnes privées chargées de missions de service public<sup>5</sup>. Là encore, il convient d'éviter tout amalgame, d'autant plus qu'il existe des établissements publics ne gérant pas de services publics<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Cass. civ. 5 mars 1856 : DP 1856, 1, p. 121 ; S. 1856, 1, 517

<sup>4</sup> T. confl., 9 déc. 1899, Assoc. syndicale canal Gignac : Rec. CE 1899, p. 731 ; S. 1900, 3, p. 49, note M. Hauriou : une association peut toutefois être reconnue comme étant un établissement public en raison des prérogatives de puissance publique qui leur sont conférées

<sup>5</sup> CE, ass., 13 mai 1938, Caisse primaire "Aide et protection" : Rec. CE 1938, p. 417 ; DP 1939, 3, p. 65, concl. R. Latournerie, note D. Pépy ; RD publ. 1938, p. 830, concl.

<sup>6</sup> L. 17 mai 1946, relative aux Charbonnages de France et aux Houillères de bassin

En matière de RUP, aucun texte ne définit les critères d'utilité publique, lesquels reposent exclusivement sur la pratique administrative et les avis rendus par le Conseil d'Etat. La technique requise par l'Administration a permis de dégager un faisceau d'indices exigé de l'association qui sollicite la RUP.

### **1. - Caractéristiques de la RUP**

Il existait, au 1<sup>er</sup> juin 2008, 1972 associations reconnues d'utilité publique<sup>7</sup> (alors même qu'en 2007, on dénombrait 1,1 millions d'associations<sup>8</sup>), ce qui finalement est assez peu. La procédure RUP figure au titre des articles 10 et 11 de la loi 1901 et 8 à 15 du décret du 16 août 1901. Elle distingue principalement sur un plan patrimonial les associations simplement déclarées en Préfecture des associations RUP puisque, seules ces dernières « *peuvent recevoir des dons et des legs dans les conditions prévues à l'article 910 du Code civil* »<sup>9</sup>.

L'association simplement déclarée est initialement reconnue par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 comme un groupement licite de personnes sans pour autant être pourvu des moyens juridiques et financiers nécessaires à la poursuite de ses objectifs<sup>10</sup>. Deux raisons principales justifient cette capacité juridique restreinte : en premier lieu, l'influence de la conception civiliste française<sup>11</sup> selon laquelle la personnalité morale de l'association ne va pas nécessairement de pair avec la reconnaissance de l'association<sup>12</sup> en qualité de personne morale, ce qui explique que la capacité patrimoniale de cette dernière ait été d'emblée restreinte. En effet, l'association est conçue comme « *une convention par laquelle [des] personnes mettent en commun leurs connaissances ou leur activité* ». Dès lors, la mise en commun de moyens financiers appelait plutôt, pour son auteur Waldeck Rousseau, le recours à d'autres structures, telles que les fondations par exemple ; en second lieu, l'empreinte du libéralisme économique dominant cette période justifie cette crainte de voir des associations - à durée indéterminée - soustraire un patrimoine considérable de la circulation des richesses.

---

<sup>7</sup> Rép. Min. intér. AN 15 juillet 2008, n°16885

<sup>8</sup> V. Tchernonog, Les Associations en France : poids, profils et évolutions, CNRS, nov. 2007

<sup>9</sup> Loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, art. 11

<sup>10</sup> Conseil d'Etat, Rapport public 2000, Réflexion sur les associations et la loi de 1901, cent ans après, La documentation française, Etudes et documents n°51, pp. 256-257.

<sup>11</sup> J.C. Bardout L'histoire étonnante de la loi 1901 : le droit d'association en France avant et après Waldeck-Rousseau, Editions Juris, 2001, p. 175 : selon J.C. Bardout citant la formule d'A. Lainé, « *les personnes morales ou civiles ne sont pas autres choses que des modalités de la vie juridique des personnes naturelles* ».

Cette seconde raison (la hantise de la mainmorte ou de la « possession-morte ») se retrouve très clairement dans les propos de Waldeck Rousseau lui-même<sup>13</sup> qui, dans son projet initial, envisageait d'ailleurs que l'association puisse disposer de certains biens<sup>14</sup> pour atteindre son objet, mais que la plupart soient apportés à une société de biens spécialement conçue à cet effet.

Cependant, et comme le souligne le Conseil Economique et social (CES) dans son rapport de 1993<sup>15</sup>, « *d'autres thèses défendront le droit pour une association de pouvoir posséder car la propriété garantit à la fois sa permanence et la capacité de réaliser son objet social* ». Citant P. Nourrisson<sup>16</sup>, le CES rappelle qu'« *au point de vue social, en effet, n'est-ce pas l'association possédant, c'est-à-dire capable de poursuivre une activité durable qui pourra rendre de véritables services à la collectivité... La liberté de bienfaisance que nous considérons comme la liberté primordiale peut-elle s'exercer utilement si ce n'est au moyen d'associations possédant un patrimoine...* ».

## **2. – Conditions et procédure de la RUP**

A l'occasion d'une réponse ministérielle publiée le 15 juillet 2008 au Journal Officiel<sup>17</sup>, le Ministre de l'intérieur vient rappeler les conditions d'obtention de la RUP :

- période probatoire de trois ans, ce délai pouvant exceptionnellement être réduit si l'équilibre financier prévisible est assuré ;
- objet statutaire présentant un caractère d'intérêt général (voir *infra*), distinct des intérêts particuliers des membres ;
- rayonnement suffisant dans le champ d'activité dépassant un simple cadre local ;

---

<sup>13</sup> « *Tandis que dans les sociétés ordinaires, a-t-on dit, les biens appartiennent au fond aux associés qui se partageront le fonds commun au moment où la société parviendra à l'expiration de sa durée, dans l'association ce qui effraie, c'est la perpétuité de l'association survivant à ses membres, distincte de tous et de chacun, possédant pour le compte d'un être de raison et arrivant par la pérennité de son institution à constituer une mainmorte, à soustraire ses biens à cette loi économique fondamentale, essentielle : le partage, la communication...* », cité in Rapport du Conseil Economique et social, Exercice et développement de la vie associative dans le cadre de la loi 1901, n°4, JO 1<sup>er</sup> avril 1993, p. 42

<sup>14</sup> La loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 cite notamment, les dons manuels, les dons des établissements publics, les subventions, les cotisations, les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elle se propose (art. 6).

<sup>15</sup> Rapport du Conseil Economique et Social, Exercice et développement de la vie associative dans le cadre de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, présenté par M.T. Cheroutre lors des séances du 23 et 24 février 1993, JO Avis et rapports du CES, n°4, 1<sup>er</sup> avril 1993

<sup>16</sup> P. Nourrisson, Histoire légale des congrégations religieuses, Sirey, 1992

<sup>17</sup> Rép. Min. intér. AN 15 juillet 2008, *précitée*

- nombre minimum d'adhérents fixé à 200 ;
- montant annuel minimum de ressources, estimé à 46 000 euros, provenant en majorité de ressources propres et non de subventions publiques et par l'absence de déficit sur les trois derniers exercices ;
- statuts conformes aux statut-type approuvés par le Conseil d'Etat, garantissant l'existence de règles de fonctionnement démocratique et de transparence financière, opposables aux membres.

En outre, il est indiqué que « *le statut d'utilité publique est perçu par le monde associatif comme un label officiel conférant une légitimité particulière, nationale, voir internationale, vis-à-vis notamment des donateurs. Ce statut implique un certain nombre d'obligations à l'égard de la puissance publique qui dispose d'un pouvoir de tutelle et de contrôle : tutelle sur les statuts et le règlement intérieur de l'association, ainsi que sur l'ensemble des actes de disposition (aliénation de biens, emprunts, hypothèques) ; obligation d'envoi des comptes-rendus d'activité et documents comptables annuels ; droit de visite des ministères de tutelle* ».

Elle est délivrée selon la procédure suivante :

- par décret du Premier Ministre ;
- après instruction du Ministère de l'Intérieur ;
- sur avis du Conseil d'Etat.

L'instruction de la demande de RUP est effectuée par l'autorité publique de façon discrétionnaire à l'issue d'une période moyenne allant de 6 à 18 mois.

### **3. – Principaux avantages de la RUP**

La conséquence essentielle de la reconnaissance d'utilité publique est l'acquisition permanente de la « grande capacité juridique » permettant notamment de recevoir des libéralités (dons et legs) exonérées des droits de mutation à titre gratuit<sup>18</sup> et de détenir des immeubles « *nécessaires* » à son activité<sup>19</sup> (à la différence des associations simplement déclarées qui doivent détenir des immeubles « *strictement nécessaires* » à leur activité en application de l'article 6 de la loi 1901).

---

<sup>18</sup> CGI, art. 795,2°

<sup>19</sup> Loi 1<sup>er</sup> juillet 1901, art. 11

Pour pouvoir bénéficier de ces exonérations, l'association RUP doit non seulement remplir les critères d'intérêt général définis par la doctrine administrative du Conseil d'Etat (voir *infra*) mais également exercer une activité entrant dans le champ d'application de l'article 238 bis a du Code général des impôts (CGI) au regard de son domaine d'activité (qui doit être « à caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises »).

Reste à savoir s'il existe encore un intérêt à s'engager dans cette voie au regard, d'une part, de la lourdeur administrative d'une telle procédure et, d'autre part, de la possibilité pour les associations de bénéficier des mêmes avantages consentis par la RUP par la possibilité de recourir à des techniques juridiques et fiscales relativement facile à mettre en œuvre pour contourner l'interdiction de percevoir des dons (voir *infra*).

### **Synthèse RUP :**

- *Pour obtenir la RUP, une association doit présenter un caractère d'intérêt général au sens de l'article 200 et 238 bis du CGI,*
- *Bien que relevant de deux ministères de tutelle différents, la RUP et la RIG procèdent sensiblement du même mode d'analyse à partir des articles précités du CGI et de la doctrine du Conseil d'Etat,*
- *En revanche, nous allons voir ci-après qu'une association d'intérêt général ne bénéficie pas automatiquement de la RUP (la RUP est réservée à une « élite »).*

## **B. – LA RECONNAISSANCE D'INTERÊT GENERAL**

Il ne s'agit pas d'entrer dans des débats sans fin concernant la notion d'intérêt général, mais au contraire de circonscrire avec précision la dimension restrictive donnée par l'Administration fiscale de ce concept juridique.

### **1. - Caractéristiques de la RIG**

Comme nous l'a récemment précisé le Ministre de l'Intérieur<sup>20</sup>, « la notion d'association d'intérêt général est par contre une notion fiscale visée dans les articles 200 et 238 bis du Code général des impôts ». Elle permet d'autoriser certains organismes à émettre des reçus fiscaux au bénéfice de leurs donateurs, particuliers ou entreprises.

---

<sup>20</sup> Rép. min. intér. AN 15 juillet 2008, *préc.*

Certes, l'« *intérêt général* » demeure un concept juridique difficile à appréhender<sup>21</sup> sur le plan idéologique, mais au cours de la discussion de la première loi sur le mécénat, le Ministre chargé du budget avait précisé que le texte « *avait vocation à être entendu de façon large* »<sup>22</sup> sur le plan fiscal. Cette appréciation fut par la suite reprise par son successeur dans les débats ayant abouti au vote de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au mécénat<sup>23</sup> : « *ce projet est de portée générale. Ne commençons pas à énumérer des groupes d'associations* ».

Or, malgré ces recommandations explicites du législateur, la doctrine de l'administration fiscale est demeurée excessivement restrictive. Il résulte de cette situation un certain nombre de problématiques (voir *infra*), mais commençons par énumérer les conditions qui président à la reconnaissance d'intérêt général pour un organisme sans but lucratif.

## **2. - Conditions et procédure de la RIG**

Pour l'Administration fiscale, un organisme présente un caractère d'intérêt général si les conditions suivantes sont cumulativement réunies<sup>24</sup> :

- Avoir « *un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en œuvre du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques* »<sup>25</sup>,
- Avoir une gestion désintéressée et ne pas exercer d'activité lucrative de manière prépondérante<sup>26</sup> : cette condition pose en creux la question de la distinction entre activité économique et activité lucrative<sup>27</sup>, au sein de laquelle le recours à la notion fiscale d'utilité sociale (voir *infra*) apparaît tout à fait essentiel,
- Ne pas fonctionner au profit d'un cercle restreint de personnes : autrement dit, l'association doit être « ouverte »<sup>28</sup>.

---

<sup>21</sup> Dans un compte rendu de réunion du 24 janvier 2005, le Conseil d'Orientation de la Simplification Administrative (COSA) faisait part de ses observations quant aux mesures proposées en matière de sécurisation de la fiscalité et estimait « *qu'il fallait proposer une définition plus claire de la notion d'intérêt général de l'article 200 du CGI et si possible étendre le champ des activités visées par l'article 200 du CGI* » (source : rapport au premier ministre J.P. Decool, mai 2005, p.47)

<sup>22</sup> JOAN CR Débats du 23 juin 1987, 2<sup>ème</sup> séance, p. 3071 à 3076

<sup>23</sup> Loi n°2003-709 du 1er août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations

<sup>24</sup> D. adm. 5 B-3311, n°12 et s. et 4 C-712 n°11 et s.

<sup>25</sup> CGI, art. 200 et 238 bis

<sup>26</sup> Instr. fisc. BOI 4 H-5-06 du 18 décembre 2006

<sup>27</sup> C. Amblard, Activités économiques et commerciales des associations, Lamy Associations (Etude 246), juillet 2008

<sup>28</sup> Rép. min. Zimmermann, JO Ass. nat. du 10 janv. 2006, p. 261, n°72466



S'agissant de cette dernière condition, l'Administration fiscale a tendance à adopter une position éminemment restrictive au point que des associations d'anciens combattants<sup>29</sup> voire même d'anciens élèves<sup>30</sup> ou encore des associations de défense des contribuables<sup>31</sup> ou ayant pour objet la sauvegarde des retraites<sup>32</sup> se sont vues refuser la RIG.

Par ailleurs, sont reconnues comme étant d'intérêt général, les associations et fondations reconnues d'utilité publique et qui exercent une activité décrite à l'article 200 du CGI, mais également des organismes limitativement énumérés par la loi ou certaines dispositions du code général des impôts tels que les établissements d'enseignement supérieur<sup>33</sup>, les organismes ayant pour objet le financement des PME<sup>34</sup>, les associations culturelles ou de bienfaisance<sup>35</sup> ou encore les organismes ayant pour objet l'organisation de spectacles ou d'exposition d'art contemporain<sup>36</sup>...

En ce qui concerne la procédure à suivre, il faut savoir que le bénéfice droit de du régime fiscal de faveur lié au mécénat (Loi « Aillagon » du 1<sup>er</sup> août 2003) n'est pas lié à un agrément préalable de l'Administration fiscale. En d'autres termes, toute association peut délivrer des reçus fiscaux<sup>37</sup> aux donateurs, le contrôle des services fiscaux étant susceptible d'intervenir *a posteriori*. Néanmoins, il est possible d'interroger l'Administration fiscale *a priori* pour sécuriser l'opération (procédure de rescrit), l'absence de réponse de la part de cette dernière à l'issue d'un délai de six mois valant réponse positive pour la situation décrite<sup>38</sup>.

### **3. - Principaux avantages de la RIG**

Ils sont d'ordres juridiques et fiscaux :

- Sur le plan juridique :
  - Le régime du mécénat permet aux associations non reconnues d'utilité publique d'accroître leur capacité juridique et ainsi de bénéficier de dons, autres que les dons manuels.
- Sur le plan fiscal :
  - Pour l'association ou l'organisme sans but lucratif bénéficiaire :

<sup>29</sup> Rép. Reitzer : AN 27 juillet 2004, p. 5810 n°38660

<sup>30</sup> CE 7 février 2007 n°287949 : RJF 4/07 n°386

<sup>31</sup> Rép. Blum : AN 30 novembre 2004 p. 9432 n°2499

<sup>32</sup> Rép. Deprez : AN 20 juin 2006 p. 6564 n°90872

<sup>33</sup> Loi 2007-1199 du 10 août 2007, art. 38

<sup>34</sup> CGI, art. 238 bis-4

<sup>35</sup> CGI, art. 200, 1-e ; D. adm. 5 B-3311 n°54

<sup>36</sup> Rép. min. culture et communication Girard : AN 10 février 2004 p. 1025 n°30957 ; instruction fiscale du 9 décembre 2008, 5 B-19-08

<sup>37</sup> Arrêté du 28 juin 2008, JORF n°0150 du 28 juin 2008 page 10396

<sup>38</sup> Instr. fisc. BOI 13 L-5-04 du 19 octobre 2004

- Les ressources tirées du mécénat n'entrent pas dans le champ d'application de la TVA, de l'impôt sur les sociétés ou de la taxe professionnelle,
  - Les dons sont en outre exonérés de droit d'enregistrement<sup>39</sup>, au même titre que les associations et fondations RUP (voir *supra*).
- Pour les mécènes (particuliers ou entreprises) :
    - Particuliers : réduction d'impôts sur le revenu équivalente à 66 % de la valeur du don dans la limite de 20% du revenu annuel (amendement « Coluche » : 75% dans la limite forfaitaire de 495 € pour les associations d'aide aux personnes en difficulté en 2008<sup>40</sup>) ;
    - Entreprises : réduction d'impôts sur les sociétés équivalente à 60 % de la valeur du don dans la limite de 0.5% du CA de l'entreprise (outre contreparties institutionnelles, telles que le droit pour l'entreprise de bénéficier de la qualité de membre de l'association, ou d'image<sup>41</sup> dans la limite de 25% de la valeur du don<sup>42</sup>).

### **Synthèse de la RIG :**

- *Compte tenu du caractère relativement flou de la notion d'intérêt général (l'article 200 du CGI se contentant d'énumérer des secteurs d'activités), l'Administration fiscale dispose finalement d'un large pouvoir d'appréciation en matière de définition des contours de la notion d'intérêt général, sous réserve de la doctrine du Conseil d'Etat,*
- *La procédure de RIG ouvre la capacité juridique des associations simplement déclarées (dons sous forme de mécénat), sans que ces dernières ne puissent toutefois prétendre à la « grande capacité juridique » dont bénéficient les associations RUP (legs, détention de biens immobiliers),*
- *Le bénéfice des avantages fiscaux offerts par la RIG, dépendent de la non lucrativité des activités de l'association, ce qui suppose : ou que l'association n'exerce aucune activité lucrative (cas des associations dont les ressources se composent uniquement de cotisations ou de subventions, par exemple), ou que l'association exerce des activités économiques reconnues comme étant d'utilité sociale par l'Administration fiscale (voir infra, les critères fiscaux de la « reconnaissance d'utilité sociale »).*

---

<sup>39</sup> CGI, art. 757, al. 3

<sup>40</sup> Loi 2007-1822 du 24 décembre 2007, art. 2, I

<sup>41</sup> CGI, art. 238 bis, 1 a

<sup>42</sup> Instr. fisc. 4 C-2-00 n°5 à 7

## C. – LA RECONNAISSANCE (FISCALE) D'UTILITE SOCIALE

Il n'existe pas de procédure de reconnaissance d'utilité sociale (RUS) à proprement parler, c'est-à-dire ouvrant droit pour les associations à des avantages particuliers à l'instar de la RUP ou de la RIG. Tout au plus, cette notion juridique rencontre deux modes d'application concrète dans notre droit interne (1) que nous allons présenter en guise d'illustration. Nous verrons ainsi comment la méthodologie retenue par l'Administration fiscale agit comme une forme de reconnaissance d'utilité sociale, préalable indispensable au maintien du caractère non lucratif de l'association (2).

### 1. – *Utilité sociale : deux exemples d'application concrète*

Le premier exemple d'application concerne les sociétés coopératives d'intérêts collectifs (SCIC) instaurées par l'article 36 de la loi 2001-624 du 17 juillet 2001 et l'article 19 de la loi 47-1775 du 10 septembre 1947. Cet exemple peut apparaître *a priori* éloigné de notre présentation, sauf qu'en autorisant la transformation des associations en SCIC, nous verrons que ce dispositif législatif contribue à élargir la capacité juridique de ces dernières tout en opérant un rapprochement avec la notion d'utilité sociale (1.1.). Le second exemple d'application concrète concerne la méthodologie retenue par l'Administration fiscale – encore elle – depuis l'instruction fiscale BOI 4 H-5-98 du 15 septembre 1998<sup>43</sup> pour accorder aux associations (fiscalement) « *reconnues d'utilité sociale* » la capacité d'exercer des activités économiques non assujetties aux impôts commerciaux (1.2.).

#### 1.1. - Une première utilisation concrète de la notion d'utilité sociale : le statut de SCIC

Les Sociétés Coopératives d'Intérêt Collectifs (SCIC), sociétés coopératives sous la forme de SA ou de SARL (...) ont pour objectif « *la production ou la fourniture de biens et de services d'intérêt collectif, qui présentent un caractère d'utilité sociale* ». La procédure d'habilitation relève de la compétence préfectorale.

Ce nouveau statut juridique a été créé pour répondre aux attentes des acteurs de l'Economie sociale et solidaire, c'est-à-dire de disposer d'un cadre d'entreprise adapté au développement entrepreneurial tout en prenant en compte la dimension éthique des activités qui relèvent de cette Economie.

---

<sup>43</sup> Reprise par l'instruction fiscale de synthèse BOI 4 H-5-06 du 18 décembre 2006

Pour le Secrétaire d'Etat à l'économie sociale et solidaire, « *la SCIC doit être comprise comme le chaînon manquant entre l'association et la coopérative avec la possibilité d'intégrer de nouveaux partenaires* » (F. Morin, conseiller technique du cabinet de G. Hascoët) <sup>44</sup>.

Du côté de l'Etat, pour le Ministère de l'emploi et le secrétariat à l'économie solidaire, « *cette nouvelle structure doit déboucher sur la création d'emplois en plus de ceux occupés aujourd'hui dans l'entreprise d'insertion qui restera pour l'instant en l'état* ».

## **1.2. – Une deuxième utilisation concrète de la notion d'utilité sociale : la reconnaissance de la non lucrativité des activités économiques réalisées par les associations non assujetties aux impôts commerciaux**

Depuis l'instruction fiscale BOI 4 h-5-98 du 15 septembre 1998, pour l'Administration fiscale, il est désormais « *légitime qu'un organisme non lucratif dégage, dans le cadre de son activité, des excédents, reflet d'une gestion saine et prudente. Cependant, l'organisme ne doit pas les accumuler dans le but de les placer. Les excédents réalisés, voire temporairement accumulés, doivent être destinés à faire face à des besoins ultérieurs ou à des projets entrant dans le champ de son objet non lucratif* ». Parallèlement, l'instruction fiscale consacrait le principe de non assujettissement des associations et organismes sans but lucratif aux impôts commerciaux. Il convenait donc de clarifier une situation confuse compte tenu de l'évolution du monde associatif, notamment au regard de la pleine et entière capacité juridique des associations (simplement déclarées) en matière d'exercice d'activités économiques ou commerciales<sup>45</sup>.

C'est dans ce cadre que l'Administration fiscale a été amenée à proposer une « *grille de lecture* » concernant l'exercice de ce type d'activités étant entendu que, si l'association adopte des comportements identiques à ceux des entreprises commerciales sur un même marché, le principe de non assujettissement ne pouvant être maintenu, celle-ci recouvrait immédiatement son statut d'entreprise assujettie aux impôts commerciaux.

Pour savoir si une association exerce son activité dans des conditions similaires à celle d'une entreprise et si, de ce fait elle doit être soumise aux impôts commerciaux, l'Administration fiscale préconise une analyse en plusieurs étapes :

- Etape 1 : la gestion de l'organisme est-elle désintéressée ? (les dirigeants ne peuvent être rémunérés (sauf cas dérogatoires limitativement énumérés), les bénéfices et le patrimoine de l'association ne peuvent être attribués aux membres),

---

<sup>44</sup> C. Amblard, SCIC : un nouvel outil pour l'économie sociale et solidaire, Revue Le Tout Lyon, 2001

<sup>45</sup> C. Amblard, Associations et activités économiques : contribution à la théorie du tiers secteur, thèse de droit, Université Versailles – St Quentin, 1998 (410 pages) ; C. Amblard, L'entreprise associative, Editions territoriales, 2006 ; C. Amblard, Activités économiques et commerciales des associations, Lamy Associations, Etude 246, *préc.*

- Etape 2 : l'organisme concurrence-t-il une entreprise ?
- Etape 3 : l'organisme exerce-t-il son activité dans des conditions similaires à celles d'une entreprise (analyse par application de la règle des quatre « P », les indices étant classés par ordre décroissant d'importance) :
  - Le « produit » proposé
  - Le « public » bénéficiaire
  - Les « prix » pratiqués
  - La « publicité » réalisée

S'agissant plus particulièrement des deux premiers critères (« Produit » et « Public »), il convient de souligner que l'instruction fiscale procède à leur « réunification » sous le vocable d'« utilité sociale ».

En d'autres termes, il y a bien reconnaissance d'utilité sociale, lorsque l'association :

- intervient dans un domaine où les besoins sont insuffisamment couverts par le secteur lucratif ;
- ou<sup>46</sup> s'adresse à un public qui ne peut normalement accéder aux services du secteur concurrentiel.

La recherche de l'utilité sociale conduit donc à mettre en corrélation le produit et le service fourni par l'association avec le public visé.

En effet, une attention toute particulière est attachée à ces critères et à l'affectation des excédents pour déterminer si l'association exerce, ou non, une activité suivant des modalités similaires à celles utilisées par une entreprise :

- Le produit : est d'utilité sociale « *l'activité qui tend à satisfaire un besoin qui n'est pas pris en compte par le marché ou qui l'est de façon peu satisfaisante* » ;
- Le public : sont susceptibles d'être d'utilité sociale « *les actes payant réalisés principalement au profit de personnes justifiant l'octroi d'avantages particuliers au vue de leur situation économique, sociale ou humaine (chômeurs, personnes handicapées notamment...).* Ce critère ne doit pas s'entendre seulement à des situations de détresse physique ou morale ».

---

<sup>46</sup> Le critère alternatif des deux éléments, produit et public, a été affirmé par la jurisprudence : CE, 3 décembre 1999, n° 133291 : RJF 1/00, n° 35

## ***2. – L'approche (fiscale) de la notion d'utilité sociale : un rôle prépondérant dans les procédures de reconnaissance du secteur associatif ?***

Nous avons vu précédemment que :

- La RUP suppose que l'association exerce des activités d'intérêt général au sens de l'article 200 et 238 bis du CGI ;
- La RIG commande, pour les associations évoluant dans la sphère économique, que ces dernières exercent à titre prépondérant des activités non lucratives, ce qui suppose d'être reconnues par l'Administration fiscale comme étant d'utilité sociale.

Il existe bien, par conséquent, des interactions entre les différents modes de reconnaissance et l'approche fiscale de la notion d'utilité sociale. Bien plus, en insistant sur l'importance décroissante des critères retenus par la règle des 4 « P », l'Administration fiscale amplifie le rôle joué par les deux premiers critères (« Produit » et « Public ») et par conséquent l'influence de cette notion au sein des modes de reconnaissance de la vie associative.

Autre élément important, à ce stade de la réflexion, le rôle non prépondérant des agréments délivrés par l'Etat ou les autres administrations dans la « reconnaissance » d'utilité sociale des associations : en effet, l'instruction fiscale<sup>47</sup> précise explicitement que ce type d'agrément « *n'est qu'un élément parmi d'autres, de l'appréciation de son utilité sociale* ». Néanmoins, l'instruction précise que, « *s'ils prennent en compte la nature du besoin à satisfaire et les conditions dans lesquelles il y ait fait face, ces agréments peuvent contribuer à l'appréciation de l'utilité sociale* ». Mais, dans tous les cas, l'Administration fiscale considère qu'« *ils ne sont ni nécessaires ni suffisants pour établir le caractère d'utilité sociale de l'association* ».

### ***Synthèse de la RUS :***

- La notion (fiscale) d'utilité sociale ouvre la capacité des associations à intervenir dans la sphère économique, tout en préservant leur statut d'organismes sans but lucratif non soumis aux impôts commerciaux ;
- *In fine*, cette notion constitue un préalable indispensable à la mise en œuvre de la RIG (absence d'activité lucrative) et exerce une influence non négligeable dans le mode de délivrance de la RUP (réalisation d'activités d'intérêt général et nécessité de disposer de ressources suffisantes, hors financement public) ;
- En l'état actuel, la reconnaissance (fiscale) d'utilité sociale ne saurait être assimilée à une procédure de reconnaissance institutionnelle de type RUP

---

<sup>47</sup> Instr. fisc. 4 H-5-06, précitée, n°63

ou RIG instaurée par le législateur : néanmoins, elle donne lieu à une appréciation souveraine de l'administration fiscale dans le cadre de la procédure de rescrit fiscal applicable depuis l'instruction fiscale précitée du 15 septembre 1998. En effet, la réponse du correspondant associations au questionnaire visant à déterminer le régime fiscal applicable au regard des impôts vaut prise de position formelle de l'administration au sens de l'article L 80 B du Livre des procédures fiscales (opposabilité).

- Telle que prévue par l'instruction fiscale du 18 décembre 2006 précitée, la notion (fiscale) d'utilité sociale donne encore lieu à une appréciation discrétionnaire et unilatérale de l'administration fiscale (sous réserve du contrôle juridictionnel administratif) :

- Concernant l'appréciation discrétionnaire : elle ressort, d'une part, de la dimension réductrice des critères retenus par l'administration fiscale<sup>48</sup> et, d'autre part, de l'absence d'évaluation<sup>49</sup> objective c'est-à-dire reposant sur l'existence de référentiels qualitatifs et quantitatifs admis et partagés par tous<sup>50</sup> ;
- Concernant l'appréciation unilatérale : elle est induite par le caractère non prépondérant des agréments délivrés par l'Etat (Ministère de tutelle) ou toute autre Administration, y compris lorsque ces procédures d'agrément prévoient des critères permettant la prise en compte de la nature du besoin à satisfaire et les conditions dans lesquelles il y est fait face<sup>51</sup>. Or, comme le soulignait déjà en 1993 M.T.

---

<sup>48</sup> L'analyse de la décision rendue par l'arrêt Jeune France du 1<sup>er</sup> octobre 1999 (CE 1.10.1999 n°170289 : RJF 11/99 n°1354) permet également de souligner la dimension négative donnée à ces critères dans la mesure où ils servent à apprécier la spécificité des associations et autres organismes sans but lucratif essentiellement au regard de règles de la concurrence.

<sup>49</sup> F. Rousseau, L'évaluation : « règle du jeu » entre associations et pouvoirs publics, *Juris Associations*, 1<sup>er</sup> avril 2008, n°376, p. 16 et 17 : l'auteur souligne qu'il convient de retenir « *la différence essentielle entre, d'une part, l'évaluation des activités associatives selon une logique d'évaluation des politiques et, d'autre part, la démarche de coconstruction d'une méthodologie d'évaluation qui associe[r]ait[ les acteurs locaux (élus, techniciens, militants associatifs, chercheurs, etc.].* ».

<sup>50</sup> A souligner les nombreux travaux sur ces questions (liste non exhaustive) : « Economie sociale et solidaire en région » (programme de recherche coordonné par la DIES et la Mire entre 2001 et 2003) ; P. VIVERET, *Reconsidérer la richesse*, Editions de l'Aube, 2003 ; J. GADREY, 2003, *L'utilité sociale et organisations de l'économie sociale et solidaire, rapport de synthèse pour la DIES et la MIRE, version provisoire* 133 pages ; Journée d'études organisée sous l'égide de l'EHESS, du LASMAS et du GREE du 11 janvier 2005, *La reconfiguration de l'action publique entre l'Etat, associations et participation citoyenne* ; X. ENGELS (Dir.), M. HELY, A. PERRIN, H. TROUVE, *De l'intérêt général à l'utilité sociale. La reconfiguration de l'action publique entre Etat, associations et participation citoyenne*, L'Harmattan, 2006 ; Guide méthodologique Fonda Rhône-Alpes (réalisé avec le concours de la Région Rhône-Alpes), *Autoévaluation des associations et de leur utilité collective*, 2006 ; H. TROUVE, *L'utilité sociale : des pratiques aux représentations*, thèse de doctorat, Laboratoire Matisse-Paris 1, 2007 ; Les cahiers de l'AVISE n°5, 2007, *Evaluer l'utilité sociale de son activité*, 124 pages, [www.avise.org/](http://www.avise.org/) ; Séminaire Avise, *Evaluer l'utilité sociale, démarche, méthodologie, expériences*, Paris, 6 décembre 2007

<sup>51</sup> *Ibidum*

Cheroutre<sup>52</sup> lors de sa présentation du rapport du Conseil Economique et social, « *l'octroi d'un agrément ou d'une habilitation est la marque de reconnaissance par les pouvoirs publics de la fonction remplie par l'association ce qui implique des contrôles et d'éventuels retraits si le contrat n'est pas rempli* »<sup>53</sup>.

- Dans ces conditions, et compte tenu des arguments qui précèdent, il y a lieu de s'interroger sur la nécessité d'une simplification des procédures de reconnaissance de la vie associative (II). De façon plus cruciale encore, des questions se posent quant à la capacité des acteurs à « *coconstruire* » leurs propres critères d'évaluation dans le cadre d'une démarche partagée. A ce propos, nous assistons d'ailleurs à un déplacement du débat national vers un cadre de réflexion engagé par les instances communautaires en matière de transposition de la directive « services » et de définition de service social d'intérêt général (SSIG).

## II. – VERS UNE SIMPLIFICATION DES MODES DE RECONNAISSANCE ?

### A. - La reconnaissance d'utilité publique (RUP) : une utilité ?

Dans une étude adoptée le 25 octobre 2000 par la section du rapport et des études du Conseil d'Etat<sup>54</sup>, il est rappelé qu' « *il n'est pas aujourd'hui d'avantage patrimonial ou fiscal qui soit réservé aux seules associations reconnues d'utilité publique. Il n'y aurait donc pas d'intérêt pour une association à être reconnue* ».

En effet, la plupart des associations simplement déclarées perçoivent des dons manuels<sup>55</sup>, ou encore sont en capacité de bénéficier de ce type de ressources sans aucune limitation, soit directement sous la forme de mécénat<sup>56</sup> (dons uniquement), soit indirectement par la création d'un fonds de dotation<sup>57</sup> ou en s'affiliant à une union ou un organisme d'utilité publique (dons et legs)<sup>58</sup>.

---

<sup>52</sup> *Ibidum*

<sup>53</sup> La loi de finances rectificative pour 2008 (Loi n°2008-1443 du 30 décembre 2008) a pris plusieurs mesures en vue de renforcer la sécurité juridique des contribuables. L'article 50 de la loi de finances rectificative pour 2008 crée ainsi un recours devant l'administration pour les décisions formelles prises en vertu des articles L.80 B 1° à 6° et 8° et L.80 C du Livre des procédures fiscales (LPF) applicable aux demandes déposées à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2009.

<sup>54</sup> CE, Les associations reconnues d'utilité publique, La documentation française, 2000, p.15

<sup>55</sup> Cass. com. 5 octobre 2004, n°03-15.709 : Bull. civ. IV n°178

<sup>56</sup> Loi Aillagon du 1<sup>er</sup> août 2003

<sup>57</sup> C. Amblard, Fonds de dotation : encore du nouveau sur le front du mécénat, *préc.*

<sup>58</sup> Loi 1<sup>er</sup> juillet 1901, art. 6, al.1



Dès lors, c'est tout naturellement et sans ambiguïté que le Conseil d'Etat s'est posé la question suivante : « *faut-il supprimer la reconnaissance d'utilité publique* » (pour une meilleure lisibilité de l'action associative et une simplification des procédures de reconnaissance) ?

Une telle proposition n'a toutefois pas été retenue par l'étude des statistiques du Ministère de l'Intérieur : « *il semble qu'en dépit de la faiblesse des avantages qu'elles peuvent en retirer et des contraintes que cela engendre pour elles, des associations continuent chaque année de solliciter la reconnaissance d'utilité publique* ».

Quelles peuvent-elles être les motivations des associations qui souhaiteraient bénéficier de cette forme de reconnaissance ?

Dans son rapport public de 2000<sup>59</sup>, le Conseil d'Etat souligne avant tout « *la force symboliques que s'accordent à y voir les représentants du monde associatif.* » En effet, il ressort que ceux-ci sont avant tout « *à la recherche d'un label* »<sup>60</sup>. La RUP « *fait en quelque sorte, à leurs yeux, figure de label officiel qui consacre la légitimité de l'association qui en bénéficie et qui sanctionne la qualité des actions qu'elle mène* ». Ainsi, « *[il] est un signe pour leurs partenaires, et une garantie pour eux* ».

Cependant, le Conseil d'Etat croit bon attirer notre attention sur le fait que « *cette force symbolique de la RUP n'est, toutefois, pas dénuée d'effets pratiques puisqu'il apparaît que, de 1991 à 1996, les associations et les fondations d'utilité publique ont reçu 84% des dons déclarés par les contribuables. Pour les associations qui font appel à la générosité publique, la RUP vaut garantie que les sommes collectées ne feront pas, en principe, l'objet d'une utilisation abusive ou frauduleuse* ».

Cette garantie existe-t-elle vraiment s'agissant des associations RUP ?

Précisément, pour le Conseil d'Etat, « *cela peut paraître paradoxal de rechercher le contrôle de l'Etat pour pouvoir ensuite souligner qu'elles s'y sont soumises et offrent donc toutes les garanties de bon fonctionnement* », d'autant plus que pour lui, « *le contrôle de l'Etat (...) est insuffisant* ».

C'est ainsi que dans son dernier rapport sur les associations RUP datant de 2000<sup>61</sup>, ce dernier préconisait dans ses conclusions « *d'introduire dans la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 (ou à l'article L612-4 du Code de commerce) l'obligation pour toute association reconnue d'utilité publique d'avoir recours à un commissaire aux comptes dans les conditions prévues aux articles L 225-218 et suivants du Code de commerce* ».

---

<sup>59</sup> Conseil d'Etat, Les associations et la loi de 1901, cent ans après, Rapport public 2000, La documentation française, Etudes et Documents n°51, p.307

<sup>60</sup> Conseil d'Etat, Les associations reconnues d'utilité publique, *préc.*

<sup>61</sup> *Ibidum*

Or, à ce jour, force est de constater qu'aucune réforme n'est intervenue en ce sens. En effet, il n'existe ni dans la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, ni dans les statuts-types des associations RUP, ni même dans aucun dispositif législatif spécifique – en dehors du dispositif applicable en matière d'appel à la générosité publique<sup>62</sup> - d'obligation imposant la présence d'un commissaire aux comptes au sein des associations RUP.

Aussi, et toujours pour le Conseil d'Etat, *« s'il n'y a donc pas de motif déterminant de supprimer la reconnaissance d'utilité publique, il convient de réfléchir aux améliorations pouvant être apportées à son régime d'utilité publique et aux régimes voisins »*.

En tout état de cause, la pertinence du maintien de la RUP se pose si l'on en juge les résultats de deux rapports ministériels récents sur cette question : en effet, pour le rapport Morange<sup>63</sup> *« les avantages matériels de la RUP sont désormais d'une portée quasi théorique »*. Quant à l'avantage moral de la RUP, pour le député P. Morange, il demeure *« important, mais il ne justifie pas la lourdeur de la procédure »*. Le rapport Langlais<sup>64</sup> parle, lui, de *« procédure élitiste »* qui *« n'a pas su s'adapter aux évolutions de la société »*.

Pourquoi dès lors vouloir absolument maintenir un système de reconnaissance qui, à notre avis, pose deux problématiques majeures :

- La première problématique porte sur la capacité patrimoniale des associations qui, précisément, ne bénéficient pas de cette forme de reconnaissance : en effet, est-il toujours légitime que près d'un million de structures associatives disposent par contrecoup d'une capacité juridique réduite ? Déjà en 1993, à propos de la capacité patrimoniale des associations simplement déclarées, le Conseil Economique et social<sup>65</sup> soulignait que *« le contexte d'aujourd'hui élargissant les missions de nombreuses associations met davantage l'accent sur les enjeux économiques et sociaux qui leur demandent de mobiliser à la fois des moyens économiques, financiers et humains. On peut donc, à juste titre, se demander si les carcans d'une autre époque ne pourraient être levés. »* Les choses ont peu évolué depuis, au détriment d'un secteur associatif dont l'essentiel de ses forces vives consacre une bonne partie de leur temps et de leur énergie à rechercher des

---

<sup>62</sup> Loi n°91-772 du 7 août 1991, art. 3 : et encore, il convient de noter que l'intervention du commissaire aux comptes ne s'impose que pour les associations ayant nommé un commissaire aux comptes pour d'autres motifs. Antérieurement, le compte emploi des ressources (CER) constituait un document autonome à déposer au siège de l'association et à tenir à disposition des adhérents. En cas de contrôle par un commissaire aux comptes, ce dernier était tenu d'établir une attestation. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, le CER est devenu un élément annexe aux comptes. L'attestation du commissaire aux comptes n'a donc plus lieu d'être (cf Mémento pratique F. Lefebvre, Associations, 2008-2009, n°71400, p.976).

<sup>63</sup> P. Morange, Rapport d'information sur la gouvernance et le financement des structures associatives, n°134, assemblée nationale, 1<sup>er</sup> octobre 2008, p.41 et 42

<sup>64</sup> J.L. Langlais, Pour un partenariat renouvelé entre l'Etat et les associations, rapport ministériel, juin 2008, p. 26

<sup>65</sup> *Ibidum*, p. 82

financements. Sur ce point, il convient de noter les propositions d'évolutions importantes figurant dans le rapport Morange, lequel suggère aux associations simplement déclarées de bénéficier de la capacité juridique de recevoir des dons.

- La seconde problématique renvoie directement aux besoins exprimés en matière de simplification des modes de reconnaissance du secteur associatif : en effet, le rapport Langlais<sup>66</sup> souligne à juste titre que « *la principale source de complexité tient à l'éclatement des modes de reconnaissance du fait associatif par la puissance publique. La reconnaissance d'utilité publique (RUP) existe toujours ; elle n'a pas varié depuis un siècle (...) ; elle est de plus en plus concurrencée par d'autres formes de reconnaissance, et certains n'hésitent pas à la considérer comme démodée, voire obsolète. La reconnaissance d'utilité publique est accordée sans limitation de durée et il existe probablement, comme pour les associations déclarées, mais en beaucoup plus faible proportion, des ARUP qui figurent toujours dans les chiffres officiels, bien qu'elles n'aient plus d'existence réelle* ». De son côté, le député P. Morange propose de délivrer la RUP pour une durée désormais limitée et avec un rapport d'audit au bout de cinq ans.

Il convient par conséquent d'envisager une simplification des modes de reconnaissance du secteur associatif, d'autant plus que sont apparus à côté de la RUP de nombreuses autres formes de reconnaissance plus ou moins officielle tels que les agréments ou les labels privés (Comité de la Charte, voire même la proposition de labellisation AFNOR). Nous verrons *infra* que ce processus de simplification doit être l'occasion d'un dialogue renouvelé entre les acteurs du monde associatif et les pouvoirs publics en vue de la mise en œuvre d'une démarche partagée.

---

<sup>66</sup> *Ibidum*

## **B. - LA SIMPLIFICATION DES PROCESSUS DE RECONNAISSANCE : VERS UNE RECONNAISSANCE UNIQUE D'UTILITE SOCIALE ?**

### **1. – Les propositions récemment formulées par les rapports Langlais et Morange de 2008**

Sur ce point, les deux rapports s'accordent pour distinguer trois types d'associations :

#### **1.1. - Les associations déclarées**

Pour J.L. Langlais, il s'agirait de reconnaître la capacité créatrice de ces associations locales par l'octroi de subventions symboliques et uniquement délivrées par les collectivités territoriales correspondant à leur aire d'influence. P. Morange propose, quant à lui, d'ouvrir la capacité juridique de ces « petites » associations en leur permettant de percevoir des dons (autres que manuels) et de les soumettre aux contrôles d'un commissaire aux comptes et aux contrôles menés par les services déconcentrés, dès lors qu'elles bénéficieraient de subventions publiques.

#### **1.2. - Les associations reconnues d'utilité sociale ou d'intérêt général**

Pour J.L. Langlais, ces associations pourraient bénéficier d'une reconnaissance d'intérêt « *social ou général* » :

- ⇒ Conditions d'éligibilité : ce sont en gros les 4 conditions requises pour l'obtention de l'agrément fiscal (cf *supra*). D'ailleurs, il est proposé que cet agrément soit décerné par l'Administration fiscale. Une condition supplémentaire pourrait être posée relative au bénévolat : sans nécessairement fixer de seuil *a priori*, on devrait exiger que le bénévolat soit nettement prépondérant dans le fonctionnement de l'association ;
- ⇒ Avantages consentis : possibilité de recevoir des subventions, y compris des subventions de fonctionnement, capacité à recevoir des dons (n'excédant pas un certain montant), à faire bénéficier aux donateurs de l'exonération fiscale au taux de droit commun ;
- ⇒ Obligations : être à jour de leurs obligations déclaratives, obligation de justifier l'emploi des fonds reçus, de déposer leurs comptes en Préfecture, de se soumettre aux contrôles, aléatoires ou programmés de la puissance publique, certification obligatoire des comptes au-delà de 153 000 € de financement annuel.

Pour P. Morange, « *cette catégorie recouvre les associations subventionnées ou qui bénéficient d'avantages fiscaux et oeuvrent au service de l'intérêt général* ». Selon lui, « *il serait envisageable, comme en Grande Bretagne, d'établir des listes de secteurs dans lesquels ces associations interviennent et de les soumettre à un certain nombre d'obligations, en s'inspirant par exemple de la pratique fiscale (voir supra). Ainsi l'association devrait poursuivre un but d'intérêt général, être soumise à un contrôle financier et une évaluation régulière au niveau décentralisé* ». Enfin, « *l'association devrait se doter d'un commissaire aux comptes* ».

### 1.3. Les associations reconnues d'utilité publique

Pour J.L. Langlais, seules les associations qui se consacrent exclusivement à des actions d'assistance ou de bienfaisance pourraient bénéficier d'une RUP :

⇒ Conditions d'éligibilité : ce seraient les mêmes que pour la reconnaissance d'intérêt général, mais avec 3 nuances :

- toute l'activité doit être tendue vers l'objet social,
- un degré plus élevé de professionnalisation (et donc de salariat) serait acceptable,
- mais un moindre degré d'ouverture exigé (une association pourrait être reconnue d'utilité publique alors qu'elle fonctionne au bénéfice d'un public fermé<sup>67</sup>).

⇒ Avantages : les avantages seraient ceux du régime actuel le plus favorable : dons et legs (régime RUP), exonération au taux le plus favorable (« amendement Coluche »), subventions sur une base pluriannuelle ...

⇒ Obligations : toutes les obligations du régime précédant avec en plus l'obligation de déposer des comptes certifiés.

J.L. Langlais poursuit en proposant que la reconnaissance d'utilité publique soit « *décernée, pour une durée limitée, soit par le ministère de l'intérieur, soit par le ministère en charge de la vie associative (et les préfets à l'échelon déconcentré), soit encore par une agence nationale à créer* ». Pour P. Morange, la RUP « *serait délivrée par le Conseil d'Etat, comme c'est le cas actuellement et contrôlée par la Cour des comptes avec le concours de l'IGAS et de l'IGA, pour une durée limitée et avec un rapport d'audit au bout de cinq ans.* »

A titre subsidiaire, les auteurs proposent également d'établir une « *situation spécifique* » pour les associations engagées dans la gestion d'une mission de service public : tandis que P. Morange envisage cette situation sous l'angle de la sécurisation des rapports engagés par ces dernières avec l'administration, J.L. Langlais quant à lui considère dans une telle situation que « *la forme juridique [d'association] n'est alors qu'une fiction* » et que, dès lors, « *l'Etat doit pouvoir les financer, mais aussi les contrôler et les diriger comme il le*

---

<sup>67</sup> L'auteur propose de revenir sur la jurisprudence CE, 7 févr. 2007, n° 287949, Sté des anciens élèves de l'École Nationale Supérieure d'Arts et Métiers et a.

*ferait de ses propres services, en attendant de trouver une structure juridique adéquate* ». Une mise en conformité des procédures d'agrément avec les nouvelles contraintes communautaires est également envisagée.

## **2. – Nos pistes de réflexions**

### **2.1. - Concernant le devenir de la procédure RUP**

Nous avons vu précédemment que cette procédure, désormais considérée comme étant « *obsolète* » par la plupart des observateurs (voir *supra*), ne présentait plus guère d'intérêt sur un plan technique (voir *supra*). Dès lors, et en raison de la forte concentration de financements privés (près de 90 % sous la forme de dons déclarés par les contribuables – voir *supra*) sur un nombre extrêmement limité d'associations et de fondations RUP de cette « *procédure élitiste* », la question de son devenir se pose de façon cruciale. En effet, au 15 juillet 2000, le Conseil d'Etat dénombrait 1960 associations RUP « *dont 200 n'auraient selon lui aucune activité, sinon plus aucune existence* »<sup>68</sup>. Force est de constater que, presque 10 ans plus tard, ce nombre n'a quasiment pas augmenté puisque le dernier recensement effectué en décembre 2008<sup>69</sup> par le Ministère de l'intérieur fait état de 1966 associations RUP. L'urgence consiste donc bien à mettre un terme à cette situation « *monopolistique* », où à tout le moins, à instaurer des procédures de contrôle à la fois plus précises et plus contraignantes que celles existantes actuellement. Sur ce point, les propositions tendant à limiter la délivrance de la RUP pour une durée limitée formulées dans les rapports Langlais et Morange nous semblent parfaitement appropriées. Ces propositions seront à rapprocher de celle proposée par P. Morange visant offrir à l'ensemble des associations la « *grande capacité juridique* », particulièrement en matière de dons.

### **2.2. - Concernant la problématique du rapprochement entre reconnaissance d'intérêt général et reconnaissance d'utilité sociale (ou sociétale)**

Il ne s'agit pas de revenir sur les nombreux travaux d'ores et déjà existants en matière de rapprochement des concepts d'intérêt général et d'utilité sociale. Parmi les plus importants, l'on peut citer ceux de J. Gadrey en 2004<sup>70</sup>, ceux résultant de la journée d'études organisée sous l'égide de l'EHESS, du LASMAS et du GREF en 2005<sup>71</sup> ou encore la contribution commune de X. Engels, M. Hély, A. Peyrin et H. Trouvé publiée en 2006<sup>72</sup>. A la lumière de ces travaux, il

<sup>68</sup> CE, Les associations reconnues d'utilité publique, *préc.*, p.15

<sup>69</sup> Site du ministère de l'intérieur (publication du 08 avril 2008) : [http://www.interieur.gouv.fr/sections/a\\_la\\_une/publications/cultes-associations](http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_la_une/publications/cultes-associations)

<sup>70</sup> J. Gadrey, L'utilité sociale des organisations de l'économie sociale et solidaire, rapport de synthèse pour la DIES et la MIRE, février 2004

<sup>71</sup> Journée d'études organisée sous l'égide de l'EHESS, du LASMAS et du GREF, De l'intérêt général à l'utilité sociale ? La reconfiguration de l'action publique entre Etat, associations et participation citoyenne, Paris, 11 janvier 2005

<sup>72</sup> X. Engels, M. Hély, A. Peyrin et H. Trouvé, De l'intérêt général à l'utilité sociale : la reconfiguration de l'action publique entre Etat, associations et participation citoyenne, Editions L'Harmattan, Paris, 2006

semble bien que l'on assiste à « *un basculement vers la notion plus large d'utilité sociale, notion qui par ailleurs entretient une filiation juridique avec le concept d'intérêt général* »<sup>73</sup>. Sur un plan juridique, ces travaux montrent notamment qu'il existe « *un rapport assez étroit à certains égards entre la notion d'utilité sociale et celle d'intérêt général* » si l'on considère l'analyse de la jurisprudence des dix dernières années<sup>74</sup>. Dans cette perspective, la démarche de rapprochement entre la procédure RIG et RUS proposée par les rapports de J.L. Langlais et P. Morange trouverait une explication rationnelle.

### 2.3. - Concernant l'approche du concept même d'utilité sociale

Comme le souligne J. Gadrey<sup>75</sup>, « *l'utilité sociale des organisations d'économie sociale (OES) n'a guère d'existence, en tant que problématique générale, en dehors des débats concernant le rôle économique et social, actuel et futur, de l'économie sociale et solidaire. C'est une idée qui a été forgée pour défendre l'économie sociale et solidaire face à certaines menaces, ou pour promouvoir le développement de règles favorables* »<sup>76</sup>. Pour ce dernier, en effet, « *il y a rien de naturel à soulever la question de l'utilité sociale des OES et qu'il s'agit bien d'une convention socio-politique historiquement et géographiquement contingente* »<sup>77</sup>.

Néanmoins, si le concept demeure aujourd'hui encore relativement flou, paradoxalement, il reçoit dans notre droit interne une application de plus en plus fréquente par les tribunaux<sup>78</sup> et l'Administration fiscale<sup>79</sup>. De son côté, et même si pour l'instant le législateur s'est toujours refusé de s'orienter vers la voie d'une reconnaissance d'utilité sociale<sup>80</sup>, celui-ci fait de plus en plus référence à ce concept<sup>81</sup>, d'où la nécessité de privilégier une approche visant à circonscrire l'« *halo sociétal* »<sup>82</sup> des OES plutôt que de chercher, d'une manière

<sup>73</sup> A. Euillet, L'utilité sociale, une notion dérivée de celle d'intérêt général, Revue de droit sanitaire et social, n°2, avril-juin 2002, pp. 207 - 228

<sup>74</sup> J. Gadrey, *préc.*, p. 30

<sup>75</sup> *Ibidum*

<sup>76</sup> C. Amblard, Associations et activités économiques, thèse de droit, 1998, *préc.* : L'auteur envisage la mise en œuvre d'une *affirmative action* en faveur des associations reconnues d'utilité sociale

<sup>77</sup> Si l'on prend l'exemple des services à domicile aux personnes âgées, en Suède, on peut observer que ceux-ci sont majoritairement produits par des organisations publiques locales, tandis qu'aux Etats-Unis - où le « non *profit sector* » se construit le plus souvent comme une puissance alternative privée face à un Etat providence « *diabolisé* » (Salamon), ils sont majoritairement financés par des fonds privés (bénéficiant d'avantages fiscaux).

<sup>78</sup> Voir par exemple : CE 24 octobre 1979, CAA Paris, 1<sup>er</sup> décembre 1989, CAA Nancy, 19 novembre 1992

<sup>79</sup> Instr. Fisc. BOI 4 H-5-98 du 15 septembre 1998 ; Instr. Fisc. BOI 4 H-5-06 du 18 décembre 2006 (synthèse)

<sup>80</sup> Rép. min. du 01 juillet 1999, JO Sénat, p. 2224

<sup>81</sup> Voir par exemple : Loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 relative à l'action sociale et médico-sociale ; Loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes (JO du 17 Octobre) ; LOI n° 9 8-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

<sup>82</sup> A. Lipietz, Sur l'opportunité d'un nouveau type de société à vocation sociale, Rapport final relatif à la lettre de mission de Madame la Ministre de l'Emploi et de la Solidarité, 2000 : pour A. Lipietz, il s'agirait de définir les contours du tiers secteur par un « *label d'utilité sociale et solidaire, fondés sur deux types de critères : quant aux*

improbable, une définition qui serait unanimement admise par les acteurs des OES. Finalement, il ne s'agirait rien moins que de reconnaître les OES afin de soutenir l'effort particulier de ces entités juridiques dont les « *spécificités méritoires* »<sup>83</sup> rejaillissent sur l'ensemble de la collectivité. Mais limiter le concept au seul bénéfice des OES serait par trop réducteur et la mesure de l'utilité sociale doit également être envisagée en tant qu'outil de régulation des politiques publiques<sup>84</sup>.

#### **2.4. - Concernant les difficultés liées à la mise en œuvre d'une procédure unique de reconnaissance d'utilité sociale :**

Sur ce point, il importe de tenir compte des critiques formulées à l'encontre de la proposition de mise en place d'un système unique de reconnaissance d'utilité sociale des OES (tel qu'imaginé par le CNVA dans son rapport datant de 1995). A cette époque, le CNVA contestait « *l'ambiguïté de l'interprétation juridique et fiscale de l'utilité sociale, en particulier en raison de confusions constatées entre le critère de non lucrativité et les vrais critères d'utilité sociale. La réflexion associative commence alors à se préciser, sur les critères de non lucrativité d'un côté, sur les critères d'utilité sociale de l'autre, avec une insistance sur la nécessité de ne pas confondre ces deux dimensions. Parallèlement, le CNVA conteste l'idée, alors assez présente du côté de l'administration, selon laquelle un critère essentiel de l'utilité sociale serait que les besoins auxquels répond l'activité ne sont pas normalement (ou pas suffisamment) pris en compte par le marché. Cette définition purement négative signifierait en effet soit que l'utilité sociale d'une association disparaît si le marché s'installe sur un champ de besoins déjà défrichés par les œuvres, soit que l'association devient alors automatiquement lucrative* »<sup>85</sup>.

Depuis lors, un tel risque nous semble être levé dans la mesure où le « référentiel » d'utilité sociale doit désormais tenir compte de la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière fiscale. En effet, l'arrêt rendu en date du 1<sup>er</sup> octobre 1999<sup>86</sup> est venu préciser qu'un organisme sans but lucratif ne concurrence une entreprise que si les services qu'il rend sont « *offerts en concurrence dans la même zone géographique d'attraction avec ceux proposés au même public par des entreprises commerciales exerçant une activité identique* ». Il a été également précisé depuis que « *le critère du public ne doit pas s'entendre uniquement des situations de détresse physique ou morale* »<sup>87</sup>.

---

*buts (ce qui le rattache à l'économie solidaire) et quant aux modes d'organisation interne (notamment lucrativité limitée, le caractère démocratique et multipartenariale de sa direction), ce qui le rattache à l'économie sociale* » ; J. Gadrey parle plus volontiers d'utilité sociale externe et d'utilité sociale interne, *préc.*, p. 37

<sup>83</sup> F. Bloch-Lainé, Identifier les associations de service social, RECMA, 1994, n°251, p. 61

<sup>84</sup> X. Engels, M. Hély, A. Peyrin et H. Trouvé, De l'intérêt général à l'utilité sociale : la reconfiguration de l'action publique entre Etat, associations et participation citoyenne, *ibidum* : selon L. Fraisse, « *l'apparition d'un débat sur l'utilité sociale peut aussi s'interpréter comme un nouveau critère de politique publique à même de préciser les contours et de renforcer l'institutionnalisation des activités et l'économie solidaire* » ; voir également, N. Richez-Battesti, Les collectivités territoriales face à l'évaluation de l'utilité sociale, *Juris Associations*, n°376, 1<sup>er</sup> avril 2008, pp. 17-19.

<sup>85</sup> J. Gadrey, *préc.*, p. 31

<sup>86</sup> CE, 1<sup>er</sup> octobre 1999, Association Jeune France, n°170289 : RJF 11/99 n°1354

<sup>87</sup> Instr. fisc. BOI 4 H-5-06, *préc.*



Par ailleurs, le CNVA soulignait le caractère « *évolutif, voire conjoncturel* » du concept d'utilité sociale dans la mise en œuvre d'une série de dix indicateurs (voir *infra*). Pour l'essentiel, G. Goulard<sup>88</sup> considérait qu'en l'état actuel ce concept était « *encore plus subjectif que les critères jurisprudentiels en vigueur* » et qu'une telle situation « *risqu[ait] d'être interprétée dans un sens réducteur, défavorable aux associations dont l'utilité n'est pas sociale mais, intellectuelle, culturelle, spirituelle, politique, historique, économique, etc.* ». S'il est vrai qu'en 1998, de tels arguments n'étaient pas négligeables, il apparaît que certains d'entre eux apparaissaient forts contestables. En effet, comme le souligne J. Gadrey, dans son rapport de 2004, « *la subjectivité de la notion d'utilité sociale peut fort bien être compatible avec sa consolidation comme référence en droit (la notion d'intérêt général s'est bien imposée en dépit d'un flou aussi considérable)* ».

En effet, il convient d'observer que d'autres notions fondamentales à l'instar du droit commercial sont fondées sur l'arbitraire comme a déjà pu le souligner le Professeur Y. Guyon : « *le droit commercial n'est pas une construction fondée sur la raison mais une approche fondamentalement arbitraire* »<sup>89</sup>. Ainsi, poursuit J. Gadrey, « *le fait que des associations qui ne font pas partie du champ de l'action sociale (au sens strict) auraient des difficultés à faire connaître leur utilité sociale n'a rien d'inéluctable et dépend de la façon dont la convention d'utilité sociale se construit, sur un mode restrictif ou au contraire extensif* ».

De fait, il apparaît que le concept d'utilité sociale dépend moins de notre capacité à définir des critères distinctifs que de celle favorisant l'émergence d'une convention sociopolitique (voir *infra*) portant sur l'utilité sociale (convention d'utilité sociale). Une telle approche présenterait en outre deux avantages principaux : en premier lieu, celui du maintien du caractère évolutif de ce concept ; en second lieu, celui de la réciprocité entretenue entre les associations et les pouvoirs publics dans la construction et l'acceptation du concept même.

---

<sup>88</sup> Rapport Goulard, mars 1998

<sup>89</sup> Y. Guyon, Droit des affaires, Economica, 5<sup>ème</sup> éd. 1988 ; à rapprocher de M. Despax, L'entreprise et le droit, Bibl. Dr. Priv. T.1, Paris, 1954, p.34 : selon l'auteur, « *le droit commercial (...) est né de la pratique. Ses normes sont la consécration d'usages peu à peu établis et non la construction de la raison ; de là cette difficulté souvent éprouvée pour les juristes à les expliquer* ».

### III. - LA RECONNAISSANCE D'UTILITE SOCIALE (OU SOCIETALE) : UNE DEMARCHE PARTAGEE ?

#### A. – LA PROCEDURE DE RUS PRESENTE-T-ELLE ENCORE UN INTERET ?

Comme le suggère le rapport Morange<sup>90</sup>, la proposition formulée par J.P. Decool en mai 2005<sup>91</sup> « *mérite d'être approfondie* ». En effet, pour ce dernier, il convient de mettre en place une procédure unique de reconnaissance d'utilité sociale, comme substitut à la notion d'intérêt général jugée « *désuète et vague* » : « *il serait donc opportun afin de donner une nouvelle dimension au monde associatif (...) de redonner au citoyen toute sa place au sein de la société. Lui permettre de s'exprimer et de manifester son désir de donner ou de partager des valeurs communes. Ainsi peut-on envisager le rôle de l'association dans la société* ».

A ce stade, il nous semble que la méthode préconisée par le Conseil National de la Vie Associative (CNVA) depuis son rapport du 4 février 1986<sup>92</sup> demeure toujours d'actualité<sup>93</sup>. Ce dernier préconisait l'introduction d'un système de reconnaissance *a priori* qui permettrait aux associations reconnues d'utilité sociale (ou sociétale) de lever « *toute incertitude durant une période définie, tant que les conditions d'exercice de leur activité, au vu desquelles elles ont obtenu l'agrément, ne seraient pas modifiées* »<sup>94</sup>.

Selon le projet du CNVA, cette reconnaissance d'utilité sociale (ou sociétale) devait être accordée, non pas par le pouvoir exécutif, mais par une véritable juridiction ou commission paritaire, composée de représentants des associations, des administrations concernées (Ministère de tutelle et Administration fiscale), et présidée par un magistrat<sup>95</sup>. Celle-ci pourrait également comprendre un certain nombre d'experts qualifiés et issus de la société civile ainsi qu'un représentant des collectivités locales décentralisées<sup>96</sup>.

---

<sup>90</sup> *Ibidum*

<sup>91</sup> J.P. Decool, Des associations en général, vers une éthique sociétale, rapport au 1<sup>er</sup> ministre, mai 2005

<sup>92</sup> Voir également, les Rapports et Avis du 12 juin 1991 et 15 juin 1995

<sup>93</sup> C. Amblard, Associations et activités économiques : contribution à la théorie du tiers secteur, thèse de droit, 1998, *préc.*

<sup>94</sup> CNVA, Bilan de la vie associative en 1990-1991, La documentation française, Paris 1992 ; Rapport et avis adoptés en session plénière du CNVA le 15 juin 1995 sur « *l'utilité sociale des associations et ses conséquences en matière économique, fiscale et financière* ».

<sup>95</sup> On peut noter la proximité de cette composition avec celle de la « *Charity Commission* » de Grande-Bretagne, composée de fonctionnaires dont deux doivent être des juges dont le rôle d'information, de conseil, de contrôle s'exerce auprès des « *Charities* » auxquelles la Commission donne le label qui ouvre droit à des facilités fiscales et financières.

<sup>96</sup> Voir la composition du comité stratégique des fonds de dotation créé le 19 novembre 2008, présidé par J.J. Hyst, Président de la Commission des lois du Sénat,

Les décisions de cette instance pourraient faire l'objet d'un recours devant les juridictions compétentes (ce qui aurait eu pour effet de « judiciariser » le concept d'utilité sociale). La reconnaissance serait attribuée pour une durée de cinq années à l'issue d'un rapport d'audit basé sur des critères d'évaluation (pour ce qui concerne l'utilité sociale externe). Les critères d'évaluation pourraient faire l'objet d'une démarche partagée (voir *infra*) et contractualisée avec les différents acteurs à partir de critères quantitatifs et qualitatifs négociés.

En effet, le CNVA n'a pas souhaité mettre en place un système unique et isolé de reconnaissance d'une catégorie particulière d'associations qui serait reconnue d'utilité sociale (ou sociétale) à l'instar de ce qui a, par exemple, été conçu pour la reconnaissance d'utilité publique. Il préconise plutôt « *le recours à de multiples dispositifs susceptibles d'accorder aux associations (en tant qu'opérateurs) ou à leurs activités (en tant qu'opération<sup>97</sup>) la reconnaissance et le soutien en fonction et dans le respect de la diversité des spécificités associatives* ».

L'ensemble de ces spécificités doit pouvoir être appréhendé à travers un certain nombre d'indicateurs avec la mise en place de la technique du faisceau d'indices.

Les critères dégagés<sup>98</sup> formeraient ainsi une liste (non exhaustive) qui permettant de mieux cerner les contours de l'utilité sociale :

- La primauté du projet, finalité de l'action associative<sup>99</sup>,
- Le fonctionnement démocratique,
- L'apport social de l'association<sup>100</sup>,
- La non-lucrativité qui, par essence, marque la différence par rapport au secteur commercial,
- La gestion désintéressée<sup>101</sup>, ce qui n'exclut ni la rigueur ni la transparence financière,
- La capacité à mobiliser la générosité humaine (bénévolat) ou financière (dons),
- Le mixage des publics et l'ouverture,

---

qui a pour mission de suivre l'évolution des fonds de dotation : 1 représentant du MINEFI, 3 magistrats, 7 personnalités qualifiées. A ce titre, il pourra élaborer des recommandations de bonnes pratiques en matière de gouvernance et de gestion et faire toutes les propositions qui lui sembleront nécessaires pour favoriser le développement des fonds de dotation (Sources : MINEFI, 14 janvier 2009)

<sup>97</sup> Cette solution présente l'avantage d'être neutre sur le plan concurrentiel et vis-à-vis des autres opérateurs économiques.

<sup>98</sup> Le CNVA précise dans son rapport du 15 juin 1995, préc., que ces critères sont « *non exclusifs, non cumulatifs et non exhaustifs les uns par rapport aux autres* »

<sup>99</sup> La FONDA, dans un séminaire en date du 17 octobre 1992, suggérait et explicitait ces trois premiers critères à partir desquels elle se fondait pour identifier les associations d'intérêt général.

<sup>100</sup> Ce critère ainsi que les critères 6, 7 et 8 relèvent de la notion d'utilité sociale externe qui, selon nous, devrait faire l'objet d'une contractualisation pluri annuelle dans le cadre d'une démarche de construction et d'évaluation partagée (voir *infra*).

<sup>101</sup> Sur cette notion, voir Instr. fisc. (Synthèse) BOI 4 H-5-06 du 18 décembre 2006

- Les secteurs d'intervention, pas ou mal couverts par les autres agents économiques ou par les collectivités publiques,
- L'existence de financements publics ou parapublics,
- L'existence d'un agrément ministériel (Ministère de rattachement) ou d'une habilitation<sup>102</sup>.

La reconnaissance d'utilité sociale (ou sociétale) pourrait être attribuée aux associations *« dont les statuts, le mode de fonctionnement et les modalités d'exercice de leur activité caractérisent suffisamment leur utilité sociale aux yeux de cette juridiction. Elle pourrait, à l'inverse, être retirée par cette même juridiction ou commission paritaire dès lors que les conditions ayant présidé à son attribution ne seraient plus réunies. L'absence de reconnaissance d'utilité sociale ne saurait être invoquée pour créer une présomption de lucrativité pour l'association qui n'en bénéficierait pas »*.

À ce jour, nombreux sont les acteurs s'étant prononcés en faveur de l'élaboration d'une reconnaissance unique d'utilité sociale (RUS). Nous avons vu précédemment que les derniers rapports ministériels et parlementaires se montrent favorables à la mise en œuvre d'une telle procédure. Pour M.T. Chéroutre<sup>103</sup>, *« l'attribution d'une reconnaissance par les pouvoirs publics aux organismes susceptibles d'être exonérés apparaît éminemment souhaitable. Cette reconnaissance accordée pour une durée déterminée apporterait à ces derniers une garantie d'exonération du moins aussi longtemps qu'il ne serait pas prouvé par l'administration qu'ils ne respectent plus les conditions pour lesquelles ils ont obtenu ladite reconnaissance »*. De son côté, la FONDA<sup>104</sup> a également exprimé son souhait d'assurer *« une meilleure sécurité financière aux associations relevant de l'intérêt général »* et s'est montrée *« favorable à la création d'une RUS attribuée par une commission tripartite (Etat, Magistrats, Associations) »*.

À notre connaissance, deux projets de loi<sup>105</sup> ont été déposés en ce sens pour être rapidement abandonnés par la suite, faute de réelle volonté politique. En effet, comme le souligne le CNVA à propos de la mise en œuvre de la RUS,

---

<sup>102</sup> Notamment lorsque l'objet de l'association consiste à réaliser des activités réglementées

<sup>103</sup> M.T. Chéroutre, Exercice et développement de la vie associative dans le cadre de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, rapport au nom du conseil économique et social, n°4, JO du 1<sup>er</sup> avril 1993

<sup>104</sup> La FONDA, Pour une éthique des rapports entre pouvoirs publics et citoyens, séminaire, Paris, 17 octobre 1992

<sup>105</sup> Projet de loi A. Henry, RTD com. 192, 447 : en janvier 2002, ce projet avait lancé une vaste consultation autour du concept d'utilité sociale dans le but de délimiter les associations auxquelles seraient accordées le label ; Proposition de loi n°2779, AN 1996, art. 2 *« Les associations peuvent être reconnues d'utilité sociale, à l'issue d'une période probatoire de fonctionnement d'une durée au moins égale à trois ans, lorsqu'elles satisfont cumulativement aux conditions suivantes : avoir un objet social de caractère philanthropique, éducatif, scientifique, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou d'action sociale ou de mise en œuvre du patrimoine artistique, ou de défense de l'environnement ou de diffusion de la culture ou de la langue française ; Exercer conformément à cet objet, des activités ouvertes à des personnes qui lui sont extérieures »*.

« *le problème qui se pose n'est pas d'ordre technique, il est politique.* » Or, et dans la mesure où la mise en œuvre de la RUS consiste bien en « *l'invention progressive d'une prise en charge économique d'un besoin de société* »<sup>106</sup>, les pouvoirs publics doivent désormais se saisir de ces questions éminemment actuelles en formulant des propositions concrètes tirées des rapports parlementaires et ministériels ci-avant mentionnés.

## **B. - LES ENJEUX DE LA RECONNAISSANCE D'UTILITE SOCIALE (OU SOCIETALE)**

Parce que l'utilité sociale est le plus souvent au cœur des projets des structures associatives et plus généralement des organismes d'Economie sociale (OES), il importe que ceux-ci puissent rendre compte de la manière dont les objectifs sont atteints et comment ils le sont<sup>107</sup>. Il ne s'agit pas seulement de mesurer. Il s'agit d'évaluer. En effet, la RUS doit permettre aux associations de bénéficier d'avantages fiscaux ou de financements publics, il importe donc que celles-ci puissent rendre compte de la valeur ajoutée spécifique des différentes actions qu'elles mènent. D'où l'exigence d'évaluation des actions sous l'angle de leur utilité sociale (interne et externe).

A ce stade de la réflexion, il nous semble important de préciser que notre propos ne consiste pas à revenir sur les travaux importants réalisés en matière d'évaluation de l'utilité sociale. De manière non exhaustive, il convient de citer ceux de la DIES<sup>108</sup>, du Collège Coopératif Provence Alpes Méditerranée<sup>109</sup>, de l'AVISE<sup>110</sup>, du CNAR<sup>111</sup>, ou encore de la FONDA Rhône-Alpes<sup>112</sup>. Pour notre part, nous nous concentrerons sur les différents enjeux de la RUS, laquelle pose en creux la problématique de l'évaluation de la production sociale des associations.

Pour J. Henrard, Président de la CPCA, « *l'évaluation et l'utilité sociale sont des sujets importants pour le monde associatif depuis de nombreuses années. Ces deux notions situent l'activité associative au cœur de la société et des politiques publiques qui tentent d'en améliorer le fonctionnement. Il faut*

---

<sup>106</sup> J.L. Laville et R. Sainsaulieu, *Sociologie de l'association : des organisations à l'épreuve du changement social*, Ed. Desclée de Brouwer, Paris, 1997, p.320

<sup>107</sup> H. Trouvé, *L'utilité sociale : des pratiques aux représentations*, thèse de doctorat, Laboratoire Matisse-Paris 1, 2007

<sup>108</sup> DIES, *Guide de l'évaluation*, 28 juin 2002, 22 pages

<sup>109</sup> Collège Coopératif Provence-Alpes-Méditerranée, *Appel à proposition DIISES de recherche 2006 pour l'innovation et le développement en Economie Sociale et Solidaire*, rapport final sous la direction de Maurice Parodi, novembre 2007, 72 pages

<sup>110</sup> J. Forrière, D. Thierry et P. Gèse, *L'évaluation de l'utilité sociale*, AVISE, avril 2003 ; *Les cahiers de l'AVISE*, n°5, 2007, *Evaluer l'utilité sociale*, 124 pages, [www.avise.org/](http://www.avise.org/)

<sup>111</sup> CNAR, *Le dispositif d'évaluation et de valorisation de l'utilité sociale en environnement*, 12 février 2007

<sup>112</sup> FONDA Rhône-Alpes, *Autoévaluation des associations et de leur utilité collective : guide méthodologique pour évaluer actions associatives et projets collectifs*, avril 2006, 123 pages

*cependant être prudent dans leur association si l'on veut en tirer le meilleur parti<sup>113</sup> ».*

En effet, on le voit, les enjeux de l'évaluation de l'utilité sociale des associations sont multiples :

- En premier lieu, celui de l'apport économique et social des activités des associations (et des organisations d'économie sociale) : Avec plus de 1 million d'associations actives, 12 millions de bénévoles et 1,6 million de salariés (dont 900 ETP), le dynamisme du secteur associatif sur un plan macro-économique n'est plus à démontrer. Pour autant, la mesure de la contribution de ce secteur à la richesse économique et sociale de notre pays demeure encore relativement floue et incertaine en dépit de l'importance des travaux d'ores et déjà réalisés<sup>114</sup> ;
- En second lieu, celui portant sur la reconnaissance de la spécificité du mode d'intervention des associations, notamment dans le domaine économique. En quoi l'interventionnisme économique associatif diffère-t-il des pratiques révélées par les autres opérateurs d'origine publique ou privée ? Chaque association doit pouvoir démontrer la « *plus-value sociale ajoutée* » de ses activités afin de caractériser les « *externalités positives* » de son projet sur la collectivité ;
- En troisième lieu, celui portant sur la définition des indicateurs de notre richesse nationale<sup>115</sup> qui, parfois, conduisent « *à évaluer l'utilité sociale des associations par défaut* », c'est-à-dire « *quand il ne reste plus qu'à chiffrer les dégâts humains et économiques...*<sup>116</sup> ».
- Enfin, celui portant sur la nature des rapports entretenus entre associations et pouvoirs publics dans le cadre de la mise en œuvre d'une action publique<sup>117</sup>, voire même d'une action visant à satisfaire des besoins d'intérêt général.

---

<sup>113</sup> J. Henrard, Pour une évaluation de l'utilité sociale par et pour les associations, mai 2007, extrait du cahier de l'Avise n°5, préc.

<sup>114</sup> P. Kaminski, Les associations en France et leur contribution au PIB : le compte satellite des ISBL en France, ADDES – fondation du Crédit coopératif, février 2006 ; V. Tchernonog, *ibidum*

<sup>115</sup> P. Viveret, Reconsidérer la richesse, Editions de l'Aube, 2003 », Développement durable et territoire, Publications de 2003

<sup>116</sup> J. Henrard, Pour une évaluation de l'utilité sociale par et pour les associations, *ibidum*

<sup>117</sup> B. Perret, L'évaluation des politiques publiques, 2001, Ed. La découverte, coll. Repères

### C. - LA « CO CONSTRUCTION » DE L'UTILITE SOCIALE (OU SOCIETALE) : VERS UNE REGULATION CONVENTIONNEE<sup>118</sup> ?

Dès lors que l'on considère l'utilité sociale comme « *une construction socio-économique encore non stabilisée* »<sup>119</sup>, la question de son émergence comme question politique et de sa régulation devient centrale. Or, pour L. Fraisse, face à ces « *ambivalences* » et « *les réticences conceptuelles sur le terme d'utilité sociale* », l'enjeu est de savoir si l'institutionnalisation de l'utilité sociale peut passer par une « *régulation conventionnée* »<sup>120</sup>.

Au préalable, il convient de vérifier si le « *terreau politique* » est en capacité de recevoir un tel mode de régulation :

- Sur ce point, il convient de se référer, en premier lieu, à la circulaire du Premier ministre du 27 janvier 1975<sup>121</sup> relative aux rapports entre collectivités publiques et les associations assurant des tâches d'intérêt général, laquelle précise que « *l'Etat et les collectivités n'ont pas le monopole du bien public. Dans bien des cas, c'est l'initiative privée qui a permis de répondre à des besoins* ». Bien plus, en ce qui concerne les modalités d'attribution des aides publiques, ce document administratif rappelle que « *la plupart des associations qui satisfont des besoins d'intérêt général bénéficient d'une participation de la puissance publique ; que cette participation doit être déterminée d'un commun accord pour la réalisation d'actions concertées en vue d'objectifs définis en commun* ».

- Depuis lors, une circulaire du Premier ministre sur les rapports entre l'Etat et les associations bénéficiaires de financements publics en date du 15 janvier 1998 est venue préciser le rôle subsidiaire de l'Etat<sup>122</sup> en matière de réalisation d'activités d'intérêt général. Elle rappelle combien il est nécessaire d'opérer des contrôles sur les financements publics, lesquels sont néanmoins présentés comme « *le moyen de favoriser une meilleure collaboration entre personnes publiques et personnes privées, dans l'esprit de la loi de 1901 (...)* ».

---

<sup>118</sup> L. Fraisse, De l'intérêt général à l'utilité sociale, préc. p. 111 : pour l'auteur, la régulation conventionnée suppose « *une régulation plus démocratique de l'utilité sociale par une négociation, voire une mise en débat public des objectifs et résultats des initiatives. Autrement dit, la définition de l'économie sociale n'allant pas de soi, c'est le débat public qui est privilégié comme lieu de confrontation des valeurs accordées aux actions menées* ».

<sup>119</sup> J. Gadrey, L'utilité sociale, in J.L. Laville et A.D. Cattani, Dictionnaire de l'autre économie, éd. Desclée de Brouwer, Paris, 2005

<sup>120</sup> L. Fraisse, préc., pp. 109 à 111 : l'auteur envisage d'autres modes de régulation, tels que la régulation tutélaire, quasi-marchande, voire même d'insertion.

<sup>121</sup> Circulaire n°2010 du 27 janvier 1975 relative aux rapports entre collectivités publiques et les associations assurant des tâches d'intérêt général, non publiée au JO

<sup>122</sup> C. Million-Delsol, L'Etat subsidiaire, Ed. PUF, 1991

- Enfin, il convient de citer la charte des engagements réciproques signée le 1<sup>er</sup> juillet 2001 entre l'Etat et la CPCA laquelle est venue préciser la démarche retenue en matière d'évaluation : *« les associations et l'Etat privilégient les relations fondées sur le contrat d'objectifs, la conduite de projets dans la durée, la transparence des engagements pris et l'évaluation des contributions à l'intérêt général au regard des moyens mobilisés, en particulier dans le cadre des financements publics pluriannuels »*.

Le terrain juridique apparaît ainsi favorable à la construction d'un partenariat entre les associations et les pouvoirs publics. Or, de ce point de vue, il ressort que la dimension contractuelle du financement associatif est intimement liée à la notion d'utilité sociale et son évaluation, comme en témoigne l'avis du CNVA qui, déjà en 1986, préconisait la mise en œuvre de *« contrats pluriannuels d'utilité sociale »*.

Cependant, et depuis le début des années 2000, il ressort que ce processus de régulation conventionnée se trouve menacé par la mise en œuvre de la loi organique relative aux Lois de finances (LOLF)<sup>123</sup> et les lois de décentralisation, lesquelles ont *« structurellement changé la donne »*<sup>124</sup>. En effet, la LOLF<sup>125</sup> impose aux pouvoirs publics de définir des programmes d'actions pluriannuelles et de mesurer les résultats obtenus au regard des objectifs assignés, compte tenu des financements publics consentis. Une tendance qui, à n'en pas douter, devrait être accentuée par la mise en œuvre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP)<sup>126</sup> à partir de juillet 2007, confortant ainsi l'action de l'administration comme tendant *« à s'exprimer de plus en plus souvent à travers une fonction de contrôle du secteur privé »*<sup>127</sup>. C'est dans ce contexte que J. Henrard<sup>128</sup> (Président de la CPCA) a été amené à rappeler qu'il était important que *« l'association [conserve] la main sur le processus évaluatif de son utilité sociale sans qu'elle ne soit strictement subordonnée à l'évaluation des politiques publiques »*.

Ainsi, la question de la régulation conventionnée tend à se cristalliser au moment de la signature des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO)<sup>129</sup>, lesquelles constituent *« le cadre contractuel par excellence, non seulement des objectifs sur lesquels la personne publique et l'association s'accordent, mais aussi de ces critères d'évaluation »*<sup>130</sup>. Sur ce point, il importe que les

<sup>123</sup> Loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 ; voir également, A. Barilari et M. Bouvier, La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat, LGDJ, 2<sup>ème</sup> édition, 2007

<sup>124</sup> J. Henrard, *ibidum*.

<sup>125</sup> Guide pratique de la LOLF à l'usage des associations subventionnées par l'Etat, Ministère de la Santé, de la Jeunesse et des sports, novembre 2007 : [http://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/Guide\\_LOLF\\_Vie\\_Associative.pdf](http://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/Guide_LOLF_Vie_Associative.pdf)

<sup>126</sup> Sur la RGPP : <http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php?id=10>

<sup>127</sup> S. Nicinski, Les associations et le droit administratif : plaidoyer pour la convention d'objectifs et de moyens, Revue Droit adm., n°6, juin 2006, Etude 11

<sup>128</sup> *Ibidum*

<sup>129</sup> Circulaire du 1<sup>er</sup> décembre 2000 relative aux CPO entre l'Etat et les associations, JO n°279 du 2 décembre 2000, p. 19160 ; Instr. du 16 janvier 2007, n°5193/SG, JO du 17

<sup>130</sup> B. Clavagnier, Lof story, Juris association, n°353, février 2007, p.3



associations ne prennent pas « *pour argent comptant* » le modèle de convention annexé à l'instruction du 16 janvier 2007<sup>131</sup> relative aux CPO, laquelle précise dans son article 9 que « *l'évaluation porte, en particulier sur la conformité des résultats à l'objet [de la convention] sur l'utilité sociale ou l'intérêt général des actions réalisées et, s'il y a lieu, sur les prolongements susceptibles de leur être apportés dans le cadre d'une nouvelle convention. L'évaluation doit intervenir avant le 1<sup>er</sup> juillet de la dernière année de la convention* ». En effet, il importe que les associations proposent d'elles-mêmes leurs propres critères d'évaluation afin d'éviter que leurs actions soient jugées uniquement à l'aune de leurs seuls résultats quantitatifs ou économiques.

Toutefois, le caractère unilatéral du contrôle n'apparaît pas inéluctable. En effet, ce contrôle peut s'exprimer, « *par la réglementation, mais aussi par la conclusion de contrats fixant des objectifs d'intérêt général à certaines structures privées en échange d'une participation au financement ou de la mise à disposition de moyens (des locaux par exemple)*<sup>132</sup> ».

Or, chacun sait que toute signature de convention présuppose « un rapport de force » notamment conditionné par la situation des cocontractants au moment de la signature du contrat. C'est précisément là où le bât blesse. Chacun sait que ce rapport est le plus souvent biaisé pour bon nombre d'associations dont la survie immédiate est conditionnée par l'octroi ou le renouvellement de financements publics. En outre, d'autres facteurs entrent en jeu et complexifient la mise en œuvre d'une régulation conventionnée. Le domaine « réservé » des associations qui existait, il y a quelques années encore, comme le soulignait le Rapport public du Conseil d'Etat pour 2000<sup>133</sup> (missions culturelles, sportives, sociales, sanitaires et éducatives), tend à se réduire comme une peau de chagrin sous l'influence constante du droit communautaire (voir *infra*). Les « zones d'action associatives » ont désormais tendance à se brouiller, au point que l'on ne sait plus toujours très bien qui a, où a eu, l'initiative des missions<sup>134</sup>, critère essentiel pour la mise en œuvre d'un partenariat négocié (voir *infra*). A cela, doit-on ajouter les alternances politiques qui, de façon brutales, peuvent impacter du jour au lendemain la situation des associations. Ou encore, les multiples transferts de compétences dans le cadre des lois de décentralisations.

Aussi, pour S. Nicinski, « *les conventions d'objectifs et de moyens liant les collectivités publiques aux associations procèdent d'une logique autre que celle de la commande publique : celle de la réglementation négociée, de l'encadrement, du fondement et de la légitimation des fonctions de contrôle du secteur privé par l'administration. Elles ne doivent donc pas être soumises à ce droit [obligation de publicité et mise en concurrence], même si leur passation et leur exécution doivent être encadrées* ».

---

<sup>131</sup> Instr. du 16 janvier 2007, préc. ; voir également, L. Soalla, Conventions pluriannuelles d'objectifs : des nouvelles perspectives pour les associations, [www.isbl-consultants.fr](http://www.isbl-consultants.fr), 30 janvier 2007

<sup>132</sup> *Ibidum*

<sup>133</sup> *Ibidum*

<sup>134</sup> CPCA, Le financement (public) des associations : une nouvelle donne, des nouveaux besoins, Etudes et documents n°6, juillet 2008

Pour l'auteur en effet, « *il existe une différence majeure entre les services objets d'une délégation [le raisonnement est identique en matière de commande publique], laquelle suppose que l'administration ait la maîtrise du mode de gestion de l'activité (une concession de distribution d'eau peut être reprise en régie et vice-versa) et les activités objet de la convention d'objectifs et de moyens, sur lesquelles l'administration n'a a priori aucune prérogative (l'administration ne peut pas commander à une association d'exploiter une activité culturelle ni le lui interdire)* ». Enfin, pour l'auteur, il apparaît bien que « *la conclusion d'une convention d'objectifs et de moyens repose sur un contrôle des motifs de l'administration et des objectifs poursuivis. Dès lors, c'est en terme de légitimité de la fonction de contrôle de l'administration qu'il convient de raisonner* ».

Comment, dès lors, s'assurer que les associations seront placées en situation de s'auto évaluer où tout au moins de faire valoir leurs propres référentiels d'utilité sociale face à la toute puissance d'une administration, dont l'autorité de contrôle s'en trouve renforcée par la signature de telles conventions ?

Seule l'adoption d'une loi-cadre relative à la reconnaissance du rôle des OES dans le dialogue civil (en vue de déboucher sur un engagement réciproque avec les pouvoirs publics prenant la forme d'une convention d'utilité sociale - voir *supra*) permettrait un rééquilibrage des forces en présence. Celle-ci pourrait notamment avoir pour objet de :

- reconnaître la diversité et la composante indivisible des OES,
- réaffirmer le rôle économique et social joué par les OES dans le cadre d'une économie plurielle,
- réaffirmer les valeurs d'Economie sociale des OES (primauté du projet, propriété impartageable des bénéficiaires, rôle du bénévolat, démocratie interne),
- réaffirmer l'autonomie des OES en tant que partenaires privilégiés des pouvoirs publics,
- reconnaître le droit pour les OES de participer à la réalisation de missions de services publics déléguées sur la base d'un engagement volontaire et librement accepté par chacune des parties,
- instaurer au bénéfice des OES un droit au dialogue civil opposable aux pouvoirs publics,
- fixer le cadre d'une négociation concertée entre les pouvoirs publics (Ministères et collectivités territoriales) et les grands réseaux de l'Economie sociale et solidaire<sup>135</sup> en vue de faciliter la signature de conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO).

Bien évidemment, cette proposition de loi-cadre devra tenir compte du contexte de transposition de la directive « services » et de l'impact que le droit communautaire pourrait avoir en matière d'utilité sociale (ou sociétale) des OES. En effet, une partie du secteur associatif est directement concernée par le champ d'application de cette directive européenne.

---

<sup>135</sup> Voir sur ce point la proposition formulée par A. Lipietz, Sur l'opportunité d'un nouveau type de société à vocation sociale, Rapport ministériel, 2000

## D. – L'IMPACT DU DROIT COMMUNAUTAIRE : LES SSIG EN DERNIER RECOURS ?

Sous l'influence du droit communautaire, les relations entretenues entre associations et collectivités territoriales ont beaucoup évolué depuis 25 ans. Ainsi, l'on observe une tendance naturelle de l'Etat et des collectivités à privilégier la commande publique au détriment de la passation d'une CPO, craignant de se voir reprocher l'absence de mise en concurrence. Par ailleurs, bon nombre de dispositifs législatifs ou réglementaires actuellement applicables aux associations ont été dictés sous la contrainte communautaire : à titre d'exemple, l'on peut citer la loi du 12 avril 2000<sup>136</sup> qui prévoit une obligation de conventionnement pour toute subvention d'un montant  $\geq$  à 23.000 euros, les circulaires applicables en matière de CPO (voir *supra*). Par ailleurs, la réforme du code des marchés publics a entraîné en 2004 la suppression de l'article 30 en matière de procédure « allégée », dictée en cela par les directives 92/50 du 18 juin 1992 et 2004/18/CE du 31 mars 2004.

Certes, le Conseil d'Etat a ouvert une brèche dans une décision en date du 6 avril 2007<sup>137</sup> en réaffirmant le droit pour une collectivité territoriale de subventionner une association créée et contrôlée par elle dans le but exclusif de gérer un service public administratif sans mise en concurrence. Depuis lors, le Conseil d'Etat affine sa distinction entre « *mission d'intérêt général* » et « *délégation de service public* » en confirmant les dérogations susceptibles d'être apportées aux obligations de publicité et de mise en concurrence préalable<sup>138</sup>.

Néanmoins, il apparaît que les règles de publicité et de mise en concurrence édictées par les instances européennes et imposées par la transposition de la directive « services »<sup>139</sup> vont concerner une partie du secteur associatif (même si le secteur sanitaire et social en a été exclu, mais sur des bases incertaines). Par ailleurs, la logique imposée par la notion de mandatement impacte directement la nature des relations susceptibles de s'instaurer en privilégiant des relations basées sur la commande publique (obligation de prester) au détriment de la logique partenariale basée sur l'initiative (voir *supra*).

---

<sup>136</sup> Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les Administrations, ORF n°88 du 13 avril 2000 page 5646

<sup>137</sup> CE, section, 6 avril 2007, Commune d'Aix-en-Provence, req. n°284736

<sup>138</sup> CE, 5 octobre 2007, Société UGC-Ciné-Cité, req. n°298773

<sup>139</sup> Directive « services » relative aux libertés d'établissement des prestataires de services et libre circulation des services dans le marché intérieur, 2006/123/CE

Ainsi, on le voit, à défaut de pouvoir compter sur une directive cadre ou sectorielle sur le service social d'intérêt général (SSIG)<sup>140</sup>, les associations et les OES d'une façon plus générale risquent d'être exposés au droit de la concurrence européenne, y compris au titre des activités d'intérêt général qu'elles mettent en œuvre. Au sens de la Communication européenne du 26 avril 2006, en effet, les SSIG couvrent les régimes de protection sociale, les services aux personnes face aux défis de la vie, l'insertion et l'exclusion des personnes en difficulté ainsi que le logement social. Un champ d'application qui ne couvrent pas, et de loin, l'ensemble des activités actuellement assurées par le secteur des OES. Les SSIG<sup>141</sup> pourraient être définis en application d'une démarche faisant, elle aussi, appel à la technique des faisceaux d'indices. Le recours à cette technique permettrait ainsi d'introduire la notion d'utilité sociale qui, aujourd'hui encore, ne recouvre aucune réalité au niveau européen.

D'autres « pistes » conduisent vers une définition spécifique de la notion de « *mandatement* »<sup>142</sup>, de « *subvention* » voire même de « *conventionnement SSIG* » sont actuellement à l'étude. Aussi, on le voit, la question de la reconnaissance de l'utilité sociale (ou sociétale) des associations et des OES dépasse de loin le simple cadre national. Désormais, sur un plan communautaire, l'enjeu consiste bien à définir les critères d'exclusion de l'application de la directive « services » afin de protéger les spécificités du mode d'intervention des associations et OES. Et sur ce plan, gageons que les nombreux travaux réalisés en France sur ces questions serviront de modèle.

---

<sup>140</sup> AVISE, Services sociaux d'intérêt général et utilité sociale : risques et opportunités pour les acteurs de l'économie sociale et solidaire, Les repères de l'AVISE, question européennes n°2, novembre 2007 ; Le guide SSIG, Une Europe protectrice des services sociaux : comment concrètement protéger les missions imparties aux services sociaux des seules forces du marché ? [www.ssig-fr.org](http://www.ssig-fr.org), juillet 2008 ; CES, Les conséquences pour l'économie française de l'application de la directive « services », avis présenté par B. Capdeville, 2008 ; CES, Quel cadre juridique européen pour les SSIG, avis présenté par F. Pascal, 2008

<sup>141</sup> Commission Thierry (IGAS), la spécificité des SSIG, février 2009

<sup>142</sup> La notion de « prestataire mandaté par l'Etat » situe nécessairement l'opérateur comme une entreprise à caractère économique.

## PRESENTATION DE L'AUTEUR

---



**Colas AMBLARD**

Docteur en droit en 1998 (« *Associations et activités économiques : contribution à la théorie du Tiers-secteur* ») – Prix de la Fondation CETELEM et de l'ADDES en 1999.

Avocat au barreau de Lyon depuis 1999.

Membre du Comité scientifique de l'ADDES depuis 2000.

Rédacteur aux éditions Lamy Associations depuis 2000, Juris Associations et Associations Mode d'Emploi.

Chargé d'enseignements au CNAM Paris, à l'Université Jean Moulin Lyon 3 (Master Pro 2 Fiscalité des entreprises), à l'ESC Troyes (Master Pro 2 Management du sport) depuis 2001.

Président de la Commission Droit des associations et des OSBL au Barreau de Lyon depuis 2005.

Fondateur et Directeur des publications du site ISBL *consultants* depuis 2007.

Co Directeur de la Licence Pro Droit et Gestion des Entreprises Associatives à l'Université Jean Moulin Lyon 3 depuis 2008.

Fondateur de la Société d'avocats NPS CONSULTING spécialisée en droit des affaires, droit et fiscalité des associations et organismes sans but lucratif, mécénat et fondations depuis 2009.

**NPS CONSULTING**  
**SELARL d'avocats**  
**2 Place de la Bourse**  
**69002 Lyon**  
Tél. (0033) 4 72 60 86 80  
Fax (0033) 4 78 62 94 20  
[contact@npsconsulting-avocats.com](mailto:contact@npsconsulting-avocats.com)

**ISBL CONSULTANTS**  
**Société de formation**  
**8 Quai Tilsitt**  
**69002 Lyon**  
[contact@isbl-consultants.fr](mailto:contact@isbl-consultants.fr)  
[www.isbl-consultants.fr](http://www.isbl-consultants.fr)