



# ASSEMBLÉE NATIONALE

11ème législature

## associations

Question orale n° 573

### Texte de la question

M. Christian Cuvilliez attire l'attention de M. le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie sur l'intérêt d'une reconnaissance de l'utilité sociale mais aussi économique des associations sans but lucratif. Ces associations sont essentielles pour renforcer le lien social, favoriser l'approfondissement de la démocratie et apportent une contribution précieuse à la vie sociale, culturelle, économique de notre pays. Elles sont fortement créatrices d'emplois. Pour l'être encore plus demain, leur statut juridique et fiscal doit être amélioré. Si la directive fiscale clarifie l'interprétation des textes par les services, il est possible de les améliorer et d'inscrire dans la loi le principe et les modalités d'une reconnaissance de l'utilité sociale et économique des associations sans but lucratif qui pourrait servir de cadre et ouvrir droit à un conventionnement avec l'Etat et les collectivités locales et le bénéfice d'un certain nombre de mesures fiscales comme la suppression de la taxe sur les salaires et l'exonération de la TVA. Il lui demande les dispositions qu'envisage de prendre le Gouvernement afin que puisse s'ouvrir en concertation avec le monde associatif ce chantier majeur.

### Texte de la réponse

M. le président. M. Christian Cuvilliez a présenté une question, n° 573, ainsi rédigée:

«M. Christian Cuvilliez attire l'attention de M. le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie sur l'intérêt d'une reconnaissance de l'utilité sociale mais aussi économique des associations sans but lucratif. Ces associations sont essentielles pour renforcer le lien social, favoriser l'approfondissement de la démocratie et apportent une contribution précieuse à la vie sociale, culturelle, économique de notre pays. Elles sont fortement créatrices d'emplois. Pour l'être encore plus demain, leur statut juridique et fiscal doit être amélioré. Si la directive fiscale clarifie l'interprétation des textes par les services, il est possible de les améliorer et d'inscrire dans la loi le principe et les modalités d'une reconnaissance de l'utilité sociale et économique des associations sans but lucratif qui pourrait servir de cadre et ouvrir droit à un conventionnement avec l'Etat et les collectivités locales et au bénéfice d'un certain nombre de mesures fiscales comme la suppression de la taxe sur les salaires et l'exonération de la TVA. Il lui demande les dispositions qu'envisage de prendre le Gouvernement afin que puisse s'ouvrir en concertation avec le monde associatif ce chantier majeur.»

La parole est à M. Christian Cuvilliez, pour exposer sa question.

M. Christian Cuvilliez. Monsieur le secrétaire d'Etat à l'industrie, la France compte aujourd'hui près de 700 000 associations, animées par quatre millions de bénévoles et plusieurs centaines de milliers de professionnels. Jamais la vie associative ne s'est autant développée qu'au cours des dernières années. Il se crée actuellement 50 000 associations par an, deux fois plus qu'au début des années 70, et, dans la même période, la proportion des Français affiliés à une association est passée de 30 à 40 %. Ce dynamisme touche tous les secteurs d'activité.

L'association prépare les citoyens à prendre des responsabilités dans la vie de la cité. C'est un instrument de formation civique, un outil d'action et d'engagement individuel et collectif où s'inventent de nouvelles formes de démocratie participative, qui viennent enrichir notre démocratie représentative. C'est aussi, tout le monde s'accorde à le reconnaître, un secteur économique créateur d'emplois, notamment dans les nouveaux métiers de l'action sociale - du lien social, comme on dit parfois -, de l'aménagement du territoire ou de la défense de l'environnement, qui sont en plein développement.

Cela vaut également pour les associations à caractère culturel qui, à l'exemple des scènes nationales, des ateliers et des compagnies délocalisés, assurent des missions de service public dans le domaine de la création et de la diffusion des oeuvres, dramatiques ou chorégraphiques par exemple, dans le cadre d'un partenariat efficace entre l'Etat et les collectivités locales.

Leur statut d'employeur, dans un secteur d'activité très spécifique, leur qualité d'organismes sans but lucratif doivent être pleinement reconnus. Or, a contrario, les associations ont été parmi les premières à être concernées, au prétexte d'une moralisation des pratiques associatives pouvant, certes, se justifier dans certains cas, par des procédures de redressement fiscal qui ont suscité une émotion considérable dans l'ensemble du réseau bénévole.

Cela s'est traduit par un sentiment de suspicion à leur égard. Leurs responsables ont vécu ces tracasseries comme si l'on voulait les évacuer du mouvement social. Cela a entraîné chez certains d'entre eux une forme de démotivation. Compte tenu des difficultés qu'ont déjà les clubs ou associations à recruter des volontaires bénévoles, c'est ce qu'il faut à tout prix éviter.

La perte de confiance, d'ailleurs, est réciproque. Elle concerne, de leur part, ceux qui, comme vous ou moi, sont tenus pour responsables de cet excès de rigueur.

Certes, nous saluons la décision du Gouvernement de renouer le dialogue avec le monde associatif en organisant, dans quelques semaines, les assises de la vie associative. Ce sera, je le souhaite, l'occasion pour l'Etat et pour les collectivités de montrer qu'ils peuvent se fonder sur une loi rénovée pour coopérer avec toutes ces associations qui concourent à l'intérêt général et sont des partenaires indispensables de la mise en oeuvre des politiques publiques.

Sans attendre de ces assises des solutions immédiates, car elles ne pourront formuler que des propositions générales et à long terme, nous estimons que la vie associative a besoin, au-delà du socle fondateur de la loi de 1901, d'un cadre amélioré qui précise sa place dans la vie de la nation et fixe un cadre juridique et fiscal prenant en compte sa spécificité. Cela vaut pour toutes les associations, y compris celles qui interviennent dans le champ économique, par exemple dans le secteur du tourisme social. Il faut distinguer objectivement, scientifiquement, les associations qui se présentent comme un faux nez d'activités mercantiles de celles dont le but est réellement non lucratif et l'utilité sociale indiscutable.

La directive fiscale que vient de publier le ministère de l'économie et des finances entend contribuer à une évolution de l'attitude des services fiscaux vis-à-vis des associations. En effet, selon le rapport Goulard, l'interprétation des textes par l'administration fiscale est parfois allée au-delà du droit, ce qui a entraîné les excès, voire les tourments que j'ai évoqués. C'est à tout cela qu'il faut d'abord remédier.

Mais au-delà, c'est le droit lui-même qu'il convient de modifier pour l'améliorer. Des acteurs de la vie associative proposent ainsi d'introduire dans le texte de la loi de 1901 le principe d'une reconnaissance sociale mais aussi économique des associations à but non lucratif. Je crois qu'ils doivent être écoutés.

Un colloque important, organisé cet automne par la Fédération nationale des maisons des jeunes et de la culture et par l'Institut européen du temps libre, a débouché sur des propositions dont il faut, à mon sens, tenir le plus grand compte. La FNMJC diffuse d'ailleurs en ce moment, à destination des membres du Gouvernement et des parlementaires, un projet de texte de loi qui me paraît contenir des dispositions très intéressantes.

Il nous apparaît donc possible et nécessaire d'avancer concrètement, en concertation avec le monde associatif, vers une définition de l'utilité sociale et économique, vers une procédure de reconnaissance associant de manière paritaire les représentants de l'administration, y compris fiscale, et les représentants associatifs, ainsi que vers l'institution d'un véritable statut pour les bénévoles. Cette reconnaissance pourrait être le critère ouvrant droit à un conventionnement pluriannuel avec l'Etat et les collectivités locales, mais aussi - c'est un thème que j'ai développé devant la commission des finances sans être entendu - au bénéfice de dispositions fiscales comme la suppression de la taxe sur les salaires ou l'exonération de la TVA, dont ne bénéficieraient naturellement que les associations reconnues, agréées, «labellisées».

Monsieur le secrétaire d'Etat, sans même attendre un projet ou une proposition de loi qui pourraient concrétiser ces nécessaires avancées, des mesures pourraient être prises très rapidement. Comme nous l'avions proposé lors du dernier débat budgétaire, les associations ou fédérations - dont l'action est déjà reconnue par convention avec un ministère spécialisé, dans un domaine d'activité identifié - pourraient bénéficier d'un allègement de la taxe sur les salaires, préfigurant peut-être, à terme, sa suppression.

Monsieur le secrétaire d'Etat, quelles initiatives compte prendre le Gouvernement pour lever les hypothèques fiscales - discutables - qui pèsent encore sur les associations, conforter la vie associative dans notre pays et concrétiser une meilleure reconnaissance de l'utilité sociale et économique des associations sans but lucratif ?

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat à l'industrie.

M. Christian Pierret, secrétaire d'Etat à l'industrie. Monsieur le député, la situation fiscale des associations sans but lucratif régies par la loi de 1901 est un sujet important. Je rejoins votre analyse sur le caractère urgent de la clarification d'un sujet qui concerne les centaines de milliers de personnes qui travaillent dans ces associations. Le Gouvernement, saisi de cette question par de nombreux parlementaires sur tous les bancs, a publié, le 15 septembre dernier, une instruction qui a pour but de clarifier les règles applicables aux associations, de mettre fin à la foulditude de litiges qui sont nés de l'imprécision des textes et de réaffirmer le principe que les associations qui n'exercent pas d'activités concurrentielles avec les entreprises sont exonérées.

Ce dispositif a été complété par deux mesures favorables aux associations, adoptées dans le cadre de la loi de finances pour 1999, permettant d'une part, de renforcer les droits des associations en cas de litige avec l'administration fiscale et, d'autre part, d'exonérer totalement de taxe professionnelle les associations culturelles lorsqu'il y a une délibération en ce sens des collectivités locales.

Nous avons ainsi, après une longue concertation avec le milieu associatif, mis en place un système équilibré, respectant la spécificité du secteur associatif, tout en évitant de créer avec les entreprises commerciales des distorsions de concurrence, que votre intervention d'ailleurs n'appelait en aucune façon.

Dans le cadre de cette vaste concertation, la question d'une reconnaissance d'utilité sociale des associations qui entraînerait automatiquement le bénéfice des exonérations fiscales pour les associations a été étudiée et débattue.

Sans méconnaître l'intérêt d'une telle formule pour les associations concernées, les inconvénients attachés à la délivrance d'un «label» utilité sociale sont apparus supérieurs aux avantages pour deux raisons juridiques essentielles.

Tout d'abord, ce «label» aurait fait naître un risque constitutionnel au regard du principe de l'égalité devant l'impôt. En effet, comment pourrait-on justifier la différence de traitement entre, d'une part, les associations reconnues d'utilité sociale et, d'autre part, d'autres associations sans caractère social, par exemple, culturelles, ou des entreprises commerciales dont l'utilité sociale peut également être avérée ?

Ensuite, au-delà de l'obstacle constitutionnel qui est tout à fait dirimant, nous devons tenir compte de la complexité considérable d'une procédure de reconnaissance d'utilité sociale.

Ces 700 000 associations qui emploient, comme je viens de l'indiquer, des centaines de milliers de personnes, ne pourraient se voir accorder la reconnaissance d'utilité sociale que pour une durée déterminée. Quelles seraient ces associations ? Comment faire le tri ? Il faudrait demander aux associations toute une série de justificatifs. Cela supposerait en outre un réexamen périodique de l'utilité sociale des associations.

Honnêtement, c'est une procédure très compliquée, voire inextricable. Nous n'avons donc pas suivi les propositions que vous venez de faire.

Toutefois, les critères définis dans l'instruction du 15 septembre qui permettent à une association d'être exonérée des impôts commerciaux - ce qui devrait vous donner satisfaction - correspondent très largement à la notion d'association d'utilité sociale. Par conséquent, une association qui est véritablement d'utilité sociale, au sens où vous employez ce terme il y a quelques instants, devrait satisfaire sans problème à ces critères et être exonérée des impôts commerciaux.

Enfin, il est vrai que les associations exonérées des impôts commerciaux sont assujetties à la taxe sur les salaires. Mais, l'abattement annuel de taxe sur les salaires - sujet récurrent dans cette assemblée - dont bénéficient les associations, qui est revalorisé tous les ans et qui sera porté pour 1999 à 29 070 francs, permet d'exonérer totalement de la taxe sur les salaires les associations employant jusqu'à six salariés à temps plein rémunérés au SMIC.

Au total, l'ensemble de ce dispositif me paraît équilibré et devoir assurer, avec les garanties que vous souhaitez, le plein essor de ces associations dans un environnement fiscal clarifié et stabilisé. Il a vraiment été conçu au profit de l'activité, que le Gouvernement salue, de ces 700 000 associations environ qui se dévouent à la cause publique avec tant d'efficacité. Je pense que le texte d'aujourd'hui aboutit à ce point d'équilibre et vous donne satisfaction.

M. le président. La parole est à M. Christian Cuvilliez.

M. Christian Cuvilliez. Je vous remercie, monsieur le secrétaire d'Etat de votre réponse. Je ne doutais pas de l'écoute attentive dont je bénéficierais auprès de vous puisque je sais que le monde associatif représente dans la politique qui est conduite aujourd'hui un partenaire privilégié, un relais de la participation citoyenne. A cet égard, il est donc entendu avec beaucoup d'attention.

Cependant les assises, puisqu'elles sont organisées, devraient permettre d'aller plus loin et de lever ces difficultés, qui n'en sont pas si on veut bien les regarder de près. Il est vrai que l'extension des exonérations fiscales pose des problèmes, mais notre droit fiscal n'est fait que de dérogations et d'exonérations. Le socle

fiscal proprement dit est simple, ce qui le complexifie, ce qui le rend parfois si illisible, c'est l'ajout des dispositions: il ne vit que par amendements et empilement de dérogations. On pourrait donc imaginer en matière de taxe sur les salaires ou de taux de TVA, que les associations bénéficient de dispositions particulières et préférentielles.

Enfin, si le statut juridique et constitutionnel au regard de l'égalité devant l'impôt ou de la définition juridique des associations est difficile à établir, c'est un chantier qui peut s'ouvrir. Sur cette question, les associations ont des propositions simples, claires, précises. Je souhaite, monsieur le secrétaire d'Etat, que dans les semaines à venir, vous continuiez, avec la participation des intéressés, le travail de défrichage que vous avez commencé.

## Données clés

**Auteur :** [M. Christian Cuvilliez](#)

**Circonscription :** Seine-Maritime (11<sup>e</sup> circonscription) - Communiste

**Type de question :** Question orale

**Numéro de la question :** 573

**Rubrique :** Impôts et taxes

**Ministère interrogé :** économie

**Ministère attributaire :** économie

## Date(s) clé(s)

**Question publiée le :** 25 janvier 1999, page 363

**Réponse publiée le :** 27 janvier 1999, page 339

La question a été posée au Gouvernement en séance, parue au Journal officiel du 25 janvier 1999