

Les modalités d'exercice de la tutelle des préfectures sur les fondations et associations reconnues d'utilité publique ayant leur siège hors de Paris

INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 16054-R



- Janvier 2017 -



INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N°16054-R

Les modalités d'exercice de la tutelle des préfetures sur les fondations et associations reconnues d'utilité publique ayant leur siège hors de Paris

Etabli par

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

Damien REBERRY
Inspecteur
de l'administration

- Janvier 2017 -

SYNTHESE

Par lettre du 9 mai 2016¹, 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 préfectures sur les fondations et associations reconnues d'utilité publique (FRUP et ARUP) ayant leur siège en province.

Cette mission est conçue comme un prolongement « territorial » du rapport de l'IGA de 2010 destiné à examiner les conditions d'exercice, par l'administration centrale du ministère, de la tutelle administrative sur les organismes d'utilité publique² et 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.

Le présent rapport dresse une analyse de la situation actuelle qui témoigne d'une dégradation, dans les territoires, des conditions d'exercice de la tutelle sur ces organismes. Cette dernière s'appuie en effet sur des effectifs très limités et une faible capacité d'expertise. Il en résulte que la structuration de la fonction de représentation est insuffisante et conduit à ce que la « permanence de l'Etat » ne soit pas systématiquement assurée. Or, cette situation est en décalage avec les risques qui pèsent sur le fonctionnement des organismes reconnus d'utilité publique, qui portent aussi bien sur les aspects financiers que sur leur gouvernance et la poursuite de l'intérêt général.

Pour autant, il semble possible 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 trois axes complémentaires d'action. En premier lieu, il convient, de renforcer les capacités d'expertise et d'action des préfectures auxquelles il est nécessaire de fournir un appui renforcé. Il est ensuite indispensable de densifier la représentation de l'Etat au sein des organismes reconnus d'utilité publique en élargissant le profil des représentants et en adoptant une stratégie différenciée de contrôle. Enfin, l'amélioration de la tutelle passe également par la poursuite de l'œuvre de simplification au profit des FRUP et ARUP, ainsi que de l'administration elle-même.

¹ Cf. Annexe n° 1.

² Inspection générale de l'administration, rapport n° 10-104-01 sur la tutelle administrative exercée sur les fondations et associations reconnues d'utilité publique, décembre 2010.

TABLE DES RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES

PRIORITES	DESTINATAIRES	RECOMMANDATIONS
1	DLPAJ	Recommandation n°1 : Prévoir que l'un des pôles d'appui juridique du plan « Préfecture nouvelle génération » comprenne un référent en matière d'organismes d'utilité publique
2	DLPAJ, DMAT	Recommandation n°5 : 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
3	DLPAJ	Recommandation n°3 : Mettre en place un mécanisme de sanction graduée sous forme d'un avertissement, assorti le cas échéant d'une mesure de publicité
4	DLPAJ	Recommandation n°11 : Créer un portail unique pour la dématérialisation des relations entre les organismes reconnus d'utilité publique et l'administration

Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

- Recommandation n°1 : Prévoir que l'un des pôles d'appui juridique du plan « Préfecture nouvelle génération » comprenne un référent en matière d'organismes d'utilité publique. Service responsable : DLPAJ..... 20
- Recommandation n°2 : 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..... 20
- Recommandation n°3 : 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. 22
- Recommandation n°4 : Engager une démarche auprès du ministère de la santé afin d'harmoniser la position des administrations appelées à siéger au sein des organes dirigeants des FRUP et ARUP, et solliciter, si besoin, l'arbitrage du SGG et du cabinet du Premier ministre. Service responsable : DLPAJ..... 23
- Recommandation n°5 : 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..... 24
- Recommandation n°6 : 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. 24
- Recommandation n°7 : 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 25
- Recommandation n°8 : Rédiger, en lien avec le Conseil d'Etat, un décret permettant l'approbation des modifications mineures des statuts par arrêté simple du ministre de l'intérieur. Service responsable : DLPAJ..... 25
- Recommandation n°9 : 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 en préfecture. Service responsable : DLPAJ 26
- Recommandation n°10 : 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.... 27

Recommandation n°11 : 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.	27
--	----

SOMMAIRE

Synthèse.....	5
Table des recommandations prioritaires.....	6
Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport	7
Introduction.....	11
1 Les conditions d'exercice de la tutelle des prefectures sur les fondations et associations reconnues d'utilité publique apparaissent dégradées	13
1.1 Cette tutelle s'appuie sur des moyens très limités.....	13
1.1.1 <i>La faiblesse des effectifs</i>	<i>13</i>
1.1.2 <i>Des agents peu ou pas formés.....</i>	<i>14</i>
1.1.3 <i>Un appui central de qualité mais trop ponctuel</i>	<i>14</i>
1.2 La fonction de représentation de l'Etat au sein des organismes d'utilité publique est insuffisamment structurée.....	15
1.2.1 <i>Une représentation contrastée au niveau des prefectures.....</i>	<i>15</i>
1.2.2 <i>Une interministérialité lacunaire</i>	<i>16</i>
1.3 Cette situation n'est pas en adéquation avec les risques qui pèsent sur le fonctionnement des organismes d'utilité publique	17
1.3.1 <i>Un risque difficilement mesuré.....</i>	<i>17</i>
1.3.2 <i>De nature pourtant multiple.....</i>	<i>17</i>
2 Des leviers peuvent néanmoins être actionnés pour optimiser le rôle des services déconcentrés de l'Etat et engager une politique cohérente en matière de contrôle des organismes reconnus d'utilité publique	19
2.1 Il est indispensable de renforcer les capacités d'expertise et d'action des prefectures.....	19
2.1.1 <i>Insérer la thématique des FRUP et ARUP dans l'un des nouveaux pôles d'appui juridique des prefectures.</i>	<i>19</i>
2.1.2 <i>Des contrôles locaux mériteraient d'être développés en partenariat avec les directions régionales des finances publiques (DRFiP) et les directions départementales des finances publiques (DDFiP).....</i>	<i>20</i>
2.1.3 <i>Il est nécessaire d'instaurer un mécanisme de sanction gradué</i>	<i>21</i>
2.2 Il convient de mieux organiser la représentation de l'Etat au sein des organes dirigeants des fondations et associations reconnues d'utilité publique	22
2.2.1 <i>Densifier la représentation de l'Etat au sein des organismes d'utilité publique.....</i>	<i>22</i>
2.2.2 <i>Etablir une stratégie différenciée de contrôle des organismes reconnus d'utilité publique..</i>	<i>24</i>
2.3 Il est nécessaire d'accroître la simplification et la dématérialisation des procédures au profit des organismes d'utilité publique mais également de l'administration	25
2.3.1 <i>Le travail de simplification des procédures doit être poursuivi</i>	<i>25</i>

2.3.2 <i>Il est indispensable de répondre au besoin exprimé par les organismes de dématérialisation des procédures</i>	26
--	----

Conclusion	29
-------------------------	-----------

Annexes	31
----------------------	-----------

Annexe n° 1 : Lettre de mission	33
---------------------------------------	----

Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées.....	35
--	----

Annexe n° 3 : Détail de l'enquête en ligne proposée par la mission	39
--	----

Annexe n° 4 : Circulaire de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur du 4 septembre 2016	41
--	----

INTRODUCTION

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 préfectures 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. Parallèlement 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 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 a procédé de la manière suivante :

- elle s'est déplacée dans quatre départements et a organisé des entretiens avec les membres du corps préfectoral, l'ensemble des fonctionnaires des préfectures, sous-préfectures, et des autres services déconcentrés de l'Etat, impliqués dans l'exercice de la tutelle. Elle a également rencontré à chaque fois un panel d'organismes reconnus d'utilité publique dans le cadre de tables-rondes destinées à évoquer les relations avec l'administration. Par rapport aux territoires ciblés initialement par la lettre de saisine, deux adaptations ont été apportées : le département des Deux-Sèvres (qui compte une seule fondation d'importance dont le siège est à Paris) a, en accord avec les commanditaires, été remplacé par celui de l'Oise ; compte tenu des événements dramatiques intervenus au cours du mois de juillet 2016, le déplacement dans le département des Alpes-Maritimes a, en accord avec le préfet, été ajourné. De manière générale, la mission souhaite souligner la qualité de l'accueil qui lui a été réservé et des échanges auxquels elle a pris part ;
- un questionnaire à destination d'un échantillon de préfectures 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. Comme l'illustre la trame de questionnaire qui figure en annexe du présent rapport³, 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 préfectures 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.

Ce rapport dresse donc, dans un premier temps, une analyse de la situation qui témoigne, de manière globale, d'une dégradation des conditions d'exercice de la tutelle des fondations et associations reconnues d'utilité publique dans les territoires, avant de formuler, dans un deuxième temps, des recommandations destinées à optimiser le rôle des services déconcentrés et engager une politique cohérente en matière de contrôle de l'activité de ces organismes.

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

³ Cf. Annexe n° 3.

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 dotation⁴. 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.

⁴ Tels qu'il sont régis par l'article 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (dite « LME »).

1 LES CONDITIONS D'EXERCICE DE LA TUTELLE DES PREFECTURES SUR LES FONDATIONS ET ASSOCIATIONS RECONNUES D'UTILITE PUBLIQUE APPARAISSENT DEGRADEES

1.1 Cette tutelle s'appuie sur des moyens très limités

1.1.1 La faiblesse des effectifs

Les données collectées par la mission dans le cadre de la diffusion de son questionnaire confirment le constat dressé lors de ses déplacements de la faiblesse des effectifs consacrés en préfecture à la tutelle des FRUP et ARUP qui, la plupart du temps, se résument à quelques fractions d'équivalents temps plein (ETP).

Ainsi, sur les vingt départements répondants, le nombre d'ETP consacrés à la tutelle des FRUP et ARUP s'établit en moyenne à 0,5 ETP recouvrant des situations très hétérogènes. Le profil des agents concernés est majoritairement constitué d'agents de catégories B et C, au sein du bureau chargé des associations.

Il convient, à ce stade, de rappeler que les préfectures exercent historiquement la tutelle des organismes d'utilité publique (fondations et associations) qui doivent notamment soumettre à autorisation les opérations importantes concernant leur patrimoine (emprunts, achat ou vente de biens mobiliers ou immobiliers appartenant à la dotation, le cas échéant non opposition à un legs). Elles reçoivent également les déclarations des organismes faisant appel à la générosité publique en application de la loi n°91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique.

Compte tenu de la faiblesse des effectifs, la mission des préfectures se limite, en pratique, à la réception de documents (rapports d'activité, comptes annuels, etc.) et l'intervention de l'encadrement n'est sollicitée que de manière très ponctuelle pour des dossiers plus complexes appelant une décision (par exemple une autorisation d'emprunt).

Dans 40% des cas, la tutelle a été transférée aux directions départementales de la cohésion sociale (DDCS), dans le cadre de la Réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE) et du regroupement thématique avec le service en charge de la vie associative. Dès lors, au transfert des ETP de la préfecture vers la DDCS, s'est ajoutée la supervision par un cadre de catégorie A.

La mission souhaite souligner la faible valeur ajoutée que revêt, selon elle, ce transfert qui donne lieu à la création de faibles synergies. En effet, les DDCS sont prioritairement orientées vers l'animation des réseaux de soutien aux associations plutôt que vers le greffe de ces organismes. Dans l'un des départements où ce transfert a été décidé, la mission a relevé une méconnaissance de la réglementation juridique et financière régissant les FRUP et ARUP, et surtout l'accroissement de la distance avec la préfecture. En effet, il n'existe plus au sein de cette dernière de point d'entrée unique sur la question des organismes reconnus d'utilité publique présents sur le territoire.

Au final, quelle que soit la configuration retenue, la mission de tutelle sur les organismes d'utilité publique n'est pas jugée prioritaire et il n'en est pas développé de vision globale et stratégique. Parmi l'ensemble des départements qui ont répondu au questionnaire de la mission, moins de 50% est d'ailleurs en mesure de préciser le nombre exact d'organismes dans lesquels le représentant du ministre de l'intérieur siège.

1.1.2 Des agents peu ou pas formés

Lors de ses déplacements, la mission a pu constater que, bien qu'investis, les agents des préfectures présentent un degré variable de connaissance du droit des organismes d'utilité publique, dont les spécificités sont pourtant multiples. Surtout, ces derniers soulignent leur dénuement en matière d'analyse financière, compte tenu d'un cadre comptable nécessitant une capacité d'expertise spécifique. Il est en effet constant que les agents des préfectures et des directions départementales autres que la direction départementale des finances publiques, disposent rarement des compétences pour se livrer à un contrôle comptable.

Sur l'ensemble des départements consultés, seules deux préfectures indiquent que leurs agents ont reçu une formation en lien avec la tutelle des organismes reconnus d'utilité publique. Dans les deux cas, il s'agissait d'une formation, d'une durée comprise entre une demi-journée et une journée, sur le cadre général applicable aux associations créées sous le régime de la loi de 1901, donc très partiellement consacrée aux organismes reconnus d'utilité publique

Interrogée à ce sujet, la sous-direction du recrutement et de la formation (SDRF) de la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur précise qu'aucune offre sur le plan national n'est actuellement proposée aux préfectures dans la mesure où il n'a pas été fait état de besoins particuliers. Les initiatives prises en la matière resteraient donc essentiellement locales. Cette sous-direction est bien entendu en mesure, compte tenu des lacunes mises en évidence par la mission chez les personnels, de proposer la mise en place d'un dispositif *ad hoc*. Toutefois la mission s'interroge sur l'opportunité d'un tel déploiement compte tenu de la faiblesse des moyens consacrés, tant par les préfectures que par les directions départementales interministérielles (DDI), à cette question.

1.1.3 Un appui central de qualité mais trop ponctuel

Sur l'ensemble des préfectures interrogées, plus de 50% font part de leur satisfaction quant à la qualité des relations avec le bureau des associations et fondations (BAF) de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'intérieur. Le niveau de maîtrise en son sein est élevé en ce qui concerne le domaine des fondations et associations reconnues d'utilité publique, ses réponses sont jugées précises et rapides. Les autres préfectures estiment généralement que la qualité de ces relations est correcte, l'une d'entre elles soulignant que l'expertise du BAF, sans surprise, se situe à titre principal dans le champ juridique, ce qui laisse toutefois supposer que les questions des services concernent également le champ financier ou fiscal. La liste des réponses juridiques apportées par le BAF en 2015, que la mission s'est procurée, suggère que les organismes d'utilité publique ne concentrent pas l'essentiel des échanges, le sigle « FRUP » n'apparaissant que de rares fois dans le libellé des courriels.

Par ailleurs force est de constater que les effectifs du bureau (composé d'une dizaine de personnes) rapportés au nombre d'organismes d'utilité publique dont il exerce lui-même la tutelle (sur Paris) sont, somme toute, assez réduits. En conséquence, la fonction d'animation et d'appui au réseau des services déconcentrés ne peut demeurer que résiduelle. A cet égard, les départements interrogés témoignent d'une fréquence de relations plutôt occasionnelle avec l'administration centrale : seules deux préfectures indiquent que cette fréquence est « mensuelle », quatre mentionnent qu'elle est « trimestrielle », pour les autres elle est soit « annuelle », soit « rare » ou « ponctuelle », en fonction « des problématiques rencontrées ».

Le 4 septembre 2012, une circulaire de la DLPAJ⁵ aux préfets rappelait le cadre d'exercice de la tutelle administrative sur les FRUP et ARUP et soulignait la nécessité d'une « amélioration » de ses conditions, en

⁵ Cf. Annexe n° 4.

faisant directement référence au rapport de l'IGA de 2010. Elle insistait en outre sur les contraintes qui pèsent sur les organismes en contrepartie des avantages fiscaux dont ils bénéficient, et donc de l'importance de la participation du représentant de l'Etat aux conseils d'administration. Etaient également diffusés un *vade-mecum* élaboré par la DLPAJ et destiné à faciliter la tâche de membre de conseil d'administration.

La mission a pu constater, lors de ses déplacements notamment, que cette instruction avait souvent été l'occasion de relancer les organismes, notamment les associations reconnues d'utilité publique, afin d'obtenir leurs comptes et rapports d'activité. L'objectif d'amélioration de la fonction de représentation, quant à lui, semble avoir été inégalement suivi d'effet : ainsi, la situation où la circulaire de la DLPAJ a été convertie en lettre du préfet relayée aux sous-préfets d'arrondissement ne semble pas systématique (cf. infra).

Au final, les préfectures demeurent encore aujourd'hui en quête de supports de référence dans un champ de compétence qu'elles n'exercent que très irrégulièrement. En pratique, beaucoup d'entre elles indiquent s'appuyer sur le site *Légifrance*, celui de la DLPAJ (dont les informations ne sont malheureusement pas toutes à jour), le répertoire national des associations. Des ressources spécifiques, comme des mémentos pratiques, plus rarement des guides fiscaux, sont parfois utilisées.

1.2 La fonction de représentation de l'Etat au sein des organismes d'utilité publique est insuffisamment structurée

1.2.1 Une représentation contrastée au niveau des préfectures

De ses déplacements, la mission nourrit un sentiment mitigé quant à la qualité de la représentation de l'Etat au sein des fondations reconnues d'utilité publique :

- d'un côté, elle note la réelle mobilisation du corps préfectoral sur les fondations à enjeux. Lors de ses déplacements, la mission a ainsi pu constater l'implication de préfets qui participent eux-mêmes aux réunions des conseils d'administration (CA) ou de surveillance de fondations présentant un intérêt stratégique pour leur territoire. Certains formalisent même les objectifs fixés à cette représentation, par l'intermédiaire d'une lettre de mission adressées aux sous-préfets d'arrondissement, lesquels s'investissent fortement par leur présence, comme cela a également été relevé par la mission dans plusieurs territoires. Cette lettre prend par exemple appui sur la circulaire de la DLPAJ du 4 septembre 2012, rappelle les différents organismes d'utilité publique présents dans l'arrondissement, les enjeux de la représentation de l'Etat en faisant référence au rapport de l'IGA de 2010 et au *vade-mecum* de 2012 ;
- d'un autre côté, la mission a pointé certaines faiblesses dans l'organisation : ainsi des absences récurrentes de représentants de l'Etat dans les conseils d'administration conduisent à ce que la « permanence de l'Etat » ne soit pas systématiquement assurée. Sans préjudice du nombre et de la nature des FRUP et ARUP présentes au sein de chaque territoire, cinq départements indiquent dans leur réponse au questionnaire que le représentant du ministère de l'intérieur ne siège dans aucun organisme. Par ailleurs, dans le cadre de ses déplacements, la mission a constaté le caractère non systématique des comptes-rendus (oraux ou écrits) de la teneur des réunions de ces instances aux préfets.

Il convient ici de préciser que, dans la pratique, l'activité de représentation se limite à quelques réunions par an. Le questionnaire de la mission montre que sur une vingtaine de départements, ce nombre s'établit en moyenne annuelle à trois réunions. En outre, la durée des réunions est comprise entre deux heures et une demi-journée maximum (généralement lorsque le conseil d'administration et l'assemblée générale ont

lieu à la suite). Cette activité peut donc se révéler chronophage surtout lorsque les organismes sur le territoire sont nombreux.

A cet égard, il paraît indispensable d'organiser un système de délégations selon les organismes et leurs enjeux respectifs. Ainsi, les membres du corps préfectoral seraient chargés de siéger dans les organismes les plus importants (dont la gouvernance implique parfois des personnalités locales), tandis que la représentation au sein d'organismes de moindre importance serait confiée à un collaborateur, directeur ou chef de bureau de la préfecture. De ce point de vue, les départements interrogés par la mission répondent, à égale proportion, que le profil du représentant du ministère de l'intérieur est celui d'un membre du corps préfectoral ou d'un collaborateur. Dans ce second cas de figure, la mission a cependant constaté, dans un département où elle s'est déplacée, le caractère incomplet des délégations de signature, le domaine des organismes reconnus d'utilité publique n'étant même pas cité dans la liste des attributions.

1.2.2 Une interministérialité lacunaire

Des représentants des services de l'Etat, autres que la préfecture, sont, eux aussi, régulièrement appelés à siéger au sein des conseils d'administration ou de surveillance des fondations et associations reconnues d'utilité publique. Il s'agit des services déconcentrés de l'Etat qui exercent la tutelle technique de ces organismes, selon leur domaine d'intervention. Dans leurs réponses, les départements interrogés mentionnent : à cinq reprises, la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) ; à cinq reprises également, l'agence régionale de santé (ARS) ; à quatre reprises, la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS). S'agissant des ARS, le rapport aborde plus loin la question spécifique de leur non participation à certaines instances (cf. infra).

De manière générale, la mission constate un défaut de préparation des positions de l'administration en amont des réunions des conseils d'administration. Son questionnaire montre en effet que les échanges entre les services de l'Etat (DRAC, DDCS, ARS) et la préfecture demeurent très limités : seules deux départements confirment y procéder. Le premier précise que le rythme est fonction « des problématiques », tandis que le deuxième indique qu'il est celui des conseils d'administration et fonction « des besoins ». Toujours dans ces deux cas, les échanges sont informels ou prennent la forme de courriels.

Plus grave, lors de ses déplacements, la mission a relevé le cas d'un service omettant d'informer le préfet d'un signalement au parquet de la situation d'une fondation, au titre de l'article 40 du code de procédure pénale.

En outre la mission, lors des entretiens qu'elle a menés, a observé le cantonnement à une approche « métier » des représentants des services déconcentrés appelés à siéger au nom des préfets dans les conseils d'administration. Ainsi peu d'entre eux conçoivent leur rôle dans une dimension globale et ont à ce titre connaissance du vade-mecum élaboré par la DLPJ en 2012 à l'attention des représentants du ministère de l'intérieur. Au final, cette situation est de nature à poser des difficultés de plusieurs ordres :

- tout d'abord, le Conseil d'Etat, dans son appréciation de la reconnaissance de l'utilité publique, peut être conduit à solliciter l'avis des administrations qui siègent dans les organismes concernés. Cet avis n'a de sens que s'il est conditionné à une participation active des services à ces instances, dans toutes les dimensions de leur fonctionnement ;
- ensuite, les services déconcentrés de l'Etat, notamment lorsqu'ils sont membres de droit des conseils d'administration, sont amenés à se prononcer lors du vote de modifications statutaires ou l'approbation des budgets, ce qui délégitime une approche exclusivement technique du fonctionnement des organismes reconnus d'utilité publique.

1.3 Cette situation n'est pas en adéquation avec les risques qui pèsent sur le fonctionnement des organismes d'utilité publique

1.3.1 Un risque difficilement mesuré

Globalement, 50% des départements interrogés considèrent comme « faible » le risque pesant sur les fondations et associations reconnues d'utilité publique. Cette position est justifiée par l'absence « de difficultés », le « petit nombre d'organismes », leur « sérieux » ou leur « caractère ancien », l'existence « d'un contrôle financier par un commissaire aux comptes ». Quatre autres départements qualifient le risque de « moyen », du fait notamment d'une évaluation rendue « difficile » par le « manque d'outils locaux », d'un « manque de visibilité » en l'absence d'invitation systématique à participer aux instances, d'un « domaine insuffisamment suivi » pour lequel il n'existe pas « d'instruction du ministère ». Deux départements jugent au contraire le risque « fort », compte tenu de « l'absence de réelle capacité d'expertise financière » et au regard de la situation problématique d'une des fondations du département. Un autre département signale à la mission la situation de plusieurs associations dont l'objet « ne semble plus justifier la reconnaissance d'utilité publique ».

La diversité de ces témoignages est symptomatique de la difficulté des services à mesurer un risque qui est pourtant de nature variée. Avant d'en aborder les différents contours, il convient de rappeler, en premier lieu, que l'absence de l'administration, en sa qualité de membre de droit au sein des conseils d'administration, est susceptible de fragiliser le quorum et donc le fonctionnement des organismes reconnus d'utilité publique. Elle génère par ailleurs un manque de lisibilité, voire est vecteur d'ambiguïté, s'agissant de la position de l'Etat à des moments clés de la vie de la structure qui interrogent la pérennité de l'utilité publique.

1.3.2 De nature pourtant multiple

Le risque de gestion dans les organismes reconnus d'utilité publique est multiple, comme le rappelait le rapport de l'IGA de mars 1998 sur le recours aux associations dans la gestion de l'action sociale des préfectures. Ce risque concerne à la fois :

- la conduite des activités confiées à la fondation ou l'association, avec en particulier la question de savoir si l'organisme exerce toujours l'activité d'intérêt général qui lui a valu sa reconnaissance d'utilité publique ;
- la conformité du fonctionnement de l'organisme aux statuts, la composition des instances dirigeantes, la régularité des réunions, la qualité de la gouvernance, les délégations accordées ;
- en outre, comme l'indique le rapport de l'IGA précité, il convient de prendre en compte le risque de « captation » de ces organismes par des personnalités, animées de bonnes intentions mais sans compétence de gestion affirmée, et qui peuvent se laisser « griser » par les contacts établis au plus haut niveau.

Enfin des risques d'ordre juridique et comptable sont également à prendre en considération :

- la garantie du caractère inconsumptible de la dotation initiale et de son affectation à l'objet social de l'organisme ;
- la régularité de la comptabilité de l'organisme avec, par exemple, l'établissement d'un bilan financier annuel, le recours à un commissaire aux comptes ;
- lorsque c'est le cas, la régularité de l'appel à la générosité publique et de l'utilisation des fonds ;

- le caractère désintéressé de la gestion et l'absence de conflits d'intérêt.

Lors des tables-rondes qu'elle a menées, la mission a été surprise de constater la méconnaissance de la part de plusieurs organismes de ces exigences au point qu'il lui a été nécessaire de clarifier régulièrement la nature des relations avec l'administration, en particulier de rappeler les obligations résultant de la reconnaissance d'utilité publique : envoi des rapports d'activité, comptes certifiés par les commissaires aux comptes, le cas échéant conclusion d'une convention d'objectifs.

Certains organismes ignorent à l'évidence une partie de la réglementation en vigueur : par exemple celle qui conduit à distinguer les dons manuels spontanés, de ceux qui résultent d'un appel à la générosité publique (et doivent faire l'objet d'une déclaration en préfecture), et les donations et legs (dont les conditions d'acceptation ont été assouplies par l'ordonnance de simplification n°2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et fondations).

Pour d'autres, « l'Etat est loin » et la reconnaissance d'utilité publique finalement accordée « pour toujours ». A cet égard, la mission relève le caractère anachronique du système, actuellement en vigueur, de transmission papier des documents (en plusieurs exemplaires à l'administration locale et centrale) qui n'est pas de nature à faciliter un suivi rigoureux.

2 DES LEVIERS PEUVENT NEANMOINS ETRE ACTIONNES POUR OPTIMISER LE ROLE DES SERVICES DECONCENTRES DE L'ETAT ET ENGAGER UNE POLITIQUE COHERENTE EN MATIERE DE CONTROLE DES ORGANISMES RECONNUS D'UTILITE PUBLIQUE

Au vu de ses constats, la mission estime indispensable :

- de renforcer les capacités d'expertise des préfectures (2.1) ;
- de mieux organiser la représentation de l'Etat au sein des organes dirigeants des fondations et associations reconnues d'utilité publique (2.2) ;
- et d'accroître la simplification et la dématérialisation des procédures au profit de ces organismes mais également de l'administration (2.3).

2.1 Il est indispensable de renforcer les capacités d'expertise et d'action des préfectures

2.1.1 Insérer la thématique des FRUP et ARUP dans l'un des nouveaux pôles d'appui juridique des préfectures.

La mission estime que la tutelle sur les FRUP et ARUP occupe une place faible dans le cœur de métier des préfectures 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 mission, une opportunité consisterait à insérer cette thématique dans les nouveaux pôles d'appui juridique⁶ mis en place dans le cadre du Plan « Préfecture nouvelle génération /PPNG». Le cadre régissant ces pôles vient d'être défini par le ministre de l'intérieur dans sa circulaire du 16 novembre 2016.

En substance, ces pôles seront des structures légères (cinq agents) et spécialisées dans certaines matières : quatre pôles dédiés à la question de la police administrative, un aux ressources humaines, un autre aux contrats et marchés publics, deux au concours de la force publique et à la responsabilité de l'Etat. Deux pôles seront créés dès le 1^{er} décembre 2016 pour la thématique de la police administrative, l'un installé en zone ouest à Orléans, et l'autre en zone est à Dijon⁷. Les six pôles restants seront mis en place en 2017.

Leur intervention pourra concerner aussi bien du simple conseil que le traitement complet d'un dossier contentieux, en fonction des besoins exprimés par les préfets. Pilotés fonctionnellement par la DLPAJ, responsable de la formation dispensée aux agents qui les animeront, ces pôles seront en effet « à la main des préfets et des préfectures »⁸. Sans se substituer aux services métiers et aux bureaux du contentieux des préfectures, ils devront être entendus comme des structures d'appui complémentaires.

La mission ne verrait que des avantages à ce que l'un des pôles, sans doute l'un de ceux dédiés à la police administrative, comprenne un référent spécialisé dans le domaine des organismes d'utilité publique, en lien avec le bureau des associations et des fondations de la DLPAJ. De son point de vue, l'impératif d'améliorer les conditions d'exercice de la tutelle sur les organismes, et de consolider à cet effet le réseau des services déconcentrés de l'Etat, l'impose.

⁶ Ministère de l'intérieur, *Groupe partenarial d'expertise juridique et contrôle de légalité*, Intervention du Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques, 26 novembre 2015.

⁷ Ibid. cf. annexe de la circulaire.

⁸ Ibid., page 3.

Consultés sur ce point, les services de la DLPAJ ont indiqué que cette mesure ne rentrait pas, pour l'heure, dans leur intention. La mission pense cependant utile de maintenir cette recommandation au vu de l'impérieuse nécessité de renforcer les capacités d'expertise des préfectures.

Recommandation n°1 : Prévoir que l'un des pôles d'appui juridique du plan « Préfecture nouvelle génération » comprenne un référent en matière d'organismes d'utilité publique. Service responsable : DLPAJ.

2.1.2 Des contrôles locaux mériteraient d'être développés en partenariat avec les directions régionales des finances publiques (DRFiP) et les directions départementales des finances publiques (DDFiP)

Les comptes des organismes reconnus d'utilité publique sont généralement certifiés par des commissaires aux comptes que les agents envisagent difficilement de déjuger. Or, les préfectures auraient tout intérêt à développer leurs partenariats notamment avec les DRFiP et les DDFiP. En effet les préfets peuvent avantageusement demander à ces services de procéder à des audits. Les fondements légaux de ces interventions⁹ existent, mais cette faculté est méconnue et peu utilisée.

Lors d'une précédente mission de l'IGA relative aux opérateurs sociaux du ministère de l'intérieur, les auditeurs avaient pris connaissance avec intérêt de l'audit rendu en février 2014 par la direction régionale des finances publiques (DRFiP) de Rhône-Alpes sur une association d'action sociale¹⁰. Cet audit avait pour but de s'assurer de la sincérité de la comptabilité, d'établir une analyse patrimoniale, de déterminer l'état financier de l'association par un contrôle sur pièces et sur place sur trois ans.

Les directeurs départementaux des finances publiques (Oise, Gironde, Vaucluse, Haut-Rhin) rencontrés par la mission convergent pour accepter les sollicitations des préfets, dès lors qu'elles s'insèrent dans le programme de travail des missions d'expertise économique et financière (MEEF) des DRFiP et dans le dispositif de prévention des risques de ces directions. C'est l'orientation donnée notamment par la note-circulaire du directeur général des finances publiques (DGFIP) n° 2015-/11/10/1989 du 22 décembre 2015 aux DRFiP et aux DDFiP relative aux orientations nationales « Risques et audits ». Ainsi le directeur départemental des finances publiques de l'un des départements visités a précisé à la mission la doctrine d'audit de sa direction, à savoir : un contrôle de toutes les opérations si la structure bénéficie de plus de 50% de fonds publics.

Recommandation n°2 : 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

⁹ Il s'agit pour l'essentiel de l'article 23 de l'ordonnance n° 58-896 du 23 septembre 1958 relative à des dispositions générales d'ordre financier et de l'article 43 de la loi n°96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier permettant l'intervention de contrôles par les comptables supérieurs du Trésor. Voir en ce sens, l'article 31 de l'ordonnance susmentionnée selon lequel : « *Tout organisme subventionné dont la gestion n'est pas assujettie aux règles de la comptabilité publique et, quelles que soient sa nature juridique et la forme des subventions qui lui ont été attribuées par l'Etat, une collectivité locale ou un établissement public, est soumis aux vérifications des comptables supérieurs du Trésor et de l'inspection générale des finances ainsi qu'au contrôle de la cour des comptes.* » et le texte de l'article 43-1 de la loi DDOEF de 1996 modifié par la loi n°2015-1541 du 27 novembre 2015 (art.21-V) précité : « I. - *Les organismes qui bénéficient de taxes parafiscales, de prélèvements légalement obligatoires, de subventions ou d'autres concours financiers de l'Etat, d'un établissement public de l'Etat, ou d'une autre personne morale soumise au contrôle économique et financier de l'Etat sont soumis au contrôle de l'inspection générale des finances.(...).Les dispositions qui précèdent s'appliquent sans préjudice des dispositions de l'article 31 de l'ordonnance n° 58-896 du 23 septembre 1958 relative à des dispositions générales d'ordre financier, en ce qu'elles concernent l'inspection générale des finances, les comptables supérieurs du Trésor et l'inspection générale de l'administration* ».

¹⁰ DRFiP de Rhône-Alpes et du département du Rhône – mission départementale d'audit du Rhône, Rapport d'audit n°201469-15, mentionné dans le rapport de l'IGA n° 15-037/15-017/01 relatif au suivi et au contrôle des organismes chargés de l'action sociale du ministère de l'intérieur(2015), page 5.

publique lorsqu'elles bénéficient de fonds publics. Services responsables :
DLP AJ, DMAT.

2.1.3 Il est nécessaire d'instaurer un mécanisme de sanction graduée

La mission reprend à son compte l'analyse faite par les auditeurs de l'IGA en 2010 sur la nécessité d'instaurer un mécanisme de sanction graduée¹¹.

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

Juridiquement, il est certes possible de retirer la RUP à une structure : le retrait est en effet une mesure prévue par la loi de 1901 sur les associations¹². La procédure est cependant délicate à mettre en œuvre en pratique. Dans son étude sur les associations reconnues d'utilité publique¹³ (2000), le Conseil d'État rappelait qu'à sa connaissance, le retrait de la RUP n'avait jamais été prononcé comme sanction disciplinaire à l'encontre d'une structure défaillante, « *le retrait apparaissant comme une sanction tellement grave qu'elle n'est en fait jamais infligée* »¹⁴. La situation n'a pas changé depuis lors. La réactivation de ce projet est donc à réexaminer.

La mission a réfléchi, dans un premier temps, à l'opportunité de créer une sanction intermédiaire plus coercitive qui aurait consisté, s'agissant d'organismes qui ne respecteraient pas leurs engagements, à suspendre la reconnaissance d'utilité publique et les avantages fiscaux y afférents. Des discussions avec le président de la section de l'intérieur du Conseil d'État, il ressort la difficulté d'appliquer à une personne morale un retrait temporaire, qui signifierait l'arrêt de la vie économique et sociale de la structure.

En revanche, la médiatisation d'une mauvaise gestion peut inciter les structures à mieux tenir compte de leurs impératifs, en sensibilisant les donateurs lorsque leurs fonds ne sont pas utilisés pour la finalité à laquelle ils s'attendent. Il s'agirait, en substance, d'instituer une procédure d'avertissement (i.e. lettre d'observations), assortie le cas échéant d'une mesure de publicité en cas de persistance du dysfonctionnement et d'absence de réaction de l'organisme.

Sauf à encourir la censure du juge administratif, cette procédure d'avertissement ne peut se concevoir, bien entendu, que sous réserve du respect tant de l'obligation de motivation¹⁵ de la mesure

¹¹ Op. cit, page 12.

¹² Article 10 de cette loi modifiée par l'article 17 de la loi n°87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat.

¹³ Conseil d'État, Les associations reconnues d'utilité publique, 25 octobre 2000.

¹⁴ Idem, pages 60 et suivantes : « Il ressort toutefois des renseignements communiqués par les services du ministère de l'Intérieur que cette mesure, si elle est parfois intervenue à la demande d'une association ou à la suite de sa dissolution, n'a jamais été prononcée comme sanction à raison d'un fonctionnement de l'association non conforme à ses engagements statutaires. Aucun texte n'a par ailleurs prévu de sanction qui pourrait être infligée par l'administration à une association reconnue d'utilité publique dont le fonctionnement ne serait pas satisfaisant. Cette situation est extrêmement préjudiciable à la reconnaissance d'utilité publique elle-même car, dans un premier temps, elle favorise la poursuite de comportements répréhensibles puis, dans de nombreux cas, elle débouche sur l'intervention du juge pénal. L'administration, en tant qu'autorité de tutelle des associations reconnues d'utilité publique, doit s'efforcer de prévenir les comportements déviants et pouvoir « menacer » l'association de sanctions crédibles en cas de persistance de ce type de comportement. Le retrait apparaissant comme une sanction tellement grave qu'elle n'est en fait jamais infligée ».

¹⁵ CE, 18 février 2011, Genêt.

d'avertissement que de celle des droits de la défense, principe général du droit, mais aussi principe à valeur constitutionnelle et conventionnelle¹⁶. Le respect des droits de la défense implique, d'une part, que les représentants des fondations puissent prendre connaissance des griefs articulés à leur encontre, et, d'autre part, qu'ils soient mis à même de présenter utilement leur défense¹⁷. Consulté, l'ancien président de la section de l'intérieur du Conseil d'Etat a donné un écho favorable à cette proposition, qui nécessiterait un vecteur législatif¹⁸.

Une alternative, plus pratique que formelle, consisterait à ce que cet avertissement se traduise par un retrait des représentants de l'administration appelés à siéger dans les organes dirigeants des organismes d'utilité publique, avec une incidence sur le quorum et donc leur fonctionnement.

Enfin, la mission souhaite souligner la possibilité actuellement offerte aux préfets de saisir le cabinet du ministre de l'intérieur, et le cas échéant d'autres ministres, afin que soit organisée une mission de contrôle de l'IGA et/ou d'une (ou plusieurs) inspection(s) ministérielle(s), en cas de dysfonctionnement suspecté ou avéré.

Recommandation n°3 : Mettre en place un mécanisme de sanction graduée sous forme d'un avertissement, assorti le cas échéant d'une mesure de publicité. Service responsable : DLP AJ.

2.2 Il convient de mieux organiser la représentation de l'Etat au sein des organes dirigeants des fondations et associations reconnues d'utilité publique

2.2.1 Densifier la représentation de l'Etat au sein des organismes d'utilité publique

La mission a noté le désengagement d'un certain nombre de ministères qui, se recentrant sur leur cœur de mission dans une démarche inspirée par la RGPP et la MAP, se désinvestissent du secteur des organismes reconnus d'utilité publique, avec en particulier le refus de plus en plus fréquent de participer aux travaux des conseils d'administration, même lorsque les statuts le prévoient. Afin de justifier juridiquement cette décision, ils expliquent que la participation en tant que membre de droit et, dans le même temps, l'exercice d'une tutelle sur les activités de ces structures, entretiennent un conflit d'intérêt potentiel. C'est le cas, en particulier, de certains directeurs généraux d'ARS, qui refusent, sur instruction expresse du ministère de l'emploi et de la solidarité, de siéger dans les conseils d'administration des FRUP. Ainsi une note du directeur des hôpitaux DH//AF5/SA/N°257 du 8 juin 2000 relative à l'approbation des statuts de la fondation Lucien Dreyfus à Mulhouse fait valoir la position suivante : « *Je suis hostile à ce que le ministère chargé de la santé soit représenté, par l'intermédiaire de l'ARH, dans l'organe délibérant d'un organisme intervenant dans un établissement de santé, notamment par une participation financière* ». La mission a également pu prendre connaissance de la note de la délégation aux affaires juridiques du ministère chargé de la santé du 18 mars 2013, intitulée « Prévention des conflits d'intérêt à l'ARS Alsace » selon laquelle : « *le risque d'atteinte au principe d'impartialité fait obstacle à ce que le DGARS soit désigné pour siéger au conseil ou collège de la fondation ayant une activité dans le champ de compétence de l'ARS* ».

Cette position du ministère de la santé ne semble cependant justifiée ni en droit ni en opportunité. En effet, à suivre le raisonnement de ce dernier, les préfets et les chefs de services déconcentrés de l'Etat, qui sont également investis du contrôle du bon emploi des deniers publics, devraient, dès lors, se désengager eux-aussi de leur représentation au sein des organes dirigeants des FRUP. Or, l'exercice d'une tutelle active

¹⁶ DC n°77-83-DC du 20 juillet 1977 en matière administrative et article 6 §3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

¹⁷ CE, 30 déc.2013, Ministre de l'agriculture c/Société Laurenti.

¹⁸ Entretien du 3 octobre 2016.

et efficace sur les fondations suppose d'être bien informé, notamment par la participation à leurs conseils d'administration.

Consulté sur ce point, l'ancien président de la section de l'intérieur du Conseil d'Etat fait valoir que la Haute Assemblée attache de l'importance à ce que les ministères soient bien présents dans les conseils d'administration et ne voit que des avantages à ce que leurs représentants expriment leur point de vue dans l'instruction des dossiers de reconnaissance d'utilité publique et donc dans le fonctionnement de ces structures.

En tant que de besoin, les ministères peuvent recourir à la formule du commissaire du Gouvernement, qui permet aux titulaires de se sentir plus libres dans leur expression et d'intervenir en amont, en prenant l'avis des ministères techniques, ce qui permet de faire jouer l'interministérialité, y compris dans l'hypothèse où ces derniers ne souhaitent pas siéger au conseil.

Il serait, en conséquence, souhaitable que le ministère de l'intérieur, en charge de la tutelle juridique des FRUP, fasse une démarche auprès de celui de la santé pour le faire revenir sur sa position, et en cas de refus, de solliciter l'arbitrage du secrétariat général du Gouvernement (SGG) et du cabinet du Premier ministre.

Recommandation n°4 : Engager une démarche auprès du ministère de la santé afin d'harmoniser la position des administrations appelées à siéger au sein des organes dirigeants des FRUP et ARUP, et solliciter, si besoin, l'arbitrage du SGG et du cabinet du Premier ministre. Service responsable : DLPAJ.

En outre, la mission recommande de revoir la liste des représentants de l'Etat (composée pour l'essentiel de préfets ou d'inspecteurs généraux de l'administration en activité ou à la retraite) au sein des conseils d'administration des fondations, et peut-être de confier, à ceux qui seraient nommés, un plus grand nombre de fondations, avec des objets variés pour capitaliser les compétences et professionnaliser la représentation. Cela supposerait une véritable stratégie de nomination avec un suivi méthodique de la part du BAF, et par suite des préfets, pour s'assurer de la participation effective aux travaux des organismes et du profil adéquat des représentants. La mission considère enfin que, lorsqu'ils sont en activité, il est préférable que ces représentants aient la qualité de commissaire du Gouvernement qui renvoie à des fonctions bénévoles.

La mission suggère donc que la DLPAJ, en lien avec les préfets, élargisse et ré-encadre le vivier des représentants au sein des organes dirigeants de ces instances, en faisant appel à des sous-préfets, mais aussi à des haut-fonctionnaires retraités. Le directeur du cabinet du ministre de l'intérieur avait d'ailleurs sensibilisé ses collègues directeurs du cabinet d'autres ministères sur la nécessité d'ouvrir cette représentation « *afin de les inciter à recourir à des hauts fonctionnaires honoraires, en particulier des corps d'inspection pour assurer la participation de leur ministère aux CA des FRUP* ». 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 du BAF, actuellement très mobilisé par la représentation qu'il exerce lui-même au sein des organismes reconnus d'utilité publique. Les marges de manœuvre ainsi dégagées pourraient opportunément être investies dans l'animation du réseau des représentants de l'administration.

Participer au conseil d'administration d'une fondation suppose en effet de disposer d'une information satisfaisante sur les éléments qui appellent une attention particulière. Il est ainsi souhaitable que les représentants de l'Etat disposent d'une formation adaptée, que ce soit pour l'examen des comptes ou tous les autres temps forts de la vie des fondations. Dans cet objectif, la DLPAJ avait diffusé en 2012 un *vade-mecum* à la fois concis et assez complet.

La mission suggère que, de surcroît, soient organisées des réunions d'information et de sensibilisation, sur le modèle de celles organisées par la DLPAJ les 12 avril 2011 et 9 avril 2014, en faveur des représentants de l'administration, préfets ou inspecteurs généraux de l'administration, en activité ou en retraite, dans les fondations importantes. Ces réunions permettraient de présenter le régime des organismes d'utilité publique, l'évolution des textes et de la jurisprudence les régissant, et de rappeler les points de vigilance à observer dans le cadre de l'exercice de la tutelle. L'objectif serait également de diffuser aux représentants des supports de référence (via un intranet ou une plateforme de ressources), de faire connaître les contacts utiles et les opportunités de formation. Ces derniers seraient alors invités à faire un compte-rendu au moins annuel de leurs activités afin notamment de favoriser les partages d'expérience et de bonnes pratiques (par exemple via un forum dédié et alimenté par le BAF).

Recommandation n°5 : 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

Ces propositions s'entendent à périmètre constant. Parallèlement, la mission juge opportune l'ouverture d'une réflexion visant à responsabiliser davantage les organismes eux-mêmes en les incitant à développer le contrôle interne et une politique de maîtrise des risques. Cette orientation serait en effet complémentaire des contrôles évoqués ci-après.

Recommandation n°6 : 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.

2.2.2 Etablir une stratégie différenciée de contrôle des organismes reconnus d'utilité publique

La mission reprend à son compte cette préconisation, déjà formulée dans le rapport de l'IGA précité¹⁹.

Vis-à-vis de certaines fondations, bien gérées et qui ne posent pas de problème, exercer une tutelle approfondie n'apparaît pas prioritaire. Toutefois, dans le cas où une fondation connaît des difficultés de fonctionnement, de gouvernance, présente des risques financiers ou s'éloigne de l'objet des fondateurs, l'implication de l'Etat permet d'apaiser les tensions et de proposer des solutions. Le degré d'engagement du représentant de l'Etat doit ainsi être dissocié selon la situation de la fondation.

Dans le même esprit, il n'est pas réaliste de prévoir chaque année un contrôle approfondi du fonctionnement et des comptes de l'ensemble des ARUP. En revanche, il est essentiel, pour un organisme, de savoir qu'il peut être soumis à un contrôle de la part de l'administration, surtout s'il reçoit des subventions importantes ou s'il bénéficie d'une dépense fiscale élevée à raison des libéralités ou des appels à la générosité publique. Il convient donc de s'assurer que les organismes les plus importants et les plus exposés font bien l'objet d'un examen plus attentif et, ensuite, de définir tous les ans un programme de contrôle sur un domaine plus particulier permettant, au fil des exercices, de soumettre la plupart des organismes au regard de l'administration.

Cette stratégie de contrôle pourrait faire l'objet d'un examen, à l'initiative des préfets, en collège des chefs de services sur le plan départemental²⁰ et en comité d'administration régionale²¹.

¹⁹ Op-cit. page 12.

²⁰ Article 40 du décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et département.

²¹ Article 27 du décret n° 2010-146.

Recommandation n°7 : 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 .

2.3 Il est nécessaire d'accroître la simplification et la dématérialisation des procédures au profit des organismes d'utilité publique mais également de l'administration

2.3.1 Le travail de simplification des procédures doit être poursuivi

Dans le prolongement du rapport de 2010 sur l'exercice de la tutelle administrative sur les organismes reconnus d'utilité publique précité, la mission estime que la piste de simplification la plus prometteuse consisterait à faire approuver certaines modifications directement par le ministère de l'intérieur ou les préfets, sans saisir obligatoirement les ministères de tutelle thématiques et le Conseil d'Etat. Cette possibilité, déjà ouverte pour les changements de siège, serait envisageable, par exemple pour les changements de dénomination, dans la mesure où il est rare que ce sujet donne lieu à polémique, et pour les modifications des moyens d'action ou de fonctionnement, au service d'un objet inchangé. De plus, certains sujets sont traités dans les statuts alors que l'organisme n'y est pas contraint réglementairement. Il est alors inutile de vérifier auprès du Conseil d'Etat leur conformité aux statuts-types.

La DLPAJ a précisé à la mission son intention d'engager la rédaction d'un décret visant à permettre l'approbation des modifications mineures des associations reconnues d'utilité publique par arrêté simple du ministre de l'intérieur, sans saisir les ministères de tutelle et le Conseil d'Etat.

Il semble par ailleurs souhaitable que la DLPAJ engage, de concert avec la section de l'intérieur du Conseil d'Etat, un travail d'identification des matières qui, à la différence d'autres plus substantielles, pourraient être exonérées du passage devant le Conseil d'Etat.

Lors de son entretien avec la mission, l'ancien président de la section de l'intérieur²² a souligné l'intérêt d'une concertation approfondie avec le ministère de l'intérieur²³. Il lui semble ainsi nécessaire de maintenir un contrôle centralisé, compte tenu des risques que ces organismes sont susceptibles d'encourir. Il a par ailleurs indiqué que le Conseil d'Etat venait d'adopter une réforme de la procédure permettant à la section de traiter un dossier de reconnaissance d'utilité publique à trois magistrats, au lieu de le faire en session plénière, ce qui accélérerait la production de ses avis.

Au total, il s'agirait de n'exiger le passage en Conseil d'Etat que lorsqu'il y a modification de l'équilibre global du fonctionnement des organismes.

Recommandation n°8 : Rédiger, en lien avec le Conseil d'Etat, un décret permettant l'approbation des modifications mineures des statuts par arrêté simple du ministre de l'intérieur. Service responsable : DLPAJ

De même, la mission réitère la recommandation n°2 du rapport de 2010 tendant à alléger les procédures auxquelles les organismes reconnus d'utilité publique sont astreints auprès des services locaux de l'Etat. Il est, en effet, constant que le nombre d'actes pris par les préfetures pour permettre à ces organismes

²² Entretien du 3 octobre 2016.

²³ Selon sa formule, « *Le changement d'adresse peut receler une turpitude* ».

d'accomplir leur gestion quotidienne, tels que souscrire un emprunt ou vendre un bien, reste élevé, en dépit des assouplissements déjà intervenus.

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 administrations n'auront pas à intervenir automatiquement. Afin d'éviter des failles préjudiciables, une simple transmission aux préfectures leur permettraient, si elles le jugent nécessaire, de s'assurer de la régularité de tels actes.

Recommandation n°9 : 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 en préfecture. Service responsable : DLPAJ

2.3.2 Il est indispensable de répondre au besoin exprimé par les organismes de dématérialisation des procédures

L'examen par la mission, notamment lors de ses déplacements, des documents relatifs aux organismes reconnus d'utilité publique en possession de l'administration fait apparaître qu'un certain nombre d'entre eux sont transmis simultanément aux services centraux et déconcentrés, tels le rapport annuel et les comptes.

Cette situation est abordée par la DLPAJ dans sa circulaire du 4 septembre 2012²⁴. Celle-ci indique en effet que « les associations d'utilité publique doivent adresser chaque année au préfet du département leur rapport d'activité et leurs comptes » et que ces documents sont « également adressés à la DLPAJ (bureau des associations et fondations) ». La circulaire précise que ce doublon est « inutile » et « alourdit les formalités imposées aux ARUP ». Elle souligne en outre que le « nombre important d'associations reconnues d'utilité publique (environ 2 000) interdit matériellement l'analyse approfondie de ces documents par l'administration centrale ». La DLPAJ exprime donc sa préférence pour un « contrôle au plus près du terrain » pour que ces documents ne soient plus adressés qu'aux seules préfectures, responsables de leur analyse et de la détection des anomalies et dysfonctionnements (quitte à en référer, le cas échéant, à l'administration centrale).

S'agissant des fondations reconnues d'utilité publique, la position est différente. Le double-envoi n'est pas remis en cause en ce qu'il permet à la DLPAJ de « détenir une vision générale du paysage des fondations et de mener des études nationales avec d'autres organismes ». La mission constate cependant que, compte tenu de ses effectifs actuels, le BAF n'est pas davantage en mesure de procéder à une analyse approfondie en ce domaine et que de ce point de vue, les archives s'accumulent.

Par conséquent, la mission considère que, dès lors que les comptes sont envoyés à la préfecture du département où l'établissement a son siège, il n'apparaît pas nécessaire de les envoyer dans le même temps au bureau des associations et fondations (BAF). Cette mesure simple, visant à supprimer des obligations administratives en concurrence, aurait pour avantage de désengorger le BAF. Sur ce sujet, la DLPAJ a fait connaître son accord de principe sur une modification des statuts-types²⁵.

La mission estime par ailleurs suffisant de se limiter à l'envoi du rapport d'activité, des comptes de résultat et du bilan. Il lui semble en effet que le règlement intérieur peut toujours être obtenu à la demande de l'administration.

²⁴ Cf. Annexe n° 4.

²⁵ Cf. Annexe n° 5.

Recommandation n°10 : 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.

Bien davantage, la mission reprend à son compte le souhait largement exprimé par les organismes consultés de dématérialiser les documents adressés à l'Etat. Archaïque, 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), pour l'envoi des documents qui permettrait à la fois de fluidifier les échanges, de garantir leur bonne réception, et qui autoriserait une supervision plus fine des organismes (par un système de requête), notamment ceux qui ne se manifestent plus.

Comme recommandé par le rapport de l'IGA en 2010, les gains générés par la télétransmission pourraient être réinvestis au profit de moyens humains formés pour renforcer le contrôle (cf. recommandation n°5 du présent rapport).

La mission constate par ailleurs que cette dématérialisation est pour partie déjà à l'œuvre avec l'obligation de publication annuelle, sur le site du journal officiel, des comptes des organismes faisant état de plus de 153 000 € de dons ou de subventions.

Recommandation n°11 : 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.

CONCLUSION

Dans son étude de 2000 sur les associations reconnues d'utilité publique susmentionnée, le Conseil d'Etat soulignait que : « *Les associations reconnues d'utilité publique doivent être l'objet d'une surveillance de la part des préfectures et lorsque des dysfonctionnements sont constatés, (...) les autorités de tutelle doivent mettre l'association en demeure de modifier ses pratiques (...)* »²⁶.

A l'évidence les marges de progression de la tutelle en cette matière sont nombreuses et concernent tout à la fois :

- 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.

Son amélioration passe également par 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 préfectures afin que les complémentarités entre services jouent pleinement.

Enfin, du point de vue de la mission, un contrôle plus efficient des organismes reconnus d'utilité publique est un contrôle simplifié. A cet égard, il paraît urgent de rompre avec l'anachronisme du système papier actuel qui continue de régir la plupart des relations entre les organismes reconnus d'utilité publique et l'administration.

²⁶ Op. Cit. page 23.

ANNEXES

Annexe n° 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

*Le préfet,
Directeur du Cabinet*

Paris, le 09 MAI 2016

Note

à l'attention de

Monsieur le Chef du service
de l'Inspection générale de l'administration

OBJET : Mission sur les modalités d'exercice de la tutelle des préfectures sur les fondations et associations reconnues d'utilité publique ayant leur siège hors de Paris

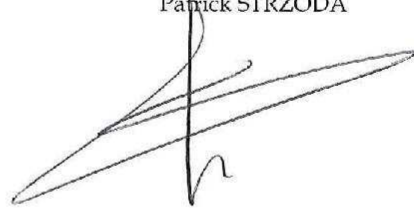
En juillet 2010, l'Inspection générale de l'administration s'est vue confier une mission destinée à examiner les conditions d'exercice de la tutelle administrative sur les fondations et associations reconnues d'utilité publique. La lettre de mission soulignait la nécessité d'examiner plus particulièrement « les modalités de représentation et d'action » de l'État au sein de ces organismes et s'interrogeait sur « l'expertise nécessaire » aux services du ministère de l'intérieur « pour effectuer ce contrôle ».

Dans la continuité de son rapport publié en décembre 2010, qui recommandait notamment de « revoir la liste des représentants de l'État siégeant aux conseils d'administration des fondations », l'Inspection est chargée depuis le 2 octobre 2014 d'une mission permanente d'audit des fondations et associations reconnues d'utilité publique qui donne lieu, tous les ans ou tous les deux ans, à un rapport de synthèse destinée à « orienter l'exercice des fonctions de tutelle ».

Dans ce cadre, je souhaite que l'Inspection examine les conditions dans lesquelles s'exerce la tutelle des préfectures sur les fondations et associations ayant leur siège hors de Paris, du point de vue notamment : du caractère démocratique de la gouvernance de ces organismes, de la réalité de l'activité d'intérêt général ayant justifié la reconnaissance d'utilité publique et de la régularité de l'utilisation des fonds et des moyens. Un regard particulier sera porté à la situation des départements des Alpes maritimes, des Deux-Sèvres, du Haut-Rhin, de la Gironde et de Vaucluse.

L'Inspection formulera ainsi toute proposition utile à l'optimisation du rôle des services déconcentrés, afin de dégager les axes d'une politique cohérente en matière de contrôle de l'activité des institutions reconnues d'utilité publique. Son rapport devra m'être remis dans un délai de trois mois.

Patrick STRZODA

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'P' followed by a horizontal stroke and a small 'n' at the end.

Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées

ADMINISTRATION CENTRALE DU MINISTERE DE L'INTERIEUR

CABINET DU MINISTRE DE L'INTERIEUR

- Violaine DEMARET, conseillère administration territoriale

DIRECTION DE LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

- Alain ESPINASSE, directeur de la modernisation de l'administration territoriale
- Mireille LAREDE, cheffe du bureau de l'organisation et des missions de l'administration territoriale

DIRECTION DES LIBERTES PUBLIQUES ET DES AFFAIRES JURIDIQUES

- Thomas CAMPEAUX, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques
- Laurent HANOTEAUX, adjoint à la cheffe du service du conseil juridique et du contentieux
- Eric TISON, sous-directeur des libertés publiques
- Patrick AUDEBERT, ancien chef du bureau des associations et fondations
- Christophe CAROL, chef du bureau des associations et fondations
- Alexandra CLAUDIOS, adjointe au chef du bureau des associations et des fondations

DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES

- Isabelle CHAUVENET-FORIN, sous-directrice du recrutement et de la formation

DEPARTEMENTS VISITES

GIRONDE

- Thierry SUQUET, secrétaire général de la préfecture
- Isabelle PANTEBRE, directrice départementale déléguée de la cohésion sociale (DDCS)
- Pierre ASCONCHILLO, directeur adjoint (DDCS)
- Jean-Philippe LABORDE, chef du service jeunesse, famille, sport et associations (DDCS)
- Caroline LAUZERAL, responsable de la vie associative (DDCS)
- Jean-Charles QUINTARD, directeur départemental de la protection des populations (DDPP) de la Gironde
- Arnaud LITTARDI, directeur régional des affaires culturelles (DRAC) Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes
- Pierre DECHELLE, secrétaire général de la direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN) en Gironde
- Marie LAUNAY, chef de division des affaires générales, intérieures et de la réglementation (DSDEN)
- Nathalie DUHAU, chef du bureau des actions éducatives et des partenariats (DSDEN)
- Angel GONZALEZ, administrateur des finances publiques, directeur adjoint du pôle fiscal à la direction régionale des finances publiques (DRFIP) d'Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes et du département de la Gironde
- Jean-Michel POUX, responsable de la Mission départementale Risques-Audit (DRFIP)
- Olivier SERRE, délégué territorial de la Gironde de l'Agence régionale de santé (ARS) Nouvelle Aquitaine
- Xavier BEILLEVAIRE, conseiller contrôle interne - réallocation de ressources au cabinet du directeur général de l'ARS
- Bénédicte ABBAL, direction des financements de l'ARS

HAUT-RHIN

- Pascal LELARGE, préfet
- Jean-Noël CHAVANNE, sous-préfet de Mulhouse
- Antoine DEBERDT, directeur de la réglementation et des libertés publiques de la préfecture du Haut-Rhin
- Daniel HERMENT, chef du bureau de la réglementation et des élections (préfecture du Haut-Rhin)
- Eric EINSITEL, secrétaire général de la sous-préfecture de Mulhouse
- Astrid BARRILLIOT, cheffe du bureau des affaires communales et de la réglementation de la sous-préfecture de Mulhouse
- Christine ROCHETRE, responsable de la cellule partenariat de l'université de Haute-Alsace
- Jean-Marc STEINMETZ, responsable des risques et de l'audit à la direction départementale des finances publiques
- Blandine CHOCAT, évaluatrice, inspectrice des finances publiques
- Pierre GALAND, secrétaire général de la direction académique des services de l'éducation nationale

OISE

- Didier MARTIN, préfet
- Blaise GOURTAIX, secrétaire général de la préfecture
- Francis LLORIS, sous-préfet de Senlis
- Hervé ADEUX, directeur de la réglementation et des libertés publiques
- Géraldine ALVES, cheffe du bureau de la réglementation et des élections
- Françoise COULONGEAT, directrice départementale des finances publiques
- Benoît HERLEMONT, directeur adjoint à la direction départementale des territoires
- Christian DOUAILLE, directeur du pôle patrimoine à la direction régionale des affaires culturelles
- Luc ROLLET, directeur territorial de l'agence régionale de santé

VAUCLUSE

- Bernard GONZALEZ, préfet
- Thierry DEMARET, secrétaire général de la préfecture
- Laurent FRAYSSINET, adjoint au chef du service de la programmation, de la coordination, de l'économie à la direction des moyens et de la coordination des politiques de l'Etat
- Stéphanie ROCHE, cheffe du bureau de la réglementation et des élections de la préfecture
- Alain BASQUIN, adjoint à la cheffe de bureau de la réglementation et des élections de la préfecture
- Maria GOMES, agent du bureau chargé des élections politiques et professionnelles
- Pierrette AMSOMS, agent du bureau chargé des dossiers de réglementation générale
- Frédéric PUDEVIGNE, inspecteur en chef de la santé publique vétérinaire à la direction départementale de la protection des populations
- Xavier DELESTRE, conservateur régional de l'archéologie, représentant de la direction régionale des affaires culturelles PACA
- Arnaud URBAIN, auditeur à la direction départementale des finances publiques
- Isabelle TOURTET, représentante de la direction académique des services de l'éducation nationale

FONDATEIONS ET ASSOCIATIONS RECONNUES D'UTILITE PUBLIQUE

VAUCLUSE

- Fondation Louis Vouland
- Fondation Frédéric Gaillanne
- Fondation Loumarin Robert Laurent Vibert
- Fondation Angladon-Dubrujeaud
- Fondation archéologique Pierre Mercier
- Société protectrice des animaux vauclusienne
- Comité contre les maladies respiratoires et la tuberculose du département du Vaucluse

HAUT-RHIN

- Fondation Providence de Ribeauvillé
- Association Espoir Colmar
- Fondation Lucien Dreyfus
- Fondation Pierre et Jeanne Spiegel
- Fondation Alfred et Valentine Wallach
- Fondation Alliance
- Maison du diaconat de Mulhouse

GIRONDE

- Maison de santé protestante de Bordeaux Bagatelle
- Fondation Dubois
- Fondation Erik et Odette Bocke
- Fondation Pierre Bienvenu de Noailles
- Fondation pour la culture et les civilisations du vin
- Diaconat de Bordeaux
- Société protectrice des animaux de Bordeaux et du Sud-Ouest
- Fédération des sociétés pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le Sud-Ouest
- Association pour le développement, l'insertion et l'accompagnement des personnes handicapées

OISE

- Fondation Gérard de Berny
- Fondation Condé
- Société académique d'archéologie, sciences et arts du département de l'Oise
- Société d'histoire et d'archéologie de Senlis
- Office privé d'hygiène sociale
- Société des jardins familiaux de l'Oise
- Association Les amis du musée Condé – château de Chantilly
- Association Partage

PERSONNALITES QUALIFIEES

CONSEIL D'ETAT

- Christian VIGOUROUX, ancien président de la section de l'intérieur du Conseil d'Etat

CONTROLE GENERAL ECONOMIQUE ET FINANCIER

- Jean-Paul HOLZ, mission fondations reconnues d'utilité publique

FONDATION DE FRANCE

- Axelle DAVEZAC, directrice générale de la Fondation de France
- Dominique LEMAISTRE, directrice mécénat de la Fondation de France

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION

- Philippe CANNARD, inspecteur général de l'administration
- Dominique DALMAS, inspectrice générale de l'administration
- Philippe SAUZEY, inspecteur général de l'administration
- Patrick SUBREMON, préfet honoraire
- Jean-Guy DE CHALVRON, inspecteur général de l'administration honoraire

Annexe n° 3 : Détail de l'enquête en ligne proposée par la mission

Inspection générale de l'administration

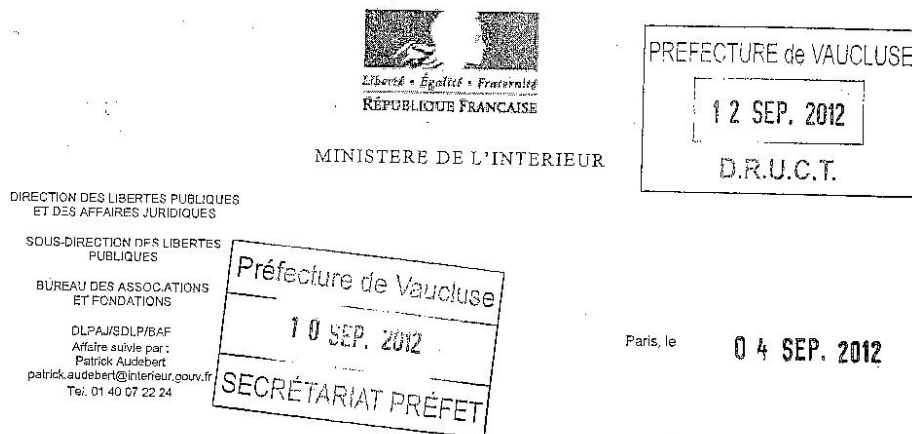
Mission « tutelle des préfectures sur les fondations et associations reconnues d'utilité publique ayant leur siège hors de Paris »

Septembre 2016

DETAIL DE L'ENQUETE EN LIGNE

Combien d'ETP sont consacrés en préfecture au sujet des fondations et associations reconnues d'utilité publique (hors participation éventuelle aux conseils d'administration et conseils de surveillance) ?
Les personnels concernés ont-ils suivi des formations spécifiques ? Oui/non.
Si oui, dans quel(s) domaine(s) ?
Combien de jours ?
En quelle année ?
De quels autres outils disposent-ils ?
Dans combien d'organismes le représentant du ministère de l'intérieur siège-t-il ?
Combien de fois par an et pour quelle durée moyenne de réunion ?
Quel est le profil de ce représentant ? Membre du corps préfectoral/directeur/chef de bureau/rédacteur/chef de service déconcentré ou collaborateur/si autre, précisez.
Parmi ces services, lesquels participent également à ces instances ? DRAC/DDCS/ARS/si autre, précisez.
Cette activité de représentation donne-t-elle lieu à des échanges entre les services de l'Etat ? Oui/non.
Si oui, à quel rythme et sous quelle forme ?
Quelle est la fréquence de vos relations avec le bureau des associations et fondations de la DLPAJ ? Annuelle/trimestrielle/mensuelle/si autre, précisez.
Comment évaluez-vous l'appui fourni par ce service ? Satisfaisant/correct/insatisfaisant. Dans tous les cas, merci de justifier.
Comment évaluez-vous le niveau de risque vis-à-vis des fondations et associations reconnues d'utilité publique présents dans votre département ? Fort/moyen/faible. Dans tous les cas, merci de justifier.
Avez-vous recours à la possibilité d'un audit financier par les services de la DDFIP/DDRFIP, tel que prévu par l'article 43 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier ? Oui/non. Dans tous les cas, merci de justifier.
Vous pouvez maintenant utiliser cette rubrique pour faire part de vos suggestions à la mission.

**Annexe n° 4 : Circulaire de la direction des libertés publiques et des affaires
juridiques du ministère de l'intérieur du 4 septembre 2016**



Le Ministre de l'intérieur
à
Monsieur le Préfet du Vaucluse

OBJET : tutelle administrative sur les fondations et associations reconnues d'utilité publique (FRUP et ARUP).

L'Etat exerce par l'intermédiaire des services relevant du ministère de l'intérieur une tutelle administrative sur les fondations et sur les associations reconnues d'utilité publique. L'actualité révèle parfois le mauvais fonctionnement d'associations ou de fondations et laisse à penser que les conditions d'exercice de cette tutelle pourraient être améliorées. Cette amélioration doit aussi contribuer à une meilleure allocation des moyens de l'administration.

C'est pourquoi, l'inspection générale de l'administration a rédigé, en décembre 2010, un rapport sur l'exercice de la tutelle administrative sur les fondations et associations reconnues d'utilité publique. Elle m'a fait part de ses préconisations.

I - Tutelle sur les associations reconnues d'utilité publique (ARUP)

En application de la loi de 1901, de son décret d'application et des statuts types validés par le Conseil d'Etat, les associations d'utilité publique doivent adresser chaque année au préfet du département leur rapport d'activité et leurs comptes. Actuellement ces documents sont adressés également à la DLPAJ (bureau des associations et des fondations). Ce doublon est inutile, il alourdit les formalités imposées aux ARUP. Le nombre important d'associations reconnues d'utilité publique (environ 2000) interdit matériellement l'analyse approfondie de ces documents par l'administration centrale. Par ailleurs le contrôle au plus près du terrain est préférable, aussi les statuts types vont-ils être modifiés de manière à ce que ces documents ne soient plus adressés qu'aux seules préfectures qui seront responsables de leur analyse, afin de détecter les anomalies et des dysfonctionnements et d'en référer, le cas échéant, à la DLPAJ.

Cet examen vous permettra également d'identifier les associations en sommeil ou moribondes qui ne remplissent plus leurs obligations. Une procédure pourra alors être entreprise en liaison avec la DLPAJ afin de leur retirer la reconnaissance d'utilité publique. Enfin, la DLPAJ conservera naturellement un pouvoir d'évocation en fonction de certains critères tels que l'importance des ressources, le montant des dons reçus ou pour les besoins d'enquêtes thématiques qu'elle pourrait décider.

II - Tutelle sur les fondations reconnues d'utilité publique

En contrepartie des avantages fiscaux dont elles bénéficient, les fondations reconnues d'utilité publique sont soumises à un certain nombre de contraintes. Parmi celles-ci l'envoi de documents (rapport annuel, budget prévisionnel, documents comptables certifiés par un commissaire aux comptes) à la préfecture et à la DLPAJ. Ce double envoi n'est pas remis en cause : la DLPAJ doit détenir une vision générale du paysage des fondations et mener des études nationales avec d'autres organismes.

La tutelle s'incarne de manière solennelle par la présence du représentant de l'Etat au sein de la gouvernance des fondations, soit au titre de membre de droit, soit au titre de commissaire du gouvernement. Votre présence effective est nécessaire dans ces conseils d'administration, soit en y assistant vous-même, soit en vous faisant représenter par un de vos proches collaborateurs. Le sous-préfet d'arrondissement est particulièrement indiqué lorsqu'une fondation a son siège dans son arrondissement. Si vous le souhaitez, vous pourrez adapter la note annexée¹ à cet envoi pour sensibiliser vos collaborateurs. Les services de la cohésion sociale et le délégué à la vie associative ont également vocation à être associés à cette mission. La participation à la gouvernance de la fondation constitue la manière la plus efficace d'assurer la tutelle et de prévenir les difficultés ou les dysfonctionnements. A Paris ce rôle est assuré par la DLPAJ, des préfets honoraires et un inspecteur général de l'administration.

Vous voudrez bien trouver ci-joint un vademecum¹ destiné à faciliter votre tâche de membre du conseil d'administration ainsi que la liste des fondations de votre département avec l'indication des membres de droit et du commissaire du gouvernement. Vous pourrez ainsi vérifier que vous recevez régulièrement les convocations au conseil d'administration et que vous êtes bien destinataire, annuellement, des documents destinés à la tutelle.

Comme cela a été suggéré lors de la séance du Centre des hautes études du ministère de l'intérieur (CHEMI) du 25 mai 2012 consacrée aux priorités préfectorales dans le champ des associations et des fondations, la DLPAJ assurera pleinement son rôle de tête de réseau, notamment en recevant des préfectures les retours d'expérience de leur exercice de la tutelle et en vous diffusant des informations et des bonnes pratiques. Vous pouvez saisir le bureau compétent pour le droit des fondations à l'adresse suivante : baf-dlpaj@interieur.gouv.fr.

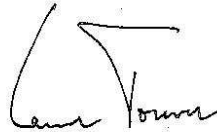
¹ La note et le vademecum sont en ligne sur le site de la DLPAJ (rubrique : associations-fondations-tutelle).

Les modalités d'exercice de la tutelle des préfectures
sur les fondations et associations reconnues d'utilité publique

Dorénavant, votre avis sera sollicité, comme l'est déjà celui des ministères de tutelle technique, dans le cadre des demandes de reconnaissance d'utilité publique concernant votre département.

Le rapport de l'IGA souligne la disparité des moyens, en particulier humains, consacrés à la tutelle des associations et des fondations, je vous demande de communiquer à la DLPAJ (bureau des associations et des fondations), à l'aide du tableau ci-joint, l'état des lieux de votre département, en indiquant les services qui ont la charge d'assurer la tutelle des associations et des fondations, en indiquant les équivalents temps plein qui y sont dédiés.

Enfin, en collaboration avec la DGME, le ministère de l'intérieur a mis en place la dématérialisation des formalités de déclaration d'une association depuis le 6 janvier 2012. La dématérialisation de la procédure de modification et de dissolution sera mise en place à la fin de l'année 2013. Ainsi les tâches répétitives de saisie seront épargnées à vos services qui pourront se consacrer à l'exercice de la tutelle sur les ARUP et sur les FRUP.



Laurent TOUVET

Les modalités d'exercice de la tutelle des préfectures
sur les fondations et associations reconnues d'utilité publique



*Suggestion de courrier du préfet à l'attention des sous-préfets du département.
(Le fichier est disponible sur le site intranet du ministère de l'intérieur (DLPAJ –
thématiques- associations et fondations- tutelle par le préfet))*

NOTE

A l'attention de

OBJET : Participation au conseil d'administration des fondations reconnues d'utilité publique

Pièces jointes :

xxx fondations reconnues d'utilité publique (FRUP), dont vous trouverez ci-joint la liste, ont aujourd'hui leur siège dans le département de

Une fondation est un « acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident l'affectation irrévocable de bien, droits ou ressources à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif ». Le caractère d'utilité publique est reconnu par décret pris après avis du Conseil d'Etat.

Le représentant de l'Etat a un rôle de tutelle sur le fonctionnement des fondations reconnues d'utilité publique. Outre l'autorisation d'un certain nombre d'opérations (autorisation d'emprunt, d'achat ou de vente de biens mobiliers ou immobiliers appartenant à la dotation, non opposition à un legs), son rôle en la matière est défini dans les statuts de chaque fondation. Le préfet est soit commissaire du gouvernement, soit membre du conseil d'administration, soit, dans certains cas, non représenté au sein des instances dirigeantes.

La variété des situations s'explique par l'ancienneté de la reconnaissance du caractère d'utilité publique de certaines de ces fondations, qui remonte parfois au XIXème siècle. Aujourd'hui, dans les statuts types des FRUP validés par le Conseil d'Etat le 13 mars 2012, le préfet est, au choix des fondateurs, commissaire du gouvernement ou membre du conseil d'administration.

En ma qualité de commissaire du gouvernement ou de membre du conseil d'administration de certaines de ces fondations, je suis régulièrement invité aux réunions des instances dirigeantes de ces structures.

Un rapport de l'IGA, de décembre 2010, relatif à la tutelle administrative exercée sur les fondations reconnues d'utilité publique précise que « l'exercice d'une tutelle active et efficace suppose d'être bien informé, notamment par la participation aux conseils d'administration. Les fondations sont le plus souvent satisfaites, voire honorées, de la présence d'un fonctionnaire de l'Etat à leurs conseils ; cet engagement leur apporte un sentiment de sécurité juridique et introduit un élément modérateur susceptible d'apaiser les tensions qui peuvent survenir dans ce type de structures ».

**Les modalités d'exercice de la tutelle des préfectures
sur les fondations et associations reconnues d'utilité publique**

Par ailleurs, certaines de ces FRUP ont un rôle et une surface financière qui justifient que l'on suive effectivement leur activité et que l'on puisse éventuellement intervenir à titre préventif afin d'éviter des problèmes pour lesquels la responsabilité de l'Etat ne manquerait pas d'être mise en cause.

Aussi, afin d'améliorer l'exercice de la tutelle sur les FRUP et la qualité de la représentation de l'Etat au sein de ces instances, je souhaite que la représentation de l'Etat au sein des conseils d'administration des FRUP soit assurée par vos soins pour les fondations dont le siège se situe dans votre arrondissement. La liste des FRUP du département détaille la répartition de ces fondations par arrondissement.

Pour votre complète information sur ce sujet, vous trouverez ci-joint une fiche précisant le rôle du préfet au sein du conseil d'administration suivant qu'il est administrateur ou commissaire du gouvernement. Enfin la DLPAJ a rédigé et mis en ligne sur son site intranet (rubrique associations et fondations) un vademecum à l'attention du représentant du ministre de l'intérieur.

Je vous informe que ce dispositif entre en vigueur immédiatement sauf difficulté particulière que vous voudrez bien me signaler rapidement.