

Paris, le 11 avril 2005 - n° 66/D130

Note d'information sur l'élaboration d'un compte satellite des institutions sans but lucratif

Philippe KAMINSKI

Je me suis consacré pendant près de 18 mois, au sein du Département des Comptes Nationaux de l'Insee, à la construction d'un compte des ISBL. L'objectif fixé au départ était double : d'une part, améliorer l'exhaustivité des comptes nationaux, sur ce champ mal connu et éclaté entre plusieurs secteurs institutionnels ; d'autre part, fournir des données de cadrage pouvant servir de référentiel à des études ultérieures plus spécifiques.

Nous avons explicitement décidé de suivre d'aussi près que possible les recommandations du Manuel de l'ONU (*Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts*, accessible sur www.jhu.edu/gnisp) et de construire une année de base, en principe 2001, qui serait ensuite régulièrement actualisée.

Le Manuel est un document à la fois complet, qui commence par préciser les définitions de base et qui se déploie jusqu'à fournir des modèles standard de questionnaires d'enquête auprès des ISBL, et international, c'est-à-dire applicable autant aux pays de culture anglo-saxonne qu'à ceux de culture latine, aux pays industrialisés comme aux économies en transition ou en développement. De ce fait, nos travaux portent la marque d'une confrontation permanente entre les ambitions et l'universalité du Manuel, et la pauvreté des sources d'information disponibles en France. Notre état d'esprit pouvait se résumer ainsi : "*faire avec ce que l'on a, au mieux, et au plus près possible du Manuel*".

Jusqu'à présent, dans notre pays, les travaux statistiques portant sur le monde associatif (ou sur l'économie sociale), notamment ceux présentés depuis 1983 dans le cadre des colloques de l'ADDES, se limitaient à la définition du champ, au dénombrement des structures et surtout à l'emploi. Cette fois, la priorité a été donnée aux grandeurs monétaires. Ainsi, l'exploitation des DADS n'a pas été centrée sur l'emploi, mais sur la masse salariale. En fait, nous avons ajouté aux difficultés connues et affrontées de longue date, notamment l'usage pernicieux des codes "non classés ailleurs" de la NAF, de nouvelles catégories de problèmes, liés à l'absence de sources et de définitions comptables suffisamment homogènes et normalisées.

Quel bilan tirer aujourd'hui de ces 18 mois de travaux ?

Du côté des satisfactions, la première est d'être parvenu à un chiffrage. Certes, celui-ci est encore bien perfectible ; il présente plus des budgets d'exploitation que de véritables comptes ; la partie recettes, et particulièrement les concours publics, reste extrêmement fragile ; mais enfin ce chiffrage existe, et les ordres de grandeur qu'il présente ne semblent pas devoir être fondamentalement remis en question. C'est un cadre de référence, apte à recevoir extensions, compléments et améliorations, à donner cohérence et recul aux études spécifiques et aux attentes des utilisateurs.

La seconde est d'être parvenu, après de multiples réajustements, à une transcription française de la nomenclature des ISBL (ICNPO) proposée par le Manuel, qui permette à chacune des familles de notre galaxie associative de trouver une place pas trop inconfortable.

La troisième est d'avoir défini, à partir d'un cheminement purement empirique, une approche de construction du compte qui pourra être reprise et améliorée année après année. Si le terme de "mise à jour" est impropre, tant il y a encore d'étapes qui restent à formaliser, du moins s'agit-il d'un guide permettant de passer les principaux obstacles et de parvenir au but.

Enfin, après avoir rencontré un grand nombre d'interlocuteurs, multiplié interventions, articles et communications, repris sans cesse les mêmes messages et les mêmes arguments, je pense avoir sensibilisé assez de partenaires, que ce soit dans l'Administration, le monde associatif ou les professions comptables et financières, pour avoir fait avancer la cause d'une meilleure prise en compte du secteur non lucratif par le système statistique public.

Mais il y a eu aussi des échecs, et des frustrations.

En premier lieu, je regrette de ne pas avoir pu mener à bien le reclassement dans leur bonne catégorie des ISBL (entre 30% et 40% du champ) mal décrites par la NAF. Pourtant, un très gros investissement avait été fait pour produire des listes (nationales et départementales) d'ISBL à identifier, et pour les diffuser auprès de personnes qualifiées auprès desquelles nous avons organisé présentations et entretiens. Nous sommes restés au milieu du gué, et nous avons dû nous contenter de répartitions faites au prorata à partir de résultats très partiels. C'est une opération essentielle ; elle sera à reprendre et à poursuivre, dans un autre cadre.

En second, nous n'avons pu tirer tout le bénéfice attendu des travaux de notre Comité de Pilotage, dans lequel nous nous étions efforcés de réunir les statisticiens des différents Ministères tuteurs du monde associatif. Sans doute est-ce maintenant, à partir du premier chiffrage du compte, qu'un véritable dialogue constructif pourra s'instaurer.

En troisième, nous n'avons pu tirer des DADS, malgré leur richesse, des critères opératoires pour reclasser les ISBL "récalcitrantes" selon la nature de leurs postes de travail. Pour aboutir dans cette voie, qui avait été esquissée lors de recherches antérieures, il faudrait disposer d'un chiffrage complet de la PCS ; actuellement, il n'est guère possible par exemple de distinguer, dans un atelier protégé, les travailleurs handicapés de leur encadrement, et a fortiori il n'est pas possible de déterminer, à partir de l'analyse des postes de travail, si un employeur mal identifié est ou non un atelier protégé. Mais c'est une piste riche de promesses.

Enfin, mais il s'agit là d'un constat et non pas d'un échec, nos travaux arrivent trop tard pour alimenter la base 2000 des comptes nationaux, pour laquelle des conventions de traitement de l'action sociale avaient été adoptées dès la fin 2003. Il vaut mieux donc parler de "compte" et pas encore de "compte satellite" des ISBL, celui-ci étant attendu pour la prochaine base 2005.

Rapide aperçu de la méthode et des traitements réalisés

La définition de l'ISBL met en œuvre divers critères, au demeurant fort légitimes, mais que nous ne savons pas observer ; les solutions opératoires sont souvent loin des solutions idéales. Nous avons opté pour une sélection sur le code de catégorie juridique, volontairement large ; ensuite, il faudra permettre à l'utilisateur qui souhaite une définition plus restrictive de faire les tris nécessaires.

Le champ ainsi délimité étant constitué à plus de 86% d'associations, il se confond presque avec ce que l'on désigne généralement par "monde associatif", mais s'étend tout de même un peu au-delà. En revanche, comme il ne comprend ni les coopératives ni les mutuelles, il ne peut être assimilé à l'économie sociale. Il y a là matière à controverse, car les raisons invoquées par le Manuel pour justifier ce choix semblent peu pertinentes dans le contexte français, où en particulier rien de significatif ne différencie un établissement social mutualiste de son équivalent associatif.

Ce qui est certain, c'est que le code de catégorie juridique n'a plus grande valeur descriptive dans notre champ, sauf pour 14% ; il ne reste que le code d'activité économique principale, relatif à l'entreprise ou à chacun de ses établissements.

Ce code étant mal adapté, par nature, à la description de structures dont souvent la vocation première n'est pas d'ordre économique, un premier regroupement opératoire en 25 catégories a été réalisé, à partir de la NAF détaillée.

Cette classification intermédiaire vise à esquisser des regroupements compatibles avec les domaines de tutelle des divers Ministères et avec l'organisation interne du monde associatif. Elle a été privilégiée pour l'exploitation des DADS, de 2001 puis de 2002. Dans la quasi-totalité de ces catégories, les ISBL se révèlent avoir été fortement créatrices d'emplois entre 1998 et 2002, en tout cas sur un rythme beaucoup plus soutenu que le reste de l'économie. C'est un premier enseignement, en marge du compte lui-même, fourni par les DADS.

Ensuite, l'opération inachevée de reclassement devait permettre de passer à une répartition en ICNPO, elle-même pouvant être retranscrite en NAF. Ceci n'a pu être fait qu'imparfaitement et une grande partie des calculs s'est faite sur la classification intermédiaire en 25 groupes.

Parallèlement, les ISBL sont décrites selon leurs relations avec les secteurs institutionnels de la Comptabilité Nationale. Certaines familles y sont, par convention, rattachées aux ménages (comme les syndicats de copropriétaires), d'autres aux entreprises (comme les associations patronales). Un certain nombre d'ISBL font partie des Organismes Divers d'Administration Centrale (ODAC), qui sont rattachés au secteur des Administrations Publiques et dont la liste a été établie de manière discrétionnaire ; enfin, toutes les ISBL ou sections d'ISBL fiscalisées sont automatiquement versées dans le compte des sociétés non financières. Tout cela a été dûment identifié, et ventilé dans chacune des 25 catégories.

Le reliquat, environ 75% du champ, est susceptible d'alimenter le secteur des ISBLSM, mais ce ne doit pas être considéré comme automatique. On peut simplement dire que ces ISBL n'ont pas été rangées d'office dans d'autres secteurs par le compte central. Ainsi, nos voisins belges n'ont conservé en ISBLSM qu'environ un tiers d'un champ d'ISBL assez comparable.

A ce niveau du traitement, nous disposons pour chaque groupe d'ISBL de la masse salariale brute, décrite par les DADS dans un très grand détail. Nous avons conservé les deux années 2001 et 2002, sans préjuger du choix d'une année de base. Nous "développons" alors, à partir de ce premier agrégat que nous savons fiable, les autres éléments du compte, en utilisant des ratios calculés sur des échantillons de comptes d'ISBL : d'abord les charges sociales, ce qui permet de chiffrer les frais totaux de personnel, puis la valeur ajoutée, les consommations intermédiaires, enfin les recettes correspondantes.

Pour calculer un premier jeu de ratios, nous avons utilisé l'enquête du MATISSE, dont une première version réalisée en 1991 avait servi à l'établissement du compte des ISBLSM de la base 1995. Nous avons cette fois une enquête plus vaste, réalisée en 1999, que nous avons entièrement recodée et requalifiée pour en extraire un échantillon de 1468 comptes d'associations employeurs, de toutes catégories. Que les promoteurs de cette opération, en premier chef Viviane Tchernonog, soient ici remerciés.

En pensant à l'avenir

La distinction entre comptes marchands et non marchands, précisée par le Manuel au titre d'un "second étage" de la construction du compte des ISBL, semble devoir être facilitée dans le contexte français par la réglementation fiscale qui pousse les associations à "sectoriser" leurs activités marchandes et à les déclarer séparément.

En revanche, nous ne nous sommes pas, pour l'instant, engagés dans le "troisième étage" préconisé par le Manuel, qui traite de la valorisation du travail bénévole.

L'établissement de comptes économiques selon notre méthode des ratios conduira à des calculs d'autant plus fiables que l'on aura collecté davantage de comptes individuels de bonne qualité. Sur ce point, il faut insister sur le véritable "désert statistique" dont nous souffrons en France.

Nos ISBL ne sont soumises ni à l'enquête annuelle d'entreprise (EAE), sauf pour quelques rares prestataires de services marchands aux entreprises, ni à aucune obligation de dépôt de leurs comptes. Les deux sources (EAE et BIC) qui nous permettent de construire le compte des sociétés sont l'une et l'autre inconnues des ISBL. Ce n'est pas une fatalité. Nos voisins belges gèrent depuis plusieurs années une enquête spécifique aux ISBL, très semblable à une EAE ; des initiatives semblables ont été prises plus récemment dans d'autres pays, désormais pourvus de véritables sources pour appliquer les recommandations du Manuel (Italie, Canada, Australie, Espagne, pour ne citer que les publications déjà diffusées).

Ce n'est pas une fatalité, car divers signes apparaissent, notamment la volonté d'obliger toute association disposant de plus de 150 000 euros de financement en dons ou en subventions à établir et à rendre publics ses comptes. La statistique ne peut que sortir gagnante de ces évolutions, si elle sait y participer et y faire entendre ses besoins.

A ces deux courants d'évolution porteurs, la sectorisation et la promotion de la transparence, nous pressentons que s'en ajoute un troisième, fruit de la "professionnalisation" des ISBL. Dans un contexte de crise de l'emploi, les formations d'animateur se sont multipliées, tandis que les associations sont de plus en plus dans l'obligation de recourir à un diplômé dès qu'il y a des activités collectives à organiser. Parallèlement, la généralisation de mesures comme le "chèque emploi service associatif" devrait conduire nombre de petites associations à sortir du statut d'employeur direct pour devenir de simples utilisatrices de services marchands. Tout ceci devrait contribuer à rendre plus nette la frontière entre associations employeurs réalisant une production économique autonome et justifiant d'être isolées par la comptabilité nationale, et nano-associations, majoritairement sans salariés, intégrées au compte des ménages, sans production qu'il soit utile de décrire en tant que grandeur économique.

Et cela viendrait légitimer l'hypothèse implicite que l'on fait en recourant aux DADS, à savoir que les ISBL qui ne sont pas employeurs n'ont pas de production économique.

Annexe : l'ICNPO en version française simplifiée pour une première production de comptes

Groupe 1 : Culture, Sports et Loisirs

- 1100 - Culture, arts, patrimoine et médias
- 1200 - Sports et Loisirs
- 1300 - Tourisme Social**
- 1400 - Activités polyvalentes de type éducation populaire**
- 1500 - Centres sociaux et associations familiales**
- 1600 - Autres clubs, amicales et associations de membres**

Groupe 2 : Education et Recherche

- 2100 - Enseignement préscolaire, primaire et secondaire
- 2200 - Enseignement supérieur
- 2300 - Autres activités éducatives, dont Formation Continue
- 2400 - Recherche et Développement
- 2500 - Autres activités liées au système éducatif**

Groupe 3 : Santé

- 3100 - Hôpitaux et autres établissements de soins (hors psychiatrie)
- 3300 - Psychiatrie
- 3400 - Autres services de santé
- 3500 - Autres activités liées au système de santé**

Groupe 4 : Action Sociale et activités rattachées

- 4110 - Etablissements et services pour l'enfance handicapée
- 4120 - Etablissements et services pour l'enfance en difficulté
- 4130 - Etablissements et services pour adultes handicapés
- 4140 - Etablissements et services pour adultes en difficulté
- 4150 - Etablissements et services pour personnes âgées
- 4160 - Etablissements et services pour la petite enfance
- 4170 - Etablissements et services polyvalents par nature
- 4180 - Aide par le travail et ateliers protégés
- 4190 - Aide à domicile
- 4200 - Secours et interventions d'urgence
- 4300 - Associations caritatives et humanitaires

Groupe 5 : Environnement

- 5100 - Protection de l'environnement, des animaux, de la nature et des sites

Groupe 6 : Action économique, Emploi et Logement

- 6100 - Développement local et action économique
- 6200 - Construction de logements, services immobiliers, résidences et foyers
- 6300 - Insertion, orientation, aide à la recherche d'emploi

Groupe 7 : Civisme et expression politique

- 7100 - Organismes institutionnels d'expression de droits ou d'intérêts
- 7200 - Associations de consommateurs ou d'aide aux victimes, conseil juridique
- 7300 - Partis politiques, mouvements politiques ou d'idées
- 7400 - Mouvements d'expression ethnique, affinitaire ou communautaire

Groupe 8 : Intermédiaires philanthropiques

- 8100 - Fondations et autres organismes distributeurs de fonds à usage général

Groupe 9 : Activités internationales

9100 - Activités internationales

9200 - Organisations de droit étranger

Groupe 10 : Cultes

A100 - Cultes et congrégations

Groupe 11 : Unions patronales et professionnelles, syndicats

B100 - Unions patronales et organismes assimilés

B200 - Ordres professionnels et organismes assimilés

B300 - Syndicats de salariés

B400 - Comités d'entreprise et d'établissement

B500 - Organisations paritaires

B600 - Associations d'entreprises non classées ailleurs

Groupe 12 : Organisations non classées ailleurs

C100 - Organisations non classées ailleurs