

# **GROUPE DE TRAVAIL II**

## **FINANCEMENT DES ASSOCIATIONS**

### **ACCORD UNANIME**

#### **1 - DEVELOPPER L'INFORMATION SUR LES ACTIVITES ASSOCIATIVES**

- 1.1. Suivi statistique du secteur associatif par l'INSEE
- 1.2. Enrichissement du contenu des documents budgétaires "jaunes"
- 1.3. Création d'un registre des associations : étude d'une gestion du dispositif par le monde associatif.

#### **2 - AMELIORER LA SECURITE FINANCIERE**

- 2.1. Clarification des relations entre associations et pouvoirs publics.  
Définition de la notion de subvention
  
- 2.4. Raccourcissement des délais d'instruction et de versement
  - 2.4.1. Instruction du Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan pour inviter les départements ministériels à procéder dans les meilleurs délais aux délégations de crédits.
  
  - 2.4.3. Mise en place de nouvelles procédures d'avances provisionnelles ou d'acompte pour les associations.
  
- 2.5. Assouplissement de certaines règles budgétaires
  - 2.5.1. Dérogation à la règle de non commencement des travaux avant l'arrêté attributif de subvention dans certains cas, notamment le co-financement.
  - 2.5.2. Reconsidérer la règle de non cumul des crédits d'Etat par modification de la circulaire du 5 septembre 1988.
  - 2.5.3. Autoriser le reversement de tout ou partie d'une subvention à d'autres associations dans certains cas.
  
- 2.6. Simplification des modalités d'engagement et de paiement des subventions.
  - 2.6.1. Mieux proportionner le contrôle au montant des subventions
  - 2.6.2. Alléger les dossiers dans les cas de subventions les moins importantes.
  - 2.6.3. Engagement global pour les subventions d'un faible montant
  - 2.6.4. Généralisation de conventions-cadre et de documents uniques-types. Le CNVA souhaite être associé à l'élaboration de ces documents.
  
- 2.7. Plan comptable des associations : saisine du CNC et association du CNVA à la procédure de consultation qui en découle.

## FISCALITE

### 3.3.3. Taxe professionnelle

- 3.3.3.1. Extension à la taxe professionnelle de l'exonération prévue pour l'impôt sur les sociétés par l'article 206-5 bis.  
Le CNVA souhaite que cette exonération s'applique aussi aux opérations mentionnées au b et au c

### 3.3.4. Taxe sur les salaires

- 3.3.4.1. Priorités  
Relèvement de l'abattement de 20.000 F  
Accord sur le principe. désaccord sur le montant

### 3.3.4.2. Autres demandes

- Exonération de certaines associations intermédiaires ou d'aide à domicile
- Exonération spécifique des postes FONJEP

## **4 - AMELIORATION DE L'INFORMATION ET PREVENTION DES CONTENTIEUX**

- 4.1. Actualisation du guide fiscal en concertation avec le CNVA
- 4.2. Remise d'un document rappelant les obligations des associations lors de la déclaration d'existence en préfecture.  
Le CNVA demande à être associé à l'élaboration de ce document.
- 4.3. Désignation d'un correspondant départemental dans chaque Direction des Services Fiscaux chargé des questions relatives aux associations.

## **5 - DEVELOPPEMENT DU MECENAT ET DES LIBERALITES**

- 5.2. Réexamen de l'instruction de 1988
- 5.3. Possibilité du report sur 5 ans des dons effectués par les entreprises en période déficitaire
- 5.4. Simplification et extension du champ d'application de l'exonération des droits d'enregistrement prévu à l'Article 795 du code général des impôts aux associations ayant la capacité juridique de recevoir des dons.

## **ABSENCE DE CONSENSUS**

- 2.2. Conclusion des conventions pluriannuelles
- 2.4. Raccourcissement des délais d'instruction et de versement des subventions
- 2.4.3. Améliorer le calendrier des décisions de subvention (information en l'année N - 1. Décision de subvention au plus tard fin mars de l'année N)

## FISCALITE

- 3.2. Clarification des différents critères d'assujettissement des associations
- 3.2.2. Mise en cause du lien automatique entre les 3 impôts IS - TVA - TP.

### 3.3.1. TVA

- 3.3.1.1. Suppression des exonérations des activités d'hébergement et des manifestations sportives
- 3.3.1.2. Relèvement de la limite d'exonération des ventes aux membres de 10 à 30 %
- 3.3.1.3. Porter le nombre de manifestations exonérées de 6 à 10
- 3.3.1.4. Taux réduit

### 3.3.2. Impôt sur les sociétés

- 3.3.2.1. Création d'une franchise de 70.000 F

### 3.3.4. Taxe sur les salaires

#### 3.3.4.1. Priorités

Exonération des nouveaux emplois pendant 5 ans  
Réserve de l'administration

#### 3.3.4.2. Autres demandes

Abattement de 30 % pour les emplois à temps partiel  
Réserve de l'administration

## **4 - AMELIORATION DE L' INFORMATION ET PREVENTION DES CONTENTIEUX**

- 4.4. Création de commissions départementales de conciliation.  
A défaut, réexamen de la compétence légale et de la composition des commissions départementales des impôts directs et des taxes sur les chiffres d'affaires.  
Désaccord de l'administration
- 4.5. Création, par voie législative d'une période de 3 ans pendant laquelle toute association qui solliciterait l'examen de sa situation fiscale par l'administration ne pourrait faire l'objet de redressement rétroactif.  
Désaccord de l'administration

## **5 - DEVELOPPEMENT DU MECENAT ET DES LIBERALITES**

- 5.1. Relèvement du plafond de déductibilité des dons

## **6 - INVESTISSEMENT DES ASSOCIATIONS**

- 6.1. Maintien et augmentation des crédits d'intervention de l'Etat (Titre VI) pour favoriser le financement des projets associatifs par les collectivités territoriales.  
Réserve de l'administration
- 6.2. FCTVA  
Dans la circulaire du 23 septembre 1994, considérer que la mention "les locaux du secteur de la Jeunesse et de l'Education Populaire" comprend les équipements dont la fonction permanente est l'accueil et l'hébergement des jeunes et qui relèvent d'associations nationales agréées JEP.  
Réserve de l'administration.

## **PROPOSITIONS A EXAMINER DANS UNE PHASE ULTERIEURE**

- 3.1. Création d'une procédure de reconnaissance d'utilité sociale
- 3.2. Clarification des différents critères d'assujettissement des associations
  - 3.2.1. Réexamen des critères doctrinaux
  - 3.2.3. Reconnaissance par le législateur du principe de sectorisation (coexistence d'un secteur lucratif et d'un secteur non-lucratif).
  - 3.2.4. Filialisation.

NB: 2.3.1. Clarification de certaines dispositions de la loi "Sapin"  
Attente de réponse de la Caisse Centrale des Marchés pour l'interprétation de l'Article 38 sur l'appel d'offre

## **FINANCEMENT DES ASSOCIATIONS PLAN DU RAPPORT**

- Introduction	page 1
- Inventaire des propositions	page 4
- Fiches d'argumentaire	
. Fiche N°1 Information, conventionnement, simplification et transparence	page 12
. Fiche N°2 Clarification des conditions d'imposition des associations aux impôts commerciaux	page 17
. Fiche N°3 Mesures propres aux différents impôts supportés par les associations	page 20
. Fiche N°4 Amélioration de l'information et prévention des contentieux	page 26
. Fiche N°5 Mécénat - Libéralités	page 28
. Fiche N°6 Investissement des associations	page 30

## **FINANCEMENT DES ASSOCIATIONS**

### **INTRODUCTION**

Le groupe de travail sur le financement des associations a examiné trois catégories de sujets :

1- Ceux liés au financement public des associations et, plus particulièrement au financement par l'Etat, notamment, en ce qui concerne les conditions et les modalités de paiement des subventions ;

2 - Ceux liés à l'interférence de certaines réglementations économiques dans l'exécution de leur mission ou de leurs projets ;

3 - Ceux liés enfin à la fiscalité, qu'il s'agisse de celle applicable à l'activité des associations ou de celle applicable aux dons reçus par celle-ci.

Si sur le deuxième point, les travaux du groupe ont souffert de l'absence des interlocuteurs compétents du côté de l'administration, les discussions ont été constructives sur les deux autres matières et ont montré la possibilité de progresser dans la solution des problèmes.

Malgré 9 réunions, le nombre et la technicité des sujets n'a cependant pas permis de concrétiser tous les progrès possibles, notamment dans le domaine de la fiscalité applicable aux associations et dans celui de la simplification des procédures de subvention.

L'inventaire ci-joint liste les sujets examinés, les propositions étudiées et les réactions qu'elles ont suscitées. A cet égard, des fiches détaillent les positions du CNVA ou de l'administration sur certains points, notamment ceux qui ont fait l'objet de divergences.

Le groupe a travaillé sur la base des avis du CNVA mais aussi de notes préparées par des membres du groupe ou par les administrations, notamment en ce qui concerne le financement public des associations et les critères de lucrativité.

Il a sollicité l'avis de plusieurs administrations non représentées au sein du groupe, notamment le service de la Caisse centrale des Marchés.

La poursuite de la concertation entre le CNVA et l'administration serait donc nécessaire pour permettre soit d'obtenir les réponses qui n'ont pas encore été fournies, par exemple en ce qui concerne le champ d'application de l'appel d'offre, soit de progresser sur les sujets très techniques sur lesquels la discussion n'a pu être menée à son terme. La définition d'utilité sociale et sa reconnaissance (cf. avis CNVA de juin 95), la filialisation, la sectorisation en matière fiscale, comme le réexamen des critères doctrinaux sont quatre thèmes qui nécessitent une étude approfondie dans une phase ultérieure.

Cela étant, les documents montrent qu'il serait d'ores et déjà possible au Gouvernement de prendre position sur une majorité de sujets.

Le groupe composé de :

**C.N.V.A:**

E. ARNOULT-BRILL, Présidente  
N. ALIX  
J. BASTIDE  
Ch. DEBRY  
X. DELSOL  
Ph. DUTHEIL  
G. FRIEDRICH  
Th. GUILLOIS  
F. Le MENESTREL  
Th. LUCAS  
J. SIRE

**ADMINISTRATIONS** :

Ph. DURAND (Service de la Législation fiscale, Rapporteur)  
Cl. FONROJET (D.G.I.S.E.S.)  
M. HIPSZMAN (D.G.I.S.E.S.)  
O. SIVIEUDE (Service de la Législation fiscale)  
B. DEPRESLE (Direction du Tourisme)  
M. de la FOREST-DIVONNE (Direction du Tourisme)  
J. BALAVOINE (Direction de la Jeunesse et de la Vie Associative)  
Ch. BRUNEAU (Direction de la Jeunesse et de la Vie Associative)  
Y. TABARY (Ministère de l'Intérieur)  
J.C. NINU (Trésorier payeur général de l'Isère)  
M. SIMMONY (Direction du Budget)  
M. KRECKELBERGH (Direction du budget)  
Y. QUENEUDEC (Direction du Trésor)  
M. DESCARGUES (Direction de l'Action sociale)  
R. CASAMITJANA (Intégration et lutte contre l'exclusion)  
M. LELIEVRE (Délégation à l'emploi)  
O. de la BAUME (M.A.E. - Service de l'action humanitaire)

s'est réuni selon le calendrier suivant :

- mercredis 19 et 26 juillet ;
- lundi 28 août;
- mercredi 6 ; jeudi 14 et 21 ; mardi 26 et jeudi 28 septembre ;
- mercredi 4 octobre.



# FINANCEMENT DES ASSOCIATIONS

## INVENTAIRE DES PROPOSITIONS

**Nota** : Les différents points sont détaillés dans les fiches annexes, dans la mesure où ils ont fait l'objet de positions divergentes ou appellent des commentaires particuliers.

### **1 - Développer l'information sur les associations et leurs activités**

- 1.1. Par le développement du suivi statistique du secteur associatif et de son activité (connaissance et classification des associations, analyse des sources de financement et du poids économique et social en liaison avec l'INSEE).
- 1.2. Par l'enrichissement du contenu des documents budgétaires « jaunes » quant aux subventions des associations (à partir d'une base de données informatiques).
- 1.3. Par la création d'un « registre des associations » sur la base du volontariat (raison sociale, objet, activités, données sociales économiques et financières).  
Proposition d'étude d'une gestion du dispositif par le monde associatif.

### **2 - Améliorer la sécurité financière**

- 2.1. Clarification des relations entre les associations et les pouvoirs publics : notamment grâce à une définition des notions de subvention, de prestation de services et de contrat d'objectifs (cf. annexe à la fiche n° 1).

#### **2.2. Conclusion de conventions pluriannuelles**

L'objectif est de permettre aux associations de disposer de financements pluriannuels dans le cadre d'une procédure de contractualisation de certaines actions sur 3 ou 4 ans.

Cette contractualisation comporterait, outre un engagement pluriannuel de l'Etat, un échancier de versements annuels. Elle aurait pour contrepartie un contrôle plus fin des objectifs poursuivis, des moyens mis en oeuvre et des résultats obtenus.

*Désaccord sur le champ d'application de cette procédure et sur la portée juridique de l'engagement de l'Etat (cf. fiche n° 1)).*

**2.3.** Préciser la portée de certaines dispositions de la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 (Loi Sapin).

**2.3.1.** Dispositions relatives à l'appel d'offre (art. 38).

*Le CNVA souhaite voir clarifier les circonstances et les modalités d'application de la loi aux activités des associations et notamment voir préciser, sous réserve de l'interprétation souveraine des tribunaux, la notion de contrat de délégation de service public.*

**2.3.2.** Dispositions relatives aux obligations comptables des associations subventionnées (art. 81).

**2.4.** Raccourcissement des délais d'instruction et de versement des subventions budgétaires aux associations.

**2.4.1.** Inviter les départements ministériels à procéder, dans les meilleurs délais aux délégations de crédits nécessaires: d'une rédaction instruction du Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan.

**2.4.2.** Mettre en place de nouvelles procédures d'avances provisionnelles ou d'acompte pour les associations.

**2.4.3.** Améliorer le calendrier des décisions de subventions (information en décembre de l'année N-1. Décision de subvention au plus tard fin mars de l'année N).

*L'administration émet des réserves sur la faisabilité de cette mesure du fait, notamment, des difficultés liées aux régulations budgétaires.*

**2.5.** Assouplissement de certaines règles budgétaires

**2.5.1.** Permettre des dérogations à la règle de non-commencement de travaux avant l'arrêté attributif des subventions dans certains cas, notamment le cofinancement : modification du décret de mars 1972 et de la circulaire du 1er février 1988.  
(mesures dont les modalités devront être précisées)

**2.5.2.** Multifinancement : reconsidérer la règle de non-cumul des crédits d'Etat par modification de la circulaire du 5 septembre 1988.

**2.5.3. Autoriser le reversement** de tout ou partie d'une subvention à d'autres associations dans certains cas (organismes relais).

*Le CNVA demande une application de cette mesure à l'ensemble des activités associatives.*

**2.6. Simplification** des modalités d'engagement et de paiement des subventions.

**2.6.1.** Mieux proportionner l'importance du contrôle au montant de la subvention.

- Réduction du nombre de procédures d'instruction (liées au montant des subventions).

- Recentrage du contrôle sur des critères plus opérationnels et moins formels.

**2.6.2.** Alléger les dossiers dans les cas des subventions les moins importantes en les concentrant sur l'essentiel.

**2.6.3. Simplifier les conditions de versement** des subventions (engagement global pour les subventions d'un faible montant).

**2.6.4. Généralisation de conventions-cadre** et de documents uniques-types, éventuellement par secteur d'activité.

*Le CNVA souhaite être associé à l'élaboration de ces documents.*

**2.6.5.** Développement des procédures de contrôle sur place a posteriori.

**2.7. Mettre en place un plan comptable des associations.**

*Le CNVA souhaite la saisine du CNC et être associé à la procédure de consultation qui doit en découler.*

**3 - Clarifier les dispositions fiscales applicables au secteur non lucratif pour lui apporter davantage de sécurité juridique.**

**3.1.** Création d'une procédure de reconnaissance d'utilité sociale qui permettrait de déterminer le régime fiscal des associations ainsi reconnues au regard de l'impôt sur les sociétés et de taxe professionnelle.

*Les représentants de l'administration, sans s'opposer à une réflexion sur ce sujet, font part de leur scepticisme quant aux possibilités de déboucher rapidement sur la définition de la notion d'utilité sociale et sur celle de pouvoir gérer cette notion avec la rigueur suffisante pour y attacher un statut fiscal de faveur qui soit pérenne.*

**3.2. Clarification des différents critères d'assujettissement des associations à la TVA, à l'impôt sur les sociétés et à la taxe professionnelle.**

**3.2.1. Réexamen des critères doctrinaux d'assujettissement à ces impôts.**

**3.2.2. Mise en cause du lien automatique entre ces trois impôts.**

*Le CNVA souhaite que soit affirmée par la loi qu'un assujettissement à la TVA n'entraîne pas automatiquement un assujettissement à l'impôt sur les sociétés et à la taxe professionnelle.*

*L'administration s'en tient à l'unicité de la notion de lucrativité ;*

**3.2.3. Reconnaissance par le législateur du principe de sectorisation (coexistence d'un secteur lucratif et d'un secteur non lucratif).**

**3.2.4. Filialisation.**

**3.2.5. Imposition des revenus du patrimoine.**

Les points 323, 324 et 325 n'ont pu être traités.

**3.3. Mesures propres aux différents impôts supportés par les associations**

**3.3.1. TVA**

**3.3.1.1. Suppression des exonérations des activités d'hébergement et des manifestations sportives soumises à la taxe locale sur les spectacles.**

*Les représentants du CNVA considèrent qu'ils ne sont pas mandatés pour se prononcer sur ce point.*

**3.3.1.2. Relèvement de la limite d'exonération des ventes aux membres de 10 à 30 %.**

*Les représentants de l'administration sont défavorables à ce relèvement.*

- 3.3.1.3.** Porter le nombre de manifestations exonérées de 6 à 10.  
Etendre l'exonération aux opérations de soutien.

*Les représentants de l'administration sont ouverts sur le principe de l'extension doctrinale aux opérations de soutien mais souhaitent que celles-ci soient limitées dans le temps. Ils jugent inopportun l'augmentation du nombre de manifestations.*

- 3.3.1.4.** Taux réduit. Demande d'examen des possibilités soit du maintien de l'exonération soit d'extension du taux réduit aux activités pour lesquelles la 6ème directive TVA en autorise l'application.

*Désaccord de l'administration.*

### **3.3.2. Impôt sur les sociétés**

- 3.3.2.1.** Création d'une franchise de 70 000 F pour les organismes sans but lucratif.

*D'accord sur le principe, le CNVA souhaiterait néanmoins que cette franchise puisse s'appliquer à toutes les associations, sans condition de non-lucrativité.*

- 3.3.2.2.** Simplification de l'imposition des revenus du patrimoine avec relèvement de la franchise et de la décote.

*Ce point n'a pas pu être traité.*

### **3.3.3. Taxe professionnelle**

- 3.3.3.1.** Extension à la TP de l'exonération prévue, pour l'impôt sur les sociétés, par l'article 206-5 bis au profit des associations par ailleurs exonérées de TVA, sur la base de l'article 261-7-1°.

*Le CNVA, tout en exprimant son accord, souhaiterait que l'exonération s'applique également aux opérations mentionnées au b (opérations à caractère social) et au c (produits des six manifestations de bienfaisances). Il souligne néanmoins que cette demande d'harmonisation ne constitue en aucune manière une acceptation du lien IS - TP - TVA.*

### **3.3.4. Taxe sur les salaires**

#### **3.3.4.1. Priorités**

- Relèvement de l'abattement de 20 000 F

*Le CNVA demande un relèvement de 40 000 F.*

*Les représentants de l'administration estiment qu'un tel niveau de relèvement aurait un coût trop élevé.*

- Demande d'exonération des nouveaux emplois pendant 5 ans.

*Réserve des représentants de l'administration sur une mesure qui ne paraît pouvoir être réservée aux emplois réellement nouveaux qu'au prix d'un dispositif difficilement gérable.*

#### **3.3.4.2. Autres demandes**

- Exonération de certaines associations intermédiaires ou d'aides à domicile.

- Exonération spécifique des postes FONJEP.

- Mesure en faveur des emplois à temps partiel. Abattement de 30 % aligné sur l'abattement des charges sociales.

*Les représentants de l'administration font valoir que cette dernière mesure appelle les mêmes réserves que celle concernant les nouveaux emplois.*

## **4 - Amélioration de l'information et prévention des contentieux**

- 4.1.** Actualisation du guide fiscal en concertation avec le CNVA.

- 4.2.** Remise d'un document rappelant les obligations des associations lors de la déclaration d'existence en préfecture.

*Le CNVA demande à être associé à l'élaboration de ce document.*

- 4.3.** Désignation d'un correspondant départemental dans chaque Direction des Services Fiscaux chargé des questions relatives aux associations.

*Les prises de position de ce fonctionnaire engageraient l'administration.*

- 4.4. Création de commissions départementales de conciliation composées paritairement de représentants de l'administration et des associations, qui auraient compétence pour examiner les litiges sur les questions de droit, de fait, de procédure.

A défaut, réexamen de la compétence légale et de la composition des commissions départementales des impôts directs et des taxes sur les chiffres d'affaires.

*Désaccord de l'administration*

- 4.5. Création, par voie législative d'une période de 3 ans pendant laquelle toute association qui solliciterait l'examen de sa situation fiscale par l'administration ne pourrait faire l'objet de redressement rétroactif.

*Désaccord de l'administration sur une solution générale*

## 5 - Développement du mécénat et des libéralités

- 5.1. Relèvement du plafond de déductibilité des dons consentis aux associations.

*Le CNVA estime qu'un relèvement du taux de la réduction d'impôt de 40 à 50 % aurait plus de portée.*

*L'administration estime que ce relèvement ne devrait concerner que les associations reconnues d'utilité publique.*

- 5.2. Réexamen de l'instruction de 1988.

- 5.3. Possibilité du report sur 5 ans des dons effectués par les entreprises en période déficitaire.

- 5.4. Simplification et extension du champ d'application de l'exonération des droits d'enregistrement prévu à l'article 795 du code général des impôts aux associations ayant la capacité juridique de recevoir des dons.

*Les représentants de l'administration, d'accord sur le principe, souhaitent que cette extension reste limitée aux associations d'intérêt général susceptibles de bénéficier des dispositions relatives au mécénat (art. 200 et 238 bis du CGI).*

## **6- Investissement des Associations**

### **6.1. FINANCEMENT PUBLIC DES INVESTISSEMENTS DES ASSOCIATIONS.**

Maintenir et augmenter les crédits d'intervention de l'Etat (titre VI) pour favoriser le financement des projets associatifs par les collectivités territoriales.

*Réserve de l'administration*

### **6.2. FCTVA**

Dans la circulaire du 23 septembre 1994, considérer que la mention « les locaux du secteur de la Jeunesse et de l'Education Populaire » comprend les équipements dont la fonction permanente est l'accueil et l'hébergement des jeunes et qui relèvent d'associations nationales agréées JEP.

*Réserve de l'administration*



## **INFORMATION, CONVENTIONNEMENT, SIMPLIFICATION ET TRANSPARENCE**

**(Points 1 et 2 de l'inventaire)**

### **CONSTAT**

Les financements publics reçus par les associations sont divers :

- par leur origine (Etat mais aussi collectivités territoriales, Union européenne, organismes de sécurité sociale ...) ;

- par leur forme juridique (subventions d'équipement ou de fonctionnement, prêts, achat ou remboursement de prestations de services).

Les sources d'information sur ces financements et, au-delà, sur l'activité des associations, sont lacunaires. Il semble néanmoins que le montant global des budgets des associations excède 200 milliards de francs (cf. tableau joint) dont au moins 50 % de ressources publiques (y compris les prix de journées reçus par les établissements sanitaires et sociaux). Il y aurait 556 000 associations subventionnées dont 100 000 par l'Etat ou ses établissements publics, ce financement public étant relativement concentré en masse.

### **PROPOSITIONS**

#### **1 - Développer l'information sur les associations et leurs activités**

Un diagnostic fiable nécessite une meilleure information sur l'impact des financements.

1-1 Il pourrait être demandé à l'INSEE de piloter ces travaux de recensement et d'analyse des sources de financement et des enjeux économiques que représente le secteur associatif.

1-2 A partir d'expériences menées dans un ou plusieurs ministères (ex : Jeunesse et Sport), enrichissement du « jaune » budgétaire de l'Etat à partir d'une base de données informatiques.

1-3 Mise en place d'un « registre des associations » sur la base du volontariat.

## **2 - Amélioration la sécurité financière**

### **2-1 .....**

### **2-2 Conclusions de conventions pluriannuelles**

#### **Position du CNVA**

Le CNVA demande d'une part une garantie quant au maintien des subventions et d'autre part qu'il soit possible d'obtenir de l'Etat des engagements pluriannuels (3 ou 4 ans) dans le cadre de contrats d'objectifs prenant en considération le projet associatif des opérations ponctuelles des associations et les priorités du Gouvernement.

Il s'agit d'aller au-delà de la pratique actuelle d'un certain nombre de départements ministériels en matière de convention, en dépassant le frein de l'annualité budgétaire.

Il insiste sur la création d'un délai de dénonciation avant la suppression d'une subvention et la mise en place de sanctions automatiques en cas de non respect des engagements pris.

#### **Position de l'administration**

Les représentants du Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan ne s'opposent pas au principe d'un conventionnement pluriannuel mais soulignent qu'un système de ce type n'est envisageable que pour un « noyau dur » d'actions correspondant à des actions jugées prioritaires par les pouvoirs publics, la garantie de ressources au profit de certains projets ne pouvant se faire, dans la conjoncture actuelle des finances publiques, qu'au détriment d'autres.

Par ailleurs, le groupe estime que la contractualisation doit reposer sur une évaluation concrète et contradictoire des objectifs poursuivis, des moyens employés et des résultats obtenus, ce qui nécessite un effort de transparence de la part des associations et l'amélioration du savoir faire des administrations

L'idée du noyau dur pourrait être retenue dans la mesure où il s'agirait du développement de la vie associative.

### **2-3 Préciser la portée de certaines dispositions de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993**

Les associations souhaiteraient une clarification de la portée des articles 38 et 41 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite « Loi Sapin ».

Ces textes prévoient une procédure de publicité par les personnes morales de droit public recourant à des délégation de service public.

La mise en oeuvre de cette procédure peut résulter soit de l'initiative de la collectivité, soit de l'action du comptable ou de la Chambre régionale des Comptes.

Le CNVA s'inquiète de voir l'action des associations remise en cause dans de nombreux secteurs où la procédure d'appel d'offre n'avait pas, a priori, de raison d'être du fait des frontières parfois incertaines de la notion de délégation de service public, voire de la notion de service public même.

Autant la notion de service public est admise pour le secteur hospitalier, autant la situation devient moins nette pour certaines activités socio-éducatives par exemple (animation d'une M.J.C, etc...).

Au delà du problème de champ, se pose celui du contrôle des décisions prises par les autorités locales à cet égard. Le critère traditionnel du mieux-disant se révèle peu opératoire pour certaines activités où l'appréciation qualitative du projet est déterminante. De ce fait, le contrôle de légalité de la décision devient délicat et le risque d'arbitraire plus grand. Au delà, le CNVA y voit une menace de banalisation de « l'acte associatif » et de « marchandisation » de certaines opérations situées hors marché.

Le Ministère de la Jeunesse et des Sports souligne qu'au delà de la crainte d'arbitraire du monde associatif, le problème posé est celui de la stabilité des relations entre collectivités et associations, stabilité qui pourrait résulter d'un texte s'inspirant des principes retenus par la circulaire CHIRAC de 1975.

Pour éviter la banalisation de l'article 38, le CNVA suggère de s'en tenir à une conception stricte de la notion de service public et de celle de délégation, voire à l'existence d'un contrat.

Accessoirement, le problème est posé de l'éventualité d'un traitement différent entre délégations nouvelles (ou renouvellement des contrats s'ils sont à durée déterminée) et délégations existantes.

L'idée de privilégier le projet associatif pourrait être développée mais elle risque de ne pas s'accomoder facilement de la nécessité d'avoir des critères objectifs de sélection du mieux-disant d'autant que, comme le fait remarquer le représentant du Ministère de l'Intérieur, l'appel d'offre est, en soi, une garantie d'objectivité du choix.

En conclusion, le groupe souhaite une clarification du champ d'application de l'article 38 précité. A cette fin, le rapporteur prendra l'attache des administrations compétentes.

La possibilité d'une saisine du Conseil d'Etat, à titre consultatif, est également envisagée par le CNVA pour mieux définir le concept de délégation de service public dans le cadre de ce texte.

S'agissant des textes d'application, le CNVA souhaite la sortie rapide du décret concernant les mesures de publicité (compétence Chancellerie).

En marge de cette discussion, le sujet de l'article 81 de la même loi est évoqué. A ce sujet, le CNVA évoque la nécessité de préciser la notion de subvention. Il souhaite une sortie rapide du décret précisant la date d'entrée en vigueur du dispositif de contrôle des associations recevant des subventions et l'adoption rapide d'un plan comptable des associations grâce à une saisine du CNC. Enfin est évoqué l'absence de textes d'application de la loi « Badinter » de 1985.

#### **2-4 Raccourcissement des délais d'instruction et de versement des subventions.**

Il conviendrait qu'un effort soit réalisé à cet égard en ce qui concerne l'Etat, le problème des collectivités locales ne pouvant être utilement traité dans le cadre du groupe.

**2-4-1** Une circulaire du ministre de l'économie et des finances pourrait rappeler aux gestionnaires la nécessité d'effectuer en début d'exercice des délégations aux services déconcentrés d'au moins 80 % des crédits alloués à ce titre (241).

**2-4-1** Examiner, pour les associations, opératrices régulières d'actions ou de programmes, de nouvelles procédures d'avances provisionnelles ou d'acomptes. Si pour les représentants de l'administration, cette procédure ne paraît être envisageable que si elle est réservée à des actions prioritaires, le CNVA souhaite qu'elle ait un champ d'application plus large.

**2-4-3** Développer la concertation entre les services déconcentrés et les chefs de projets locaux pendant la phase de programmation afin de préparer l'instruction préalable à l'engagement. Cette concertation préalable devrait permettre de limiter les délais liés notamment au contrôle a priori du contenu des actions.

Le CNVA souhaite que l'instruction mentionnée plus haut comporte un calendrier permettant d'assurer une décision avant la fin du premier trimestre de l'année.

Les représentants de l'administration considère qu'une telle solution ne serait envisageable que pour les subventions qui seraient épargnées par une éventuelle régulation budgétaire dont l'ampleur demeure incertaine.

## **2-5 Assouplir certaines règles budgétaires**

**2-5-1 Autoriser** dans certaines conditions, notamment en cas de cofinancement, le commencement des travaux avant l'arrêté attributif de subvention d'investissement (décret du 10 mars 1972) ;

**2-5-2 Reconsidérer** l'interdiction systématique des financements d'un même projet par plusieurs services de l'Etat (circulaire du 5 septembre 1988) ;

**2-5-3 Assouplir** les règles interdisant les reversements d'une association à une autre (associations relais) formulée par le décret-loi du 2 mai 1938 ;

## **2-6 Simplification des modalités d'engagement et de paiement des subventions**

Un consensus s'est dégagé sur la possibilité de réaliser certaines simplifications (cf. 2-6-1 ; 2-6-2 et 2-6-3 de l'inventaire) même si cela doit sans doute s'accompagner d'un certain recentrage du contrôle.

Ce sujet aurait nécessité des travaux complémentaires.

## **2-7 Mettre en place un plan comptable des associations.**

Depuis l'avis du CNC du 17 juillet 1985 permettant certaines dérogations au plan comptable général pour les associations, aucun travail d'élaboration d'un plan comptable pour les associations n'a été réalisé. Le CNVA souhaite une saisine du CNC et demande à être consulté.

## LA NOTION DE SUBVENTION

La notion de subvention et une notion aux contours mal définis.

La législation n'en donne en effet que des définitions partielles et la jurisprudence ne comporte guère plus de précision.

L'acception la plus fréquemment retenue dans les documents et instructions diffusées par le ministère du Budget est la suivante :

« Aide financière versée par une collectivité publique pour des activités dont elle n'a pris ni l'initiative ni la responsabilité et qui ne constitue pas le prix d'une acquisition directe par cette collectivité de biens ou de services.

Elle est accordée soit pour favoriser l'exécution d'un service d'intérêt public, soit à titre de secours ou de soutien. si elle a un caractère de libéralité, et n'implique aucun remboursement ultérieur de la part du bénéficiaire ».

Une subvention, acte unilatéral, peut être octroyée sur la base de textes législatifs ou réglementaires, ou bien en vertu de décisions propres de l'ordonnateur.

Des définitions plus larges sont également utilisées : les subventions étant des « versements gratuits faits par un organisme public à un autre organisme public ou privé ou à un particulier. à charge pour le bénéficiaire de faire un emploi plus ou moins précisément déterminé des fonds versés ».

Ou bien « une des formes d'aides accordées par les personnes publiques à d'autres personnes. privées ou publiques. Dépenses publiques. inscrites à un budget et donnant lieu à un versement de fonds. elles ont un caractère discrétionnaire et sont affectées un objet précis ».

Deux critères au moins permettraient de distinguer les subventions des autres formes d'aides publiques accordées aux personnes privées : leur nature financière d'une part. leur caractère essentiellement discrétionnaire d'autre part.

Le premier critère permet d'exclure de la catégorie des subventions toutes les aides qui ne se résolvent pas en un versement de fonds aux bénéficiaires, comme, par exemple, les avantages fiscaux. les taxes parafiscales ou les avantages en nature.

Le second critère conduit à dénier la qualification de subventions aux aides dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir. En d'autres termes. on ne peut parler de subventions à propos des aides qui constituent de véritables dépenses obligatoires pour l'administration, dépenses obligatoires parce que les textes législatifs ou réglementaires qui créent ces aides prévoient que l'administration est tenue de les accorder dès lors que les conditions qu'ils définissent sont réunies.

La qualification de subvention devrait donc être réservée aux aides pour l'attribution desquelles l'administration dispose d'un pouvoir d'appréciation.

Cette analyse paraît assez représentative de l'état de la doctrine.

Tel ne serait pas le cas. par exemple. de la contribution de fonctionnement versée par l'Etat et les collectivités territoriales aux associations gestionnaires d'établissements (d'enseignement sous contrat d'association par exemple) dans la mesure où cette aide constitue des dépenses obligatoires en application de textes législatifs de la loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959.

**CLARIFICATION DES CONDITIONS D'IMPOSITION  
DES ASSOCIATIONS A LA TVA, A L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS  
ET A LA TAXE PROFESSIONNELLE**

**(point 3 de l'inventaire)**

**3-1 Mise en place d'une procédure a priori de reconnaissance « d'utilité sociale au regard de l'IS et de la TP »**

Le CNVA reste attaché à la reconnaissance a priori du caractère d'utilité sociale auquel s'attacherait une exonération automatique d'impôt sur les sociétés et de taxe professionnelle pour les associations.

L'administration ne formule pas d'objection au principe d'une réflexion sur la création d'une procédure de reconnaissance d'utilité sociale. Elle souligne cependant les difficultés de définition du concept puis de mise en place de la procédure de reconnaissance et surtout de suivi de ce statut, condition essentielle pour justifier le maintien des avantages qui y seraient attachés sans risquer des distorsions de concurrence illégitimes.

L'administration fiscale fait toutefois observer qu'une telle procédure de reconnaissance devrait concerner l'ensemble des impôts commerciaux, y compris la TVA, tous répondant au même critère de lucrativité.

**3-2 Critères d'exonération des associations de TP-IS -TVA -Sectorisation-Filialisation**

***3-21 Examen des critères d'exonération des associations de TP-IS-TVA***

Un consensus s'est dégagé pour que soient clarifiés les critères d'assujettissement des associations à l'impôt sur les sociétés, à la TVA et à la taxe professionnelle, tels qu'ils sont définis par la jurisprudence et par la doctrine administrative. Les travaux entamés sur ce point n'ont pu être achevés.

Le CNVA et l'Administration sont d'accord sur le fait que l'exonération des impôts commerciaux ne saurait résulter du seul statut associatif des organismes concernés, et qu'une telle exonération ne peut avoir pour effet d'entraîner de distorsion de concurrence au détriment d'entreprises exerçant des activités similaires.

Le CNVA estime que l'exonération d'impôt doit contribuer à la réalisation et au développement des activités d'utilité sociale.

Il importe pour lui que les travaux du groupe puissent être repris afin de déboucher sur une reformulation législative ou réglementaire des critères d'exonération de la TVA, de l'impôt sur les sociétés et de la taxe professionnelle, mieux adaptée aux réalités associatives et assurant aux associations une plus grande sécurité fiscale.

Le CNVA précise le constat général sur deux points :

- il souligne que les exonérations d'impôt constituent un soutien irremplaçable du secteur associatif lequel se voit régulièrement sollicité par les pouvoirs publics pour mener des actions dans de nombreux domaines, notamment dans celui de l'emploi, sans que le financement de ces suggestions ne soit pour autant totalement assuré par l'Etat ;

- il constate que les frontières entre les secteurs marchand et non marchand sont fluctuantes et que la crise économique incite des intervenants lucratifs à se positionner sur des activités jusqu'alors traditionnellement développées par les associations. Mais les conditions de réalisation de ces dernières, l'intervention de bénévoles et les publics auxquels s'adressent les associations, créent la différence et justifient l'exonération d'impôt.

**3-22 Proposer un texte législatif précisant que les critères d'assujettissement à l'impôt sur les sociétés, à la TVA et à la taxe professionnelle sont différents**

Le CNVA souhaite que soit affirmé par la loi que l'assujettissement à l'impôt sur les sociétés ne saurait se déduire du seul assujettissement à la TVA.

Le CNVA souligne que l'exonération d'impôt sur les sociétés est accordée dès lors qu'une association ne se livre pas à des opérations ou à une exploitation de caractère lucratif, la non lucrativité s'appréciant au regard des critères de la doctrine des oeuvres.

Or, la non lucrativité ne constitue que l'un des critères d'exonération de TVA tant au regard de l'article 261-7-1°, que de dispositions plus spécifiques, notamment dans le domaine de la presse.

En réalité, la TVA est un impôt réel qui s'applique à des opérations, quelle que soit la qualité des personnes qui les réalisent, alors que l'impôt sur les sociétés s'applique à des personnes morales à raison de leur activité.

Cette analyse paraît confirmée par le Commissaire du Gouvernement ARRIGHI DE CASANOVA dans ses conclusions relatives à l'arrêt CODIAC (CE 9 novembre 1990, req. n° 88226, Droit fiscal 1991 n° 11 pages 497 et suivantes) :

« Le dossier qui vous est soumis aujourd'hui concerne les impôts directs. Sa solution n'est évidemment pas commandée par la solution retenue pour la TVA, les critères d'imposition n'étant pas identiques. »

Plus généralement, le CNVA souhaite qu'il soit reconnu que les critères d'assujettissement à l'IS, la TVA, la TP sont différents.



L'Administration ne perçoit pas les raisons pour lesquelles une distinction entre les critères d'assujettissement aux différents impôts commerciaux devrait être opérée dès lors que la notion de lucrativité est unique.

Au surplus, l'affirmation d'une telle distinction par la loi n'aurait de sens que si des critères différents pour chaque impôt sont définis par ailleurs alors que la lucrativité est un concept unique et que la jurisprudence du Conseil d'Etat considère qu'il y a identité des critères d'assujettissement à l'impôt sur les sociétés, à la TVA et à la taxe professionnelle. L'identité de critères est confirmée notamment par le Commissaire du Gouvernement LOLOUM dans ses conclusions relatives à l'arrêt Association Clinique Saint-Martin la Forêt (Conseil d'Etat 13 décembre 1993, req. n° 115097 Droit Fiscal 1994 n° 10 pages 447 et suivantes et RJF 2/94 chronique pages 79 et suivantes).

Si une personne morale peut exercer une activité lucrative sans effectuer d'opérations commerciales, notamment en cas de gestion intéressée, le fait d'effectuer des opérations commerciales doit également conduire à l'assujettissement aux différents impôts commerciaux pour prévenir des distorsions de concurrence. Cette analyse, qui est aussi celle de la jurisprudence, ne peut trouver de tempérament que dans les cas où une sectorisation est possible.

Une absence de consensus sur cette proposition a donc été constatée.

### **3-23 Sectorisation**

Le groupe de travail n'a pas eu le temps d'examiner cette question.

### **3-24 Filialisation**

Le groupe de travail n'a pas eu le temps d'examiner cette question.

**MESURES PROPRES AUX DIFFERENTS IMPÔTS  
SUPPORTES PAR LES ASSOCIATIONS  
(point 3-3 de l'inventaire)**

**3-3-1 TVA**

**3-3-1-1 Suppression des exonérations des activités d'hébergement et des manifestations sportives soumises à la taxe locale sur les spectacles**

Le CNVA considère qu'il s'agit de mesures sectorielles. Il n'en souhaite pas l'examen dans le cadre du groupe.

**3-3-1-2 Relever la limite d'exonération des ventes aux membres de 10 % à 30 % de leurs recettes totales**

L'article 261-7-1° a du code général des impôts exonère les services à 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 permet également l'exonération des ventes consenties à leurs membres par ces organismes dans la limite de 10 % de leurs recettes totales.

L'administration fiscale est défavorable à une augmentation du taux de 10 %. Elle rappelle que les associations peuvent déjà bénéficier de la franchise de 70000F et de l'exonération des six manifestations (cf. infra). Dans ce contexte, autoriser des associations, dont les recettes peuvent être importantes, à ce que 30 % de ces recettes soient d'origine commerciale sans qu'elles supportent l'impôt serait inacceptable pour beaucoup d'agents économiques qui seraient ainsi victimes d'une distorsion de concurrence au demeurant incompatible avec la 6<sup>ème</sup> directive TVA.

**3-3-1-3 Exonération des recettes de 6 manifestations de soutien annuelles**

Le CNVA souhaite que le nombre de manifestations exonérées soit porté de 6 à 10 et qu'il englobe des opérations de ventes au profit des associations.

Les représentants de l'administration fiscale soulignent que la formulation de cette exonération dans la loi fiscale prend déjà quelques libertés avec la sixième directive et qu'il convient, en conséquence, d'être très circonspect dans son assouplissement éventuel.

Ils sont défavorables à l'augmentation du nombre de manifestations de 6 à 10 car cela favoriserait l'organisation de ces événements à caractère commercial par les associations, ce qui n'est pas l'esprit de la directive. Il s'agirait en toute hypothèse d'une mesure législative qui attirerait l'attention de la Commission européenne sur la conception large de la notion de manifestation, si celle-ci était parallèlement élargie.

Ils sont en revanche ouverts à modifier la doctrine administrative pour admettre qu'une manifestation de soutien puisse prendre la forme d'une opération commerciale (vente de cartes de vœux par exemple) à condition que celle-ci soit limitée dans le temps : ils proposent de considérer qu'une semaine de vente équivaut à une manifestation.

Les représentants du CNVA maintiennent leur demande d'augmentation du nombre de manifestation et souhaiteraient que lorsqu'il s'agit d'une opération commerciale (vente de cartes de vœux), elle puisse être assimilée à une des six manifestations exonérées si elle dure jusqu'à un mois (au lieu d'une semaine).

#### **3-3-1-4 Appliquer le taux réduit de TVA aux activités pour lesquelles la 6<sup>ème</sup> directive TVA le permet**

Le CNVA souhaite que la France examine, avec les secteurs concernés, la possibilité soit, de continuer à les exonérer soit, d'appliquer un taux réduit de TVA aux activités pour lesquelles la sixième directive prévoit une telle faculté (article 13 A et annexe H de la sixième directive).

L'administration fiscale indique :

- 1) que la réglementation communautaire ne permet pas aux Etats de créer un droit d'option pour les associations,
- 2) que les possibilités d'appliquer un taux réduit sont très limitées et qu'elles s'appliqueraient en tout état de cause aux organismes lucratifs ayant la même activité.

En fait, la seule possibilité véritable offerte par la directive concerne la mise à disposition d'installations sportives. Cette mesure qui devrait nécessairement s'appliquer aussi aux sociétés privées (salles de sport, clubs de gymnastique) aurait un coût de plusieurs centaines de millions de francs.

### **3-3-2 IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS**

#### **3-3-2-1 Création d'une franchise de 70 000 F pour les recettes d'activités accessoires**

Accord sur cette mesure. Toutefois, le CNVA souhaiterait qu'elle s'applique à toutes les associations alors que l'administration ne la juge légitime que pour les associations répondant aux conditions de non lucrativité.

Il rappelle en outre sa demande sur la suppression du lien entre les impôts « commerciaux ».

### **3-3-2-2 Simplification de l'imposition des revenus du patrimoine avec relèvement de la franchise et de la décote**

Point non discuté.

## **3-3-3 TAXE PROFESSIONNELLE**

### **3-3-3-1 Exonération de taxe professionnelle des services rendus par une association à ses membres et des ventes accessoires**

Le lien entre l'exonération de TVA prévu à l'article 261-7-1° a et l'exonération d'IS prévue à l'article 207-1-5° bis du CGI serait étendu à la taxe professionnelle.

Consensus sur cette proposition.

Le CNVA propose toutefois, par cohérence avec l'article 207-1-5° bis du CGI, que la mesure concerne l'ensemble des opérations visées à l'article 261-7-1° et ne soit notamment pas cantonnée aux associations fermées.

Il rappelle en outre sa demande sur la suppression du lien entre les impôts commerciaux.

## **3-3-4 TAXE SUR LES SALAIRES**

### **I - Constat**

La contribution des associations à l'emploi a fait l'objet d'études dans le cadre du groupe sur l'emploi associatif

Le produit de la taxe sur les salaires est de 43 milliards de F. La part du secteur associatif dans ce produit serait de 12 % environ.

L'exonération fiscale de taxe sur les salaires dont bénéficient les associations est actuellement de 20 000 F. Elle permet l'exonération de 60 000 associations et d'une masse salariale de 286 000 F pour un taux moyen de taxe de 7 % (250 000 F pour un taux de 8 %). Le montant global de la dépense fiscale est en 1995 de 930 millions de F.

Selon une étude de la Direction de la Prévision, l'élasticité de l'emploi par rapport au coût de la main d'oeuvre dans le secteur des services, auquel appartient la généralité des associations, serait de 0,2 à court terme et 0.6 à long terme. Sur ces bases, et bien qu'une étude du Commissariat général du Plan ait mis en doute ces coefficients d'élasticité, une diminution nette des coûts salariaux de 2,5 % serait susceptible de permettre la création de 4 000 emplois à court terme et de 12 000 emplois à long terme dans ce secteur.

Cela étant, un tel effet ne peut être obtenu que si la diminution de la masse salariale n'entraîne aucune réduction des ressources des associations, y compris sous forme d'une moindre rémunération des services rendus.

En définitive, il est donc difficile d'apprécier l'impact des mesures relatives à la taxe sur les salaires vis à vis de l'emploi. Elles auraient, en toute hypothèse un effet de soutien permettant de préserver l'emploi là où il est menacé.

## **II - Propositions**

Le groupe a étudié deux types de solutions : les unes générales, concernant l'ensemble des emplois des associations, les autres sélectives qui n'affecteraient que certains emplois. Toutefois, le CNVA ne souhaite pas de distinction en fonction de l'activité de l'association.

### **3-3-4-1 Les priorités**

Le CNVA a mis en avant deux demandes prioritaires :

- . Un relèvement de 20 000 à 40 000 F du montant de l'abattement.
- . Une exonération de taxe sur les salaires pendant cinq ans des rémunérations des salariés embauchés par les associations à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1996.

#### **1 - Relèvement de l'abattement de 20 000 F**

Sur le premier point, les représentants de l'administration fiscale ont indiqué que le relèvement de l'abattement aurait un coût de 30 millions de F par tranche de 1 000 F (soit 150 MF pour un relèvement de 25 %, de 20 000 à 25 000 F).

Tout en soulignant l'utilité de cette mesure, les représentants du CNVA ont constaté qu'elle intéressait surtout les petites associations, d'où leur souhait de la voir complétée par des mesures sélectives.

#### **2 - Exonération des nouveaux emplois pendant 5 ans**

L'une d'elle a été présentée comme faisant partie des priorités. Elle consisterait à exonérer de taxe sur les salaires et pendant cinq ans les rémunérations des salariés embauchés par les associations à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1996.

Les représentants de l'administration fiscale ont exprimé des réserves sur ce sujet.

La première porte sur la nécessité qu'il y aurait de cantonner cette mesure aux seules créations nettes d'emplois sans l'appliquer à toutes les embauches afin que la mesure ne bénéficie pas aux simples renouvellements de salariés et ait, de ce fait, un coût budgétaire inacceptable. Mais cette nécessité pose deux problèmes. D'une part, comment justifier, dans le contexte actuel, qu'une mesure en faveur de la création d'emplois soit réservée aux seules associations ? D'autre part, le suivi du caractère effectivement nouveau des emplois créés oblige à mettre en place des obligations déclaratives (états permettant de connaître les variations nettes, ce qui n'est pas le cas de la DADS, suivi des associations au niveau des fédérations, etc...) et un contrôle particulièrement lourd sans garantie d'efficacité.

En outre, cette mesure ne serait pas cohérente avec le fait, qu'en matière sociale, l'exonération est limitée à l'embauche d'un premier salarié (sous réserve du dispositif de zonage au profit des quartiers défavorisés).

Le CNVA admet la nécessité d'une limitation aux créations nettes d'emploi et souhaite poursuivre les discussions avec l'administration pour déterminer les obligations déclaratives nécessaires à la mise en place d'un tel dispositif. Il considère que l'utilité sociale fonde une mesure spécifique et dérogatoire..

### **3-3-4-2 Les autres mesures**

Trois autres mesures sectorielles ont été évoquées :

#### **1 - L'exonération de certaines associations intermédiaires ou d'aide à domicile**

Il s'agirait de prévoir un avantage pour les associations qui mettent du personnel à disposition des particuliers afin d'éviter que leur intervention ne soit pénalisée par rapport à la situation dans laquelle il y aurait un recrutement direct par les particuliers concernés. Pour le CNVA, l'agrément actuellement délivré aux associations intermédiaires est en théorie de nature à prévenir les risques de distorsion de concurrence vis à vis des activités d'intérim. Il appartient aux représentants de l'Etat de prendre en compte les risques de distorsion de concurrence dans la délivrance de l'agrément.

Les représentants de l'administration fiscale n'ont pas fait d'objection de principe à une telle mesure qui devrait être étudiée pour en préciser le champ et le coût.

#### **2 - Exonération spécifique des postes FONJEP**

Cette mesure est aisée à cibler et ne semble pas poser pas de problème de distorsion vis-à-vis du secteur concurrentiel compte tenu de l'utilisation des postes FONJEP. Son coût serait de 20 MF. Les représentants de CNVA insistent sur la portée d'une telle mesure.

Les représentants de l'administration fiscale ont toutefois rappelé que l'on peut difficilement justifier l'application d'un régime spécifique aux rémunérations financées par le FONJEP différent de celui applicable à d'autres emplois également financés sur fonds publics.

Dès lors le coût de la mesure serait beaucoup plus élevé, sauf à réduire d'autant lesdites subventions.

### **3 - Abattement de 30 % en faveur des emplois à temps partiel**

Il s'agirait d'étendre à la taxe sur les salaires la mesure existant en matière de cotisations sociales.

Elle appelle de la part de l'administration fiscale des observations voisines de celles formulées à l'égard de la mesure « nouveaux emplois ». Par ailleurs, si elle est en première approche, d'une gestion moins complexe, encore faut-il pouvoir s'assurer que l'emploi à temps partiel concerné n'est pas le reste d'un ancien emploi à temps plein supprimé.

En conclusion, les représentants du CNVA ont confirmé leur intérêt pour ces trois mesures.

## **AMELIORATION DE L'INFORMATION ET PREVENTION DES CONTENTIEUX (point 4 de l'inventaire)**

### **4-1 - Actualisation du guide fiscal et social des associations**

Accord unanime.

Le CNVA souhaite être consulté lors de la réalisation de cette actualisation.

### **4-2 - Remise lors du dépôt de la déclaration d'existence d'un document rappelant les obligations fiscales des associations**

Accord unanime.

Le CNVA fait observer qu'il s'agit des déclarations d'existence en Préfecture.

### **4-3 - Désignation d'un correspondant départemental dans chaque Direction des Services Fiscaux chargé de suivre les questions relatives aux associations**

Il est précisé que les positions prises par ce fonctionnaire engageraient l'administration sur le fondement de l'article L. 80 A du Livre des Procédures Fiscales.

Accord unanime.

### **4-4 - Compétence des commissions départementales**

#### **Position du CNVA**

Le CNVA observe que les Commissions départementales des impôts directs se déclarent très fréquemment incompétentes lorsque des questions concernant des associations leur sont soumises, alléguant qu'il s'agit de questions de droit même lorsque celles-ci sont présentées, que ce soit à tort ou à raison, comme des questions de fait.

Il considère que la procédure gracieuse et l'interlocuteur départemental ne remédient pas à la carence de l'intervention des Commissions départementales sur les affaires concernant les associations.

En conséquence, il souhaiterait soit un élargissement du champ de compétence de ces commissions, soit la mise en place d'une commission nouvelle chargée de jouer un rôle de conciliation dans les affaires concernant des associations.



## **Position de l'administration**

Les représentants de l'administration fiscale indiquent que la création d'une commission spécifique poserait des difficultés au regard du principe d'égalité devant les charges publiques et devant la Justice ; elle ne pourrait être limitée aux seules associations ; elle s'apparenterait en outre à une nouvelle procédure précontentieuse, l'objectif étant au contraire de régler les difficultés sur le plan gracieux.

L'extension du champ de compétence des commissions départementales, s'il évite la création de structures nouvelles, appelle les mêmes objections de principe.

Ils soulignent qu'une clarification des critères de lucrativité devrait réduire le nombre de situations dans lesquelles les Commissions se déclarent incompétentes, non seulement parce que les questions de droit deviendraient plus rares mais aussi parce que les situations de taxation d'office dans lesquelles la Commission se déclare incompétente à bon droit seraient moins fréquentes. La création d'un interlocuteur pour les associations doit également contribuer à assainir la situation. Il est en outre proposé d'étudier la possibilité que, pour les affaires concernant des associations, un représentant du monde associatif figure parmi les membres de la commission.

### **4-5- Création d'une période moratoire de 3 ans pendant laquelle toute association qui solliciterait l'examen de sa situation fiscale par l'administration, ne pourrait faire l'objet de redressement rétroactif**

## **Position du CNVA**

Les représentants du CNVA souhaiteraient une disposition législative permettant aux associations de ne faire l'objet d'aucun redressement sur le passé si elles viennent spontanément voir l'administration fiscale.

## **Position de l'administration**

Les représentants de l'administration sont défavorables à l'égard d'une telle amnistie fiscale réservée aux seules associations mais englobant toutes les situations, ce qui paraît contestable sur le plan des principes constitutionnels. Ils conviennent que, si à l'issue de la reformulation des critères, il sera sans doute opportun de donner aux services des instructions pour que la situation sur le passé soit étudiée avec discernement et bienveillance, il ne saurait être envisagé de n'effectuer aucun rappel d'impôt pour des organismes dont la gestion était manifestement intéressée (notion dont les contours devront être précisés) ou qui ont sciemment éludé le paiement d'impôt dont ils se savaient redevables.

## MECENAT - LIBERALITES

### (point 5 de l'inventaire)

#### 5-1 Taux de la réduction d'impôt pour les dons aux oeuvres et plafond de cette réduction

##### **Position du CNVA**

Il souligne que la distinction, d'une part entre associations d'intérêt général et associations reconnues d'utilité publiques, d'autre part entre taux de réduction de l'impôt et plafond de déductibilité des dons, est un facteur de complexité et de confusion pour les contribuables.

Pour ces raisons, le CNVA demande une augmentation du taux de la réduction d'impôt de 40 à 50 % (du montant du don) pour l'ensemble des dons. Il considère qu'un relèvement du plafond (1,25 % pour les associations d'intérêt général et 5 % pour celles reconnues d'utilité publique) n'est pas prioritaire dès lors qu'il n'est que très rarement atteint.

Il souhaite également un réexamen de l'instruction du 26 février 1988 qui commente les dispositions fiscales de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 relative au développement du mécénat, dans la mesure où cette instruction donne une interprétation restrictive des associations ayant capacité à recevoir des dons.

##### **Position de l'administration**

L'administration fiscale est défavorable à l'augmentation du taux de la réduction d'impôt pour les raisons suivantes :

1° A montant de dons inchangé, et sans que les associations reçoivent un franc supplémentaire, cette mesure aurait un coût de 300 MF pour l'Etat (effet d'aubaine pour les donateurs actuels avant tout effet incitatif).

2° Cette mesure accroîtrait encore le taux de « subventionnement fiscal » pour un franc de don, qui est déjà plus élevé en France que dans les pays étrangers, ce qui montre que le faible niveau des dons en France n'est pas lié au taux de la réduction d'impôt.

3° Un relèvement du taux qui concernerait l'ensemble du secteur associatif conférerait un avantage fiscal aux dons faits à des associations simples dont la conformité de l'objet social avec les objets sociaux éligibles au régime fiscal des dons n'est, de fait, que très peu contrôlée. C'est le secteur qui présente le plus de risques de délivrance de reçus pour des cotisations exclues du régime fiscal des dons.

Si un relèvement des plafonds était envisagé, il devrait au demeurant porter de préférence sur les associations reconnues d'utilité publique qui offrent davantage de garanties et de transparence même si, en l'état actuel, cette reconnaissance ne constitue sans doute qu'un critère perfectible de mesure de l'utilité sociale.

L'administration fiscale est prête à discuter, avec le CNVA, du contenu de l'instruction du 26 février 1988.

Enfin, le groupe convient de la nécessité de rechercher des voies, fiscales ou non, pour favoriser le développement des dons dont le montant en France reste relativement modeste.

Il constate en outre le coût de gestion important de la collecte des dons pour les associations, situation qui favorise les plus grandes d'entre elles et nécessiterait une réflexion, notamment en liaison avec le secteur bancaire et la Poste par l'intermédiaire desquels ces dons transitent.

#### **5-2 Réexamen de l'instruction de 1988**

Accord de principe mais sujet non traité.

#### **5-3 Prévoir la possibilité du report sur 5 ans dans le cadre des dispositions de l'article 238 bis 3 du code général des impôts, des dons effectués par les entreprises en période déficitaire**

Accord unanime sur cette proposition.

#### **5-4 Simplifier et étendre le champ d'application de l'exonération de droits d'enregistrement prévue à l'article 795 du code général des impôts, par référence au régime du mécénat et en tenant compte de l'objet d'intérêt général des organismes bénéficiaires**

Le CNVA souhaite que l'exonération prévue par l'article 795 soit étendue à toutes les associations susceptibles de recevoir des libéralités.

Accord de l'administration, sous réserve que les organismes bénéficiant des libéralités soient des organismes d'intérêt général, au sens des articles 200 et 238 bis du CGI.

## **INVESTISSEMENT DES ASSOCIATIONS**

### **(point 6 de l'inventaire)**

#### **6-1 Financement public des investissements des associations**

Le CNVA demande que les crédits d'interventions de l'Etat (titre VI) qui permettent un financement public plus important des projets associatifs par l'intervention des collectivités territoriales soit maintenu et augmenté.

Les représentants de l'administration indiquent que la situation des finances publiques a conduit à une diminution de ces crédits qui n'affecte pas les seuls investissements des associations.

#### **6-2 Eligibilité au fonds de compensation de la TVA des équipements d'hébergement de jeunes relevant d'associations agréées « jeunesse et éducation populaire »**

##### **Demande du CNVA**

Le CNVA souhaiterait une interprétation plus souple de l'instruction permettant d'englober les équipements dont la fonction permanente est l'accueil et l'hébergement des jeunes et qui relèvent d'associations nationales ayant reçu l'agrément jeunesse et éducation populaire.

##### **Position de l'administration**

Les représentants de l'administration rappellent le caractère restrictif du texte législatif et soulignent l'équilibre fragile que constitue l'instruction, qui a atténué la rigueur de la loi.

La circulaire du 23 septembre 1994 comporte certains assouplissements mais maintient l'exclusion des dépenses réalisées sur des biens soit mis à disposition, soit loués à des tiers non bénéficiaires du fonds.

Rappelant les mesures dérogatoires et temporaires à cette règle, introduites par l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 1993 et précisées à l'article 2.1. du décret n° 94-655 du 27 juillet 1994 (gendarmerie, habitations principales, équipements de tourisme social gérés par des organismes à but non lucratif appartenant à des communes de moins de 3500 habitants), la circulaire fixe le principe de l'éligibilité au fonds des dépenses liées :

- aux équipements sportifs accessibles à tiers,
- aux salles polyvalentes,
- aux locaux du secteur de l'éducation populaire (paragraphe 2.2.3.2 Cb, page 23).

Cette dérogation n'a pas pour effet de déroger au principe d'exclusion des biens mis à disposition de tiers.