



PREMIER MINISTRE

HAUT CONSEIL A LA VIE ASSOCIATIVE

Rapport intermédiaire du HCVA sur le financement privé des associations

Adopté en session plénière du 21 mars 2013

Sommaire

Introduction - La nécessité de développer le financement privé des associations

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

Un état des lieux préoccupant

La nécessité de renforcer l'économie des financements privés

Chapitre 1 Faciliter le développement des activités privées

1. Relever le seuil d'assujettissement aux impôts commerciaux pour les associations ayant des activités lucratives à titre accessoire
2. Favoriser le développement d'une mutualisation de recettes lucratives avec les recettes non lucratives
3. Supprimer le lien d'automatisme entre les trois impôts commerciaux
4. Etendre la capacité à posséder des immeubles de rapport à l'ensemble des associations et actualiser les règles de placements des fonds disponibles
5. Etendre l'exonération du versement transport

Chapitre 2 Sécuriser et développer la générosité du public et le mécénat des entreprises

1. Sécuriser le secteur par l'harmonisation des textes
2. Faciliter les dons sur successions
3. Etendre la déduction de l'impôt de solidarité sur la fortune aux dons faits aux associations reconnues d'utilité publique (ARUP)
4. Encourager le mécénat des PME
5. Supprimer la notion de cercle restreint de personnes
6. Simplifier le cadre de l'appel à la générosité publique

Chapitre 3 Faciliter la consolidation des structures

1. Sécuriser les fusions, les scissions et les apports partiels d'actifs
2. Faciliter le renforcement des fonds propres : rendre plus attractifs les titres associatifs
3. Consolider le développement de la vie associative avec les intérêts des contrats d'assurance-vie en déshérence

Introduction

Par lettre du 26 juillet 2012, la 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 travail d'évaluation et de propositions sur le financement privé des associations (cf lettre de saisine de la ministre).

Ce travail doit notamment porter sur une meilleure connaissance des bénéficiaires (donateurs et donateurs), des mécanismes qui tendent à développer ce financement, sur une évaluation de leur impact et sur les moyens d'améliorer, le cas échéant, leur efficacité.

Il est souhaité que le Haut Conseil éclaire le Premier ministre sur les voies et moyens de progresser dans ces domaines, et plus largement contribue à alimenter la réflexion sur le financement des associations en distinguant ce qui relève du droit constant et de possibles aménagements.

Afin de tenir compte des travaux entrepris par le gouvernement en vue de présenter rapidement au Parlement un projet de loi cadre relatif à l'économie sociale et solidaire dans lequel pourraient prendre place des mesures destinées à favoriser le développement des financements privés des associations, le HCVA s'est intéressé en premier lieu aux propositions de leviers de nature législative pour améliorer le financement de la vie associative, reportant à un second rapport une analyse plus approfondie des autres dimensions de la problématique.

Un secteur associatif dynamique¹ et ayant un poids économique important (70 milliards € de budget et 35 milliards € de bénévolat valorisé)

La démographie associative est particulièrement dynamique.

Le secteur compte aujourd'hui 1,3 million d'associations, et connaît une progression de 4% par an, soit environ 37.000 créations nettes annuelles.

- Le moteur de ce dynamisme est constitué par un engagement humain particulièrement important, avec 23 millions d'adhérents, soit 46% des français de plus de 18 ans,
- avec 16 millions de bénévoles, soit 32% des français de plus de 18 ans,
- et 1,8 million de salariés, qui représentent 6% de la masse salariale du secteur privé et 5% de la masse salariale publique et privée.

Ce secteur a un poids économique significatif évalué à 105 milliards d'euros, soit plus de 5% du PIB ; en effet, aux 70 milliards d'euros de budget, il faut ajouter environ 35 milliards d'euros de valorisation du bénévolat, et ce montant n'inclut pas les autres contributions en nature (mise à disposition gratuite de moyens matériels et humains).

Mais contraint à de fortes mutations

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

Rappelons qu'en 2005-2006², les associations tiraient une part prédominante de leurs ressources (51%) de financements publics. Ces financements publics étaient délivrés par les communes (14 %), les départements, conseils généraux et services déconcentrés de l'Etat (10%), les régions (3,5%) et l'État central (12%), ainsi que par l'Europe et les organismes sociaux (10,9%). A ces financements publics était ajoutée la mise à disposition gratuite de moyens matériels et humains.

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

² Viviane Tchernonog *Le paysage associatif français mesures et évolutions* Editions Juris / Dalloz 2007

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, participation forfaitaire à des services rendus, vente de services à des prix différenciés, produits des fêtes et des manifestations, revenus des placements, ventes de type prix de journée et plus généralement produits des commandes publiques), 12% de cotisations et 5% de dons, legs et mécénat (dons d'entreprises privées). Ces derniers financements concernent surtout quelques associations importantes du secteur humanitaire et social.

	Financements privés			Financements publics				
	Cotisations	Dons et mécénat	Recettes d'activités privées	Communes	Départements	Région	Etat	Europe, organismes sociaux, autres
Ensemble en %	12,1%	4,9%	32,3%	14,1%	10,0%	3,5%	12,3%	10,9%
Ensemble en Milliards d'euros	7,2	2,9	19,2	8,4	5,9	2,1	7,3	6,5
Total en %	49,3%			50,8%				
Total en Milliards d'€	29,3			30,2				

Source : Enquête CNRS - Centre d'économie de la Sorbonne auprès des associations – 2005 / 2006

Pour prendre en compte les évolutions en cours, les chiffres précédents ont fait l'objet d'une projection fondée sur les hypothèses suivantes :

- + 25% sur l'ensemble des financements privés en raison de l'évolution des dons déclarés (étude 2012 de France Générosités et CerPhi sur les dons déclarés pour 2010³),
- + 10% sur les financements publics correspondant à une évolution positive de +3% par an en début de période et une diminution de 1% en 2009 et 2010
- baisse des financements de l'Etat et augmentation de ceux des conseils généraux qui ont compensé à un niveau global la baisse des financements de l'Etat jusqu'en 2010.

	Cotisations	Dons, legs et mécénat	Recettes d'activités privées	Communes	Départements	Région	Etat	Europe, organismes sociaux, autres
Ensemble en %	12,9%	5,2%	34,4%	14,6%	10,8%	3,3%	8,6%	10,2%
Ensemble en Milliards d'euros	9,0	3,6	24,0	10,2	7,5	2,3	6,0	7,1
Total en %	52,4%			47,6%				
Total en Milliards d'€	36,6			33,2				

A partir de cette projection, on voit que les associations tirent aujourd'hui la part prédominante de leurs ressources (52%) de financements privés, la part restante étant assurée par des financements publics.

Il ressort de cette estimation que :

- les recettes d'activité privée se monteraient à 24 milliards d'euros, soit 34,4% du financement des associations,
- les cotisations se monteraient à 9 milliards d'euros, soit 12,9% de ce financement,
- les ressources en provenance des dons, des legs et du mécénat s'élèveraient à 3,6 milliards d'euros, soit 5,2% de ce financement⁴.

³ Analyse réalisée par France générosités et le CERPHI à partir de trois sources de données observées sur les dons financiers réalisés: a) DGFIP : Etude CerPhi - « La générosité en temps de crise ». Juin 2011. Etude réalisée à partir des déclarations fiscales. Données fournies par la Direction Générale des Finances Publiques, b) CER (73) : analyse des Comptes Emploi Ressources de 73 Associations et Fondations dont 62 sont membres de France générosités. Période prise en compte : 2007-2010 ; c) FG (22) : panel de 22 associations membres de France générosités qui communiquent leurs données mensuellement.

Il est à noter que, selon une enquête en cours au CNRS, le budget global des associations est supérieur à celui annoncé début 2012 et que la participation des usagers s'est accélérée depuis 2005.

Si on ajoutait le bénévolat, seule contribution volontaire en nature estimée, les financements privés s'élèveraient à 71,6 milliards d'euros.

En Milliards d'€	Ressources privées			Ressources publiques	
	Financières privées	Bénévolat	Autres Contributions en nature	Financières publiques	Contributions en nature
Activité économique	36,6	35,0	non estimé	33,2	non estimé

Enfin, toutes les ressources privées comme publiques permettent de démultiplier par le bénévolat l'activité économique du secteur, ce qui rend possible de répondre à des besoins en forte progression.

Un état des lieux préoccupant

Les associations ne sont pas épargnées par la crise, à double titre. En premier lieu, c'est vers elles que se tournent toutes celles et tous ceux qui ne trouvent pas de réponse adaptée à leurs besoins auprès des entreprises classiques, soit en raison de la nature de ces besoins, soit en raison de la faiblesse de leurs ressources. Les principales évolutions démographiques de la population française (allongement de l'espérance de vie, accroissement de la natalité), la progression constante du chômage, la multiplication sans précédent des plans de sauvegarde de l'emploi et leur répercussion sur les tissus économiques locaux, augmentent 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, au point que l'on peut s'interroger sur la capacité à moyen terme d'une partie du monde associatif à faire face aux enjeux auxquels il se trouve confronté.

Tous les secteurs sont touchés, certains plus que d'autres : le caritatif et l'humanitaire mais aussi l'aide aux personnes, l'ensemble des établissements sanitaires et médico-sociaux, les foyers de jeunes travailleurs, les auberges de jeunesse et plus généralement l'éducation populaire, la culture et le tourisme associatif, les associations d'aide aux handicapés, la recherche médicale ou la protection de l'environnement.

Il est aujourd'hui établi par des travaux récents que le volume global des subventions publiques, toutes collectivités confondues, a entamé sa décrue et que la part de ces dernières dans le budget moyen des associations est tombée en deçà du seuil de 50 %.

De leur côté, les perspectives offertes par les financements privés sont préoccupantes à court et moyen terme. Les dons, les legs et le mécénat ne représentent que 5 % du budget global du secteur, avec des écarts importants entre les organismes pour lesquels il représente une part non négligeable et ceux dont l'activité se prête plus difficilement à l'appel à la générosité.

⁴ Il ressort des déclarations d'impôts (IR, ISF et IS) que le montant total des dons déclarés s'élève à 2,8 milliards €. Il convient d'ajouter à ces chiffres le montant des libéralités, évalué à 1 milliard €. Cependant, la générosité des particuliers et des entreprises ne peut être limitée à ces dons donnant lieu à avantages fiscaux.

Dans un cas comme dans l'autre, les associations n'ont souvent d'autre choix que d'augmenter la participation des usagers, qui représente dans certains secteurs une part importante de leur budget. Mais la marge de manœuvre est étroite en raison d'une part des conséquences de la crise sur le budget des ménages et, d'autre part, du risque de soumission aux impôts commerciaux du fait d'un développement trop important d'activités concurrentielles.

De ce point de vue, l'immixtion progressive sur des champs associatifs d'entreprises lucratives dont les débouchés classiques se sont comprimés du fait des crises successives, a détourné les publics les plus solvables du mécanisme de mutualisation naturelle que constitue le fonctionnement associatif.

Or, en posant la concurrence comme critère central de la «lucrativité», en définissant l'utilité sociale comme la fourniture de réponses à des besoins insuffisamment couverts par le marché et en imposant que les activités non lucratives demeurent significativement prépondérantes, la doctrine fiscale renvoie l'activité associative sur les marges et la prive ainsi sans doute du seul débouché susceptible de lui offrir une perspective alors que tous les autres sont en repli.

Au final, c'est le modèle économique associatif reposant sur la combinaison entre l'engagement des bénévoles, les subventions publiques, la générosité du public et des entreprises et la participation des usagers qui est remis en cause. Les solutions qu'il sera possible d'apporter à la pérennisation de ce modèle constitueront la mesure de l'implication associative dans les enjeux auxquels se trouvera confrontée notre société dans les toutes prochaines années.

La nécessité de renforcer l'économie des financements privés

La crise économique et financière affecte l'ensemble de l'Union européenne et n'épargne pas la France en dépit de l'amortisseur de la protection sociale. Ce contexte rend encore plus difficile le rétablissement des comptes publics pourtant indispensable pour retrouver la maîtrise des déficits et d'une dette publique devenue trop dépendante des marchés financiers.

La gestion sous forte contrainte des finances publiques pèse inévitablement sur les subventions allouées au monde associatif. En effet, à la différence des traitements des fonctionnaires et des prestations sociales qui présentent un caractère de rigidité prononcée, les dépenses dites d'intervention sont remises en question à l'occasion de chaque budget annuel. Dans les années qui ont précédé la crise, les financements publics ont subi de fortes évolutions : les financements de l'Etat ont été progressivement remplacés par les financements des conseils généraux et régionaux.

Aux subventions se sont de plus en plus souvent substituées les commandes publiques donnant lieu à des appels d'offres. Selon l'enquête CPCA France Active réalisé en janvier 2012, 21% des associations employeuses ont conclu un marché public avec un de leurs financeurs. Ce processus a contraint certaines associations à rentrer dans le cadre des politiques publiques, limitant ainsi leur capacité d'innovation. Une autre conséquence a été la mise en concurrence des associations entre elles et avec le secteur privé lucratif. Ces mutations ont amené les associations à d'importantes restructurations.

De plus, avec la crise, la part de financement public en direction des associations a diminué. Depuis 2010, les collectivités territoriales ne sont plus parvenues à compenser la baisse des financements de l'Etat, provoquant une stagnation du secteur en 2011, et ont recentré leur soutien vers les secteurs d'activités associatifs qui en ont le plus besoin.

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 ; ceci permettrait d'accompagner la baisse programmée des concours publics, dans une logique de partenariat.

Encourager l'augmentation de ces recettes d'activités nécessite de veiller dans un même temps à ce que les associations ne réorientent pas leur activité vers les publics solvables. Une augmentation de la participation des usagers dans le financement des activités associatives peut avoir pour effet de déplacer les actions des associations vers des catégories privilégiées. A terme, cette politique conduirait les associations à devenir des clubs fréquentés par des publics aisés.

Dans le même temps, on assiste à une diversification des causes portées par la générosité publique qui s'ouvre à des thématiques peu présentes jusqu'à maintenant sur ce créneau, telles que l'environnement, l'enseignement et la recherche, ... On voit même des établissements publics en mal de financement se tourner vers les donateurs privés en sollicitant leur soutien. Cela s'est traduit par exemple par la création de fondations de coopération scientifique, de fondations partenariales, hospitalières, ou par la mise en place des fonds de dotation.

La crise que nous traversons ne sera pas sans effet sur la capacité des donateurs. La limitation des rémunérations, la faiblesse des performances de la gestion patrimoniale, l'accroissement prévisible de la pression fiscale sur les ménages, le renforcement de l'entraide familiale intergénérationnelle vont peser sur les facultés individuelles de réponse aux sollicitations multiples. La contraction des capacités de financement risque d'être plus prononcée encore du côté des entreprises, pour lesquelles le niveau des dons dépend directement de celui des profits réalisés. L'année 2012 est peut-être la première année où l'on va assister à un fléchissement des flux de la générosité. Les premiers signes avant-coureurs d'une telle évolution ont été enregistrés par France Générosités, qui annonce que 53% des donateurs envisagent de réduire leurs dons, voire de les supprimer.

Tous ces éléments ont amené le HCVA à réfléchir aux meilleurs moyens de développer les financements privés tout en cherchant à limiter l'impact de ce développement sur les finances publiques.

Pour prendre en compte cette contrainte, il est apparu important de proposer des mesures tournées vers les ressources privées d'activité sans incidence sur les finances publiques ou n'ayant sur elles que peu de conséquences. Les mesures concernant la générosité ont été plus orientées vers la sécurisation de cette générosité que vers son développement. En effet, la crise actuelle inquiète les donateurs potentiels et la crainte de mesures fiscales négatives, même si elle n'est pas fondée, les amène, qu'il s'agisse d'entreprises ou de simples particuliers, à retarder, voire à annuler leur don. Enfin sont proposées des mesures de nature à faciliter une consolidation des structures des associations bien nécessaire en période de fortes mutations. Ces mesures ne devraient avoir qu'un faible impact d'un point de vue budgétaire.

L'avis se décomposera en trois chapitres :

- le premier concernera les mesures qui permettraient de développer les ressources privées d'activité,
- le deuxième s'attachera aux mesures permettant de sécuriser et de développer la générosité du public et le mécénat des entreprises,
- le dernier présentera les propositions permettant de consolider les structures associatives.

Chapitre 1 : Faciliter le développement des activités

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

1.1. 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 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. Elle prévoit les conditions dans lesquelles des 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,
- montant des recettes d'exploitation des activités lucratives : n'excédant pas un seuil fixé à 60.000€.

1.2. Observations

Deux modifications devraient être apportées au dispositif actuel :

1) Une réactualisation du seuil d'exonération. Celui-ci 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 d'une structure fédérale et les associations constituées sous forme d'une structure centralisée. Dans le premier cas, tant les associations fédérées que la structure fédérative, pourront 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 1% de l'ensemble des ressources de l'association concernée.

1.3. 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 1% du total de leurs ressources ».

2. Favoriser le développement d'une mutualisation de recettes lucratives avec les recettes non lucratives

Parallèlement et afin de favoriser une mutualisation financière privée au sein de chaque organisme et de compenser ainsi la diminution de la mutualisation publique, 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* ». Ce point sera développé dans un second rapport.

3. Supprimer le lien d'automaticité entre les trois impôts commerciaux

3.1 Les règles en vigueur

Le paragraphe 20 de la doctrine BOI-IS-CHAMP-10-50-20-10 pose un lien d'automaticité d'imposition entre la taxe à la valeur ajoutée (TVA), l'impôt sur les sociétés (IS) et la contribution économique 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 spécifiquement les associations ou organismes assimilés :
 - 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* ».
 - 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 la 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 Guillaume 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 la 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 de 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 paraît pas fondé en droit.

En effet, si les critères d'imposition à l'impôt sur les sociétés et à la contribution économique territoriale 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 assujéti 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 contribution économique territoriale, 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 la TVA par un texte spécifique, sans pour autant prétendre à une exonération de l'IS et de la CET.

La doctrine administrative ne 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. Etendre la capacité à posséder des immeubles de rapport à l'ensemble des associations et actualiser les règles de placement des fonds disponibles

4.1. Les règles en vigueur

Les biens immobiliers et mobiliers que peuvent posséder les associations sont limités par les articles 6 et 11 de la loi du 1er juillet 1901, lesquels disposent :

- Que les associations simplement déclarées ne peuvent en principe acquérir un immeuble à titre onéreux que dans des conditions très restrictives (local destiné aux réunions et immeubles strictement nécessaires à la réalisation de l'objet social) ;
- Que les associations simplement déclarées qui ont pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique ou médicale peuvent toutefois recevoir des immeubles par donation ou testament, mais qu'une fois ces immeubles acquis à titre gratuit elles doivent les vendre, puisqu'elles ne peuvent ni les posséder ni les administrer ;
- Que les associations reconnues d'utilité publique ne peuvent en principe posséder ou acquérir d'autres immeubles que ceux nécessaires au but qu'elles se proposent. Une exception est toutefois prévue pour les terrains boisés ou à boiser qui peuvent être acquis à titre onéreux ou gratuit (on peut se demander d'ailleurs, pourquoi ces seuls investissements immobiliers ont été retenus). Enfin, ces associations peuvent recevoir des dons et des legs d'immeubles, qui doivent être vendus s'il ne s'agit pas de terrains boisés ou à boiser ;
- Que le placement de leurs disponibilités ne peut être effectué que sur des titres établis sur une liste restrictive. En effet, l'article 11 dispose que « Toutes les valeurs mobilières d'une association doivent être placées en titres nominatifs, en titres pour lesquels est établi le bordereau de références nominatives prévu à l'article 55 de la loi n° 87-416 du 17 juin 1987 sur l'épargne ou en valeurs admises par la Banque de France en garantie d'avances ».

4.2. Observations

1) Concernant la possession d'immeubles de rapport :

. Il est difficile de justifier que les associations reconnues d'utilité publique ou les associations simplement déclarées ayant pour but l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique ou médicale, puissent recueillir des dons ou legs portant sur des immeubles, mais ne puissent ni les posséder ni les administrer, ce qui les oblige à les vendre, parfois dans des conditions défavorables, alors que leur gestion pourrait constituer une source de revenus.

Encore moins compréhensible est la distinction faite, en ce qui concerne les associations reconnues d'utilité publique, entre l'acquisition à titre gratuit ou onéreux de terrains boisés ou à boiser, qui est autorisée et l'acquisition d'autres catégories d'immeubles, qui est interdite.

. Si l'on peut comprendre le souci du législateur de limiter la capacité de recevoir des dons et legs à certaines catégories d'associations, on voit mal pourquoi une association disposant des ressources nécessaires se verrait interdire d'acquérir un immeuble à titre onéreux en vue de se procurer des revenus locatifs.

. Une analyse économique de la situation amène à considérer que nombre d'associations de toute taille pourraient diversifier leurs ressources en investissant certains excédents de gestion dans des immeubles de rapport, ou en conservant la propriété de ceux qui leur seraient donnés ou légués.

. Les fruits de la location, soumis aux impôts correspondants, pourraient représenter pour ces structures des ressources financières non négligeables.

. Dans la pratique, suite notamment à des opérations de fusion, un grand nombre de structures se retrouvent propriétaires d'immeubles en surnombre. Ne pouvant les conserver du fait de cette interdiction, elles sont obligées de les céder, qui plus est dans un marché immobilier en décroissance, alors qu'elles pourraient les conserver aux fins de les exploiter différemment en les offrant au marché de la location.

Il est donc nécessaire de simplifier les règles actuellement en vigueur et de les rendre plus cohérentes pour :

- autoriser l'ensemble des associations déclarées à acquérir des immeubles à titre onéreux
- autoriser l'ensemble des associations qui ont la capacité d'acquérir des immeubles à titre gratuit à les conserver si elles le souhaitent.

2) Concernant les restrictions posées aux placements autorisés pour les associations :

L'évolution des marchés financiers a conduit à rendre obsolète ou désuète la liste des valeurs prévues à l'article 55 de la loi n° 87 – 416 du 17 juin 1987 auquel fait référence l'article 11 de la loi du 1^{er} juillet 1901.

L'article 140 de la loi du 4 août 2008 dite de modernisation de l'économie a permis la mise en place des fonds de dotation. A cette occasion, diverses dispositions ont été intégrées dans le décret d'application concernant les placements de ces fonds de dotation (Article 1^{er} du décret du 11 février 2009). Il convient donc d'actualiser les dispositions concernant les associations avec les dispositifs d'encadrement prévus pour les fonds de dotation.

L'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 vise les associations déclarées ; il conviendrait d'ajouter une disposition concernant leurs placements.

L'article 11 de ladite loi concerne les associations reconnues d'utilité publique ; la même disposition y serait ajoutée.

4.3. Propositions

1) Concernant les associations déclarées :

Les modifications suivantes de l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 sont proposées :

- Le 2° deviendrait : « *Des immeubles ou des parts de sociétés à vocation immobilière* » et conserverait « *Les associations déclarées qui ont pour but l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique ou médicale peuvent accepter les libéralités entre vifs ou testamentaires dans des conditions fixées en Conseil d'Etat* » ;
- Le 3° serait abrogé ;
- L'alinéa suivant serait à créer : « *l'organe de direction se prononcera sur les modalités de gestion financière de l'association et en particulier sur les choix d'investissements ; les actifs des associations simplement déclarées sont ceux autorisés pour les engagements réglementés des institutions et unions exerçant une activité d'assurance tels que définis par le code de la sécurité sociale* ».

2) Concernant les associations reconnues d'utilité publique (ARUP) :

L'article 11 de la loi de 1901 relatif aux associations reconnues d'utilité publique serait modifié dans le même sens :

- Alinéa 1 : « *Les associations reconnues d'utilité publique peuvent faire tous les actes de la vie civile qui ne sont pas interdits par leurs statuts, posséder ou acquérir tous immeubles ou parts de sociétés à vocation immobilière ; l'organe de direction se prononcera sur les modalités de gestion financière de l'association et en particulier sur les choix d'investissements ; les actifs des associations reconnues d'utilité publique sont ceux autorisés pour les engagements réglementés des institutions et unions exerçant une activité d'assurance tels que définis par le code de la sécurité sociale* ».

5. Etendre l'exonération du versement transport

5.1. Les règles en vigueur

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 (...).

Deux circulaires du ministère chargé des transports ont, en l'absence de toute précision supplémentaire de la loi, défini quelles étaient ses conditions d'application.

La circulaire n° 76-170 du 31 décembre 1976 indique que la simple déclaration qu'une association est affiliée à une association reconnue d'utilité publique ne peut prouver l'existence d'un lien réel et que doivent être pris en compte les objectifs poursuivis tels qu'ils ressortent des statuts et la production d'éléments comptables prouvant la réalité du lien. Elle précise par ailleurs que le caractère social de l'activité en cause ne doit pas s'apprécier seulement par rapport à la nature intrinsèque de l'activité en cause, mais aussi par rapport aux modalités selon lesquelles s'exerce cette activité, celle-ci devant être fournie dans des conditions telles que l'organisme ne peut manifestement pas équilibrer les charges en résultant grâce aux seuls versements effectués en contrepartie, soit parce que le prix demandé en échange de la prestation fournie ne couvre que très partiellement la charge réelle, soit même parce que la prestation est fournie à titre gratuit.

La circulaire n° 2005-087 de la direction de la réglementation du recouvrement et du service (DIRRES) précise, en se fondant sur l'article D.2333-85 précité tel qu'interprété par la jurisprudence de la Cour de cassation, que pour bénéficier de l'exonération, la fondation ou l'association doit obtenir une décision expresse de l'autorité organisatrice des transports (AOT) constatant que les conditions d'exonération sont remplies.

5.2. Observations

La compétence donnée aux AOT pour la détermination des associations qui remplissent les conditions pour bénéficier de l'exonération a pour conséquence des différences de traitement selon la ville ou l'agglomération concernée pour des associations qui ont des activités et un mode de financement identiques. Il paraît donc indispensable de préciser les critères légaux pour assurer une uniformité de traitement des associations au regard de l'exonération.

De plus, les exceptions sont limitées aux associations et fondations reconnues d'utilité publique. Dans un souci d'équité et parce que de nombreuses associations simplement déclarées ont une vocation et une fonction sociale aussi importantes que celles des associations et fondations reconnues d'utilité publique, il conviendrait d'étendre cette exonération aux associations simplement déclarées et aux autres formes de fondations.

5.3. Propositions

Afin d'étendre et de clarifier le régime d'exonération du versement transport, il est proposé de modifier l'article L2333-64 du code général des collectivités territoriales.

Outre la suppression des termes « reconnues d'utilité publique », trois possibilités peuvent être envisagées :

1 / remplacer la notion de *caractère social* qui n'a pas de définition par la notion *d'utilité sociale* telle que définie par l'instruction fiscale 4-H-5-06 du 18 décembre 2006 qui précise « est d'utilité sociale 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 ».

La nouvelle rédaction du premier paragraphe de l'article L. 2333-64 serait :

« En dehors de la région d'Ile-de-France, les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception des fondations et associations à but non lucratif dont l'activité tend à satisfaire un besoin qui n'est pas pris en compte par le marché ou qui l'est de façon peu satisfaisante, en raison notamment de la nature des publics visés, peuvent être assujetties à un versement destiné au financement des transports en commun lorsqu'elles emploient plus de neuf salariés :

2 / remplacer le terme « activité » par le terme « activité consolidée » afin de prendre en compte l'unité juridique de la personne morale nationale gestionnaire d'activités à caractère social,

La nouvelle rédaction du premier paragraphe de l'article L. 2333-64 serait :

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

3 / Fusionner les deux propositions précédentes en une seule.

La nouvelle rédaction du premier paragraphe de l'article L. 2333-64 serait :

*« En dehors de la région d'Ile-de-France, les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception des fondations et associations à but non lucratif dont l'activité **consolidée** tend à satisfaire un besoin qui n'est pas pris en compte par le marché ou qui l'est de façon peu satisfaisante, en raison notamment de la nature des publics visés, peuvent être assujetties à un versement destiné au financement des transports en commun lorsqu'elles emploient plus de neuf salariés :*

Chapitre 2 : Sécuriser et développer la générosité du public et le mécénat des entreprises

Les mesures concernant la générosité ont été davantage orientées vers la sécurisation de cette générosité que sur ses possibilités de développement. En effet, l'inquiétude quant à l'avenir, surtout en cette période de crise, amène les donateurs potentiels à anticiper certaines mesures fiscales défavorables en retardant leur don ou en le supprimant. C'est pourquoi l'harmonisation des textes a été privilégiée en vue d'assurer la sécurité juridique. Cette harmonisation a également été guidée par le principe d'équité entre les donateurs et les structures et par un souhait de simplification pour les petits organismes.

1. Harmoniser les textes concernant les droits de mutation à titre gratuit

1.1. 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.

Ainsi, selon l'article 795 du CGI, « sont exonérés des droits de mutation à titre gratuit :

1° Les dons et legs d'œuvres d'art, de monuments ou d'objets ayant un caractère historique, de livres, d'imprimés ou de manuscrits, faits aux établissements pourvus de la personnalité civile, autres que ceux visés au I de l'article [794](#), si ces œuvres et objets sont destinés à figurer dans une collection publique ;

2° Les dons et legs consentis aux établissements publics ou d'utilité publique, dont les ressources sont exclusivement affectées à des œuvres scientifiques, culturelles ou artistiques à caractère désintéressé ;

3° (Abrogé) ;

4° Les dons et legs faits aux établissements publics charitables autres que ceux visés au I de l'article 794, aux mutuelles et à toutes autres sociétés reconnues d'utilité publique dont les ressources sont affectées à des œuvres d'assistance, à la défense de l'environnement naturel ou à la protection des animaux.

Il est statué sur le caractère de bienfaisance de la disposition par le décret rendu en Conseil d'Etat ou l'arrêté préfectoral qui en autorise, le cas échéant, l'acceptation ;

5° Les dons et legs faits aux fondations universitaires, aux fondations partenariales et établissements d'enseignement supérieur reconnus d'utilité publique, aux sociétés d'éducation populaire gratuite reconnues d'utilité publique et subventionnées par l'Etat, aux associations d'enseignement supérieur reconnues d'utilité publique et aux établissements reconnus d'utilité publique ayant pour objet de soutenir des œuvres d'enseignement scolaire et universitaire régulièrement déclarées ;

6° Les dons et legs de sommes d'argent ou d'immeubles faits aux établissements pourvus de la personnalité civile autres que ceux visés au I de l'article 794 avec obligation, pour les bénéficiaires, de consacrer ces libéralités à l'achat d'œuvres d'art, de monuments ou d'objets ayant un caractère historique, de livres, d'imprimés ou de manuscrits, destinés à figurer dans une collection publique, ou à l'entretien d'une collection publique ;

7° Les dons et legs faits aux organismes d'habitations à loyer modéré ou à leurs unions ;

8° (Périmé).

9° Les dons et legs faits à l'office national des anciens combattants et victimes de guerre ;

10° Les dons et legs faits aux associations culturelles, aux unions d'associations culturelles et aux congrégations autorisées ;

11° Les dons et legs faits aux établissements publics ou d'utilité publique autres que ceux visés au I de l'article 794, aux sociétés particulières ou autres groupements régulièrement constitués, en tant qu'ils sont affectés, par la volonté expresse du donateur ou du testateur, à l'érection de monuments aux morts de la guerre ou à la gloire de nos armes et des armées alliées.

12° Conformément à [l'article L. 322-8](#) du code de l'environnement, les dons et legs d'immeubles situés dans les zones définies à [l'article L. 322-1](#) du code précité, faits au profit du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

13° Les dons et legs d'immeubles situés dans les cœurs des parcs nationaux, faits au profit de l'établissement public du parc national concerné.

14° Les dons et legs consentis aux fonds de dotation répondant aux conditions fixées au g du 1 de [l'article 200](#). »

1.2. 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 reconnus d'utilité publique, pourtant dotés de la grande capacité juridique, risquent de ne pas bénéficier de l'exonération prévue par les textes quel que soit leur objet social dès lors qu'ils n'entrent dans aucun des cas 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, qui bénéficie de l'exonération de ces droits 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 reconnues d'utilité publique, quel que soit leur champ d'activité, ainsi que toutes les structures disposant de la grande capacité juridique.

1.3. 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 legs⁵. »

- 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 ».

⁵ 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.

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 abattement 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 abattement 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 abattement 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 reconnu d'utilité publique 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 fondations reconnues d'utilité publique (FRUP) sont habilitées, dans le cadre de l'article 788-III CGI à recevoir tous types de biens appartenant au défunt ;
- Les associations reconnues d'utilité publique (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, particulièrement lorsque l'on est en présence d'un don suite à emploi. En effet, il est quasiment impossible de vendre le bien immobilier et réaliser le don sur succession afférent dans les 6 mois du décès. Cette difficulté pratique se rencontre 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 portant sur un démembrement de la propriété.

Afin d'améliorer le dispositif de l'article 788 III du code général des impôts et d'accroître les ressources des associations et fondations reconnues d'utilité publique, 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. Etendre la déduction de l'impôt de solidarité sur la fortune aux dons faits aux associations reconnues d'utilité publique

3.1. Les règles en vigueur

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

« 1° 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

A la différence des associations reconnues d'utilité publique (ARUP), les fondations reconnues d'utilité publique (FRUP) peuvent faire bénéficier leurs donateurs de la réduction de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)

Cette différence apparaît d'autant moins justifiée que :

- . Les dons faits à ces types d'organismes bénéficient du même régime de déductibilité fiscale en ce qui concerne l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés,

- . Elle va à l'encontre du statut fiscal unique ARUP/FRUP, alors que les ARUP ont un niveau de contrôle identique à celui des FRUP,

- . Depuis 2007, différents organismes ont été ajoutés au dispositif de départ (PME et PMI notamment),

- . Pour les donateurs des ARUP 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 à l'ISF. Quant aux moins informés d'entre eux, ils peuvent se tromper en toute bonne foi et déduire de leur ISF un don fait à une ARUP. 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.

- . Les donateurs peuvent se détourner définitivement des ARUP, non seulement pour les dons qu'ils entendent déduire de l'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.

- . 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 étant traitée différemment suivant le statut de l'organisme qui le reçoit.

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 susceptibles de venir en déduction de l'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. Encourager le mécénat des PME

4.1. 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.

4.2. Observations

. Le dispositif fiscal est adapté à la situation des grandes entreprises. Une enquête réalisée par Admical en décembre 2011⁶ montre en effet que 73% de ces entreprises dépensaient moins de 1% de leur chiffre d'affaires pour leur budget de mécénat

. 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 déclencheur. Un rapport d'information de la Commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale intitulé « Les nouveaux défis du mécénat culturel »⁷, préconise pourtant d'encourager le mécénat des PME. C'est aussi une proposition du livre blanc du député Muriel Marland-Militello⁸, 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, le HCVA propose d'établir un plafond 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.

4.3. 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 au profit (...)* »

Il conviendrait que soit fixé par décret d'application le plafond de 10.000€ auquel il est fait référence.

⁶ Mieux comprendre les flux financiers du mécénat d'entreprise, enquête Admical, décembre 2011

⁷ Assemblée nationale, Commission des affaires culturelles, Rapport d'information n°4358, Les nouveaux défis du mécénat culturel, février 2012

⁸ Muriel Marland-Militello, député des Alpes-Maritimes, Livre blanc parlementaire, Libérer les générosités associatives, juin 2012

5. Supprimer la notion de « cercle restreint de personnes » exclusive du caractère d'intérêt général

5.1. Les règles en vigueur

L'article 200 du code général des impôts prévoit que les dons faits à certaines associations ouvrent droit à une réduction de l'impôt sur le revenu égale à 66% de leur montant dans la limite de 20% du revenu imposable. L'article 238 bis du même code prévoit la possibilité pour les entreprises de déduire de l'impôt sur les sociétés à concurrence de 60% de leur montant, dans la limite de 5 pour mille de leur chiffre d'affaires, les dons faits à ces mêmes associations.

La doctrine administrative (l'instruction 5 B-27-05 du 13 octobre 2005) exclut du bénéfice de ces mesures 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.

S'agissant de la notion de cercle restreint, l'administration précise : « seraient considérées comme exerçant leur activité au profit d'un cercle restreint de personnes des organismes qui auraient pour objet par exemple de servir les intérêts d'une ou plusieurs familles, personnes ou entreprises, de faire connaître les œuvres de quelques artistes, ou les travaux de certains chercheurs ...etc ».

A partir du début des années 2000 l'administration a retenu une définition restrictive de cette notion en considérant notamment 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).

De son côté le Conseil d'Etat a refusé d'admettre la déductibilité des dons faits à des associations d'anciens élèves d'écoles d'ingénieurs (CE 7 février 2007 n° 287949). Plus récemment, il a considéré que ne pouvait être regardée comme étant d'intérêt général l'Union Nationale Maritime destinée à venir en aide aux populations maritimes, au motif qu'elle ne s'adressait qu'à des bénéficiaires définis exclusivement par leur appartenance à une profession déterminée (CE 16 mars 2011 n° 329945).

5.2 Observations

Si le concept de cercle restreint peut apparaître, de prime abord, comme un critère pertinent de sélection entre les organismes d'intérêt général et ceux fonctionnant dans le seul intérêt de leurs membres, les positions auxquelles il a donné lieu heurtent le sens commun.

L'exemple de l'Association Nationale des Anciens Combattants de la Résistance dont l'objet est de propager les valeurs et les idéaux de la Résistance et qui n'est pourtant pas considérée comme étant d'intérêt général par l'administration fiscale, démontre que les critères actuellement retenus ne sont pas pertinents.

Le cercle restreint renvoie au caractère fermé d'une association, qui s'opposerait à l'intérêt général. Mais les deux concepts ne s'opposent pas.

Le concept d'« état » dégagé par la jurisprudence peut paraître plus efficient. Le fait d'être blessé dans l'exercice de sa profession militaire caractérise sans doute un « état ». Mais il est illogique que cet état ouvre droit au bénéfice du régime du mécénat au profit des donateurs si la victime adhère à une association « ouverte » et les en prive si elle adhère à une association d'anciens combattants.

En réalité, le critère essentiel doit reposer sur le caractère d'intérêt général de l'association.

Il paraît donc nécessaire de poser par voie législative la règle selon laquelle ce caractère d'intérêt général s'apprécie par rapport à l'objet social mis en œuvre, indépendamment du caractère fermé ou non de l'organisme.

5.3 Propositions

Il est proposé :

- a) de modifier l'article 200 du CGI de la façon suivante :

A la fin du b) du 1, ajouter un nouvel alinéa ainsi rédigé « les caractères énumérés à l'alinéa précédent s'apprécient indépendamment du caractère fermé ou non de l'organisme considéré ».

- b) de modifier l'article 238 bis du CGI de la façon suivante :

A la fin du b) du 1, ajouter un nouvel alinéa ainsi rédigé« les caractères énumérés à l'alinéa précédent s'apprécient indépendamment du caractère fermé ou non de l'organisme considéré ».

6. Simplifier le cadre de l'appel à la générosité publique (AGP)

6.1 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 ».

6.2 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 un encadrement par des dispositions 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 des mesures destinées à favoriser l'appel à la générosité publique dans le cadre du développement des ressources privées des associations :

1) Substituer à la liste fermée de causes ouvrant droit à la faculté de lancer des campagnes d'appel à la générosité publique une référence aux organismes d'intérêt général visés à l'article 200 du code général des impôts (CGI).

Le cadre de la loi de 1991 est en effet restrictif, un certain nombre de causes n'étant pas visées ; il en est ainsi de la mise en valeur du patrimoine artistique, de la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises. Une référence aux « caractères visés par l'article 200 du code général des impôts » serait plus adaptée pour assurer une meilleure cohérence avec d'autres dispositifs.

2) 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 introduit un critère géographique en liant l'obligation de déclaration au « caractère national » de la campagne d'appel à la générosité publique sans définir de façon précise ce qu'il faut entendre par là. Les critères d'appréciation sont à rechercher dans les commentaires de la commission consultative mentionnée à l'article 4 de la loi. Celle-ci 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 rend nécessaire une définition précise du caractère national de l'appel à la générosité publique.

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.

3) Introduire une procédure de récépissé des déclarations de campagne et organiser la publicité de celles-ci sur le site de la direction de direction de l'information légale et administrative (DILA).

Les déclarations de campagne font l'objet d'une procédure administrative 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 du 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.

4) Faciliter l'accès des petites structures aux campagnes d'appel aux dons en introduisant des seuils absolus et relatifs permettant la présentation d'un compte d'emploi des ressources (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 difficile 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.

6.3 Propositions

L'article 3 de la loi de 1991 deviendrait :

« Les œuvres ou organismes d'intérêt général présentant un des caractères visés par l'article 200, qui souhaitent faire appel à la générosité publique par des collectes sur la voie publique ou par la transmission par tous moyens d'appels actifs aux dons sont tenus d'en faire la déclaration préalable auprès de la préfecture du département de leur siège social.

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 afin que les donateurs potentiels puissent à tout moment vérifier le respect de ses obligations déclaratives par la structure faisant appel au don et sur le site Internet de l'organisme ».

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 ».

Chapitre 3 : Faciliter la consolidation des structures

1. Sécuriser les fusions, les scissions et les apports partiels d'actifs

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 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, l'administration considère que l'opération ne peut bénéficier de ce régime (rescrit du 26 avril 2011), ce qui est susceptible d'engendrer un coût fiscal totalement dissuasif pour la réalisation de celle-ci.

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 desdites opérations.

Cet avis est repris en annexe.

2. Faciliter le renforcement des fonds propres : Titres associatifs

2.1 Les règles en vigueur

La capacité pour les associations d'émettre des titres négociables a été introduite par la loi n° 85-698 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. Dans cette hypothèse, le taux d'intérêt stipulé dans le contrat d'émission ne peut être supérieur au montant moyen du marché obligataire (TMO) du trimestre précédant l'émission, majoré d'une rémunération définie par arrêté du ministre chargé de l'économie, qui ne peut excéder trois points (article L.213-13 du CMF). Un arrêté du 18 décembre 2008 a fixé ce taux à 2,5%. Le TMO s'établissant à 2,41% au deuxième semestre 2012, le taux maximum est donc de 4,91%.

La seconde suppose d'obtenir l'accord de l'Autorité des marchés financiers (article L. 213-12 du CMF).

2.2. Observations

Le projet de loi initial comportait une rémunération du titre composée d'une part d'une partie fixe et d'autre part d'une partie variable. Le Conseil d'Etat, suivi par le gouvernement, a considéré que l'institution de la part variable autorisait un partage de bénéfices prohibé par la loi, et n'a donc pas retenu cette possibilité. De ce fait, les titres associatifs n'ont été utilisés que dans le cadre d'un petit nombre d'émissions militantes. Les raisons de cet échec sont au nombre de deux : d'une part, les associations sont peu préparées à ce type d'instrument financier qui n'entre pas dans leur culture, d'autre part, les banques ont besoin d'un minimum de rentabilité et de liquidité de leur placement.

Or, le besoin de fonds propres des associations se fait de plus en plus fortement sentir, soit pour leur permettre de faire face à de nouveaux développements de leur activité associative, soit pour garantir des emprunts bancaires, soit pour surmonter des problèmes passagers de trésorerie.

Il est donc proposé de rendre le titre associatif plus attractif.

2.3. Propositions

2.3.1. Cette attractivité doit s'adresser en premier lieu aux établissements bancaires.

S'agissant de la rémunération : Le rehaussement du taux d'intérêt versé parait au HCVA difficilement compatible avec la situation financière de la grande majorité des associations, a fortiori dans une période où les taux pratiqués sont relativement bas. Sauf à peser sur des marges déjà très faibles, la partie fixe devrait donc être au maximum maintenue à son niveau actuel.

En revanche l'autorisation d'une partie variable serait susceptible de répondre au besoin de rémunération des établissements bancaires et de correspondre à l'économie du dispositif. Le principe en serait réservé aux banques et aux établissements de crédit ou de capital risque. Il pourrait être envisagé de l'étendre aux entreprises d'assurance et aux entreprises de l'économie sociale. Ces entreprises ne pourraient acquérir la qualité de sociétaire de l'association émettrice.

Cette rémunération variable ne pourrait être assise sur le résultat de l'association, sous quelque forme que ce soit. En revanche, elle pourrait varier selon l'évolution de l'activité de celle-ci : chiffre d'affaires, taux de remplissage...

S'agissant de la liquidité du titre : le principe d'un remboursement automatique paraît incompatible avec la nature d'un titre dont la contrepartie est assimilable à des fonds propres. La particularité du titre associatif est en effet d'être pérenne. Créance de dernier rang, il n'est en principe remboursable qu'à la dissolution de l'association. Avant, il ne peut être remboursé qu'à la seule initiative de l'association émettrice.

Afin d'offrir malgré tout, une certaine liquidité du titre dans l'intérêt des banques, une solution pourrait consister à ce que la loi prévoise un remboursement à la seule initiative de l'association au terme d'un certain délai (qui pourrait être calé sur celui du remboursement des titres participatifs) dès lors que le niveau des fonds propres accumulés équivaldrait au montant de l'émission.

2.3.2. Le dispositif doit être conçu pour intéresser également les particuliers.

A cet égard, il conviendrait d'étendre à la souscription de titres associatifs le bénéfice des dispositions prévues par l'article 199 terdecies 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 numéraires au capital de PME.

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

3. Consolider le développement de la vie associative avec les intérêts des contrats d'assurances-vie en déshérence

3.1. Les règles en vigueur

L'assurance sur la vie est connue des Français comme un produit d'épargne à succès, utilisé notamment pour la préparation de la retraite. Bénéficiant d'un régime fiscal avantageux, elle s'est développée rapidement, au point de devenir le premier support de l'épargne longue des ménages français. Ainsi l'encours des contrats d'assurance sur la vie est aujourd'hui estimé à 1 300 milliards d'euros.

Connu depuis la fin des années 1990, le phénomène des contrats d'assurance sur la vie non réclamés par leur bénéficiaire après le décès de l'assuré, qualifiés de contrats en déshérence, a rencontré un large écho dans l'opinion publique. Il demeure cependant difficile de quantifier précisément le montant des contrats d'assurance sur la vie non réclamés par leur bénéficiaire en cas de décès de l'assuré. Le nombre de contrats concernés est estimé par la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA) à 160 000 soit environ 0,7% de l'ensemble. Le montant des avoirs en cause habituellement cités se situant entre 1 milliard (chiffre FFSA) à 5 milliards d'euros (chiffres évoqués dans la presse). Trois lois successives ont permis de faciliter la recherche des bénéficiaires des contrats non réclamés :

Le dispositif dit « AGIRA I » de 2005

La loi n°2005-1564 du 15 décembre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'assurance a prévu la possibilité pour toute personne physique ou morale de demander par lettre à être informée de l'éventuelle existence d'une stipulation en sa faveur dans un contrat d'assurance sur la vie souscrit par une personne dont elle apporte la preuve du décès. Les organismes professionnels représentatifs du secteur de l'assurance, habilités à cet effet par l'article L. 132-9-2 du code des assurances, ont créé un organisme dédié, l'Association pour la gestion des informations relatives aux risques en assurance (AGIRA), pour jouer un rôle de « guichet unique » en vue de répondre aux obligations d'information et de recherche mises à la charge des assureurs.

Le dispositif dit « AGIRA II » de 2007

La loi n°2007-1775 du 17 décembre 2007 permettant la recherche des bénéficiaires des contrats d'assurance sur la vie non réclamés et garantissant les droits des assurés a imposé aux assureurs une obligation générale de s'informer sur le décès éventuel de l'assuré couvert par un contrat d'assurance sur la vie, en leur donnant en même temps la capacité juridique et technique de procéder à cette vérification en ayant recours au répertoire national d'identification des personnes physiques. Dans le prolongement immédiat de l'adoption de ce texte, les organisations professionnelles du secteur de l'assurance ont formalisé des engagements déontologiques, qui s'imposent à leurs membres, en vue de procéder à la résorption des contrats non réclamés. Ont fait ainsi l'objet d'une recherche prioritaire les assurés âgés de plus de 90 ans, avec lesquels les assureurs n'étaient plus en contact de façon confirmée pendant deux ans, en cas de provision du contrat supérieure à 2 000 euros.

La loi n°2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007

Cette loi prévoit le reversement au fonds de réserve pour les retraites des sommes dues au titre de contrats d'assurance sur la vie n'ayant fait l'objet d'aucune demande trente ans après le décès de l'assuré ou le terme du contrat.

3.2. Observations

Le présent dispositif a pour objectif de contribuer au financement d'actions associatives en prélevant les intérêts produits par les sommes non réclamées des contrats d'assurance sur la vie en déshérence jusqu'au jour où le bénéficiaire se manifeste ou, à défaut, jusqu'au jour de l'acquisition de la prescription définie à l'article L 114-1 du code des assurances.

Les contrats d'assurance sur la vie en cas de décès sont qualifiés de contrats « en déshérence » **dès lors qu'ils n'ont fait l'objet, à compter du décès de l'assuré, d'aucune demande de prestation auprès de l'organisme d'assurance**, définition retenue en particulier par l'article L 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques. C'est par conséquent cette définition qui est retenue dans le cadre de la modification proposée à l'article L 132-9-3 du code des assurances.

L'article L 132-9-3 du code des assurances, qui résulte de l'article 3 de la loi n° 2007-1775 du 17 décembre 2007, a en effet autorisé les assureurs à consulter le répertoire INSEE aux fins de s'informer du décès éventuel de l'assuré. Il a par ailleurs permis d'apporter aux assureurs les moyens techniques pour procéder à cette recherche.

Le HCVA propose de compléter cet article en prévoyant :

- L'obligation de rechercher le décès éventuel du souscripteur dès lors que trois conditions cumulatives sont réunies (le souscripteur est âgé de plus de 90 ans/le montant des sommes dues au titre du contrat d'assurance sur la vie est supérieur ou égal à 2000 euros/ l'organisme n'a plus de contact avec le souscripteur depuis plus de deux ans)
- le devenir des contrats d'assurance sur la vie en cas de décès non réclamés mais également non prescrits, savoir la consignation auprès de la Caisse des dépôts et consignations,
- les sanctions d'un défaut de recherche et/ ou de consignation.

L'article L 132-9-3 du code des assurances modifié s'articulerait avec l'article L 132-8 du code des assurances, lequel impose à l'assureur, dès lors qu'il est informé du décès, de rechercher le bénéficiaire, et, si cette recherche aboutit, de l'aviser de la stipulation effectuée à son profit. Le dispositif prévoit ainsi de laisser à l'assureur, consécutivement à la découverte du décès de l'assuré, un délai de trois mois⁹ au cours desquels il procédera aux recherches qui lui sont légalement imposées. Si, au terme de ces trois mois, lesdites recherches n'ont pas permis au bénéficiaire de faire valoir sa créance, le contrat d'assurance sur la vie est donc qualifié de contrat « en déshérence » au sens de l'article L 132-9-3 du code des assurances et consigné en tant que tel à la Caisse des dépôts et consignation.

La sanction proposée est une pénalité financière : à défaut de recherche du décès alors que les conditions cumulatives sont réunies, le montant des sommes dues au titre du contrat d'assurance sur la vie produit de plein droit intérêt au taux légal majoré de moitié durant deux mois, puis, à l'expiration de ce délai de deux mois, au double du taux légal. De même, à défaut de consignation dans le délai imparti, les sommes dues par les organismes financiers produisent des intérêts qui s'ajoutent au capital initial. Le taux d'intérêt des pénalités financières correspond à celui retenu à l'article L 132-21 du code des assurances, savoir le taux légal majoré de moitié durant deux mois, puis, à l'expiration de ce délai de deux mois, au double du taux légal¹⁰.

Il est proposé, parallèlement à cette première modification, de compléter également l'article L 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques d'un 6° alinéa, de sorte que les intérêts produits par les sommes consignées résultant des contrats d'assurance sur la vie en cas de décès non encore prescrits soient également acquis à l'Etat, afin que celui-ci puisse l'affecter au fonds pour le développement de la vie associative, dont il conviendra également de modifier l'objet, puisqu'actuellement, ce fonds a pour unique objet « d'attribuer des subventions à des projets initiés par des associations et relatifs aux formations des bénévoles élus et responsables d'activités »¹¹. Ce fonds aura un objet plus large, consistant à contribuer au financement des actions mises en œuvre par des associations d'intérêt général. La notion d'intérêt général ici retenue serait celle résultant de la jurisprudence du Conseil d'Etat et non celle résultant des dispositions et de la doctrine fiscale.

⁹ Le délai proposé pourra éventuellement être redéfini au vu des modalités pratiques de mise en œuvre des recherches par les organismes d'assurance et les délais moyens de réponse des bénéficiaires contactés.

¹⁰ Un taux plus élevé pourra éventuellement être retenu.

¹¹ Décret n°2011-2121 du 30 décembre 2011 relatif au fonds pour le développement de la vie associative

3.3 Propositions

A L'article L 132-9-3 du code des assurances est remplacé par les dispositions suivantes :

«I. — Les entreprises d'assurance mentionnées au 1° de l'article L. 310-1 du présent code ainsi que les institutions de prévoyance et unions régies par le titre III du livre IX du code de la sécurité sociale s'informent, dans les conditions prévues au II du présent article, du décès éventuel de l'assuré.

II. — Les organismes professionnels mentionnés à l'article L. 132-9-2 sont autorisés à consulter les données figurant au répertoire national d'identification des personnes physiques et relatives au décès des personnes qui y sont inscrites. Ils ont l'obligation de consulter les données figurant audit répertoire et de rechercher le décès éventuel du souscripteur dès lors que les trois conditions cumulatives suivantes sont réunies, savoir :

- Le souscripteur est âgé de plus de 90 ans,
- Le montant des sommes dues au titre du contrat d'assurance sur la vie est supérieur ou égal à 2000 euros,
- L'organisme n'a plus de contact avec le souscripteur depuis plus de deux ans.

Les entreprises d'assurance ainsi que les institutions de prévoyance et unions mentionnées au I obtiennent de ces organismes professionnels communication de ces données en vue d'effectuer des traitements de données nominatives. Ces traitements ont pour objet la recherche des assurés et bénéficiaires des contrats d'assurance sur la vie décédés.

III.- Si l'organisme ne se conforme pas à l'obligation de recherche du décès du souscripteur dans les conditions sus énoncée, le montant des sommes dues au titre du contrat d'assurance sur la vie produit de plein droit intérêt au taux légal majoré de moitié durant deux mois, puis, à l'expiration de ce délai de deux mois, au double du taux légal.

IV.- Si les recherches effectuées en application du I du présent article révèlent le décès de l'assuré, les entreprises d'assurance ainsi que les institutions de prévoyance et unions sus mentionnées ont l'obligation de consigner, dans un délai de trois mois à compter du jour de la découverte du décès de l'assuré, à la Caisse des dépôts et consignation, les sommes dues au titre desdits contrats d'assurance sur la vie, dès lors qu'aucune demande de prestation n'a été effectuée auprès de l'organisme d'assurance concerné.

Les modalités de dépôt, de conservation et de retrait des valeurs, sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

V.- A défaut de consignation des sommes dans le délai sus imparti, les sommes non consignées produisent de plein droit intérêt au taux légal majoré de moitié durant deux mois, puis, à l'expiration de ce délai de deux mois, au double du taux légal. »

B L'article L 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques est complété d'un 6° alinéa ainsi rédigé :

« 6° Les intérêts annuels produits par les sommes dues au titre des contrats d'assurance sur la vie, consignés à la Caisse des dépôts et consignations en application des dispositions de l'article L 132-9-3 du code des assurances et non encore prescrits. »

C L'article 2 du décret n° 2011-2121 du 30 décembre 2011 relatif au Fonds pour le développement de la vie associative est remplacé par les dispositions suivantes :

« Article 2 : Le fonds pour le développement de la vie associative, a pour objet d'attribuer des subventions à des projets initiés par des associations d'intérêt général. »