

**Proposition de loi (n° 1329)
visant à améliorer la trésorerie des associations**

Document faisant état de l'avancement des travaux de la rapporteure,
Mme Sarah El Haïry

19 novembre 2018

Article 1^{er}

(art. 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations)

Permettre aux associations de conserver un excédent raisonnable

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article a pour objet d'inscrire dans la loi la possibilité pour les associations de conserver un excédent, dans la limite du raisonnable, correspondant au reliquat d'une subvention non dépensée pour leur permettre de financer leur développement.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations a été créé par l'article 59 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

1. L'état du droit

• De par leur modèle économique et la nature de leurs activités, essentiellement à but non lucratif, les associations possèdent souvent **une assise économique et financière fragile**, du fait de l'absence de fonds propres.

Ceux-ci sont pourtant indispensables pour assurer leur gestion quotidienne, faire face à des décalages de trésorerie ou encore financer leur développement dans de bonnes conditions. C'est particulièrement vrai dans le secteur médico-social et de santé, par exemple, qui doit réaliser régulièrement d'importants travaux de mise à niveau de ses infrastructures.

À défaut de dotation en patrimoine à sa création, une association dispose en fait de peu de moyens pour se constituer des fonds propres : vente de produits ou de services – mais de façon limitée pour conserver le caractère non-lucratif de son activité –, dons, ou encore excédents réalisés sur les subventions versées par l'autorité publique.

● **Les subventions constituent en effet une ressource financière importante pour les associations.** Elles répondent à des caractéristiques propres qui les distinguent clairement des contrats de la commande publique, au regard de leurs finalités et modalités de mise en œuvre. L'article 59 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire a inséré un article 9-1 dans la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative au droit des citoyens dans leurs relations avec les administrations pour en apporter, pour la première fois, une définition.

Définition d'une subvention – Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative au droit des citoyens dans leurs relations avec les administrations

« Art. 9-1. – Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires.

« Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent. »

Les principales caractéristiques juridiques d'une subvention sont les suivantes :

- elle n'a pas pour objet de répondre à un besoin propre exprimé au préalable par une autorité publique, à la différence d'un contrat de commande publique ;
- elle est allouée pour un objet déterminé, un projet spécifique, ou est dédiée au financement global de l'activité associative ;
- son montant ne doit pas excéder le coût de la mise en œuvre.

De fait, les subventions sont toujours calculées au plus juste et les éventuels reliquats, même s'ils résultent d'une bonne gestion de la part de l'association, sont **généralement repris par les autorités publiques** qui les ont versées.

Aussi, si rien ne leur interdit de réaliser des excédents, à condition qu'ils ne donnent pas lieu à un partage entre leurs membres⁽¹⁾ mais soient réinvestis dans leur activité, **les associations éprouvent beaucoup de difficultés à se constituer des fonds propres.**

(1) Article 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association : « 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. »

- Le droit européen, depuis l'entrée en vigueur, en 2012, du paquet Almunia ⁽¹⁾, a introduit une notion intéressante, qui s'applique aux subventions publiques versées aux associations exerçant une activité de service d'intérêt économique général (SIEG) : celle de « **bénéfice raisonnable** ». La convention qui lie l'autorité publique à l'organisme bénéficiaire doit ainsi préciser les modalités de reversement d'un éventuel trop-versé de subvention (« surcompensation ») au-delà d'un bénéfice (ou « excédent de gestion ») raisonnable.

Dans son avis rendu en novembre 2012 sur le paquet Almunia, le Haut Conseil à la vie associative (HCVA) avait jugé cette notion de « bénéfice raisonnable » peu adaptée au secteur associatif et lui avait préféré la notion d'excédent, afin de souligner la différence avec les organismes à but lucratif.

Dans sa circulaire du 29 septembre 2015, qui constitue la déclinaison de la charte des engagements réciproques entre les pouvoirs publics et les associations, **le Premier ministre reprend cette notion d'excédent raisonnable**, pour préciser qu'il peut être conservé par l'association lors du contrôle de l'emploi de la subvention par l'autorité publique.

2. Le dispositif proposé

- Le présent article propose d'inscrire dans la loi la possibilité pour les associations de conserver un éventuel excédent trop versé de subvention.

Cette proposition figurait déjà dans **le rapport du HCVA sur le financement privé du secteur associatif**, adopté le 13 mars 2014 ⁽²⁾, et a été reprise par le **Mouvement associatif** dans son rapport *Pour une politique de vie associative ambitieuse et le développement d'une société de l'engagement* ⁽³⁾, remis au Premier ministre le 8 juin 2018.

La proposition n° 50 était ainsi rédigée : « *Renforcer les fonds propres des associations par la conservation des excédents, y compris pour les secteurs associatifs social, médico-social et de santé « tarifés », et éclairer les financeurs sur le bon niveau de fonds propres nécessaires en fonction de la taille et de l'activité de l'association.* »

- L'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative au droit des citoyens dans leurs relations avec les administrations, qui définit la notion de subvention, serait donc complété de façon à préciser que l'acte d'attribution de la subvention comprendra les modalités de reversement d'un éventuel excédent de subvention au-delà d'un bénéfice raisonnable.

(1) Décision 2012/21/UE et communication 2012/C8/03 de la Commission.

(2) https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/hcva-rapport_definitif_financement.pdf

(3) https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_complet_chantier_vie_asso_lma.pdf

Si certaines personnes entendues par votre rapporteure ont proposé de qualifier avec précision cette notion d'excédent raisonnable – six mois de besoin de fonds de roulement, par exemple, pour la Compagnie nationale des commissaires aux comptes – le choix a été fait de **ne pas entrer dans ce niveau de détail**, compte tenu de la variété des associations et de leurs secteurs d'intervention. Il appartiendra ainsi aux autorités publiques, le cas échéant avec le concours du juge, d'apprécier au cas par cas ce caractère raisonnable de l'excédent.

*

* *

Article 2

(art. L. 511-7-1 (nouveau) du code monétaire et financier)

Permettre aux associations de procéder à des prêts au sein d'un même réseau

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article a pour objet, à l'image du prêt inter-entreprises, de permettre aux associations d'un même réseau de s'accorder des prêts entre elles.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article L. 511-7 du code monétaire et financier, relatif aux prêts inter-entreprises, a été modifié par l'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016 relative à la réorganisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction.

1. L'état du droit

Pour répondre aux besoins en trésorerie de leurs membres, certains réseaux associatifs développent depuis quelques années des opérations de mutualisation de trésorerie entre leurs membres, afin que la trésorerie des uns bénéficie à ceux qui ont des difficultés.

Bien que de plus en plus courante, cette pratique, assimilable à des prêts, se heurte pourtant au monopole bancaire. L'article L. 511-5 du code monétaire et financier interdit en effet « *à toute personne autre qu'un établissement de crédit ou une société de financement d'effectuer des opérations de crédit à titre habituel* ».

Cette interdiction souffre toutefois d'une exception, pour les sociétés appartenant à un groupe. L'article L. 511-7 du même code précise ainsi qu'une entreprise, quelle que soit sa nature, peut « *procéder à des opérations de trésorerie avec des sociétés ayant avec elle, directement ou indirectement, des*

liens de capital conférant à l'une des entreprises liées un pouvoir de contrôle effectif sur les autres ».

La notion de groupe de sociétés a été précisée par la Cour d'appel de Paris dans un arrêt du 21 novembre 1990. Elle implique « *d'une part, l'existence entre ses membres de relations croisées fréquentes et régulières, constituées par des liens financiers étroits, des liaisons économiques privilégiées, des rapports commerciaux préférentiels, d'autre part, un contrôle d'ensemble, une unité de décision, une stratégie commune assurée seulement par l'une des sociétés, la société mère détenant des participations dans les autres sociétés, auxquelles elle apporte, conformément à son objet et à sa nature, son concours financier.* »

Si de nombreuses unions ou fédérations d'associations développent entre elles, de la même façon que des groupes de sociétés, une stratégie commune, des relations fréquentes et régulières, **l'exigence d'un lien en capital leur interdit, par définition, de bénéficier de la même dérogation au monopole bancaire que les groupes de société.**

2. Le dispositif proposé

Le présent article a pour objet de **prévoir une nouvelle dérogation au monopole bancaire** pour autoriser la mise en commun de fonds propres entre structures d'un même réseau associatif et autoriser les prêts entre associations affiliées à un même groupe.

Cette proposition figurait déjà dans le **rapport précité du HCVA** de mars 2014 sur le financement privé du secteur associatif, ainsi que dans celui du **Mouvement associatif** de juin 2018 (proposition n° 52).

L'**alinéa 2** précise que cette possibilité ne concernera que les associations ou fondations reconnues d'utilité publique, pour éviter toute dérive dans le secteur associatif. Les réseaux associatifs sont caractérisés, pour reprendre la jurisprudence de la Cour d'appel de Paris, par des « *relations croisées, fréquentes et régulières, ainsi qu'une stratégie commune définie* » par l'une des associations.

Par définition, cette mesure ne devrait concerner que des petites sommes, principalement au moment de la création d'une association locale d'un réseau existant, par exemple. **Cette activité de prêteur de deniers demeurera naturellement accessoire** dans l'activité des associations ou fondations concernées, pour que celles-ci puissent conserver leur but non lucratif et leur mission d'utilité publique.

L'**alinéa 3** précise que les conditions d'application de cet article, notamment l'encadrement des taux de prêt, seront fixées par décret en Conseil d'État.

*

* *

Article 3

(art. L. 312-20 du code monétaire et financier)

Affecter le produit des comptes bancaires en déshérence des associations au Fonds pour le développement de la vie associative

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article a pour objet de permettre l'affectation du produit des comptes bancaires en déshérence des associations gérés par la Caisse des dépôts et des consignations au Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA).

Dernières modifications législatives intervenues

L'article L. 312-20 du code monétaire et financier a été modifié par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

1. La gestion des comptes bancaires en déshérence

À la suite d'un rapport de la Cour des comptes sur les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence⁽¹⁾, commandé par la commission des Finances de l'Assemblée nationale, le Parlement a adopté la loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence.

Cette loi **confie à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) la mission de centraliser, conserver et restituer les sommes issues de comptes « inactifs »** et de contrats d'assurance-vie « non réglés ».

Cela se traduit par deux obligations pour les établissements bancaires :

– l'obligation pour les teneurs de compte de recenser chaque année les comptes inactifs et de rechercher les titulaires de comptes décédés par le biais d'une consultation annuelle du répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP) ;

– l'obligation de transférer à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) les fonds non réclamés à l'issue d'un délai de dix ans d'inactivité pour les comptes « abandonnés » par leur titulaire et, pour les comptes de personnes défunt, à l'issue d'un délai de deux ans après le décès du titulaire du compte.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, ce sont près de 8 millions de comptes bancaires qui ont été ainsi transférés à la Caisse des dépôts, représentant un total d'un peu plus de **5 milliards d'euros**.

(1) <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-avoirs-bancaires-et-les-contrats-dassurance-vie-en-desherence>

La Caisse conserve ensuite ces dépôts **durant vingt ans** et gère pendant cette durée les demandes de restitution des bénéficiaires *via* le site Internet Ciclade.fr

À l'issue de ce délai de vingt ans – et donc de trente ans d'inactivité au total – **l'argent non réclamé est définitivement reversé à l'État**, en application de la déchéance trentenaire édictée au profit du Trésor public, prévue par l'article L. 518-24 du code monétaire et financier.

69,7 millions d'euros ont été reversés par ce biais-là au comptable des domaines de l'État au titre de la déchéance 2016 et 50,3 millions au titre de la déchéance 2017.

2. Abonder le Fonds pour le développement de la vie associative

Le présent article a pour objet de permettre le reversement du produit des comptes en déshérence des associations conservés par la Caisse des dépôts et consignations au Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA).

Cette proposition figurait déjà dans le **rapport du Haut conseil pour la vie associative** (HCVA) de 2014 précités, reprise par le rapport du **Mouvement associatif** de 2018 dans sa proposition n° 25. Elle avait été adoptée par le biais d'un amendement parlementaire (article 48) dans la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à **l'égalité et à la citoyenneté**, avant d'être censurée par le Conseil constitutionnel au motif qu'elle n'avait pas de lien, même indirect, avec l'objet du projet de loi initial ⁽¹⁾.

L'**alinéa 3** impose tout d'abord aux établissements bancaires le soin d'identifier, au sein des comptes inactifs, les comptes appartenant à des personnes physiques et ceux appartenant à des personnes morales et, au sein de ces derniers, de distinguer les différents statuts juridiques. Il s'agit de **permettre l'identification des comptes appartenant à des associations**, disposition qui n'est aujourd'hui prévue par aucun texte. Cette identification par les banques est indispensable pour que la Caisse des dépôts puisse ensuite recenser ces comptes lorsqu'ils lui seront reversés par les établissements bancaires.

L'**alinéa 5** prévoit un mécanisme pour qu'une partie des comptes en déshérence des associations détenus par la Caisse des dépôts puisse venir abonder le Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), à l'image du dispositif existant en Grande-Bretagne, à la faveur du « *Dormant Bank and Building Society Account Act 2008* ».

Une commission, dont la composition reste à déterminer, serait chargée, chaque année, de fixer le pourcentage de sommes figurant sur ces comptes associatifs gérés par la Caisse des dépôts qui serait reversé au FDVA et le

(1) *Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, paragraphe 176.*

pourcentage de celles devant être conservées pour faire face à d'éventuelles demandes de restitution.

Cela permettrait à ce fonds de disposer d'une ressource pérenne pour assurer le financement de la vie associative et aider ainsi les acteurs à se projeter dans la durée. Les auditions conduites par votre rapporteure n'ont pas permis de procéder à une estimation fiable des sommes potentiellement concernées. Certains chiffres avancés par le monde associatif, faisant état d'un million de comptes d'associations en déshérence disposant de plusieurs centaines d'euros chacun, semblent en tout cas très au-delà de la réalité.

Le Fonds pour le développement de la vie associative

Le Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) a été créé par le décret n° 2011-2121 du 30 décembre 2011. Il a remplacé le Conseil du développement de la vie associative (CDVA).

Depuis 2018, le FDVA a pris la suite des subventions octroyées par les parlementaires aux associations, par le biais de la « réserve parlementaire », supprimée par l'article 14 de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

Par la loi de finances pour 2018, le Parlement a fait le choix d'abonder à hauteur de 25 millions d'euros le FDVA dans son rôle de soutien au développement de la vie associative. Le FDVA a donc connu une extension significative de ses missions de soutien à la vie associative.

Le FDVA finance ainsi, depuis cette date :

– les associations pour la formation des bénévoles. L'appel à projet national annuel « FDVA – Formation des bénévoles » est publié en début de chaque année. Il soutient des associations nationales et locales ;

– les associations pour leur fonctionnement et leurs projets innovants, dans la suite de l'ancienne réserve parlementaire, par le biais du « FDVA – Fonctionnement et actions innovantes ».

Pour 2019, le projet de loi de finances prévoit de lui affecter 33,15 millions d'euros, dont 8,15 pour la formation des bénévoles et 25 millions d'euros pour le soutien au fonctionnement et les projets innovants.

*

* *

Article 4

(art. 706-160 du code de procédure pénale)

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

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article a pour objet de permettre à l'État de confier à des associations reconnues d'intérêt général la gestion des biens immeubles dont il est devenu propriétaire à l'occasion d'une instance pénale.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 706-160 du code pénal avait été modifié par la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

1. L'état du droit

Lors d'une instance pénale, l'État peut devenir propriétaire d'un bien immeuble ayant été confisqué en tant que produit ou instrument d'une infraction. Le bien immobilier peut aussi être saisi si les amendes auxquelles son propriétaire a été condamné n'ont pas été payées ou pour assurer l'indemnisation des victimes, sans même que cet immeuble ait un lien avec la commission de l'infraction.

Un bien peut également être saisi en cours d'instance lorsqu'il est utile à la manifestation de la vérité. Enfin, la propriété d'un bien immobilier saisi peut être transférée à l'État s'il n'a pas fait l'objet d'une demande de restitution passé un certain délai ⁽¹⁾.

Les procédures de saisies des biens immeubles sont mises en œuvre par l'Agence de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC).

(1) Délai calculé à compter de la décision de classement sans suite de l'affaire ou après la décision définitive de la dernière juridiction saisie.

L'Agence de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC)

Dirigée par un magistrat de l'ordre judiciaire, l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués est un établissement public administratif placé sous la double tutelle des ministères de la Justice et du Budget dont la création a été prévue par la loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale.

Ayant pour rôle d'améliorer le traitement judiciaire des saisies et des confiscations en matière pénale, l'agence a principalement pour mission, outre l'aide et le conseil donnés aux magistrats en matière de saisies et de confiscations :

– d'assurer la gestion centralisée, sur un compte qu'elle a ouvert à la Caisse des Dépôts et Consignations, de toutes les sommes saisies (c'est-à-dire appréhendées dans l'attente d'un jugement définitif, en vue d'une éventuelle confiscation) lors de procédures pénales en France ;

– de procéder à l'ensemble des ventes avant jugement de biens meubles saisis, décidées par les magistrats lorsque ces biens meubles ne sont plus utiles à la manifestation de la vérité et qu'ils sont susceptibles de dépréciation. Dans ce cas, la somme issue de la vente est consignée sur le compte tenu à la CDC de l'agence, et est restituée au propriétaire du bien si celui-ci bénéficie d'un acquittement, d'un non-lieu ou d'une relaxe ou si le bien ne lui est pas confisqué ;

– de procéder à l'ensemble des publications, auprès des Bureaux de conservation des hypothèques, des saisies pénales immobilières

– de veiller, enfin, le cas échéant, à l'information préalable des créanciers (créanciers publics ou victimes) avant exécution de toute décision judiciaire de restitution et à l'indemnisation prioritaire des parties civiles sur les biens confisqués à la personne condamnée.

Depuis sa création, l'Agence a traité plus de 87 722 affaires correspondant à la gestion de 173 077 biens de nature très diverse (numéraires, comptes bancaires, véhicules, bateaux, biens immobiliers..), d'un montant total évalué à 920 millions d'euros.

D'une manière générale, l'État évite d'avoir à gérer les biens immobiliers dont il est propriétaire, en raison des difficultés pratiques et des coûts induits. Il choisit donc soit de les mettre à la disposition de ses services, soit de les vendre, notamment pour construire des logements sociaux ⁽¹⁾.

Enfin, dans des cas peu fréquents, des biens immobiliers saisis par l'État font l'objet d'une location à une structure privée pour faire face à des situations exceptionnelles. L'État détermine alors contractuellement le loyer, qui peut prendre en compte la situation financière du co-contractant.

2. Le dispositif proposé

Le présent article a pour objet de permettre à l'État de confier à des associations reconnues d'intérêt général la gestion des biens immeubles dont il est devenu propriétaire à l'occasion d'une instance pénale.

(1) Dans cette dernière hypothèse, l'État peut consentir à une décote de la valeur vénale du bien en application de l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques.

Cette disposition figurait déjà dans le **rapport du Haut conseil pour la vie associative** (HCVA) de 2014 précités, reprise par le rapport du **Mouvement associatif** de 2018 dans sa proposition n° 54. Elle avait été adoptée par le biais d'un amendement parlementaire (article 45) dans la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à **l'égalité et à la citoyenneté**, avant d'être censurée par le Conseil constitutionnel au motif qu'elle n'avait pas de lien, même indirect, avec l'objet du projet de loi initial ⁽¹⁾.

Elle s'inscrit, en outre, dans le prolongement de la directive 2014/42/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne qui invite, dans son article 10, les États membres à adopter des dispositifs *« permettant que les biens confisqués soient utilisés à des fins d'intérêt public ou pour des finalités sociales. »* Plusieurs pays européens, dont l'Italie, ont déjà adopté des dispositions en ce sens.

L'**alinéa 2** du présent article prévoit que les modalités pratiques de cette mise à disposition des immeubles aux associations fassent l'objet d'une convention, pour déterminer notamment les obligations incombant à l'utilisateur en matière d'entretien ou d'aménagement de l'immeuble.

Lors de son entretien avec votre rapporteure, la directrice générale de l'AGRASC a fait état de la diversité, sur l'ensemble du territoire national, des immeubles gérés par l'agence, dont certains pourraient parfaitement correspondre aux besoins du monde associatif.

*

* *

Article 5

Rapport du Gouvernement sur l'état des lieux de la fiscalité liée aux dons

Le présent article demande la remise au Parlement, dans un délai de douze mois, d'un rapport du Gouvernement sur l'état des lieux de la fiscalité liée aux dons. Il s'agit en effet d'un sujet complexe, qui a fait l'objet de nombreuses propositions du monde associatif ces dernières années, et il importe que le Parlement dispose d'une vision exhaustive afin de pouvoir se prononcer sereinement dans un sens qui encourage la philanthropie.

(1) *Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, paragraphe 176.*

*

* *

Article 6

Gage de recevabilité financière

Cet article a pour objet de compenser les éventuelles pertes de recettes pour l'État qui pourraient résulter de la mise en œuvre de la proposition de loi. Il prévoit, à cette fin, la création d'une taxe additionnelle aux droits sur les tabacs, prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

*

* *