



Les bonnes feuilles de l'IGA

Conditions d'exercice de la tutelle des fondations et associations reconnues d'utilité publique ayant leur siège hors de Paris

Rapport n° : 16054-R

Cette mission peut être conçue comme un prolongement « territorial » du rapport de l'IGA de 2010 qui est à l'origine de la création, au sein de l'inspection, d'une mission permanente d'audit des fondations et associations reconnues d'utilité publique.

Les marges de progression de la tutelle sont nombreuses et concernent :

- l'élaboration d'une stratégie de nomination lors de la désignation des représentants de l'administration appelés à siéger dans les organismes reconnus d'utilité publique ;
- le développement d'une politique de formation adaptée à la professionnalisation de leur rôle, en particulier du point de vue du contrôle financier ;
- le renforcement des capacités de l'administration centrale qui doit être en mesure d'épauler davantage les représentants de l'Etat, et de mobiliser les énergies au-delà du réseau des préfetures ;
- un contrôle plus efficient des organismes reconnus d'utilité publique en rompant notamment avec l'anachronisme du système papier actuel qui continue de régir la plupart des relations entre les organismes et l'administration.



Crédit photo : DICOM /Ministère de l'intérieur



Conditions d'exercice de la tutelle des fondations et associations reconnues d'utilité publique ayant leur siège hors de Paris

Synthèse du rapport

Par lettre du 9 mai 2016, le ministre de l'intérieur a saisi le chef du service de l'inspection générale de l'administration (IGA) en vue de lui confier une mission relative aux modalités d'exercice de la tutelle des préfetures sur les fondations et associations reconnues d'utilité publique (FRUP et ARUP) ayant leur siège en province.

En juillet 2010, l'IGA s'était déjà vue confier une mission destinée à examiner les conditions d'exercice, par l'administration centrale du ministère, de la tutelle administrative sur les organismes d'utilité publique. L'objectif était en particulier d'examiner « les modalités de représentation et d'action » de l'Etat au sein des FRUP et ARUP et de s'interroger sur « l'expertise nécessaire » pour effectuer ce contrôle. Corollairement, l'IGA est chargée, depuis le 2 octobre 2014, d'une mission permanente d'audit des fondations et associations reconnues d'utilité publique qui doit donner lieu, régulièrement, à un rapport de synthèse destiné à « orienter l'exercice des fonctions de tutelle ».

C'est donc dans ce contexte général qu'intervient le présent rapport qui, d'une certaine manière, peut être conçu comme un prolongement « territorial » du rapport de 2010. Pour mener à bien ses travaux, la mission s'est déplacée dans quatre départements pour rencontrer les préfetures et l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat impliqués dans l'exercice de la tutelle, mais également un panel d'organismes reconnus d'utilité publique pour évoquer les relations avec l'administration.

Parallèlement un questionnaire à destination d'un échantillon de préfetures a été élaboré afin de mieux objectiver l'analyse, ce qui a permis à la mission de recueillir les réponses d'une vingtaine de départements. Les thèmes abordés ont concerné à la fois les moyens consacrés à la tutelle des organismes présents dans le département, le profil des représentants de l'Etat, la nature et la fréquence des échanges entre services, etc. Enfin, les préfetures étaient invitées, en fin de questionnaire, à exprimer librement leurs suggestions sur l'objet de la mission, ce qui a été extrêmement précieux pour cette dernière.

Le rapport dresse **une analyse de la situation actuelle qui témoigne de la dégradation des conditions d'exercice de la tutelle sur ces organismes.**

Cette dernière s'appuie d'abord sur des moyens

très limités qui se caractérisent par la faiblesse des effectifs consacrés à la tutelle des FRUP et ARUP (quelques fractions d'équivalent temps plein) et une capacité d'expertise insuffisante vis-à-vis d'un cadre juridique aux spécificités pourtant multiples. Dans ce contexte, l'administration centrale, elle-même mobilisée par la tutelle des organismes ayant leur siège à Paris, fournit un appui primordial et de qualité, mais qui demeure trop ponctuel. En conséquence, la fonction d'animation du réseau des services déconcentrés est assez résiduelle ;

Il résulte de cette situation un manque de structuration de la fonction de représentation D'un côté, la mission note la réelle mobilisation du corps préfectoral sur les fondations à enjeux. D'un autre côté, elle pointe certaines faiblesses dans l'organisation qui conduisent à ce que la « permanence de l'Etat » ne soit pas systématiquement assurée. De manière générale, la mission constate un défaut de préparation des positions de l'administration en amont des réunions des conseils d'administration : dans les faits, les échanges entre les services de l'Etat (DRAC, DDCS, ARS, etc.) et les préfetures demeurent très limités.

Or, cette pratique est en décalage avec les risques qui pèsent sur le fonctionnement des organismes reconnus d'utilité publique. Dans leur ensemble, ces derniers sont mal appréhendés par les services alors qu'ils sont pourtant de nature multiple : risque de gestion (comme le rappelait un rapport de l'IGA de mars 1998 sur le recours aux associations dans la gestion de l'action sociale des préfetures), risque d'ordre juridique et comptable. Au point qu'il soit régulièrement nécessaire de rappeler aux organismes concernés les obligations qui sont les leurs tant en matière de gouvernance que de poursuite de l'intérêt général.

Pour autant, il semble possible à la mission d'optimiser le rôle des services de l'Etat et d'engager une politique cohérente en matière de tutelle. A cet effet, la mission propose plusieurs axes complémentaires d'action.

En premier lieu, il convient, de renforcer les capacités d'expertise et d'action des préfetures auxquelles il est nécessaire de fournir un appui renforcé. La tutelle sur les FRUP et ARUP occupe une place faible dans le cœur de métier des préfetures et des services déconcentrés de l'Etat, au point de constituer un facteur de risque élevé. La dimension stratégique de cette tutelle est donc à accroître. Du point de vue de la mis-

sion, une opportunité consisterait à insérer cette thématique dans les nouveaux pôles d'appui juridique mis en place dans le cadre du Plan « Préfecture nouvelle génération /PPNG» et dont le cadre vient d'être défini par le ministre de l'intérieur dans une circulaire du 16 novembre 2016.

Ce renforcement passe également par le développement d'une politique de formation adaptée des agents en charge de la tutelle, en particulier du point de vue du contrôle financier. Sur ce point il convient de préciser que l'article 43 de la loi n°96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier prévoit la possibilité pour les préfets de solliciter l'appui des DDRFiP et DDFiP. De manière plus globale, il semble logique qu'une structure qui ne remplit plus sa mission d'intérêt général, ou qui la remplit dans de mauvaises conditions soit sanctionnée en ne bénéficiant plus de tout ou partie des avantages que procure la reconnaissance d'utilité publique (RUP), ce qui rend nécessaire l'instauration d'un mécanisme de sanction graduée ;

Il est ensuite indispensable de densifier la représentation de l'Etat au sein des organismes reconnus d'utilité publique et pour ce faire d'élargir le vivier de représentants en faisant appel à des sous-préfets, mais aussi à des haut-fonctionnaires retraités. Selon les enjeux, cette représentation gagnerait également à être ouverte à des cadres de catégorie A, actifs ou retraités. Du point de vue de la mission, cet élargissement aurait pour vertu de dégager des ressources supplémentaires au sein de l'administration centrale qui pourraient opportunément être investies dans l'animation du réseau des représentants de l'administration.

Vis-à-vis de certaines fondations, bien gérées et qui ne posent pas de problème, exercer une tutelle approfondie n'apparaît pas prioritaire. C'est pourquoi la mission recommande l'élaboration d'une stratégie différenciée de contrôle consistant à définir tous les ans un programme de contrôle sur un domaine plus particulier permettant, au fil des exercices, de soumettre la plupart des organismes au regard de l'administration.

L'amélioration de la tutelle passe également par la poursuite de l'œuvre de simplification des textes applicables aux FRUP et ARUP, qui bénéficiera également à l'administration elle-même. En vue de dégager des marges de manœuvre pour réaliser de réelles tâches de contrôle, la mission propose de fixer un seuil financier en-deçà duquel les actes de gestion quotidienne des organismes reconnus d'utilité publique font l'objet d'une simple transmission à l'administration.

Surtout il lui semble Il est indispensable de répondre au besoin exprimé par les organismes de dématérialisation des procédures. **Archaique, le système papier actuel est également coûteux en moyens alors**

même que, s'agissant des organismes les plus importants, les commissaires aux comptes disposent généralement déjà des fichiers informatiques correspondants. S'agissant d'organismes de taille plus modeste, rares sont également ceux qui ne sont pas déjà amenés à numériser au moins une partie de leurs documents. La mission est donc favorable à la création d'un portail unique, par exemple adossé au Répertoire national des associations (RNA). Les gains générés par la télétransmission pourraient alors être réinvestis au profit de moyens humains formés pour renforcer le contrôle.

Enfin, bien que ce ne soit pas directement l'objet de son rapport, la mission tient à souligner qu'elle a été saisie par la diversité des possibilités qui caractérisent aujourd'hui le droit des fondations : pas moins de six statuts différents, trois généralistes (fondation reconnue d'utilité publique, fondation d'entreprise, fondation abritée) et trois spécialisés (fondation hospitalière, universitaire, de coopération scientifique), sans méconnaître également le développement exponentiel des fonds de dotation. A l'évidence, cette multiplicité ne concourt pas à la lisibilité du cadre général applicable aux organismes d'utilité publique, et peut expliquer, au moins pour partie, sa méconnaissance.



Inspection générale
de l'administration
15, rue Cambacérès
75008 PARIS

Directeur de la publication :
Michel Rouzeau
Rédacteur en chef :
Eric Ferri

© Inspection générale
de l'administration



Les recommandations-clés

Prévoir que l'un des pôles d'appui juridique du plan « Préfecture nouvelle génération » comprenne un réfèrent en matière d'organismes d'utilité publique, service responsable : DLPAJ.

Rappeler aux préfets, par la voie d'une circulaire conjointe avec la DGFIP, qu'ils peuvent recourir, en tant que de besoin, aux DRFiP et aux DDFiP pour réaliser un audit financier des fondations et associations reconnues d'utilité publique lorsqu'elles bénéficient de fonds publics. Services responsables : DLPAJ, DMAT

Mettre en place un mécanisme de sanction graduée sous forme d'un avertissement, assorti le cas échéant d'une mesure de publicité. Service responsable : DLPAJ

Elargir le vivier des représentants de l'administration et renforcer les capacités du bureau des associations et fondations du ministère de l'intérieur pour animer ce réseau professionnel. Services responsables : DLPAJ, DMAT

Ouvrir parallèlement une réflexion sur la possibilité de développer le contrôle interne et une politique de maîtrise des risques au sein des organismes reconnus d'utilité publique. Service responsable : MMAI.

Inviter, par voie de circulaire, les préfets de département et de région à élaborer un plan de contrôle des organismes reconnus d'utilité publique à soumettre au collège des chefs de service de l'Etat et au comité d'administration régionale. Services responsables : DEMAT,DLPAJ

Limiter le nombre de documents à transmettre à l'administration et modifier les statuts-types des fondations et associations reconnues d'utilité publique pour mettre fin au double-envoi. Service responsable : DLPAJ.

Créer un portail unique, par exemple adossé au Répertoire national des associations (RNA), pour la dématérialisation des relations entre les organismes reconnus d'utilité publique et l'administration. Service responsable : DLPAJ.

Les auteurs

Marc-René Bayle | Inspecteur général de
l'administration en service extraordinaire

Damien Reberry | Inspecteur de
l'administration