



Rôle et place des associations dans le contexte des nouveaux modèles d'entreprise Comment répondre aux défis sociétaux ?

SYNTHESE ET PROPOSITIONS

Synthèse

Les travaux conduits pour ce rapport, étayés par des auditions d'acteurs, chercheurs, Français ou issus d'autres pays d'Europe, avaient pour ambition de répondre à la question suivante :

« En quoi le modèle économique non lucratif sert un modèle de société solidaire et nécessaire à la cohésion sociale ».

Le HCVA ne prétend pas répondre immédiatement à la question. L'analyse de la situation actuelle des organismes sans but lucratif au regard notamment des règles fiscales sur le territoire et par rapport aux directives européennes comme les exemples d'évolutions dans quelques pays européens ont cependant convaincu qu'un nouveau statut d'entreprise à but non lucratif ou à lucrativité limitée était inutile.

En effet, les outils juridiques existants sont suffisants pour répondre aux diverses situations, dès lors qu'ils sont judicieusement utilisés.

Ainsi, parmi les activités économiques des associations on peut distinguer :

- celles qui concourent à la réalisation de leur objet social désintéressé se justifient pleinement. Elles méritent un traitement juridique et financier à part entière, avec des propositions adaptées (par exemple en matière de baux, de comptabilité, d'application du droit de la consommation) ;
- celles qui n'y concourent pas mais ne procurent aucun profit aux membres ne sont pas en contradiction avec la loi de 1901. Cependant, lorsqu'elles prennent une place significative, elles méritent la création de filiales bien contrôlées. Les cas où elles traduisent un renoncement au profit par des sociétaires « à la recherche d'un mode de production « autre », « une activité commerciale témoin » où le rapport à l'argent est différent », méritent de faire l'objet d'un recensement précis, pour que l'on n'ajoute pas sans fondement une société sans but lucratif à un arsenal sociétal déjà fort complexe » (nous n'en avons pas vraiment trouvé à l'époque) ;
- celles qui ne concourent pas à un objet social désintéressé et qui procurent un profit aux membres, doivent conduire à la transformation de l'association, avec un examen prioritaire de la transformation en coopérative.

A partir de ce constat, le HCVA a conduit ses travaux à partir de différentes approches :

Une analyse historique des 40 dernières années et des évolutions vécues – plus souvent subies – par le secteur associatif. Cette partie s'emploie également à retracer les efforts réalisés par les principaux acteurs pour unifier le mouvement associatif et favoriser sa reconnaissance et, dans le même temps pour constater les réflexions engagées ainsi que les évolutions législatives pour tenir compte de la dimension entrepreneuriale des associations ou pour créer de nouveaux statuts "hybrides". Elle est enfin l'occasion de regretter que la création de valeur associative ne soit pas mieux prise en compte et protégée ;
Un examen des évolutions législatives récentes et plus marquantes dans différents états européens, évolutions qui se traduisent toutes par une certaine "hybridation" des statuts, mais dont les effets pratiques sont très variables : une réussite certaine des différentes formes de coopérative italienne, mais dont les plus-values sociales sont très proches de celles de associations françaises ; un recul, semble-t-il, des sociétés à finalité sociale belge, dont le statut, n'ayant pas reçu le succès escompté, pourrait être remise en cause ;

La société à impact social, adoptée en 2016 par le Grand-Duché du Luxembourg, qui n'en est encore qu'à ses débuts, et dont l'intérêt repose sur le fait que ledit impact prime sur la concurrence pour exempter ces sociétés de tout impôt ;

Une approche sociologique du modèle associatif et de ce qui le différencie du modèle commercial, ou plus globalement du modèle de l'entreprise de capitaux ; l'occasion de rappeler que ce dernier, si hégémonique soit-il, n'est pas le seul possible, qu'un tissu économique et social est d'autant plus solide qu'il est riche de la diversité de ses composantes et plus fondamentalement, que, de tout temps, le sens du partage a animé les femmes et les hommes et qu'une économie du don et du bénévolat est essentiel à l'équilibre de nos sociétés ;

Une analyse de l'approche statistique du secteur associatif et de l'économie sociale et solidaire, ainsi que de leur mode de financement, et des imperfections actuelles de cette approche qui contribue au brouillage des fondrières entre les différentes formes d'opérateurs ;

Une approche sous l'angle fiscal, débouchant sur le constat que les associations n'ont pas le monopole de l'exonération ou de l'aménagement de l'impôt sur les sociétés et que certaines formes de coopératives bénéficient de telle exonération ;

Aujourd'hui certains représentants de l'entrepreneuriat social souhaiteraient une extension du régime du mécénat au profit de celle-ci. Le HCVA expose dans ce rapport, les raisons pour lesquelles il apparaît nécessaire de poser une limite au bénéfice de ce régime, fondée notamment sur le caractère désintéressé de la gestion de l'organisme.

Cette partie est également l'occasion de rappeler que le développement de la concurrence entre les associations et les sociétés commerciales, et notamment avec l'entrepreneuriat social, rencontrent les mêmes deux limites : la nécessité pour ce dernier d'équilibrer son exploitation, laissant aux seules associations les activités non rentables (l'exemple du modèle du groupe SOS) et le fait que le développement à la concurrence sociale ou de l'entrepreneuriat social a des effets collatéraux sur le secteur associatif, en ce qu'il bouleverse le modèle économique de celui-ci, en réduit l'assise financière et fini par exclure certains publics de services pourtant considérés comme fondamentaux.

Une analyse des possibilités laissées aux états membres de la CEE par le droit européen est largement sous exploitée par les autorités françaises qu'elles s'appuient sur les concepts de services sociaux d'intérêts généraux ou de service d'intérêt économique général, ou encore d'associations caritatives, qui devraient amener les pouvoirs publics (étatiques ou décentralisés) à adopter d'autres modes de relation avec les associations. Il en va de même des possibilités offertes par la Directive Barnier relative au marché public.

Enfin, un examen critique du concept d'impact social et de l'évaluation de celui-ci, laquelle a naturellement des vertus mais peut aussi s'avérer onéreuse, incomplète, voire inscrire l'acteur dans une logique strictement comptable et financière, éloignée de la réalité des pratiques associatives.

Ce vaste tour d'horizon a permis de formuler plusieurs propositions, les unes tendant à engager des réflexions de fond et d'autres portant sur des mesures plus concrètes.

Le développement de l'entrepreneuriat social est incontestablement un élément positif de la construction d'une société solidaire. Il concrétise en effet les efforts déployés par un nombre de plus en plus important de personnes militantes pour favoriser la réinsertion de public en difficulté dans des conditions les plus proches possibles que celles que ces personnes rencontreront sur le marché de l'emploi.

Dans le même temps, en empruntant le modèle de société de capitaux – fussent-elles dotées de règles particulières d'affectation des résultats ou de rémunération des dirigeants - il affiche ses propres limites liées à la recherche d'un résultat minimum propre aux fondamentaux du modèle.

Cela participe dans un certain nombre de domaines, au brouillage des frontières et à l'érosion du modèle associatif en captant une clientèle rémunératrice et en en laissant aux associations, une autre qui l'est moins.

Les évolutions législatives de pays voisins sont également marquées par les hybridations des modèles, ainsi que par un certain "tâtonnement" du fait du faible volume que représente l'entrepreneuriat social dans certains de ces pays.

Il est certain que les autorités françaises n'utilisent pas à leur juste valeur les évolutions de la réglementation et de la jurisprudence européenne, tant sur le plan de la fiscalité, que sur le terrain des marchés publics ou des aides d'état.

Enfin, si la mesure de l'impact social doit permettre de mieux valoriser l'action associative au service de l'intérêt général, elle peut aussi, en recourant à des méthodes propres au monde de l'entreprise commerciale, contribuer au brouillage des frontières entre les acteurs et entraîner des coûts supplémentaires pour certaines associations ayant déjà des budgets serrés.

Il est apparu nécessaire de resituer le débat dans l'évolution des presque 40 dernières années pour éclairer la réflexion et comprendre que dès 1981 on parlait déjà de nouvelles structures juridiques tout en concluant que celles-ci n'étaient pas nécessaires pour permettre aux associations de développer leur projet au service des personnes.

Pour autant la mise en œuvre d'activités économiques, de services, nécessaires pour la réalisation du projet en réponse aux besoins des populations n'apparaît pas sans difficultés. Les associations sont souvent entravées, contraintes, quand elles ne sont pas exclues de ces champs d'activités à cause, d'une part de la concurrence et d'autre part de la non-reconnaissance de leurs spécificités qui justifient une analyse différente.

En effet, comment une association qui s'adresse à des populations en difficultés, dans des territoires éloignés des grands axes pourrait-elle être rentable et ne pas recourir, pour partie, aux financements publics ?

Le sens même du projet associatif implique que ces organisations puissent accueillir des populations solvables et des populations non-solvables, au nom de l'équilibre économique et de la mixité sociale qui permet de faire vivre la fraternité. Les associations ne peuvent être cantonnées aux actions caritatives non rentables.

Or, au nom des règles qui fondent l'analyse de la concurrence tant en France qu'en Europe, on ne reconnaît pas la spécificité des associations, caractérisée par leur but non lucratif, leur caractère désintéressé et leur gouvernance faisant la place aux bénévoles.

Cette non-reconnaissance est préjudiciable pour les associations mais surtout pour les populations auxquelles elles s'adressent, qui faute d'offre adaptée à leur situation économique, sociale, de santé... se verront exclues de tous ces services.

La richesse des modèles économiques pluriels doit être respectée afin de laisser la place à l'initiative citoyenne pour permettre la mise en œuvre de l'intérêt général par divers organismes et types d'organisation.

Le HCVA ne conteste pas le modèle économique des entrepreneurs sociaux, mais cette évolution récente ne doit pas se faire au détriment du modèle associatif. En effet, les nouveaux modèles d'entreprises commerciales pourraient porter atteinte à l'ensemble des entreprises de l'ESS.

Au terme de ces travaux le Haut Conseil à la vie associative formule une série de propositions. Celles-ci ont pour but, compte tenu de l'évolution de l'environnement économique, (développement de l'entrepreneuriat social, nouveau concept d'entreprise à mission), de permettre aux associations de continuer à remplir leurs missions dans les meilleures conditions, au service de l'intérêt général en direction des populations les plus diverses.

Propositions et positions du HCVA

1. Demande au Gouvernement d'ouvrir un chantier sur la protection de la production « intellectuelle d'intérêt général » des associations avec les administrations concernées et ce dès la remise du rapport. (p 13)
2. Demande que les conventions sur lesquelles reposent les travaux statistiques et de recherche prennent en compte l'originalité de l'hybridation des ressources dans les associations en distinguant leur caractère monétaire ou non-monétaire (bénévolat, mise à disposition...), leur origine (privée, publique), leur modalités d'attributions (appels d'offres, tarifications, subventions...). Les instances consultatives ad hoc doivent être mobilisées pour que, dans ces travaux de recherche, la comparabilité et le respect des normes soient clairement compris par les parties prenantes, pouvoirs publics et champ associatif, nonobstant le respect des principes statistiques internationaux.
demande notamment que soient distinguées clairement les tarifications sanitaires et sociales résultant de la mise en œuvre des droits sociaux, qui ne peuvent être assimilées à des subventions ou des prestations rendues aux pouvoirs publics sans risque de fausser toute analyse de l'évolution des ressources associatives. (p 26)
3. Est opposé à une extension du régime du mécénat à des organismes qui ne respectent pas les critères du caractère désintéressé et notamment pratiquent le partage de résultat même de façon limitée. (p30)
4. Propose qu'une réflexion de fond soit engagée sur ce thème de la concurrence afin de parvenir à une formulation de la doctrine fiscale qui fasse que dans un certain nombre d'hypothèses, la concurrence qui ne se confond pas, loin s'en faut, avec l'intérêt général, lui cède enfin la place. (p32)
5. Demande aux pouvoirs publics français d'utiliser toutes les marges que lui laisse le principe de subsidiarité pour reconnaître le caractère spécifique des services rendus par les associations sans but lucratif dans leur dimension d'intérêt général et leur caractère essentiellement local, peu susceptibles d'impacter la concurrence au niveau européen, lorsqu'il s'agit d'appliquer les règles du droit communautaire (p33)
6. Demande qu'un travail soit engagé sur la notion d'association caritative sur le fondement de l'article 2-2j de la directive Services afin de mettre certains services répondant aux critères fixés, hors du champ de la concurrence avec des organismes commerciaux, pour des raisons de politique sociale, comme cela a été fait pour les services sociaux d'aide au logement social (cf. loi n°2009-323 du 25 mars 2009. (p37)

7. Demande aux pouvoirs publics français de favoriser, en particulier par une meilleure formation des cadres territoriaux et des agents publics d'Etat, la pratique de la convention de subvention en tant qu'acte de mandatement en veillant à rappeler que le mandatement doit préserver l'initiative de l'association, que les obligations imposées doivent rester proportionnées aux financements alloués et que l'absence de surcompensation n'interdit pas la réalisation d'un bénéfice raisonnable afin de permettre aux associations la constitution d'un minimum de fonds propres, conditions de leur survie et de leur développement, à l'instar « d'une entreprise moyenne bien gérée dotée de moyens adéquates », selon le critère retenu par la Commission européenne. (p41)
8. Souhaite que la possibilité d'organiser des services à caractère social en dehors de la conclusion de marchés publics, qui a manifestement fait ses preuves depuis 5 ans, soit étendue à d'autres services que les services sociaux, médico-sociaux ou relatifs à la formation professionnelle. (p43)
9. Demande que, concernant les procédures de marchés publics, l'Etat français s'inspire des dernières jurisprudences (Italie, Allemagne) ainsi que de l'arrêt du Conseil d'Etat du 26 mars 2018, n°406848, s'agissant des services sociaux d'aide au logement social, pour préserver la nature particulière des organismes sans but lucratif. Toutes les marges de manœuvre doivent être utilisées. (p44)
10. Propose de travailler, avec les services du droit de la commande publique au ministère des finances, à la réalisation de fiches sectorielles pédagogiques sur la notion de pouvoirs adjudicateurs. (p47)
11. Demande que dans le cadre de l'élaboration du code européen des affaires, soit introduit un livre consacré au droit de l'ESS en Europe. Cette partie permettrait une harmonisation des règles pour l'ensemble de l'Union, appuyée sur les jurisprudences les plus récentes. (p47)
12. Demande que soit mise en discussion la possibilité que des citoyens (par exemple au nombre de 50 000 au moins, ressortissants d'un nombre significatif de régions) puissent prendre l'initiative d'inviter l'Etat et les collectivités publiques, dans le cadre de leurs attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique est nécessaire aux fins de l'application de la loi. (p47)
13. Demande que soit mise en discussion le droit des collectivités publiques de définir, organiser et financer les SIEG - y compris SSIG- au sens de l'article 106-2 du TFUE, rendus par les associations et autres organismes sans but lucratif. L'autorité publique établit les missions particulières d'intérêt général imparties en fonction des besoins ainsi que les obligations de service public qui en découlent. Elle charge lesdites entreprises de la gestion du SIEG au moyen d'un acte officiel de mandat opposable. (p48)
14. Enfin, compte tenu de la complexité des notions, de la nécessité de formuler des propositions au regard, non seulement de la législation nationale mais aussi des règles européennes, **le HCVA sollicite la mise en place d'un groupe mixte**, associant dans une réflexion commune, les services de la législation fiscale, les administrations partenaires des associations et des membres du Haut conseil afin d'aboutir à des mesures acceptables par tous.

Rapport adopté le 02 juillet 2019