

LIVRE BLANC PARLEMENTAIRE

LIBÉRER LES GÉNÉROSITÉS ASSOCIATIVES

Muriel MARLAND-MILITELLO

Député des Alpes-Maritimes

Présidente du Groupe d'études parlementaire
sur la vie associative et le bénévolat

Membre du Haut Conseil à la Vie Associative
Membre du Comité consultatif
du Fonds pour le Développement de la Vie Associative

XIII^{ème} législature

JUIN 2012

“ Que ce soit dans le cadre du groupe d'études parlementaire sur la vie associative et le bénévolat que je préside depuis 2002, ou plus largement dans l'ensemble de mes travaux parlementaires, la vie associative a été au coeur de mon action, reflet de l'engagement d'une vie au service du tissu associatif. Elue, il m'a en effet paru naturel de poursuivre ma contribution à la vie associative et à la liberté d'association à l'Assemblée nationale. Au soir de mes mandats électifs nationaux, je souhaite livrer, au travers de propositions concrètes, le fruit de mon expérience et de mes réflexions pour libérer les générosités associatives, socle et caractéristique première du fait associatif. ”

INTRODUCTION

La vie associative avance sur deux jambes : la générosité financière, via la participation financière des cotisants, des donateurs et des légataires et la générosité temporelle, via l'engagement bénévole. Ces deux modalités d'engagement sont les traits les plus caractéristiques de la vie associative. Par conséquent l'angle choisi pour ce livre blanc est d'appréhender la vie associative par ces deux dimensions fondamentales.

La vie associative est multi-forme et transversale.

- Multi-forme, car le statut associatif permet d'héberger des associations de toute taille, de toute configuration, de la petite association de quartier à l'association qui emploie des centaines de salariés, de l'association chargée d'une mission de service public à l'association dont l'activité est similaire à celle d'une entreprise ou qui a les prérogatives généralement dévolues à un établissement public.
- Transversale, car tous les secteurs ont été investis par la vie associative : éducation, jeunesse, culture, sport, environnement, défense d'intérêts, loisirs, recherche médicale, médico-social, agriculture, droits de l'Homme, aide alimentaire, protection animale, hébergement d'urgence, etc.

Ces deux caractéristiques découlent du génie de la loi de 1901 qui réside dans ce que Waldeck-Rousseau appelait son « *laconisme* ». Seule personne morale juridiquement définie « négativement » (« *dans un but autre que de partager des bénéfices* »), l'association en tire une grande force : son cadre juridique a vocation à

accueillir toutes les missions, toutes les actions, dans tous les domaines, en se fixant les règles d'organisation qu'elle souhaite, avec pour seules contraintes la condition sus-mentionnée relative au non-enrichissement et de ne pas se fonder « *sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du gouvernement* ».

Contenu du livre blanc

Le présent document fera un point sur la situation actuelle et reviendra sur les grandes avancées intervenues ces dernières années. Il s'efforcera d'identifier des pistes concrètes de progrès afin de libérer encore davantage les énergies nécessaires à la vie associative.

S'agissant d'un livre blanc parlementaire, l'attention sera focalisée sur les aspects législatifs et réglementaires. Pour autant, ce livre blanc n'a pas pour ambition de chercher à révolutionner la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, grande loi de notre République qui a fait les preuves de sa pertinence et de sa robustesse depuis plus de 110 ans.

Parce qu'il est important de connaître le passé pour envisager l'avenir, j'ai réalisé une annexe abondamment consacrée à la construction de la liberté d'association au fil de l'Histoire jusqu'à la consécration constitutionnelle. Dans cette Histoire législative de la liberté d'association, des textes bien connus de la littérature seront cités mais également des textes moins connus voire totalement méconnus de la période 1789-1901. Ces textes émanent de recherches effectuées au sein du riche fonds de la bibliothèque de l'Assemblée nationale.

Délimitation du champ du livre blanc

Le champ est circonscrit aux associations régies par la loi du 1er juillet 1901 (titres I et II).

Par conséquent, les associations d'Alsace et de Moselle régies par le droit local ne seront pas abordées dans le présent livre blanc, de même que les fondations, bien qu'elles puissent avoir les mêmes problématiques notamment s'agissant de la fiscalité liée aux dons et legs.

Les partis politiques, les syndicats, les congrégations, les associations culturelles,

les associations intermédiaires, les associations syndicales (libres, autorisées, constituées d'office ou de lotissement), les associations foncières, régis par d'autres textes sont donc eux-aussi hors du champ de ce livre blanc.

Seules les problématiques transverses sont abordées. Les dispositifs et les problématiques spécifiques à tel ou tel secteur associatif ne sont pas traités.

Les problématiques liées aux subventions, à l'environnement européen et aux conventions pluri-annuelles d'objectifs, étant abondamment traitées par ailleurs et relevant davantage de l'exécutif ne seront pas abordés ici. Sur ce sujet, il est conseillé de se référer aux textes réglementaires qui ont été pris, en particulier à la circulaire du Premier ministre en date du 18 janvier 2010, texte qui fait suite aux attentes exprimées lors de la deuxième Conférence de la vie associative du 17 décembre 2009. Je tiens simplement à rappeler mon attachement aux conventions pluri-annuelles d'objectifs qui permettent, dans une démarche vertueuse, aux associations d'avoir une visibilité sur leurs ressources, visibilité nécessaire au déploiement du projet associatif sur le moyen terme. Il convient toutefois de veiller à ce que ces conventions ne génèrent pas trop de complexité, en particulier pour les structures plus petites.

Axes abordés par le livre blanc

Traduction de l'angle d'analyse choisi, le présent livre blanc parlementaire est articulé en deux grandes parties :

1) la première partie est consacrée à la générosité matérielle, c'est à dire plus particulièrement aux dons et legs ainsi qu'au mécénat d'entreprise, mécénat de compétence inclus. Dans cette partie, seront abordées la fiscalité des associations, la générosité des particuliers, le mécénat d'entreprises ainsi que la transparence financière, exigence démocratique et condition de la confiance.

2) la seconde partie est consacrée à la générosité temporelle, c'est à dire au bénévolat. Dans cette partie du livre blanc, la facilitation du bénévolat, la formation des bénévoles, la reconnaissance du bénévolat ainsi que la valorisation du bénévolat et la validation des acquis de l'expérience seront abordées. Cette seconde partie sera plus courte : le bénévolat découle d'une initiative privée qui instaure un lien entre une personne physique et une association, il est logiquement entouré de moins de textes législatifs et réglementaires.

Plan

ENCOURAGER LA GÉNÉROSITÉ MATÉRIELLE

A. LA FISCALITÉ DES ASSOCIATIONS, UN DISPOSITIF ÉQUILIBRÉ POUR ACCOMPAGNER LA VIE ASSOCIATIVE.....	11
1. Des critères spécifiques pour apprécier la lucrativité des activités.....	11
2. Des exonérations spécifiques et une franchise d'impôts commerciaux.....	12
3. Une fiscalisation spécifique des dons et legs reçus.....	13
a. Droits de mutation à titre gratuit sur les dons manuels.....	13
b. Droits de mutation à titre gratuit sur les libéralités.....	14
B. LIBÉRALITÉS DES PARTICULIERS : UNE AIDE IMPORTANTE DE L'ÉTAT CONCENTRÉE SUR L'INTÉRÊT GÉNÉRAL.....	16
1. Capacité à recevoir des libéralités.....	16
a. Les dons manuels.....	16
b. Les donations authentiques et les legs.....	17
2. Avantages fiscaux liés aux dons.....	18
a. La capacité à émettre des reçus fiscaux.....	18
b. Les étapes législatives marquantes relatives aux avantages fiscaux.....	19
<i>La grande loi du 1er août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations.....</i>	<i>19</i>
<i>La loi de finances rectificative pour 2003.....</i>	<i>19</i>
<i>La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.....</i>	<i>20</i>
c. Deux régimes de réduction d'impôt sur le revenu très incitatifs.....	20
<i>Le régime de droit commun à 66%.....</i>	<i>20</i>
<i>Le régime super-réduit à 75%.....</i>	<i>20</i>
<i>Quelques chiffres autour de l'article 200.....</i>	<i>21</i>
3. Une efficacité fiscale à optimiser.....	21
a. Quelle efficacité ?.....	22
b. Quatre pistes d'amélioration du dispositif en lui-même.....	24
<i>Modulation en fonction de l'effort de don.....</i>	<i>24</i>
<i>Favoriser l'innovation et la prise de risque.....</i>	<i>25</i>
<i>Suppression du plafond.....</i>	<i>26</i>
<i>Ouverture de la réduction ISF aux associations reconnues d'utilité publique.....</i>	<i>26</i>
c. Trois pistes pour améliorer l'application du dispositif.....	27
<i>Définition interministérielle de la notion d'intérêt général.....</i>	<i>27</i>
<i>Accompagner les dirigeants associatifs concernant les reçus fiscaux.....</i>	<i>28</i>
<i>Faire connaître et promouvoir les mécanismes fiscaux.....</i>	<i>30</i>

C. MÉCÉNAT DES ENTREPRISES : UN ELDORADO POUR LES ASSOCIATIONS ? 31

1. Une incitation fiscale pour les entreprises.....	31
a. L'article 238 bis du code général des impôts.....	31
b. Parrainage ou mécénat ?.....	32
2. Trois modes d'intervention pour le mécénat d'entreprise.....	33
a. Le mécénat en numéraire.....	33
b. Le mécénat en nature.....	33
c. Le mécénat de compétence.....	33
3. Un dispositif peu adapté aux PME.....	35
a. Des différences entre les PME et les Grandes entreprises.....	35
b. L'instauration d'un dispositif plus adapté.....	35
<i>Un nouveau plafond adapté aux PME.....</i>	<i>36</i>
4. Le mécénat : une culture à développer et à partager avec tous les salariés....	37

D. LA TRANSPARENCE FINANCIÈRE, SOURCE DE CONFIANCE, CATALYSEUR DE GÉNÉROSITÉ.....39

1. Obligations incombant aux organismes bénéficiaires.....	39
a. Les obligations comptables et le commissariat aux comptes des associations recevant des subventions.....	39
<i>Documents comptables des associations recevant des subventions.....</i>	<i>39</i>
<i>Désignation d'un commissaire aux comptes.....</i>	<i>40</i>
<i>Nécessité d'une définition légale de la subvention.....</i>	<i>40</i>
b. Les obligations comptables et le commissariat aux comptes des associations recevant des dons défiscalisés.....	41
c. Des seuils à revoir.....	42
d. La publication des comptes et du rapport du commissaire aux comptes.....	42
<i>Des mesures à prendre pour améliorer le dispositif en lui-même.....</i>	<i>43</i>
<i>Des mesures à prendre pour renforcer l'effectivité de cette publicité.....</i>	<i>43</i>
e. La transparence relative aux rémunérations des cadres.....	44
<i>Une refonte du dispositif à envisager.....</i>	<i>46</i>
f. La rotation des commissaires aux comptes.....	47
<i>Une harmonisation nécessaire.....</i>	<i>47</i>
g. La déclaration préalable des appels à la générosité publique.....	47
<i>Une adaptation nécessaire sur Internet.....</i>	<i>48</i>
2. Les obligations incombant aux dispensateurs de subventions.....	49
a. Les obligations de transparence incombant à tous les subventionneurs publics.....	49
b. La publicité des subventions versées par les collectivités territoriales.....	49
<i>Une transparence par voie électronique.....</i>	<i>49</i>
<i>Une transparence dans les annexes budgétaires.....</i>	<i>50</i>
<i>Des dispositifs perfectibles en eux-mêmes et dans leur application.....</i>	<i>50</i>
c. La publicité des subventions versées par les ministères.....	51
<i>Pour un rôle plus grand pour les jeunes budgétaires.....</i>	<i>52</i>

3. Les contrôles publics portant sur les associations.....	52
a. Le contrôle par la Cour des comptes.....	52
<i>Un contrôle sur les associations faisant appel à la générosité publique et émettant des reçus fiscaux.....</i>	52
<i>Un nouveau dispositif de sanction pouvant aller jusqu'à la suspension de l'avantage fiscal.....</i>	53
b. Le contrôle par les Chambres régionales des comptes.....	54
c. Des pouvoirs de contrôle étendus mais des ressources humaines limitées.....	55
d. Le contrôle par les corps d'inspection.....	56
<i>L'Inspection générale des finances.....</i>	56
<i>L'Inspection générale des affaires sociales.....</i>	56
<i>L'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche.....</i>	58
e. Le contrôle par les collectivités territoriales.....	58

ENCOURAGER LA GÉNÉROSITÉ TEMPORELLE

A. FACILITER L'EXERCICE DU BÉNÉVOLAT.....	60
1. Un bon moyen de respecter l'esprit de 1901.....	61
2. La simplification administrative.....	61
a. La création et les obligations déclaratives.....	61
b. La dématérialisation et les services en ligne.....	62
c. La simplification des demandes de subventions.....	63
<i>Le formulaire de demande de subvention unique.....</i>	63
<i>L'expérimentation de la demande de subvention en ligne Subvnet.....</i>	63
<i>La mise en place du portail e-subvention.....</i>	64
d. La simplification des demandes d'agrément.....	65
3. Les dispositifs d'aide et de soutien.....	66
a. Les dispositifs orientés emploi.....	66
<i>Le chèque emploi associatif.....</i>	66
<i>Le dispositif impact emploi association.....</i>	67
<i>Le dispositif local d'accompagnement.....</i>	68
b. Les interlocuteurs locaux, souvent méconnus.....	69
<i>Le Centre de ressources et d'information des bénévoles (CRIB).....</i>	69
<i>La Mission d'accueil et d'information des associations (MAIA).....</i>	69
<i>Le Délégué départemental à la vie associative (DDVA).....</i>	70
c. Une évaluation d'ensemble à mener.....	71
4. L'articulation vie professionnelle – engagement associatif.....	72
a. Le congé de représentation.....	72
b. Le congé de formation de cadres et d'animateurs pour la jeunesse.....	73
c. Le transfert de RTT.....	73

d. La sensibilisation des cadres dirigeants au sein des entreprises.....	74
5. Agir pour la sécurité juridique des bénévoles.....	74
a. Les garanties à prévoir en matière de responsabilité civile.....	74
b. La responsabilité des mandataires sociaux.....	76
c. Quelques dispositifs incitatifs.....	76
d. La mise en cause de la responsabilité pénale.....	77
B. LA FORMATION DES BÉNÉVOLES.....	79
1. La formation professionnelle continue.....	80
a. La formation grâce aux crédits versés par les associations employeurs.....	80
<i>Un financement désormais possible pour les bénévoles non-cadres.....</i>	<i>80</i>
b. La formation grâce aux crédits versés par l'entreprise employant le bénévole..	80
2. Le Fonds pour le développement de la vie associative.....	81
a. Une augmentation substantielle des crédits.....	81
b. Les critères d'éligibilité.....	82
c. Le processus de sélection des projets financés.....	82
3. Des formations dans des organismes externes.....	83
a. Les formations au sein des CRIB.....	83
b. Le certificat de formation à la gestion associative.....	84
C. POUR UNE MEILLEURE RECONNAISSANCE DE L'ENGAGEMENT BÉNÉVOLE	85
1. Reconnaissance institutionnelle de l'intérêt sociétal des associations.....	85
a. La reconnaissance ministérielle et inter-ministérielle.....	85
<i>Au sein de l'équipe gouvernementale.....</i>	<i>85</i>
<i>Au sein des directions centrales.....</i>	<i>86</i>
<i>A l'échelon interministériel.....</i>	<i>86</i>
b. Accorder le label grande cause nationale au bénévolat associatif.....	87
2. Vers une distinction pour reconnaître les mérites associatifs des bénévoles....	87
a. Des contingents dans les ordres nationaux.....	87
b. Une distinction spécifique pour reconnaître les mérites associatifs.....	88
<i>La difficulté d'une création ex nihilo.....</i>	<i>88</i>
<i>L'élargissement de la médaille de la jeunesse et des sports.....</i>	<i>88</i>
D. LA NÉCESSITÉ D'UNE VALORISATION DU BÉNÉVOLAT.....	90
1. Mise en place des chèques-repas pour les bénévoles.....	90
2. La valorisation comptable du bénévolat.....	90
3. La valorisation de l'engagement associatif au cours de la scolarité.....	91
a. Au collège et au lycée.....	91
<i>Le livret de compétences.....</i>	<i>91</i>
<i>La reconnaissance de la pré-majorité associative.....</i>	<i>92</i>
b. Dans l'enseignement supérieur.....	93

4. Comment identifier les compétences ?.....	94
E. LA VALIDATION DES ACQUIS DE L'EXPÉRIENCE.....	96
1. Un dispositif étendu au bénévolat depuis 2002.....	96
2. Des obstacles spécifiques au fait associatif.....	97
3. Une remise à plat d'ensemble du dispositif.....	97
CONCLUSION.....	98
ANNEXE 1 : SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS.....	100
ANNEXE 2 : LES GRANDS TEXTES DE LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION.....	105
ANNEXE 3 : CHARTE DU MÉCÉNAT D'ENTREPRISE.....	123
ANNEXE 4 : LA LOI DU 1ER JUILLET 1901 RELATIVE AU CONTRAT D'ASSOCIATION.....	125

ENCOURAGER LA GÉNÉROSITÉ MATÉRIELLE

A. LA FISCALITÉ DES ASSOCIATIONS, UN DISPOSITIF ÉQUILBRÉ POUR ACCOMPAGNER LA VIE ASSOCIATIVE

La fiscalité applicable aux associations, qui peut s'avérer extrêmement complexe, ne sera pas abordée en détail dans le présent livre blanc. Pour toutes les questions relatives à l'assujettissement aux impôts commerciaux, à la sectorisation et à la filialisation, se reporter à l'instruction fiscale 4 H-5-06 N° 208 du 18 décembre 2006 applicable aux organismes sans but lucratif.

Pour faire simple, la logique qui sous-tend cette doctrine équilibrée est que le monde associatif doit pouvoir bénéficier de leviers fiscaux propices à son développement sans que les associations ne fassent pas de concurrence déloyale aux entreprises et soient utilisées pour échapper à l'impôt.

1. Des critères spécifiques pour apprécier la lucrativité des activités

Les associations bénéficient de la prise en compte de l'utilité sociale dans l'évaluation de la lucrativité de leurs activités, y compris si des entreprises interviennent sur le même domaine. Il faut en effet examiner successivement les critères suivants selon la méthode du faisceau d'indices (communément appelée « règle des 4P ») : le « Produit » proposé par l'organisme, le « Public » bénéficiaire, les « Prix » qui sont pratiqués, et les opérations de communication réalisées « Publicité ».

Si l'organisme exerce une activité lucrative en plus de ses activités non lucratives, il est en principe soumis à l'impôt sur les sociétés et à la TVA pour l'ensemble de son activité. Toutefois, l'assujettissement à ces deux impôts porte au plus sur ses activités lucratives, dès lors que ses activités non lucratives sont prépondérantes.

2. Des exonérations spécifiques et une franchise d'impôts commerciaux

Dans le cas où l'association mène une « faible » activité lucrative, l'Etat incite la vie associative grâce à plusieurs leviers fiscaux :

- l'exonération des recettes tirées des six manifestations de bienfaisance ou de soutien organisées dans l'année, en application de l'article 261-7-1°-c du code général des impôts
- pour les associations rendant des services à caractère sportif, éducatif, culturel ou social, exonération des ventes accessoires (à l'exclusion des opérations d'hébergement et de restauration, de même que de l'exploitation de bars et buvettes) consenties aux membres dans la limite de 10 % des recettes totales, si l'association n'a pas recours à des pratiques commerciales.
- et surtout la franchise des impôts commerciaux.

En effet, les organismes sans but lucratif, quelque soit leur chiffre d'affaires global, n'ont pas à soumettre leurs activités lucratives aux impôts commerciaux si les conditions suivantes sont remplies :

- les activités non lucratives demeurent significativement prépondérantes ;
- l'organisme concerné exerce accessoirement des activités lucratives ;
- les recettes d'exploitation annuelles afférentes aux activités lucratives sont inférieures ou égales à 60 000 €. Les recettes tirées des six manifestations de bienfaisance ou de soutien organisées dans l'année ne sont pas prises en compte pour l'appréciation de ce seuil.

Ainsi une association dont les activités non lucratives sont prépondérantes et dont les recettes lucratives annuelles (hors les six manifestations exonérées par an) ne dépassent pas 60 000 euros sont exonérées et leurs revenus patrimoniaux sont hors champ de l'impôt sur les sociétés et entrent dans le champ de l'impôt sur les sociétés à taux réduit, sont exonérées de cotisation foncière des entreprises et de taxe sur la valeur ajoutée.

La dépense fiscale de l'Etat engendrée par ces exonérations et franchise est esti-

mée à 133 millions d'euros de TVA par an¹. Le chiffre relatif à l'impôt sur les sociétés n'est pas fourni.

En dehors de ce cas général, il existe également une multitude de cas spécifiques en fonction du domaine d'intervention de l'association et de la nature de l'activité qui sont détaillées dans l'instruction fiscale sus-mentionnée.

3. Une fiscalisation spécifique des dons et legs reçus

a. Droits de mutation à titre gratuit sur les dons manuels

En vertu de l'article 757 du code général des impôts, les dons manuels sont assujettis aux droits de mutation à titre gratuit. L'interprétation était très souple pour les associations.

La Cour d'appel de Versailles, dans un arrêt du 28 février 2002 (CA Versailles, 1ère chambre, association Témoins de Jéhovah c/ directeur des services fiscaux) a considéré que la présentation de la comptabilité par une association vérifiée constituait une révélation au sens de l'article 757.

Cet arrêt, qui n'a pas été confirmé par la Cour de cassation, a suscité une grande inquiétude parmi les associations. La Cour d'appel de Versailles dans son arrêt se fait d'ailleurs l'écho de cette inquiétude en considérant que *« sans nier les conséquences de la réforme introduite par le législateur pour le monde associatif, qui tire l'essentiel de ses ressources de la générosité de ses bienfaiteurs adhérents ou sympathisants, il n'appartient toutefois pas au juge de réformer ou corriger la loi, si inadéquate soit-elle »*.

La loi n° 2003-709 du 1 août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations est venue dissiper partiellement les inquiétudes et exonère clairement les dons manuels consentis aux organismes d'intérêt général mentionnés à l'article 200 du code général des impôts.

Les associations qui ne sont pas éligibles au régime du mécénat restent donc taxables à hauteur de 60% du montant des dons manuels reçus. Cependant, la

1 Projet annuel de performance Mission « Sport, Jeunesse et Vie associative » annexé au PLF2012, p.93

taxation n'est pas automatique et n'intervient que du fait de la reconnaissance judiciaire du don manuel, de sa déclaration volontaire ou de sa révélation à l'administration, notamment en cas de contrôle fiscal de l'association.

Cette taxation semble avoir été peu appliquée. Ce livre blanc ne commentera pas les décisions de justice qui ont été rendues autour de cette application. La lutte contre les mouvements sectaires est un impératif absolu dans notre République qui se doit de protéger ses enfants. Néanmoins utiliser une disposition fiscale sanction n'est pas la façon la plus conforme à nos valeurs républicaines pour lutter contre le fléau des sectes et des dérives sectaires.

L'article 757 du code général des impôts, dans sa rédaction actuelle, garantit mal la sécurité juridique et financière des associations qui ne sont pas éligibles au régime du mécénat.

Il conviendrait donc de modifier l'article 757 du code général des impôts pour prolonger les dispositions de 2003 et étendre l'exonération de droits de mutation à titre gratuit aux dons manuels dans la limite d'un montant annuel (par exemple, fixé par décret en Conseil d'Etat) consentis à toutes les associations dont la gestion est désintéressée même si elles ne sont pas d'intérêt général au sens de Bercy.

b. Droits de mutation à titre gratuit sur les libéralités

L'article 1712 du code général des impôts pose le principe d'un assujettissement des libéralités aux droits d'enregistrement.

L'association non reconnue d'utilité publique est imposable au taux prévu entre personnes non parentes, soit une imposition de 60 %.

Si l'association est reconnue d'utilité publique, la libéralité est soumise aux droits appliqués entre frères et sœurs, c'est à dire qu'elle bénéficie d'un abattement spécifique de 15.932 euros et que la part nette est taxable à 35% jusqu'à 24 430 euros et à 45% au-delà.

Des exonérations sont néanmoins prévues pour certains organismes bénéficiaires. Des exonérations existent également à raison de la nature du bien concerné, essentiellement quand il existe un intérêt culturel important.

Les organismes exonérés de droits de mutation à titre gratuit sur toutes les libéralités qu'ils reçoivent sont :

- les associations reconnues d'utilité publique dont les ressources sont exclusivement affectées à des œuvres scientifiques, culturelles ou artistiques à caractère désintéressé (art. 795 2° du code général des impôts),
- les associations simplement déclarées dont les ressources sont affectées exclusivement à la recherche médicale ou scientifique à caractère désintéressé (D. adm. 7 G-261, n° 21, 15 décembre 1991),
- les associations reconnues ou non d'utilité publique qui poursuivent un but exclusif d'assistance ou de bienfaisance (art. 795 4° du code général des impôts). Le caractère de bienfaisance est statué par le décret rendu en Conseil d'Etat ou l'arrêté préfectoral qui en autorise, le cas échéant, l'acceptation,
- les associations d'enseignement supérieur reconnues d'utilité publique et les établissements reconnus d'utilité publique ayant pour objet de soutenir des œuvres d'enseignement scolaire et universitaire régulièrement déclarées (art. 795 5° du code général des impôts),
- les associations culturelles (art. 795 10° du code général des impôts),
- les associations dont le capital reçu est affecté, par la volonté expresse du donateur ou du testateur, à l'érection de monuments commémoratifs de guerre (art. 795 11° du code général des impôts).

L'article 1071 du code général des impôts prévoit que sont exonérées de droits d'enregistrement les libéralités de toute nature consenties au profit de la Croix-Rouge française, sous réserve de leur acceptation régulière par le comité de direction. Ces dons et legs sont également susceptibles d'être exonérés sur le fondement du 4° de l'article 795 du code général des impôts précité.

En revanche, l'article 1071 étend le champ de l'exonération en prévoyant spécifiquement pour la Croix-rouge, sous réserve des dispositions de l'article 1 020 du même code, l'exonération de tous droits d'enregistrement pour les opérations d'acquisition et de location par la Croix-Rouge française des immeubles nécessaires à son fonctionnement.

Un autre dispositif, bien que trop méconnu pour le moment, permet de récupérer des libéralités tout en étant exonéré de droits de mutation. Régi par l'article 788 III du code général des impôts, il s'agit du don sur succession instauré par la loi du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations. L'organisme éligible bénéficiaire ne paie pas alors de droit de mutation et l'héritier bénéficie d'un abattement sur les droits de succession à payer à hauteur du montant du don consenti ou de la valeur des biens remis évalués à la date du décès en cas de don en nature.

B. LIBÉRALITÉS DES PARTICULIERS : UNE AIDE IMPORTANTE DE L'ÉTAT CONCENTRÉE SUR L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

L'annexe I de l'arrêté du 6 janvier 1989 relatif à la terminologie économique définit le terme mécénat en tant que « *soutien matériel apporté, sans contrepartie directe de la part du bénéficiaire, à une oeuvre ou à une personne pour l'exercice d'activités présentant un intérêt général* ». Le terme mécénat est plus sous utilisé pour les entreprises. Pour la générosité des particuliers on parlera plus volontiers de dons et legs voire de philanthropie, même si cette terminologie paraît plus restrictive.

1. Capacité à recevoir des libéralités

L'article 893 du code civil définit la libération comme étant « *l'acte par lequel une personne dispose à titre gratuit de tout ou partie de ses biens ou de ses droits au profit d'une autre personne* ».

Les libéralités sont formées des dons manuels, des donations notariées et des legs. Les libéralités diffèrent des apports. Ceux-ci peuvent en effet être reçus par toutes les associations, sont restituables, n'ouvrent pas droit à avantage fiscal. Ce qui les différencie principalement est la contre-partie reçue par l'apporteur (qui peut être morale) alors que la libéralité est un acte à titre gratuit (même si certaines donations peuvent être affectées de charges).

a. Les dons manuels

Les dons manuels sont qualifiés de donations par tradition réelle. Ils ne nécessitent pas d'acte authentique. Leur montant doit être « modeste » comparé au patrimoine du donateur, faute de quoi le don manuel constitue une donation notariée déguisée. Le don manuel est toujours irrévocable et ne peut porter que sur des biens meubles et du numéraire.

L'article 894 du code civil définit la donation entre vifs comme étant « *un acte par lequel le donateur se dépouille actuellement et irrévocablement de la chose donnée en faveur du donataire qui l'accepte* ».

Juridiquement un don manuel est donc une donation mais dans la pratique, le terme de donation est utilisé pour désigner uniquement les donations notariées ou authentiques.

Toutes les associations peuvent recevoir des dons manuels (même sans être éligible au régime du mécénat), toutes les associations n'ont pas le droit de recevoir des donations et des legs.

b. Les donations authentiques et les legs

Il existe plusieurs types de donations :

- la donation en toute propriété
- la donation avec réserve d'usufruit, prévue par l'article 949 du code civil
- la donation temporaire d'usufruit
- la donation au titre du III de l'article 788 du code général des impôts.

Toutes les associations n'ont pas le droit de recevoir des donations. Cette faculté, encore appelée « grande capacité », est réservée aux associations reconnues d'utilité publique (article 11 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association), aux associations déclarées dont le but exclusif est l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique et médicale (article 6 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association) et aux associations cultuelles (article 4 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat).

Depuis la loi n°2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures (article 111), une association qui n'a pas reçu de libéralité depuis 5 ans peut interroger le Préfet pour savoir si elle entre dans le champ des organismes ayant la grande capacité.

La donation peut porter sur toutes sortes de biens, droits ou valeurs. En raison du principe de spécialité énoncé dans les articles 6 et 11 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, les immeubles de rapport doivent être vendus dans un délai de trois ans, le préfet peut refuser expressément d'autoriser les actes manifestement « ruineux ou lésionnaires » pour l'établissement ou de « complaisance » vis-à-vis d'un tiers².

2 Réponse ministérielle à la question écrite n°63555 de Muriel Marland-Militello publiée au JO le 23 février 2010, p.2123

Les associations reconnues d'utilité publique bénéficient, en outre, d'une exception prévue par l'article 11 de la loi du 1er juillet 1901 : elles peuvent acquérir, à titre onéreux ou à titre gratuit, des bois, forêts ou terrains à boiser, sans être soumises au principe de spécialité.

L'article 910 du code civil régit la procédure d'acceptation d'une libéralité. Avant l'ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005³, les associations qui avaient la capacité de recevoir des libéralités devaient obtenir une autorisation (décret en Conseil d'Etat ou autorisation préfectorale). Cette autorisation préalable a été remplacée par une déclaration. Dans certains cas l'autorisation est toujours obligatoire, exception qui est motivée par la lutte contre les mouvements sectaires ainsi que pour les établissements de santé, les établissements sociaux et médico-sociaux. Le silence de l'autorité préfectorale pendant un délai de deux mois après l'accusé de réception vaut absence d'opposition.

Les legs sont des donations testamentaires. Les dispositions testamentaires sont « *ou universelles, ou à titre universel, ou à titre particulier* »⁴. Elles sont régies par le chapitre V du titre II du livre III du code civil. Elles sont révocables.

2. Avantages fiscaux liés aux dons

a. La capacité à émettre des reçus fiscaux

Le législateur a mis en place des dispositifs fiscaux incitatifs en direction des particuliers et des entreprises.

Contrairement à une idée encore trop souvent répandue, toutes les associations ne peuvent pas délivrer des reçus fiscaux. Pour délivrer des reçus fiscaux et faire bénéficier à leurs donateurs des avantages fiscaux, les associations, simplement déclarées ou reconnues d'utilité publique, elles doivent notamment :

- avoir une gestion désintéressée
- ne pas exercer d'activités lucratives
- ne pas fonctionner au profit d'un cercle restreint de personnes

3 Ordonnance portant simplification du régime des libéralités consenties aux associations, fondations et congrégations, de certaines déclarations administratives incombant aux associations, et modification des obligations des associations et fondations relatives à leurs comptes annuels

4 Article 1002 du code civil

Ce dernier critère est apprécié de manière de plus en plus restrictive par les services fiscaux. Pour l'appréciation de ces critères on peut utilement se référer à l'instruction fiscale 4 H-5-06 N° 208 du 18 décembre 2006 applicable aux organismes sans but lucratif.

b. Les étapes législatives marquantes relatives aux avantages fiscaux

Avant 1996, le taux de réduction était de 40%, puis il a été relevé à 50%.

La grande loi du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations

La loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations a grandement amélioré les régimes fiscaux applicables aux dons aux associations. Ainsi elle a porté les taux de réduction de 50% à 60 %. Elle a également doublé le plafond en le portant de 10 à 20 % du revenu imposable. Autre innovation intéressante, cette loi a ouvert la possibilité de report sur 5 ans de l'avantage fiscal au-delà du plafond de 20 %.

Cette loi a également mis en place la procédure de rescrit fiscal prouvant qu'elles sont bien dans le champ d'application de la loi. Si l'administration ne répond pas dans un délai de 6 mois, l'organisme sera réputé remplir les conditions.

S'agissant du mécénat des entreprises. Cette loi a introduit une réduction d'impôt atteignant 60 % du montant des dons et a porté le plafonnement du montant des dons pris en compte à un taux unique de 5 pour mille du chiffre d'affaires (contre deux plafonnements auparavant 2,25 pour mille et 3,25 pour mille pour les organismes reconnus d'utilité publique).

La loi de finances rectificative pour 2003

Le régime dérogatoire a été instauré par l'article 55 de la loi de finances rectificative pour 2003 n° 2003-1312 du 30 décembre 2003. Le taux de la réduction d'impôt a été porté à 66 % pour les versements effectués au profit d'organismes sans but lucratif qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui procèdent, à titre principal, à la fourniture gratuite des soins à des personnes en difficulté. Un sous-plafond de 414 euros a été mis en place.

La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale

Dans son article 127, la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a augmenté les taux de réduction ainsi que le sous-plafond. Ainsi le taux général est passé de 60% à 66% et le taux majoré de 66% à 75%. Le sous-plafond a été augmenté à 470 euros pour les revenus de l'année 2005.

c. Deux régimes de réduction d'impôt sur le revenu très incitatifs

Le régime de droit commun à 66%

Une réduction d'impôt sur le revenu égale à 66 % de leur montant les sommes prises dans la limite de 20 % du revenu imposable qui correspondent à des dons et versements, y compris l'abandon exprès de revenus ou produits.

Pour être éligible à cette réduction l'association doit être d'intérêt général au sens fiscal et avoir un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel.

Lorsque les dons et versements effectués au cours d'une année excèdent la limite de 20%, l'avantage fiscal portant sur l'excédent peut être reporté successivement sur les années suivantes jusqu'à la cinquième inclusivement.

Le régime super-réduit à 75%

L'article 200 du code général des impôts prévoit une réduction d'impôt sur le revenu égale à 75 % pour les versements effectués au profit d'organismes sans but lucratif qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui procèdent, à titre principal, à la fourniture gratuite des soins mentionnés à des personnes en difficulté. Les versements sont retenus dans une limite qui est revalorisée chaque année. Pour les revenus de 2009 ce plafond était de 510 euros. Pour les revenus 2011 il est de 521 euros.

Ces dons ne sont pas comptabilisés dans l'appréciation de la limite des 20% du revenu imposable.

Quelques chiffres autour de l'article 200

Si l'article 200 du code général des impôts ne brille guère par sa simplicité, cet article est néanmoins le socle incitatif sur lequel repose la générosité financière des particuliers.

Le don moyen est d'environ 350 euro. En 2010, 5 300 000 ménages ont sollicité une réduction d'impôt au titre de l'article 200 pour un montant d'un milliard d'euros⁵.

Les dons des particuliers déclarés bénéficient d'un dynamisme important : entre 2006 et 2009 le montant des dons déclarés par les foyers français a augmenté de 12,9% pour passer de 1,67 milliard d'euros à 1,885 milliard d'euros.

L'évolution des dons dépend des revenus des foyers. L'Etat des lieux de la générosité 2007 – 2010 réalisé par le Centre d'étude et de recherche sur la philanthropie montre que les foyers les plus aisés, contribuent le plus à la générosité financière en volume, et la générosité de ces ménages est celle qui progresse le plus :

- Les foyers avec un revenu inférieur à 15000 euros, représentent 46% des foyers fiscaux et 6% des dons, entre 2008 et 2009 les dons de ces foyers ont baissé de 18%.
- Les foyers avec un revenu entre 15000 euros et 60000 euros, représentent 44% des foyers fiscaux et 46% des dons, entre 2008 et 2009 les dons de ces foyers ont progressé de 5%.
- Les foyers avec un revenu supérieur à 60000 euros, représentent 10% des foyers fiscaux et 48% des dons, entre 2008 et 2009 les dons de ces foyers ont progressé de 12%.

3. Une efficacité fiscale à optimiser

S'agissant d'un dispositif incitatif au bénéfice de la vie associative, en particulier en faveur des actions d'intérêt général qu'elle remplit, il est utile de s'interroger sur son efficacité.

Avant toute chose, il est utile de rappeler que les dispositifs fiscaux relatifs aux

5 Projet annuel de performance Mission « Sport, Jeunesse et Vie associative » annexé au PLF2012, p.93

dons aux associations ne sont en aucune manière des niche fiscales. En effet, pour le donateur, donner à une association et faire jouer la réduction d'impôt ne procure aucun enrichissement économique. Au contraire, ce don est en quelque sorte un impôt supplémentaire volontaire dont le contribuable choisit l'affectation à la cause d'intérêt général qu'il souhaite. La réduction d'impôt joue pour le contribuable comme une moindre dépense.

Pour l'Etat, cela permet d'assumer grâce aux associations et à leurs bénévoles, des missions de service public qui lui incombent et qu'il accomplirait en dépensant plus d'argent s'il devait assumer, seul, sans l'aide du monde associatif ces missions.

Ces mécanismes fiscaux incitatifs ont pour objet d'attirer des financements privés, de personnes morales ou physiques, pour en faire bénéficier l'intérêt général.

a. Quelle efficacité ?

Le meilleur dispositif fiscal est celui qui suscite de la manière la plus efficace le don privé. Ainsi il s'agit de savoir combien d'euros de dons a généré un euro de dépense fiscale. L'Etat, dans le contexte de budgets contraints que nous connaissons, y sera d'autant plus vigilant.

David Roodman et Scott Standley⁶ ont élaboré un index du niveau d'incitation fiscale en faveur des dons privés qui combine un effet prix (incitations fiscales agissant sur le coût du don) et un effet revenu (niveau de pression fiscale). L'étude porte sur 21 pays de l'OCDE à vigueur en 2005.

Dans cette étude, la France a le système le plus incitatif en termes d'effet prix mais arrive en cinquième position avec l'index combiné (effet prix et effet revenu). Cette étude établissait par ailleurs une corrélation entre le niveau de générosité privée en pourcentage du PIB et l'index d'incitation fiscale attribué au pays. Cette étude indique donc que la baisse de la pression fiscale pourrait être favorable à la générosité privée.

6 Center for Global Development Tax policies to promote private charitable giving in DAC countries, Janvier 2006

L'effet prix est-il efficace ?

Une étude⁷ statistique publiée en 2009 visant à évaluer les réformes de 2003 et de 2005 montre que les incitations fiscales sont plus efficaces sur les donateurs les plus généreux. Ce rapport conclut en effet que « *l'estimation par régressions quantiles censurées permet de plus d'étudier l'hétérogénéité des réactions aux réformes : il s'avère que les estimations de l'élasticité prix augmentent avec le niveau de don. Il semble que les donateurs les plus généreux réagissent plus aux incitations fiscales, toutes choses égales par ailleurs, que les autres donateurs, ce qui suggère qu'un système d'incitations fiscales qui varierait en fonction du niveau de dons pourrait être plus efficace que le système actuellement en place* ».

Il ne faut pas non plus perdre de vue que l'efficacité du dispositif dépend aussi de sa bonne connaissance au sein de la population. A cet égard, la stabilité en matière fiscale permet une plus large connaissance des dispositifs et l'émergence d'un réflexe de dons.

Au vu de l'étude de 2009 pré-citée, il semble néanmoins utile de mener une réflexion sur l'adéquation de notre dispositif fiscal afin d'éviter des coups de rabots tant brutaux que dangereux pour les associations d'intérêt général. Nous avons pu observer quelques tentatives de raboter sans nuance le dispositif actuel. Pour faire évoluer intelligemment la fiscalité relative aux dons, une large concertation préalable est impérative.

Les parlementaires doivent se saisir de cette question cruciale. La création d'une mission d'information sur l'efficacité de la fiscalité liée aux dons doit être envisagée durant la quatorzième législature. Cette mission d'information pourrait être commune à la Commission des affaires culturelles et de l'éducation et à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. Le Haut conseil à la vie associative, récemment installé par Luc Chatel, Ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative, doit dépasser certaines réticences du monde associatif et mener une réflexion de fond sur cette problématique.

7 Gabrielle Fack et Camille Landais - Les incitations fiscales aux dons sont-elles efficaces ? in ÉCONOMIE ET STATISTIQUE N° 427-428, 2009 p.101-121

b. Quatre pistes d'amélioration du dispositif en lui-même

Modulation en fonction de l'effort de don

Plutôt que d'instaurer un crédit d'impôt en lieu et place de la réduction d'impôt, ce qui ne sera pas forcément le plus efficace pour accroître substantiellement le montant des dons, il semble utile de réfléchir en terme de maximisation de l'effort de don.

Le tableau suivant reprend les chiffres de l'étude « Le don d'argent des ménages aux associations et fondations » publiée en octobre 2010 par le CerPhi. Les chiffres concernent les revenus 2008 et sont issus des déclarations d'impôt sur le revenu en 2009.

La colonne « effort de don » a été calculée à partir des chiffres fournis par cette étude. L'effort de don calculé correspond au pourcentage que représente le don moyen par rapport au revenu moyen considéré.

Revenus imposables (€)	Densité en donateurs	Don moyen (€)	Effort de don (%)
0 à 5000	1,40%	252	10,08
5001 à 10000	3,90%	159	2,12
10001 à 15000	6,70%	212	1,7
15001 à 25000	14,70%	219	1,09
25001 à 35000	24,00%	267	0,89
35001 à 45000	31,10%	312	0,78
45001 à 60000	38,10%	398	0,76
60001 à 80000	42,70%	511	0,73
80001 à 100000	45,00%	651	0,72
100001 à 150000	46,70%	810	0,65
150001 à 200000	47,80%	1097	0,63

Deux enseignements sont à tirer de ce tableau :

- 1) Plus les revenus augmentent, plus nombreux sont les contribuables à faire un don.
- 2) Mais, plus les revenus augmentent, plus l'effort de don est faible.

Cela montre la nécessité d'inciter les revenus les plus élevés à donner plus. D'où l'idée de déterminer la réduction d'impôt en fonction de l'effort contributif fait par le donateur et non plus seulement en fonction du niveau absolu du don.

Pour être incitative, cette modulation devrait consister en un bonus de quelques pour-cents sur le taux de réduction lorsque le montant des dons dépasse un certain pourcentage du revenu imposable. Des études plus fines, sur plusieurs années sont à mener, mais si l'on ne se base que sur les chiffres présentés dans le tableau ci-dessus, ce bonus pourrait intervenir au-delà des dons supérieurs à 400 euros correspondant à 2% du revenu imposable. Ce bonus interviendrait sur les revenus importants et inciterait les plus aisés à donner plus en faveur de l'intérêt général (plus précisément à tripler leur don).

Un tel dispositif reste suffisamment simple pour ne pas porter atteinte à la lisibilité du dispositif, faute de quoi l'effet serait contre-productif.

Instaurer un bonus de réduction d'impôt pour un montant de dons annuel supérieur à 400 euros correspondant à plus de 2% du revenu imposable.

Favoriser l'innovation et la prise de risque

L'innovation et la prise de risque doivent être encouragées dans les secteurs où elles contribuent à accroître l'utilité sociale des associations. Il ne s'agit naturellement pas d'inciter les associations à des dépenses inconsidérées ou à mener des projets voués à l'échec. Mais il s'agit de prendre en considération la réalité de certains champs, notamment en matière culturelle ou scientifique, pour que le tissu associatif puisse exprimer pleinement son utilité sociale. Les associations qui soutiennent des projets en devenir, dont les résultats ne sont pas forcément visibles, doivent être encouragées, par la subvention mais également par des avantages fiscaux spécifiques bénéficiant à leurs donateurs.

Ainsi les dons effectués au profit d'associations qui oeuvrent en faveur de la recherche scientifique et médicale ou de la création artistique pourrait donner lieu à un crédit d'impôt, et non plus simplement à une réduction d'impôt, à hauteur de 75% du don dans la limite d'un plafond annuel.

Les associations pour être éligibles devraient avoir obtenu un agrément délivré par les ministères compétents autres que financiers.

Ce crédit d'impôt devra naturellement être étendu aux causes qui bénéficient déjà du taux de réduction majoré (repas, logement ou soins gratuits aux personnes en difficulté).

Instaurer pour le taux de réduction majoré un crédit d'impôt et l'étendre aux associations agréées oeuvrant dans le champ de l'innovation, par exemple dans la recherche scientifique et médicale et dans la création artistique.

Suppression du plafond

Les dons aux associations ne constituent pas une niche fiscale puisque chaque euro donné l'est à une cause d'intérêt général, à l'inverse des niches fiscales qui offrent un enrichissement économique et profitent exclusivement à l'intérêt particulier de la personne qui active l'avantage fiscal. S'agissant des dons aux associations, c'est tout le contraire : le don représente toujours un appauvrissement économique : en donnant 100 euros à une action d'intérêt général, le donateur peut ramener le coût de son don à 25 euros ou à 34 euros. L'Etat est donc gagnant puisque, sans ce don, l'Etat aurait du dépenser 100 euros pour réaliser l'action d'intérêt général.

Néanmoins, l'Etat n'est gagnant que si cette réduction trouve à s'appliquer sur des missions qui sont réellement d'intérêt général (pour y parvenir, voir la proposition idoïne ci-dessous).

En outre, le plafond de 20% du revenu imposable est rarement atteint. Pour toutes ces raisons, il convient de supprimer cette limitation.

En revanche, maintenir un sous-plafond pour la réduction majorée au taux de 75% est nécessaire pour préserver un équilibre dans les dons, en particulier s'agissant des dons d'un montant conséquent.

Dans l'article 200 du code général des impôts, supprimer le plafond de 20% du revenu imposable.

Ouverture de la réduction ISF aux associations reconnues d'utilité publique

La loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite TEPA, par son article 16, a créé l'article 885-0 V bis A du code général des impôts permettant de déduire de son impôt sur la fortune, à hauteur de 50000 euros, 75% des dons effectués au profit des fondations reconnues d'utilité publiques. Cet avantage est également ouvert à d'autres organismes : établisse-

ments de recherche ou d'enseignement supérieur, entreprises d'insertion, Agence nationale de la recherche, etc.

Cette excellente mesure a drainé beaucoup d'argent : la dépense fiscale a représenté 77⁸ millions d'euros en 2010 par l'Etat.

Pour accroître les ressources provenant de la générosité privée, il serait utile d'ouvrir ce dispositif fiscal aux associations reconnues d'utilité publique, uniquement à celle répondant aux critères de l'intérêt général, bien sûr.

Une telle disposition conférerait également un plus grand rayonnement à la reconnaissance d'utilité publique, qui, pour certaines associations semble représenter une contrainte plus qu'un réel atout. Cette considération explique sans doute que la plupart des 121 retraits de reconnaissance d'utilité publique de 1990 à 2010, la plupart l'ont été à la demande des associations concernées⁹. Ce phénomène est sans doute appelé à se développer en raison de la mise en place par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation (article 140) des fonds de dotation qui permettent aux associations d'accéder à la grande capacité et d'émettre des reçus fiscaux pour mener leurs activités d'intérêt général.

Ouverture du bénéfice de la réduction sur ISF pour les associations d'intérêt général reconnues d'utilité publique.

c. Trois pistes pour améliorer l'application du dispositif

Définition interministérielle de la notion d'intérêt général

Les réductions d'impôt ne sont ouvertes que pour le financement des oeuvres ou organismes d'intérêt général, qui présentent 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 et des connaissances scientifiques françaises qui ne fonctionnent pas au profit d'un cercle restreint de personnes, n'exercent pas d'activité lucrative et ont une gestion désintéressée.

8 Projet annuel de performance Mission « Sport, Jeunesse et Vie associative » annexé au PLF2012, p.93

9 Réponse ministérielle à la question écrite n°99853 de Muriel Marland-Militello publiée au JO le 24 mai 2011, p.5520

Actuellement seuls les services fiscaux fixent le périmètre de l'intérêt général. Cette notion est interprétée de manière de plus en plus restrictive, notamment en s'appuyant sur la notion de cercle fermé.

L'intérêt général ne saurait se réduire à une question budgétaire. En outre la vie associative par l'étendue et la diversité de ses domaines d'intervention nécessite une approche transversale, une approche interministérielle.

Le présent livre blanc parlementaire préconise que l'éligibilité au régime fiscal du mécénat ne soit plus décidé par le ministère du budget uniquement mais par une commission interministérielle ad-hoc soit constituée pour établir une doctrine et statuer sur les demandes de rescrits fiscaux.

Accompagner les dirigeants associatifs concernant les reçus fiscaux

Actuellement, certains dirigeants associatifs délivrent de bonne foi des reçus fiscaux alors que leur structure n'est pas éligible au régime du mécénat. Il en résulte une dépense fiscale injustifiée ainsi que la mise en jeu de la responsabilité de ces personnes qui encourent une amende égale à 25 % des sommes indûment mentionnées sur ces documents (article 1740 A du code général des impôts).

Pourtant, les associations peuvent recourir au rescrit fiscal. Cette procédure leur permet d'obtenir l'avis de l'administration fiscale sur leur situation au regard des textes. L'avis émis dans le cadre du rescrit engage l'administration sur la situation présentée. La demande de rescrit doit donc être rédigée avec précision afin de refléter pleinement la réalité du fonctionnement de l'association.

Rescrit général et rescrit spécifique

Deux rescrits sont ouverts aux associations : le rescrit général pour connaître sa situation au regard des impôts commerciaux et le rescrit spécifique « mécénat », prévu à l'article L80 C du livre des procédures fiscales, par lequel un organisme peut solliciter la reconnaissance du statut d'intérêt général d'organismes recevant des dons. Ce dernier rescrit spécifique, qui nous intéresse au premier chef s'agissant de la délivrance des reçus fiscaux, a été introduit par la loi n° 2003-709 du 1er août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations.

La demande se fait par pli recommandé auprès de la Direction départementale des Finances publiques du lieu du siège de l'organisme. Cette demande peut également faire l'objet d'un dépôt contre décharge. La demande doit être faite sur papier libre et être présentée selon le modèle fixé par voie réglementaire¹⁰. Si l'administration ne répond pas dans un délai de 6 mois, l'organisme sera réputé remplir les conditions. Un avis négatif doit être motivé.

Le second examen

Depuis le 1er juillet 2009, l'association peut demander, dans un délai de deux mois, un second examen de sa demande de rescrit si elle estime que sa demande initiale n'a pas été correctement appréciée au regard des textes fiscaux applicables. Le second examen est assuré par un collège de six membres dont aucun n'a eu à prendre position sur la demande initiale pour garantir la neutralité et l'impartialité de l'avis rendu. L'association ou son représentant peut être entendue par le collège.

Certaines associations soit ne connaissent pas cette procédure de sécurisation fiscale, soit sont réticentes à se lancer dans cette démarche pour diverses raisons. Or la délivrance induite de reçus fiscaux a pour conséquence de faire financer par une dépense fiscale, c'est à dire sur des deniers publics, des organismes ne sont pas d'intérêt général, ce qui n'est pas acceptable d'un point de vue démocratique.

Il convient donc de vérifier que l'avantage fiscal est appliqué à juste titre en rendant obligatoire le rescrit spécifique « mécénat » avant la délivrance de reçus fiscaux. Cette obligation nouvelle devra naturellement entrer en vigueur de manière progressive. Notons que cette obligation va de pair avec la proposition formulée dans le présent livre blanc s'agissant de la détermination interministérielle de l'éligibilité aux régimes du mécénat.

Rendre obligatoire le rescrit fiscal spécifique « mécénat » avant de pouvoir émettre des reçus fiscaux pour la première fois. Cette obligation s'appliquant de manière rétro-active à toutes les associations qui n'ont pas validé leur éligibilité au régime fiscal du mécénat par un rescrit fiscal.

¹⁰ http://www.impots.gouv.fr/portal/deploiement/p1/fichedescriptive_5140/fichedescriptive_5140.rtf

Faire connaître et promouvoir les mécanismes fiscaux

Tout dispositif fiscal incitatif n'est efficace que s'il est bien connu et promu.

Les associations d'intérêt général et les fondations communiquent vis-à-vis de leurs donateurs. Beaucoup d'entre elles ont d'ailleurs développé une vraie expertise en matière de fiscalité des dons et legs. Les notaires peuvent également informer sur les diverses possibilités existantes en matière de legs.

Le service public de la télévision, dans le cadre de ses missions citoyennes, a un rôle à jouer pour informer les téléspectateurs sur ce sujet.

Les documents envoyés aux contribuables pourraient également contenir une information spécifique afin de présenter de manière pédagogique les avantages fiscaux liés aux dons et legs aux associations d'intérêt général.

Communiquer sur l'effort fait par l'Etat en faveur des associations et fondations au travers des avantages fiscaux sur les chaînes de télévision publique et sur les documentations fiscales.

C. MÉCÉNAT DES ENTREPRISES : UN ELDORADO POUR LES ASSOCIATIONS ?

1. Une incitation fiscale pour les entreprises

a. L'article 238 bis du code général des impôts

Les avantages fiscaux liés au mécénat des entreprises sont régis par l'article 238 bis du code général des impôts.

L'article qui régit le mécénat des entreprises est l'article 238 bis du code général des impôts.

Ouvrent droit à une réduction d'impôt égale à 60 % de leur montant les versements, 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 d'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 et des connaissances scientifiques françaises.

Ces dispositions s'appliquent même si le nom de l'entreprise versante est associé aux opérations réalisées par ces organismes ;

L'article 238 bis du code général des impôts ne concerne pas uniquement les associations mais également d'autres organismes d'intérêt général. En 2010, 21 295 entreprises ont sollicité une réduction d'impôt au titre de l'article 200 pour un montant de 331 millions d'euros¹¹.

En 2009, deux guides pratiques ont été élaborés par le ministère en charge de la vie associative. Ces guides pratiques sont accessibles sur le site [associations.gouv.fr](http://www.associations.gouv.fr)¹².

11 Projet annuel de performance Mission « Sport, Jeunesse et Vie associative » annexé au PLF2012, p.93

12 <http://www.associations.gouv.fr/1071-le-mecenas-2-guides.html>

En général, il est conseillé d'établir une convention de mécénat. L'un des guides pratiques mentionnés fournit un modèle de convention et des exemples concrets¹³.

En 2009, 18313 entreprises ont déclaré une opération de mécénat, soit 16% de plus qu'en 2008 et deux fois plus qu'en 2006¹⁴.

En 2010, 25% des entreprises de 20 à 200 salariés étaient mécènes contre 43% des entreprises de plus de 200 salariés¹⁵.

b. Parrainage ou mécénat ?

Le parrainage ou sponsoring n'est pas le mécénat. Alors que le mécénat ne cherche pas une contre-partie, ou seulement « faible », le parrainage recherche une contre-partie publicitaire. Le bénéfice du dispositif en faveur du mécénat n'est possible que « s'il n'existe pas une disproportion marquée entre les sommes données et la valorisation de la « prestation » rendue par l'organisme bénéficiaire des dons » (instruction fiscale BOI 4 C-5-04 n°112 du 13 juillet 2004). Dans la pratique un rapport de 1 à 4 est en général admis. Les opérations de parrainage sont menées dans l'intérêt direct de l'entreprise. L'article 39 du code général des impôts (1.7°) dispose que les dépenses de parrainage sont des charges déductibles pour calculer le bénéfice net de l'entreprise.

La distinction n'est pas forcément toujours très simple à établir. Le mécène bénéficie d'un retour positif en terme d'image. Cela lui permet d'ailleurs de concilier son geste de générosité avec son objet social dans un contexte marchand. Ces retombées en terme d'image permettent d'ailleurs d'éloigner le délit d'abus de bien social.

La loi n° 2003-709 du 1er août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations apporte, dans son article 6, une grande sécurité juridique en précisant que les réductions d'impôts liées au mécénat « *s'appliquent même si le nom de l'entreprise versante est associé aux opérations réalisées par ces organismes* ».

La législation actuelle en matière de parrainage paraît tout à fait adaptée.

13 http://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/mecenas_guide_pratique-2.pdf

14 L'Etat des lieux de la générosité 2007 – 2010 réalisé par le Centre d'étude et de recherche sur la philanthropie

15 Enquête Admical-CSA – Le mécénat d'entreprise en France 2010

2. Trois modes d'intervention pour le mécénat d'entreprise

a. Le mécénat en numéraire

Les entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés selon un régime réel d'imposition peuvent déduire de leur impôt 60% du don effectué à une association d'intérêt général dans la limite de 5 pour mille de leur chiffre d'affaires. Ce type de mécénat est le mode d'intervention privilégié par la très grande majorité des entreprises : 83% des entreprises choisissent ce mode de mécénat¹⁶.

b. Le mécénat en nature

Il s'agit pour les entreprises de mettre à disposition d'une association d'intérêt général de locaux, de matériel, de savoir-faire, ou de personnel.

36 % des entreprises choisissent ce mode de mécénat¹⁷.

c. Le mécénat de compétence

C'est un mécénat en nature qui a plusieurs intérêts spécifiques. Une entreprise peut mettre gratuitement un de ses salariés à disposition d'une association, quelques heures par semaine. Elle bénéficie ainsi de la réduction d'impôt prévue à l'article 238 bis précité. Le don sera évalué à son prix de revient, c'est-à-dire rémunération et charges sociales y afférentes.

Seules 21% des entreprises mécènes choisissent ce mode d'intervention en faveur du monde associatif¹⁸.

C'est sans doute le mode de mécénat qui renforce le plus les synergies entre monde de l'entreprise et monde associatif. C'est sans doute celui qui est le plus complexe à mettre en oeuvre et il n'est certainement pas encore totalement intégré dans les politiques de ressources humaines des entreprises.

16 Enquête Admical-CSA – Le mécénat d'entreprise en France 2010 p.15

17 Enquête Admical-CSA – Le mécénat d'entreprise en France 2010 p.15

18 Enquête Admical-CSA – Le mécénat d'entreprise en France 2010 p.15

Le mécénat de compétence peut prendre la forme d'une prestation de service ou d'un prêt de main d'oeuvre. Dans ce premier cas, le salarié reste sous l'autorité de l'entreprise mécène. Dans le second cas de figure, les salariés mis à la disposition de l'organisme bénéficiaire sont sous la responsabilité et la direction de l'association bénéficiaire. L'entreprise reste l'employeur et doit assumer les obligations juridiques et sociales à leur égard.

3. Un dispositif peu adapté aux PME

a. Des différences entre les PME et les Grandes entreprises

Le très intéressant tableau ci-dessous est issu d'une enquête Admical-CSA¹⁹. Il caractérise le mécénat au sein des PME et celui au sein des grandes entreprises.

	Les PME (20-199 salariés)	Les grandes entreprises (>200 salariés)
Contribution	Un foisonnement d'initiatives : 85 % des mécènes	Les « locomotives » du mécénat : 2/3 du budget
Domaines d'intervention	Le sport plébiscité, derrière le trio social, éducation et santé. La culture, troisième domaine d'intervention des PME.	La culture, deuxième derrière le social, l'éducation et la santé (et devant le sport). La solidarité internationale et l'environnement restent l'apanage des grands mécènes.
Politique de mécénat	Un mécénat ciblé, enraciné localement, parfois proche du sponsoring, soucieux de la réputation de l'entreprise sur son territoire.	Un mécénat cohérent mais diversifié dans ses modalités, son périmètre et les causes soutenues, aussi important pour l'entreprise en interne qu'en externe.
Rattachement organisationnel	Le mécénat dépend directement de la direction générale ou de la présidence. Le chef d'entreprise s'implique personnellement dans la politique de mécénat de l'entreprise, et en est souvent le seul responsable.	Le mécénat peut être rattaché à la direction générale, à la présidence, ou bien à l'une des directions de l'entreprise : communication, RH, DD ou RSE. Une petite équipe de professionnels a en charge sa gestion
Face à la crise	La crise : les difficultés financières ont une répercussion directe sur le mécénat. La question est de consolider les engagements actuels et d'attendre la sortie de crise.	La crise : une difficulté conjoncturelle, des opportunités nouvelles. L'enjeu est de poursuivre l'aventure du mécénat, développer ses moyens et améliorer sa reconnaissance dans les médias.

b. L'instauration d'un dispositif plus adapté

Le plafond de 5 pour mille du chiffre d'affaires semble inadapté. Cette intuition est notamment validée par l'étude de l'Admical (carrefour du mécénat d'entreprise) présentée le 8 décembre 2011 lors de la 6ème Journée Nationale d'Information sur

19 – Le mécénat d'entreprise en France (octobre 2010 p.17)

des Générosités organisée par France Générosités. Dans cette enquête on y apprend que 73% des grandes entreprises dépense moins de 1 pour mille de leur chiffre d'affaires pour leur budget mécénat. En revanche, 13% des PME dépassent le plafond et 5 pour mille et 43% se situent entre 1 et 5 pour mille du chiffre d'affaires.

Afin de proposer un dispositif plus adapté, il paraît important de chercher à optimiser ce plafond pour inciter le mécénat de compétence.

Un nouveau plafond adapté aux PME

Le mécénat de compétence mérite d'être davantage encouragé, surtout au sein des PME.

Or le dispositif fiscal actuel n'est pas très incitatif pour ces entreprises, qui n'ont pas forcément un chiffre d'affaires suffisant.

Le monde associatif trouve pourtant une main d'oeuvre qualifiée qui lui permet de mieux faire face à la professionnalisation des tâches. Le monde de l'entreprise y trouve, outre le bénéfice en terme d'image traditionnel du mécénat, un outil alternatif de gestion des ressources humaines, permettant par exemple en période de ralentissement économique d'éviter des licenciements, de redéployer des compétences senior ou d'envisager une réorientation de carrière pour le salarié à son retour au sein de l'entreprise.

Un salarié coûtant la même chose à une TPE qu'à une multinationale, il serait opportun de faire évoluer l'article 238 bis du code général des impôts pour instaurer un plancher forfaitaire par entreprise. Le salaire mensuel moyen net en 2009 étant de 2041 euros mensuels ²⁰, si chaque entreprise veut pouvoir mettre à disposition un salarié un mois par an, à supposer que le coût salarial correspond au net majoré de 75%, il faudrait prévoir un plancher de 3571 euros pour que cette opération de prêt envisagée puisse rentrer dans le champ d'application du dispositif.

Le présent livre blanc préconise d'instaurer un plancher au sein de l'article 238 bis du code général des impôts. Il serait au choix :
- soit le plafond actuel de 5 pour mille

²⁰ Salaires mensuels moyens nets de tous prélèvements selon le sexe et la catégorie socioprofessionnelle en 2009 en euros courants, Source Insee, DADS (fichiers définitifs, exploitation au 1/12è).

- soit un plafond de 5000 euros augmenté d'une fraction du chiffre d'affaire (inférieure à 5 pour mille, par exemple 3 pour mille). Ce plancher serait cohérent avec la pratique actuelle : les PME donnent majoritairement entre 1000 et 5000 euros²¹. Ce nouveau plafond serait donc pleinement incitatif. Ce régime (5000 euros + 3 pour mille du CA) serait adapté aux entreprises ayant un chiffre d'affaires inférieur à 2,5 millions d'euros.

4. Le mécénat : une culture à développer et à partager avec tous les salariés

Tout comme pour les particuliers, la principale motivation de l'acte de don d'argent ou de ressources humaines n'est pas l'avantage fiscal. Les synergies entre les entreprises et les associations peuvent encore être augmentées. Il s'agit là plus d'une culture à développer que d'une question fiscale.

Le législateur a déjà montré sa volonté de voir cette culture se développer et encourager ces liens. Une des exemples concrets réside dans l'article L 2323-84 du code du travail, reprenant l'article 13 de la loi n° 2003-709 du 1er août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations, qui dispose que « les salariés sont informés de la politique de l'entreprise concernant ses choix de mécénat et de soutien aux associations et aux fondations.

Dans une réponse à une question écrite, le gouvernement a rappelé que cet article « est au nombre des articles du code du travail relatifs aux attributions du comité d'entreprise en matière d'activités sociales et culturelles ». Le gouvernement a également souligné que « les entreprises devant inscrire les dépenses de mécénat dans leurs comptes, le comité d'entreprise, ou à défaut les délégués du personnel, est, dans le cadre des procédures d'information et consultation, périodiquement informé [...] de l'existence éventuelle de toute opération de mécénat ». Enfin, le gouvernement a précisé que pour assurer cette information sur les opérations de mécénat menées, « le comité d'entreprise peut demander toute information comptable et financière qui doit lui être obligatoirement communiquée sous peine de délit d'entrave ».

Cette disposition législative ne semble néanmoins pas avoir produit ses pleins effets puisque 35% des salariés ne savent pas si leur entreprise réalise du mécénat ou non. Dans les entreprises mécènes, 56% des salariés ne savent pas précisément

21 Etude de l'Admical (carrefour du mécénat d'entreprise) présentée le 8 décembre 2011 lors de la 6ème Journée Nationale d'Information sur des Générosités organisée par France Générosités

pour quelle cause leur entreprise s'engage²².

A cet égard, la « Charte du mécénat d'entreprise », réalisée par Admical et ses adhérents et ouverte à tous les acteurs du mécénat d'entreprise, est une initiative à saluer. Il convient d'encourager un maximum d'entreprises à signer ce document. A l'occasion de la Journée internationale du mécénat d'entreprise 2012, Luc Chatel, Ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative a d'ailleurs signé cette charte pour rappeler que l'Etat est un partenaire incontournable des entreprises dans leur action de mécénat. Ses services sont d'ailleurs en train de développer des outils destinés à rapprocher les mécènes et les associations qui ont besoin d'être soutenues.

Favoriser l'information des salariés sur le mécénat d'entreprise et les opérations de mécénat menées par leur entreprise.
Diffuser la Charte du mécénat d'entreprise.
Mettre en place des outils permettant de une intermédiation entre les mécènes potentiels et les associations qui sont en recherche de mécénat.

22 Chiffres issus de l'enquête de décembre 2011 Médiaprism pour France générosités.

D. LA TRANSPARENCE FINANCIÈRE, SOURCE DE CONFIANCE, CATALYSEUR DE GÉNÉROSITÉ

1. Obligations incombant aux organismes bénéficiaires

Des obligations légales en matière de certification et de publicité des comptes incombent, sous certaines conditions, aux associations d'intérêt général recevant des dons ouvrant droit à avantage fiscal et aux associations bénéficiaires de subventions publiques.

Au delà des obligations législatives, des initiatives spontanées existent dans le monde associatif afin de renforcer la transparence financière. Le Comité de la charte ou IDEAS permettent à leurs membres d'obtenir un label et ils diffusent des bonnes pratiques pour les associations faisant appel à la générosité publique. L'action de ces organisations est d'ailleurs plus large que la seule transparence financière et permet un accompagnement plus global sur le fonctionnement et la bonne gouvernance de l'association. Ces démarches volontaires des associations, ne reposant sur aucun texte législatif ou réglementaire, ne seront pas abordées dans le présent livre blanc même s'il convient de les encourager.

a. Les obligations comptables et le commissariat aux comptes des associations recevant des subventions

Documents comptables des associations recevant des subventions

La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations fixe des obligations pour les associations recevant des subventions des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics à caractère administratif, des organismes de sécurité sociale et des autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif.

Dans son article 10 modifié par l'ordonnance n°2005-856 du 28 juillet 2005 dispose que lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'association doit « *produire un compte rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention* ».

Le compte rendu financier doit être déposé auprès du subventionner « *dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel [la subvention] a été attribuée* ».

Le même article de la même loi prévoit que « *le budget et les comptes de tout organisme de droit privé ayant reçu une subvention, la convention prévue au présent article et le compte rendu financier de la subvention doivent être communiqués à toute personne qui en fait la demande par l'autorité administrative ayant attribué la subvention* ». Cette disposition revient à assurer une publicité aux documents budgétaires et comptables de toute association ayant reçu une subvention.

Depuis l'ordonnance de 2005 précitée, les associations n'ont plus à envoyer ces documents à la préfecture, la publicité étant assurée par les dispositions décrites ci-après.

Désignation d'un commissaire aux comptes

L'article L612-4 du code de commerce dispose que « *toute association ayant reçu annuellement des autorités administratives, au sens de l'article 1er de la loi du 12 avril 2000, ou des établissements publics à caractère industriel et commercial une ou plusieurs subventions dont le montant global dépasse un seuil fixé par décret, doit établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe dont les modalités d'établissement sont fixées par décret* ».

Au moins un commissaire aux comptes et un suppléant doivent être désignés. L'article D612-5 du même code fixe le seuil évoqué ci-dessus à 153 000 euros.

Nécessité d'une définition légale de la subvention

La jurisprudence administrative a abordé les caractéristiques de la subvention en la distinguant d'un « prix » qui rémunère directement une prestation préalablement définie par la collectivité locale. Par ailleurs, à la différence d'un marché public dans lequel l'initiative des relations contractuelles appartient à la personne publique, c'est l'inverse pour la subvention laquelle résulte d'une demande de l'association. C'est ce qu'explique la circulaire du 3 août 2006 portant manuel d'application du code des marchés public : « *La subvention constitue une contribution financière de la personne publique à une opération justifiée par l'intérêt général mais qui est initiée et menée par un tiers. Il s'agira d'une subvention si l'initiative du projet vient de l'organisme bénéficiaire et si aucune contrepartie directe n'est attendue par la personne publique du versement de la contribution fi-*

nancière. Dans le cas contraire, il s'agira d'un marché public. La notion d'initiative implique non seulement l'impulsion du projet mais aussi sa conception et sa définition ».

En réponse à une question écrite²³, le ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative a apporté les précisions suivantes sur la nature des subventions : « *Une subvention est un versement gratuit fait par un organisme public à un autre organisme public ou privé pour la réalisation d'actions désintéressées selon un emploi plus ou moins déterminé des fonds versés. Elle n'est ni la contrepartie d'un service ou d'une prestation. La décision d'octroi de la subvention est facultative, précaire et conditionnelle.* »

Pour l'application des dispositions relatives à la transparence financière des associations recevant des subventions, il faut se poser la question de savoir ce qu'est une subvention. Aucune définition législative n'existe en la matière, ce qui est source d'insécurité juridique et de difficultés d'appréciation. Les praticiens pointent ce problème depuis de nombreuses années. Le cas pratique se pose en particulier s'agissant des associations d'enseignements privés qui perçoivent des ressources au titre du forfait d'externat et des associations du secteur sanitaire et social qui perçoivent des prix de journée.

Afin de mettre un terme à cette insécurité juridique, il convient de réfléchir à une définition législative de la subvention. Une expertise du Haut conseil à la vie associative serait utile afin d'élaborer une proposition de définition qui sera ensuite débattue au Parlement dans le cadre d'un projet de loi ou d'une proposition de loi.

b. Les obligations comptables et le commissariat aux comptes des associations recevant des dons défiscalisés

L'article 4-1 de la loi n°87-571 du 23 juillet 1987 sur le mécénat soumet également les associations et les fondations qui reçoivent des « *dons de personnes physiques ou morales, ouvrant droit, au bénéfice des donateurs, à un avantage fiscal* » lorsque le montant annuel de ces dons excède un seuil fixé par décret aux dispositions fixées par l'article L. 612-4 du code de commerce. Par cohérence le seuil est également fixé à 153 000 euros.

²³ Réponse ministérielle à la question écrite n°87502 de Pierre Morel-A-L'Huissier publiée au JO le 11 avril 2006, p.3996

c. Des seuils à revoir

Que ce soit s'agissant des subventions ou des dons ouvrant droit à réduction d'impôt reçus, le seuil de 153 000 euros paraît très élevé. En outre, il ne concerne des structures qui ont de grosses recettes puisqu'il est rare que soit les subventions soient les dons soient les seules ressources d'une telle structure.

Par souci de transparence, il serait bon d'abaisser ce seuil à 100 000 euros, ce qui paraît tout à fait raisonnable. En effet, une mission de commissariat aux comptes pour une structure d'un budget de 100 000 euros semble coûter moins de 5000 euros d'après les usages de la profession (chez certains professionnels beaucoup moins). Cette dépense supplémentaire représenterait donc moins de 5% des ressources, en supposant que les ressources de l'association en question soient uniquement des dons ou uniquement des subventions.

Abaisser le seuil de nomination d'un commissaire aux comptes à 100 000 euros et inscrire ce seuil dans la loi et non dans un décret, comme c'est le cas à l'article 4-1 de la loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat pour les organismes autres que les associations et les fondations.

d. La publication des comptes et du rapport du commissaire aux comptes

L'article 1 du décret n° 2009-540 du 14 mai 2009 portant sur les obligations des associations et des fondations relatives à la publicité de leurs comptes annuels précise que les associations soumises aux obligations de l'article L.612-4 du code de commerce doivent « *assurer[r] la publicité de leurs comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes sur le site internet de la direction de l'information légale et administrative* ». Cette publicité porte aussi sur le compte d'emploi des ressources pour les organismes faisant appel à la générosité publique puisque ce document fait partie des annexes.

C'est une excellente chose en matière de transparence financière. Ainsi chaque citoyen peut avoir accès à des données concernant l'utilisation des deniers publics.

En 2009, 7 688 associations ont déposé 19 131 comptes. Pour cette première année, les associations concernées devaient publier les comptes des exercices comptables 2006 à 2008. En 2010 (situation au 30 septembre), 6 597 associations ont

déposés 9 753 comptes, certaines d'entre elles régularisant leur obligation de dépôt au titre des exercices comptables 2006-2009²⁴.

Cette obligation n'est pas toujours respectée. Aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect de cette obligation de publicité des comptes. S'il n'est pas tenu à une diligence particulière à ce titre, le commissaire aux comptes qui relèverait cette irrégularité serait toutefois tenu de la signaler, dans un rapport ad hoc, à la réunion suivante de l'organe délibérant²⁵.

Des mesures à prendre pour améliorer le dispositif en lui-même

Les obligations de publication aux Journaux officiels ne concernent pas les mêmes documents que ceux qui doivent être transmis aux autorités administratives dispensatrices de subventions et qui doivent être communiquées en vertu de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Dans un souci d'harmonisation et d'information du citoyen, il est proposé d'élargir le champ des documents soumis à publication aux journaux officiels en demandant aux associations soumises à cette publicité (soit en raison du montant des dons reçus soit en raison du montant des subventions reçues) et qui ont reçu une subvention de publier en plus du bilan, du compte de résultat, des annexes et du rapport du commissaire aux comptes, le budget et le compte-rendu financier en cas de subvention affectée ainsi que la convention obligatoire si le montant annuel de la subvention dépasse la somme de 23 000 euros.

Des mesures à prendre pour renforcer l'effectivité de cette publicité

Dans les faits, cette obligation de publicité n'est pas forcément respectée par toutes les associations concernées. Il convient de prendre des mesures supplémentaires pour s'assurer de l'effectivité de ces mesures, afin que chaque citoyen puisse obtenir ces informations concernant l'utilisation de deniers publics.

Actuellement au cours de la déclaration sur le site des journaux officiels, une forme abrégée du titre de l'association est automatiquement proposée. L'associa-

24 Réponse ministérielle à la question écrite n°89215 de Muriel Marland-Militello publiée au JO le 07 décembre 2010, p.13323

25 Réponse ministérielle à la question écrite n°95584 de Muriel Marland-Militello publiée au JO le 11 octobre 2011, p.10820

tion doit faire une démarche supplémentaire pour corriger l'intitulé et faire apparaître son titre entier. Loin d'être un point de détail, ces formes abrégées rendent impossible, pour le citoyen, une consultation par le nom dans le moteur de recherche. Il est donc utile de faire apparaître le titre entier de l'association, information dont les pouvoirs publics disposent au moyen du numéro de SIRET de la base INSEE.

Pour assurer une meilleure application de cette obligation de publicité des comptes, le présent livre blanc parlementaire préconise de :

- conditionner de manière impérative le renouvellement d'une subvention à une association à l'accomplissement de ses obligations de publicité financière.
- interdire les appels à la générosité publique aux organismes qui ne joueraient pas le jeu de la publicité des comptes.
- punir le non-respect des obligations de publicité de l'amende prévue pour les contraventions de 5ème classe, par analogie aux sanctions prévues à l'article 8 de la loi du 1er juillet 1901 en cas de non-respect des obligations déclaratives en cas de modification des statuts ou des dirigeants.
- revoir le système de déclaration sur le site journal-officiel.gouv.fr pour que le titre enregistré par défaut ne soit pas une forme abrégée pour permettre une recherche par nom effective.

e. La transparence relative aux rémunérations des cadres

L'article 20 de la loi n°2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif impose aux associations de publier chaque année dans le compte financier les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants bénévoles et salariés ainsi que leurs avantages en nature à la double condition suivante :

- le budget annuel de l'association est supérieur à 150 000 euros ;
- l'association reçoit une ou plusieurs subventions de l'État ou d'une collectivité territoriale dont le montant est supérieur à 50 000 euros.

Il faut entendre par « trois plus hauts cadres dirigeants bénévoles et salariés » à la fois « les cadres dirigeants au sens du code du travail, par définition rémunérés, et les dirigeants bénévoles, en principe non rémunérés »²⁶.

Pour les services fiscaux, les dirigeants de droit sont « les membres du conseil

²⁶ Réponse ministérielle à la question écrite de Jean-Louis Masson, JO Sénat du 28 février 2008, p.395

d'administration ou de l'organe qui en tient lieu, quelle qu'en soit la dénomination »²⁷. Les dirigeants (de droit ou de fait) sont les personnes qui « exercent un contrôle effectif et constant de l'association et qui en définissent les orientations »²⁸.

Cette mesure de transparence a été instaurée en première lecture à l'Assemblée nationale à l'initiative de Monsieur Dominique Tian, Député.

La bonne application de cette disposition est contrôlée par les pouvoirs publics qui ont accordé des subventions dans le cadre de l'examen plus général de l'utilisation des subventions. Lorsque ces associations sont reconnues d'utilité publique, ces informations doivent apparaître dans les documents que ces associations sont tenues d'adresser annuellement au préfet et au ministre de l'intérieur.

Pour les associations qui ont l'obligation légale de faire certifier leurs comptes par un commissaire aux comptes, le manquement à cette obligation sera relevé dans son rapport par le commissaire aux comptes.

Une disposition analogue concerne les associations qui décident de verser une rémunération à leurs dirigeants, dans les conditions prévues au d du 1° du 7 de l'article 261 du code général des impôts (introduit par l'article 6 de la loi de finances pour 2002). Elle les oblige à inscrire le montant des rémunérations versées à chacun des dirigeants concernés « *dans une annexe aux comptes de l'organisme* ». Cet article permet, sous certaines conditions et dans certaines limites, de rémunérer certains dirigeants sans remettre en cause la gestion désintéressée de l'association, au-delà de la rémunération tolérée pour chaque dirigeant si le montant brut mensuel n'excède pas les trois quarts du SMIC²⁹.

En application du IV de l'article 242 C de l'annexe II au code général des impôts, l'organisme qui décide de rémunérer un ou plusieurs de ses dirigeants doit faire une déclaration chaque année à la direction des services fiscaux mentionnant l'identité des dirigeants ainsi rémunérés.

27 Instruction fiscale 4 H-5-06 N° 208 du 18 décembre 2006, n°20

28 Instruction fiscale 4 H-5-06 N° 208 du 18 décembre 2006, n°41

29 Instruction fiscale 4 H-5-06 N° 208 du 18 décembre 2006, n°40

Une refonte du dispositif à envisager

La transparence est à la fois une exigence démocratique s'agissant de deniers publics mais elle est également une condition de la confiance que nos compatriotes accordent au monde associatif et partant, à sa vitalité et à sa pérennité.

Le présent livre blanc préconise plusieurs modifications en matière de transparence relative à la rémunération des dirigeants :

- ouvrir les dispositions de l'article 20 de la loi du 23 mai 2006 à tous les organismes sans but lucratif, quelle que soit leur forme juridique ;
- remplacer le seuil à 150 000 euros par un seuil à 153 000 euros, dans un souci de simplification et d'harmonisation des seuils ;
- intégrer au champ d'application les associations recevant annuellement plus de 50000 euros de dons ouvrant droit à des avantages fiscaux, par parallélisme avec les bénéficiaires de subventions ;
- clarifier la rédaction pour préciser que cette obligation porte aussi sur les dirigeants non salariés, non bénévoles mais rémunérés en leur seule qualité de mandataire social ;
- traiter de manière différenciée les salariés et les dirigeants, qui généralement ne reçoivent pas de rémunération de la part de leur structure. Pour les dirigeants « *personnes chargées de l'administration* », dans le décret du 16 août 1901), la transparence sur les rémunérations et les avantages en nature doit être totale ; l'on doit savoir qui perçoit quel montant (et pas un montant global comme c'est le cas actuellement). Pour les salariés une telle transparence serait disproportionnée il est proposé de s'en tenir au montant des rémunérations des trois salariés les mieux rémunérés ainsi qu'aux avantages en nature qui leur sont octroyés.

Par combinaison avec les dispositions relatives à la publicité des comptes et du rapport du commissaire aux comptes sur le site des journaux officiels. Ces informations seront alors accessibles au grand public si l'organisme reçoit annuellement plus de 153 000 euros de subventions ou de dons ouvrant droit à avantage fiscal.

L'article 20 de la loi du 23 mai 2006 ne prévoit pas de sanction au manquement à cette obligation de transparence sur les rémunérations des dirigeants. Toutefois, un tel manquement sera relevé dans le cadre des contrôles de la Cour des Comptes, auxquels sont soumises ces associations, conformément à l'article L 111.7 du code des juridictions financières. Il sera inscrit dans le rapport public de la Cour des Comptes.³⁰

30 Réponse ministérielle à la question écrite n°102764 de Muriel Marland-Militello publiée au JO le 14

Il convient d'aller plus loin et de prévoir une sanction en cas de manquement à cette obligation de transparence en matière de rémunération, en le rendant passible d'une amende de 5^{ème} catégorie.

f. La rotation des commissaires aux comptes

L'article L.822-14 du code de commerce instaure l'interdiction pour un commissaire aux comptes de certifier pendant plus de six exercices consécutifs les comptes des entités visées à l'article L.612-4 du code de commerce (plus de 153000 euros de subventions) lorsqu'elles font appel à la générosité publique. Un délai de viduité de 2 ans est également instauré.

Une harmonisation nécessaire

Se situent hors du champ de l'obligation de rotation du commissaire aux comptes les associations recevant exclusivement des subventions. Cette distinction ne se justifie pas.

Dans un souci de simplification et de cohérence, il est proposé d'étendre le champ d'application de l'obligation de rotation à toutes les associations qui reçoivent plus de 153 000 euros de subventions publiques, qu'elles fassent par ailleurs appel à la générosité publique ou non. Pour cela il suffit, après la référence « L.612-4 » de supprimer la fin de l'alinéa 3 de l'article L822-14 du code de commerce.

g. La déclaration préalable des appels à la générosité publique

La loi n° 91-772 du 7 août 1991 dispose dans son articles 3 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'établir une déclaration préalable auprès du préfet du département de leur siège social. Cette obligation de déclaration préalable induit également l'obligation de tenir un compte d'emploi des ressources.

Cette loi de 1991 vise tout organisme qui mène une campagne nationale d'appel à la générosité publique, sous réserve que celle-ci dépasse le cadre simplement local ou régional pour viser un public de donateurs implantés sur l'ensemble du territoire national.

Une adaptation nécessaire sur Internet

Depuis les années 1990, la révolution numérique a eu lieu. De très nombreuses associations, même locales, disposent d'un site internet sur lequel elles réalisent des appels à la générosité auprès de leurs sympathisants. Même si les associations n'ont pas l'intention de mener une campagne à l'échelon national, même si les donateurs qui ont donné par ce biais habitent tous la commune où se situe le siège social, les responsables associatifs doivent, en l'état actuel, réaliser une déclaration préalable en préfecture.

En effet, d'après les services de l'Etat étant donné que « tout message diffusé par son biais est susceptible de toucher l'ensemble de la population », « il apparaît cohérent que les associations qui utilisent ce mode de communication pour faire appel à la générosité publique s'acquittent de cette obligation de déclaration préalable »³¹.

Cette obligation est manifestement disproportionnée pour les « petites » associations, qui malgré l'existence d'un site internet, ne cherchent manifestement pas à effectuer un appel à la générosité à l'échelon national.

Le présent livre blanc préconise de sortir du champ d'application de la loi du 7 août 1991 les sites internet des « petites » associations. Un critère simple et objectif serait de se fonder sur leur compte de résultats de l'année précédente. Ainsi, au-dessous d'un certain seuil (qui pourrait être fixé par décret à 10 000 euros, ce qui concernerait 62% des associations françaises³²), les associations seraient exonérées de l'obligation de déclaration préalable à la préfecture s'agissant des appels à la générosité publique réalisés sur leur site internet.

31 Réponse ministérielle à la question écrite n°25636 de Muriel Marland-Militello publiée au JO le 07 avril 2009, p.3355

32 Le paysage associatif français 2007 – Viviane Tchnernonog – Dalloz Juris associations - p.32

2. Les obligations incombant aux dispensateurs de subventions

a. Les obligations de transparence incombant à tous les subventionneurs publics

L'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, modifié par l'ordonnance n°2005-856 du 28 juillet 2005, impose aux subventionneurs de communiquer « *à toute personne qui en fait la demande* », dans les conditions prévues par la loi du 17 juillet 1978, le budget, les comptes, la convention et le compte rendu financier de la subvention de tout organisme de droit privé ayant reçu une subvention.

Ces obligations sont plus larges que les obligations en matière de publication aux journaux officiels décrites, qui ne comprennent ni les budgets, ni les conventions ni le compte rendu financier de la subvention.

b. La publicité des subventions versées par les collectivités territoriales

Une transparence par voie électronique

S'agissant de la transparence sur les bénéficiaires choisis par les dispensateurs de subventions publiques, l'article 22 de la loi n°2006-586 du 23 mai 2006 relative à l'engagement éducatif dispose que : « *les personnes morales de droit public tiennent à disposition du public par voie électronique, dans des conditions fixées par décret, le montant des subventions qu'elles ont accordées aux associations de droit français et aux fondations reconnues d'utilité publique. Un bilan annuel consolidé est disponible chaque année* ».

Le décret n°2006-887 du 17 juillet 2006 vient préciser que cette obligation ne concerne ni les communes de moins de 3500 habitants ni les aides attribuées en application d'une loi ou d'un règlement. Chaque collectivité doit rendre accessible au public et à titre gratuit la liste des subventions versées sur un site d'information relié au réseau internet ou sur tout autre support numérique. Cette liste doit mentionner pour chaque bénéficiaire de subvention les noms et adresse statutaire ainsi que le montant et la nature de l'avantage accordé.

Cette obligation légale s'avère dans les faits très mal appliquée. D'après un rapport

remis en 2009 par l'inspection générale de la jeunesse et des sports³³, il y aurait « moins de 700 fichiers corrects chaque année sur toutes les collectivités territoriales de France ».

Il convient de demander aux préfets de départements de vérifier que cette obligation légale est correctement remplie.

Une transparence dans les annexes budgétaires

L'article L6471-3 du code général des collectivités territoriales impose aux collectivités territoriales de faire figurer en annexe à leurs documents budgétaires « *la liste des concours attribués par la collectivité aux associations sous forme de prestations en nature et de subventions* » ainsi que le « *bilan certifié conforme du dernier exercice connu de tout organisme dont la collectivité [...] a versé une subvention supérieure à 75 000 euros ou représentant plus de la moitié du budget* » de l'association.

Des dispositifs perfectibles en eux-mêmes et dans leur application

S'agissant du dispositif en lui-même, plusieurs pistes d'amélioration seraient envisageables pour en améliorer l'efficacité.

Premièrement, l'intégration de toutes les subventions et de toutes les collectivités territoriales paraît faisable et souhaitable. Il faudrait donc supprimer les mots « *A l'exception des aides attribuées en application d'une loi ou d'un règlement,* » dans l'article 1er du décret du 17 juillet 2006.

Ensuite, vu l'essor du réseau internet, il paraît judicieux d'imposer la publication sur un site internet accessible au grand public (et non plus de laisser le choix avec un autre support non consultable à distance).

33 « Evaluation approfondie de la mise en oeuvre des dispositifs de promotion et d'accompagnement de la vie associative » - QUILLIEN Claudie, FRANCOIS Pierre - Réf. : 104000124, p.31

Afin d'avoir une vision consolidée, il serait intéressant de regrouper toutes ces informations sur un site internet commun accessible à tous, à l'instar des « jaunes budgétaires Effort financier de l'état en faveur des associations ». Ce site pourrait être le site data.gouv.fr et/ou celui de la direction de l'information légale et administrative qui rassemble déjà un certain nombre d'informations légales et comptables relatives aux associations.

Étendre l'obligation de transparence à toutes les subventions versées par les collectivités (donc y compris aux aides attribuées en application d'une loi ou d'un règlement).

Rendre obligatoire la publication sur un site internet accessible au grand public et mettre en place un portail rassemblant toutes ces informations financières.

c. La publicité des subventions versées par les ministères

Pour ce qui concerne les ministères, l'article 186 de la loi de finances pour 2009 prévoit une publicité sous la forme de ce que l'on appelle les « jaunes budgétaires » annexés aux projets de loi de finances.

Cet article dispose en effet que « tous les ans, avant le 1er novembre, le Gouvernement transmet au Parlement, par ministère, le récapitulatif des crédits attribués, au cours de l'année précédente, aux associations régies par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association. Ce rapport présente les orientations stratégiques de la politique nationale en faveur du secteur associatif. Il comprend, par ministère, la liste des subventions versées aux associations régies par la loi du 1er juillet 1901 précitée. Il précise, en même temps que la somme versée, le programme budgétaire sur lequel elle est imputée, l'objet de la subvention et l'évaluation de l'action financée lorsque la subvention fait l'objet d'un contrat pluriannuel d'objectifs. Il comporte les dépenses fiscales relatives aux associations précitées telles qu'elles sont mentionnées dans l'annexe 'Evaluation des voies et moyens' (tome 2) jointe au projet de loi de finances de l'année. ».

Une transparence relative aux subventions ministérielles versées aux associations existait déjà dès 1962, la loi de finances pour 1962 n°61-1396 du 21 décembre 1961 prévoyant que « tous les deux ans, avant le 1er novembre, le Gouvernement publiera pour chaque ministère la liste des associations régies par la loi du 1er juillet 1901, ayant reçu directement sur le plan national, au cours de l'année précédente, une subvention à quelque titre que ce soit ».

Pour un rôle plus grand pour les jaunes budgétaires

Les jaunes budgétaires doivent être rendus plus lisibles et comprendre notamment des indicateurs synthétiques permettant de mieux appréhender les évolutions relatives au financement de la vie associative par les subventions ministérielles. Ce document mérite également d'être davantage valorisé : il pourrait par exemple être mieux utilisé par les services de l'Etat et les collectivités territoriales, notamment afin de vérifier que l'association respecte bien ses obligations éventuelles en matière de publicité des comptes et du rapport du commissaire aux comptes.

3. Les contrôles publics portant sur les associations

Les associations peuvent faire l'objet de contrôle de la part de plusieurs institutions : la Cour des comptes et les Chambres régionales de comptes, les corps d'inspection et les collectivités territoriales. Des contrôles peuvent également être menés en matière de lutte contre les circuits financiers clandestins, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme : par la cellule de traitement du renseignement et des actions contre les circuits financiers clandestins (Tracfin) et à l'échelon européen, l'Office européen de lutte antifraude peuvent également effectuer des enquêtes administratives. Ces contrôles étant très spécifiques, ils ne seront pas davantage développés dans le livre blanc.

a. Le contrôle par la Cour des comptes

L'article L.111-7 du code des juridictions financières pose le principe général de la possibilité d'un contrôle de la Cour des comptes sur tous « *les organismes qui bénéficient du concours financier de l'Etat, d'une autre personne soumise à son contrôle ainsi que de la Communauté européenne* ».

Un contrôle sur les associations faisant appel à la générosité publique et émettant des reçus fiscaux

L'article L.111-8 du code des juridictions financières donne à la Cour des comptes les prérogatives de contrôler le compte d'emploi des ressources collectées auprès du public, dans le cadre de campagnes menées à l'échelon national et de contrôler la conformité aux objectifs poursuivis des dépenses engagées par les organismes recevant des dons ouvrant droit à avantage fiscal.

L'article R142-1 du même code précise que ces contrôles sont « *décidés, après avis du procureur général [près la Cour des comptes], par le premier président, sur proposition du président de la chambre compétente* ».

Un nouveau dispositif de sanction pouvant aller jusqu'à la suspension de l'avantage fiscal

Par un amendement³⁴ adopté en première lecture à l'Assemblée nationale sur le troisième projet de loi de finances rectificative pour 2009, ce contrôle a été étendu aux dons ouvrant droits à l'avantage fiscal de l'article 885-0 V bis A du code général des impôts permettant au donateur d'imputer sur son impôt de solidarité sur la fortune 75% de son don à une fondation reconnue d'utilité publique.

Lors de la navette parlementaire le dispositif a été encore étendu : le contrôle de la Cour des comptes peut aboutir à une vraie sanction. En effet, en cas de non-conformité, le rapport de la Cour des comptes est assorti d'une déclaration qui est transmise au ministre chargé du budget et aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat et rendue publique.

La procédure de contrôle par la Cour des comptes peut être initiée par le refus par le commissaire aux comptes de certifier les comptes d'une association légalement soumise au contrôle du commissaire aux comptes

Cette transmission engage alors une procédure pouvant aboutir au retrait de l'avantage fiscal.

La même procédure est enclenchée vis-à-vis de l'association en cas de refus de certification des comptes par leur commissaire aux comptes.

Suspension de l'avantage fiscal

Le ministre chargé du budget peut alors décider de suspendre tout avantage fiscal à l'association qui fait l'objet de la déclaration transmise par la Cour des comptes. S'il décide de ne pas suspendre l'avantage fiscal malgré le signalement, il doit adresser un rapport motivé au premier président de la Cour des comptes et aux deux présidents des commissions des finances du Parlement.

³⁴ Amendement n°196 au projet de loi de finances rectificative pour 2009 (3), n°2070 (AN), adopté lors de la troisième séance du jeudi 10 décembre 2009.

La suspension de tout avantage fiscal concernant les dons, legs et versements effectués au profit de cette association intervient à compter du quinzième jour

La suspension de l'avantage fiscal doit être indiqué sur tous les documents de l'association sous peine d'une amende égale à 25 % du montant des dons, legs et versements qui ont été effectués à leur profit (article 1762 decies du code général des impôts).

Cette suspension est également applicable en cas de condamnation pénale définitive pour escroquerie ou abus de confiance, le retrait de l'avantage fiscal est alors automatique et intervient à compter du quinzième jour qui suit la condamnation (II de l'article 1378 octies du code général des impôts).

Rétablissement de l'avantage fiscal

L'organisme puni peut demander un an après au ministre chargé du budget de rétablir les avantages fiscaux. Si l'organisme apporte toutes les assurances, le ministre, après avis de la Cour des comptes, peut abroger l'arrêté et rétablir ainsi les avantages fiscaux sur les dons et legs.

Pour le cas où l'association a été condamnée pour escroquerie ou abus de confiance, la demande ne peut être formulée qu'à l'expiration d'un délai de trois années et l'avis de la Cour des comptes doit être conforme.

Ce renforcement substantiel des pouvoirs de contrôle de la Cour des comptes est une réelle avancée pour la transparence et le don en confiance. C'est également un impératif pour nos finances publiques : nous devons nous assurer que l'effort budgétaire consenti par l'Etat par les réductions d'impôts soit utilisé conformément à l'objectif d'intérêt général poursuivi.

Il est important que la Cour des comptes se saisisse pleinement de cette faculté nouvelle et puisse y consacrer les moyens suffisants.
--

b. Le contrôle par les Chambres régionales des comptes

L'article L.211-4 du code des juridictions financières donne compétence aux Chambres régionales des comptes pour vérifier les comptes des associations :

- auxquelles les collectivités territoriales ou leurs établissements publics ont apporté un concours financier supérieur à 1 500 euros ;
- ou dans lesquelles les collectivités territoriales ou leurs établissements publics détiennent, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants ;
- ou dans lesquelles les collectivités territoriales ou leurs établissements publics exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

L'article L.133-3 du même code précise que lorsque les organismes « *relèvent du contrôle de plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes, la Cour des comptes est compétente pour assurer la vérification de leurs comptes. Toutefois, cette vérification peut être confiée à l'une des chambres régionales ou territoriales des comptes des régions ou territoires concernés par arrêté du premier président de la Cour des comptes pris après avis du procureur général près la Cour des comptes et des présidents des chambres régionales ou territoriales des comptes intéressées* ».

c. Des pouvoirs de contrôle étendus mais des ressources humaines limitées

La Cour des comptes et les Chambres régionales des comptes sont investis de très grands pouvoirs. Ils sont habilités à effectuer des vérifications sur pièces et sur place.

Les « *commissaires aux comptes, y compris les commissaires aux apports et les commissaires à la fusion* » sont déliés de leur secret professionnel envers les « *magistrats, conseillers maîtres en service extraordinaire et rapporteurs de la Cour des comptes* ». Ils peuvent « *en particulier se faire communiquer les dossiers et documents établis en application des dispositions législatives et réglementaires relatives à la profession et au statut des commissaires aux comptes de sociétés* » (article L141-3 du code des juridictions financières).

Les magistrats et les rapporteurs de la chambre régionale des comptes jouissent des mêmes prérogatives puisqu'ils « *disposent, pour l'exercice des contrôles qu'ils effectuent, de l'ensemble des droits et pouvoirs attribués à la Cour des comptes* » (article L241-2 du code des juridictions financières).

Malgré les puissantes prérogatives dont sont dotées la Cour des comptes et les Chambres régionales des comptes, elles ne peuvent matériellement contrôler tous

les organismes légalement contrôlables. Néanmoins il ne paraît pas justifié de restreindre le champ des organismes pouvant faire l'objet d'un contrôle aux associations recevant plus de 153 000 euros de dons.

Afin de donner à la Cour des comptes et aux Chambres régionales des comptes une plus grande liberté dans le choix des associations contrôlées, il est proposé de modifier l'article R133-5 du code des juridictions financières pour aligner le seuil sur celui applicable au contrôle des subventions des collectivités, c'est à dire 1500 euros.

d. Le contrôle par les corps d'inspection

Trois inspections peuvent contrôler les associations : l'Inspection générale des finances (IGF), l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR).

L'Inspection générale des finances

Placée sous la double autorité du ministre chargé de l'économie et de celui en charge du budget, l'Inspection générale des finances (IGF), instituée en 1816, contrôle l'exécution du budget de l'Etat et les organismes de toute nature liés à l'Etat. L'IGF a pour mission de contribuer à une gestion saine et efficace des deniers publics.

Le décret n° 2006-1213 du 4 octobre 2006 portant statut de l'inspection générale des finances, modifiant le décret du 14 mars 1973, précise que l'IGF exerce « *une mission générale de contrôle, d'audit, d'étude, de conseil et d'évaluation en matière administrative, économique et financière* ». Elle peut également recevoir des missions du Premier ministre et être autorisée à effectuer des missions à la demande d'autres autorités nationales, d'organismes publics, de collectivités territoriales ou de leurs groupements, de fondations ou d'associations, d'Etats étrangers, d'organisations internationales ou de l'Union européenne.

L'Inspection générale des affaires sociales

L'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) est un corps interministériel de contrôle, d'audit et d'évaluation des politiques sociales. L'IGAS est rattachée aux ministres en charge des affaires sociales, elle intervient également à la demande

du Premier Ministre ainsi que du ministre en charge des comptes sociaux. Par ailleurs, la loi du 28 mai 1996 lui donne compétence sur l'ensemble des institutions qu'elles soient publiques (Etat, collectivités territoriales, agences, organismes paritaires,..) ou privées (entreprises associations..) dès lors qu'elles bénéficient de fonds publics ou font appel à la générosité du public.

Cette disposition a été introduite dans la loi, grâce à un amendement du sénateur RPR Jean Chérioux, suite à l'affaire tristement célèbre de l'ARC. En effet, en 1984, dans le cadre d'une large enquête portant sur le rôle des associations dans le domaine sanitaire et social, le rapport annuel de l'IGAS portant sur le fonctionnement administratif a permis de révéler des anomalies importantes. Une mission de contrôle général de l'ARC avait été diligentée, à la demande du ministre des affaires sociales et de la solidarité, par décision du 3 septembre 1990 du chef de l'IGAS. Mais, sur requête de l'ARC, le tribunal administratif de Paris a prononcé, en référé, le 30 novembre 1990, le sursis à exécution de ladite décision puis, par un jugement au fond, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) n'ayant pas pu mener à bien son contrôle sur l'ARC en raison de l'absence de base législative pour la définition de ses compétences.

L'IGAS est composée de 100 inspecteurs, 5 Conseillers généraux des établissements de santé (CGES) et 29 agents en charge des fonctions supports. Elle mène environ 200 missions par an, 2/3 sont des commandes ministérielles et 1/3 sont inscrites par l'IGAS à son programme de travail validé par les ministres. En 2009, 33% de ses missions ont concerné la santé, 23% le travail-emploi-formation professionnelle, 19% la cohésion sociale, 10% la protection sociale et 15% l'administration et la modernisation des services. En 2009, 40% des missions sont des missions d'audit-contrôle, 25% des missions d'évaluation, 30% des missions d'appui ou de conseil

En moyenne une mission mobilise 2 à 4 membres de l'IGAS pour une durée moyenne de 1 à 4 mois.³⁵

Les associations sont soumises aux vérifications de l'IGAS lorsqu'elles « *bénéficient ou ont bénéficié, sous quelque forme que ce soit, de concours de l'État, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public, d'un organisme de sécurité sociale ou de prévoyance sociale, ainsi que de concours financiers provenant de la Communauté européenne, ou lorsqu'ils sont financés par des cotisations obligatoires* »³⁶.

35 Source : <http://www.igas.gouv.fr/> - L'IGAS en chiffres

36 Article 42 de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire

L'IGAS peut également contrôler le compte d'emploi des ressources collectées auprès du public par un organisme faisant appel à la générosité publique dans les domaines de la sécurité sociale et de la prévoyance sociale, de la protection sanitaire et sociale, du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Ce contrôle est décidé par le ou les ministres compétent, après avis du chef de l'Inspection générale des affaires sociales.

Les membres de l'IGAS disposent de pouvoirs de contrôle très étendus. Les commissaires sont déliés du secret professionnel à leur égard.

L'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

L'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) exerce des fonctions de contrôle, d'étude, d'évaluation et formule des avis et propositions concernant l'ensemble du fonctionnement et de l'efficacité du système d'enseignement et de recherche.

L'IGAENR compte 98 membres en 2011, répartis en 62 inspecteurs de première classe et 36 inspecteurs de deuxième classe³⁷.

L'article L241-2 du Code de l'éducation régit l'IGAENR. Il confie à cette inspection des missions et des pouvoirs similaires à ceux de l'IGAS, mais dans les domaines de l'éducation, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la technologie.

e. Le contrôle par les collectivités territoriales

Le décret-loi du 30 octobre 1935, repris dans l'article L221-8 du code des communes, abrogé par loi n°96-142 du 21 février 1996 - art. 12 (V), disposait que *« toute association, oeuvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la commune qui a accordé cette subvention »*.

Cette disposition a été étendue et figure désormais au sein de l'article L1611-4 du code général des collectivités territoriales qui dispose que *« toute association, oeuvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée »*.

37 Source : <http://www.education.gouv.fr/cid238/presentation-et-missions-de-l-igaenr.html>

D'après ce même article, les associations bénéficiaires de subventions sont tenues de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité.

L'article 84 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures a ajouté l'alinéa suivant : « *il est interdit à tout groupement ou à toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention d'en employer tout ou partie en subventions à d'autres associations, œuvres ou entreprises, sauf lorsque cela est expressément prévu dans la convention conclue entre la collectivité territoriale et l'organisme subventionné* ».

Cette disposition qui existait déjà pour les subventions d'Etat a été adoptée afin de protéger les collectivités territoriales contre le risque d'éventuels détournements de subventions et de mettre en cohérence les règles applicables à l'État et aux collectivités territoriales.

Enfin la collectivité territoriale peut, si elle le souhaite, exercer un contrôle plus précis ou plus régulier dans le cadre de la convention obligatoire lorsque le montant de la subvention dépasse 23 000 euros. Cette convention est obligatoire depuis le 10 juin 2001 en vertu de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Le présent livre blanc tient à souligner l'importance de la proportionnalité du contrôle qui doit assurer le bon emploi des deniers publics sans rendre le subventionnement trop contraignant pour l'association.

Ce contrôle peut aussi être l'occasion d'un accompagnement régulier de l'association dans l'accomplissement de son projet. Nous conseillons donc aux collectivités qui délivrent des subventions de mettre en place de manière systématique une convention a minima qui récapitule les engagements de l'association et qui prévoit des points d'étapes avant, pendant et après le déroulement des actions subventionnées. Sans s'ingérer dans le projet associatif, il s'agit d'instaurer une relation partenariale entre la collectivité territoriale et l'association qui dépasse les seuls aspects comptables. Un modèle de convention pluriannuelle d'objectifs simplifié pourrait être établi à cette fin.

ENCOURAGER LE BÉNÉVOLAT

D'après l'avis du 24 février 1993 du Conseil Économique et Social «est bénévole toute personne qui s'engage librement pour mener une action non salariée en direction d'autrui, en dehors de son temps professionnel et familial».

Le 22 avril 2008, le Parlement européen a adopté, par 639 voix pour, 23 voix contre et 21 abstentions, une résolution sur la contribution du bénévolat à la cohésion économique et sociale.

Dans cette résolution, le Parlement encourage, notamment, les États membres ainsi que les autorités locales et régionales, à reconnaître la valeur du bénévolat dans le cadre de la promotion de la cohésion économique et sociale ; à valoriser, à promouvoir, à faciliter et à encourager le bénévolat; à faciliter l'accès des organisations de bénévoles à des financements suffisants et durables sans leur imposer de trop lourdes démarches administratives et bureaucratiques.

Cette résolution rappelle l'importance vital du bénévolat pour la société toute entière et l'intérêt qui s'attache pour les pouvoirs publics à mettre en place les conditions pour encourager le bénévolat.

La mise en place d'un statut de bénévolat associatif divise le monde associatif. Elle ne paraît pas judicieuse et semble même contraire à l'essence du bénévolat. Pour autant, la mise en place de mesures facilitant l'exercice du bénévolat, sécurisant juridiquement son exercice, reconnaissant et valorisation cette action, est fortement souhaitable.

A. FACILITER L'EXERCICE DU BÉNÉVOLAT

Les bénévoles, dans leur action quotidienne, sont confrontés à un certain nombre d'obstacles qu'il faut chercher à réduire au maximum.

1. Un bon moyen de respecter l'esprit de 1901

Le but est de ne pas dissiper les forces bénévoles, voire de les rebuter, afin qu'elles puissent se focaliser le plus possible sur le projet associatif. Consacrer du temps et de l'énergie à faciliter la vie des bénévoles constitue aussi un moyen concret de reconnaissance du bénévolat de la part des pouvoirs publics.

Rendre l'engagement bénévole associatif le plus simple possible, réduire au maximum les entraves au fait associatif, c'est respecter entièrement la volonté du législateur de 1901 qui laisse une grande marge de liberté à l'initiative individuelle. La loi de 1901 est donc éminemment libérale ; elle permet une très grande souplesse qui assure la pérennité de notre modèle associatif.

2. La simplification administrative

a. La création et les obligations déclaratives

En vertu de la loi du 1er juillet 1901, l'association est une convention entre « *deux ou plusieurs personnes* ». Pour obtenir la capacité juridique, l'association doit être déclarée auprès des services préfectoraux. Les statuts sont fixés librement entre les sociétaires.

L'article 4 de l'ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005³⁸ a simplifié la procédure de déclaration en n'exigeant que le dépôt d'un exemplaire de statuts au lieu de deux précédemment.

L'article 5 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association impose aux associations « *de faire connaître, dans les trois mois, tous les changements survenus dans leur administration, ainsi que toutes les modifications apportées à leurs statuts.* »

En outre ce même article impose la tenue d'un registre spécial consignant tous ces changements, ce registre spécial devant « *être présenté aux autorités administratives ou judiciaires chaque fois qu'elles en feront la demande* ».

³⁸ Ordonnance portant simplification du régime des libéralités consenties aux associations, fondations et congrégations, de certaines déclarations administratives incombant aux associations, et modification des obligations des associations et fondations relatives à leurs comptes annuels

L'article 7 de la même loi prévoyait qu'en cas de non-respect de ces obligations déclaratives, la dissolution de l'association pouvait « être prononcée à la requête de tout intéressé ou du ministère public ». Cette sanction manifestement disproportionnée a été supprimée, à l'initiative de l'auteur du présent livre blanc, par l'article 127 de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives.

Il existe néanmoins une sanction, qui elle est tout à fait proportionnée, et qui consiste en une amende de 5ème catégorie prévue par l'article 8 de la loi du 1er juillet 1901. L'état actuel du droit paraît donc tout à fait approprié.

b. La dématérialisation et les services en ligne

Le développement des services en ligne, permis grâce aux technologies de l'information et de la communication, ouvre de belles perspectives en matière de simplification des démarches administratives.

La Direction Générale de la Modernisation de l'État (DGME) a lancé « Votre compte association »³⁹ sur le site www.service-public.fr. Déclinaison de mon.service-public.fr, le compte personnel des démarches en ligne permet de simplifier la gestion administrative des associations en leur permettant de gérer en ligne l'ensemble des démarches avec un compte et un mot de passe unique.

Ce compte permet à l'association de disposer d'un accès unifié aux démarches administratives en ligne, d'un stockage des documents dématérialisés ainsi que d'une information officielle, personnalisée, articulée avec des sites partenaires.

Actuellement plusieurs services sont d'ores et déjà accessibles en ligne aux dirigeants associatifs : création d'associations, demande de subventions, consultation des annonces publiées au Journal officiel des associations, dissolution d'associations.

A titre d'exemple, la démarche e-crédation a été lancée le 23 janvier 2012. Elle permet de déclarer 24h/24 et 7j/7 et de façon complètement dématérialisée une association et de recevoir directement et de stocker le récépissé de déclaration dématérialisé. Ce service a été expérimenté dès juin 2011 au sein des préfectures de Paris, de la Manche et du Nord.

³⁹ <https://compteasso.service-public.fr/>

A terme, il serait souhaitable que toutes les démarches administratives liées à la naissance, à la vie et à la mort de l'association puissent être effectuées en ligne, en particulier les déclarations de changements des personnes chargées de l'administration de l'association ainsi que les déclarations des modifications de statuts, ce qui pourrait permettre aux dirigeants associatifs de satisfaire facilement à l'obligation de tenir un registre spécial. Ces services devant naturellement ouverts aux associations créées en ligne mais aussi celles créées par la procédure papier.

c. La simplification des demandes de subventions

Le formulaire de demande de subvention unique

La circulaire du Premier ministre en date du 24 décembre 2002 a mis en place un dossier commun de demande de subvention identique pour l'ensemble des administrations de l'État tant en administration centrale que dans les services déconcentrés.

Les éléments à transmettre à l'appui du dossier varient selon qu'il s'agit d'une première demande ou d'un renouvellement, ainsi que selon le montant de la subvention demandée.

Ce formulaire a été révisé plusieurs fois. La circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations porte en annexe un nouveau formulaire CERFA. Elle rappelle que ce formulaire commun doit être utilisé par l'ensemble des administrations de l'État et par les établissements publics sous leur tutelle et que les collectivités territoriales et leurs établissements publics doivent être encouragés à l'utiliser ou à s'en inspirer. Une circulaire en ce sens a été adressée aux préfets.

L'expérimentation de la demande de subvention en ligne Subvnet

Le dispositif « subvention en ligne », Subvnet, a été proposé par la direction générale de la modernisation de l'État (DGME) dans le cadre de la simplification des relations entre les administrations et les associations. Il a été déployé sur l'ensemble du territoire. Un des intérêts de l'outil est de permettre aux associations de consulter un registre des subventions alimenté par les financeurs. Une quarantaine

de procédures décrivant des subventions, y compris celles attribuées au titre du conseil national pour le développement du sport (CNDS), ont été créées au niveau national, les services les adaptant aux spécificités locales. Cette étape a été achevée au premier semestre 2008.

Les associations ont ensuite pu déposer des demandes de subventions auprès des services sous forme dématérialisée. Au cours de cette première année d'utilisation, il a été demandé aux services de tester l'outil avec une dizaine d'associations. Ainsi, ce sont environ 800 demandes de subvention, correspondant chacune à une action, qui ont été déposées. Pour 2009, les services déconcentrés ont reçu une circulaire leur demandant notamment de poursuivre le déploiement et d'inciter les associations à s'enregistrer dans le dispositif⁴⁰.

La mise en place du portail e-subvention

Le dispositif Subvnet était jugé trop lourd et trop complexe. A l'issue de la deuxième conférence de la vie associative, le projet e-subvention a été lancé. Désormais, les demandes de subvention en ligne peuvent se faire à partir de mon.service-public.fr⁴¹. Dix ministères attribuant des subventions aux associations sont raccordés à cette plateforme⁴².

Grâce au nouveau portail « e-subvention » développé par la Direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME), les associations n'ont plus qu'un seul dossier à constituer et bénéficient également de délais de traitement plus courts et de financements plus transparents.

Ce service est couplé à un registre des subventions alimenté par les services instructeurs.

Tous ces outils (dossier commun et portail e-subvention) simplifiant la demande de subvention sont à encourager, en particulier en favorisant l'adhésion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à ces dispositifs. L'usage des

40 Réponse ministérielle à la question écrite n° 37575 de Muriel Marland-Militello publiée au JO le 10 mars 2009, p. 2406

41 <https://compteasso.service-public.fr>

42 Réponse ministérielle à la question écrite n° 121069 de François Cornut-Gentille publiée au JO le 20 mars 2012, p. 2470

outils dématérialisés doit être promu tant pour la demande de subvention que pour le compte-rendu financier de subvention qui doit être déposé dans les 6 mois après la clôture de l'exercice (article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations).

d. La simplification des demandes d'agrément

Un des points de sortie de la deuxième conférence de la vie associative était la mise en place d'un socle commun d'agrément afin que les associations n'aient pas à refaire les démarches à chaque fois.

Ce socle commun d'agrément a pour base légale la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives (article 123).

Le socle commun atteste que l'organisme^{1°} répond à un objet d'intérêt général, ^{2°} présente un mode de fonctionnement démocratique et ^{3°} garantit la transparence financière. Après l'attribution d'un premier agrément, ces critères sont, pour une durée de cinq ans, supposés être remplis pour toute autre délivrance d'agrément. Seules les conditions spécifiques requises pour la délivrance de l'agrément demandé sont alors vérifiées.

Cette simplification ouvre la voie à la demande d'agrément dématérialisée.

Le socle commun d'agrément pourrait constituer un label dépassant le cadre des associations disposant d'un agrément. Ainsi toute association pourrait demander la vérification de ce socle commun de manière volontaire, en dehors de toute demande d'agrément. Il existerait alors un label, utile à l'association dans le cadre de ses rapports avec ses partenaires (donateurs, entreprises, institutions, etc.). Ce label permettrait de diffuser largement les bonnes pratiques.

3. Les dispositifs d'aide et de soutien

a. Les dispositifs orientés emploi

Faciliter le bénévolat, c'est aussi simplifier les démarches pour que les bénévoles puissent engager un salarié sans être submergés par les formalités administratives.

Le chèque emploi associatif

Ce dispositif de simplification à l'embauche a été mis en place à l'initiative de Jean-Pierre DECOOL, Député du Nord. Il a été instauré par la loi n° 2003-442 du 19 mai 2003 relative à la création d'un chèque-emploi associatif.

Le chèque emploi associatif (CEA) est régi par le chapitre II du titre VII du livre II de la première partie du code du travail (articles L.1272-1 à 1272-5).

Ouvert aux associations à but non lucratif, le chèque emploi associatif est gratuit et dispense l'association des démarches de déclaration d'embauche, d'établissement du contrat de travail, du paiement des cotisations sociales (assurance maladie, assurance chômage, retraite et prévoyance), et de l'établissement du bulletin de salaire.

Initialement ce dispositif était prévu pour l'emploi d'un équivalent-temps plein au maximum. Ce plafond a été relevé à 3 par l'article 12 de l'ordonnance n°2005-1127 du 8 septembre 2005, puis à 9 par la loi n° 2008-350 du 16 avril 2008 relative à l'extension du chèque emploi associatif, adoptée une fois encore à l'initiative de Jean-Pierre DECOOL.

Au 31 décembre 2010, le chèque emploi associatif avait géré en tout 425 008 contrats (dont 340 602 CDD et 84 406 CDI) pour 243 474 salariés auprès de 60 350 employeurs. En 2010, 68 477 salariés (dont 44 667 nouveaux) auprès de 40 667 employeurs ont été rémunérés au travers de ce dispositif. En avril 2012, 81 162 associations étaient adhérentes au chèque emploi associatif⁴³.

43 Chiffres communiqués par courriel par le Centre national du chèque emploi associatif

Afin de mieux cerner l'utilisation faite de ce dispositif, il serait utile de connaître le nombre d'associations utilisant le CEA pour moins d'un équivalent temps-plein, pour un à trois équivalents temps-plein, et pour trois à neuf équivalents temps-plein. Cette statistique n'est malheureusement pas disponible pour le moment.

Ce dispositif est une grande avancée, qui facilite la vie quotidienne, des associations employeurs.

Il apparaît cependant que ce dispositif pourrait être encore amélioré pour devenir une vraie démarche unique. En effet actuellement, le centre national du chèque emploi associatif ne gère ni les conventions collectives ni les cotisations pour la formation professionnelle ni la déclaration pour la médecine du travail. Près de 10 ans après sa mise en oeuvre, une évaluation complète du dispositif serait bénéfique pour le faire évoluer vers une démarche unique permettant aux associations d'accomplir toutes leurs obligations en matière d'emploi dans une totale sécurité juridique.

Le dispositif impact emploi association

« Impact emploi association » est un autre outil de simplification et de services en matière d'emploi que les pouvoirs publics mettent à la disposition du monde associatif.

Ce dispositif développé par la branche du recouvrement a en particulier pour objet de réaliser pour le compte des associations employant moins de 10 salariés les formalités déclaratives ainsi que les bulletins de paie. Cette offre de service repose sur le recours à un tiers de confiance qui réalise des obligations pour le compte d'un ensemble d'employeurs ; c'est une structure qui accepte d'assurer, sans en tirer profit, un rôle d'intermédiaire entre l'administration et l'usager. En contrepartie, l'URSSAF lui fournit le logiciel Impact Emploi constamment mis à jour, et lui garantit une aide permanente.

Ce dispositif permet une prise en charge globale de la fonction employeur de l'association. Pour ces activités supplémentaires, chaque tiers de confiance établit son propre tarif. Certains excès ont été relevés s'agissant des tarifs pratiqués par les tiers de confiance. La convention d'objectifs et de gestion 2006-2009 signée par l'État et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale a prévu que « l'État s'engage à prendre les dispositions nécessaires à l'homologation et à une surveillance de la tarification des tiers de confiance dans le cadre d'Impact Emploi ».

Au 31 décembre 2007, 30 000 associations étaient adhérentes au dispositif « impact emploi ». Au cours de l'année 2007, ce sont un peu plus de 10 000 associations employant 17 972 salariés qui ont effectivement utilisé ce dispositif pour 16 500 bulletins de salaires en moyenne chaque mois. 88 % des associations utilisatrices ont moins de 3 salariés. Le secteur sportif est le plus utilisateur (58 %) suivi du secteur culturel, récréatif (19 %) et du secteur de l'action sociale (8 %). Enfin, les tiers de confiance étaient au nombre de 619⁴⁴.

Il est indispensable de mettre un terme aux dérives tarifaires qui peuvent exister chez certains tiers de confiance afin que les associations puissent accéder à ce service, qui offre également une dimension « conseil » très précieuse.

Le dispositif local d'accompagnement

Par lettre du 23 mai 2011, le ministre du travail, de l'emploi et de la santé, Xavier Bertrand et la ministre des solidarités et de la cohésion sociale, Roselyne Bachelot-Narquin, ont diligenté une mission d'évaluation du dispositif local d'accompagnement.

Le rapport de l'IGAS « Evaluation du Dispositif Local d'Accompagnement (DLA) » remis en février 2012 souligne notamment la nécessité d'une clarification stratégique sur le rôle des DLA. Il esquisse deux scénarii : dans le premier le DLA est recentré sur la dimension emploi, dans le second le DLA évolue vers la confirmation d'une mission plus large de soutien à la vie associative.

Le présent livre blanc opte plutôt pour le scénario où le DLA a une mission plus transversale pour améliorer la gouvernance des structures associatives et les aider dans un contexte où la ressource financière publique se raréfie et où une professionnalisation croissante s'impose. Il appuie également la proposition de ce rapport de l'IGAS d'exclure du champ du DLA les associations de taille importante ou à envergure nationale, pour mieux concentrer ce dispositif de soutien aux plus petites associations.

44 Réponse ministérielle à la question écrite n°24351 de Muriel Marland-Militello, publiée au JO le 18 novembre 2008, p. 10036

b. Les interlocuteurs locaux, souvent méconnus

Que ce soit pour faciliter l'exercice quotidien du bénévolat ou pour accéder à des formations, il apparaît que les bénévoles ne disposent pas toujours de l'information nécessaire.

Certes de nombreuses informations sont disponibles sur internet sur des sites spécialisés et sur le site associations.gouv.fr. Certes des guides pratiques de grande qualité ont été élaborés par les services de l'Etat mais ces contenus et les outils à la disposition des associations méritent d'être mieux connus. Il existe pourtant des interlocuteurs locaux qui peuvent faciliter la vie des bénévoles associatifs.

Une carte cliquable a été mise en place sur le site associations.gouv.fr⁴⁵. Elle recense les CRIB et les DDVA de chaque département et indique leurs coordonnées.

Le Centre de ressources et d'information des bénévoles (CRIB)

Créés en 2002 après les Assises du sport, généralisés depuis dans tous les départements et ouverts depuis 2006 à l'ensemble des associations, sportives ou non.

160 centres de ressources et d'information des bénévoles (CRIB) sont labellisés par l'État pour apporter une information et un conseil de qualité aux bénévoles, en particulier pour les aider dans leurs tâches et démarches administratives, comptables et juridiques.

Afin de favoriser la création ou le maintien d'emplois dans ces CRIB, le Fonjep versera en 2012 la somme de 1,18 millions d'euros, ce qui correspond à la rémunération d'un salarié associatif et correspondant environ à un tiers de SMIC chargé.

La Mission d'accueil et d'information des associations (MAIA)

En 1999, les missions d'accueil et d'information des associations (MAIA) ont été mises en place pour faciliter les relations entre les administrations et les associations en créant un réseau des correspondants associatifs dans les différentes administrations. Au 1er janvier 2008, on dénombrait 86 MAIA⁴⁶.

45 <http://www.associations.gouv.fr/30-la-carte-des-centres-de-ressources.html>

46 Réponse ministérielle à la question écrite n° 26776 de Muriel Marland-Militello publiée au JO le 16

Le Délégué départemental à la vie associative (DDVA)

La circulaire du Premier ministre n° 4.257/SG du 28 juillet 1995 ainsi que la circulaire du 22 décembre 1999 et relative aux relations de l'État avec les associations dans les départements, ont prévu les missions du délégué départemental à la vie associative (DDVA).

Placé sous l'autorité directe du préfet, il est l'interlocuteur privilégié des responsables associatifs au plan départemental afin de faciliter la concertation, la consultation et développer des relations partenariales transparentes entre l'État et le monde associatif.

Le DDVA coordonne l'action des services déconcentrés de l'État afin d'assurer une meilleure information des associations, une simplification des procédures. Il contribue, à ce titre, à la politique conduite par le gouvernement en matière de qualité de l'information, de simplification administrative et de modernisation de l'État au moyen de la mission d'accueil et d'information des associations (MAIA).

Le DDVA anime le développement de la vie associative départementale et locale, autour de projets associatifs diversifiés en facilitant notamment : le développement des centres de ressources et d'information des bénévoles (CRIB), la professionnalisation et le développement des compétences associatives ainsi que la formation des bénévoles⁴⁷.

S'agissant des subventions, le DDVA joue le rôle évoqué dans la circulaire du 16 janvier 2007 en matière d'instruction des demandes de subvention et de contrôle de leur utilisation. Spécifiquement formés en 2010 par le ministère chargé de la vie associative aux évolutions juridiques précisées dans la circulaire du 18 janvier 2010, les DDVA recevront une nouvelle formation en 2012 relative aux évolutions majeures apportées par la Commission Européenne au traitement des aides d'Etat⁴⁸.

Les DDVA sont tous des personnels de catégorie A et sont en général soit directeurs régionaux adjoints, soit directeurs départementaux. Dans certains cas cependant il peut s'agir de personnels missionnés par les préfets de départements traitant

décembre 2008, p.10976

47 Réponse ministérielle à la question écrite n° 26776 de Muriel Marland-Militello publiée au JO le 16 décembre 2008, p.10976

48 Réponse ministérielle à la question écrite n° 128045 de Muriel Marland-Militello publiée au JO le 15 mai 2012, p.3853

d'autres dossiers en parallèle.

La norme est d'un équivalent temps plein travaillé (ETPT) par département pour remplir ces fonctions. Certains départements y consacrent toutefois deux ETPT.

Le budget national alloué aux DDVA est de 600 000 euros (soit 6 000 euros par département). Il leur permet d'assurer le fonctionnement de la mission d'accueil et d'information des associations (MAIA)⁴⁹.

Un rapport de l'inspection générale de la jeunesse et des sports remis en 2009⁵⁰ suggère de donner un rôle plus stratégique au DDVA et d'élargir ses missions à l'évaluation ressources techniques disponibles, à la rédaction d'un rapport départemental annuel public sur l'état de la vie associative, des tâches de contrôle et d'évaluation. Le présent livre blanc souscrit à ces orientations. Il est aussi important de donner plus de moyens financiers et humains aux DDVA pour lui permettre de mener à bien leurs missions.

c. Une évaluation d'ensemble à mener

En dépit des efforts réalisés, de nombreuses associations ne connaissent pas l'existence de ces interlocuteurs.

Cette multiplicité de dispositifs et d'intervenants nuit à la lisibilité de la politique de soutien à la vie associative menée par les pouvoirs publics. CRIB, MAIA, postes FONJEP, chèque emploi associatif, dispositif « impact emploi associations », groupements d'employeurs, DLA, actions ministérielles spécifiques, etc.

Cette situation nécessite une évaluation générale pour aboutir à une simplification et une mutualisation des moyens consacrés à cette mission essentielle au développement de la vie associative.

Le but de cette évaluation serait d'aboutir à une politique d'ensemble cohérente et lisible. Le rapport des inspecteurs généraux de la jeunesse et des sports Claudie

49 Réponse ministérielle à la question écrite n°38893 de Muriel Marland-Militello publiée au JO le 16 juin 2009, p. 5950

50 « Evaluation approfondie de la mise en oeuvre des dispositifs de promotion et d'accompagnement de la vie associative » - QUILLIEN Claudie, FRANCOIS Pierre - Réf. : 104000124

QUILLIEN et Pierre FRANCOIS⁵¹ remis au gouvernement en octobre 2009 fournit une base intéressante à cette évaluation dont le champ serait néanmoins plus large.

D'un point de vue organisationnel, la création de guichets uniques locaux de soutien à la vie associative paraît souhaitable. Des guichets ont déjà été expérimentés dans plusieurs départements (Indre et Loire, Isère, Yonne, Loiret, Somme, Lozère, Loire et Cher) permettant aux dirigeants associatifs d'obtenir des informations et d'effectuer les formalités. D'après le rapport sus-mentionné, ces expérimentations sont des succès. L'expérimentation doit donc être adaptée à la réforme de l'Etat local et généralisée.

Déployer les guichets uniques sur tout le territoire national.
--

4. L'articulation vie professionnelle – engagement associatif

a. Le congé de représentation

L'article L3142-5 du code du travail instaure un congé de représentation pour les salariés du privé désigné comme représentant d'une association « *pour siéger dans une instance, consultative ou non, instituée par une disposition législative ou réglementaire auprès d'une autorité de l'Etat ou d'une collectivité territoriale* ».

La liste des instances concernées est établie par arrêté. Pour les instances relevant des ministères chargés des sports et de la jeunesse; la liste de ces instances est fixée par l'arrêté du 14 mai 2009, une vingtaine de catégories d'instances y sont visées.

Ce congé est d'une durée maximale de 9 jours ouvrables par an.

L'employeur n'a pas l'obligation de maintenir le salaire durant les périodes d'absence du salarié (sauf si la convention collective le prévoit). Dans ce cas le salarié peut recevoir de l'Etat ou de la collectivité territoriale une indemnité forfaitaire. Si l'employeur décide de maintenir celle-ci en totalité ou partie, au-delà de l'indemnité compensatrice, les sommes versées peuvent faire l'objet d'une dé-

51 « Evaluation approfondie de la mise en oeuvre des dispositifs de promotion et d'accompagnement de la vie associative » - QUILLIEN Claudie, FRANCOIS Pierre - Réf. : 104000124

duction fiscale au titre du mécénat (article 238 bis du code général des impôts).

b. Le congé de formation de cadres et d'animateurs pour la jeunesse

Ce congé non rémunéré, d'une durée de 6 jours ouvrables par an (pouvant être pris en une ou deux fois), permet aux salariés et apprentis âgés de moins de 25 ans, de suivre des stages de formation à l'animation sportive, culturelle ou sociale auprès d'organismes agréés par le ministère de la jeunesse et des sports (Code du travail, articles L.3142-43 à L.3142-46.). Leur but est de favoriser la préparation et la formation ou le perfectionnement de cadres et animateurs. Ce congé est également prévu dans la fonction publique.

Afin de favoriser la formation des bénévoles ainsi que d'inciter le bénévolat, le présent livre blanc propose d'instaurer un droit à congé non rémunéré similaire ouvert à tout salarié, cadre bénévole au sein d'une ou plusieurs associations. Ce congé pouvant servir à exercer directement sa mission bénévole comme pour suivre une formation, comme par exemple le certificat de formation à la gestion associative.

c. Le transfert de RTT

L'article 2 de la loi du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat, vise à faciliter l'engagement des salariés au sein du monde associatif. Cet article prévoit qu'en renonçant au bénéfice de journées de réduction de temps de travail (RTT) ainsi qu'au repos compensateur de remplacement, les salariés permettent à l'entreprise de financer le maintien de la rémunération d'un ou plusieurs autres salariés de l'entreprise, au titre d'un congé pris en vue de la réalisation d'une activité désintéressée pour le compte d'une oeuvre ou d'un organisme d'intérêt général.

Ce dispositif de solidarité entre salariés au profit de l'intérêt général et du bénévolat associatif a été applicable jusqu'au 31 décembre 2010.

Le chiffrage du nombre de salariés qui en ont bénéficié est délicat à établir compte tenu du fait que la mise en oeuvre du dispositif résultait d'un accord entre employeur et salariés et non pas d'un accord collectif. Un bilan quantitatif de cette expérimentation n'est donc pas réalisable.

Cette mesure ne représente un coût ni pour l'Etat ni pour les entreprises. Elle pré-

serve la liberté des entreprises et des salariés et tend à renforcer les interactions positives entre le monde de l'entreprise et le monde associatif.

Les salariés qui souhaitent donner des journées de RTT ou de repos compensateur à un collègue qui s'engage dans des actions bénévoles d'intérêt général doivent pouvoir le faire.

La pérennisation du mécanisme de transfert de RTT paraît donc souhaitable. Elle permettra à ce dispositif d'être mieux connu et davantage utilisé par les salariés.

d. La sensibilisation des cadres dirigeants au sein des entreprises

Pour que ces dispositifs existants ou à créer soient compris et mis en oeuvre, il est indispensable de sensibiliser les cadres dirigeants des entreprises à ces mécanismes permettant d'articuler vie professionnelle et engagement bénévole.

Les formations en ressources humaines sont particulièrement concernées.

5. Agir pour la sécurité juridique des bénévoles

A l'heure où notre société se juridictionnalise de plus en plus, il n'est pas rare que la responsabilité des associations, en temps de personnes morales de droit privé, ainsi que la responsabilité personnelle des dirigeants soit engagée.

Tant les responsabilités civiles (contractuelle ou délictuelle) que les responsabilités pénales peuvent être engagées.

a. Les garanties à prévoir en matière de responsabilité civile

Pour certaines associations, il est obligatoire de souscrire des assurances, pour les autres associations il est conseillé de souscrire une assurance responsabilité civile.

Les personnes qui doivent être garanties par cette assurance responsabilité civile

sont⁵² :

- l'association en tant que personne morale,
- les dirigeants, les représentants légaux ou statutaires (membres du conseil d'administration et/ou du bureau),
- l'ensemble des membres (adhérents, membres de droit...),
- les moniteurs, animateurs, stagiaires et auxiliaires à quel titre que ce soit,
- les mineurs qui lui sont confiés,
- toutes les personnes apportant leur aide à titre bénévole.

Le contrat de responsabilité civile doit également garantir:

- les risques liés aux activités de l'association, qu'il s'agisse d'activités pratiquées habituellement, occasionnellement ou à titre exceptionnel,
- le personnel bénévole de l'association (le personnel salarié relève du régime de la sécurité sociale).

En cas de dommages causés par un bénévole, la responsabilité de l'association peut être engagée sur le fondement de la responsabilité du fait d'autrui (article 1384 du Code civil). En revanche, lorsque le dommage a été causé par une faute personnelle d'un bénévole, l'association pourra au cours du procès, demander au juge de constater une telle faute sans rapport avec la mission d'assistance et de l'exonérer de toute responsabilité.

Une couverture pour l'indemnisation due aux personnes apportant une aide bénévole régulière ou occasionnelle est donc recommandée. Les tribunaux considèrent qu'il existe une convention tacite d'assistance entre une association et ses collaborateurs bénévoles. Une association doit donc verser une indemnisation à ses bénévoles pour tout accident survenu dans le cadre d'un travail non rémunéré⁵³.

Il est fréquent qu'un bénévole utilise son véhicule personnel dans le cadre d'une activité associative. Même si cette utilisation est occasionnelle, il est préférable qu'il contacte son assureur pour vérifier la couverture de son contrat d'assurance automobile. Les associations faisant régulièrement appel aux bénévoles pour le transport de personnes ou de matériel, peuvent faire inclure dans son contrat de responsabilité civile générale la garantie de la responsabilité de l'association du fait de véhicules ne lui appartenant pas⁵⁴.

52 Source <http://vosdroits.service-public.fr/associations/F1124.xhtml>

53 Fédération française des sociétés d'assurance - http://www.ffsa.fr/sites/jcms/c_51586/associations-risques-et-assurances

54 Réponse ministérielle à la question écrite de Pierre Morel-A-L'Huissier, publiée au JO le 28 février 2012 à la page 1852

b. La responsabilité des mandataires sociaux

Les dirigeants d'une association sont des mandataires dont la responsabilité personnelle peut se trouver engagée tant sur le plan civil que pénal.

Aux termes de l'article 1992 du code civil, le mandataire est responsable « *des fautes qu'il commet dans sa gestion* ». La responsabilité des dirigeants à l'égard de l'association peut donc être recherchée devant les tribunaux pour ces fautes, si l'association a eu à subir un dommage et qu'elle en demande réparation.

Les dommages causés par un dirigeant doivent, si demande en est faite, être réparés par l'association, en dehors des fautes détachables de ses fonctions. En effet, le dirigeant n'est que mandataire et n'est pas personnellement responsable des dommages causés aux membres ou aux tiers dans le cadre de l'activité de l'association.

Pour protéger ses mandataires sociaux, l'association peut se doter d'une assurance « responsabilité civile des mandataires sociaux ». L'objet de cette assurance est de garantir les conséquences pécuniaires de la responsabilité civile que les dirigeants d'association peuvent encourir, dans l'exercice de leurs fonctions, à l'égard des tiers, non seulement en cas de faute de gestion caractérisée, mais aussi en cas de violation des statuts, des lois et des règlements.

c. Quelques dispositifs incitatifs

A l'issue de la première conférence de la vie associative le 23 janvier 2006, une mesure a été prise pour soutenir l'engagement des bénévoles au travers de l'assurance des dirigeants et animateurs bénévoles. Pour inciter les acteurs associatifs à se doter d'assurances, une aide de 2 euros par dirigeant ou animateur bénévole a été versée en 2006 et 2007 pour bénéficier de contrats d'assurance groupe souscrits par des associations relais comme la Fondation du bénévolat et la Fédération nationale du bénévolat associatif. Cette action a bénéficié en 2006 à 250 000 bénévoles et à 242385 en 2007⁵⁵. Cette participation financière de l'Etat ponctuelle avait une vocation pédagogique et initiatrice.

La Fondation du bénévolat propose toujours une assurance gratuite aux associations inscrites sur son site internet. Les garanties souscrites au titre du contrat sont : la responsabilité civile des bénévoles y compris la responsabilité de dépositaire,

55 Réponse ministérielle à la question écrite de Muriel Marland-Militello, publiée au JO le 06 mai 2008 à la page 3863

et Défense & Recours liés à cette garantie, la responsabilité civile des mandataires sociaux et Défense & Recours liés à cette garantie et les accidents corporels des bénévoles.

S'agissant de la responsabilité civile des associations, des dirigeants et des bénévoles, il est utile d'informer largement les responsables associatifs et de les inciter à se doter de contrats d'assurance appropriés, qu'ils soient gratuits ou payants.

d. La mise en cause de la responsabilité pénale

L'article 121-1 du code pénal dispose que « *nul n'est responsable pénalement que de son propre fait* ». Ainsi la qualité d'administrateur, de bénévole, de membre ou de salarié n'a aucun effet juridiquement sur le plan pénal.

L'association pourra voir sa responsabilité pénale engagée, en temps de personne morale, ce qui, selon l'article 121-2 du même code « *n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes faits* ».

Avant la loi n° 96-393 du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence, l'article 121-3 du code pénal prévoyait de manière très large un « *délit en cas d'imprudence, de négligence ou de mise en danger délibérée de la personne d'autrui* ».

Cette situation était extrêmement démotivante pour les candidats aux postes de responsabilité, et mettait en danger le renouvellement des dirigeants élus, enjeu fondamental pour le secteur associatif.

Cependant, l'entrée en vigueur de la loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels, dite « loi Fauchon », a eu pour conséquence de réduire le champ d'application de la responsabilité pénale des dirigeants pour des faits non intentionnels : ainsi, la responsabilité pénale du dirigeant est engagée si et seulement si, il a « *soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'[il] ne pouvait[t] ignorer* ».

Ainsi la loi du 10 juillet 2000, prolongeant une démarche initiée par la loi du 13 mai 1996, a permis de mettre fin à une pénalisation croissante et excessive des

décideurs publics et des dirigeants associatifs avec un principe simple et juste : en cas de causalité directe, une faute simple est suffisante à engager la responsabilité personnelle alors qu'en cas de causalité indirecte, une faute qualifiée est nécessaire.

Cette modification ne s'applique qu'aux personnes physiques, les personnes morales restant pénalement responsables même si une faute simple a causé indirectement un dommage.

Il n'existe pas d'assurance couvrant la responsabilité pénale. En revanche, des assurances proposent une protection juridique en cas de procédures pénales (assistance juridique, prise en charge des frais de justice).

L'état du droit en matière de responsabilité pénale paraît équilibré et offre un cadre qui protège les responsables associatifs de procédures abusives et de condamnations intempestives.

B. LA FORMATION DES BÉNÉVOLES

L'élaboration d'une politique de formation des bénévoles est importante d'une part pour l'association ou pour le bénévole d'autre part.

Pour l'association, il s'agit de parvenir à une meilleure mise en oeuvre de leur projet associatif grâce à une « main d'oeuvre » plus qualifiée. Ce point est particulièrement important dans un contexte de complexification des obligations législatives et réglementaire.

Bénéficier d'une formation est également une marque de reconnaissance interne pour le bénévole et lui permet de développer des compétences, des savoir-faire, des savoir-être, qui pourront lui servir dans sa vie professionnelle, en particulier s'ils sont correctement valorisés et validés.

La formation est donc un outil de gestion des ressources humaines qui permet de motiver et fidéliser les bénévoles. Elle contribue fortement au renouvellement des dirigeants bénévoles qui pose problème dans de nombreuses associations de taille moyenne ou plus petites.

Avoir une politique de formation des bénévoles a également un effet structurant très positif en poussant les associations à définir leurs besoins et à réfléchir sur leur projet associatif.

Même si les formations internes ou proposées par les têtes de réseaux ne sont pas développées dans ce document, toute forme de formation -sérieuse- des bénévoles est à encourager.

1. La formation professionnelle continue

a. La formation grâce aux crédits versés par les associations employeurs

Un financement désormais possible pour les bénévoles non-cadres

Certains organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) finançaient la formation de bénévoles sur le fondement de l'article L. 6331-20 du code du travail. Cette possibilité était réservée aux bénévoles assurant des fonctions de cadre.

En 2009, par voie d'amendement parlementaire⁵⁶ la limitation des crédits de la formation professionnelle (fonds d'assurance-formation) aux seuls cadres bénévoles a été supprimée. Les bénévoles obtiennent ainsi les mêmes droits au financement de leur formation que les salariés, à condition bien sûr que l'association ait des salariés et cotise, à ce titre, à un OPCA.

La branche professionnelle du sport a créé une contribution spéciale destinée à financer un dispositif spécifique pour les dirigeants bénévoles. Les prises en charge dans le cadre de demandes individuelles et collectives sont accordées dans la limite de 10 % du montant total accordé aux salariés. Cette piste intéressante semble néanmoins difficile à généraliser.

b. La formation grâce aux crédits versés par l'entreprise employant le bénévole

L'article L6313-1 du code du travail définit les actions de formation qui entrent dans le champ d'application des dispositions relatives à la formation professionnelle continue. Cet article énumère 13 catégories d'actions dont les actions d'adaptation et de développement des compétences des salariés, les actions de promotion professionnelle, les actions de conversion, les actions de formation relatives à l'économie et à la gestion de l'entreprise, les actions permettant de réaliser un bilan de compétences, les actions permettant aux travailleurs de faire valider les acquis de leur expérience et les actions de lutte contre l'illettrisme et l'apprentissage de la langue française.

⁵⁶ Amendement n°207 présenté par Muriel Marland-Militello et plusieurs de leurs collègues sur le projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie - loi du 24 novembre 2009.

S'agissant du congé individuel de formation, l'article L6322-1 du code du travail, prévoit qu'il peut être utilisé par le salarié pour suivre une formation lui permettant de « *s'ouvrir plus largement à la culture, à la vie sociale et à l'exercice des responsabilités associatives bénévoles* ».

Il paraît utile de communiquer auprès des bénévoles associatifs sur leur faculté de mobiliser un congé individuel de formation. Il conviendrait de mener une concertation pour ouvrir plus largement les crédits de la formation professionnelle aux actions de formations pour la gestion associative, tel que par exemple le CFGA.

2. Le Fonds pour le développement de la vie associative

Instauré par le décret n° 2011-2121 du 30 décembre 2011, cet organe remplace le Conseil du développement de la vie associative (CDVA) suite à une réforme qui a largement associé le monde associatif.

Le Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) est l'outil de l'Etat qui permet d'attribuer des subventions à des projets formations des bénévoles élus et responsables d'activités, présentés par des associations.

Les priorités de financement en matière de formations sont définies après consultation d'un comité consultatif, présidé par le ministre chargé de la vie associative, onze représentants des ministères, un député et un sénateur et onze personnalités qualifiées.

a. Une augmentation substantielle des crédits

Les crédits de l'Etat dévolus à la formation des bénévoles via le FDVA ont été substantiellement accrus. En effet, la deuxième conférence de la vie associative, qui s'est tenue le 17 décembre 2009, a mis l'accent sur l'importance de la formation des bénévoles. Des décisions concrètes ont alors été prises par le Premier ministre, François Fillon : les moyens d'intervention du CDVA pour financer la formation des bénévoles ont été augmentés de 30% dès 2010, passant de 8,9 millions d'euros en 2009 à 11,7 millions d'euros.

b. Les critères d'éligibilité

Les associations sollicitant une subvention au titre de la formation des bénévoles (membres des instances dirigeantes ou responsables d'activités) doivent avoir un fonctionnement démocratique, réunir, de façon régulière leurs instances statutaires, veiller au renouvellement de celles-ci et avoir une gestion transparente. Elles doivent respecter la liberté de conscience. Elles ne peuvent pas proposer d'actions à visée communautariste ou sectaire.

Sont éligibles des formations collectives bénéficiant à l'association et à son développement soit « spécifiques » (tournées vers le projet associatif) -elles sont prioritaires- ou « techniques » (droit, comptabilité, gestion des ressources humaines, informatique, etc.).

Pour la campagne nationale 2012, les formations éligibles à ce financement devaient être dispensées de manière gracieuse aux bénévoles, par groupe de 12 (exceptionnellement 6) à 25, et pour une durée allant d'une demi-journée à 5 jours, fractionnables en modules de 2h. L'association formatrice reçoit alors un forfait de 700 euros par jour (350 euros pour 3h).

Les associations du secteur sportif relèvent du Centre national pour le développement du sport (CNDS). Le CNDS finance également les Centres de Ressource et d'Information pour les Bénévoles (CRIB). Le CNDS consacre 3,6%⁵⁷ de ses subventions à des actions de formations des bénévoles associatifs sportifs. En 2012, le ministre des Sports, David Douillet, a souhaité le lancement par le CNDS d'un appel à projet « 1 000 jeunes futurs dirigeants », avec pour objectif de détecter de jeunes bénévoles qui souhaitent exercer à moyen terme des responsabilités et ainsi leur proposer une formation spécifique.

c. Le processus de sélection des projets financés

Deux échelons de subventions existent : l'échelon national et l'échelon déconcentré. S'agissant du national, un appel à projets est publié pour financer des formations à caractère national ou inter-régional. Les fonds déconcentrés bénéficient quant à eux à des formations à caractère régional, départemental ou local.

S'agissant de la procédure pour l'échelon déconcentré, des notes d'orientation ou

⁵⁷ Réponse ministérielle à la question écrite n° 94763 de Jacques Péliissard publiée au JO le 05 avril 2011, p. 3437

appels à projets sont publiés par chaque direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale. L'octroi des subventions relève du Préfet de région, après avis d'une Commission Régionale Consultative (CRC).

Le FDVA est un élément central pour la formation des bénévoles. Il doit être consolidé et une communication sur ces financements doit être faite en particulier à destination des « petites » associations.

3. Des formations dans des organismes externes

a. Les formations au sein des CRIB

Les CRIB, parmi leurs nombreuses actions, dispensent des formations.

La formation peut viser soit à améliorer la capacité à encadrer et à animer les activités de l'association, soit à acquérir des connaissances pour administrer rationnellement et efficacement l'association dans le cadre d'un exercice de responsabilités non professionnel.

La formation comporte, la plupart du temps, une partie théorique et une partie pratique.

Une attestation est généralement délivrée par le CRIB, qui justifie que le bénévole a suivi avec assiduité et sérieux le programme de formation, sans évaluer, à proprement parler, son niveau de compétence.

b. Le certificat de formation à la gestion associative

Régi par le décret n° 2008-1013 du 1er octobre 2008, le certificat de formation à la gestion associative est délivré aux personnes qui ont suivi une formation théorique et pratique en vue de l'exercice de responsabilités bénévoles dans la gestion administrative, financière et humaine d'une association.

Cette formation fait l'objet d'une déclaration préalable par l'organisme formateur, valable pour une durée d'un an, adressée au préfet de région qui vérifie si la formation projetée permet l'octroi du certificat de formation à la gestion associative au regard d'un référentiel précis.

Il n'est pas envisageable de rendre obligatoires ces formations. Néanmoins ces formations méritent d'être davantage promues et d'être accessibles au plus grand nombre.

C. POUR UNE MEILLEURE RECONNAISSANCE DE L'ENGAGEMENT BÉNÉVOLE

Naturellement aucune valorisation financière n'est envisageable, ce qui serait contraire à l'essence même du bénévolat. Néanmoins une marge de progression existe pour reconnaître les mérites associatifs des bénévoles et leur apport à la société.

1. Reconnaissance institutionnelle de l'intérêt sociétal des associations

La reconnaissance du bénévolat passe par la reconnaissance de l'apport irremplaçable de la vie associative à notre société qui rassemble plus de 14 millions de bénévoles au sein d'un million d'associations.

a. La reconnaissance ministérielle et inter-ministérielle

Au sein de l'équipe gouvernementale

Lors du remaniement ministériel du 13 novembre 2010, le Président de la République Nicolas Sarkozy et le Premier ministre François Fillon ont créé le poste de Secrétaire d'Etat chargée de la Jeunesse et de la Vie associative, confié à Jeannette Bougrab, et intégré au portefeuille de Luc Chatel, Ministre de l'Education nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative.

Cette reconnaissance au plus haut niveau de l'Etat constitue bien plus qu'un symbole mais apporte énormément d'un point de vue opérationnel. Cette organisation influe positivement sur les politiques publiques en permettant, par exemple, de faire valoir les intérêts du monde associatif lors des arbitrages ministériels.

Le présent livre blanc préconise de pérenniser l'existence d'un portefeuille ministériel clairement identifié dédié à la vie associative.

Au sein des directions centrales

Dans chaque ministère, il existe un référent associatif instauré par la circulaire du Premier ministre n° 5193-SG du 16 janvier 2007 relative aux subventions de l'Etat aux associations et aux conventions pluriannuelles d'objectifs.

Ils ont un rôle utile d'interface, de coordination, de suivi d'ensemble et de synthèse des partenariats associatifs de façon à harmoniser les méthodes des services. Ces référents dans les administrations centrales des ministères sont régulièrement réunis par le ministère chargé de la vie associative.

Ces postes de référents associatifs ministériels centraux doivent être consolidés ainsi que leur coordination avec le ministère chargé de la vie associative.

A l'échelon interministériel

La nature transversale de la vie associative implique une réflexion et une décision au niveau l'interministériel.

A cet égard, il paraît judicieux de mettre en place un comité interministériel de la vie associative et du bénévolat, placé sous l'autorité du Premier ministre. Ce comité interministériel serait chargé de définir, coordonner et évaluer les politiques conduites par l'Etat en direction du monde associatif. Ce comité interministériel pourra impulser la dynamique nécessaire au plan administratif en faveur du développement de la vie associative et du bénévolat.

Les deux conférences de la vie associative ont été des succès qui ont permis des avancées concrètes au service de la vie associative de notre pays. Le présent livre blanc préconise de réitérer l'organisation de ces conférences de la vie associative. Le comité interministériel pourrait être chargé de l'organisation de la conférence de la vie associative, selon une périodicité à définir, et de son suivi.

Les travaux de ce comité interministériel devraient naturellement s'articuler avec le rôle d'expertise confié au Haut conseil à la vie associatif, créé suite à la deuxième conférence de la vie associative et rattaché au Premier ministre.

Instaurer un comité interministériel de la vie associative et du bénévolat. Perpétuer la Conférence de la vie associative, dont le comité interministériel pour-

rait assumer l'organisation et le suivi.

b. Accorder le label grande cause nationale au bénévolat associatif

Afin de communiquer auprès de tous les Français sur l'importance du bénévolat, le Premier ministre pourrait attribuer le label « grande cause nationale » au bénévolat associatif. Ce label donne notamment droit à douze passages gratuits sur chaque chaîne de la télévision publique.

L'attribution de ce label permettrait de renforcer la culture du bénévolat tout en étant un signe de reconnaissance officiel de l'apport des associations à notre société et du travail effectué par les 14 millions de bénévoles de notre pays. Elle permettrait aussi de mettre l'accent sur la journée internationale du bénévolat fixée le 5 décembre.

Une proposition de loi en ce sens a été déposée par 108 députés en 2009⁵⁸.

2. Vers une distinction pour reconnaître les mérites associatifs des bénévoles

a. Des contingents dans les ordres nationaux

En 2008, le Président de la République Nicolas Sarkozy a souhaité honorer plus largement les bénévoles du monde associatif. À cet effet, une promotion interministérielle du « bénévolat associatif » a été instaurée, dès 2009, sur les contingents de croix du Premier ministre. Ce contingent est réparti entre les deux ordres nationaux : la promotion du 14 juillet de la Légion d'honneur, dotée de 18 croix de chevalier, et la promotion du 15 novembre de l'ordre national du Mérite, dotée de 3 croix d'officier et de 59 croix de chevalier.

Une augmentation de ces contingents dans les ordres nationaux paraît souhaitable mais elle serait insuffisante, en particulier pour récompenser des bénévoles associatifs qui n'ont pas occupé de postes aux échelons départementaux, régionaux ou nationaux.

⁵⁸ Proposition de loi n°2018 de Muriel Marland-Militello et plusieurs de ses collègues tendant à l'attribution des labels "campagne d'intérêt général" et "grande cause nationale" aux générosités associatives, déposée le 5 novembre 2009, XIIIème législature

Etant donné l'impossibilité de créer une décoration nouvelle et face à l'insuffisance de la réglementation actuelle pour reconnaître l'engagement associatif, le présent livre blanc préconise d'élargir le champ de la décoration existante qui s'en rapproche le plus.

b. Une distinction spécifique pour reconnaître les mérites associatifs

La difficulté d'une création ex nihilo

La création d'une distinction honorifique pour reconnaître officiellement les mérites associatifs des bénévoles de notre pays, d'un « mérite associatif » permettrait de reconnaître les bénévoles, leur engagement et leur apport à la société.

Une plus grande reconnaissance des mérites associatifs des bénévoles est méritée. Néanmoins la création d'un « mérite associatif » se heurte aux règles établies il y a 50 ans et constamment réaffirmées en matière de décorations.

En effet, afin de renforcer le prestige éminent de l'ordre national de la Légion d'Honneur, la réforme des décorations nationales entreprise en 1962 et en 1963, a conduit à la suppression des seize ordres du mérite ministériels et parallèlement à la création d'un second ordre, l'ordre national du Mérite. Depuis lors, la décision de créer une nouvelle décoration relève de la compétence du Grand Chancelier de la Légion d'honneur et cette haute autorité a indiqué à plusieurs reprises qu'aucune création de décoration nouvelle ne peut être opérée, sauf pour le cas où les pouvoirs publics se trouveraient dépourvus de tout moyen d'honorer des services dans un domaine d'activité considéré. Il en est allé ainsi pour la médaille de la sécurité intérieure instaurée par le décret n° 2012-424 du 28 mars 2012 après avis du grand chancelier de la Légion d'honneur.

L'élargissement de la médaille de la jeunesse et des sports

Instaurée par le décret n° 69-942 du 14 octobre 1969 relatif aux caractéristiques et aux modalités d'attribution de la médaille de la jeunesse et des sports, la médaille de la jeunesse et des sports a remplacé la Médaille d'honneur de la Jeunesse et des Sports. Cette distinction récompense les personnes qui se sont distinguées d'une manière particulièrement honorable au service de l'éducation physique et des sports, des mouvements de jeunesse et des activités socio-éducatives et des colonies de vacances, des œuvres de plein air, des activités de loisir social et de l'éducation populaire.

Trois échelons existent : la médaille de bronze, en justifiant de huit ans d'ancienneté ; la médaille d'argent, en justifiant de douze ans d'ancienneté dont quatre dans l'échelon bronze , et la médaille d'or, en justifiant de vingt ans d'ancienneté dont huit dans l'échelon argent.

Le présent livre blanc suggère de faire évoluer la médaille de la jeunesse et des sports pour l'ouvrir à la reconnaissance du bénévolat dans les domaines de la jeunesse et des sports mais aussi dans tous les autres domaines. Cette médaille récompenserait donc les personnes qui se sont distinguées d'une manière particulièrement honorable dans leur engagement associatif bénévole.

La « médaille de la jeunesse et des sports » deviendrait donc la « médaille de la jeunesse, des sports et du bénévolat associatif ».

Les procédures d'instruction et d'attribution devront être naturellement adaptées au caractère transversal de la vie associative. Par exemple, la médaille d'or serait décernée par arrêté ministériel après un avis d'un comité dont la composition et les règles de fonctionnement sont fixées par arrêté du premier ministre après avis du Haut conseil à la vie associative.

Les contingents, fixés par décret, devraient naturellement revus à la hausse afin de s'adapter à l'augmentation du nombre de candidats potentiels qui passerait à 14 millions. Un contingent spécifique pourrait être réservé aux domaines de la jeunesse et des sports.

Actuellement il y a deux promotions par an : une le 1er janvier et l'autre le 14 juillet. Pour la médaille du bénévolat associatif, il est proposé de maintenir deux promotions, le 14 juillet et le 5 décembre, journée internationale du bénévolat.

Le présent livre blanc préconise donc d'étendre la médaille de la jeunesse et des sports à la vie associative dans son ensemble. Ce serait une évolution dans le sens de l'universalité serait tout à fait cohérente avec le mouvement initié en 1962 et dont le principe a été constamment réaffirmé. Elle renforcerait encore le prestige de la médaille de la jeunesse et des sports et donnerait plus de visibilité, c'est à dire une plus grande reconnaissance aux médaillés.

D. LA NÉCESSITÉ D'UNE VALORISATION DU BÉNÉVOLAT

1. Mise en place des chèques-repas pour les bénévoles

A l'instar de ce qui existait depuis 1967 en matière de titre-restaurant pour les salariés, l'article 12 de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif permet aux associations de faire bénéficier à leurs bénévoles de chèques-repas pour leur permettre d'acquitter en tout ou partie le prix de repas consommés au restaurant ou préparés par un restaurateur.

L'association contribue en totalité au financement des chèques-repas du bénévole. Ce montant est, pour l'association, exonéré de toutes charges fiscales, cotisations et contributions sociales. Pour le bénévole, le bénéfice de ce chèque-repas n'est pas assujéti à l'impôt sur le revenu.

Pour 2012, son montant maximal est de 5,80 euros par repas.

Les associations disposent ainsi d'un moyen simple et concret de valoriser l'engagement de leurs bénévoles en participant à leurs frais de repas, tout en respectant la nature désintéressée du bénévolat et la gestion désintéressée de l'association.

2. La valorisation comptable du bénévolat

Depuis 1999, il est possible de faire apparaître l'apport du bénévolat, plus-value associative, dans les comptes.

La deuxième conférence de la vie associative du 17 décembre 2009 a mis en évidence « la nécessité d'une valorisation comptable du bénévolat mieux adaptée aux associations ». Un groupe de travail a été mis en place qui a abouti à l'élaboration d'un guide pratique qui souligne les bonnes raisons de lancer une démarche de valorisation du bénévolat et quelques exemples pratiques.

La valorisation peut être qualitative (nombre de bénévoles impliqués) ou quantitative, ce qui nécessite la mise en place de procédures pour recenser les actions menées par les bénévoles et le temps consacré. La valorisation quantitative la plus

aboutie vise à chiffrer l'apport du bénévolat. Plusieurs méthodes peuvent être retenues (valeur de remplacement, SMIC horaire, SMIC horaire chargé ou affecté de coefficients en fonction de la nature de l'action). Dans ce dernier cas, la somme calculée peut être indiquée en pied de bilan et les règles de calcul choisies présentées dans l'annexe.

La valorisation comptable du bénévolat, même si elle n'est qu'indicative, paraît être une démarche vertueuse au sein des associations, même les plus petites. Elle ne doit néanmoins pas aboutir à la mise en place de processus d'enregistrement des heures bénévoles effectuées trop lourds. La mission première du bénévole est de donner du temps pour la réalisation du projet associatif, pas de remplir des formulaires pour rendre constamment compte de son action désintéressée, ce qui pourrait constituer une contrainte rédhibitoire.

3. La valorisation de l'engagement associatif au cours de la scolarité

a. Au collège et au lycée

Le livret de compétences

Dans le milieu scolaire, l'expérience bénévole peut être reconnue dans différents contextes : au collège à travers le socle commun de connaissances et compétences, au lycée au travers du livret de compétences.

Lors de son discours pour la jeunesse du 29 septembre 2009, le Président de la République Nicolas Sarkozy a exprimé son souhait de voir les jeunes disposer d'un livret de compétences qui valorise leurs compétences, leurs acquis dans le champ de l'éducation formelle et informelle ainsi que leurs potentialités, leurs engagements, et qui les aidera ainsi à mieux réussir leur orientation.

L'article 11 de la loi relative à l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie prévoit l'expérimentation, jusqu'au 30 juin 2012, d'un livret de compétences pour les élèves du premier et du second degré dans les établissements d'enseignement volontaires.

Ce livret de compétences expérimental se distingue du livret personnel de

compétences car il est construit par le jeune lui-même et car il recense les compétences acquises hors du champ scolaire, telles que les expériences associatives. Le livret de compétences peut également intégrer le bilan nominatif effectué à l'issue d'une mission de service civique comme le prévoit l'article L.120-1 du code du service national.

Sous réserve des conclusions du rapport qui doit être remis au Parlement avant le 30 septembre 2012, il paraît bénéfique de généraliser ce livret de compétences qui permet de reconnaître et de valoriser, avec une vue consolidée, les aptitudes, les connaissances, les compétences et les savoir-être progressivement développés en milieu scolaire, comme dans le cadre associatif. Cette démarche permettra également de pérenniser à l'âge adulte l'engagement bénévole auquel les jeunes ont pu s'adonner lorsqu'ils étaient scolarisés.

La reconnaissance de la pré-majorité associative

Engagement pris par le Premier ministre à l'issue de la deuxième conférence de la vie associative, la pré-majorité associative a été instaurée dans la loi du 1er juillet 1901.

Partout en France, de nombreux jeunes s'engagent dans le monde associatif comme bénévoles. Ils ont soif d'agir, de prendre des responsabilités, pour réaliser des projets et concrétiser des initiatives. La forme associative est donc tout à fait appropriée pour réaliser leurs aspirations et les accompagner dans leur parcours de citoyenneté.

Pour libérer pleinement les initiatives de la jeunesse, il faut l'autoriser à vivre pleinement son engagement associatif et reconnaître aux mineurs de plus de 16 ans le droit d'exercer des fonctions associatives dirigeantes, notamment celles de président et de trésorier d'association.

Tout d'abord une proposition de loi⁵⁹ a esquissé un dispositif pour mettre en oeuvre la pré-majorité associative.

Le dispositif finalement adopté a été introduit par voie d'amendement parlemen-

59 Proposition de loi n°3421 de Mme Muriel Marland-Militello et plusieurs de ses collègues visant à instaurer la pré-majorité associative, déposée le 11 mai 2011 – XIIIème législature

taire⁶⁰ (article 45 de la loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels).

Désormais la loi du 1er juillet 1901 dans son article 2 bis indique clairement que les mineurs de plus de 16 ans peuvent créer leur association et elle explicite les modalités d'exercice de leurs fonctions dirigeantes associatives.

Pour prolonger ce mouvement de reconnaissance de la pré-majorité associative, le présent livre blanc préconise d'inscrire clairement dans nos lois l'engagement pris par notre pays en 1990 dans la Convention internationale des droits de l'enfant qui affirme dans son article 15 que « *les états parties reconnaissent les droits de l'enfant à la liberté d'association* ». En complétant l'article 2 bis de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association par l'alinéa suivant « *Tout mineur capable de discernement peut adhérer à l'association de son choix, sauf opposition expresse des titulaires de l'autorité parentale* ».

b. Dans l'enseignement supérieur

L'engagement associatif, en particulier dans l'enseignement supérieur, est l'occasion d'acquérir, en complément de la formation disciplinaire académique, des compétences qui peuvent être valorisées à l'issue du cursus.

Pour renforcer le développement de la vie associative au cœur de la vie universitaire, ainsi que la reconnaissance et la valorisation de l'engagement des étudiants, le 26 mai 2011, la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Valérie Pécresse, le président de la Conférence des Présidents d'Universités (CPU) et les représentants des principales organisations d'étudiants ont signé la « Charte pour la dynamisation de la vie associative des universités, le développement et la valorisation de l'engagement étudiant ».

Cette charte précise notamment les différents modes de valorisation à disposition des établissements, comme l'attribution de crédits d'études liés à la validation d'une unité d'enseignement inscrite dans la maquette de formation ou l'inscription à l'annexe descriptive au diplôme. Dans le cadre de l'autonomie accrue des universités accordée par la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, le conseil d'administration de chaque établissement adopte le mode de valorisation qui lui semble le plus pertinent en fonction de ses spécificités.

⁶⁰ Amendement n°COM-20 de Mme Isabelle Debré et plusieurs de ses collègues, adopté le 27 juin 2011 en commission des affaires sociales.

La valorisation de l'engagement associatif doit être incité dans l'enseignement supérieur et ne doit pas se limiter à la valorisation des seuls engagements au sein des associations étudiantes. La vie associative dans son ensemble est un lieu d'apprentissage de savoir-faire et de savoir-être importants pour une future carrière professionnelle.

4. Comment identifier les compétences ?

Identifier les compétences, les savoirs, savoir-faire et savoir-être développés dans l'exercice de missions de bénévolat associatif est à la fois un moyen de valorisation interne et le pré-requis à une valorisation externe objectif, même si la nature même de l'engagement bénévole rend plus difficile l'objectivation.

Suite à la deuxième conférence de la vie associative un groupe de travail a été mis en place pour élaborer un portefeuille de compétences. Les réflexions de ce groupe de travail ont abouti à la conclusion qu'il n'était pas envisageable d'élaborer un référentiel de compétences technique servant de base commune à la reconnaissance de l'engagement associatif, en raison de la diversité des tâches, des fonctions, des structures. En revanche ce groupe de travail a élaboré un portefeuille de compétences qui permet au bénévole, dans une démarche personnelle qui peut être accompagné par l'association, de réfléchir sur son engagement bénévole et sur les compétences qu'il y a développé, ce qui peut être le premier pas vers une évaluation externe plus fine qui peut déboucher sur une démarche de certification.

La deuxième conférence de la vie associative a mis en lumière la nécessité d'élaborer un outil de certification de l'acquisition de compétences, cet outil devant être développé en lien avec le monde associatif en s'appuyant sur l'expertise du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Cereq).

La valorisation externe est aussi un préalable en vue d'une validation des acquis de l'expérience. Un certain nombre d'outils ont été mis en place. Par exemple, France Bénévolat a élaboré le Passeport Bénévole, reconnu comme justificatif de dossiers de VAE. En dehors du Passeport Bénévole, d'autres outils de recensement des expériences bénévoles existent : le Carnet de Vie du Bénévole mis en place par le CNOSF (Comité National Olympique et Sportif Français) pour le secteur sportif, le Portfolio de compétences d'ANIMAFAC et le Livret de compétences pour les jeunes.

E. LA VALIDATION DES ACQUIS DE L'EXPÉRIENCE

1. Un dispositif étendu au bénévolat depuis 2002

Le dispositif de validation des acquis de l'expérience (VAE) permet l'obtention de tout ou partie d'une certification (diplôme, titre à finalité professionnelle ou certificat de qualification professionnelle) sur la base d'une expérience professionnelle salariée, non salariée (commerçant, collaborateur de commerçant, profession libérale, agriculteur ou artisan...) et/ou bénévole (syndicale, associative) et/ou volontaire. Cette expérience, en lien avec la certification visée, est validée par un jury. Les certifications, enregistrées au Répertoire National des Certifications Professionnelles (RNCP), sont accessibles par la VAE⁶¹.

Dans le respect de la nature même de l'engagement bénévole, de plus en plus de bénévoles souhaitent bénéficier, en retour de leur investissement, d'une valorisation de leur parcours et des compétences qu'ils ont pu développer dans leurs missions bénévoles.

Jusqu'à l'adoption de la loi de modernisation sociale n° 2002-73 du 17 janvier 2002, seuls les acquis professionnels pouvaient faire l'objet d'une validation dans le cadre d'un diplôme. Les compétences acquises hors du champ salarié n'avaient qu'un caractère accessoire dans une démarche de validation.

Désormais les acquis bénévoles permettent, à part entière, de valider les compétences des bénévoles au même titre que les compétences des salariés. Dès 2005, le ministère de la santé, de la jeunesse et des sports et de la vie associative a mis en oeuvre un guide à l'usage des jurys et des accompagnateurs permettant de repérer les acquis issus d'une expérience de bénévolat.

Un dossier de candidature interministériel (livret de recevabilité - formulaire Cerfa n° 12818*01) et d'une notice générique mentionnant les types de justificatifs à fournir, y compris pour les candidats bénévoles, ont été rédigés. Chaque ministère a mis en place sa propre notice explicative des justificatifs à fournir pour la recevabilité de la demande de VAE et une trame de dossier de présentation des acquis en fonction des spécificités de leurs certifications.

61 <http://www.vae.gouv.fr/>

2. Des obstacles spécifiques au fait associatif

Plusieurs obstacles au développement de la validation de l'expérience bénévole existent. Dans sa note de propositions d'octobre 2009, la Fonda en a par exemple identifié sept :

- 1° la complexité et le manque de lisibilité dû aux référentiels professionnels et de formation,
- 2° la méconnaissance du dispositif de la VAE surtout dans les petites associations,
- 3° l'absence de suivi et de traces des parcours bénévoles dû à l'absence de gestions des ressources humaines bénévoles,
- 4° la longueur et la complexité des procédures et la place « surmémorante » de l'écrit,
- 5° la double contrainte des cinq années ou du « tout ou rien », qui fait perdre le bénéficiaire d'acquis partiels si le diplôme n'est pas obtenu en 5 ans,
- 6° l'existence de « poches de compétences » professionnelles originales et spécifiques au monde associatif et absentes des référentiels
- 7° enfin le manque de données statistiques.

3. Une remise à plat d'ensemble du dispositif

Par delà les spécificités liées au bénévolat, le dispositif de la validation des acquis de l'expérience mérite d'être entièrement remis à plat. Plusieurs travaux ont déjà été menés pour simplifier le dispositif et le rendre plus lisible le système de certification.

Par exemple, le rapport du 22 décembre 2008 à Laurent Wauquiez, Secrétaire d'Etat à l'emploi, du groupe de travail sur la validation des acquis de l'expérience présidé par Vincent Merle a mis en lumière la nécessité d'un chantier à long terme de rapprochements méthodologiques, d'ingénierie comparable et de mise en cohérence des certifications, d'établissement de passerelles.

Cette remise à plat devra naturellement associer le monde associatif, en particulier le Haut conseil à la vie associative, institution d'expertise, afin d'apporter des réponses concrètes permettant d'adapter le plus possible le processus de certification aux réalités associatives.

CONCLUSION

Pour s'imposer durablement, la liberté d'association a mis du temps et a dû surmonter de nombreuses réticences. La loi du 1er juillet 1901, grande loi de notre République, offre un cadre législatif libéral et robuste, socle du développement d'une vie associative riche, diverse et dynamique. Cette loi n'a subi que quelques légères adaptations en 110 ans, dont les dernières datent de la loi du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives.

La vie associative constitue une immense richesse pour notre société, en termes de valeurs comme en termes d'actions concrètes. La vie associative est le lieu de l'engagement désintéressé, de la solidarité, du lien social, du dépassement de soi. Elle est indispensable au bon fonctionnement de notre société, souvent elle opère d'ailleurs des missions essentielles de service public.

A partir d'initiatives privées individuelles qui se rassemblent, avec des motivations variées, autour d'un objectif commun, la vie associative a investi tous les domaines de la vie et elle œuvre puissamment à l'intérêt général. Cet apport est reconnu par une forte participation financière de l'Etat, que ce soit par des subventions, par des avantages fiscaux ou des dispositifs mis en place pour faciliter l'exercice associatif.

L'hétérogénéité du fait associatif et l'absence de lien pécuniaire entre l'association et les bénévoles en fait une réalité difficile à appréhender. Les outils, en particulier statistiques, développés suite à la deuxième conférence de la vie associative sont donc les bienvenus.

Le présent livre blanc parlementaire a mis en lumière plusieurs évolutions législatives et réglementaires qui permettraient de stimuler la générosité financière et le bénévolat. Il contient plusieurs propositions de modifications législatives ou réglementaires mais il invite également à réfléchir sur un certain nombre de sujets. Si l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement et que seul le législateur démocratiquement élu pour faire les lois a légitimité à légiférer, il est néanmoins essentiel d'agir le plus possible dans la concertation et de consulter l'organe d'expertise qui a été mis en place par le Président Sarkozy, à savoir le Haut conseil à la vie associative.

Parmi les grands chantiers qui vont devoir s'ouvrir figurent les dispositifs fiscaux relatifs aux dons et legs ainsi qu'au mécénat d'entreprise ; ils méritent d'être revus afin d'être plus efficaces et plus incitatifs pour les personnes qui pourraient donner plus.

Dans un contexte de budgets publics contraints, le monde associatif doit trouver de nouvelles ressources -pas forcément uniquement financières-. A cet égard, les interactions entre monde associatif et monde de l'entreprise sont porteuses de pro-

messes. Des nouveaux modèles sont à inventer. Une ligne jaune ne doit cependant pas être franchie : celle qui ferait ressembler l'association à une entreprise et le bénévole à un salarié.

Par ailleurs, des nouvelles ressources sont à rechercher au niveau européen : mutualisation des moyens humains et financiers entre associations qui poursuivent le même objectif, mobilisation de toute l'énergie des associations de notre pays pour mettre en valeur, notamment dans le processus de création du statut d'association européenne, le modèle associatif français dans lequel le bénévolat et le soutien public sont essentiels.

Le monde associatif doit également continuer son mouvement de rationalisation afin d'optimiser la ressource financière mais aussi la « ressource » bénévole pour pouvoir donner le maximum au projet associatif. Une des voies d'avenir du monde associatif repose sur le développement d'outils de mutualisation entre les associations mais aussi entre les associations et les entreprises et entre les associations et les pouvoirs publics.

Enfin la question essentielle pour l'avenir du monde associatif est de savoir si, malgré les changements de la société vers plus d'individualisme et une sporadicité croissante des engagements, notre modèle associatif français saura se pérenniser, dans des contextes européen et mondial.

ANNEXE 1 : SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

ENCOURAGER LA GÉNÉROSITÉ MATÉRIELLE

DONS MANUELS

- Proposition 1 Étendre l'exonération de droits de mutation à titre gratuit à tous les dons manuels dans la limite d'un montant annuel, consentis aux associations dont la gestion est désintéressée

AVANTAGES FISCAUX SUR LES DONS ET LEGS

- Proposition 2 Créer une mission d'information commune sur l'efficacité de la fiscalité liée aux dons
- Proposition 3 Instaurer un bonus de réduction d'impôt pour un montant de dons annuel supérieur à 400 euros correspondant à plus de 2% du revenu imposable.
- Proposition 4 Instaurer un crédit d'impôt (à la place d'une réduction) pour les dons éligibles au taux à 75% et étendre ce dispositif à des associations « agréées innovation ».
- Proposition 5 Supprimer le plafond de 20% du revenu imposable
- Proposition 6 Ouvrir le bénéfice de l'imputation sur ISF aux dons consentis aux associations d'intérêt général reconnues d'utilité publique
- Proposition 7 Instaurer une commission inter-ministérielle pour statuer sur l'éligibilité des organismes au régime du mécénat
- Proposition 8 Rendre le rescrit fiscal obligatoire avant l'émission des reçus fiscaux
- Proposition 9 Communiquer sur les dispositifs fiscaux sur la télévision publique et dans les documentations fiscales

AVANTAGES FISCAUX SUR LE MÉCÉNAT D'ENTREPRISE

- Proposition 10 Instaurer un plancher de 5000 euros pour inciter les opérations de mécénat au sein des PME
- Proposition 11 Favoriser l'information des salariés sur le mécénat d'entreprise et les opérations de mécénat menées par leur entreprise
- Proposition 12 Diffuser la Charte du mécénat d'entreprise.
- Proposition 13 Mettre en place des outils permettant de une intermédiation entre les mécènes potentiels et les associations qui sont en recherche de mécénat

TRANSPARENCE FINANCIÈRE

- Proposition 14 Instaurer une définition législative de la subvention

Proposition 15 Abaisser le seuil de nomination d'un commissaire aux comptes à 100 000 euros de subvention ou de dons

Proposition 16 Inscrire ce seuil dans la loi

PUBLICATION DES COMPTES SUR LE SITE DES JOURNAUX OFFICIELS

Proposition 17 Étendre l'obligation de publication au budget, au compte-rendu financier et à la convention pluriannuelle d'objectifs

Proposition 18 Interdire de subventionner une association qui ne respecte pas ses obligations en matière de publication des comptes

Proposition 19 Interdire les appels à la générosité du public à une association qui ne respecte pas ses obligations en matière de publication des comptes

Proposition 20 Punir d'une amende de 5ème catégorie le non-respect des obligations en matière de publication des comptes

Proposition 21 Améliorer la procédure de déclaration sur le site des journaux officiels rendre effective la recherche par nom

RÉMUNÉRATION DES CADRES

Proposition 22 Refondre entièrement le dispositif de transparence

Proposition 23 Soumettre à l'obligation tous les organismes sans but lucratif, quelle que soit la forme juridique

Proposition 24 Harmoniser le seuil à 153 000 euros de « budget »

Proposition 25 Intégrer les organismes recevant annuellement plus de 50 000 euros de dons ouvrant droit à avantage fiscal

Proposition 26 Clarifier la rédaction s'agissant des rémunérations des mandataires sociaux

Proposition 27 Instaurer une transparence totale sur la rémunération des personnes chargées de l'administration

Proposition 28 Conserver le niveau de transparence sur les trois salariés les mieux rémunérés

Proposition 29 Punir d'une amende de 5ème catégorie le non-respect des obligations en matière de transparence sur la rémunération des cadres

ROTATION DES COMMISSAIRES AUX COMPTES

Proposition 30 Étendre l'obligation de rotation à toutes les associations recevant plus de 153 000 euros de subventions, même si elles ne font pas d'appels à la générosité publique

APPELS A LA GÉNÉROSITÉ PUBLIQUE SUR INTERNET

Proposition 31 Exonérer de l'obligation de déclaration préalable les associations dont les ressources sont inférieures à 10000 euros

TRANSPARENCE DES SUBVENTIONS VERSÉES PAR LES COLLECTIVITÉS

- Proposition 32 Saisir les préfets pour qu'ils s'assurent du respect de la mise à disposition par voie électronique de la liste des subventions versées
- Proposition 33 Étendre l'obligation de transparence à toutes les subventions
- Proposition 34 Rendre obligatoire la publication de ces informations sur un site internet accessible au public

SUBVENTIONS MINISTÉRIELLES

- Proposition 35 Mettre en place des indicateurs synthétiques pertinents
- Proposition 36 Améliorer les jaunes budgétaires
- Proposition 37 Mieux valoriser les jaunes budgétaires notamment pour vérifier que les obligations de publicité sont bien respectées

COUR DES COMPTES ET CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES

- Proposition 38 Abaisser le seuil des organismes vérifiables à 1500 euros

CONTRÔLE PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

- Proposition 39 Faire du contrôle un outil d'accompagnement
- Proposition 40 Élaborer un modèle de convention pluriannuelle d'objectifs simplifié pour faciliter cet accompagnement

ENCOURAGER LE BÉNÉVOLAT

SIMPLIFICATION DES DÉMARCHES

- Proposition 41 Rendre accessibles toutes les démarches en ligne depuis le service « Votre compte association »
- Proposition 42 Favoriser l'utilisation des demandes de subvention en ligne
- Proposition 43 Inciter les collectivités territoriales à utiliser le dossier unique et les services en ligne pour les demandes de subvention
- Proposition 44 Faire du socle commun d'agrément un label de diffusion de bonnes pratiques associatives

DISPOSITIFS D'AIDE

- Proposition 45 Procéder à une évaluation complète du dispositif chèque emploi associatif
- Proposition 46 Faire du chèque emploi associatif une démarche unique permettant d'accomplir toutes les obligations en matière d'emploi dans une totale sécurité juridique

- Proposition 47 Mettre un terme aux dérives tarifaires qui peuvent exister chez les tiers de confiance du dispositif impact emploi association
- Proposition 48 Faire évoluer le DLA vers une mission transversale pour la gouvernance des associations
- Proposition 49 Exclure les associations de taille importante du DLA pour le concentrer sur les plus petites associations

ACTEURS LOCAUX ET GUICHET UNIQUE

- Proposition 50 Donner plus de moyens financiers et humains aux DDVA
- Proposition 51 Positionner le DDVA sur un rôle plus stratégique
- Proposition 52 Mener une évaluation d'ensemble des dispositifs d'aide et des acteurs locaux disponibles pour les bénévoles associatifs
- Proposition 53 A partir de cette évaluation chercher à mettre en place des guichets uniques pour les associations sur tout le territoire

ARTICULATION VIE PROFESSIONNELLE – ENGAGEMENT ASSOCIATIF

- Proposition 54 Instaurer un droit à congé non-rémunéré de 6 jours ouvrables pour suivre une formation de bénévole (par exemple le certificat de formation à la gestion associative) ou pour mener une mission au sein d'une association
- Proposition 55 Remettre en place et pérenniser le mécanisme de transfert de RTT
- Proposition 56 Sensibiliser les cadres dirigeants des entreprises à ces mécanismes permettant d'articuler vie professionnelle et engagement bénévole

ASSURANCES

- Proposition 57 Informer les dirigeants associatifs sur la nécessité de se doter d'assurances

FORMATION PROFESSIONNELLE

- Proposition 58 Communiquer auprès des bénévoles sur leur faculté de mobiliser un congé individuel de formation
- Proposition 59 Mener une concertation pour ouvrir plus largement les crédits de la formation professionnelle aux actions de formations pour la gestion associative

FORMATIONS

- Proposition 60 Consolider les financements du FDVA
- Proposition 61 Communiquer sur le rôle du FDVA auprès des « petites » associations
- Proposition 62 Promouvoir et rendre accessibles à tous les formations au sein des CRIB ainsi que le CFGA

RECONNAISSANCE DE L'APPORT DU BÉNÉVOLAT

- Proposition 63 Pérenniser un portefeuille ministériel dédié
- Proposition 64 Consolider les postes de référents associatifs ministériels et leur coordination avec le ministère chargé de la vie associative
- Proposition 65 Instaurer un comité interministériel de la vie associative et du bénévolat
- Proposition 66 Perpétuer la Conférence de la vie associative dont le comité interministériel pourrait assumer l'organisation et le suivi
- Proposition 67 Créer une distinction pour reconnaître les mérites associatifs en transformant la médaille de la jeunesse et des sports en une médaille de la jeunesse, des sports et de la vie associative

VALORISATION

- Proposition 68 Encourager les associations à valoriser comptablement le bénévolat accompli en leur sein, suivant la méthode qui leur est la plus appropriée
- Proposition 69 Généraliser le livret de compétences expérimental
- Proposition 70 Insérer dans la loi que tout mineur capable de discernement peut adhérer à une association
- Proposition 71 Inciter la valorisation de l'engagement associatif dans l'enseignement supérieur sans le limiter aux seules associations étudiantes ou en lien avec l'université

VALIDATION DES ACQUIS DE L'EXPÉRIENCE

- Proposition 72 Effectuer une remise à plat d'ensemble du dispositif en y associant le Haut conseil à la vie associative pour prendre en compte les spécificités associatives.

ANNEXE 2 : LES GRANDS TEXTES DE LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION

La liberté d'association a connu, au travers de l'histoire, un cheminement difficile où les périodes de restriction, voire même de répression, ont été très majoritaires, alternant avec des périodes plus favorables cette liberté avant de déboucher sur la loi du 1er juillet 1901, loi extrêmement libérale consacrant le droit d'association, dans la forme où nous le connaissons encore plus de 110 ans après.

Dans l'exposé qui va suivre, il s'agit de présenter divers textes juridiques qui ont jalonné l'histoire de la liberté d'association de l'Ancien régime jusqu'à nos jours.

Pour le présent livre blanc parlementaire, j'ai choisi de développer avec un soin particulier deux périodes d'intérêt mais assez peu documentées actuellement : la période révolutionnaire et la période entre 1871 et 1901, en faisant notamment un zoom sur l'initiative parlementaire prise en 1871 en vue d'instaurer la liberté d'association.

Enfin, la loi de 1901, en elle-même, ayant fait l'objet de nombreuses publications de qualité, notamment à l'occasion de son centenaire, sa genèse et ses dispositions ne seront abordés que rapidement dans cette annexe au livre blanc parlementaire.

L'Ancien régime et l'autorisation royale

En 1305 un mandement de Philippe le Bel interdit, sous peine de prison, toute association de plus de cinq personnes en lieux publics ou secrets.

Globalement sous l'Ancien Régime, seules les œuvres charitables et les corporations de métiers sont tolérées. La liberté de se réunir ou de s'associer apparaît comme un vecteur de troubles.

Le droit de l'Ancien Régime soumet à l'autorisation royale la création de toute association. L'association est donc à cette époque un relais du pouvoir royal et est la plupart du temps dotée de prérogatives de puissance publique. Les corporations en sont un exemple.

La révolution française : entre méfiance et liberté

En 1789, la libre association fait irruption sur la scène politique. Les confréries de métiers et les sociétés politiques se multiplient.

Mais le contexte reste néanmoins à la méfiance vis-à-vis des corps intermédiaires : les révolutionnaires n'intègrent pas la liberté d'association dans la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

La reconnaissance d'un droit de se « réunir paisiblement et sans armes » dès décembre 1789

Le décret du 14 décembre 1789 sur la constitution des municipalités reconnaît que « *les citoyens actifs ont le droit de se réunir paisiblement et sans armes [...] sous la condition de donner avis aux officiers municipaux du temps et du lieu de ces assemblées* ».

Décret du 14 décembre 1789 sur la constitution des municipalités

Article 62 - Les citoyens actifs ont le droit de se réunir paisiblement et sans armes en assemblées particulières, pour rédiger des adresses et pétitions, soit au corps municipal, soit aux administrations de département et de district, soit au corps législatif, soit au roi, sous la condition de donner avis aux officiers municipaux du temps et du lieu de ces assemblées, et de ne pouvoir députer que dix citoyens pour apporter et présenter ces adresses et pétitions.

Cette formulation est reprise dans l'article 60 du décret du 21 mai – 27 juin 1790 relatif à l'organisation de la municipalité de Paris, le nombre des citoyens pouvant présenter des adresses et pétitions étant porté à vingt.

Notre ordre juridique a toujours fait une distinction entre les attroupements (interdits en vertu du décret du 21 octobre 1789 qui établit une loi martiale contre les attroupements) et les associations de personnes. Les premiers étant jugés contraires à la tranquillité publique et nécessitant « *momentanément des moyens extraordinaires* ». Le décret du 21 octobre 1789 prévoit trois sommations et même si le « *peuple attroupe, n'ayant fait aucune violence, se retire paisiblement* » les « *moteurs et instigateurs de la sédition* » pourront être poursuivis et punis d'une peine allant jusqu'à trois ans de prison.

Le décret du 21 octobre-19 novembre 1790 relatif au droit de former des sociétés libres proclame « *le droit de s'assembler paisiblement et de former entre eux des sociétés libres, à la charge d'observer les lois qui régissent tous les citoyens* ». Attention, dans la littérature, même la plus sérieuse, pour appuyer cette citation, il est très souvent fait mention de la loi du 21 août 1790 : il s'agit là d'une référence erronée qui s'est malheureusement propagée.

Le 13 novembre 1790, l'Assemblée nationale a déclaré dans un décret que les « *citoyens ont le droit de s'assembler paisiblement, et de former entre eux des sociétés libres, à la charge d'observer les lois qui régissent tous les citoyens* ».

Décret relatif à une contestation qui s'était élevée entre la Municipalité de la Ville de Dax et la Société des Amis de la Constitution 13 novembre 1790

L'Assemblée nationale, après avoir entendu son Comité des rapports, déclare que les Citoyens ont droit de s'assembler paisiblement et de former entre eux des sociétés libres, à la charge d'observer les lois qui régissent tous les Citoyens; qu'en conséquence la Municipalité de Dax n'a pas dû troubler la Société formée dans cette Ville sous le nom de Société des Amis de la Constitution ; que ladite Société a le droit de continuer ses séances, et que ses papiers doivent lui être rendus.

Dans les débats du 13 novembre 1790, M. Salle au nom du Comité des rapports a explicité très clairement la différence entre corporations, qui « *soumises à des règles intérieures prescrites par la loi, sont autorisées à faire des actes publics* », et les « *associations particulières, soumises aux lois générales et devant être protégées par elles, comme tous les autres citoyens* ».

A cette époque, la volonté des députés, qui s'est traduite dans la rédaction de la Constitution de 1791, était très protectrice vis-à-vis de ces associations permises par le décret du 14 décembre 1789 sus-mentionné.

Ces « associations particulières [...] sont libres dans la formation des règles intérieures de leur organisation ; [...] et les municipalités ne peuvent les dissoudre que dans le cas où elles formeraient dans leur sein des complots contre l'exécution des lois, et troubleraient l'ordre public [...] encore faudrait-il alors agir avec de certaines précautions ».

A l'aune des débats parlementaires du 13 novembre 1790, il n'est pas surprenant que la Constitution du 3 septembre 1791 ait consacré cette liberté en droit naturel et civil en garantissant « pareillement, comme droits naturels et civils » plusieurs libertés dont la « la liberté aux citoyens de s'assembler paisiblement et sans armes, en satisfaisant aux lois de police ».

Le tournant de 1791 : la suprématie des clubs et sociétés politiques

Ce tournant se fait sentir dès le décret du 18 mai 1791 qui précise que ces sociétés populaires ne peuvent exercer collectivement de droit de pétition.

Les 2 et 17 mars 1791 le décret d'Allarde abolit les corporations. Le 14 juin 1791, la loi Le Chapelier (le président de la séance du 4 août 1789) prohibe les organisations ouvrières, notamment les corporations des métiers, mais également les rassemblements paysans et ouvriers ainsi que le compagnonnage.

En revanche, les clubs et les sociétés politiques ne sont pas concernés par ces restrictions, pour le moment.

A la suite de ces restrictions et de cette volonté de contrôler les associations, le décret du 19 juillet 1791 relatif à l'organisation d'une police municipale et correctionnelle crée un délit de police municipale pour ceux qui n'auront pas préalablement déclaré leurs réunions.

Décret relatif à l'organisation d'une police municipale et correctionnelle 19 juillet 1791

Article 14 - Ceux qui voudront former des sociétés ou clubs seront tenus, à peine de deux cents livres d'amende, de faire préalablement au greffe de la municipalité, la déclaration des lieux et jours de leur réunion ; et, en cas de récidive, il seront condamnés à cinq cents livres d'amende. L'amende sera poursuivie contre les présidents, secrétaires ou commissaires de ces clubs ou sociétés.

Le décret des 29 et 30 septembre 1791 sur les sociétés populaires a substantiellement restreint par des dispositions pénales certains actes de ces sociétés.

**Décret sur les sociétés populaires
29 et 30 septembre 1791**

Article 1er - S'il arrivait qu'une société, club ou association se permît de mander quelques fonctionnaires publics ou de simples citoyens, ou d'apporter obstacle à l'exécution d'un acte de quelque autorité légale, ceux qui auront présidé aux délibérations, ou fait quelque acte tendant à leur exécution, seront, sur la dénonciation du procureur général syndic du département, et sur la poursuite des commissaires du roi, condamnés par les tribunaux à être rayés pendant deux ans du tableau civique et déclarés inhabiles à exercer pendant ce temps aucune fonction publique.

Article 2 - En cas que lesdites sociétés, clubs ou associations fissent quelques pétitions en nom collectif, quelques députations au nom de la société, et généralement tous actes où elles paraîtraient sous les formes de l'existence politique, ceux qui auront présidé aux délibérations, porté les pétitions, composé ces députations, ou pris une part active à l'exécution de ces actes, seront condamnés par la même voie à être rayés pendant six mois du tableau civique, suspendus de toutes fonctions publiques, et déclarés inhabiles à être élus à aucune place pendant le même temps.

Article 3 - A l'égard des membres qui, n'étant point inscrits sur le tableau des citoyens actifs, commettraient les délits mentionnés aux articles précédents, ils seront condamnés par corps à une amende de douze livres s'ils sont Français et de trois mille livres s'ils sont étrangers.

En avril 1792, 800 clubs sont dénombrés en France.

En 1793 les sociétés populaires bénéficient d'une protection absolue qui leur est conférée par le décret du 13 juin relatif au comité de salut public et aux sociétés populaires.

**Décret relatif au comité de salut public et aux sociétés populaires
13 juin 1793**

Article 2 - Il est fait défense aux autorités constituées de troubler les citoyens dans le droit qu'ils ont de se réunir en sociétés populaires.

Au nom de la liberté, dès le mois suivant, cette protection est encore renforcée et se voit garantie par des dispositions pénales qui interviennent.

**Décret portant des peines contre ceux qui empêcheraient les sociétés populaires
de se réunir ou tenteraient de les dissoudre
25 juillet 1793**

Article 1er - Toute autorité, tout individu qui se permettrait, sous quelque prétexte que ce soit, de porter obstacle à la réunion ou d'employer quelques moyens pour dissoudre les sociétés populaires, seront poursuivis comme coupable d'attentat contre la liberté, et punis comme tels.

Article 2 - La peine contre les fonctionnaires publics qui se seraient rendus coupables de l'un ou de l'autre de ces délits, est de dix années de fers.
[...]

Article 4 - Les particuliers coupables des délits ci-dessus, et ceux qui auraient enlevé ou donné l'ordre d'enlever les registres ou documents des sociétés populaires, seront poursuivis et punis de cinq années de fers.
[...]

Article 6 - Les procureurs-généraux-syndics, les procureurs-syndics et procureurs des communes, seront tenus de dénoncer, et les accusateurs publics de poursuivre, tous les délits de cette espèce qui viendront à leur connaissance, à peine de destitution.

En octobre, le vent commence déjà à tourner avec deux prémisses : l'interdiction des clubs et sociétés populaires de femmes (il est intéressant qu'elles existaient précédemment alors que les femmes n'étaient pas considérées comme des « *citoyens actifs* ») et l'obligation de publicité des séances.

**Décret qui défend les clubs et sociétés populaires de femmes
9 brumaire an 2 (30 octobre 1793)**

Article 1er - Les clubs et sociétés populaires de femmes, sous quelque dénomination que ce soit, sont défendus.

Article 2 - Toutes les séances des sociétés populaires et celles des sociétés libres des arts doivent être publiques.

Quelques mois après les nobles et les étrangers, conformément à un mouvement général qui leur est hostile, sont à leur tour exclus des sociétés populaires.

**Décret concernant la répression des conspirateurs, l'éloignement des nobles, et
la police générale
26 et 27 germinal an 2 (15 et 16 avril 1794)**

Article 15 - Les ci-devant nobles et étrangers ne pourront être admis dans les sociétés populaires et comités de surveillance, ni dans les assemblées de commune ou de section.

L'encadrement strict des associations tant dans leur composition que dans leur objet

En réaction à une période de suprématie des clubs et des sociétés populaires ouverte dès 1792, le Directoire va fortement restreindre la liberté d'association.

La Constitution du 5 fructidor an 3 interdit les sociétés populaires. Elle réduit strictement les liens qui peuvent exister entre plusieurs associations s'occupant de questions politiques et rappelle que les associations ne peuvent pas présenter de pétitions collectives (« *La souveraineté réside essentiellement dans l'universalité des citoyens* ». Article 17 de la Déclaration des droits et des devoirs de l'homme et du citoyen du même jour).

Constitution du 5 fructidor an 3 (22 août 1795)

Article 360. - Il ne peut être formé de corporations ni d'associations contraires, à l'ordre public.

Article 361. - Aucune assemblée de citoyens ne peut se qualifier de société populaire.

Article 362. - Aucune société particulière, s'occupant de questions politiques, ne peut correspondre avec une autre, ni s'affilier à elle, ni tenir des séances publiques, composées de sociétaires et d'assistants distingués les uns des autres, ni imposer des conditions d'admission et d'éligibilité, ni s'arroger des droits d'exclusion, ni faire porter à ses membres aucun signe extérieur de leur association.

Article 363. - Les citoyens ne peuvent exercer leurs droits politiques que dans les Assemblées primaires ou communales

Article 364. - Tous les citoyens sont libres d'adresser aux autorités publiques des pétitions, mais elles doivent être individuelles ; nulle association ne peut en présenter de collectives, si ce n'est les autorités constituées, et pour des objets propres à leur attribution. - Les pétitionnaires ne doivent jamais oublier le respect dû aux autorités constituées.

La loi du 7 thermidor an V (25 juillet 1797) interdit « *provisoirement* » toute société s'occupant de questions politiques.

Loi qui défend provisoirement les sociétés particulières s'occupant de questions politiques
7 thermidor an 5 (25 juillet 1797)

Article 1 - Toute société particulière s'occupant de questions politiques est provisoirement défendue

Article 2 - Les individus qui se réuniraient dans de pareilles sociétés seront traduits aux tribunaux de police correctionnelle, pour y être punis comme coupables d'attroupement.

Article 3 - Les propriétaires ou principaux locataires des lieux où s'assembleraient lesdites sociétés seront condamnés par les mêmes tribunaux à une amende de mille francs et à trois mois d'emprisonnement.

Le code pénal de 1810 : une liberté soumise à l'autorité publique dans certaines conditions

L'Empire n'est guère plus favorable. L'article 291 du code pénal de 1810 restreint substantiellement toute liberté d'association : « *nulle association de plus de vingt personnes(...) ne pourra se former sans l'agrément du Gouvernement* ». L'article 291 va même plus loin en prévoyant que l'autorité publique impose les conditions de fonctionnement de ces réunions. Toutes les associations de plus de vingt personnes non autorisées préalablement par les pouvoirs publics sont donc dissoutes.

Code pénal de 1810

Article 291 - Nulle association de plus de vingt personnes, dont le but sera de se réunir tous les jours ou à certains jours marqués pour s'occuper d'objets religieux, littéraires, politiques ou autres, ne pourra se former qu'avec l'agrément du gouvernement, et sous les conditions qu'il plaira à l'autorité publique d'imposer à la société.

Dans le nombre de personnes indiqué par le présent article, ne sont pas comprises celles domiciliées dans la maison où l'association se réunit.

Article 292 - Toute association de la nature ci-dessus exprimée qui se sera formée sans autorisation, ou qui, après l'avoir obtenue, aura enfreint les conditions à elle imposées, sera dissoute.

Les chefs, directeurs, ou administrateurs de l'association seront en outre punis d'une amende de seize francs à deux cents francs.

[...]

Article 294 - Tout individu qui, sans la permission de l'autorité municipale, aura accordé ou consenti l'usage de sa maison ou de son appartement, en tout ou en partie, pour la réunion des membres d'une association même autorisée, ou pour l'exercice d'un culte, sera puni d'une amende de seize francs à deux cents francs.

Sous la Restauration, une ordonnance du roi soumet la constitution des associations étudiantes à autorisation.

**Ordonnance du roi concernant les faculté de droit et de médecine
5 juillet 1820**

Article 20 - Il est défendu aux étudiants, soit d'une même faculté, soit de diverses facultés du même ordre, soit de diverses facultés de différents ordres, de former entre eux aucune association, sans en avoir obtenu la permission des autorités locales et en avoir donné connaissance au recteur de l'académie ou des académies dans lesquelles ils étudient. Il leur est pareillement défendu d'agir ou d'écrire en nom collectif, comme s'ils formaient une corporation ou une association légalement reconnue. En cas de contravention aux dispositions précédentes, il sera instruit contre les contrevenants par les conseils académiques, et il pourra être prononcé les punitions déterminées par les articles 19 et 20, en se conformant à tout ce qui est prescrit par ces mêmes articles.

La loi du 10 avril 1834 : la « mise en état de siège du droit d'association »

Lors des débats à l'Assemblée nationale du 17 mai 1872, le vicomte de Meaux a résumé fort à propos la loi du 10 avril 1834 comme étant la « mise en état de siège du droit d'association ».

En effet, la loi du 10 avril 1834 vient renforcer substantiellement les contraintes relative aux associations et les sanctions. Elle étend les dispositions de l'article 291 du code pénal aux associations de plus de 20 personnes, même composées de sections en nombre moindre, et surtout elle inclut les associations qui ne se réunissent pas tous les jours ou à des jours marqués.

L'accent est mis sur le caractère révocable de l'autorisation donnée par l'autorité publique.

La loi du 10 avril 1834 prévoit des peines plus sévères : elle frappe toutes les personnes faisant partie de l'association et elle punit comme complices ceux-là même qui n'auront fait que prêter ou louer sciemment leur maison pour la réunion de ces associations. Elle prévoit également des sanctions alourdies en cas de récidive.

Le Code pénal de 1810 ne punit, lui, que « *les chefs, directeurs, ou administrateurs de l'association* » et aucune peine d'emprisonnement n'est prévue, sauf en cas de « *provocation à des crimes ou à des délits* ».

En revanche, contrairement à la loi du 8 octobre 1830 qui considère les infractions à l'article 291 du code pénal comme des délits politiques, la loi du 10 avril 1834 n'y voit que de simples contraventions dont les tribunaux correctionnels sont compétents pour en connaître.

Les débats parlementaires se sont attachés à distinguer les réunions, auxquelles cette loi ne s'applique pas, des associations, auxquelles cette loi s'applique. Les principales différences résident dans le caractère permanent, dans un but déterminé et dans le lien qui unit entre eux les associés. Une autre distinction a été mise en lumière lors des débats : la différence entre association et association commerciale

Loi sur les associations 10 avril 1834

Article 1er – Les dispositions de l'article 291 du Code pénal sont applicables aux associations de plus de vingt personnes, alors même que ces associations seraient partagées en sections d'un nombre moindre, et qu'elles ne se réuniraient pas tous les jours ou à des jours marqués. L'autorisation donnée par le Gouvernement est toujours révocable.

Article 2 – Quiconque fait partie d'une association non autorisée sera puni de deux mois à un an d'emprisonnement, et de cinquante francs à mille francs d'amende. En cas de récidive, les peines pourront être portées au double.

La loi du 10 avril 1834 porte à son apogée le régime de la prohibition préventive à l'égard des associations.

Ce net durcissement à l'encontre de la liberté d'association provoque de vives réactions. Alors que Lyon est en proie à l'agitation des Canuts, les lois restrictives sur la liberté d'association mettent les milieux républicains en effervescence et alimentent l'insurrection dans plusieurs villes de France, et en particulier les barricades à Paris le 13 avril 1834.

1848 : une parenthèse de liberté pour les associations débouchant sur un retour au régime de 1834

La révolution de 1848 proclame la liberté d'association. L'article 8 de la Constitution du 4 novembre 1848 dispose que « *les citoyens ont le droit de s'associer, de s'assembler paisiblement et sans armes, de pétitionner, de manifester leurs pensées par la voie de la presse ou autrement. - L'exercice de ces droits n'a pour limites que les droits ou la liberté d'autrui et la sécurité publique* ».

La loi du 28 juillet 1848 proclame les principes de liberté d'association et de réunion. Cette loi définit les sociétés ou associations en trois classes : les réunions publiques ou clubs, les sociétés secrètes, les sociétés non publiques. Les clubs existent de plein droit à la condition de déclarer la réunion au moins 48 heures avant. Des critères de publicité sont imposés, notamment un quart des places doivent être réservées aux citoyens étrangers au club. Un fonctionnaire, portant insignes, peut assister à la réunion. Le champ des discussions est peu limité : ne peuvent être discutées aucune « *proposition contraire à l'ordre public et aux bonnes moeurs, ou tendant à provoquer un acte déclaré crime ou délit par la loi, ni des dénonciations contre les personnes ou attaques individuelles* ». En revanche les actes de ces clubs à l'égard des tiers, en particulier des autres clubs, sont restreints : « *sont interdits les rapports, adresses et toutes autres communications de club à club, les députations ou délégations de commissaires faites par un club, quels que soit l'objet de la mission des députés ou délégués. Sont également interdits toutes affiliations entre clubs, tous signes extérieurs d'associations et toutes affiches, proclamations et pétitions collectives de clubs. Il est interdit à tous clubs ou réunions de prendre des résolutions dans la forme de lois, décrets, arrêtés, ordonnances, jugements ou autres actes de l'autorité publique* ».

Les sociétés secrètes sont interdites. Enfin, les sociétés non publiques sont permises si elles ne sont pas politiques et avec une autorisation préalable de l'autorité municipale. Les réunions non publiques, dont le but est politique, ne sont pas interdites mais doivent obtenir la permission de

l'autorité municipale. Ces autorisations étant révocables à tout moment.

Cette parenthèse de liberté ne fût qu'une courte parenthèse qui s'achève avec la loi du 19 juin 1849 sur les clubs, adoptée en urgence. Cette loi dans son article 1^{er} autorise le gouvernement « à interdire les clubs et autres réunions publiques qui seraient de nature à compromettre la sécurité publique ». Cette formulation équilibrée ne reflète pas le volonté profonde qui est d'interdire tous les clubs, comme l'indique l'article 2 de cette loi qui prévoit dans un délai d'un an un « projet de loi qui; en interdisant les clubs, réglera l'exercice du droit de réunion ».

Un propos du rapporteur, M. Jules de Lasteyrie, nous éclaire sur l'état d'esprit de l'époque : « en effet, les clubs, par leur organisation même, par les passions qui s'y développent naturellement, par les affiliations qui tendent toujours à s'établir entre diverses sociétés du même genre, par le personnel où se recrutent les affiliés, forment un Etat dans l'Etat, une force désordonnée et irresponsable à côté du pouvoir régulier et responsable. Ils sont une cause permanente d'agitation dans les grands centres de population et un instrument de terreur dans les petites localités. ».

Puis la loi du 6 juin 1850 proroge cette disposition transitoire en l'étendant aux réunions électorales qui seraient de nature à compromettre la sécurité publique.

Ces deux lois sont elles mêmes prorogées jusqu'au 22 juin 1852 par la loi du 21 juin 1851 sur les clubs et autres réunions publiques, l'exposé des motifs stipulant que « les raisons qui déterminèrent le vote du 19 juin subsistent dans toute leur force, et les circonstances n'ont pas changé ».

Le coup de grâce est porté au libéralisme associatif de 1848 par le décret du 25 mars 1852 qui abroge le texte de 1848 et qui soumet les « réunions publiques, de quelque nature qu'elles soient » au régime instauré par les articles 291,292 et 294 du code pénal et la loi du 10 avril 1834. Ces dispositions sont étendues aux colonies par le décret impérial portant application de diverses lois aux colonies du 15 janvier 1853.

La seule rescapée de 1852 est la société de secours mutuels, à mi-chemin entre l'association libre et l'institution para-publique.

1871 : les prémices d'une liberté d'association totale à l'initiative des parlementaires

Une question au gouvernement pour relancer le débat

Le 8 mars 1871, lors d'une séance à l'Assemblée nationale, le député de la Seine Henri Tolain a adressé une question au gouvernement au sujet de l'interdiction d'une réunion que l'Association internationale des travailleurs (dont il fut un des fondateurs le 28 septembre 1864, à Londres, au meeting de Saint-Martin's Hall). Pour interdire cette réunion, le ministre de l'intérieur s'était fondé sur les articles 291 et 292 du Code pénal de 1810, dont l'application avait pourtant déjà écartée à Paris par le gouvernement de la Défense nationale, instauré durant la Guerre franco-allemande, le 4 septembre 1870 après la capture de Napoléon III à la bataille de Sedan.

Le gouvernement a rappelé en séance que ni les articles 291 et 292 du code pénal, ni la loi du 10 avril 1834 n'avaient été abrogés et qu'il était de son devoir de faire appliquer les lois.

Prenant acte de cette réponse, le député Tolain a alors annoncé en séance le dépôt immédiat d'une proposition tendant à l'abrogation pure et simple de ces articles et de cette loi. Cette proposition fut immédiatement renvoyée à la commission d'initiative parlementaire.

Proposition déposée en séance le 8 mars 1871

« Les soussignés, représentants du Peuple, considérant que toute restriction apportée au droit d'association est une atteinte aux principes républicains, proposent :

Article unique. - Les articles 291 et 292 du code pénal et la loi du 10 avril 1834 sont abrogés »

La proposition de loi Tolain – Locroy – Floquet – Brisson

Le 28 mars 1871, les députés Tolain, Locroy, Floquet et Brisson déposent une proposition de loi tendant à l'abrogation de toute législation restrictive de la liberté d'association.

Après un an de travail, cette proposition de loi a été profondément remaniée par la commission d'initiative parlementaire composée de 15 députés et dont le rapporteur était M. Charles Bertauld, Député du Calvados.

La proposition issue de la commission fût examinée en première délibération le 11 mai 1872.

La préoccupation qui a guidé les travaux de cette commission peut se résumer par cette phrase issue du rapport sommaire annexé au procès verbal de la séance du 28 mars 1871 : « *il est à espérer que ce problème trouvera une solution qui sera un hommage au droit, sans être une occasion de secousse sociale. Le but à atteindre, c'est en ouvrant la porte à la liberté, de ne pas laisser passer, sous son nom et sous son masque, le plus odieux des despotismes, le despotisme de sectaires turbulents qui ne respectent pas plus la souveraineté du nombre que la souveraineté de la raison* ».

Le dispositif présenté à l'Assemblée nationale en 1872

La proposition de loi issue de la commission abroge les articles 291 à 294 du code pénal ainsi que la loi du 10 avril 1834 mais propose un cadre légal pour les associations, ce que ne fait pas la proposition initiale Tolain – Locroy – Floquet – Brisson.

Cette proposition de loi fait une seule distinction : celle entre association réputée licite et association réputée illicite. Ainsi selon cette proposition de loi toute déclaration doit être déclarée dans les 15 jours de sa constitution. L'association est réputée licite si dans un délai de 15 jours francs, après la déclaration, le procureur général n'a pas formé d'opposition.

Sera réputée illicite toute association ayant pour but :

« 1° de changer la forme du gouvernement établi ;

2° de mettre obstacle à l'action des pouvoirs publics et d'en usurper les attributions ;

3° de provoquer, organiser ou subventionner des grèves, ou d'entraver, par un moyen

quelconque, la liberté du travail ou des conventions ;

4° de porter atteinte au libre exercice des cultes, aux principes de la morale publique et religieuse, de la famille et de la propriété ainsi qu'à l'ordre public et aux bonnes moeurs. »

La non-déclaration des associations expose les fondateurs et les administrateurs à des sanctions (quinze jours à trois mois de prison et 50 à 1000 francs d'amende).

La non-conformité des objets réellement poursuivis avec les statuts déposés est passible de 50 à 500 francs d'amende, pour les administrateurs, comme pour tous les membres ayant pris part aux faits incriminés.

Et si ces activités relèvent d'une des quatre catégories illicites, la peine est portée à :

- six mois à cinq ans de prison et 500 à 10 000 francs d'amende pour les directeurs et les administrateurs

- trois mois à deux ans de prison et 100 à 5000 francs d'amende pour les autres membres ayant pris part aux faits incriminés

Dans le dispositif proposé par la proposition de loi de 1872, toute association régulièrement constituée peut valablement contracter à titre onéreux. L'article 14 apporte toutefois un bémol d'importance en disposant que « *sa capacité d'acquérir des immeubles en France pourra être limitée par une loi qui n'aura aucun effet rétroactif sur les faits accomplis. Elle ne pourra acquérir à titre gratuit qu'autant qu'elle y sera autorisée, et ce, conformément aux dispositions qui régissent, ou régiront les communes et les établissements publics* ».

En cas « *d'extinction ou de suppression* » de l'association, les biens acquis à titre gratuit retournent aux donateurs ou aux parents au degré successible des donateurs et des testateurs. Les biens acquis à titre onéreux sont quant à eux répartis entre les associés ou leurs ayants droit.

Un examen en séance resté lettre morte mais qui a été suivi par de multiples autres initiatives parlementaires

Lors de cette séance le Garde des Sceaux demanda l'ajournement au profit de textes plus urgents tels que ceux sur la réorganisation militaire et sur les impôts et en raison des agitations. Cette demande d'ajournement a été repoussée. Le texte a donc été examiné lors de la séance du 17 mai 1872, qui, après de longs débats, notamment portant sur les grèves et les associations qui pourraient se former dans le seul but de subventionner des grèves, l'Assemblée a voté le passage à une deuxième délibération par 454 voix contre 160. Ce vote est resté lettre morte.

Entre 1871 et 1901, pas moins de 34 projets ou propositions de loi ont été déposés dans un même but : reconnaître la liberté d'association en France.

La loi du 1er juillet 1901 : la concrétisation d'une dynamique libérale

En 1900, une enquête de l'Office du travail dénombre 45 148 associations en France (hors associations politiques et religieuses).

En 1900, Pierre Waldeck-Rousseau, alors Président du Conseil, dépose un projet de loi. Ce texte est renvoyé en commission, « la Commission des associations » dont Georges Trouillot est le rapporteur. La discussion s'ouvre enfin en janvier 1901, mais les débats avancent lentement face aux nombreux amendements qui sont déposés.

Le projet de loi est constitué de deux parties bien distinctes : la première sur les associations, la seconde sur les congrégations religieuses. L'instauration de la liberté de réunion en 1881 et de la liberté syndicale en 1884 porte le débat sur le terrain religieux : le véritable enjeu de l'élaboration d'une loi sur les associations tourne autour du statut à accorder aux congrégations religieuses. Le problème de la mainmorte, c'est-à-dire de la transmission perpétuelle des biens, échappant aux règles de mutation et de décès, donne lieu à des débats très intenses.

Première partie de la loi de 1901 : les associations

L'article 1er de la loi définit le contrat d'association comme « *la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans le but autre que partager des bénéfices* ».

La loi distingue trois catégories d'associations :

- les associations non déclarées, qui sont désormais licites mais n'ont aucune personnalité juridique ;
- les associations déclarées qui ont une personnalité restreinte- les associations reconnues d'utilité publique par un décret rendu en Conseil d'État qui jouissent d'une personnalité plus étendue.
- les associations reconnues d'utilité publique par un décret rendu en Conseil d'État qui jouissent d'une personnalité plus étendue.

L'association est la convention par laquelle des personnes mettent en commun « *leurs connaissances ou leur activité* ». Il est très clair que l'association n'a pas vocation à accueillir la mise en commun de capitaux. Le projet initial déposé par Waldeck-Rousseau prévoyait d'ailleurs la possibilité de doubler l'association d'une société de biens. Cette conception fonde le principe de spécialité des associations.

Deuxième partie de la loi de 1901 : les congrégations religieuses

La deuxième partie de la loi concerne les congrégations et institue un régime d'exception : toutes doivent demander dans un délai de 3 mois une autorisation sous peine d'encourir la dissolution et la liquidation judiciaire. Leur existence ne peut être reconnue que par le pouvoir législatif.

Après plus de trente ans de tergiversations, la loi consacrait définitivement la liberté d'association, non sans avoir réveillé les passions autour du statut des Églises.

La reconnaissance constitutionnelle de la liberté d'association

Avant la confirmation par le Conseil constitutionnel, la liberté d'association avant même que le Conseil constitutionnel ne soit instauré.

Dans sa décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, le Conseil constitutionnel reconnaît à la liberté d'association le statut de Principe fondamental reconnu par les lois de la République.

Extrait de la décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971

« Considérant qu'au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le préambule de la Constitution il y a lieu de ranger le principe de la liberté d'association ; que ce principe est à la base des dispositions générales de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ; qu'en vertu de ce principe les associations se constituent librement et peuvent être rendues publiques sous la seule réserve du dépôt d'une déclaration préalable ; qu'ainsi, à l'exception des mesures susceptibles d'être prises à l'égard de catégories particulières d'associations, la constitution d'associations, alors même qu'elles paraîtraient entachées de nullité ou auraient un objet illicite, ne peut être soumise pour sa validité à l'intervention préalable de l'autorité administrative ou même de l'autorité judiciaire. »

Cette décision du 16 juillet 1971 va être un tournant dans les fonctions même du Conseil constitutionnel. En donnant le caractère constitutionnel aux libertés fondamentales, le Conseil constitutionnel va également se poser, à partir de ce moment, comme le gardien des droits et libertés fondamentales.

A l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité (décision n° 2010-3 QPC du 28 mai 2010), le Conseil constitutionnel a considéré que la liberté d'association (principe fondamental reconnu par les lois de la République) est au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit, au sens de son article 61-1.

Article 61-1 de la Constitution française

Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé.

Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article.

Quelques grandes décisions juridictionnelles sur la liberté d'association

L'arrêt de la Cour de Cassation du 4 mars 1913 souligne le caractère libéral de la loi de 1901 et rappelle que les fonctionnaires peuvent constituer des associations pour l'étude et la défense de leurs intérêts professionnels. Néanmoins cet arrêt rappelle la capacité civile limitée des associations et précise que de telles associations ne peuvent cependant pas « *usurper les attributions essentielles de l'Etat, assumer à l'encontre des tiers la protection des intérêts généraux de la fonction qu'ils exercent, et dont l'administration supérieure doit demeurer seule juge et gardienne exclusive* ».

Extrait de l'arrêt du 4 mars 1913 Cour de cassation

Attendu qu'à la différence de la loi du 21 mars 1884, sur les syndicats professionnels, la loi du 1er juillet 1901 sur les associations n'a formulé aucune restriction, soit quant aux personnes qui peuvent former entre elles un contrat de cette nature, soit quant à l'objet qu'elles peuvent se proposer en s'associant, sous la seule réserve des prohibitions édictées par l'article 3 ;

Que, par suite, il est loisible aux fonctionnaires de constituer des associations pour l'étude et la défense de leurs intérêts professionnels, pourvu que le but qu'ils leur assignent soit licite ;

Attendu, d'autre part, que, de l'ensemble des dispositions de l'article 6, il résulte que la capacité civile des associations régulièrement déclarées, et leur droit corrélatif d'ester en justice, sont limités aux actes nécessaires à l'accomplissement de l'objet en vue duquel elles ont été contractées, et qui doit être défini par leurs statuts;

Dans son arrêt d'Assemblée « Amicale des Annamites de Paris » du 11 juillet 1956, le Conseil d'Etat reconnaît que la liberté d'association se situe au rang des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

Extrait de la décision du 11 juillet 1956 Conseil d'Etat

il résulte de cette disposition que les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et réaffirmés par le préambule de ladite Constitution sont applicables sur le territoire français aux ressortissants de l'Union française ; qu'au nombre de ces principes figure la liberté d'association ; que, dès lors, le Ministre de l'Intérieur n'a pu, sans excéder ses pouvoirs, constater par l'arrêté attaqué en date du 30 avril 1953 la nullité de l'association déclarée des Annamites de Paris, dont les dirigeants et les membres étaient des ressortissants vietnamiens

Dans sa décision « Association Les Cigognes » du 22 janvier 1988; le Conseil d'Etat rappelle que l'objet de l'association ne doit pas être illégal et que pour les associations d'Alsace Moselle cela peut conduire au refus d'inscription au registre de l'association. Cet arrêté justifie

également l'existence de deux régimes juridiques s'agissant des associations (loi du 1er juillet 1901 et code civil local d'Alsace Moselle) en affirmant que « le maintien en vigueur de la législation locale sur les associations procède de la volonté du législateur ».

**Extrait de la décision du 22 janvier 1988
Conseil d'Etat**

Considérant que l'article 7 de la loi du 1er juin 1924, mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, a maintenu en application dans ces départements les articles 21 à 79 du code civil local « ainsi que toutes autres dispositions sur les associations » ;

Considérant que, selon l'article 21 du code précité, les associations acquièrent la "capacité de jouissance des droits" par l'inscription au registre tenu à cet effet par le tribunal d'instance ; qu'en vertu de l'article 61, l'autorité administrative, représentée par le préfet, commissaire de la République, peut s'opposer à cette inscription notamment « lorsque l'association, d'après les règles du droit public sur le droit d'association, est illicite ou peut être interdite » ;

Considérant que le maintien en vigueur de la législation locale sur les associations procède de la volonté du législateur ; que si, postérieurement à la loi précitée du 1er juin 1924, les préambules des constitutions des 27 octobre 1946 et 4 octobre 1958 ont réaffirmé les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, au nombre desquels figure la liberté d'association, cette réaffirmation n'a pas eu pour effet d'abroger implicitement les dispositions de ladite loi ;

Considérant qu'il résulte des dispositions combinées de l'article 61 précité du code civil local et des articles 1 et 2 de la loi locale du 19 avril 1908 sur les associations , qui autorisent la formation des associations « pourvu que leur but ne soit pas contraire aux lois pénales », que l'illicéité d'une association, sur laquelle le représentant de l'Etat peut se fonder pour s'opposer à l'inscription de ladite association doit être appréciée au regard des seules règles du droit public constituées par les lois pénales ;

[...]

que dès lors, en se fondant sur les dispositions de l'article 353-1-2° du code pénal, pour s'opposer par décision du 1er mars 1985 à l'inscription de l'Association « LES CIGOGNES », le préfet, commissaire de la République du Bas-Rhin n'a pas excédé les pouvoirs qu'il tient des dispositions législatives précitées [...]

La liberté d'association dans les textes internationaux

La liberté d'association est reconnue dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, usuellement appelée Convention européenne des droits de l'homme, traité signé en 1950 par les Etats membres du Conseil de l'Europe.

Convention européenne des droits de l'Homme Article 11 : Liberté de réunion et d'association

1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.
2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat.

La Déclaration universelle des Droits de l'Homme adoptée par les 58 Etats Membres qui constituaient alors l'Assemblée générale le 10 décembre 1948, à Paris au Palais de Chaillot (résolution 217 A (III)).

Déclaration universelle des droits de l'Homme Article 20

1. Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques.
2. Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association.

La liberté d'association est reconnue dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques dans son article 22. Ce Pacte a été adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966 et entré en vigueur: le 23 mars 1976, conformément aux dispositions de son article 49. En février 2011, ce Pacte comptait 167 Etats Parties.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Article 22

1. Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts.
2. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit par les membres des forces armées et de la police.

La Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 consacre, en son article 15, la liberté d'association des mineurs. Cette Convention, entrée en vigueur le 2 septembre 1990, a été ratifiée par 192 pays. La France l'a ratifiée le 7 Août 1990.

Convention internationale des droits de l'enfant

Article 15

1. Les États parties reconnaissent les droits de l'enfant à la liberté d'association et à la liberté de réunion pacifique.
2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet que des seules restrictions qui sont prescrites par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique ou de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui.

Enfin, la Cour européenne des droits de l'Homme de Strasbourg, dans une décision relative à la liberté d'association et à la loi Verdeille, condamne toute adhésion associative obligatoire comme étant contraire à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH, 29 avril 1999, Chassagnou et autres c. France).

ANNEXE 3 : CHARTE DU MÉCÉNAT D'ENTREPRISE

CHARTRE DU MÉCÉNAT D'ENTREPRISE

Réalisée par Admical et ses Adhérents et ouverte à tous les acteurs du mécénat d'entreprise

Le mécénat d'entreprise est :

Un engagement

Le mécénat est un engagement libre de l'entreprise au service de causes d'intérêt général, inscrit dans la durée, sous la forme d'un don financier, de produits, de technologie ou d'un apport de compétences, sans recherche d'impact sur ses activités marchandes. Cette démarche d'attention et d'ouverture à la société éclaire et enrichit l'identité de l'entreprise.

Une vision partagée

La relation entre l'entreprise mécène et le bénéficiaire est un lien de confiance et d'échange construit sur un rapport d'égalité, et repose sur une vision partagée qui donne naissance à un acte commun. Elle ouvre un espace pour des actions nouvelles et permet la prise d'initiatives, l'expérimentation et l'innovation.

Un respect mutuel

L'entreprise s'engage à respecter le projet du bénéficiaire, ses choix et son expertise. Elle tient compte de ses capacités de suivi et de sa taille afin de ne pas exiger de sa part de retours disproportionnés. Elle comprend que les projets ne peuvent se réaliser sans frais de fonctionnement et n'éluide pas cette question. Le bénéficiaire s'engage quant à lui à respecter l'entreprise en faisant preuve de transparence dans l'utilisation des fonds alloués ainsi que dans la réalisation du projet. Il l'informe régulièrement de l'évolution du projet et communique sur l'engagement de l'entreprise à ses côtés.

Le mécénat apporte à l'entreprise :

Sens et personnalité

Le mécénat participe à la personnalité de l'entreprise. Il est le fruit de son histoire et la rend singulière. Pour cela, il doit être en lien avec le rôle de l'entreprise dans la société, et non avec les objectifs de son métier. Le mécénat est alors à même d'apporter un supplément de sens au travail quotidien dans l'entreprise. Chaque domaine d'action du mécénat (social, éducation, santé, culture, sport, solidarité internationale, environnement, recherche...), chaque bénéficiaire, enrichissent l'entreprise d'une spécificité nouvelle.

Le mécénat apporte au bénéficiaire :

Ressources et moyens

Les moyens opérationnels apportés par le mécénat de l'entreprise donnent l'opportunité au bénéficiaire de développer son activité et d'élargir le champ de ses possibilités. Outre la sécurité et la souplesse qu'apportent ses ressources financières et humaines, l'entreprise peut favoriser l'engagement de son personnel à travers le parrainage de projets par les collaborateurs, et l'encouragement du bénévolat. Elle peut également apporter une aide matérielle supplémentaire grâce au don en nature.

<p>Dialogue et ouverture</p> <p>La relation avec le bénéficiaire ouvre l'entreprise à des interlocuteurs avec lesquels elle n'aurait pas naturellement été en contact. Le mécénat crée des passerelles et instaure un dialogue avec les parties prenantes qui renforce l'ancrage de l'entreprise dans son environnement ou son territoire. Cette ouverture au monde permet à l'entreprise et aux collaborateurs de se confronter à l'altérité, ce qui peut les aider à développer leur créativité.</p> <p>Fierté et développement personnel</p> <p>Le mécénat contribue à mettre en cohérence les attentes des collaborateurs avec le projet de l'entreprise et peut susciter des prises de conscience. Mécénat de compétences, bénévolat facilité par l'entreprise, congés solidaires, parrainage par les collaborateurs... Le mécénat leur permet de sortir de l'entreprise pour donner de leur temps et de leur savoir-faire, et s'enrichir de nouvelles expériences. Leur participation aux actions de mécénat renforce la cohésion et le décroisement. Le mécénat développe la fierté d'appartenance et l'épanouissement au sein de l'entreprise. Il joue un rôle dans le recrutement et la fidélisation des collaborateurs.</p> <p>Réputation et confiance</p> <p>Le mécénat répond à une attente de la société vis-à-vis de l'entreprise. Il participe à la construction de sa réputation et instaure la confiance, car il s'inscrit dans une démarche de long terme.</p>	<p>Accompagnement et expertise</p> <p>La relation instaurée par le mécénat permet la rencontre de deux univers très différents. Par-delà le soutien matériel, le mécénat est aussi un accompagnement du bénéficiaire : forte de sa propre expertise professionnelle, l'entreprise mécène peut le conseiller, l'assister dans sa gestion, lui permettre d'accroître ses compétences dans des domaines souvent nouveaux pour lui. Elle l'amène à une plus grande autonomie pour aller vers de nouveaux développements et, si nécessaire, renforce son professionnalisme.</p> <p>Reconnaissance et visibilité</p> <p>L'entreprise peut participer à l'accroissement de la notoriété du bénéficiaire et de son projet, et réciproquement. Le mécénat peut apporter une reconnaissance nouvelle au bénéficiaire, celle du monde de l'entreprise, ce qui renforce sa crédibilité : c'est un cercle vertueux important pour obtenir d'autres financements.</p> <p>Synergies et réseaux</p> <p>En apportant son réseau et sa coordination, ou en étant force de proposition pour faire travailler ensemble des acteurs qui s'ignoraient ou ne se connaissaient pas, l'entreprise peut créer des rapprochements et des synergies, sources de collaborations inédites et facteurs de progrès pour les causes soutenues. Le mécénat peut également ouvrir une porte sur de nouvelles collaborations avec l'entreprise mécène.</p>
---	---

Déclaration d'engagement

En signant la Charte du mécénat d'entreprise, nous nous engageons à :

Respecter les principes qui y sont énoncés ; **Communiquer** notre engagement à respecter ces principes ; **Faire connaître** la Charte du mécénat d'entreprise à nos partenaires acteurs du mécénat d'entreprise, par exemple en l'annexant à nos conventions de mécénat ; **Partager** notre expérience de la mise en oeuvre de la Charte du mécénat d'entreprise avec Admical, dans une démarche de progrès.

ANNEXE 4 : LA LOI DU 1ER JUILLET 1901 RELATIVE AU CONTRAT D'ASSOCIATION

TITRE I ET TITRE II - Version au 24 mars 2012 (dernières modifications)

Titre I.

Article 1

L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations.

Article 2

Les associations de personnes pourront se former librement sans autorisation ni déclaration préalable, mais elles ne jouiront de la capacité juridique que si elles se sont conformées aux dispositions de l'article 5.

Article 2 bis

Les mineurs de seize ans révolus peuvent librement constituer une association.

Sous réserve d'un accord écrit préalable de leur représentant légal, ils peuvent accomplir tous les actes utiles à son administration, à l'exception des actes de disposition.

Article 3

Toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du gouvernement, est nulle et de nul effet.

Article 4

Tout membre d'une association peut s'en retirer en tout temps, après paiement des cotisations échues et de l'année courante, nonobstant toute clause contraire.

Article 5

Toute association qui voudra obtenir la capacité juridique prévue par l'article 6 devra être rendue publique par les soins de ses fondateurs.

La déclaration préalable en sera faite à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où l'association aura son siège social. Elle fera connaître le titre et l'objet de l'association, le siège de ses établissements et les noms, professions et domiciles et nationalités de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration. Un exemplaire des statuts est joint à la déclaration. Il sera donné récépissé de celle-ci dans le délai de cinq jours.

Lorsque l'association aura son siège social à l'étranger, la déclaration préalable prévue à l'alinéa précédent sera faite à la préfecture du département où est situé le siège de son principal établissement.

L'association n'est rendue publique que par une insertion au Journal officiel, sur production de ce récépissé.

Les associations sont tenues de faire connaître, dans les trois mois, tous les changements survenus dans leur administration, ainsi que toutes les modifications apportées à leurs statuts.

Ces modifications et changements ne sont opposables aux tiers qu'à partir du jour où ils auront été déclarés.

Les modifications et changements seront en outre consignés sur un registre spécial qui devra être présenté aux autorités administratives ou judiciaires chaque fois qu'elles en feront la demande.

Article 6

Toute association régulièrement déclarée peut, sans aucune autorisation spéciale, ester en justice, recevoir des dons manuels ainsi que des dons d'établissements d'utilité publique, acquérir à titre onéreux, posséder et administrer, en dehors des subventions de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics :

- 1° Les cotisations de ses membres ;
- 2° Le local destiné à l'administration de l'association et à la réunion de ses membres ;
- 3° Les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elle se propose.

Les associations déclarées qui ont pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique ou médicale peuvent accepter les libéralités entre vifs ou testamentaires dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Article 7

En cas de nullité prévue par l'article 3, la dissolution de l'association est prononcée par le tribunal de grande instance, soit à la requête de tout intéressé, soit à la diligence du ministère public. Celui-ci peut assigner à jour fixe et le tribunal, sous les sanctions prévues à l'article 8, ordonner par provision et nonobstant toute voie de recours, la fermeture des locaux et l'interdiction de toute réunion des membres de l'association.

Article 8

Seront punis d'une amende prévue par le 5° de l'article 131-13 du code pénal pour les contraventions de 5^e classe en première infraction, et, en cas de récidive, ceux qui auront contrevenu aux dispositions de l'article 5.

Seront punis de trois ans d'emprisonnement et de 45000 euros d'amende, les fondateurs, directeurs ou administrateurs de l'association qui se serait maintenue ou reconstituée illégalement après le jugement de dissolution.

Seront punies de la même peine toutes les personnes qui auront favorisé la réunion des membres de l'association dissoute, en consentant l'usage d'un local dont elles disposent.

Article 9

En cas de dissolution volontaire, statutaire ou prononcée par justice, les biens de l'association seront dévolus conformément aux statuts ou, à défaut de disposition statutaire, suivant les règles déterminées en assemblée générale.

Titre II.

Article 10

Les associations peuvent être reconnues d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat à l'issue d'une période probatoire de fonctionnement d'une durée au moins égale à trois ans.

La reconnaissance d'utilité publique peut être retirée dans les mêmes formes.

La période probatoire de fonctionnement n'est toutefois pas exigée si les ressources prévisibles sur un délai de trois ans de l'association demandant cette reconnaissance sont de nature à assurer son équilibre financier.

Article 11

Ces associations peuvent faire tous les actes de la vie civile qui ne sont pas interdits par leurs statuts, mais elles ne peuvent posséder ou acquérir d'autres immeubles que ceux nécessaires au but qu'elles se proposent. Cependant, elles peuvent acquérir, à titre onéreux ou à titre gratuit, des bois, forêts ou terrains à boiser. 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.

Elles peuvent recevoir des dons et des legs dans les conditions prévues par l'article 910 du code civil.