

Sénat

VISANT À AMÉLIORER LA TRÉSORERIE ASSOCIATIONS - (N° 410)

Présentation des dispositions de la proposition de loi à la suite de son examen en première lecture par l'Assemblée nationale.

La proposition de loi, adoptée à l'unanimité lors de son examen en première lecture à l'Assemblée nationale, a été complétée de plusieurs dispositions très concrètes, qui pour certaines d'entre-elles, s'inscrivent directement dans la feuille de route pour une vie associative présentée en novembre dernier.

Certaines de ces propositions, répondent à une demande forte et récurrente des acteurs associatifs, elles ont notamment été proposées par le Haut conseil à la vie associative en 2014 dans son rapport relatif au financement privé du secteur associatif, et par Le Mouvement associatif dans son rapport remis au Premier ministre en juin 2018.

Les dispositions que comporte ce texte ont pour objectif d'améliorer la trésorerie des associations, essentielle à leur action et à leur développement.

Ces différentes mesures doivent leur permettre de pérenniser leurs activités, leurs projets d'une part, en sécurisant leurs financements publics par la voie des subventions via une modification des règles qui encadrent leur versement (excédent raisonnable, délai de versement des subventions, participation des parlementaires aux collèges départementaux du FDVA) d'autre part, en leur ouvrant l'opportunité de bénéficier de nouvelles sources de financement (affectation des comptes inactifs et avoirs en déshérence au soutien de la vie associative, mise à disposition de biens confisqués dans le cadre d'une procédure judiciaire, rapport visant à établir un état des lieux de la fiscalité liée aux dons).

D'autres mesures visent à sécuriser les donations et dons à leur profit, en procédant à des ajustements de cohérence juridique de plusieurs textes existants.

La première (article 4 bis) vise à rétablir l'exclusion du droit de préemption urbain, les donations effectuées au profit de certains organismes.

La seconde, à l'article 5 bis, met en cohérence plusieurs dispositions avec les textes qui régissent la procédure d'appel public à la générosité.

Article 1^{er} Permettre aux associations de conserver un excédent raisonnable de subvention

L'article 1^{er} permet aux associations de conserver les excédents raisonnables d'une subvention publique non consommée dans son intégralité. Cette disposition est sans contradiction avec les principes de bonne gestion des deniers publics, et de performance des associations.

En effet, elle s'accompagne de précisions relatives aux modalités de contrôle et d'évaluation des subventions sans restreindre ce contrôle aux seules modalités de vérification de la consommation des fonds alloués.

Elle doit permettre aux associations de pérenniser leurs activités.

Elle leur permettra également de renforcer leurs fonds propres pour avoir demain les moyens d'investir et de développer leurs actions sur les territoires.

Cette proposition fait consensus, dès 2014 le Haut conseil à la vie associative dans son rapport relatif au financement privé du secteur associatif, invité à son adoption. De la même manière, elle était reprise par Le Mouvement associatif dans son rapport « Pour une politique de vie associative ambitieuse et le développement d'une société de l'engagement » remis au Premier ministre le 8 juin 2018.

Cette notion fait écho à celle de « bénéficiaire raisonnable » introduite en droit européen, depuis 2012, qui s'applique aux subventions publiques versées aux associations exerçant une activité de service d'intérêt économique général (SIEG).

Article 1^{er} bis Encadrer les délais de versement des subventions par les pouvoirs publics

L'article 1^{er} bis permet d'encadrer les délais de versement des subventions. Il est fixé à 60 jours à compter de la date de la notification de la décision portant attribution de la subvention ou, le cas échéant, d'un évènement dont les parties sont convenues par voie de convention.

Cette disposition répond à une demande forte des associations, notamment des plus petites, qui peuvent être confrontées à des difficultés de trésorerie importantes, du seul fait du versement tardif d'une subvention pouvant mettre en péril la pérennité de leurs actions.

En lien avec les associations d'élus de collectivités locales, qui seront particulièrement concernées, le délai de soixante jours a été retenu car permettant de répondre à l'exigence de sécurité des acteurs associatif, sans créer des difficultés pour les collectivités territoriales.

Article 2 Permettre aux associations d'effectuer, entre-elles, des opérations de trésorerie sous forme de prêts

L'article 2 comporte une mesure indispensable pour la simplification de la vie des associations, en les autorisant à réaliser, entre-elles, des opérations de mutualisation de leur trésorerie sous forme de prêts de courte durée, de moins de deux ans.

Ce dispositif répond en effet à une demande renouvelée des réseaux associatifs qui pour répondre aux besoins en trésorerie de leurs membres, souhaitent pouvoir réaliser des opérations de mutualisation de trésorerie entre leurs membres, afin que la fonds des uns bénéficient à ceux qui ont des difficultés.

Pour que ces opérations soient viables, elles doivent être strictement encadrées.

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale constitue une exception au régime général des prêts et permet aux associations membres d'unions ou de fédérations d'associations de se financer entre elles au moyen de prêts de courte durée, non productifs d'intérêts, ce qui permet d'éviter que des structures associatives cherchent à obtenir une rémunération au titre de ces opérations, ou cherchent en faire une activité récurrente.

Article 3 Affecter le produit des comptes bancaires en déshérence des associations au bénéfice du développement de la vie associative

La mesure proposée à l'article 3 n'est pas nouvelle.

En effet, dès 2017, dans le cadre des débats relatifs à la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017, les parlementaires avaient souhaités affecter le produit des comptes bancaires en déshérence au bénéfice du développement de la vie associative. Le dispositif adopté avait cependant fait l'objet d'une censure par le Conseil constitutionnel car constituant un « cavalier législatif ».

Dans le même objectif de soutenir le développement de la vie associative, l'article 3 impose aux établissements soumis à l'obligation de déposer les dépôts et avoirs inscrits sur les comptes bancaires inactifs et contrats d'assurance-vie en déshérence, lorsqu'ils déposent ces avoirs à la Caisse des dépôts et des consignations, d'identifier les titulaires de ces comptes en fonction de leur personnalité juridique.

Cette disposition permet, quand les titulaires de ces comptes sont des personnes morales, d'identifier les comptes appartenant à des associations.

Les conditions d'application de cette disposition seront précisées par voie réglementaire.

En cohérence, l'article 3 complète les informations que doit comporter le rapport annuel au Parlement élaboré par la Caisse des dépôts et des consignations afin qu'il précise le montant des sommes acquises par l'État qui sont reversés aux bénéficiaires du soutien de la vie associative.

Ainsi et en toute logique, les avoirs des associations viendront soutenir d'autres associations.

Article 3bis Représentation des parlementaires au sein des collèges départementaux du fonds pour le développement de la vie associative (FDVA)

Le débat relatif à la présence des parlementaires dans les commissions départementales du FDVA a fait l'objet de nombreuses discussions depuis la discussion relative à la loi pour un État au service d'une société de confiance.

À l'époque, le choix avait été fait de ne pas prévoir la participation des parlementaires à ces commissions, qui étaient alors « restreintes » aux élus locaux et au mouvement associatif dans les territoires, sous la présidence du préfet.

Depuis, de nombreuses discussions ont eu lieu, mobilisant l'ensemble des groupes parlementaires qui ont défendu l'idée d'ouvrir ces commissions aux parlementaires.

Reprenant le dispositif retenu au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), l'article 3 bis permet aux parlementaires de participer aux collèges départementaux du FDVA qui sont chargés d'émettre un avis sur les priorités et les propositions de financement à l'échelon territorial.

Afin de permettre sa mise en place, cette mesure sera opérante dès la prochaine campagne du fonds.

**Article 4 Confier à des associations d'intérêt général la gestion d'immeubles saisis
lors de procédures pénales**

Cette mesure a été précédemment adoptée par le Parlement lors du vote de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017, avant d'être censurée comme « cavalier législatif » par le Conseil constitutionnel.

Elle figurait dans le rapport du Haut conseil pour la vie associative de 2014 précité et a été reprise par le Mouvement associatif en 2018 dans la proposition n° 54 du rapport qu'il a remis au Premier ministre.

Elle vise à permettre aux associations d'intérêt général ainsi qu'aux associations et fondations reconnues d'utilité publique de bénéficier de la mise à disposition, pour l'exercice de leurs activités, de biens immobiliers confisqués dans le cadre de procédures judiciaires.

Les conditions et modalités par lesquelles ces mises à disposition pourront intervenir seront précisées par voie de décret.

Article 4bis Exclusion du droit de préemption urbain les donations d'immeubles ou ensembles de droits sociaux effectués au profit des fondations, des congrégations, des associations ayant la capacité à recevoir des libéralités et, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, des établissements publics du culte et des associations inscrites de droit local.

Afin de sécuriser les ressources des fondations, des congrégations, des associations ayant la capacité à recevoir des libéralités et, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, des établissements publics du culte et des associations inscrites de droit local, l'article 4 bis exclut les donations réalisées à leur profit du droit de préemption urbain.

Cette disposition vise à corriger les effets d'une suppression malencontreuse de ce dispositif.

L'ordonnance du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations avait exclu les biens de ces dernières du champ du droit de la préemption urbaine, disposition supprimée par la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques qui en réécrivant l'article L. 213-11 du code de l'urbanisme a eu pour effet involontaire de faire disparaître cette mesure et de soumettre de nouveau ces biens au droit de préemption.

Article 5 Rapport du Gouvernement sur l'état des lieux de la fiscalité liée aux dons et autres voies et moyens de développement de la philanthropie

L'article 5 propose de réaliser un rapport relatif à l'évaluation de la fiscalité liée aux dons et autres voies et moyens de développement de la philanthropie.

Ce rapport doit permettre de mieux connaître l'impact de la fiscalité sur les dons, mesure d'impact essentielle pour ajuster les politiques publiques en la matière.

De nombreuses propositions ont été formulées ces dernières années dans l'objectif d'accroître les dons au profit des associations.

Il importe que le Gouvernement et le Parlement disposent d'une vision précise des dispositifs existants et des mesures nouvelles qui peuvent être envisagées.

Ce rapport permettra d'alimenter les travaux en cours et à venir du Gouvernement visant à développer la philanthropie.