

PROPOSITION DE LOI VISANT À AMÉLIORER LA TRÉSORERIE ASSOCIATIONS

Présentation des dispositions de la proposition de loi à la suite de son examen en deuxième lecture par l'Assemblée nationale transmise au Sénat pour son examen en seconde lecture en 2020.

La proposition de loi, adoptée en seconde lecture par l'Assemblée nationale le 28 novembre 2019 rétablit et amende plusieurs dispositions de ce texte modifiées par le Sénat lors de son examen en première lecture.

Certaines des 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.

Enfin, des mesures vise la transformation des associations en fondations.

Première lecture

1ère lecture



Assemblée nationale ([dossier législatif sur le site de l'Assemblée nationale](#))

• [Texte n° 1329](#) de Mme Sarah EL HAÏRY, M. Erwan BALANANT, Mmes Géraldine BANNIER, Justine BENIN et M. Jean-Noël BARROT, déposé à l'Assemblée Nationale le 17 octobre 2018



• [Rapport n° 1415](#) de Mme Sarah EL HAÏRY, fait au nom de la commission des lois, déposé le 21 novembre 2018

• [Texte de la commission n° 1415](#) déposé le 21 novembre 2018



• [Texte n° 248](#) adopté par l'Assemblée nationale le 26 mars 2019

[Haut de page](#)

1ère lecture



Sénat

• [Texte n° 410 \(2018-2019\)](#) transmis au Sénat le 27 mars 2019



• Travaux de commission

• [Amendements](#) déposés en vue de l'élaboration du texte de la commission

• [Comptes rendus des réunions de la commission des lois](#)

• [Rapport n° 599 \(2018-2019\)](#) de Mme [Jacqueline EUSTACHE-BRINIO](#), fait au nom de la commission des lois, déposé le 26 juin 2019

• [Texte de la commission n° 600 rectifié \(2018-2019\)](#) déposé le 26 juin 2019



• Séance publique

• [Amendements](#) déposés sur le texte de la commission n° 600 (2018-2019)

• [Compte rendu intégral des débats](#) en séance publique (9 juillet 2019)

• [Résumé des débats](#) en séance publique - [scrutins publics](#)

• [Texte n° 128 \(2018-2019\)](#) modifié par le Sénat le 9 juillet 2019

[Haut de page](#)

Deuxième lecture

2ème lecture



Assemblée nationale

• [Texte n° 2127](#) transmis à l'Assemblée nationale le 10 juillet 2019



• [Rapport n° 2432](#) de Mme Sarah EL HAÏRY, fait au nom de la commission des lois, déposé le 20 novembre 2019

• [Texte de la commission n° 2432](#) déposé le 20 novembre 2019



• [Texte n° 356](#) adopté par l'Assemblée nationale le 28 novembre 2019

[Haut de page](#)

2ème lecture



Sénat

• [Texte n° 160 \(2019-2020\)](#) transmis au Sénat le 28 novembre 2019

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

RETABLI

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).

Cette disposition, supprimée par le Sénat a été rétabli par l'Assemblée nationale dans des termes modifiés. La notion d'excédent raisonnable est remplacée par la formule « tout ou partie d'une subvention n'ayant pas été intégralement consommée. »

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

RETABLI

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 événement 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.

Cette disposition, supprimée par le Sénat, a été rétabli par l'Assemblée nationale et son dispositif précisé dans l'objectif d'intégrer la notion de calendrier de versements des subventions.

Article 1^{er} ter Encadrer l'exercice du culte par des associations régies par la loi 1901

SUPPRIMÉ

L'article 1^{er} ter aligne les obligations financières des associations culturelles quel que soit leur statut loi de 1901 ou loi de 1905 dans un souci de transparence.

Cet article a été supprimé par l'Assemblée nationale.

Article 1^{er} quater Encadrer le champ de l'article 200 du code général des impôts

SUPPRIMÉ

Le 7° de l'article 51 de la LOLF prévoit que "des annexes générales prévues par les lois et règlements destinées à l'information et au contrôle du Parlement" sont joints au projet de loi de finances de l'année.

La disposition vise à renforcer la transparence relative à la mise en œuvre du régime dérogatoire de l'article 200 du CGI ouvrant droit notamment à une réduction d'impôt sur le revenu égale à 66 % de leur montant les sommes prises dans la limite de 20 % du revenu imposable. Elle permettra d'évaluer le fait qu'aucun culte n'est subventionné.

Cet article a été supprimé par l'Assemblée nationale.

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

CONFORME

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**

CONFORME

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.

Un amendement de coordination a été adopté par l'Assemblée en seconde lecture.

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

II. CONFORME

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. Sur propositions du Gouvernement le Sénat a visé les cas particuliers des collectivités de Corse et ultra-marines.

Afin de permettre sa mise en place, cette mesure sera opérante dès la prochaine campagne du fonds après l'adoption définitive de la loi.

L'Assemblée nationale en seconde lecture a complété la disposition afin de prévoir la possibilité de désigner, lorsque cinq parlementaires ou plus sont élus dans le département ou dans la collectivité, une suppléance des parlementaires.

Enfin, elle fait obligation au représentant de l'État dans le département de communiquer aux membres des collèges, cinq jours francs avant toute réunion, une note explicative de synthèse sur les affaires inscrites à l'ordre du jour.

Article 3bis A et 3bis B Possibilité pour une association de financement électorale ou un candidat de verser les moyens financiers restants à la suite d'une campagne électorale à des associations ou au FDVA

MODIFIÉ

Cette mesure, introduite par le Sénat et modifiée par l'Assemblée en seconde lecture, vise à permettre aux associations ou le FDVA de bénéficier des excédents de comptes de campagne.

Ces articles prévoient également que lorsque le choix d'une association n'a pas été opéré, alors les montants sont versés automatiquement au FDVA sans saisine préalable du juge.

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

CONFORME

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. Le Sénat a ajouté à ces bénéficiaires, les organismes mentionnés à l'article L. 365-2 du code de la construction et de l'habitation.

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.

SUPPRIMÉ PAR LE SÉNAT ET NON RÉTABLI PAR L'ASSEMBLÉE

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. Le Sénat a supprimé la mesure pour préserver le droit de préemption des collectivités territoriales.

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

MODIFIÉ

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. Le Sénat a souhaité ajouter que le rapport devra déterminer les

conséquences des mesures fiscales des deux dernières années sur le montant des dons aux associations.

L'Assemblée nationale a supprimée la mention des fondations.

Article 5 bis Encadrement de l'appel à la générosité du public

L'article procède à des ajustements de cohérence juridique destinés à mettre diverses dispositions législatives en adéquation avec celles des articles 3, 3 bis et 4 de la loi n° 91 772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique, modifiées par l'ordonnance n° 2015- 904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations. Cette ordonnance rénove en effet la procédure de déclaration d'appel public à la générosité au regard de l'évolution des pratiques, qui pouvaient être sources d'insécurité juridique.

Les modifications formelles apportées à la rédaction de l'ordonnance rendent le droit applicable plus intelligible. Il s'agit en effet d'appel à la générosité du public, c'est-à-dire à un cercle ouvert de personnes et pas seulement aux adhérents de l'organisme. Le critère de campagne est supprimé opportunément car les associations utilisent majoritairement leur site internet tout au long de l'année. Le Sénat a souhaité préciser que l'appel est réalisé par une démarche active de sollicitation (des donateurs).

Par ailleurs, afin de répondre aux interrogations des acteurs associatifs et de leurs conseils, l'article précise le seuil de déclaration préalable à l'appel ponctuel. Ce seuil est fixé à 153 000 euros de ressources collectées par le biais de l'appel quel qu'elles soient. Le sénat a souhaité restreindre le champ de ces ressources pour le calcul du seuil en ne visant que les dons en numéraires.

Ce dispositif rénové doit permettre aux citoyens de s'engager plus largement en soutenant les nombreux projets d'intérêt général portés par les associations en contribuant à leurs actions sur un plan financier. La nouvelle procédure d'appel public à la générosité, en allégeant les procédures administratives liées à cette forme de financement doit permettre à un nombre croissant d'associations, et notamment les plus petites, de bénéficier de l'engagement des citoyens au soutien de leurs projets.

Les dispositions adoptées par le Sénat ont été supprimées par l'Assemblée nationale en seconde lecture.

Article 5 ter A Encadrement de la transparence des comptes des organismes faisant appel à la générosité du public

SUPPRIMÉ

La mesure, introduite par le Sénat, vise à intégrer la recommandation n° 3 du rapport de l'IGAS de novembre 2017 "Appel à la générosité du public : quelle transparence pour l'emploi des fonds" à la proposition de loi. Elle impose la publication en ligne des comptes des fondations et des associations faisant appel à la générosité du public.

Cette mesure a été supprimée par l'Assemblée nationale en seconde lecture.

Article 5 ter B Encadrement du rôle des commissaires aux comptes contrôlant les comptes des organismes faisant appel à la générosité du public

La mesure, introduite par le Sénat, vise à intégrer la recommandation n° 5 du rapport de l'IGAS de novembre 2017 "Appel à la générosité du public : quelle transparence pour l'emploi des fonds" à la proposition de loi. Elle impose que le commissaire aux comptes vérifie la publication en ligne sincère des comptes des fondations et des associations faisant appel à la générosité du public.

La mesure a fait l'objet d'un amendement de précision en seconde lecture à l'Assemblée nationale.

**Article 5 ter C Encadrement de la transparence des comptes des fonds de dotation
faisant appel à la générosité du public**

SUPPRIMÉ

La mesure, introduite par le Sénat, vise à intégrer la recommandation n° 1 du rapport de l'IGAS de novembre 2017 "Appel à la générosité du public : quelle transparence pour l'emploi des fonds" à la proposition de loi. Elle impose que le rapport du commissaire aux comptes sur les comptes d'un fonds de dotation soit rendu public.

Cette mesure a été supprimée par l'Assemblée nationale en seconde lecture.

**Article 5 ter Instaurer un rescrit administratif pour les associations agréées
transformées en fondations**

CONFORME

La mesure a pour objet de permettre la mise en place, au profit d'une association agréée souhaitant se transformer en une fondation reconnue d'utilité publique, d'une procédure de rescrit administratif lui permettant d'interroger l'administration, avant l'opération, afin de connaître sa position quant à la possibilité pour la fondation reconnue d'utilité publique de bénéficier de l'agrément auparavant détenu par l'association, pour la durée restant à courir de cet agrément.

**Article 5 quater Permettre aux fondations de bénéficier de l'agrément permettant
l'enseignement de la conduite des véhicules à moteur.**

Aujourd'hui, parallèlement aux auto-écoles classiques, l'enseignement de la conduite des véhicules à moteur peut être proposé, après agrément de l'autorité administrative, par des associations qui exercent leur activité dans le domaine de l'insertion ou de la réinsertion sociale et professionnelle.

Or, lorsqu'une association qui propose ce service, mais peut avoir d'autres activités, se transforme en fondation, l'agrément doit lui être retiré, alors même que la fondation souhaite poursuivre cette activité, au seul motif que le terme de fondation n'est pas expressément indiqué dans l'article L 213-7 du code de la route.

La disposition, introduite par le Sénat, étend donc la mesure visant les associations aux fondations issues ou non d'associations.

La mesure a fait l'objet d'un amendement de précision en seconde lecture à l'Assemblée nationale.