



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

HAUT CONSEIL A LA VIE ASSOCIATIVE

Rapport définitif du HCVA
sur le financement privé du secteur associatif

Adopté le 13 mars 2014

Rapport définitif du HCVA

Sur le financement privé du secteur associatif

<i>Introduction - La nécessité de développer le financement privé des associations</i>	3
Partie 1 Les mesures prioritaires.....	8
Chapitre I. Faciliter le développement des activités	8
A. Les arguments	8
B. Les mesures proposées.....	10
1 Favoriser le développement des activités lucratives en corrigeant la logique du rapport entre les activités lucratives et non lucratives.....	10
2 Relever le seuil d'assujettissement aux impôts commerciaux pour les associations ayant des activités lucratives à titre accessoire.....	10
3 Supprimer le lien d'automaticité entre les trois impôts	12
4 Rendre plus équitable la compensation faite à propos du CICE aux associations sur le montant de l'abattement de la taxe sur les salaires et les modalités de son attribution.....	14
Chapitre II. Créer de nouvelles conditions de consolidation et de développement de la vie associative	15
A. Les arguments	15
B. Les mesures proposées.....	17
1. Faciliter le renforcement des fonds propres : adapter les outils bancaires au monde associatif (titres associatifs)	17
2. Renforcer les fonds propres des associations par la conservation des excédents	18
3. Faciliter le financement de projet par des prêts entre associations d'un même groupe	19
4. Développer une fiscalité adaptée pour les comptes à terme	20
5. Faciliter la création de foncières éthiques en assouplissant les critères des entreprises solidaires.....	21
6. Sécuriser les fusions, scissions, les apports partiels d'actifs sur le plan juridique et sur le plan fiscal	23
Chapitre III. Sécuriser et développer la générosité du public et le mécénat des entreprises	24
A. Les arguments	24
B. Les mesures proposées classées	27
1 Simplifier le cadre de l'appel à la générosité publique	27
2 Supprimer la notion de cercle restreint de personnes	30
3 Etendre la déduction de l'impôt de solidarité sur la fortune aux dons faits aux Associations Reconnues d'Utilité Publique (ARUP).....	32
4 Sécuriser le secteur par l'harmonisation des textes	34
5. Développer les financements participatifs	36
6. Favoriser l'émergence de financements innovants	38
Partie 2 Les autres mesures	40
1. Sécuriser l'exonération du versement transport	40
2. Faciliter les dons sur successions	43
3. Encourager le mécénat des PME	45
4. Renforcer le financement de projets par des outils bancaires innovants : prêts bancaires, titres pour une mission spécifique.....	46
5. Affecter une partie des comptes bancaires en déshérence au Fonds de développement de la Vie Associative	48
ANNEXE	50
Liste des personnes auditionnées	50

Introduction - La nécessité de développer le financement privé des associations

Le Ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative a saisi le Haut Conseil à la vie associative (HCVA) d'un rapport sur le financement privé des associations en distinguant ce qui relève du droit constant et des possibles aménagements.

Dans un rapport intermédiaire adopté par la session plénière le 21 mars 2013, le HCVA a formulé 14 propositions s'organisant autour de trois axes : faciliter le développement des activités des associations, sécuriser et développer la générosité du public et le mécénat des entreprises et faciliter la consolidation des structures associatives.

Ce rapport intermédiaire était destiné à permettre l'insertion de certaines de ces propositions dans le projet de loi relatif à l'Economie Sociale et Solidaire. Les mesures reprises par ce projet de loi ont trait à la réforme du titre associatif, aux opérations de fusion, scission ou apports partiels d'actifs entre associations et à la capacité des associations simplement déclarées à posséder des immeubles de rapport. Ce projet de loi comporte également une définition de la subvention et des dispositions sur le financement de l'Economie sociale et solidaire.

Le groupe de travail juridique et fiscal a ensuite souhaité poursuivre ses travaux en s'efforçant d'approcher l'état de santé des principaux secteurs d'activité de la vie associative. Il a ainsi procédé à l'audition d'experts appartenant aux secteurs sanitaire et social caritatif, du tourisme, de la jeunesse et de l'éducation populaire, du sport, de la culture ainsi que des experts dans le domaine du financement des associations. Enfin, une séance fut consacrée à une approche européenne et mondiale du financement associatif.

Enfin, le groupe a jugé opportun de reporter la question de la définition de l'intérêt général à des travaux ultérieurs.

Au vu de ces problématiques, il semble important de rappeler les principales tendances caractérisant le secteur, et de présenter les risques qu'elles engendrent et l'impérieuse nécessité de renforcer l'économie des financements privés.

Un secteur associatif dynamique¹ et ayant un poids économique important mais contraint à de fortes mutations

Le secteur compte aujourd'hui 1,3 million d'associations, et connaît une progression de 2,8% par an. Le moteur de ce dynamisme est constitué par un engagement humain particulièrement important, avec 23 millions d'adhérents, 16 millions de bénévoles et 1,8 million de salariés, représentant 3% de la masse salariale publique et privée. Ce secteur représente un poids économique significatif ; en effet, aux 85 milliards € de budget², il convient d'ajouter 1,7 milliard d'heures de bénévolat³. Si on prend, comme coût de référence de l'heure de travail le SMIC, la contribution bénévole s'élève à 19,7 milliards d'euros, si on valorise au salaire horaire de référence versé aux salariés associatifs, on arrive à 39,5 milliards d'euros. A cela il faut ajouter les mises à disposition gratuites de moyens matériels et humains.

¹PCPA – Edith Archambault et Viviane Tchernonog *Repères sur les associations Mars 2012 Centre d'Economie de la Sorbonne, CNRS – Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne*

²Selon les travaux de Viviane Tchernonog : *Le paysage associatif français-Mesures et évolutions. 2^{ème} édition. Dalloz-Jurisédicions 2013* ce budget est supérieur, et la participation des usagers s'est accélérée.

³ Evaluation de Lionel Prouteau pour les travaux de V Tchernonog cités ci-dessus

Sollicité pour répondre à des besoins de plus en plus nombreux et diversifiés et confronté à l'évolution rapide de ses modalités de financement, le secteur associatif est en pleine mutation.

Rappelons qu'en 2005⁴, les associations tiraient une part prédominante de leurs ressources (51%) de financements publics avec une large prépondérance des subventions publiques par rapport aux commandes publiques. Les financements privés venaient, quant à eux, à hauteur de 49%, avec 32% de recettes d'activité (vente de services associatifs à un prix de marché, produits des fêtes et des manifestations, ventes de type prix de journée,...), 12% de cotisations et 5% de dons, legs et mécénat (dons d'entreprises privées).

En 2011, la part des financements publics a diminué pour ne plus représenter que 49%. De plus, cette baisse a surtout affecté les subventions publiques (de 34% à 24%) et n'a été que partiellement compensée par les commandes publiques qui sont passées de 17% à 25%. Répondre à des appels d'offres au lieu de présenter un projet pour obtenir son financement a fortement modifié les rapports entre la puissance publique et le secteur associatif, en alourdissant les charges de ce dernier et en générant une concurrence perverse entre ses principaux opérateurs. De plus, le phénomène a contribué à la disparition d'associations de taille moyenne (9% en 5 ans) insuffisamment outillées pour soumissionner à des marchés publics et qui pourtant contribuaient au lien social.

Pour faire face à cette situation, les associations ont dû augmenter sensiblement leurs ressources d'origine privée les faisant passer à 51% de leurs ressources totales (un peu plus de 43 milliards €), amenant les associations à tirer aujourd'hui la part prédominante de leurs ressources de financements privés. Si l'on ajoute le bénévolat, seule contribution volontaire en nature estimée, les financements privés atteignent entre 62,7 et 82,5 milliards d'euros selon les calculs indiqués ci-dessus.

Un état des lieux préoccupant

Pour autant, les associations ne sont pas épargnées par la crise, à double titre : en premier lieu, le contexte démographique, économique et social augmente très sensiblement la demande de « services » associatifs, alors que dans le même temps la solvabilité des bénéficiaires régresse.

En second lieu, les modèles économiques, sur lesquels a reposé jusqu'à une date récente la réponse associative, se fragilisent sensiblement. Tous les secteurs sont touchés, certains plus que d'autres, puisque, en moyenne, la part des financements publics dans le budget moyen des associations est tombée en deçà de 50 %.

De leur côté, les perspectives offertes par les financements privés sont préoccupantes : les associations n'ont souvent guère d'autre choix que d'augmenter la participation des usagers. Mais la marge de manœuvre est étroite en raison des conséquences de la crise sur le budget des ménages⁵ et du risque de soumission aux impôts commerciaux, dès lors que la part d'activités non lucratives ne demeurerait plus significativement prépondérante.

De plus, l'immixtion progressive sur des champs associatifs traditionnels d'entreprises lucratives a détourné les publics les plus solvables du mécanisme naturel de mutualisation associative.

A cet égard, le récent rapport parlementaire consacré à la fiscalité du secteur non lucratif⁶ est particulièrement éclairant. Ce rapport établit que la concurrence privée lucrative a, au cours des vingt

⁴ Viviane Tchernonog *Le Paysage associatif français. Mesures et évolutions* Editions Juris / Dalloz 2013

⁵ Toute augmentation est d'ailleurs impossible pour les personnes démunies.

⁶ Impact de la mise en oeuvre du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) sur la fiscalité du secteur privé non lucratif rapport établi par Yves Blein, Laurent Grandguillaume, Jérôme Guedj et Régis Juanico députés septembre 2013.

dernières années, fortement progressé dans le secteur de l'hébergement médicalisé des personnes âgées alors qu'elle est quasi inexistante dans celui de l'hébergement médicalisé des enfants et des adultes handicapés ou encore des handicapés mentaux ; qu'elle a également sensiblement progressé dans le secteur de l'aide à domicile ou des crèches mais demeure totalement marginale dans l'accueil de jour sans hébergement des adultes et enfants handicapés.

Ainsi, par le jeu naturel des mécanismes du marché, des entreprises lucratives, elles-mêmes sans doute poussées par la raréfaction de leurs débouchés classiques et parfois incitées par les pouvoirs publics eux-mêmes, ont investi les créneaux les plus « intéressants » de l'activité associative reléguant à l'initiative bénévole tous ceux qui ne sont pas suffisamment solvables pour permettre une rémunération des apporteurs de capitaux correspondant aux références du moment.

Mais l'action sociale a un coût et il est illusoire de penser que la ressource bénévole puisse à elle seule faire face à celui-ci, pas d'avantage que la générosité du public ou le mécénat des entreprises, dont on constate d'ailleurs que depuis 2005, la part dans les budgets associatifs est en léger repli et demeure marginale.

Que l'on y prenne garde : à continuer de considérer que toutes les activités humaines se valent et peuvent faire l'objet d'initiatives privées lucratives, l'on perturbe des équilibres naturels de péréquation sociale et l'on risque de rejeter à la charge de la collectivité ou pire à son propre sort (faute par cette dernière de pouvoir en assumer la charge financière) une part de plus en plus croissante de la population.

Il paraît urgent au HCVA que les pouvoirs publics engagent une réflexion approfondie sur l'impact social des activités associatives. Il est tout aussi urgent de faire prévaloir cet impact sur des règles du libre jeu de la concurrence, par des mesures de protection ou d'encouragement particulières, qu'elles soient de nature fiscale ou juridique.

Il importe sur ce point de poursuivre en France le travail engagé par la Commission Européenne sur les concepts d'impact social, de service d'intérêt économique général et de leur trouver des traductions concrètes adaptées aux spécificités de notre pays et de son tissu économique et social.

De ce point de vue, il serait périlleux pour les équilibres de plus en plus instables de notre corps social, de limiter ce travail à l'accompagnement des seules personnes vulnérables ou marginalisées. Le soutien à ces personnes est naturellement primordial et nécessite des moyens croissants au rythme de l'augmentation de leur nombre. Mais l'action associative irrigue la société bien au-delà de ce seul soutien. L'éducation populaire, la culture, le sport participent à la respiration de notre société et lui permettent d'entrevoir son avenir.

Il est donc primordial de ne pas les abandonner à l'engrenage des désengagements publics ou aux choix sélectifs du mécénat privé, et il convient d'inventer une troisième voie.

Ce travail devra naturellement être réalisé avec les responsables des secteurs associatifs concernés.

Au final, c'est le modèle économique associatif qui est remis en cause reposant sur la combinaison entre l'implication des bénévoles, les subventions publiques, la générosité du public et des entreprises et la participation des usagers.

S'agissant des études d'impact, le HCVA attire l'attention sur le développement depuis quelques années, en France, et surtout dans le monde anglo-saxon de méthodes de « scoring » d'impact conçues par des cabinets d'experts recourant à des techniques de « reporting » et de « rating » empruntées à l'audit de sociétés classiques et destinées à permettre à des « investisseurs d'impact » de proposer à des

particuliers ou à des entreprises mécènes d'investir en comptant sur une triple rentabilité financière, sociale et environnementale.

Ces méthodes nouvelles méritent d'être étudiées avec attention. L'impact de l'action associative n'est pas homogène, son appréhension varie selon la nature des activités entreprises et bien d'autres critères qui ne peuvent être ramenés à des formules mathématiques. Par ailleurs, la mise en œuvre d'outils de pilotage et de tableaux de bord sociaux produit nécessairement un alourdissement des charges des associations intéressées et réduit d'autant leur capacité d'intervention. Enfin, l'annonce d'une rentabilité financière d'un investissement dans le secteur social relève souvent d'une illusion ou plus précisément d'une équation impossible qui ne peut, le plus souvent, que leurrer les particuliers et détourner les entreprises.

L'approche doit donc être faite avec beaucoup de précaution. L'enrichissement d'officines ou d'experts n'étant pas le but recherché, il convient de concevoir des solutions qui seraient maîtrisées par les associations elles-mêmes. L'investissement immobilier est certainement l'une des voies à explorer. Au-delà, les tours de table risquent d'être plus difficiles à réaliser. Il importe toutefois d'imaginer de nouveaux outils complémentaires au mécénat et qui permettraient au secteur associatif de pérenniser et d'accroître son action dans un monde en plein bouleversement.

La nécessité de renforcer l'économie des financements privés

La crise économique et financière affecte la France et rend inévitable la gestion sous forte contrainte des finances publiques qui pèse inexorablement sur les subventions allouées au monde associatif.

Par ailleurs, aux subventions se sont de plus en plus souvent substituées les commandes publiques donnant lieu à des appels d'offres. Ce processus a contraint certaines associations à limiter ainsi leur capacité d'innovation et à se mettre en concurrence entre elles et avec le secteur privé lucratif. Ces mutations ont amené les associations à d'importantes restructurations.

Le maintien du niveau d'activité des associations, notamment dans le champ social, caritatif et humanitaire particulièrement sollicité en temps de crise, implique donc un renforcement important des recettes privées d'activité et des flux de la générosité.

Encourager l'augmentation de ces recettes d'activités nécessite de veiller dans un même temps à ne pas risquer que les associations réorientent leur activité vers des publics solvables.

Concomitamment, on assiste à une diversification des causes portées par la générosité publique qui s'ouvrent à des thématiques peu présentes jusqu'à maintenant sur ce créneau, telles que l'environnement, l'enseignement et la recherche, ...

La crise que nous traversons ne sera pas sans effet sur la capacité des donateurs et des entreprises. Pour limiter les impacts sur les finances publiques, il est apparu important de proposer :

- Dans une première partie, des mesures prioritaires,
- Dans une deuxième partie, les autres mesures.

Dans les mesures prioritaires, sont présentées :

- en premier lieu, les mesures tournées vers les ressources privées d'activité qui permettraient le développement de l'ensemble des activités,
- puis celles destinées à créer de meilleures conditions pour la consolidation et le développement de la vie associative,

- enfin les mesures concernant la générosité qui sont plus orientées vers la sécurisation de cette générosité que sur ses possibilités de développement.

Partie 1 Les mesures prioritaires

Chapitre I. Faciliter le développement des activités

A. Les arguments

Pour faire face à la baisse des financements publics, évoquée plus haut, les associations ont dû augmenter sensiblement leurs ressources d'origine privée. Les comparaisons internationales confirment cette tendance : dans l'analyse comparative des structures associatives à travers le monde présentée par Deloitte au Forum des Associations et Fondations en novembre 2013, la France tire son financement des activités à hauteur de 36%, alors que ce financement représente plus de 50% de leur budget dans 10 pays (Brésil, Espagne, Etats-Unis, Inde, Italie, Japon, Norvège, Royaume-Uni, Suède et Suisse).

On se propose d'effectuer cet examen en deux étapes :

- la rémunération des services rendus et leur fonction de péréquation sociale
- la valorisation des actifs associatifs.

Dans tous les cas, il est indispensable de prendre en compte l'intérêt général dans cet examen.

a) La rémunération des services rendus et la fonction de péréquation sociale

Les prestations servies par l'activité associative relèvent généralement de la catégorie des services et le plus souvent des services à la personne. Ces prestations ont un coût qui résulte des moyens mobilisés par l'organisation pour accomplir sa mission, certains de ces moyens pouvant s'inscrire hors comptes (contribution du bénévolat) mais ayant néanmoins un contenu économique incontestable.

Ces prestations sont également susceptibles de se voir attribuer un prix lorsque l'association demande une participation aux usagers ou aux bénéficiaires de son action. Ce prix est en principe inférieur au coût économique du fait de la contribution du bénévolat, mais aussi parce que les autres ressources collectées (subventions publiques, dons privés ou cotisations des membres) ont pour effet d'alléger le niveau de facturation qui serait nécessaire pour assurer l'équilibre financier et la continuité de l'activité.

En réalité, les prestations servies par les associations ne peuvent être gratuites que lorsqu'elles sont financées par ailleurs (subventions, générosité privée, revenus d'activité ...).

Il résulte de ce constat que la capacité des associations à effectuer des prestations de service à titre onéreux doit être pleinement reconnue et que leur politique tarifaire doit être libre de toute contrainte externe, dès lors qu'elle ne vise pas à réaliser des excédents d'exploitation et qu'elle s'inscrit en conformité avec leur objet social d'intérêt général.

La fixation des prix prend naturellement en considération les éléments de solvabilité de la population-cible et tient compte des autres ressources susceptibles d'alléger leur facturation. Par construction, il n'y a pas de place dans ce schéma pour une taxation de la valeur ajoutée.

Ces activités sont par essence déficitaires, il semble alors logique qu'une association cherche, pour développer son activité non lucrative, des financements en étendant son champ de compétence au secteur lucratif.

L'organisation, l'expérience et le savoir-faire d'une association la mettent en mesure de proposer des services de qualité éprouvée qui peuvent s'appliquer à d'autres usagers que ceux qui constituent sa cible d'intervention prioritaire. Il n'y a aucune raison de l'empêcher de servir cette clientèle solvable dès lors que ce développement ne la détourne pas de la réalisation de sa mission sociale et que la relation qui s'établit avec ces autres usagers ne déroge pas aux règles générales de la prestation de service et de la concurrence. Ce sera notamment le cas si la fixation du prix inclut le coût économique du service, corrige les biais éventuels de compétitivité et rejoint les conditions générales de marché.

En dirigeant une partie de son activité vers des usagers solvables à des prix alignés sur les prix de marché, l'organisation doit normalement dégager une marge d'exploitation qu'elle peut affecter à la couverture de ses activités structurellement déficitaires en direction des populations-cible de sa mission sociale.

Ce mécanisme de péréquation a été utilisé depuis très longtemps dans les structures mutualistes et coopératives et même de facto dans certaines activités marchandes du secteur concurrentiel (banque, assurance...). Il est parfaitement légitime que le secteur associatif le mette en œuvre sans entrave juridique ou fiscale dans une démarche d'ouverture sur la diversité sociale. On relèvera au passage qu'en étendant l'action associative au-delà des publics défavorisés, on leur fera jouer pleinement leur rôle d'intégrateur de la mixité et de la cohésion sociale.

b) La valorisation des actifs associatifs

Une association peut avoir recueilli, notamment par voie de legs, des actifs immobiliers et mobiliers qui enrichissent son patrimoine et qui, convenablement exploités, peuvent lui procurer des ressources complémentaires pour financer ses activités. Plus généralement, elle peut avoir construit au fil des années une véritable marque auprès du public qui lui confère la capacité de générer des revenus à travers des activités de caractère commercial.

La valorisation économique des actifs associatifs, tant matériels qu'immatériels, constitue un levier légitime d'accroissement de ses ressources financières privées tout autant qu'une obligation morale à l'égard des personnes – créateurs, donateurs, bénévoles – qui ont contribué à construire ces éléments d'actif dans l'intention de les faire servir à la réalisation du projet associatif.

On doit en conclure que l'exploitation rationnelle de tous les atouts que détient une structure associative afin de renforcer sa capacité de financement de sa mission principale, bien loin d'être empêchée ou freinée par les autorités publiques, doit au contraire être favorisée par une adaptation appropriée de l'environnement réglementaire dans lequel s'inscrit sa gestion.

Ainsi, le développement des ressources propres permettra aux associations de développer leurs missions sociales, tout en les sécurisant et en rendant possible la prévision indispensable à la continuité du service rendu à l'intérêt général. Ce modèle associatif convergerait ainsi partiellement avec le modèle des fondations.

B. Les mesures proposées

1 Favoriser le développement des activités lucratives en corrigeant la logique du rapport entre les activités lucratives et non lucratives

Afin de favoriser une mutualisation financière privée au sein de chaque organisme et de compenser ainsi la diminution des financements publics, il convient, selon le Haut Conseil, de modifier le § 140 alinéa 2 de la doctrine BOI-IS-CHAMP-10-50-20-10, en supprimant l'adverbe « *significativement* » dans la phrase « *Il est en outre nécessaire que l'activité non lucrative demeure significativement prépondérante* ».

2 Relever le seuil d'assujettissement aux impôts commerciaux pour les associations ayant des activités lucratives à titre accessoire

2.1 Les règles en vigueur

En règle générale, les activités des associations présentent un caractère non lucratif les exonérant des principaux impôts commerciaux. Une association peut toutefois réaliser, à titre accessoire, des opérations de nature lucrative.

L'instruction 4-H-5-06 du 18 décembre 2006, désormais référencée BOI-IS 10-50-10 au BOFIP, qui pose les étapes de l'analyse qui doit être menée par l'Administration fiscale pour connaître du caractère lucratif ou non des activités d'une association, prévoit les conditions dans lesquelles les opérations de nature lucrative peuvent être réalisées sans que l'organisme ne devienne redevable de ces impôts.

Ces conditions sont les suivantes :

- gestion désintéressée de l'organisme,
- prépondérance significative des activités non lucratives,
- seuil maximal du montant des recettes d'exploitation des activités lucratives : 60.000€.

2.2 Observations

Deux modifications devraient être apportées au dispositif actuel :

1) Une réactualisation du seuil d'exonération, lequel a été fixé, dans son montant actuel, par l'article 8 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002. La simple prise en compte de l'inflation au cours de la période 2002/ 2012 conduit à en porter le montant à 72 000 euros.

2) Assurer la neutralité de l'exonération au regard de la structure juridique de l'association concernée. En effet, en l'état actuel du texte et de l'interprétation qui en est donnée par l'administration fiscale, seule est prise en compte la personne morale concernée. Il en résulte une différence de traitement considérable entre les associations constituées sous forme fédérale et les associations constituées sous forme d'une structure centralisée. Dans le premier cas, les associations fédérées, de même que la structure fédérative, pourront toutes invoquer le bénéfice de l'exonération, puisqu'elles disposent toutes de la personnalité morale. En revanche, dans le second cas, l'association en sera exclue si le montant de ses activités cumulées sur l'ensemble du territoire dépasse le seuil de 60 000 euros.

Pour assurer cette neutralité, il conviendrait de définir un critère qui, dans le second cas cité, permettrait à l'association de ne pas être contrainte par ce seuil. Ce critère pourrait être en rapport avec l'activité financière de l'association : par exemple, la limite de 3% de l'ensemble des ressources de l'association concernée.

2.3 Propositions

Le 1 bis de l'article 206 du code général des impôts pourrait être modifié de la façon suivante :

« ...lorsque leurs activités non lucratives restent significativement prépondérantes et le montant de leurs recettes d'exploitation encaissées au cours de l'année civile au titre de leurs activités lucratives n'excède pas le seuil de 72.000 € ou de 3%⁷ du total de leurs ressources ».

⁷ La mission parlementaire a proposé 5%.

3 Supprimer le lien d'automatisme entre les trois impôts

3.1 Les règles en vigueur

Le paragraphe 20 de la doctrine BOI-IS-CHAMP-10-50-20-10 pose un lien d'automatisme d'imposition entre la TVA, l'impôt sur les sociétés et la Contribution Economique Territoriale (CET).

Quatre textes sont concernés par cette problématique :

- L'article 206-1 soumet à l'impôt sur les sociétés au taux de droit commun l'ensemble des personnes morales « *se livrant à une exploitation ou à des opérations de caractère lucratif* ».
- Les règles d'assujettissement à la CET sont précisées à l'article 1447 du Code Général des Impôts. Y sont notamment soumises les personnes morales « *qui exercent à titre habituel une activité professionnelle non salariée* ».
- Le fait pour une opération d'entrer ou non dans le champ d'application de la TVA est conditionné par son caractère onéreux ou non. Sont assujetties à la TVA « *les livraisons de biens et les prestations de services effectuées à titre onéreux par un assujetti agissant en tant que tel* » (art. 256 I du CGI).
- L'article 261 du CGI énumère plusieurs cas d'exonérations, dictés par les directives européennes, relatives à la TVA selon la nature de l'activité exercée. Deux dispositions concernent plus largement les activités exercées par des associations ou organismes assimilés :
 - o L'article 261-7-1° a) en vertu duquel, sont exonérés « *les services de caractère social, éducatif, culturel ou sportif rendus à leurs membres par les organismes légalement constitués agissant sans but lucratif et dont la gestion est désintéressée . Il en va de même des ventes aux membres dans la limite de 10% du chiffre d'affaires. Toutefois, demeurent soumises à la TVA les opérations d'hébergement et de restauration, et l'exploitation des bars et buvettes* ».
 - o L'article 261-7-1° b) qui exonère « *les opérations faites au bénéfice de toutes personnes par des œuvres sans but lucratif qui présentent un caractère social ou philanthropique et dont la gestion est désintéressée, lorsque les prix pratiqués ont été homologués par l'autorité publique ou que des opérations analogues ne sont pas couramment réalisées à des prix comparables par des entreprises commerciales, en raison notamment du concours désintéressé des membres de ces organismes ou des contributions publiques ou privées dont ils bénéficient* ».
- Enfin l'article 207-5° bis établit un lien d'exonération entre la TVA et l'impôt sur les sociétés pour les opérations exonérées en vertu de l'article 261-7-1° : « *Les organismes sans but lucratif mentionnés au 1° du 7 de l'article 261, pour les opérations à raison desquelles ils sont exonérés de la taxe sur la valeur ajoutée* ».

Afin de soutenir qu'un assujettissement à la TVA implique nécessairement un assujettissement à l'impôt sur les sociétés, l'administration invoque deux séries d'arguments :

- Une lecture a contrario de l'article 207-5° bis conduit à conclure que les opérations, qui ne peuvent être exonérées de TVA sur le fondement de l'article 261-7-1°, doivent entraîner la soumission à l'impôt sur les sociétés au titre des résultats dégagés par les opérations soumises à la TVA ;
- Au moins deux arrêts du Conseil d'Etat (CE 9° et 8° sous section, 20 décembre 1985 n°51 822 concl. PF Racine et CE 13 déc. 1993, n°115097 concl. F. Loloum), ou plus précisément les conclusions de leur commissaire du gouvernement respectif, ainsi qu'une doctrine de G. Goulard publiées à la RJF deux mois plus tard (RJF 2/94 p.79 et s.).

Ce dernier conclut toutefois sa chronique en indiquant que « *même si cette jurisprudence paraît un peu éloignée des textes et quelque fois sévère pour le contribuable, elle n'en constitue pas moins une hypothèse rare et plutôt bien venue dans laquelle le juge a simplifié, par sa jurisprudence, un régime légal qui comporte sans justification sérieuse, des rédactions différentes pour les différents impôts* ».

3.2 Observations

La soumission automatique à l'IS, et surtout à CET, d'organismes répondant aux critères de non-lucrativité et dont les activités sont susceptibles d'être soumises à la TVA, pèse considérablement et sans justification sur le coût des services qu'ils rendent. A l'inverse, l'exonération de TVA induite par leur non-lucrativité les prive, dans certains cas, de l'exercice du droit à déduction sur la TVA acquittée sur leurs achats, tout en les imposant à la taxe sur les salaires.

En réalité, si les arrêts cités assurent une harmonisation peu contestable des critères de la non-lucrativité entre les trois impôts, ils ne se prononcent pas sur l'existence d'un lien entre eux, lien qui ne nous paraît pas fondé en droit. En effet, si les critères d'imposition à l'impôt sur les sociétés et à la CET se recoupent très largement, il n'en va pas de même de ceux applicables en matière de TVA ; les deux premiers s'appliquent à des opérateurs à raison des revenus tirés de leurs opérations lucratives ; la TVA en revanche est un impôt réel qui appréhende « *les livraisons de biens et les prestations de services effectuées à titre onéreux par un assujetti agissant en tant que tel* ».

Les critères d'exonérations sont également distincts : si les associations échappent à l'impôt sur les sociétés et à la CET, dès lors qu'elles ne se livrent pas à des activités lucratives, elles peuvent voir leurs opérations soumises à la TVA :

- soit en raison d'un texte spécifique ; l'article 279 a bis à propos de la restauration collective, l'article 298 septies à propos de l'édition de revue ;
- soit en raison du fait que l'association concernée ne présente pas un caractère social ou philanthropique au sens de l'article 261-1-1° G du Code général des impôts. Cette disposition inspirée de la directive TVA ajoute à la condition tenant au caractère non lucratif de l'œuvre une autre condition tenant à sa dimension sociale ou philanthropique.

A l'inverse, de nombreuses activités (bancaire, assurantielle ou médicale..) sont exonérées de TVA par un texte spécifique, sans pour autant prétendre à une exonération d'impôts sur les sociétés et CET. La doctrine administrative ne nous paraît pas conforme à la loi sur ce point.

Par ailleurs, le caractère automatique de la soumission aux trois impôts est aujourd'hui économiquement préjudiciable à un certain nombre d'associations. Quand bien même la loi actuelle autorise une dissociation, le poids pris par la jurisprudence et par la doctrine administrative nécessite aujourd'hui une clarification du législateur.

3.3 Propositions

Pour clarifier la situation par voie législative, l'article 207-5 bis pourrait être complété de la façon suivante : « *à l'inverse, les organismes qui ne sont pas exonérés de la TVA sur le fondement de l'article précité, en raison du fait qu'ils ne présentent pas de caractère social ou philanthropique, peuvent néanmoins justifier de leur non lucrativité et être exonérés de l'impôt sur les sociétés* ».

4 Rendre plus équitable la compensation faite à propos du CICE aux associations sur le montant de l'abattement de la taxe sur les salaires et les modalités de son attributions

Une disposition a été prise pour permettre aux associations, syndicats professionnels et mutuelles régies par le code de mutualité de compenser le fait qu'ils ne bénéficient pas du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) prévu au profit des entreprises - ou n'en bénéficient que partiellement.

Cette disposition vise l'article 67 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificatives pour 2012. Au 2° du I de cet article, il est prévu que le seuil d'exonération de la taxe sur les salaires au profit des associations, syndicats professionnels et mutuelles régies par le code de la mutualité, employant moins de 30 salariés soit porté de 6.002€ à 20.000€.

Telle qu'il est rédigé et interprété par l'administration fiscale, le texte est d'une portée pratique très différente selon la structuration choisie par les associations. Celles d'entre elles qui sont organisées sous forme fédérative (chaque antenne locale est organisée sous forme d'une personne morale distincte, chacune d'entre elles étant adhérente à une tête de réseau elle-même dotée de la personnalité morale) bénéficient à plein de la disposition. En revanche, pour celles qui sont organisées sous forme « unitaire », les antennes régionales, bien que disposant d'une autonomie de gestion mais n'ayant pas la personnalité morale voient leur situation envisagée dans son ensemble et sont exclues du bénéfice de la mesure dès lors que leurs effectifs cumulés au plan national dépassent le seuil de 30 salariés.

Deux associations d'importance et d'activité identiques peuvent donc être traitées de façon très différente d'un point de vue fiscal (On peut noter à cet égard que la situation est identique en ce qui concerne la prise en compte du seuil de 60.000 € d'activités lucratives en deca duquel les associations ne sont pas soumises aux impôts commerciaux dès lors que leurs activités à caractère non lucratif sont prépondérantes).

Pour mettre fin à ces distorsions, il conviendrait de considérer comme autant d'entités distinctes les structures locales, qu'elles soient ou non dotées de la personnalité morale, dès lors qu'elles ont un numéro SIRET, que leur responsable dispose d'une délégation de pouvoirs et qu'elles ont une comptabilité propre. Cette modification peut passer soit par une modification de la loi, soit par un changement d'interprétation de l'administration fiscale.

⁸ La mission parlementaire a repris cette proposition

Chapitre II. Créer de nouvelles conditions de consolidation et de développement de la vie associative

A. Les arguments

Le développement du secteur associatif, son affirmation en tant qu'acteur économique plein et entier et les défis auxquels il est confronté, nécessitent de le doter de dispositifs voire d'outils à même de créer de nouvelles conditions de consolidation et de développement des structures associatives et donc de la vie associative.

Si certains de ces dispositifs, déjà opérationnels dans le secteur marchand et qui ont prouvé leur efficacité méritent d'être analysés afin de les transposer en les adaptant nécessairement pour tenir compte des spécificités du secteur associatif, d'autres doivent être inventés.

En effet, un constat s'impose et s'affirme depuis quelques décennies : le modèle organisationnel, voire économique, du secteur associatif s'est modifié en profondeur. Et il convient d'accompagner ses mutations et pour certaines, d'être en capacité de les anticiper.

Sans prétendre dresser un état exhaustif des bouleversements et défis, il convient de relever quelques tendances majeures qui doivent guider la réflexion quant aux propositions concrètes susceptibles d'être formulées.

Tout d'abord, le constat unanimement fait de la relative fragilité financière des organismes associatifs. Si pendant des années, le modèle s'est développé autour des financements publics de secteurs entiers (on pourrait citer le sanitaire et social, le tourisme social, ...), la lente mais constante érosion de ces financements, déjà largement évoquée supra, couplée au fait qu'une majorité d'associations intervient et interagit dans l'économie de marché, rendent nécessaire un renforcement de haut de bilan, à savoir les fonds propres.

Ce renforcement doit être compris et admis comme consubstantiel de la longévité des associations dans le marché et de leur capacité à financer dans la durée l'intérêt général, fondement même de leur existence et ce, en leur donnant les moyens de sa mise en œuvre opérationnelle et de leur nécessaire indépendance.

C'est dans cette optique que nous proposons d'adopter certains outils bancaires au monde associatif en redynamisant l'utilisation des titres associatifs (proposition n° 1) pour en faire rapidement et efficacement un mode pérenne de financement de projets et d'investissements, plus ou moins complexes ou lourds financièrement.

De même, le renforcement des fonds propres doit passer aussi par la capacité reconnue aux associations de conserver leurs excédents d'exploitation, sans craindre une quelconque requalification fiscale en activité lucrative (proposition n°2). Les associations, par essence même, gèrent dans la durée des projets exigeants nécessitant souvent un financement élevé.

Dans le même but, il convient de favoriser des modalités de financement croisé entre associations. Tel sera le cas de prêts entre associations d'un même réseau associatif (proposition n° 3) ; ou d'accélérer le mouvement de rapprochement entre structures, sur le modèle de ce qu'a pu connaître il y a quelques années le secteur de la mutualité ; ainsi la sécurisation tant juridique que fiscale des opérations de fusions, scissions ou apports partiels d'actifs est plus que jamais incontournable (proposition n° 6).

Enfin, d'autres propositions innovantes peuvent être imaginées comme le développement de l'utilisation des comptes à terme par les associations qui supportent aujourd'hui une fiscalité très pénalisante. Un assouplissement de ce régime fiscal (proposition n° 4) doit permettre demain une utilisation plus grande de ces comptes.

Enfin, la mise en place de foncières éthiques est une voie à favoriser. En assouplissant les critères requis pour être reconnue comme entreprise solidaire, le patrimoine immobilier des associations, souvent très important, pourrait ainsi efficacement être un levier particulièrement efficace d'accès innovant au financement (proposition n° 5).

B. Les mesures proposées

1. Faciliter le renforcement des fonds propres : adapter les outils bancaires au monde associatif (titres associatifs)

1.1 Les règles en vigueur

La capacité pour les associations d'émettre des titres négociables a été introduite par la loi n°85-6 98 du 11 juillet 1985 autorisant l'émission de valeurs mobilières par certaines associations, dont les dispositions ont été codifiées aux articles 213-8 à 213-21 du code monétaire et financier (CMF). Ce dispositif visait à permettre de développer le financement des associations en fonds propres. Les titres associatifs constituent une variété d'obligations remboursables.

La loi distingue deux modalités d'émission, soit sans appel à l'épargne publique, soit avec appel à l'épargne publique. La première s'adresse principalement à une épargne militante, mais également à des établissements bancaires ou financiers spécialisés. La seconde suppose d'obtenir l'accord de l'Autorité des marchés financiers.

1.2 Propositions

La loi sur l'ESS rehausse le plafond du taux d'intérêt versé et prévoit un remboursement à l'issue d'un délai minimal de 7 ans.

Le Haut Conseil dans son avis du 21 mars 2013 considère que ce taux de rémunération n'est pas compatible avec la situation financière des associations, et ne devrait, pour autant pas, relancer de façon significative le titre associatif auprès des institutionnels. Il est favorable au développement d'incitations en direction des particuliers à souscrire des titres.

A cet égard, il propose d'étendre à la souscription des titres associatifs, le bénéfice des dispositions prévues à l'article 199 ter decies du CGI autorisant les personnes physiques à bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu égale à un pourcentage des versements effectués au titre de souscriptions en numéraire au capital de PME.

De même, il conviendrait d'étendre à la souscription des titres associatifs les dispositions prévues par l'article 885-O V bis permettant aux redevables d'imputer sur leur ISF un pourcentage de versements effectués au titre de la souscription au capital de PME.

2. Renforcer les fonds propres des associations par la conservation des excédents

2.1 Le contexte

En réponse aux besoins sociaux croissants, la création de nouvelles associations et la croissance des associations existantes a été remarquable sur les 20 dernières années, avec une pointe en 2008 de 70 000 nouvelles créations et une croissance de l'emploi sur la période deux fois plus forte que dans le reste de l'économie.

Cette croissance ne s'est pas accompagnée d'une consolidation de la situation économique et financière. Malgré le dynamisme global du secteur, de nombreuses associations sont fragiles, avec un modèle économique proche de l'équilibre (rentabilité⁹ faible voire négative), un recours important à des emplois précaires (CDD, emplois aidés). Certains secteurs d'activité sont en crise grave (les services à la personne par exemple), de nombreuses structures sont jeunes, non stabilisées et connaissent un taux de mortalité élevé¹⁰.

L'assise financière des structures se révèle ainsi insuffisante. Le résultat net faible ne facilite pas le renforcement.

En effet, l'assise financière constituée des fonds propres¹¹ (les réserves) est essentielle pour une association. Les fonds propres assurent la pérennité de la structure et lui permettent de financer son développement dans de bonnes conditions. Sans une assise financière suffisante, une association ne peut assurer sa gestion quotidienne, car elle ne peut faire face aux décalages de trésorerie dus notamment aux délais de versement des subventions. Il lui est également difficile d'investir, et de rassurer d'éventuels partenaires pour emprunter ou contractualiser. En effet les partenaires ne s'engagent que s'ils jugent la situation financière de l'association saine et stable.

Or le principal moyen de constituer des fonds propres suffisants pour bon nombre d'associations qui ne disposent pas de patrimoine à l'origine, est de réaliser progressivement des excédents. La reprise des excédents par les partenaires publics, y compris quand ils résultent d'une bonne gestion, limite la possibilité de constituer des fonds propres au bon niveau.

On notera pour les associations que la constitution de fonds propres par la réalisation d'excédents est largement limitée par les pratiques des financeurs publics. Rien, dans les textes n'empêche la réalisation d'excédents¹², y compris pour les associations mobilisant des subventions, mais la pratique des partenaires conduit à systématiquement minorer ces subventions dès lors que des excédents sont réalisés.

2.2 Propositions

- Permettre de réaliser un excédent lorsque c'est nécessaire et donner aux financeurs la capacité d'évaluer le bon niveau de fonds propres des associations soutenues financièrement.

⁹Rentabilité nette = résultat net / budget total. La rentabilité exprime la rentabilité de la structure en fonction de son volume d'activité.

¹⁰Données tirées : Le paysage associatif français, Viviane Tchernonog, 2007

¹¹Note sur les fonds propres de la FONDA, Guide « Associations et Fonds propres » du CNAR Financement

¹²Le but non lucratif d'une association n'interdit pas de réaliser des excédents, il assure qu'il n'y en a pas de partage entre les membres.

3. Faciliter le financement de projet par des prêts entre associations d'un même groupe

3.1 Le contexte

Pour faire face au besoin de trésorerie de leurs membres, les réseaux associatifs (fédérations et unions d'associations) développent depuis quelques années des opérations de mutualisations de trésorerie entre leurs membres afin que la trésorerie des uns profite à ceux qui ont des difficultés. Cette pratique, de plus en plus répandue, assimilable à des prêts, se heurte au monopole bancaire.

En effet, l'Article L511-5 du code monétaire et financier interdit à toute personne autre qu'un établissement de crédit d'effectuer des opérations de banque à titre habituel. Selon l'article L511-7 du même code, cette interdiction ne fait pas obstacle à ce qu'une entreprise, quelle que soit sa nature, puisse procéder à des opérations de trésorerie avec des sociétés ayant avec elle, directement ou indirectement, des liens de capital conférant à l'une des entreprises liées un pouvoir de contrôle effectif sur les autres. S'agissant de groupes de sociétés, la Cour d'appel de Paris a précisé que "l'appartenance à un groupe de sociétés implique, d'une part, l'existence entre ses membres de relations croisées fréquentes et régulières, constituées par des liens financiers étroits, des liaisons économiques privilégiées, des rapports commerciaux préférentiels, d'autre part un contrôle d'ensemble, une unité de décision, une stratégie commune assurée seulement par l'une des sociétés, la société mère détenant des participations dans les autres sociétés, auxquelles elle apporte, conformément à son objet et à sa nature, son concours financier" (Cour d'appel de Paris, 21 novembre 1989, Bulletin Joly 1990, p. 186).

Cette exigence d'un lien en capital interdit aux fédérations et unions d'associations qui peuvent de la même façon que les groupes d'entreprises développer entre elles des interactions et entretenir des relations croisées et régulières, fondées sur une stratégie et des intérêts communs, de bénéficier de la même dérogation.

Comme le proposait le rapport VERCAMER, la création de structures, ou plus simplement l'autorisation de mise en commun de fonds propres pourrait être envisagée pour favoriser le développement d'entreprises de l'économie sociale et solidaire.

Ce rapport soulignait que d'autres pays de l'Union Européenne (Italie, Pays-Bas) ont des dispositifs qui relèvent de cet objectif de mobilisation des capitaux de différentes structures, mutualisant ainsi la couverture des risques et favorisant l'investissement au sein d'un groupe composé d'organismes sans but lucratif.

3.2 Propositions

Autoriser la mise en commun de fonds propres entre structures d'un même réseau associatif.
Autoriser les prêts entre associations affiliées à une même fédération.

A cet effet, pourrait-être introduit dans le Code monétaire et financier, un nouvel article L.511-7-1 rédigé comme suit :

« Les interdictions définies à l'article L.511-5 ne font pas non plus obstacle à ce que des associations ou fondations reconnues d'utilité publique, fonds de dotation, associations régies par les articles 21 et suivants du code civil local applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle puissent procéder entre elles à des opérations de trésorerie, dès lors qu'existent entre elles des relations croisées, fréquentes et régulières, ainsi qu'une stratégie commune définie par l'une d'entre elles.

4. Développer une fiscalité adaptée pour les comptes à terme

4.1 Le contexte

Les comptes à terme, qui constituent un placement sûr et très souple de la trésorerie d'une association en attente d'emploi, subissent une fiscalité très pénalisante pour les associations. En effet, pour les organismes à but non lucratif non soumis à l'impôt sur les sociétés au taux de droit commun, les intérêts capitalisés sont fiscalisés à l'impôt sur les sociétés :

- au taux réduit de 10% lorsqu'ils sont versés à la fin du contrat,
- mais au taux de 24 % pour les intérêts versés périodiquement, en cours de contrat.

En effet, l'article 238 septies E du CGI définit les primes de remboursement comme la différence entre les sommes ou valeurs à recevoir et les sommes ou valeurs versées lors de la souscription ou de l'acquisition à l'exception des intérêts linéaires. Par ailleurs, la doctrine fiscale précise que les sommes à recevoir sont les sommes versées en cours de contrat et correspondant notamment à des intérêts à l'exclusion des intérêts linéaires versés chaque année à échéances régulières.

Pour les organismes à but non lucratif soumis à l'impôt sur les sociétés, les intérêts sont soumis à l'I.S. au taux de droit commun en vigueur.

4.2 Propositions

Il conviendrait de clarifier et d'unifier ce régime en prévoyant un taux unique de 10% quel que soit la périodicité des intérêts servis.

5. Faciliter la création de foncières éthiques en assouplissant les critères des entreprises solidaires

5.1 Le contexte

De nombreuses associations disposent de patrimoines immobiliers importants qui pourraient servir de garanties dans le cadre d'une recherche de fonds privés.

Ainsi, des associations telles que Habitat et Humanisme (pour le logement des personnes défavorisées) ou encore Terre de Liens (en ce qui concerne les fermes et terres agricoles) ont pu lever auprès du public des fonds conséquents par la création de foncières éthiques qui présentent des avantages certains par rapport à des associations foncières et dont la capacité de mobilisation financière est inexistante ou limitée et la mobilité des capitaux est très faible.

Ces foncières peuvent faire appel public à l'épargne, contrairement aux sociétés civiles. La Foncière est une société en commandite par actions (SCA). Ce statut présente la particularité de dissocier totalement l'apport du capital du pouvoir de gestion. Les associés commanditaires n'ont qu'un pouvoir de surveillance à travers la désignation du conseil de surveillance et leur responsabilité est limitée au montant de leurs apports. La gérance est entre les mains du ou des associés commandités, qui sont commerçants, indéfiniment et solidairement responsables des dettes sociales et qui ne peuvent pas céder librement leurs parts sociales. Dès lors, l'association ne peut être directement le gérant commandité de la société. Mais le gérant peut être une filiale commerciale de l'association.

Ces exemples de foncières montrent néanmoins qu'il est possible de disposer d'un autre levier que le mécénat en permettant de proposer aux particuliers ou à des personnes morales de devenir associés, et non de simples donateurs, dans le cadre de placements éthiques.

Généralement les sommes investies sont modestes, et les associés davantage animés par un esprit militant que par un souci de rentabilité. En effet, le rendement est faible, voire nul, mais contrairement à un don, l'apport n'est pas une libéralité et peut être repris en cas de retrait de la société. Cet apport est garanti par l'existence du patrimoine immobilier.

Il s'agit néanmoins d'un outil lourd à mettre en place, du fait notamment de l'intervention de l'Autorité des Marchés Financiers en cas d'appel public à l'épargne et des multiples « petits » apporteurs, néanmoins animés d'un esprit militant. Il nécessite également de conserver des réserves suffisantes pour rembourser à tout moment les associés qui souhaitent se retirer.

Ce dispositif connaît cependant des limites en raison de la qualité de commerçant que doit avoir le commandité ; ce qui empêche une association d'assumer directement cette fonction et nécessite l'interposition d'une société commerciale.

Cette caractéristique peut limiter les possibilités d'être agréé entreprise solidaire. En effet, pour être agréée solidaire, une entreprise doit remplir l'une des conditions de l'article L3332-17-1 du Code du travail :

« Sont considérées comme entreprises solidaires au sens du présent article les entreprises dont les titres de capital, lorsqu'ils existent, ne sont pas admis aux négociations sur un marché réglementé et qui :

*- soit emploient des salariés dans le cadre de contrats aidés ou en situation d'insertion professionnelle ;
- soit, si elles sont constituées sous forme d'associations, de coopératives, de mutuelles, d'institutions de prévoyance ou de sociétés dont les dirigeants sont élus par les salariés, les adhérents ou les sociétaires, remplissent certaines règles en matière de rémunération de leurs dirigeants et salariés.*

Ces règles sont définies par décret. Les entreprises solidaires sont agréées par l'autorité administrative. Sont assimilés à ces entreprises les organismes dont l'actif est composé pour au moins 35 % de titres

émis par des entreprises solidaires ou les établissements de crédit dont 80 % de l'ensemble des prêts et des investissements sont effectués en faveur des entreprises solidaires ».

Cette organisation complexe pourrait être assouplie si le législateur cessait d'exiger du commandité qu'il ait la qualité de commerçant.

De plus, elle n'est pas sans générer un risque fiscal pour l'association à l'initiative du projet. En effet, l'administration fiscale tend à établir une présomption de lucrativité à l'encontre des associations qui entretiennent des relations privilégiées avec des entreprises, sans que cette notion ait été clairement établie. Ainsi, dans l'instruction du 18 décembre 2006, elle indique que sont présumées lucratives sans possibilité de sectorisation, les associations qui entretiennent avec une société commerciale une complémentarité économique du fait d'une répartition de clientèle, d'échanges de services, d'une prise en compte par la société de charges relevant normalement de l'activité non lucrative, de pratiques commerciales de la société permettant à l'association de développer ses propres activités, etc.

Dans ces conditions, selon l'administration fiscale, le régime fiscal de l'association est contaminé par celui de la société. L'association devient globalement assujettie aux impôts commerciaux.

Pour autant, le développement de l'actionnariat des « foncières » créés par des associations peut connaître un certain essor en raison même du développement de la finance participative et de l'évolution du cadre législatif de ce mode de financement en cours d'examen. Il conviendrait d'étudier cette évolution du cadre légal de la finance participative en tenant compte des placements éthiques, des spécificités du secteur associatif et de cette problématique des foncières.

5.2 Propositions

- Assouplir l'organisation complexe des foncières, en cessant d'exiger du commandité sa qualité de commerçant
- Limiter les risques juridiques pour les associations créant des foncières en complémentarité de leurs propres activités

6. Sécuriser les fusions, scissions, les apports partiels d'actifs sur le plan juridique et sur le plan fiscal

6.1 Le contexte

Les difficultés financières rencontrées par un grand nombre d'associations relevant de secteurs variés (sanitaire, social et médico-social, tourisme associatif, culture...) incitent un certain nombre d'entre elles à se regrouper dans le cadre d'opérations de fusion ou de restructuration, afin de rechercher une meilleure efficacité et des économies d'échelles. Ces regroupements et restructurations sont parfois opérés sous la pression forte des pouvoirs publics, notamment dans le secteur sanitaire, social et médico-social, mais aussi culturel ou socio-culturel (regroupement de maisons pour tous ou de MJC dans de nombreuses communes par exemple).

Sur le plan juridique, ces opérations de fusions, les scissions et les apports partiels d'actifs entre associations, ne font pas l'objet d'une définition légale. Néanmoins, leur légalité a été reconnue par la jurisprudence, tant de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE -CJCE 23 avril 1986, *Rev. sociétés* 1987. Somm. 283, note Guyon) que par la Cour de cassation (Com. 12 juillet 2004, n° 03-12.672).

Sur le plan fiscal ces opérations n'engendrent aucune imposition dès lors que les opérateurs répondent tous aux critères de la non-lucrativité repris par l'instruction 4-H-5-2006 du 18 décembre 2006.

En revanche, lorsque l'un ou l'autre est totalement ou partiellement soumis à l'impôt sur les sociétés au taux de droit commun, l'administration considère que l'opération ne peut bénéficier du régime fiscal de faveur applicable aux sociétés et qui assure une neutralité fiscale à l'opération de restructuration. (Rescrit n° 2011/8 (FE et EBR) du 26 avril 2011). Cette position est susceptible d'engendrer un coût fiscal totalement dissuasif pour la réalisation de celle-ci et empêcher des restructurations préjudiciables au développement voire à la survie de certaines associations.

La loi sur l'Economie sociale et solidaire donne désormais une base légale à ces opérations. Mais l'aspect fiscal du problème n'est toujours pas réglé à ce jour, alors qu'il s'agit du problème le plus prégnant.

Afin de remédier à cette situation, le HCVA a adopté en octobre 2012 un avis proposant l'introduction au sein du code général des impôts d'un article 210 C bis visant à accorder aux opérations de restructuration entre associations et organismes assimilés, totalement ou partiellement soumis à l'impôt sur les sociétés, un régime de report d'imposition analogue à celui dont bénéficient déjà les mutuelles et les sociétés d'assurance, ainsi que les chambres de commerce, alors que, dépourvues de capital, elles ne peuvent rémunérer, par des titres, les apports réalisés dans le cadre des dites opérations.

6.2 Propositions

Le HCVA a insisté sur l'urgence de cette clarification du régime fiscal des opérations de restructuration. En novembre 2013, la direction de la législation fiscale a consulté le Haut Conseil sur un projet d'instruction concernant le traitement fiscal des fusions. Le HCVA a rendu un avis après avoir échangé avec les services de la direction de la législation fiscale. La situation devrait être sécurisée par la publication de cette instruction.

Chapitre III. Sécuriser et développer la générosité du public et le mécénat des entreprises

A. Les arguments

Le financement des associations par la générosité des particuliers et des entreprises (dons et mécénat) est estimé à 4% du budget global de la vie associative¹³.

Une vision plus précise permet de compter 2 milliards 226 millions d'€ de dons imputés au titre de l'IR en 2012¹⁴ et 1 milliard 152 millions d'€ au titre du mécénat d'entreprise en 2011¹⁵. Cependant seules 61 % des entreprises déclarent utiliser l'avantage fiscal lié au mécénat d'entreprise et l'enquête Admical-CSA 2012 permet ainsi d'estimer que c'est en fait 1,9 milliard d'€ qui ont été alloués au mécénat d'entreprise en 2011¹⁶.

Il faut ajouter à cela les legs, donations et assurance-vie, que l'on peut raisonnablement évaluer à 1 milliard d'euros¹⁷, ainsi que les « autres concours privés », qui comprennent notamment les dons ne donnant pas lieu à avantage fiscal, les manifestations exceptionnelles, événements, etc..., qui peuvent être évalués à 1 milliard d'€.

Ce chiffre de 4% ne rend pas compte du modèle économique particulier de certaines associations d'intérêt général, qui ont trouvé un équilibre pour financer leurs activités en s'appuyant de manière beaucoup plus importante sur la générosité des particuliers et des entreprises.

C'est notamment le cas des membres de France générosités, qui sur 5,5 milliards de budget en 2012 (source CER 2012), voient leurs ressources privées (entendues comme les dons, libéralités, concours privé et autres produits de la générosité) représenter 41% de leur budget. Cependant, la dépendance de certains des membres aux ressources privée est très forte : la moitié des adhérents dépendent à plus de 80% des ressources privées. Par ailleurs, on constate une forte concentration des ressources publiques : 12 structures concentrent 94% de ces ressources.

Au sein de ces 41%, les dons des individus représentent la majorité de ces ressources : 53%.

Les libéralités représentent près d'un quart (24%) des ressources privées.

Les concours privés (mécénat d'entreprise, aides financières d'associations et de fondations et autres concours privés) représentent 9% des ressources privées des adhérents.

Enfin, les autres produits de la générosité (manifestations, événements exceptionnels, finances solidaires...) représentent 13%.

Il demeure primordial de soutenir ces possibilités de financement, afin que celles-ci profitent le plus largement possible à toutes les structures d'intérêt général.

En effet, les aides publiques baissant depuis plusieurs années du fait de la crise, il est indispensable et urgent de continuer à développer les dons privés, amenés à prendre le relais pour une partie des financements « manquants ».

- Si les financements publics baissent de manière certaine, il n'y a pas de prévisibilité de cette baisse, ni en termes géographique, ni en termes de montant.
- Tous les gouvernements européens doivent faire face à un accroissement des besoins dans tous les domaines (éducation santé, handicap, solidarité, écologie, fin de vie etc.) alors que les finances publiques ne peuvent « assurer », même en période de croissance.
- En France, le processus de baisse a effectivement commencé de façon significative en 2011.
- il n'y a pas d'autre alternative sauf à voir disparaître des centaines de milliers d'associations, de mettre en péril les emplois associatifs et surtout à laisser se déliter le lien social.

¹³ V. Tchernonog, Le paysage associatif français, Mesures et évolutions, Juris édition Dalloz, 2013, p. 171.

¹⁴ La générosité des français, Recherches et Solidarités décembre 2013.

¹⁵ Etude Mécénat d'entreprise, France générosités, Janvier 2014.

¹⁶ *Le mécénat d'entreprise en France*, résultats de l'enquête Admical-CSA 2012

¹⁷ 500 millions dans les CER 2011 des associations et fondations des membres de FG + les libéralités bénéficiant notamment à l'Eglise.

- de nouvelles structures se tournent vers les dons des particuliers et des entreprises. Il peut s'agir de nouvelles structures, éligibles au régime du mécénat (fondations partenariales, de coopération scientifique, hospitalière... ; fonds de dotation) ou des secteurs qui jusqu'alors étaient financés essentiellement par des subventions et des prix de journée : sanitaire, social, handicap, recherche,
- Encouragements gouvernementaux, alertes et rapports officiels (aide à l'international) de ces dernières années).
- Responsabilité citoyenne : la France qui a une forte culture de l'aide publique pour tous les domaines touchant à l'intérêt général doit obligatoirement faire évoluer les mentalités vers un engagement financier plus grand du citoyen.

Face aux tentatives répétées de remise en cause des règles fiscales existantes attachées au don, le HCVA ne peut que souligner que :

- L'Etat ne pourra pas, pour le même coût, assurer les missions sociales que les associations (et les fondations) n'assureront plus. A terme, l'économie immédiate réalisée constituera une dépense nécessairement plus importante, et risque de conduire à la disparition d'un tissu associatif local (outil de cohésion, de dynamisme, d'innovation, etc... au niveau local). En effet, le financement par le mécénat des particuliers comme des entreprises permet la réalisation d'actions d'intérêt général à coût moindre. L'avantage fiscal n'est pas un manque à gagner pour l'état. Il y a un effet multiplicateur du don. En effet, quand l'association reçoit 100, l'état n'a dépensé que 66, et l'association démultiplie encore ses actions avec le bénévolat.
- Le don ne touche encore qu'une faible partie de la population d'où l'intérêt de préserver un système incitatif en vue de poursuivre son développement. Seul un foyer sur 7 est donateur, et l'augmentation des dons est essentiellement portée par l'augmentation du montant du don moyen par foyer donateur (366€ par foyer donateur en 2011 / 385€ en 2012). En 2012, 31 % des entreprises de plus de 20 salariés sont mécènes (soit 40 000 entreprises)¹⁸, contre 23 % en 2008 (30 000 entreprises)¹⁹. Néanmoins près d'un quart des entreprises interrogées ont réduit leur budget de mécénat en 2013, le contexte d'instabilité fiscale étant, au moins en partie, responsable de cette décision pour 60 % d'entre elles²⁰.

Par ailleurs, le HCVA souhaite préciser que contrairement au vocable couramment utilisé, les avantages fiscaux attachés aux dons des particuliers comme des entreprises ne sont pas des « niches fiscales ». La niche fiscale implique la recherche d'optimisation fiscale, et de contrepartie pour le bénéficiaire. Or :

↳ Le don augmente les ressources des acteurs de l'intérêt général et non celles du donateur : le don est avant tout une dépense pour le donateur, la réduction d'impôt lui permet simplement d'augmenter le montant de son don. L'individu qui donne 100 € s'appauvrit réellement de 34 €. Ce n'est pas un investissement, qui aurait une contrepartie.

↳ Le don économise des dépenses à l'Etat : le don permet de financer des activités d'intérêt général, avec une contribution de l'état dès lors que le donateur est imposable et qu'il déclare son don. Ainsi le don ne remplace pas les politiques publiques mais il les complète et les amplifie grâce à des solutions de terrain, adaptées à des situations particulières, pour un coût souvent moindre à celui d'une action publique (notamment grâce à la force du bénévolat). L'action d'une association coûte en effet moins cher qu'une action des pouvoirs publics, notamment grâce aux nombreux bénévoles que peut mobiliser l'organisme privé sans but lucratif.

↳ Le don bénéficie souvent à l'Etat et aux collectivités : par exemple, 7 % des entreprises mécènes soutiennent majoritairement des structures publiques (11 % pour les grandes entreprises) et 20 % d'entre elles déclarent soutenir autant de structures publiques que de structures privées. En plus de soutenir les acteurs privés de l'intérêt général dans une période de désengagement financier de la puissance publique, les dons bénéficient largement aux actions publiques.

¹⁸ *Le mécénat d'entreprise en France*, résultats de l'enquête Admical-CSA 2012

¹⁹ *Le mécénat d'entreprise en France 2008*, résultats de l'enquête Admical-CSA

²⁰ *Les entreprises mécènes destabilisées en 2013*, enquête

↳ L'impact du don crée de l'activité économique : chaque euro dépensé pour des structures ou de projets d'intérêt général a la capacité de générer une activité économique qui démultiplie l'impact du don initial. Cela s'illustre notamment dans le cas du mécénat culturel, avec l'impact économique de la culture. Dès 1998, une étude du Conseil économique et social montrait que les effets économiques, sociaux et culturels des festivals sont par exemple considérables : notoriété pour les villes, chiffre d'affaires amélioré pour les entreprises locales, développement du tourisme, réhabilitation de nombreux lieux patrimoniaux, impact sur l'emploi et contribution au renforcement de la cohésion sociale. Une région attractive culturellement crée une activité économique et sociale qui la rend attractive économiquement.

↳ Le don est utilisé par les bénéficiaires pour combler la baisse des financements publics.

↳ Il ne s'agit pas d'un crédit d'impôt ;

L'assimilation des avantages fiscaux attachés au don à une niche fiscale aurait potentiellement des effets dramatiques :

- pour le donateur ou le mécène, le don est un acte généreux, pas un acte d'optimisation fiscale.
- pour les dons d'un montant important : le mécanisme de plafonnement des avantages fiscaux attaché aux niches pourrait conduire les grands donateurs à un arbitrage fiscal défavorable aux dons. Ce point est d'autant plus important que le montant du don augmente en fonction du revenu. Les contribuables déclarant un revenu annuel net imposable inférieur à 15 000 euros ont versé un don moyen annuel de 174 euros en 2012. En comparaison, les contribuables déclarant un revenu annuel net imposable supérieur à 78000 euros ont versé un don moyen annuel de 1044 euros.

Les contribuables percevant plus de 39 000 euros par an représentent 64 % de l'ensemble des dons déclarés²¹.

Une stabilité des avantages fiscaux attachés au don permettrait ainsi

- aux structures se finançant largement par ce canal pour leurs missions d'intérêt général de pérenniser leurs actions. Toute modification des taux entraînerait une baisse des financements perçus, ce qui aurait une incidence directe sur les actions mises en œuvre.
- aux structures devant diversifier leurs sources de financement de se tourner ce mode de financement très incitatif pour le donateur.

²¹ Recherches et Solidarité, Décembre 2013.

B. Les mesures proposées classées

1 Simplifier le cadre de l'appel à la générosité publique

1.1 Les règles en vigueur

L'article 3 de la loi du 7 août 1991 dispose que :

« Les organismes qui, afin de soutenir une cause scientifique, sociale, familiale, humanitaire, philanthropique, éducative, sportive, culturelle, ou concourant à la défense de l'environnement, souhaitent faire appel à la générosité publique dans le cadre d'une campagne menée à l'échelon national soit sur la voie publique, soit par l'utilisation de moyens de communication, sont tenus d'en faire la déclaration préalable auprès de la préfecture du département de leur siège social ».

L'article 8 de l'ordonnance n° 2005 -856 du 28 juillet 2005 complète l'article 4 de la loi du 7 août 1991 comme suit :

« Lorsque ces organismes ont le statut d'associations ou de fondations, il doivent en outre établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe. Dans ce cas, l'annexe comporte le compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public prévu au premier alinéa. Le compte d'emploi est accompagné des informations relatives à son élaboration ».

1.2 Observations

Un des moyens à la disposition des associations et structures juridiques assimilées pour développer leurs ressources privées (dons ou mécénat) consiste dans le lancement de campagnes d'appels aux dons par sollicitation directe, envois de courriers ou transmission de messages d'incitation par insertion dans la presse, affichage et utilisation des moyens fournis par les nouvelles technologies pour diffuser les messages. Ces pratiques ont donné lieu à encadrement par des mesures législatives ou réglementaires.

D'une part, les pratiques constatées et les nouveaux moyens utilisés par les opérateurs souffrent d'une inadéquation du cadre aux réalités du moment.

D'autre part, la complexité de certaines obligations constitue un frein à l'utilisation de ces moyens par l'ensemble des acteurs du monde associatif et des structures assimilées.

En conséquence, sont proposées les mesures destinées à favoriser l'appel à la générosité publique dans le cadre du développement des ressources privées des associations :

1) Redéfinir le périmètre et les moyens mis en œuvre pour le lancement des campagnes d'appel à la générosité publique.

L'article 3 de la Loi de 1991 crée une compétence géographique en stipulant, sans définition précise, que la campagne soit menée à l'échelon national. Les critères d'appréciation sont à rechercher dans les commentaires de la commission consultative constituée pour préparer l'arrêté, laquelle a indiqué que le caractère national *« s'apprécie en fonction d'un faisceau de critères et notamment l'importance du public visé, sa répartition sur le territoire national, les moyens de communication et les moyens mis en œuvre ».*

La Cour des comptes (Rapport Public annuel 2008) considère sans ambiguïté que les campagnes lancées via Internet entrent bien dans le champ d'application de la loi de 1991.

La sécurisation juridique des opérateurs quant à leurs obligations et l'appréciation des critères géographiques nécessitent un réexamen de cette question dans le sens d'une précision des concepts.

Enfin, le développement des outils liés à Internet et les pratiques largement répandues d'appel au dons via l'utilisation de techniques de contacts de donateurs potentiels par ce vecteur puissant justifierait un réexamen de la définition du périmètre concerné dans la loi.

Ainsi, une distinction pourrait-elle être envisagée selon que la sollicitation sur internet est active ou passive. Les critères pourraient s'inspirer de ceux utilisés pour l'appel public à l'épargne (désormais « offre au public de titres financiers »). Celui-ci nécessite notamment pour être qualifié un recours à la publicité, au démarchage, ou à des intermédiaires prestataires. Ainsi, on ne qualifierait d'appel à la générosité au sens de la loi de 1991 que les collectes via internet où la présence du « bouton de don » est couplée à une communication active de promotion de ce mode de collecte (mailing renvoyant vers le site, e-mailing renvoyant vers le bouton de dons, etc...). A défaut, la simple possibilité de faire un don en ligne, sans que celui-ci soit particulièrement promu par la structure, ne constituerait pas un appel à la générosité publique.

2) Introduire une procédure de récépissé des déclarations de campagne et organiser la publicité de celles-ci sur le site de la DILA.

Les déclarations de campagne font l'objet d'un processus administratif qui ne comporte aucun récépissé ni aucune mesure de publicité. Le donateur potentiel n'a ainsi aucun moyen de s'assurer rapidement que l'organisme qui le sollicite a bien respecté son obligation déclarative et que l'autorité administrative a été en mesure de contrôler la licéité de l'appel.

L'absence de sanctions au non-respect des obligations déclaratives mérite aussi d'être soulignée, cette situation n'incitant pas les opérateurs du don à respecter leurs obligations administratives.

Afin de sécuriser les campagnes d'appel aux dons, il serait souhaitable qu'un récépissé de dépôt de déclaration de campagne soit établi et qu'éventuellement la déclaration de campagne au nom de l'organisme fasse l'objet d'une mesure de publicité sur le site des Journaux officiels (DILA) ; tout donateur aurait ainsi la possibilité de s'assurer que la campagne à laquelle il répond a fait l'objet d'une procédure déclarative. Le récépissé pourrait de la même façon figurer sur le site internet de l'organisme avec les références du dépôt DILA en permettant la consultation.

3) Faciliter l'accès des petites structures aux campagnes d'appel aux dons en introduisant des seuils absolus et relatifs permettant la présentation de CER en modèle « simplifié » par rapport au modèle « de base ».

La présentation du CER (qui fait partie intégrante des comptes annuels) est prévue par l'ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005 qui complète l'article 4 de la loi du 7 août 1991 ; ces dispositions d'application difficiles pour les petites structures compte tenu de la complexité d'élaboration du document conduisent un certain nombre d'entre elles à ne pas avoir recours à des appels aux dons (notamment via Internet) pour ne pas s'engager dans un processus de transparence des comptes qu'elles considèrent ne pas être en capacité de conduire.

Par ailleurs, pour les structures collectant des montants non significatifs, le CER s'avère sans grand intérêt pour le destinataire des comptes.

Sans aucunement affaiblir le dispositif relatif aux déclarations de campagne, il pourrait être envisagé de construire un CER « Modèle simplifié » pour des structures de faible importance ou collectant des montants non significatifs eu égard au niveau de leurs autres ressources.

Le dispositif à élaborer devrait permettre de rendre compte des montants encaissés dans le cadre des campagnes AGP et de rendre compte de l'utilisation des fonds au moyen de dispositions plus calibrées à leur taille. Cela passe par l'introduction de seuils permettant de définir ce qu'est une petite structure ainsi qu'un seuil pour qualifier une collecte non significative ; une combinaison des deux approches pouvant par ailleurs se concevoir. Une information pertinente devrait toutefois être insérée dans l'annexe aux comptes annuels pour rendre compte de ces flux et de la correcte utilisation des fonds en conformité avec les objectifs de la campagne.

1.3 Propositions

L'article 3 de la loi de 1991 est complété d'un alinéa 2 :

« Cette déclaration donne lieu à délivrance d'un récépissé par la préfecture ; Ce récépissé fera par ailleurs l'objet d'une publicité au nom de la structure sur le site de la DILA».

L'article 4 de la loi de 1991 deviendrait :

« Les organismes visés à l'article 3 de la présente loi établissent un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, qui précise notamment l'affectation des dons par type de dépenses ; un décret en conseil d'Etat fixera les conditions d'établissement de ce compte d'emploi en fonction de l'importance relative ou absolue des montants collectés.

Lorsque ces organismes ont le statut d'associations, de fondations ou de fonds de dotation, ils doivent en outre établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe comportant le compte d'emploi annuel prévu au premier alinéa. Le compte d'emploi est accompagné des informations relatives à son élaboration ».

Le décret d'application pourrait être rédigé de la façon suivante :

« Les organismes visés à l'article 3 de la loi de 1991 établissent un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, qui précise notamment l'affectation des dons par type de dépenses.

Ce compte d'emploi sera établi sur la base des dispositions arrêtées dans le Règlement 2008-12 du Comité de la Réglementation comptable pour les collectes excédant 50.000 Euros ou 5 % du total des ressources de l'organisme. Pour les entités collectant des montants en dessous de ces seuils, il sera établi dans l'annexe un CER « Modèle simplifié » permettant de retracer la nature des dons collectés et l'utilisation qui en été faite ».

2 Supprimer la notion de cercle restreint de personnes

2.1 Les règles en vigueur

Afin d'encourager les actions de mécénat, la loi prévoit certaines réductions d'impôts en faveur des particuliers et des entreprises qui soutiennent financièrement et de manière désintéressée des organismes d'intérêt général présentant certaines caractéristiques. Outre le fait de devoir figurer dans l'énumération prévue aux articles 200 et 238 bis du CGI, ces organismes ne doivent pas développer d'activités lucratives, leur gestion doit être désintéressée et, selon la doctrine administrative consacrée en jurisprudence au cours de la décennie 2000, ils ne doivent pas fonctionner au profit d'un cercle restreint de personnes.

Cette dernière condition a été développée par l'administration à partir du début des années 2000, et a été consacrée par la jurisprudence en 2007 à propos d'une association d'anciens élèves d'une école d'ingénieurs.

Depuis lors, l'administration a, à de nombreuses reprises, considérée que des associations d'anciens combattants, l'Orphelinat de la Police Nationale ou encore une association de sauvegarde des retraites ne présentaient pas un caractère d'intérêt général dans la mesure où leur objet consistait en la défense des intérêts matériels et moraux de leurs membres (rép. D. Boisserie 2 novembre 2000 ; Lindeperg, 24 janvier 2000 ; J.Peyrat 28 août 2003 ; J.R Reitzer 27 juillet 2004 ; L. Deprez 20 juin 2006).

2.2 Observations

Aux termes de l'argumentation de l'Administration, ne sont pas considérés comme étant d'intérêt général les organismes :

- qui défendent les intérêts matériels et moraux de leurs membres et développent une activité qui s'apparente à celle d'un syndicat.
- qui procurent indirectement à leurs membres une contrepartie tangible.
- qui fonctionnent au profit d'un cercle restreint de personnes.

En pratique, la notion d'intérêt général n'en heurte pas moins le sens commun.

- En effet, la défense des intérêts matériels et moraux de leurs membres est consubstantielle à l'objet de l'Association des Paralysés de France, de l'UNAPEI, de la Fédération Nationale des Accidentés de Travail Handicapés de la Vie, des associations de lutte contre la maladie, ou en faveur de parrainage d'enfants déshérités. Pourquoi en irait différemment pour les associations d'anciens combattants dont l'objet est de propager les valeurs et les idéaux de la résistance ?
- D'autre part, un grand nombre de handicapés sont membres cotisants de l'APF et reçoivent une contrepartie, fut-elle indirecte, à leur cotisation. La contrepartie indirecte tangible ne nous paraît donc pas non plus un critère pertinent.
- De même, le cercle restreint renvoie au caractère fermé d'une association, qui s'opposerait à l'intérêt général. Les deux concepts s'opposent-ils nécessairement ?
Si le regroupement des anciens combattants de la résistance peut être considéré comme fermé, il ne s'agit pas d'une raison suffisante pour nier le caractère d'intérêt général du devoir de mémoire entretenu par ses membres.
- Le concept d'« état », dégagé par la jurisprudence, nous paraît plus efficient. Encore conviendrait-il qu'il ne se heurte plus à la notion de cercle restreint de personnes. Le fait d'être blessé dans l'exercice de sa profession militaire caractérise sans doute un « état » qui ouvre droit

au bénéfice du régime pour les donateurs si la victime adhère à l'APF, mais qui les en prive aujourd'hui si elle adhère à une association d'anciens combattants.

- En réalité, il paraît vain de vouloir retenir une ligne de partage qui ne tienne pas compte de la cause défendue par l'organisme. Ainsi, le HCVA est d'avis qu'il y a lieu de mettre un terme à la doctrine du cercle restreint de personnes en raison de la perversité de certains de ses effets.

2.3 Propositions

- Il se prononce en faveur de l'ajout d'un nouvel alinéa à la fin du b) de l'article 200 et du a) de l'article 238bis ainsi rédigé : « *les caractères énumérés à l'alinéa précédent s'apprécient indépendamment de la nature fermée ou non de l'organisme considéré* ».

3 Etendre la déduction de l'impôt de solidarité sur la fortune aux dons faits aux Associations Reconnues d'Utilité Publique (ARUP)

3.1 Les règles en vigueur

L'article 885-0 V bis A du code général des impôts prévoit que :

« I Le redevable peut imputer sur l'impôt de solidarité sur la fortune, dans la limite de 50 000 €, 75 % du montant des dons en numéraire et dons en pleine propriété de titres de sociétés admis aux négociations sur un marché réglementé français ou étranger effectués au profit de : (...)

2° Des fondations reconnues d'utilité publique répondant aux conditions fixées au a du 1 de l'article 200 ;

(...)

4° Des associations intermédiaires mentionnées à l'article L. 5132-7 du même code ;

(...)

9° Des associations reconnues d'utilité publique de financement et d'accompagnement de la création et de la reprise d'entreprises dont la liste est fixée par décret ».

3.2 Observations

Les fondations RUP peuvent faire bénéficier leurs donateurs de la réduction d'impôts sur les dons venant en réduction de l'ISF, les associations RUP ne le peuvent pas.

Cette différence est incompréhensible alors que la procédure de reconnaissance d'utilité publique obéit aux mêmes règles pour les fondations et les associations et que les dons faits à ces types d'organismes bénéficient du même régime de déductibilité fiscale.

Aujourd'hui, où on cherche à augmenter les fonds privés, on peut s'interroger encore plus sur cette distinction qui prive les associations d'une source de financement conséquente et crée une inégalité entre organismes RUP ; elle va à l'encontre du statut fiscal unique ARUP / FRUP. Aucun argument objectif ne permet aujourd'hui cette différence de traitement ; en effet, les ARUP ont un niveau de contrôle identique à celui des FRUP.

De plus, depuis 2007, différents organismes ont été ajoutés au dispositif de départ (PME et PMI notamment). Pourquoi le cas des ARUP n'a-t-il pas été revu dans la même optique ?

Cette disposition est surtout totalement incompréhensible pour les donateurs des associations RUP. Pour les donateurs les mieux informés, cela les oblige à déterminer a priori de quel impôt ils veulent déduire leurs dons et en fonction de ce choix, cela peut les contraindre à se détourner de l'association dont ils sont donateurs réguliers pour porter partie ou totalité de leurs dons dans une fondation afin de bénéficier de la déductibilité ISF.

Pour les donateurs moins informés, ils peuvent se tromper en toute bonne foi et déduire de leur ISF un don fait à une association RUP. Ils encourent alors le risque d'être redressés fiscalement sur un don fait en toute générosité. Ils se trouvent alors à rembourser un impôt et à perdre le bénéfice de la déduction fiscale de ce don, car la déduction sur le revenu est déjà dépassée. Outre l'impact financier, ils vivent ce redressement comme une injustice.

En conséquence, les donateurs peuvent se détourner définitivement des ARUP, non seulement pour leurs dons ISF, mais pour l'ensemble de leurs dons, afin de garder le bénéfice de l'arbitrage de l'impôt duquel ils déduiront leurs dons. Ils ne prennent ainsi aucun risque de redressement fiscal.

De plus, ce système non transparent pour un donateur va à l'encontre de la volonté politique de transparence vis-à-vis des donateurs. La générosité pour des missions d'utilité publique est traitée différemment suivant le statut de l'organisme qui le reçoit. Est-ce compréhensible pour un donateur d'avoir à choisir entre un statut plutôt qu'un autre, alors que ce qui doit prévaloir, c'est la notion d'utilité publique pour sa générosité ?

Au moment où les ARUP, comme les FRUP, cherchent à développer les financements privés, faire perdurer cette différence entre eux confirmerait cette situation de concurrence déloyale.

Dans un souci d'équité, de simplicité et de transparence, et au regard des difficultés financières croissantes des associations, établir une égalité de traitement entre ARUP et FRUP au titre des dons ISF devient fondamental.

3.3 Propositions

Il est proposé d'ajouter les mots « et associations » au 2° de l'article 885-0 V bis A, qui deviendrait ainsi :

« 2° Des fondations et associations reconnues d'utilité publique répondant aux conditions fixées au a du 1 de l'article 200 ; »

4 Sécuriser le secteur par l'harmonisation des textes

4.1 Les règles en vigueur

Il ressort des textes en vigueur qu'il n'y a pas adéquation entre la « grande capacité juridique de recevoir » et l'exonération des droits de mutation à titre gratuit.

Si la grande capacité juridique est précisée par des textes clairs, les textes portant sur l'exonération des droits de mutation font, quant à eux, coexister plusieurs critères distincts : le critère de l'intérêt général pour les dons manuels (article 757 CGI) et plusieurs critères pour les donations et les legs. Dans ce dernier cas, un impôt appelé « droit d'enregistrement sur les mutations à titre gratuit » est exigible. Ce droit est perçu à l'occasion de certains transferts entre vifs ou à cause de mort (droit de succession).

Néanmoins, et afin de ne pas décourager les donations et les legs au profit de certains organismes, l'article 795 du Code général des impôts prévoit un certain nombre d'exonérations dont le champ d'application demeure toutefois limité.

Le tableau de synthèse ci-contre démontre le décalage existant, lequel est source d'une importante insécurité juridique :

Tableau de synthèse

	Capacité de recevoir des legs	Exonération de droit de mutation
Association de fait	Non	Non
Association déclarée	Non	Non
Association RUP	Oui	Oui, si assistance, défense de l'environnement, protection des animaux / caractère scientifique, culturel, artistique
Fondation RUP	Oui	Oui, si assistance, défense de l'environnement, protection des animaux / caractère scientifique, culturel, artistique
Fonds de dotation	Oui	Oui, si action d'intérêt général (article 200)
Associations déclarées qui ont but exclusif d'assistance, bienfaisance, recherche scientifique ou médicale	Oui, avec procédure administrative	Oui, autorisation préfectorale
Associations culturelles	Oui	Oui, autorisation préfectorale
Congrégations autorisées	Oui, mais procédure administrative	Oui, autorisation préfectorale
Fondation partenariale Fondation hospitalière Fondation de coopération scientifique Fondation universitaire	Oui	Oui
Etablissement d'enseignement supérieur	Oui, selon structure juridique	Oui, si RUP
Etablissement d'enseignement artistique	Selon structure juridique	Oui, si enseignement supérieur, si RUP
Etablissement public des cultes d'A-M	Oui, si charges autorisation préfectorale	(n'est pas mentionné expressément)

Tableau de synthèse - suite

	Capacité de recevoir des legs	Exonération de droit de mutation
Organismes visant à présenter au public des œuvres	Oui, selon la structure juridique	Oui
Musées de France	Oui, selon la structure juridique	Oui
Société, organisme de recherche scientifique et technique	Oui, si association de recherche scientifique	Oui, si caractère désintéressé
Société représentant la France aux expos universelles	Oui	non
Organismes agréés par 1649 nonies	Oui	Oui, si non-opposition du préfet

4.2 Observations

L'article 795 du CGI ne vise que certains organismes pouvant recevoir des libéralités en exonération de droits de mutation à titre gratuit. Il en ressort notamment que certains établissements RUP, pourtant dotés de la grande capacité juridique et quelle que soit la cause de la structure, risquent d'échapper à l'exonération prévue par les textes dès lors qu'ils n'entrent dans aucun des cas de figure ci-dessus. Il en est autrement uniquement pour les fonds de dotation.

En l'état actuel du droit, le seul moyen incontournable d'échapper aux droits de mutation à titre gratuit est de créer un fonds de dotation, lequel bénéficie de l'exonération de droits de mutation à titre gratuit lorsqu'il remplit les conditions visées à l'article 200 du Code général des impôts. Par voie de conséquence, un fonds de dotation « *ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel* » ou dont la gestion est désintéressée et qui reverse les revenus tirés des dons à un organisme d'intérêt général peut échapper aux droits de mutation à titre gratuit.

Il est donc nécessaire d'harmoniser les différentes dispositions, afin que toute structure capable de recevoir des legs soit exonérée des droits de mutation qui y sont afférents. Il faudrait pour cela introduire dans l'article 795 du CGI la totalité des structures RUP, quel que soit leur champ d'activité, ainsi que toutes les structures disposant de la grande capacité juridique.

4.3 Propositions

Dans l'article 795 du Code Général des Impôts, les changements ci-dessous sont proposés :

- Mettre à la place du 3° (abrogé)
« 3° *Les dons et legs consentis aux fondations et associations reconnues d'utilité publique ainsi qu'aux associations habilitées à recevoir des dons et legs*²². »
- Reformuler l'article 4 de la manière suivante :
« 4° *Les dons et legs faits aux établissements publics charitables autres que ceux visés au I de l'article 794 et aux mutuelles* ».

²² Il s'agit des associations d'assistance, de bienfaisance, de recherche scientifique ou médicale visées à l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 (modifié par l'article 16-II de la loi n° 87-571 du 23/7/87), ainsi que des unions d'associations familiales visées à l'article 7 du Code de la famille et de l'aide sociale.

5. Développer les financements participatifs

5.1 Le contexte

Le financement participatif, ou "crowdfunding" (Crowdfunding Littéralement, signifie "Financement par la foule" ; traduit en français par "financement participatif"), est un mécanisme de financement, via internet, de projets innovants et/ou de création permettant de collecter les apports financiers d'un grand nombre d'épargnants. Ces épargnants choisissent eux-mêmes le projet, l'entreprise, l'association destinataire de leur argent.

Des plateformes spécialisées, dont le nombre et l'activité sont en plein développement dans de nombreux pays, organisent la mise en relation en identifiant et sélectionnant les cibles et en apportant aux épargnants les éléments d'information nécessaires à un choix éclairé. Ce modèle finance tous les domaines de la création allant de l'entreprise de tous secteurs à toutes les facettes de l'économie solidaire.

Le cabinet Deloitte estime que le financement participatif a représenté dans le monde 1,5 milliard de dollars en 2011 et devrait atteindre 3 milliards de dollars en 2013, doublant ainsi sur une période de deux ans. En se référant à l'étude Massolution pour les chiffres locaux, la France a connu un financement cumulé de 40 millions d'euros jusqu'en 2012, avec un montant annuel de 25 millions d'euros sur l'année 2012. Le cabinet Xerfi prévoit quant à lui que les financements devraient doubler en 2013 pour atteindre 80 millions d'euros. Il s'agit très majoritairement de dons (71%), les prêts représentant 15% et les apports en fonds propres : 14%. Ce déséquilibre résulte des contraintes réglementaires appliquées à ces deux dernières catégories²³. Or, ce financement concerne des structures ou des projets de petite taille, généralement exclus des dispositifs de financement bancaire. Les projets sont présentés auprès d'un public très étendu par l'utilisation d'internet, ce qui permet de collecter de très nombreuses contributions de petits montants. Réparti sur un grand nombre d'individus, le risque réel supporté par chacun d'entre eux est limité.

Le financement participatif comprend :

- le don, avec le cas échéant des contreparties symboliques ;
- le prêt non rémunéré (prêt solidaire sans rémunération du prêteur mais avec intérêt pour l'emprunteur via une Institution de Micro-Finance ou prêt « communautaire » sans intérêt ni pour le prêteur ni pour l'emprunteur) ;
- le prêt rémunéré (via une banque, en prêt participatif et en prêt de développement ou de réinsertion) ;
- les titres financiers pour les organismes qui peuvent en émettre.

Cette forme de collecte de fonds fait actuellement l'objet d'une réflexion sur le plan législatif avec un certain nombre de propositions de la Ministre déléguée aux PME, à l'innovation et à l'économie numérique lors des 1ères assises de la finance participative le 30 septembre 2013.

En effet, l'AMF et l'ACP ont précisé dans le «Guide du Financement participatif à destination des plates-formes et des porteurs de projet» paru le 14 mai 2013, le cadre réglementaire en vigueur qui doit s'appliquer aux plateformes de Crowdfunding et à leurs opérations. Elles rattachent ces opérations à la réglementation régissant :

- Les établissements de paiement et mandataires liés ;
- Les intermédiaires en opération de banque et services de paiement adossés à un établissement de crédit partenaire ;

²³ Livre Blanc – Finance participative, Plaidoyer et propositions pour un nouveau cadre réglementaire Document sous licence CC-BY-NC v2013-07-19

- Les prestataires de service d'investissement et mandataires ou conseils en investissement financier liés.

Et limitent les possibilités d'information et de recueil des engagements, assimilant l'action des plateformes au démarchage bancaire ou au placement de titres.

La DIRECTIVE 2003/71/CE du 4 novembre 2003 concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation, et modifiant la directive 2001/34/CE comporte portant des exclusions qui pourraient être appliquées au secteur associatif: L'article premier «Objet et champ d'application», du chapitre premier «Dispositions générales», exclut dans son 2, e) l'application de la directive « aux valeurs mobilières émises par des associations bénéficiaires d'un statut légal ou par des organismes sans but lucratif, reconnus par un État membre, en vue de se procurer les moyens nécessaires à la réalisation de leurs objectifs non lucratifs ». Le parlement européen a donc laissé aux Etats membres la possibilité d'exclure, du champ d'application de la directive Prospectus, certains organismes reconnus sans but lucratif par les Etats.

Mais cela ne bénéficie en France qu'aux coopératives qui doivent néanmoins veiller à fournir, aux souscripteurs de leurs parts sociales, toute information utile et suffisante sur la nature de l'opération, son cadre juridique et les risques associés.

Les plateformes de finance participative contestent l'application de règles prudentielles aussi strictes, en faisant valoir que les caractéristiques du financement participatif (et en particulier les faibles montants investis par personne...) sont intrinsèquement protectrices des investisseurs, indépendamment des formes légales qui n'y contribuent en réalité que faiblement.

5.2 Propositions

En conséquence, il conviendrait, dans le cadre des réflexions actuelles sur la finance participative, que l'apport que cela peut représenter pour les associations, surtout de petite taille, ne soit pas négligé et que les associations soient bien placées au cœur des réflexions.

6. Favoriser l'émergence de financements innovants

6.1. La situation

Aux côtés de leurs outils traditionnels de collecte de fonds privés auprès du public, les associations et les fondations s'intéressent désormais à des financements dits « innovants ». Une étude menée par France générosités en partenariat avec le CerPhi, le Crédit Coopératif et l'Association Française des Fundraisers en 2013²⁴ offre un panorama de ces approches innovantes et des enjeux qu'elles posent. En effet, le secteur associatif ressent le besoin urgent d'innover en matière de collecte de fonds.

Un ensemble foisonnant de tendances et d'outils nouveaux émergent aujourd'hui, préfigurant ce que pourrait être demain le paysage du financement associatif français. Cet ensemble possède sa propre terminologie et s'organise autour de quelques concepts-clés : don indolore, arrondis (par exemple en caisse ou à un péage), générosité embarquée²⁵ ; don digital, mobile, appli, plateformes ; don sur salaire ; communication entre pairs, financement participatif (crowdfunding) cité au chapitre III.B.5.

Certains dons innovants fonctionnent très bien à l'étranger. Ainsi par exemple en Italie chaque association peut bénéficier d'un numéro spécial pour collecter 2€ par SMS pendant 2 semaines. En Espagne ou au Royaume-Uni, les campagnes de collecte par SMS se généralisent et permettent, au-delà des sommes collectées, d'obtenir les coordonnées téléphoniques de leurs donateurs et de les convertir au don régulier.

Cependant, trois freins principaux à l'innovation sont identifiés par les acteurs du secteur associatif : le manque de moyens humains et de budget des associations, le manque d'implication de la gouvernance et le manque d'une culture de l'innovation sur le secteur.

Enfin des difficultés réglementaires freinent les évolutions, comme celles que rencontrent le SMS (hors opérations spéciales des opérateurs lors d'urgences), les appels surtaxés, les tirelires en ligne, où les projets de loterie humanitaire qui ont été instruits jusqu'à présent sans succès.

6.2. Observations

Dans le cadre de ces innovations, nous souhaiterions retenir une mesure pouvant favoriser leur développement : Le don par SMS.

D'une manière générale, le don par SMS consiste pour l'abonné d'un opérateur de téléphonie mobile à émettre un SMS en composant un numéro dédié, le plus souvent, surtaxé, par lequel il consent à accorder un don à l'association bénéficiaire de l'opération. Le SMS est donc une manifestation de volonté de la part de l'abonné et s'apparente à une autorisation de prélèvement sur son compte bancaire. L'abonné-donateur autorise ainsi l'opérateur de téléphonie mobile à prélever sur son compte bancaire une somme correspondant au don accordé, somme qui s'ajoute à la facturation liée à l'utilisation du téléphone.

Le don par SMS se caractérise par un cadre juridique particulièrement incertain. Alors que les professionnels considèrent que cette pratique est interdite en raison d'une recommandation déontologique, des opérations de dons par SMS ont eu lieu, avec l'aval de l'Etat, lors de certaines

²⁴ « Les financements innovants des associations et fondations : Etat des lieux et perspectives », France Générosités, Cerphi, AFF, Crédit Coopératif, décembre 2013.

²⁵ La générosité embarquée (expression importée de la terminologie anglaise « embedded giving ») désigne un ensemble de propositions de don greffées sur des transactions de leur quotidien. Il s'agit d'une tendance forte qui s'exprime dans des opérations et avec des outils très différents, parmi lesquels les différents systèmes d'arrondis, les cartes de dons, les cartes bancaires « affinitaires », les systèmes d'abandons de points de fidélité.

catastrophes humanitaires récentes (tremblement de terre en Haïti ; tsunami en Asie ; typhon aux Philippines).

- **Les obstacles déontologiques**

Le Conseil supérieur de la télématique²⁶, aujourd'hui remplacé par le Conseil national du numérique²⁷, a émis des recommandations en 2004 sur les conditions générales entre opérateurs et éditeurs de contenus commercialisés par SMS+²⁸. L'article 3F de cet avis précise que « les services télématiques utilisés dans le but de faire appel à la générosité du public ne doivent en aucun cas user de la fonction kiosque comme moyen intrinsèque de paiement des dons ».

Autrement dit, la fonction kiosque, qui permet de facturer directement l'abonné pour les services utilisés, ne peut être utilisée pour réaliser un don. Au regard de cette recommandation, l'opérateur de téléphonie mobile ne peut être chargé de collecter et de reverser les dons à l'éditeur ou à l'association réalisant l'opération de collecte.

Cette recommandation déontologique est un obstacle majeur au développement du don par SMS en France, à l'exception des opérations humanitaires précédemment évoquées.

- **Les obstacles fiscaux**

Le don par SMS soulève également une interrogation au regard de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Les quelques opérations humanitaires qui ont fait appel à cette technique ont échappé à la TVA, le plus souvent en raison d'un accord conclu avec l'Etat.

La TVA ne s'appliquant pas au don, le don par SMS se situe hors du champ d'application de la TVA, faute de contrepartie individualisée. Mais, d'un point de vue pratique, cela nécessite de différencier le prix du SMS lui-même qui est soumis à la TVA (service rendu par l'opérateur à titre onéreux) du don lui-même. Or, les opérateurs de téléphonie mobile refusent d'appliquer une TVA différenciée et considèrent que la TVA s'applique sur l'ensemble de la facture de leurs clients. L'une des parades utilisées pour justifier la mise en application de cette TVA globale consiste à donner au don réalisé par SMS l'apparence d'un achat, en donnant au donateur le plus souvent un cadeau en contrepartie (une image animée, une photo ou le logo de l'opération). Pour autant, l'opération ne relève pas de la TVA, dès lors que la valeur du bien remis ne dépasse pas 65 euros²⁹. Il reste que sur un don portant sur une somme réduite, le prélèvement effectué en faveur de l'Etat paraît quelque peu inopportun. C'est d'ailleurs pour cela que le ministère des finances y a renoncé pour certaines opérations humanitaires.

6.3. Propositions

Il conviendrait de lever l'obstacle déontologique empêchant la collecte de don par SMS. Par ailleurs, une clarification de la part du ministère des finances sur le fait que le don, y compris par SMS, est bien exonéré de TVA, permettrait de développer largement ce type de don de petites sommes d'argent.

²⁶ Décret n° 93-274 du 25 février 1993 portant création du Conseil supérieur de la télématique et du comité de la télématique anonyme, JO n°52 du 3 mars 1993, p.3317.

²⁷ Décret n° 2011-476 du 29 avril 2011 portant création du Conseil national du numérique, JO n°101 du 30 avril 2011 p.7530.

²⁸ CST, Recommandations déontologiques relatives aux services télématiques, réf. 2004/395, 9 juillet 2004,

²⁹ Ces biens de très faible valeur n'entraînent pas pour l'opérateur une taxation au titre des opérations à soi-même (art. 257 CGI) et ne remettent pas en cause son droit à déduction de la TVA supportée en amont (Instr. adm. 26 juillet 2011,3 D-1-11, BOI 5 août 2011)

Partie 2 Les autres mesures

1. Sécuriser l'exonération du versement transport

1.1 Les textes en vigueur et la situation

Le versement destiné aux transports en commun, qui entre dans la catégorie des impositions de toute nature, a été créé par la loi n°71-559 du 1^{er} juillet 1971 et ne concernait initialement que la Région parisienne. Il a par la suite été étendu aux autres grandes villes et agglomérations de province par la loi n°73-640 du 11 juillet 1973 et la loi n°82-684 du 4 août 1982.

Son champ d'application et son régime sont aujourd'hui codifiés aux articles L. 2333-64 à L. 2333-75 du Code général des collectivités territoriales.

L'article L. 2333-64 dispose ainsi que :

« En dehors de la région d'Ile-de-France, les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social, peuvent être assujetties à un versement destiné au financement des transports en commun lorsqu'elles emploient plus de neuf salariés :

1° Dans une commune ou une communauté urbaine dont la population est supérieure à 10 000 habitants ;

2° Ou dans le ressort d'un établissement public de coopération intercommunale compétent pour l'organisation des transports urbains, lorsque la population de l'ensemble des communes membres de l'établissement atteint le seuil indiqué.

Les employeurs qui, en raison de l'accroissement de leur effectif, atteignent ou dépassent l'effectif de dix salariés sont dispensés pendant trois ans du paiement du versement. Le montant du versement est réduit de 75 %, 50 % et 25 %, respectivement chacune des trois années suivant la dernière année de dispense. Pour les employeurs qui sont dispensés du versement en 1996, la dispense de paiement s'applique jusqu'au 31 décembre 1999 »

1.2 Observations

L'exonération du versement destiné aux transports est aujourd'hui subordonnée à la satisfaction de deux conditions cumulatives :

- 1) l'existence d'une fondation ou d'une association reconnue d'utilité publique ;
- 2) le caractère social des activités de la fondation ou de l'association concernée.

L'appréciation de ces deux conditions n'a pas été définie par le législateur et relève actuellement de la compétence discrétionnaire des autorités organisatrices des transports (AOT).

Concernant la seconde condition, à défaut d'une définition légale du caractère social de l'activité, les pratiques les plus diverses se sont développées localement conduisant à de nombreux contentieux judiciaires.

Ainsi le caractère d'utilité sociale au sens fiscal dans l'instruction 4 H -5-06 du 18 décembre 2006, concernant le produit est reconnu pour « l'activité qui tend à satisfaire un besoin qui n'est pas pris en compte par le marché ou qui l'est de façon peu satisfaisante » et concernant le prix, « sont susceptibles d'être d'utilité sociale les actes payants réalisés principalement au profit de personnes justifiant l'octroi d'avantages particuliers au vu de leur situation économique et sociale (chômeurs, personnes handicapées notamment, ...).

Par construction jurisprudentielle, trois faisceaux d'indices se sont peu à peu mis en place pour analyser le caractère social :

- la présence majoritaire de bénévoles pour gérer l'activité,
- la nécessité que l'activité soit insuffisamment subventionnée et dès lors ne soit équilibrée que par le recours à des fonds propres,
- la nécessité que le service rendu soit sans comparaison avec la participation financière réclamée du bénéficiaire.

Ces critères qui n'ont aucune base légale sont nettement plus restrictifs que ceux retenus par l'Administration fiscale en matière d'exonération d'impôts commerciaux (règle des 4P), notamment concernant la contribution majoritaire de bénévoles dans la gestion de l'activité.

D'autre part, des décisions contraires de tribunaux sont intervenues ; ainsi la cour de cassation, dans un arrêt du 9 mars 2000 dans le cadre d'un pourvoi formé par la ligue pour l'adaptation des diminués physiques au travail - LADAPT(n° 740 P) et la cour d'appel de Paris dans un arrêt du 19 janvier 2012 (n° d'inscription S09/07111 LL) concernant l'Union départementale des associations familiales du Val de Marne (UDAF) ont annulé des refus d'exonération que les AOT concernées avaient motivé en considérant que le mode de financement public de l'activité, sans recours à des fonds propres pour l'équilibrer, lui retirait de plein droit sa vocation sociale et donc la possibilité d'exonération.

Cette situation est préjudiciable aux fondations et associations reconnues d'utilité publique disposant, parmi leurs nombreuses activités, d'établissements, sanitaires, sociaux ou médico-sociaux dépourvus de la personnalité morale. La même problématique se pose aux fédérations reconnues d'utilité publique pour les associations ordinaires qui en sont membres et exercent des activités sociales.

Ces fondations et associations, bien qu'exerçant indiscutablement une mission sociale et bénéficiant du concours de très nombreux bénévoles appuyés par des professionnels salariés, se voient ainsi obligées de s'acquitter du versement destiné aux transports, utilisant pour en assurer le règlement une partie de leurs fonds propres.

Une telle incertitude juridique pose également problème au regard du principe de sécurité juridique, dans la mesure où les disparités d'appréciation privent les associations et fondations concernées de la stabilité et de la prévisibilité auxquelles elles peuvent légitimement prétendre.

La remise en cause de l'exonération a donné lieu en novembre 2013 à une interpellation des Ministères des Affaires Sociales et de la Santé et de l'Intérieur par la Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale (FNARS) et par l'Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés non lucratifs Sanitaires et Sociaux (UNIOPSS). Une trentaine d'associations et de Fondations se sont joints à eux et ont signé les propositions présentées ci-dessous.

1.3 Propositions

Afin de clarifier le régime d'exonération du versement transport, il est proposé de modifier deux articles du Code général des collectivités territoriales.

Article L.2531-2 du Code général des collectivités territoriales

Remplacer le premier alinéa ainsi rédigé :

Dans la région d'Ile-de-France, les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique, à but non lucratif, dont l'activité est de caractère social, sont assujetties à un versement de transport lorsqu'elles emploient plus de neuf salariés.

Par :

« Dans la région d'Ile de France, peuvent être assujetties à un versement destiné au financement des transports en commun lorsqu'elles emploient plus de neuf salariés, les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception tant des fondations et associations reconnues d'utilité publique, que des fondations et associations affiliées à une structure reconnue d'utilité publique, à but non lucratif, dont l'objectif est d'apporter un soutien à des personnes en situation de fragilité, soit du fait de leur situation économique ou sociale, soit du fait de leur situation personnelle, ou de contribuer à la préservation et au développement du lien social, au maintien et au renforcement de la cohésion territoriale ou de concourir au développement durable. Dans cette hypothèse, la structure reconnue d'utilité publique peut n'exercer qu'une activité fédérale de représentation, de coordination et d'aide à l'activité de ses adhérentes ».

Article L.2333-64 du Code général des collectivités territoriales

Remplacer le premier alinéa ainsi rédigé :

En dehors de la région d'Ile-de-France, les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social, peuvent être assujetties à un versement destiné au financement des transports en commun lorsqu'elles emploient plus de neuf salariés :

Par :

« En dehors de la région d'Ile de France, peuvent être assujetties à un versement destiné au financement des transports en commun lorsqu'elles emploient plus de neuf salariés, les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception tant des fondations et associations reconnues d'utilité publique, que des fondations et associations affiliées à une structure reconnue d'utilité publique, à but non lucratif, dont l'objectif est d'apporter un soutien à des personnes en situation de fragilité, soit du fait de leur situation économique ou sociale, soit du fait de leur situation personnelle, ou de contribuer à la préservation et au développement du lien social, au maintien et au renforcement de la cohésion territoriale ou de concourir au développement durable. Dans cette hypothèse, la structure reconnue d'utilité publique peut n'exercer qu'une activité fédérale de représentation, de coordination et d'aide à l'activité de ses adhérentes ».

2. Faciliter les dons sur successions

2.1 Les règles en vigueur

Concernant les dons sur successions, l'article 788-III du Code général des Impôts dispose :

« Pour la perception des droits de mutation par décès, il est effectué un abatement sur la part nette de tout héritier, donataire ou légataire correspondant à la valeur des biens reçus du défunt, évalués au jour du décès et remis par celui-ci à une fondation reconnue d'utilité publique répondant aux conditions fixées au b du 1 de l'article 200 ou aux sommes versées par celui-ci à une association reconnue d'utilité publique répondant aux conditions fixées au b du 1 de l'article 200, à l'Etat, à ses établissements publics ou à un organisme mentionné à l'article 794 en emploi des sommes, droits ou valeurs reçus du défunt. Cet abatement s'applique à la double condition :

1° Que la libéralité soit effectuée, à titre définitif et en pleine propriété, dans les six mois suivant le décès ;

2° Que soient jointes à la déclaration de succession des pièces justificatives répondant à un modèle fixé par un arrêté du ministre chargé du budget attestant du montant et de la date de la libéralité ainsi que de l'identité des bénéficiaires.

L'application de cet abatement n'est pas cumulable avec le bénéfice de la réduction d'impôt sur le revenu prévue à l'article 200 ».

2.2 Observations

L'article 788-III offre à tout ayant droit redevable des droits de mutation par décès, la possibilité, en accordant un don, de manière définitive et en pleine propriété, à un organisme RUP (FRUP ou ARUP dont l'objet répond aux conditions de l'article 200 CGI) dans les 6 mois du décès et sans condition de forme autre que la preuve du don, de réduire d'autant le montant de son imposition successorale.

Pour ce qui a trait à la nature des dons ouvrant droit au bénéfice de l'article 788-III, le législateur opère une distinction entre Fondations et Associations reconnues d'utilité publique :

- Les FRUP sont habilitées, dans le cadre de l'article 788-III CGI à recevoir tous types de biens appartenant au défunt ;
- Les ARUP ne sont autorisées à recevoir que des donations en numéraire.

En premier lieu, il établit une différence qui ne se justifie pas quant à la nature des dons sur successions susceptibles d'être faits au profit d'une part des fondations reconnues d'utilité publique et, d'autre part, des associations reconnues d'utilité publique. Les premières peuvent recevoir des dons de toute nature alors que les secondes ne peuvent être bénéficiaires que de dons en numéraire. Pourtant, les unes et les autres ont le même objet social et ont été reconnues d'utilité publique en application d'une procédure strictement identique.

En second lieu, Pour les ARUP, le délai de six mois est trop court pour la réalisation à titre définitif de la libéralité, même lorsqu'il s'agit d'un don en espèces. En effet, le donateur potentiel n'a pas nécessairement une connaissance immédiate de sa qualité d'héritier, pas plus que de l'existence de l'avantage fiscal auquel il peut prétendre. Il convient donc d'en prévoir l'allongement et d'aménager les délais pour l'enregistrement des déclarations de successions.

En troisième lieu, il conviendrait de faciliter les dons sur successions en autorisant les dons de propriétés démembrées.

Afin d'améliorer le dispositif de l'article 788 III du Code général des impôts et afin d'accroître les ressources des associations et fondations RUP, un certain nombre de corrections pourraient être apportées au régime juridique actuel, savoir :

- Autoriser les associations reconnues d'utilité publique à bénéficier de donations portant sur des biens en nature
- Autoriser les donations réalisant un démembrement de propriété autre que la donation temporaire d'usufruit
- Accorder un délai supplémentaire au donateur pour revendiquer le bénéfice de l'abattement de l'article 788 III du Code général des impôts

2.3 Propositions

Il est proposé de modifier le III de l'article 788 du code général des impôts (CGI) de la façon suivante :

- a) dans la première phrase, ajouter après les mots « fondation » le mot « association » et supprimer le membre de phrase « ou aux sommes versées par celui-ci à une association reconnue d'utilité publique répondant aux conditions fixées au b de l'article 200 » ;
- b) au 1° supprimer « et en pleine propriété »
- c) remplacer le mot « six » par le mot « douze ».

Il est proposé de rajouter : Par dérogation à l'article 641 du CGI, les pénalités et intérêts de retard ne sont pas dus sur les droits de mutation non acquittés dans le délai de six mois.

3. Encourager le mécénat des PME

3.1 Les règles en vigueur

L'article 238 bis du code général des impôts prévoit qu' « *ouvrent droit à une réduction d'impôt égale à 60% de leur montant les versements, pris dans une limite de 5 pour mille du chiffre d'affaires, effectué par les entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés au profit* » de certaines catégories d'organismes, dont les associations d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue ou des connaissances scientifiques françaises.

3.2 Observations

Le dispositif fiscal est adapté à la situation des grandes entreprises. Une enquête réalisée par Admical en décembre 2011³⁰ montre en effet que 73% de ces entreprises dépensaient moins de 1% de leur chiffre d'affaires pour leur budget de mécénat. En revanche, selon la même enquête, 13% des PME/TPE dépassaient le plafond de 0,54% (ou 5 pour mille).

En revanche, pour les micro-entreprises et les PME, ce plafond est trop souvent un frein à l'augmentation du montant de leurs dons. Le plafond est par exemple très vite atteint pour une entreprise qui réalise 1 M€ de chiffre d'affaires : elle ne peut bénéficier de l'avantage fiscal que pour des dons n'excédant pas 5 000 euros. Or, il est démontré que si leur motivation est avant tout de participer à la vie de la cité, l'argument fiscal est pour elles un élément déclencheur³¹. Dans le même temps, un rapport d'information de la Commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale intitulé « Les nouveaux défis du mécénat culturel »³², préconise d'encourager le mécénat des PME. C'est aussi une proposition du livre blanc du député Muriel Marland-Militello³³, et l'un des objectifs mis en avant dans les débats parlementaires qui ont précédé le vote de la loi du 1^{er} août 2003.

Pour encourager le mécénat des PME, nous proposons d'établir une franchise de 10.000€ pour l'ensemble des montants engagés au titre du mécénat, au-delà desquels s'appliquerait le plafond actuel de 0,5%. Toute entreprise, quelle que soit sa taille, pourrait ainsi donner jusqu'à 10.000€ en bénéficiant de la déduction fiscale prévue par l'article 238 bis du CGI.

3.3 Propositions

La rédaction de l'article 238 bis du code général des impôts pourrait être ainsi modifiée :
« *Ouvrent droit à une réduction d'impôt égale à 60% de leur montant les versements, n'excédant pas le plafond fixé par décret ou pris dans la limite de 5 pour mille du chiffre d'affaires, effectués par les entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés (...)* » Il conviendrait que soit fixé par décret d'application le plafond de 10.000€ auquel il est fait référence.

³⁰ Mieux comprendre les flux financiers du mécénat d'entreprise, enquête Admical, décembre 2011

³¹ Laura Exposito Del Rio, chef de Service - Mission mécénat de la Ville de Reims, signataire n°71 de la pétition d'Admical « Contre les effets de la crise, sauvons le mécénat »

³² Assemblée nationale, Commission des affaires culturelles, Rapport d'information n°4358, Les nouveaux défis du mécénat culturel, février 2012

³³ Muriel Marland-Militello, Député des Alpes-Maritimes, Livre blanc parlementaire, Libérer les générosités associatives, juin 2012

4. Renforcer le financement de projets par des outils bancaires innovants : prêts bancaires, titres pour une mission spécifique

4.1 Le contexte

Il est difficile pour les associations d'avoir accès aux crédits bancaires et aux outils de financement économiques. Les associations sont généralement méconnues par les acteurs bancaires, et accèdent moins facilement aux solutions de financement proposées par ces derniers. Près d'un tiers des associations déclare qu'une des principales difficultés est une insuffisance de leur trésorerie pour faire face aux décalages de paiement tout au long de l'année³⁴. Pour résoudre ces difficultés, les associations cherchent à réduire leurs charges, quitte à devoir réduire leur masse salariale, alors qu'il serait plus pertinent de faire appel à des solutions plus pérennes telles que le renforcement par apport de fonds propres ou le crédit bancaire, encore très peu utilisés.

Par ailleurs, il n'y a pas d'égalité d'accès aux emprunts bancaires, dont les recours évoluent en fonction de la taille de l'association. Ainsi, les plus petites pourtant très créatrices d'emplois, n'ont pas accès aux emprunts moyen terme permettant leur consolidation (notamment par manque de garantie adaptée), et recourent largement aux emprunts à court terme de manière inappropriée, particulièrement onéreux et dont les charges financières pèsent sur les modèles économiques.

L'évolution des normes internationales, et notamment la mise en place de « Bâle III », va conduire à renforcer la prudence des banques vis-à-vis des associations. Les dispositifs de garantie existent mais sont aujourd'hui dispersés et compartimentés, ce qui ne les rend pas lisibles pour les banques ni pour le secteur associatif.

Cette insuffisance de fonds propres rend difficile également l'accès à des ressources complémentaires comme les fonds structurels européens (FSE, FEDER) pour développer les projets.

Enfin, cette difficulté limite considérablement les possibilités d'intervention en crédits moyen terme, car elle réduit les marges d'autofinancement et donc les capacités de remboursement. Ce phénomène est sensible pour les structures de taille importante, dont les projets de développement peuvent générer d'importants besoins de financement et pour lesquels les tours de tables financiers sont particulièrement difficiles à réaliser.

A l'instar des entreprises du secteur marchand, pour rendre possible leur création, favoriser leur développement ou consolider leurs activités, les associations ont besoin d'investir. Bien que d'une très grande diversité de taille et de secteur d'activité, elles connaissent des problématiques partagées en matière de financement, qui appellent une transformation culturelle des parties prenantes et des partenaires sur la manière de construire un raisonnement, non plus basé sur la recherche d'un équilibre budgétaire mais sur une stratégie financière. C'est leur nature d'entreprises de l'économie sociale et solidaire qui doit être reconnue, c'est-à-dire des structures qui bien qu'étant à but non lucratif se doivent de disposer de capacités d'autofinancement et de capacité de réinvestissement dans leur projet et dans l'innovation.

³⁴ Enquête CPCA/France Active

4.2 Propositions

- Proposer des outils financiers adaptés aux capacités de remboursement des associations (taux, durée, différé de remboursement pour qu'elles puissent se recapitaliser...). Certains outils dédiés à l'ESS posent le problème d'un taux trop élevé et donc inadaptés aux associations.
- Faciliter l'accès au crédit bancaire, par le développement des dispositifs de garantie existants. Pour prendre une décision de crédit, les banques s'appuient sur la rentabilité, l'assise financière et la visibilité sur le moyen terme. Indicateurs qui pénalisent les associations. Ces dernières rencontrent donc des difficultés d'accès au crédit bancaire.

5. Affecter une partie des comptes bancaires en déshérence au Fonds de développement de la Vie Associative

5.1 Les règles en vigueur

A la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, en juillet 2013 la Cour des comptes a remis un rapport sur « les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence ».

Dans ce rapport, la Cour des comptes estime ainsi que, sur la base d'un échantillon représentatif d'établissements bancaires³⁵ les comptes dits inactifs, c'est-à-dire les comptes sur lesquels aucune opération n'est constatée sur une période longue, variable suivant les banques mais généralement d'un an, représenteraient un volume d'actifs de l'ordre de 1,6 milliard d'euros, pour un nombre total de 1,8 million de comptes

Au regard des chiffres publiés par la Cour, le phénomène paraît concerner principalement les comptes de dépôts à vue et d'épargne. Les volumes d'actifs inscrits sur des comptes inactifs relevant de telles catégories sont, en effet, estimés à près de 1,5 milliard d'euros.

A ce jour, les comptes bancaires inactifs sont soumis au principe de déchéance trentenaire, durant ces 30 ans, les banques peuvent continuer à prélever des frais même s'il n'y a plus d'activité sur les comptes.

5.2 Les propositions législatives

A la suite de ce rapport, le député Christian Eckert a déposé une proposition de loi relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence. Concernant les comptes bancaires, ce texte propose :

l'obligation pour le teneur de compte de recenser chaque année les comptes inactifs (la définition de ceux-ci est fixée à l'article 1 de la proposition de loi) – l'obligation de transférer à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) les fonds non réclamés – à l'issue d'un délai de dix ans d'inactivité pour les comptes « abandonnés » par leur titulaire et, pour les comptes de personnes défuntés, à l'issue d'un délai de deux ans après le décès du titulaire du compte ;

5.3 Propositions complémentaires du HCVA

Le projet consiste à ce qu'une partie des sommes figurant sur les comptes associatifs transférés à la Caisse des dépôts et consignation (CDC) aux termes de 10 ans, puisse revenir à l'Etat annuellement sans attendre le nouveau délai de 20 ans, afin d'alimenter le Fonds de Développement de la Vie Associative. Ce transfert pourrait concerner les comptes des associations, associations reconnues d'utilité publique, fondations reconnues d'utilité publique et organismes assimilés.

Une commission dont la composition reste à déterminer, serait chargée, chaque année, de fixer le pourcentage des sommes figurant sur ces comptes associatifs gérés par la caisse, qui serait reversé au FDVA et le pourcentage de celles devant être maintenu au sein de la caisse pour faire face à d'éventuelles revendications.

Le projet d'amendement pourrait être introduit au VI de l'article L312-20 du Code monétaire et financier.

³⁵ sept groupes ou établissements bancaires et représentant 80 % du total du bilan des établissements de crédit en France.

La proposition de rédaction pourrait être la suivante :

« VI. – Par dérogation aux dispositions du III ci-dessus, une Commission ad hoc fixe, chaque année, la part des sommes déposées à la Caisse des dépôts et consignations en application du présent article, et dont le titulaire est une association simplement déclarée, une association ou une fondation reconnue d'utilité publique, une association régie par la loi locale maintenue en vigueur dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, qui sera immédiatement reversée à l'Etat pour alimenter le fond de développement de la vie associative, et la part qui sera conservée à la Caisse des dépôts et consignations pour permettre la restitution aux titulaires de comptes qui viendraient à se manifester.

Les conditions d'application de cet alinéa sont fixées par décret. »

ANNEXE

Liste des personnes auditionnées

- Hélène BECK (*Secours Catholique*)
- Joëlle BOTTALICO (*Secours Populaire*)
- Sorèle BRIEL (*CNOSF*)
- Bruno COSTE (*URIOPSS*)
- Gwenaëlle DUFOUR (*France Générosités*)
- Nadine DUSSERT (*UNAHJ*)
- Philippe-Henri DUTHEIL (*UNAT*)
- Anne FLORETTE (*France Active*)
- Denis GROJEAN (*URIOPSS*)
- Bernard HUART (*SOGAMA*)
- Luc de LARMINAT (*OPALE*)
- Benoît MYCHAK (*CNAJEP*)
- Nicolas PAILLEUX (*UNA*)
- Frédéric PAIRAULT (*CNAJEP*)
- Irène PEQUERUL (*CNAJEP*)
- Pierre VALENTIN (*Crédit Coopératif de France*)
- Yves VEROLLET (*UNA*)
- Daniel VERON (*Chef du bureau de l'éducation artistique et des pratiques amateurs*
Ministère de la culture)