



L'usage de ce document est strictement lié aux droits d'utilisation que vous avez souscrits.

Toute copie ou diffusion non autorisée à des tiers n'ayant pas souscrit une licence d'utilisation constitue une atteinte au droit de propriété intellectuelle et donnerait lieu à des poursuites judiciaires.

Subventions, dons, cotisations : guide de gestion des ressources de l'association

Par Serge HUTEAU
et l'équipe rédactionnelle de La Navette

Sommaire

Introduction p. 9

1. Les différentes ressources

I • Les ressources provenant des membres p. 13

- A - Les cotisations* p. 13
 - 1. Une ressource facultative* p. 13
 - 2. L'adhésion doit être volontaire* p. 14
 - 3. Comment percevoir les cotisations ?* p. 16
 - 4. Quel droit à déduction fiscale pour les cotisations ?* p. 17
- B - Les apports* p. 18

II • Les ressources provenant de tiers p. 20

- A - Les subventions* p. 20
 - 1. Qu'est-ce qu'une subvention ?* p. 20
 - 2. Qui peut bénéficier de subventions publiques ?* p. 21
 - 3. Comment formaliser la demande de subvention ?* p. 27
 - 4. À qui doit-on adresser la demande de subvention ?* p. 31
 - 5. Quand doit-on déposer les dossiers ?* p. 35
 - 6. La nécessité des conventions* p. 37
 - 7. Les conventions pluriannuelles d'objectifs* p. 38



Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).

ASSOCIATIONS
mode d'emploi

Groupe Territorial

Collection Les Guides pratiques d'Associations mode d'emploi

BP 215 - 38506 Viroflay Cedex

Tél. : 04 76 65 87 17 - Fax : 04 76 05 01 63

www.ame1901.fr

© Groupe Territorial - GPA 6 - Prix : 19 €

ISBN : 978-2-35295-802-4 - ISBN version numérique : 978-2-35295-803-1

Imprimé par Les Deux-Ponts, à Bresson (38) - Juillet 2009

Dépôt légal à parution

B - Les libéralités	p. 39
1. <i>Les dons manuels</i>	p. 40
2. <i>Les donations et les legs</i>	p. 46
3. <i>Le fonds de dotation</i>	p. 50
III • Les ressources provenant de l'activité	p. 52
A - Le produit des activités économiques et commerciales ..	p. 52
B - Les produits financiers	p. 57
1. <i>Du plan de trésorerie à la gestion de trésorerie</i>	p. 57
2. <i>Les opérations de prêt</i>	p. 63
2. Le traitement comptable des ressources	
I • Le traitement comptable des subventions	p. 71
A - <i>L'enregistrement des subventions de fonctionnement ..</i>	p. 71
B - <i>L'enregistrement des subventions d'investissement ..</i>	p. 73
1. <i>Les subventions affectées à des biens non renouvelables</i>	p. 74
2. <i>Les subventions affectées à des biens renouvelables ..</i>	p. 75
II • Le traitement comptable des autres ressources financières	p. 77
A - <i>L'enregistrement comptable des apports et des cotisations des membres</i>	p. 77

B - L'enregistrement comptable des libéralités	p. 78
1. <i>Les dons manuels</i>	p. 78
2. <i>Les donations et les legs</i>	p. 80
III • Le traitement comptable des contributions volontaires	p. 82
A - La comptabilisation des contributions volontaires ..	p. 82
B - La valorisation des contributions volontaires ..	p. 84

3. La fiscalité des ressources

I • L'assujettissement de l'association aux impôts commerciaux	p. 89
A - <i>La gestion désintéressée</i>	p. 89
1. <i>L'administration à titre bénévole</i>	p. 90
2. <i>L'absence de distribution de bénéfice</i>	p. 93
3. <i>La non-attribution de parts d'actifs</i>	p. 94
B - <i>L'absence de concurrence</i>	p. 95
II • L'exonération de certaines activités	p. 99
A - <i>La TVA</i>	p. 99
1. <i>Conditions d'exonération</i>	p. 99
2. <i>L'administration fiscale</i>	p. 100
B - <i>L'impôt sur les sociétés</i>	p. 103

III • L'imposition des ressources	p. 104
A - La sectorisation des activités lucratives	p. 104
B - Les franchises d'imposition	p. 105
C - La soumission des ressources à la TVA	p. 108
D - Vers une taxation des dons aux droits d'enregistrement ?	p. 110

4. Les contrôles liés à la perception de ressources publiques

I • Le contrôle du Trésor et de l'Inspection des finances	p. 116
II • Le contrôle de la chambre régionale des comptes	p. 117
A - Le contrôle des associations ayant bénéficié de fonds publics	p. 118
B - La détection de la « gestion de fait »	p. 119
1. Les éléments constitutifs d'une gestion de fait	p. 119
2. La gestion de fait tenant à l'absence d'existence réelle de l'association	p. 120
3. La gestion de fait tenant à l'absence d'autonomie de l'association vis-à-vis d'une collectivité publique	p. 121
4. La gestion de fait tenant à la nature des dépenses prises en charge par l'association	p. 122

5. La gestion de fait tenant à la perception de recettes destinées à une collectivité publique	p. 124
III • Le contrôle de la collectivité	p. 125
A - L'obligation de communication des comptes annuels	p. 125
B - Le contrôle à l'initiative de la collectivité	p. 127
IV • Les dispositifs d'information du citoyen et de prévention des risques financiers	p. 129
A - La certification des comptes par le commissaire aux comptes	p. 130
B - La certification des comptes par le président de l'association subventionnée	p. 131
<i>Pour en savoir plus</i>	p. 134

Introduction

La forme juridique créée par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association présente de multiples particularités qui la distinguent des sociétés commerciales. Mais c'est certainement au niveau de ses ressources que l'association se différencie le plus des autres organisations (on peut même se demander dans quelle mesure les ressources d'une association ne traduisent pas, à elles seules, la diversité des particularités du secteur associatif). Cette spécificité ne porte pas tant sur leur nature, même si certaines lui sont spécifiques – cotisations, dons, subventions – que sur les problèmes que l'association rencontre dans leur gestion.

En effet, bien que centenaire, l'association est une forme juridique encore jeune à laquelle le droit n'a pas eu le temps de s'adapter. Elle doit donc faire face à une réglementation fiscale et à des principes de comptabilité ou de droit public qui n'ont pas été pensés pour elle.

Les récentes réformes comptables et fiscales concernant le secteur associatif montrent que le droit évolue et tente de prendre en compte ses particularités. L'environnement juridico-administratif reste toutefois complexe.

Ce guide pratique permet d'éclaircir les mécanismes qui régissent les principales ressources des associations.

1.

Les différentes ressources

I • Les ressources provenant des membres

A - Les cotisations

Vous pouvez distinguer les ressources de votre association selon leur provenance :

- certaines proviennent des membres (les cotisations, les apports) ;
- d'autres de tiers (les libéralités, les subventions, les dons) ;
- d'autres, enfin, proviennent de l'activité (le produit des ventes, les produits financiers).

Nous ne retiendrons ici que les ressources définitivement acquises par votre association, ce qui exclut les emprunts (auprès des banques ou des membres de l'association) qui doivent, à un moment ou à un autre, être remboursés.

1. Une ressource facultative

Les cotisations sont la ressource de base de toute association, non par leur montant, qui ne représente souvent qu'une part modique dans le total des ressources, mais par leur spécificité dans le secteur associatif.

Elles se définissent comme la contribution des membres de l'association au financement de son fonctionnement.

Et pourtant, la cotisation est une ressource facultative. Quand vous avez décidé de monter une association, vous avez probablement d'abord pensé à fixer un montant de cotisation pour faire démarrer vos activités. Sachez, cependant, que la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association ne fait nullement obligation aux associations de demander à leurs membres une cotisation annuelle.

Cette loi dispose, dans son article 6, que « *toute association régulièrement déclarée peut, sans aucune autorisation spéciale, (...) posséder et administrer (...) les cotisations de ses membres (...)* ».

Le versement d'une cotisation n'est pas lié à la qualité de membre de l'association, c'est-à-dire que vous pouvez tout à fait fonctionner sans demander à vos membres de cotiser. Mais la cotisation est cependant souhaitable, même si elle doit être d'un faible montant car elle matérialise le « contrat d'association ».

2. L'adhésion doit être volontaire

Si le futur membre doit exprimer sa volonté d'adhésion, celle-ci doit être acceptée par l'association. Cette obligation est également valable à l'égard d'une collectivité publique qui désirerait adhérer, ce qui a été rappelé par une circulaire du Premier ministre du 27 janvier 1975, relative aux associations assurant une mission d'intérêt public : « *La constitution d'une association repose sur le consentement des membres. La participation d'une collectivité publique à une association n'est une obligation ni pour celle-ci ni pour l'association. Si une collectivité publique souhaite être membre d'une association, elle doit faire acte d'adhésion dans les formes prévues par ses statuts et habiliter son représentant de manière formelle (...). Dans tous les cas, la volonté de la collectivité publique devra être explicitement formulée.*

 »

Ne comptez pas élargir l'assise de votre association, ou faire plaisir à votre public, en incluant d'office l'adhésion dans le prix d'une prestation. L'adhésion doit être volontaire et nul ne peut être membre d'une association sans le savoir, ou en ayant la main forcée.



L'adhésion à une association suppose un consentement réciproque. Si la liberté d'adhésion est la règle, en revanche, il ne doit subsister aucune ambiguïté quant à la volonté d'adhérer de chacun.

L'acceptation des demandes d'adhésion doit être votée par l'assemblée générale de l'association, à défaut de stipulations particulières prévues par les statuts. En effet, rien n'interdit que les statuts prévoient que l'organe compétent pour statuer sur les nouvelles admissions soit le bureau, le conseil d'administration, voire le président.

On se trouve ici confronté à la définition de ce qu'est un membre de l'association. Le contrat qu'implique une association repose sur la mise en commun des connaissances ou de l'activité. L'adhésion suppose donc que chaque membre fasse « apport en industrie », c'est-à-dire qu'il participe effectivement et de manière permanente à l'activité de l'association.

Il a été jugé que le paiement d'une cotisation d'adhésion sans véritable participation à l'activité de l'association devait conduire à considérer l'adhérent comme un client et non comme un membre¹. En effet, dans ce cas, il ne s'agit plus de cotisation mais de prestation de services².

¹ Cass. civ., 1^{re} chambre, 5 février 1980.

² Instruction n° 4 FE du 15 septembre 1998 du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, direction générale des impôts, service de la législation fiscale, § 44.

A contrario, il a été jugé que le refus de paiement d'une cotisation ne devait pas être interprété comme une volonté de démissionner, sauf disposition des statuts³.



Selon l'administration fiscale, ne doivent donc être considérées comme des cotisations que les contributions des véritables membres.

La cotisation, bien que non obligatoire, est cependant souhaitable et doit, dans tous les cas, correspondre à une véritable participation à la vie de l'association.

3. Comment percevoir les cotisations ?

Évidemment, le versement d'une cotisation devient obligatoire dès lors qu'il a été prévu dans vos statuts.

Dans ce cas, les statuts fixent également l'instance (AG, bureau, président...) qui sera habilitée à en fixer le montant. Il ne semble pas judicieux de fixer dans les statuts le montant de la cotisation, car vous seriez alors obligé de déclarer à la préfecture chacune de ses modifications (sans que cela soit toutefois soumis à une publication au *Journal officiel*).

Rien ne s'oppose à ce que des montants différenciés de cotisation soient fixés par les instances statutaires. Par exemple, il est courant que les membres bienfaiteurs versent plus de 50 euros, alors que les membres « ordinaires » ne paient que 15 euros ; ou encore qu'on ne

³ TG de Saint-Étienne, référé, 15 novembre 1982.

demande aux étudiants et aux chômeurs qu'une cotisation diminuée de moitié, etc.



Les cotisations étant la contribution des membres aux charges de fonctionnement de l'association, leur montant ne devra pas être excessif au regard des charges de fonctionnement, au risque d'être requalifiées par les tribunaux en donations (voir ci-après chap. II, §B). Ce risque sera d'autant plus grand que des disparités importantes de montant de cotisation entre différentes catégories de membres auront été prévues.

Puisque la cotisation se différencie de la rémunération de prestation de services par sa perception périodique, afin de lever toute ambiguïté et d'éviter que les cotisations puissent être assimilées par l'administration fiscale à des achats de prestations, veillez à ce que les cotisations soient appelées et payées chaque année.

4. Quel droit à déduction fiscale pour les cotisations ?

Les cotisations peuvent donner lieu à des déductions fiscales pour les adhérents tout comme les dons manuels (voir ci-après chap. II, §B). L'administration fiscale ne reconnaît ce droit à déduction qu'aux cotisations qui ne représentent pas une contrepartie directe de certains avantages ou de la remise de biens ou de prestations de services.

Elle admet toutefois que « *la remise de menus biens tels qu'insignes, timbres décoratifs, étiquettes personnalisées, affiches, épinglettes, cartes de vœux, etc.* »⁴ ne s'interprète pas comme une contrepartie directe dès lors qu'elle présente une disproportion marquée entre le montant de la cotisation et la valeur des biens remis (de l'ordre de 1 à 4) et lorsque la valeur des biens remis à l'adhérent au cours de l'année reste d'un faible montant (de l'ordre de 30 euros)⁵.

B - Les apports

Les apports sont aux associations ce que le capital social est aux sociétés.

En vertu de l'article 1 de la loi du 1^{er} juillet 1901, les membres de l'association « *mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité* »; cette mise en commun peut également porter sur des biens ou des sommes d'argent. Et c'est bien là que l'apport se distingue du don. L'apport présente en effet deux caractéristiques :

- il provient d'un membre de l'association ;
- il est affecté durablement à l'exploitation et dépasse donc le seul exercice au cours duquel il est versé.

Rien n'empêche certains membres généreux d'effectuer un apport en numéraire ou en nature et de transférer à l'association la propriété ou la jouissance de biens.

4 Instruction du 8 octobre 1999, *BOI/5B-17-99*, n° 6.

5 DEVIC Lionel et DELSOL Xavier, « Dons et cotisations : du nouveau », in *Juris Associations* n° 212, 1^{er} février 2000.

Cet apport aura une contrepartie morale.

Si le donateur ne prévoit pas de droit de reprise, votre association en dispose de manière définitive.

Bien entendu, si le donateur prévoit de pouvoir reprendre cet apport, votre association en jouit de façon provisoire. Une « *convention fixe les conditions et modalités de reprise du bien (bien repris en l'état, bien repris en valeur à neuf...)* »⁶.



Pour être inscrit en tant que fonds associatif, cet apport doit correspondre à un bien durable utilisé pour les besoins propres de votre association. Dans le cas contraire, il est inscrit au compte de résultat. Les apports, avec ou sans droit de reprise, sont, dans tous les cas, considérés comme une ressource permanente pour votre association, les apports avec droit de reprise ne pouvant être repris qu'à l'échéance du contrat ou en cas de dissolution de l'association.

Précisons enfin que rien ne s'oppose à ce qu'une association décide de mettre en place un droit d'entrée pour les nouveaux adhérents. Assimilable à une « cotisation majorée » pour la première adhésion, ce droit d'entrée se justifie pour assurer une égalité de traitement entre les nouveaux et les anciens adhérents lorsque ces derniers ont été amenés à investir pour le développement de l'association.

6 L'avis n° 98-12 du 17 décembre 1998 du Conseil national de la comptabilité, relatif au plan comptable des associations et fondations, § I-7.

II • Les ressources provenant de tiers

A - Les subventions

Si les cotisations sont la ressource de base des associations, les subventions sont souvent la ressource la plus importante de leur budget. Il faut toutefois nuancer cette affirmation, car les situations sont très disparates. Rien de commun, en effet, entre une association à vocation nationale, financée exclusivement sur des fonds publics et employant plusieurs salariés et une association de quartier pour laquelle les subventions de la mairie permettent tout juste d'équilibrer le budget. Quoi qu'il en soit, et quel qu'en soit le montant, il faut apprendre à les gérer.

1. Qu'est-ce qu'une subvention ?

La subvention est une aide qu'une collectivité alloue à un organisme présentant un intérêt public. Elle est attribuée de manière discrétionnaire par la collectivité, ce qui signifie qu'il n'existe aucun droit à l'obtention d'une subvention ni à son renouvellement.

A priori, rien n'oblige la commune à subventionner votre association, quelle que soit son utilité ; rien n'interdit au conseil régional d'aider votre association pour la défense des scorpions ; rien ne s'oppose non plus à ce que le conseil général ne vous accorde plus la subvention qu'il vous accordait chaque année depuis trente ans. Ce sont

des décisions laissées au libre choix de la collectivité et selon son projet politique.

Pourtant, des critères d'attribution sont mis en place pour préserver l'égalité de tous devant la loi.

Vous pouvez demander une subvention sous différentes formes : aide financière, mise à disposition de locaux à titre gratuit ou à un loyer réduit, mise à disposition de personnel...

Quelle que soit la nature de la subvention, vous devrez respecter un certain formalisme pour l'obtenir.

2. Qui peut bénéficier de subventions publiques ?

Toute personne physique ou morale peut prétendre au bénéfice de subventions publiques pour autant que deux conditions soient respectées : le bénéficiaire doit pouvoir se prévaloir d'une véritable personnalité juridique et l'activité ou le projet financé doit présenter un caractère d'intérêt public local.

a) La personnalité juridique

Votre association n'acquiert sa personnalité juridique que lorsque vous avez effectué toutes les démarches légales pour créer votre association : vous avez fait une déclaration à la préfecture du département, ou à la sous-préfecture de l'arrondissement, de votre siège social, avec le titre de l'association, son objet, son siège, et les

nom, profession, domicile et nationalité de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration⁷.

Si ce n'est pas le cas, votre association existe, mais ne peut se prévaloir de la personnalité juridique.



L'association n'acquiert sa capacité juridique que par la publication au Journal officiel de son avis de constitution⁸.

b) Le caractère d'intérêt public local du projet

Toute association (sauf celles à caractère cultuel) exerçant une activité présentant un intérêt public local pourra demander à bénéficier de subventions publiques. La notion d'intérêt public se doit toutefois d'être précisée.

Bien sûr, l'intérêt public s'oppose à l'intérêt privé. Par exemple, votre association ne peut se voir accorder une subvention pour la réfection du garage pour la voiture de son président, mais une personne privée pourra se voir allouer une subvention pour la prise en charge de l'entretien du toit de son hangar qu'elle met à la disposition du groupe de rappeurs du coin.

De la même façon, la notion d'intérêt public « local » renvoie à la zone de compétence des collectivités. En vertu du principe selon lequel le conseil municipal, le conseil général et le conseil régional règlementent par leurs délibérations les

affaires respectivement de la commune, du département et de la région, les subventions attribuées par lesdits conseils ne peuvent être utilisées que pour des dépenses présentant un intérêt pour les habitants du territoire qu'ils représentent ; les subventions du conseil municipal doivent présenter un intérêt communal, les subventions du conseil général un intérêt départemental et les subventions du conseil régional un intérêt régional.

Votre association, bénéficiaire de la subvention, devra donc *a minima* être située sur le territoire du ressort de la collectivité.

Le Conseil d'État a déclaré illégale une subvention attribuée par un conseil général à une commune située hors du territoire départemental, estimant qu'en l'absence, entre le département et ladite commune, d'un lien particulier qui serait de nature à justifier la participation de ce département à une opération d'aménagement de la commune celle-ci ne saurait être regardée comme relevant d'un intérêt départemental⁹. Ne demandez pas à une commune méridionale, bien connue pour sa production d'huile d'olive, une subvention sous le prétexte que votre association s'efforce de promouvoir l'aïoli dans votre village normand.

Le Conseil d'État a également annulé une délibération de la commission permanente d'un département qui avait accordé une subvention de fonctionnement au comité départemental d'action laïque. Constatant que la subvention était destinée au financement d'une manifestation à Paris, le Conseil d'État a considéré que la manifestation était de portée nationale, la

⁷ Article 5 alinéas 1 et 2 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association.

⁸ Article 5 alinéa 4 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association.

⁹ CE, 16 juin 1997, département de l'Oise.

subvention ne présentait donc pas un caractère d'intérêt départemental¹⁰. Vérifiez bien que vous dépensez localement ce qui vous a été accordé localement.

c) *Le cas des syndicats professionnels : c'est la nature de l'action qui prime*

Votre syndicat a *a priori* peu de chances d'obtenir une subvention, car elle serait considérée comme illégale, à caractère idéologique, ne présentant pas un intérêt direct pour la collectivité.

Le ministre de l'Intérieur a en effet précisé que le fonctionnement d'un syndicat ne présente pas un caractère d'intérêt local direct puisque les syndicats professionnels ont « *exclusivement pour objet la défense des droits et des intérêts matériels et moraux des personnes visées par leurs statuts* »¹¹.

Jusqu'à très récemment, il fallait se reporter à une jurisprudence assez subtile, selon laquelle le statut juridique des syndicats ne fait pas en lui-même obstacle à l'octroi d'une subvention, mais que c'est la nature des dépenses prises en charge qui rend illégale la subvention.

Rappelons deux décisions du Conseil d'État qui ne sont qu'en apparence contradictoires : il a ainsi considéré que

10 CE, 6 mai 1996, département de l'Aude.

11 Réponse de M. le ministre de l'Intérieur à une question de M. Daniel Vachez, Assemblée nationale, *JO* du 25 janvier 1999. Voir également la réponse de M. le ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation à une question de M. Bernard Derosier, Assemblée nationale, *JO* du 19 août 1996.

« *l'octroi d'une subvention à une organisation syndicale ne présente aucun caractère d'utilité communale* ». Pourtant, la collectivité territoriale avait décidé, dans un souci d'égalité, d'allouer des subventions à vingt-sept autres organismes, mais cela n'était « *pas de nature à assurer un fondement légal* »¹² à ce versement.

À l'inverse, il a admis la validité d'une subvention accordée par une commune à une union locale de syndicats professionnels, non pas afin de l'aider dans son fonctionnement permanent, mais pour lui permettre de faire face à des dépenses occasionnées par la tenue d'un congrès national dans cette ville¹³. Dans ce cas, la commune avait un intérêt direct à la tenue du congrès.

Le tribunal administratif va dans le même sens, dans une autre affaire où les organisations syndicales avaient mis en place, au niveau communal, des actions d'information et de soutien profitant notamment aux salariés et retraités en difficulté, et aux demandeurs d'emploi. Il a estimé que « *le but recherché par le conseil municipal, en accordant des subventions exclusivement destinées à soutenir l'action à caractère économique et social d'organisations syndicales locales, n'est pas étranger à l'intérêt communal* »¹⁴. Dans le cas présent, le nombre important de demandeurs d'emploi dans la commune justifiait l'octroi d'une subvention municipale, quand bien même ces ac-

12 CE, 21 juin 1995, commune de Saint-Germain-du-Puy. Dans le même sens, voir CE, 31 juillet 1996, M. Yessad.

13 CE, 5 décembre 1941, Rousteau.

14 TA de Paris, 19 décembre 1997, Gallais.

tions avaient été mises en œuvre par des organisations syndicales.

Le moins que l'on puisse dire, c'est que la jurisprudence n'était pas constante en la matière, ce qui a conduit, en 2002, le législateur à trancher.

La loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 prévoit dorénavant que les communes ainsi que leurs groupements peuvent « attribuer des subventions de fonctionnement aux structures locales des organisations syndicales représentatives, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Les organisations ainsi subventionnées sont tenues de présenter au conseil municipal un rapport détaillant l'utilisation de la subvention » (décret n° 2005-849 du 25 juillet 2005).

L'attribution de subvention à des organisations syndicales suit donc maintenant le régime général des subventions allouées à des associations pour lesquelles le critère déterminant est l'intérêt public local.

d) Les associations cultuelles : subventions interdites

Les associations exerçant une activité cultuelle ne peuvent prétendre à l'obtention de subventions publiques.

En effet, la loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation de l'Église et de l'État interdit aux collectivités publiques de verser des subventions à ce type d'associations. En revanche, si le but de votre association est la préservation des chapelles de votre ville, la restauration

d'édifices affectés au culte public, « *c'est-à-dire ouverts au public* », qu'ils soient ou non classés monuments historiques, ne tombant pas sous le coup de cette loi, vous pouvez tout à fait être subventionné. Cela se justifie car « ces lieux de culte sont en même temps des centres culturels »¹⁵.

L'exercice d'une activité cultuelle interdit toute subvention, même si la subvention est affectée à une activité présentant un intérêt local.

Le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a déclaré illégale une subvention à une association qui avait organisé la venue du pape à Reims, en considérant que « *l'intérêt local présenté par la visite du pape à Reims, en raison du rayonnement intellectuel et culturel et des ressources économiques qu'elle est susceptible de procurer à la ville, ne saurait davantage justifier la prise en charge par la ville de Reims d'une dépense relative à l'exercice d'un culte* »¹⁶.

3. Comment formaliser la demande de subvention ?

Jusqu'à présent, la circulaire ministérielle du 1^{er} février 1988¹⁷ et l'instruction ministérielle du 5 septembre 1988¹⁸ constituaient les seules références en matière

15 Réponse de M. le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation à une question de M. Jean Amelin, Sénat, JO du 29 novembre 1984.

16 TA de Châlons-en-Champagne, 18 juin 1996, M. Thierry Come, association Agir.

17 Circulaire 1B n° 142 du 1^{er} février 1988 du ministère de l'Économie, des Finances et de la Privatisation, relative aux associations bénéficiaires de financements publics.

18 Instruction n° 88-104-B1 du 5 septembre 1988 du ministère de l'Économie, des Finances et du Budget, relative aux rapports entre l'État et les associations bénéficiaires de financements publics.

de demande de subvention. Elles donnaient une liste d'informations à fournir par les associations sollicitant un financement de l'État.

Elles ont été actualisées et précisées par la circulaire du Premier ministre en date du 24 décembre 2002, relative aux subventions de l'État aux associations. Elle est rédigée en ces termes :

« Dans un souci de simplification, un dossier commun de demande de subvention est désormais prévu pour l'ensemble des administrations de l'État. Les collectivités territoriales sont encouragées à s'en inspirer et à y recourir, en particulier lorsqu'elles financent des actions conjointement avec les services de l'État ou leurs établissements. 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.

S'agissant d'une première demande, et jusqu'à un seuil fixé à 23 000 euros (...), aucune pièce comptable n'est à joindre à l'appui du dossier dûment rempli; au-delà de ce seuil, la production des derniers comptes approuvés est notamment demandée. Le premier dossier déposé sert de base à la constitution, chez chaque gestionnaire et pour chaque association, d'un dossier permanent.

S'agissant d'un renouvellement de la subvention, l'association est dispensée de reproduire les renseignements et documents figurant dans son dossier permanent de demande de subvention, déjà constitué, mais doit, en revanche, produire un compte rendu d'activité compre-

nant un compte rendu financier ou les derniers comptes approuvés.

Ces éléments doivent permettre l'évaluation de l'action déjà subventionnée. »

Cette circulaire de décembre 2002 précise que le dossier de demande de subvention doit comporter les informations suivantes :

- « - les éléments d'identification de l'association :
 - * la preuve de son existence: référence de la publication de l'extrait de la déclaration au Journal officiel ou de ses modifications;
 - * ses activités et moyens humains;
 - * la composition des organes dirigeants (composition du bureau et du conseil d'administration, nombre de dirigeants rémunérés et montant de ces rémunérations);
- le budget prévisionnel de l'association (...);
- lorsque la demande de subvention concerne une action déterminée:
 - * le descriptif de l'action;
 - * le budget prévisionnel de l'action (...);
- des pièces à joindre:
 - * lors d'une première demande:
 - ** quel que soit le montant de la subvention, la copie des statuts de l'association;
 - ** lorsque la subvention est inférieure ou égale à 23 000 euros, aucune pièce comptable n'est à produire à l'appui du dossier de subvention dûment rempli;
 - ** lorsque la subvention sollicitée est supérieure à ce seuil: les derniers comptes annuels approuvés

(...), accompagnés du rapport d'activité et du rapport du commissaire aux comptes lorsqu'elle est dans l'obligation légale d'y recourir (...);

* lors du renouvellement d'une demande et quel que soit le montant de la subvention sollicitée (lorsque ces documents n'auront pas été transmis de façon indépendante):

** le compte rendu financier des subventions perçues l'année précédente pour le même objet;

** les derniers comptes approuvés ainsi que le rapport d'activité: lorsque la demande et l'attribution de la subvention intervient avant l'approbation des comptes relatifs à l'année N-1, ce sont les comptes approuvés de l'exercice N-2 qui seront transmis (s'ils ne l'ont pas été préalablement pour être versés au dossier permanent);

** statuts: seules les modifications intervenues sont à produire à l'appui de la demande. »

Ce contenu peut bien évidemment être adapté par chaque collectivité publique. N'hésitez pas à vous renseigner auprès de vos interlocuteurs pour ne pas risquer de devoir refaire votre dossier.

Le dossier unique de demande de subvention est téléchargeable sur le site www.service-public.fr (formulaire Cerfa n° 12156*02).

Comment présenter votre projet?

L'attribution de subvention au secteur associatif s'inscrit de plus en plus souvent dans une démarche partenariale; la collectivité publique considère que vous êtes un acteur à part entière dans la mise en œuvre d'actions qui relèvent de sa propre compétence. Présentez votre demande de subvention comme une réponse aux préoccupations de la collectivité. Plutôt que votre structure et votre organisation interne, faites une présentation détaillée des publics visés et des finalités de vos interventions.

Prenez soin de bâtir votre argumentaire. Un inventaire à la Prévert des actions mises en œuvre, non placées en perspective avec leurs effets attendus, permettra difficilement à la collectivité de juger de la contribution de l'association à la réalisation de ses propres objectifs et risquera de rebouter l'instructeur de votre dossier.

4. À qui doit-on adresser la demande de subvention ?

Le financement du secteur associatif par les collectivités publiques s'inscrit le plus souvent dans l'exercice de leurs compétences obligatoires, c'est-à-dire dans le cadre d'attributions prévues par la loi.

La connaissance des compétences obligatoires de chaque niveau de collectivité évite les démarches infructueuses auprès de collectivités étrangères aux affaires relevant du domaine d'intervention de l'association. Les associations sont alors confrontées au problème de l'enchevêtrement des compétences entre les différentes collectivités.

À titre d'exemple, les secteurs traditionnels du sport, de la culture, du tourisme peuvent donner lieu, à des titres différents, à des interventions de plusieurs niveaux de collectivités. 2005 aura été l'année de mise en œuvre de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 censée clarifier qui fait quoi dans le petit monde des collectivités locales. Avec, à la clef, de nombreux transferts d'attributions de l'État (les plus budgétivores...) vers les collectivités locales.

Par ailleurs, des compétences peuvent désormais être confiées aux collectivités, ou entre collectivités, soit au cas par cas, par conventions ou le temps de certaines expérimentations. Notamment, nombre de compétences départementales ou régionales seront transférables aux communes ou à leurs groupements via des conventions. Cela a l'air bien vu des collectivités. Mais, pour les associations, il sera encore plus difficile de savoir qui fait quoi...

Le tableau ci-après présente les principales compétences dévolues aux collectivités territoriales par les lois de décentralisation.

Domaine de compétence : essai de clarification
(tableau non exhaustif)

Région	Département	Commune et groupement de communes (EPCI)
<ul style="list-style-type: none"> - Développement économique (chef de file) et emploi (avec l'État) - Aménagement du territoire et planification - Enseignement technique, lycées, formation professionnelle - Culture et patrimoine - Santé (vaccination, lutte contre la tuberculose, la lèpre, MST...) 	<ul style="list-style-type: none"> - Aide sociale et coordination de l'action sociale - Protection sanitaire de la famille et de l'enfance - Logement - Aménagement de l'espace, équipement - Protection, gestion et ouverture au public des espaces naturels sensibles boisés ou non - Collèges, culture, patrimoine - Action économique (dans certaines limites fixées par la région) - Transport (en dehors des périmètres de transport urbain) - Certaines compétences en matière de santé 	<ul style="list-style-type: none"> - Urbanisme et transports (au sein des périmètres de transport urbain) - Enseignement préélémentaire et élémentaire, péri et para-scolaire - Action économique (dans certaines limites fixées par la région) et emploi (avec l'État) - Logement - Action sanitaire et sociale (et parfois aide sociale) - Culture et sport, vie sociale dans les quartiers, etc.

Pour identifier le bon interlocuteur, il est utile de connaître l'organisation choisie. Les collectivités publiques sont la plupart du temps organisées suivant un découpage des services (ou des bureaux) par domaine d'intervention de la collectivité.

D'autres ont choisi de créer des services « transversaux », spécialisés dans l'instruction des demandes de subvention, quel que soit le domaine d'intervention.

L'association aura intérêt à se procurer un organigramme des services de la collectivité. La demande de subvention sera alors à adresser au service « subventions » ou « associations » (ou tout libellé relatif à l'étude des aides financières au secteur associatif). En l'absence d'un tel type de service, la demande sera à adresser au service spécialisé dans le domaine d'intervention de l'association.

À ces compétences obligatoires s'ajoutent des compétences facultatives. Dans ce dernier cas, le principe selon lequel à chaque échelon territorial correspondent des missions bien précises (principe affiché dans les lois de décentralisation) est, dans les faits, beaucoup plus difficile à apprécier.

Dans la pratique, on assistera en effet à des compétences croisées. Rien ne vous interdit donc de tenter votre chance auprès de différents interlocuteurs, mais en faisant valoir en quoi votre action présente un intérêt pour chacun.

5. Quand doit-on déposer les dossiers ?

Il n'existe pas entre les collectivités de planning uniforme d'instruction des dossiers de demande de subvention et de vote des crédits.

Il est toujours difficile de fixer une date limite pour le dépôt des dossiers de demande. Un dépôt très tôt rend l'évaluation du budget prévisionnel (souvent fait en référence au budget de l'année précédente) et le montage du projet plus difficile. Un dépôt très tard peut, à l'inverse, être un dépôt en retard, après la date limite fixée par la collectivité.

À défaut de pouvoir se faire communiquer les dates limites de dépôt des dossiers de demande de subvention, l'association pourra se baser sur les dates fournies dans le tableau ci-après. Il reprend les documents qu'il convient de remettre dans le cas d'une première demande et dans le cas d'une demande de renouvellement de la subvention.

	Première demande	Renouvellement
Dans les trois mois qui suivent la fin de l'exercice comptable		<ul style="list-style-type: none"> - Comptes annuels du dernier exercice - Bilan de l'activité (chiffrage de l'activité réalisée)
Avant la fin octobre	<ul style="list-style-type: none"> - Statuts - Récépissé de dépôt de déclaration et copie de l'annonce de constitution publiée au Journal officiel - Liste des administrateurs - Comptes annuels des trois derniers exercices - Dossier de présentation du projet - Budget prévisionnel détaillé - Pour les associations employant du personnel, déclaration annuelle des données sociales (DADS) du dernier exercice 	<ul style="list-style-type: none"> - Récépissé de dépôt de déclaration des modifications apportées, le cas échéant, aux statuts ou de changement d'administrateurs de l'association - Copie du procès-verbal de la dernière assemblée générale - Dossier de présentation du projet - Budget prévisionnel détaillé - Pour les associations employant du personnel, déclaration annuelle des données sociales (DADS) du dernier exercice

6. La nécessité des conventions

La tendance est à la clarification des relations financières entre les collectivités publiques et les associations bénéficiaires de fonds publics.

Depuis plusieurs années, les chambres régionales des comptes et la Cour des comptes, qui contrôlent la gestion des collectivités territoriales et l'utilisation qui est faite des subventions versées à des personnes physiques ou morales, recommandaient que soient établies des conventions entre ces collectivités et les structures bénéficiaires de subventions. La convention a en effet le mérite de préciser les engagements réciproques et les obligations respectives des contractants.

Les chambres régionales et la Cour des comptes ont récemment été entendues par le législateur qui a adopté, le 12 avril 2000, une loi relative à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques. Cette loi dispose que « *l'autorité administrative qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret, conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée* ».

C'est le décret du 6 juin 2001 relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques qui précise le seuil d'application: une convention doit être conclue dès lors que la collectivité verse une subvention annuelle supérieure à 23 000 euros.

Au-delà du seuil des 153 000 euros de montant annuel de subvention, la convention doit être déposée en préfecture. Le seuil des 153 000 euros s'apprécie globalement, toutes subventions des diverses collectivités confondues.

Le décret du 6 juin 2001 précise également les clauses que doit au minimum comporter une convention:

- l'objet de l'action financée;
- le montant de la subvention versée;
- les conditions d'utilisation de la subvention.

Il précise en outre que, lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'association doit transmettre à la collectivité un compte rendu financier attestant que les dépenses ont été réalisées conformément aux prévisions.

Ce contenu doit être considéré comme le minimum souhaitable, toute clause supplémentaire pouvant contribuer à clarifier les relations et les obligations réciproques de l'association et de la collectivité.

7. Les conventions pluriannuelles d'objectifs

Pour essayer de mettre fin à la course annuelle aux subventions et à l'insécurité financière des associations, un autre outil a été mis en place : la convention pluriannuelle d'objectifs (CPO). En 1996, le Premier ministre, Alain Juppé, s'engage dans une circulaire du 7 juin à aider

les associations à « *conduire leur activité dans une perspective de moyen terme* » et de permettre aux ministères « *d'accorder des subventions aux associations sur une base pluriannuelle* ». Limité dans son champ d'application, ce dispositif avait été renforcé par la circulaire du 1^{er} décembre 2000. Ce texte prévoit que le recours aux CPO, d'une durée maximale de trois ans, sera préféré aux conventions annuelles, dès lors que l'Etat souhaite inscrire ses relations avec une association dans la durée. Le dispositif s'accompagne de modalités spécifiques d'avance sur subvention (50 % du montant de la subvention annuelle susceptible d'être versée avant le 31 mars de chaque année). Malheureusement, le succès n'est pas au rendez-vous. Déjà en 2000, la Cour des comptes regrette une mise en œuvre limitée. Néanmoins, le système existe et présente beaucoup d'avantages pour les associations.

B - Les libéralités

Les libéralités visées par la loi du 1^{er} juillet 1901 sont constituées de dons manuels, de legs et de donations.

Les donations et les legs sont limités à certaines associations et doivent le plus souvent donner lieu à des autorisations administratives préalables.

Cette lourdeur administrative est le prix à payer pour bénéficier de ressources d'un montant substantiel, bien supérieur à celui des versements qu'une association est susceptible de percevoir en dons manuels.

1. Les dons manuels

Le don manuel peut se définir comme le versement d'une somme d'argent ou la transmission à titre gratuit de matériel, de mobilier ou de tout autre bien meuble sans que l'opération ait donné lieu à la rédaction d'un acte notarié.

S'agissant du montant à partir duquel un don doit être considéré comme une donation, il ne semble pas qu'il y ait de seuil minimum pour qu'un acte s'impose.

La notion de don manuel s'interpréterait donc *a contrario* : tous dons à une association autres que les donations et les legs sont des dons manuels.

Toute association régulièrement déclarée peut recevoir des dons manuels. Le produit des collectes, qu'il s'agisse de quêtes organisées par l'association pour son propre compte ou de souscriptions organisées par un tiers pour le compte de l'association, est assimilable à des dons manuels.

La loi du 1^{er} juillet 1901 dispose que « *toute association régulièrement déclarée peut, sans autorisation spéciale, (...) recevoir des dons manuels ainsi que des dons des établissements d'utilité publique (...)* »¹⁹.

19 Article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901.

a) Les dons perçus dans le cadre d'un appel à la générosité publique

Rappelons que toute association peut faire appel à la générosité publique. Toutefois, lorsque l'opération est menée dans le cadre d'une campagne nationale soit sur la voie publique, soit en ayant recours à des moyens de communication et que le but de cette campagne est de soutenir une cause scientifique, sociale, familiale, humanitaire, philanthropique, éducative, sportive, culturelle ou concourant à la défense de l'environnement, l'association doit en faire la déclaration préalable auprès auprès de la préfecture du département dans lequel elle a son siège²⁰. Elle doit également établir un compte d'emploi des ressources collectées.

Le ministre des Affaires sociales a précisé, en 1986, que les associations sont autorisées à quérir sur la voie publique dans les départements où elles sont implantées, « *sous réserve d'avoir une existence réelle, une action efficace depuis cinq ans au moins et de justifier, en outre, un nombre raisonnable d'adhérents* »²¹.

- 20 L'article 3 alinéa 1 de la loi du 7 août 1991 relative aux congés de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique est ainsi rédigé : « *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'en faire la déclaration préalable auprès de la préfecture du département de leur siège social.* »
- 21 Réponse de Mme le ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale à une question de M. Gérard Haesebroeck, Assemblée nationale, JO du 17 mars 1986.

Un décret du 11 février 1985 précise le contenu du dossier de déclaration préalable. Il se compose des documents qui présentent :

- la dénomination de l'association, son siège, les nom, prénom et domicile de ses représentants légaux ;
- les campagnes qu'elle se propose de faire au cours d'une période d'un an ;
- les objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique ;
- de façon prévisionnelle, la période au cours de laquelle doit se dérouler chacune des campagnes envisagées et les modalités auxquelles il est prévu de recourir pour chaque campagne²².

b) La déductibilité des dons à certaines œuvres

Les dons manuels peuvent, dans certains cas, donner lieu à des déductions fiscales pour les donateurs.

La loi sur le mécénat du 1^{er} août 2003, a considérablement modifié le régime de la déductibilité fiscale accordée au titre des dons aux organismes non lucratifs. En effet, l'adoption de l'amendement dit « Coluche » relève les plafonds de déduction. Ainsi pour les dons effectués en 2009, les dons faits aux organismes sans but lucratif d'aide aux personnes en difficulté ouvrent droit, pour les particuliers donateurs, à une réduction d'impôt à hauteur de 75 % de leur montant, dans la limite de 510 euros. Cette limite est augmentée chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la première

tranche du barème de l'impôt sur le revenu. Les dons aux autres associations d'intérêt général ouvrent droit à une déduction de 66 % dans la limite de 20 % du revenu imposable (instruction n° 5 du 13 janvier 2006 publiée au *BOI 5 B-2-06*).

Le régime des droits à déductions varie selon la nature de l'association bénéficiaire et du donateur. Nous présentons ci-après un tableau synthétique précisant le montant des réductions d'impôt auquel peut prétendre le donateur ainsi que le plafond de déductibilité.

Pour les versements effectués par les particuliers en 2009

Organismes bénéficiaires	Plafond des versements	Taux de la réduction d'impôt
Associations d'aide aux personnes en difficulté	510 € La fraction des dons qui excède 510 € bénéficie de la réduction au taux de 66 %	75 %
Autres associations d'intérêt général	20 % du revenu imposable La fraction des dons qui excède la limite des 20 % du revenu imposable est reportée sur les 5 années suivantes	66 %

22 Article 38-2 du décret du 11 février 1985 relatif à la Cour des comptes.

Pour les versements effectués par les entreprises

Catégories d'organismes bénéficiaires des dons	Dispositions du Code général des impôts concernées	Limite de déductibilité	Taux de la réduction d'impôt
Organismes 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, Fondation du patrimoine.	Art. 238 bis-1 a)	5 %	60 %
Organismes agréés ayant pour objet exclusif de participer par le versement d'aides financières, à la création d'entreprises.	Art. 238 bis-4		
Sociétés et organismes de recherche, publics ou privés agréés.	Art. 238 bis-1 d)		

Catégories d'organismes bénéficiaires des dons	Dispositions du Code général des impôts concernées	Limite de déductibilité	Taux de la réduction d'impôt
Fondations, associations reconnues d'utilité publique, associations de droit local dont la mission a été reconnue d'utilité publique ou des musées de France et répondant aux conditions fixées au a) ainsi que les associations culturelles ou de bienfaisance autorisées à recevoir des dons et legs, établissement publics des cultes d'Alsace-Moselle.	Art. 238 bis-1 b)	5 %	60 %
Établissements d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique publics ou privés à but non lucratif agréés.	Art. 238 bis-1 c)		
Organismes publics ou privés dont la gestion est désintéressée et qui ont pour activité principale la présentation au public d'œuvres dramatiques, lyriques, musicales, chorégraphiques et de cirque, à la condition que les versements soient affectés à cette activité.	Art. 238 bis-1 e)		

Les donateurs qui veulent prétendre à ces réductions d'impôts doivent joindre à leur déclaration d'impôts un reçu remis par l'association bénéficiaire des versements, sauf si la déclaration est faite par voie électronique.



Pour être sûr que votre association peut délivrer des reçus de dons (formulaire Cerfa n° 11580*03), la loi sur le mécénat a mis en place une procédure de consultation des services fiscaux, « le rescrit fiscal », dont l'instruction du 19 octobre 2004 (*Bulletin officiel des impôts* n° 164) fournit le modèle. Si vous n'avez pas de réponse au bout de 6 mois vous pouvez sans problème délivrer ces reçus à vos donateurs pour leur ouvrir le droit aux réductions d'impôt.

2. Les donations et les legs

Les donations et les legs sont des actes à titre gratuit effectués soit du vivant du donateur (il s'agit alors d'une donation), soit à la suite de son décès (il s'agit alors d'un legs)²³.

Les donations doivent obligatoirement être faites devant notaire par un acte authentique, conformément à l'article 931 du Code civil²⁴.

- 23 Le Code civil définit en son article 894 la donation comme « *un acte par lequel le donateur se dépouille actuellement et irrévocablement de la chose donnée, en faveur du donataire qui l'accepte* ».
- 24 L'article 931 du Code civil est ainsi rédigé : « *Tous actes portant donation entre vifs seront passés devant notaires, dans la forme ordinaire des contrats ; et il en restera minute, sous peine de nullité.* »

Les legs peuvent être faits soit par acte authentique, soit sous la forme d'un testament daté et signé du bienfaiteur, conformément aux articles 967 et 970 du Code civil²⁵.

a) Quelles associations peuvent en bénéficier ?

Ne peuvent bénéficier de donations ou de legs que les associations suivantes :

- les associations reconnues d'utilité publique ;
- les associations ayant pour objet exclusif l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique ou médicale ;
- les associations cultuelles ;
- les unions d'associations familiales agréées ;
- les associations de financement électoral, sous réserve du respect des dispositions du Code électoral relatives à la réception des dons²⁶ ;
- les associations de financement d'un parti politique agréées, sous réserve du respect des dispositions de la loi du 11 mars 1988 relatives à la réception des dons²⁷.

25 L'article 967 du Code civil est ainsi rédigé : « *Toute personne pourra disposer par testament, soit sous le titre d'institution d'héritier, soit sous le titre de legs, soit sous toute autre dénomination propre, à manifester sa volonté.* »

L'article 970 du Code civil est ainsi rédigé : « *Le testament holographique ne sera point valable s'il n'est écrit en entier, daté et signé de la main du testateur : il n'est assujetti à aucune autre forme.* »

26 Article L. 52-8 du Code électoral limitant les dons à ceux consentis par des personnes physiques et plafonnant le montant des dons ; articles L. 52-4 et L. 52-5 relatifs à la période durant laquelle les associations de financement peuvent percevoir des dons.

27 Article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique limitant les dons à ceux consentis par des personnes physiques et plafonnant le montant des dons.

Les donations et les legs effectués à une association autre que celles visées ci-avant seraient nuls et reviendraient donc au bienfaiteur.

Tombent également sous le coup de cette interdiction les « donations déguisées ». À titre d'exemple, les cas suivants ont ainsi été qualifiés de donations déguisées :

- une vente à un prix dérisoire par rapport à la valeur des biens cédés²⁸ ;
- la dévolution, après liquidation, des biens d'une association à un autre groupement s'engageant à poursuivre l'œuvre entreprise, alors que les charges imposées sont bien inférieures à la valeur desdits biens²⁹.

En revanche, ont été jugés comme répondant aux caractéristiques de la donation :

- un apport à une association ayant pour contrepartie une satisfaction morale³⁰ ;
- la remise d'un capital à une association s'engageant à verser en contrepartie une rente viagère³¹.

b) Cas particuliers

Les associations ayant pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique ou médicale doivent produire les justificatifs attestant de la poursuite de ce but.

28 Cass. civ., 18 avril 1958.

29 Cass. civ., 11 décembre 1977.

30 Cour d'appel de Lyon, 8 juin 1971.

31 Cass. req., 19 février 1935.

Elles doivent en outre insérer dans leurs statuts les clauses suivantes :

- l'obligation de présenter les registres et pièces de comptabilité sur toutes réquisitions du ministre de l'Intérieur ou du préfet, en ce qui concerne l'emploi des libéralités ;
- l'obligation d'adresser au préfet un rapport annuel sur la situation et les comptes financiers ;
- l'obligation de laisser visiter les établissements par les délégués des ministres compétents et de leur rendre compte du fonctionnement desdits établissements.

La reconnaissance du caractère de bienfaisance est de la compétence du préfet du département du siège.

c) Les déclarations administratives nécessaires pour recevoir des donations

Depuis le 1^{er} janvier 2006, il n'est plus nécessaire pour les associations de faire une demande d'autorisation à l'administration pour recevoir des donations. Le régime est devenu déclaratif. Une association pouvant bénéficier de dons ou de legs peut donc désormais les accepter librement. Il lui suffit d'en faire la déclaration à l'autorité administrative qui peut cependant s'y opposer en cas d'inaptitude de l'association à utiliser ces libéralités conformément à son objet statutaire (les modalités de cette opposition doivent être précisées par décret).

d) Les libéralités assorties d'une condition ou d'une charge

Donateurs et légataires peuvent décider d'assortir leur libéralité de conditions ou de charges que l'association devra respecter. Ces clauses peuvent porter sur la réalisation de travaux, par exemple, ou sur l'inaliénabilité du bien.

Le juge pourra soit révoquer une libéralité pour laquelle lesdites clauses n'auraient pas été respectées, et ce à la demande du donateur ou des héritiers du légataire, soit modifier, demander la révision ou annuler les clauses génératrices de charges trop importantes pour l'association.

3. Le fonds de dotation

Depuis la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, un nouvel outil de financement des associations d'intérêt général a été créé avec le fonds de dotation.

La loi définit le fonds de dotation comme « *une personne morale de droit privé à but non lucratif qui reçoit et gère des biens et droits de toute nature qui lui sont apportés à titre gratuit et irrévocable et utilise les revenus de la capitalisation en vue de la réalisation d'une œuvre ou d'une mission d'intérêt général ou les redistribue pour assister une personne morale à but non lucratif dans l'accomplissement de ses œuvres ou missions d'intérêt général.*

 »

Le fonds de dotation, dont les modalités ont été précisées par le décret n° 2009-158 du 11 février 2009, peut donc collecter des dons, recevoir des legs et faire appel à la

générosité du public. Avec les revenus de ce capital, il pourra financer des projets d'intérêt général, soit qu'il mènera lui-même, soit que d'autres structures bénéficiaires pourront mener (se reporter à l'ouvrage *Fonds de dotation : une nouvelle source de financement*, Territorial Éditions, coll. « Guides pratiques d'AME », n° 22).

III • Les ressources provenant de l'activité

L'exercice d'une activité économique n'est pas interdit. Il peut toutefois, dans certains cas, et a fortiori si l'activité est commerciale, être considéré comme relevant d'une pratique (illégale) paracommerciale.

A - Le produit des activités économiques et commerciales

Parler de pratiques commerciales ou d'activités à caractère économique pour des associations sans but lucratif a, à première vue, de quoi surprendre.

Et pourtant, activité lucrative et but non lucratif ne sont pas antinomiques. Une association peut très bien exercer une activité économique et réaliser des bénéfices. Le statut juridique des associations, régi par la loi du 1^{er} juillet 1901, ne fait que proscrire le partage des bénéfices.

Le désengagement de l'État dans le financement du secteur associatif a contribué au développement de ces activités économiques. Certaines associations sont devenues de véritables entreprises et relèvent du secteur concurrentiel. Dans une circulaire de 1998, le Premier ministre demandait déjà à ses ministres et secrétaires d'État d'inciter les associations à développer leurs res-

sources propres : « *Vous voudrez bien (...) inviter les associations subventionnées au titre de votre département à développer leurs ressources propres (cotisations de leurs membres, dons, rémunérations de services rendus, etc.). Il convient, en effet, que l'effort d'autofinancement soit pris en compte pour l'attribution ou le renouvellement d'une subvention, notamment chaque fois que vous constaterez que le montant des frais généraux d'une association subventionnée est en progression.* »³² Depuis, cette incitation n'a fait que s'accentuer.

Peuvent être qualifiées d'activités économiques « *toute activité de production, de transformation ou de distribution de biens meubles ou immeubles et toute prestation de services en matière industrielle, commerciale, artisanale ou agricole* »³³. Une association peut donc exercer un certain nombre d'activités à caractère économique ou commercial, sous réserve du respect d'un certain nombre de conditions liées à ce type d'activités.

Une association qui se livre à une activité économique doit être considérée comme concurrente à part entière des entreprises du secteur concurrentiel. Elle doit donc respecter l'ensemble des obligations imposées aux entreprises commerciales, qu'il s'agisse de l'inscription dans ses statuts de ces activités commerciales ou de l'assujettissement aux impôts commerciaux³⁴.

³² Circulaire du 15 janvier 1988 du Premier ministre relative aux rapports entre l'État et les associations bénéficiaires de financements publics.

³³ Réponse du garde des Sceaux, Assemblée nationale, JO du 10 juin 1994.

³⁴ Sur ce second point, voir ci-après, partie 3, « La fiscalité des ressources ».

Le défaut d'inscription dans ses statuts de ces activités commerciales exposerait l'association aux sanctions des pratiques de paracommercialisme. L'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence précise en son article 37 qu'« *aucune association ou coopérative d'entreprise ne peut, de façon habituelle, offrir des produits à la vente, les vendre ou fournir des services si ces activités ne sont pas prévues par ses statuts* »³⁵. Toute association exerçant une activité économique et qui ne respecterait pas cette obligation serait passible d'une amende de 1500 euros (et du double en cas de récidive).

Plus généralement, le développement de leurs ressources propres ne doit cependant pas avoir pour conséquence d'inciter les associations à recourir à des pratiques paracommerciales, pratiques qui consistent à se livrer à une activité commerciale sans supporter les charges correspondantes et qui constituent une atteinte aux règles d'une saine concurrence.

Actes de commerce et paracommercialisme

Si l'activité économique est une activité commerciale au sens du Code du commerce, l'association est soumise à des obligations supplémentaires. Est ainsi considéré comme un acte de commerce:

- « - tout achat de biens meubles pour les revendre soit en nature, soit après les avoir travaillés et mis en œuvre;
- tout achat de biens immeubles aux fins de les revendre, à moins que l'acquéreur n'ait agi en vue d'édifier un ou plusieurs bâtiments et de les vendre en bloc ou par locaux;
- toute opération d'intermédiaire pour l'achat, la souscription ou la vente d'immeubles, de fonds de commerce, d'actions ou parts de sociétés immobilières;
- toute entreprise de location de meubles;
- toute entreprise de manufacture, de commission, de transport par terre ou par eau;
- toute entreprise de fournitures, d'agences, bureaux d'affaires, établissements de vente à l'encaissement, de spectacles publics;
- toute opération de change, banque et courtage;
- toutes les opérations de banques publiques;
- toutes obligations entre négociants, marchands et banquiers;
- entre toutes personnes, les lettres de change. »³⁶

Une association qui exercera de manière habituelle et spéculative³⁷ une activité commerciale au sens du Code du commerce sera réputée commerçante.

35 Article 37 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence.

36 Article 632 du Code de commerce.

37 La notion d'intention spéculative suppose que l'association cherche à dégager un excédent de ressources sur les dépenses ou une quelconque rentabilité.

Si cette activité n'est qu'accessoire et occasionnelle, les opérations ne seront pas considérées comme des actes de commerce mais comme des actes civils³⁸.

La qualité de commerçant qui pourra être reconnue à une association ne sera que de fait et non de droit. Une association ne peut pas prétendre à une inscription au registre du commerce et des sociétés. Le garde des Sceaux l'a rappelé en 1996 en précisant qu' « *il n'est pas, en l'état, envisagé de modifier le décret du 30 mai 1984 relatif au registre du commerce et des sociétés pour rendre obligatoire ou possible l'immatriculation à ce registre des non-commerçants (...). Cette immatriculation, en effet, non conforme aux finalités et à la nature du registre du commerce et des sociétés, ne manquerait pas d'avoir pour conséquence de soumettre ces personnes à un régime de commercialité* »³⁹.

La frontière entre activité commerciale et pratique paracommerciale est néanmoins ténue.

Dans le cas d'associations, « *le caractère paracommercial de l'activité doit être présumé dès lors que, n'étant pas assujetti à l'ensemble des obligations des commerçants, celle-ci s'adresse de manière habituelle à des tiers, c'est-à-dire à des personnes non membres de l'association (...): - dans le but de réaliser un profit ou de rentabiliser la prestation offerte aux membres de l'association;*

38 Il s'agit alors de la théorie dite de l'accessoire.

39 Réponse de M. le garde des Sceaux, ministre de la Justice, à une question de M. Rémi Herment, Sénat, JO du 7 mars 1996.

- pour autant qu'elle concurrence directement des activités commerciales similaires et dès lors que le chiffre d'affaires réalisé avec ces tiers n'est pas marginal.

Certaines formes de publicité, réalisées en dehors du local de l'association dans le but manifeste d'attirer la clientèle extérieure, relèvent d'une démarche purement commerciale et doivent être considérées comme telle »⁴⁰.

B - Les produits financiers

Une association peut légalement tirer profit d'opérations financières et dégager des produits financiers.

Les produits financiers peuvent être tirés :

- soit de la gestion de sa trésorerie ;
- soit d'opérations de prêt.

1. Du plan de trésorerie à la gestion de trésorerie

Bon nombre d'associations connaissent des problèmes financiers non pas du fait de difficultés budgétaires ou comptables (lorsque, pour une raison ou pour une autre, les dépenses excèdent les recettes), mais parce qu'elles ont des difficultés de trésorerie. Les notions de résultat comptable et de situation de trésorerie doivent être bien distinguées.

Qui n'a pas constaté que de bons résultats comptables et la réalisation d'excédents ne garantissent nullement contre les problèmes de trésorerie ? L'association doit

40 Circulaire du 12 août 1987 relative à la lutte contre les pratiques paracommerciales.

prendre en charge des dépenses régulières (loyers, salaires, téléphone...), alors que les ressources ne sont encaissées qu'irrégulièrement (cotisations) ou tardivement (subventions). Il peut, dans ce cas, être paradoxal de parler de gestion de trésorerie et de produits financiers.

En fait, une bonne gestion de trésorerie peut permettre non seulement d'éviter les situations de cessation de paiement ou de difficultés de paiement, mais aussi, dans le meilleur des cas, de dégager des excédents qui, placés, généreront des produits financiers.

a) Le plan de trésorerie

Le plan de trésorerie permet de « mettre à plat » les prévisions d'encaissement et de décaissement et donc les difficultés de trésorerie ou, au contraire, les excédents ponctuels de trésorerie qui pourront survenir.

Il présente les flux monétaires. Il ne vise donc pas à faire apparaître un résultat comptable mais à traduire, à la fin de chaque période, le niveau du besoin ou de la capacité de financement. Il permet d'anticiper la situation de trésorerie et facilite en particulier les relations avec le banquier.

Le plan de trésorerie sera d'autant plus pertinent qu'il sera établi suivant une périodicité « fine ». Prévoir les encaissements et les décaissements au semestre ne présente pas un grand intérêt, la situation semestrielle

pouvant « cacher » des situations intermédiaires différentes. *A contrario*, rien ne justifie l'élaboration d'un plan de trésorerie hebdomadaire, à moins que l'association soit en mesure de réagir dans une aussi courte période.

La périodicité retenue pour le plan de trésorerie doit tenir compte du rythme d'évolution de la situation financière et des capacités à réagir à une situation donnée. Il semble que la périodicité mensuelle soit la plus intéressante, elle correspond au cycle de paiement de charges importantes (versement des salaires, paiement des loyers) qui déterminent prioritairement la situation de trésorerie.

Le plan de trésorerie retrace l'ensemble des opérations d'encaissement et de décaissement qui viennent influer sur la situation de trésorerie de début de période.

Ce plan peut être conçu suivant l'exemple ci-après :

	Janv.	Fév.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juil.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.
Situation début de période	4 000	1 600	3 550	3 000	8 150	7 000	6 900	6 450	6 100	5 400	2 550	1 700
Recettes de fonctionnement :												
- subventions	2 500	2 000	100	8 000				2 500	1 500	2 000	1 500	1 000
- cotisations	50	2 000	1 500	2 000	1 000	2 000	50	2 500	100	1 500	1 500	100
- ventes												2 500
- autres produits perçus												500
Autres recettes :												
- nouvel emprunt												
- cession d'immobilisation												
- recettes diverses												
Total encassements	2 550	4 000	1 600	10 000	1 000	2 050	5 000	1 600	1 500	2 000	1 500	4 100
Dépenses de fonctionnement :												
- salaires	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 100	1 000
- charges sur salaires	3 100	800	800	3 000	800	800	800	3 100	800	800	3 000	850
- loyer	800										850	850
- autres dépenses de fonctionnement												300
Autres dépenses :												
- remboursements d'emprunts												
- achats d'immobilisation												
- dépenses diverses												
Total décaissements	4 950	2 050	2 350	4 850	2 150	2 150	5 450	1 950	2 200	4 850	2 350	1 850
Solde du mois	-2 400	1 950	-550	5 150	-1 150	-100	-450	-350	-700	-2 850	-850	2 250
Situation de fin de période	1 600	3 550	3 000	8 150	7 000	6 900	6 450	6 100	5 400	2 550	1 700	3 950

Les encaissements et décaissements prévisibles pourront être revalorisés pour tenir compte de l'inflation ou des augmentations connues.

Il importe de bien estimer les dates prévisibles de ces opérations.

b) La gestion de trésorerie

Une bonne gestion de trésorerie permettra toujours de minimiser les frais financiers. Elle permettra, dans certains cas, de dégager des produits financiers sur le placement des excédents. Nous nous limitons ici aux produits financiers, mais rappelons tout de même qu'une association aura intérêt à accorder une attention toute particulière à trois conditions bancaires :

- le taux du prêt ou du découvert (et plus particulièrement au TEG – taux effectif global – qui comprend l'ensemble des frais annexes) ;
- la durée du prêt pour les crédits classiques (accroître la durée d'un prêt de quelques mois pour réduire les mensualités revient souvent à accroître considérablement le montant total des intérêts payés) ;
- les dates de valeur sur les encaissements et les décaissements de chèques.

Cette dernière condition est importante en matière de gestion de trésorerie et portera sur des intérêts d'un montant d'autant plus conséquent que l'association exercera une activité économique ou commerciale importante.

Une association, comme un particulier ou une entreprise, peut acquérir des actions, détenir des titres de Sicav ou de fonds communs de placement ou placer ses disponibilités sur des livrets d'épargne.

Dans l'exemple de budget de trésorerie que nous avons présenté ci-avant, l'association pourra utilement placer une partie de ses excédents de trésorerie lors du versement de sa principale subvention (avril). On peut valablement penser que, toujours suivant cet exemple, le placement pourra être effectué sur une durée de six mois.

Une partie des excédents de trésorerie devra toujours rester sur le compte courant de l'association de manière à faire face aux besoins de financement courant de l'exploitation. Une trésorerie zéro pourrait avoir pour conséquence le rejet de certains paiements.

Dans tous les cas, le choix du placement consistera à effectuer un arbitrage entre la rémunération (les produits financiers perçus), la sécurité (vis-à-vis du risque de perte de capital placé) et la liquidité (possibilité de récupérer rapidement et sans pénalité les sommes placées). Il n'existe pas de produit bancaire idéal qui allierait une forte rémunération, une sécurité totale et une liquidité importante.

Les livrets combinent sécurité et liquidité, mais ne présentent pas, par rapport à d'autres produits, une rémunération importante.

Les valeurs mobilières de placement (Sicav et fonds communs de placement) présentent un niveau de sécurité et de rémunération important, mais ne sont pas mobilisables à tout moment.

Les actions peuvent présenter des taux de rémunération très intéressants, mais peuvent voir leur cours baisser très rapidement, et entrent donc dans une gestion plus risquée.

Chaque situation devra être appréciée isolément.

La durée prévisible du placement sera toujours un critère déterminant dans le choix des produits bancaires.

Il nous semble toutefois raisonnable de privilégier les livrets d'épargne pour gérer l'épargne courante de l'association (pour des placements de relativement courte durée) et de se limiter aux valeurs mobilières de placement pour les placements à durée plus longue.

2. Les opérations de prêt

Une association bénéficiant d'une trésorerie excédentaire a deux solutions :

- placer ses disponibilités ;
- prêter ses disponibilités à des membres ou à des tiers.

Cette seconde solution, outre le fait qu'elle permet également de dégager des produits financiers, peut entrer dans la vocation sociale de l'association. Ce genre

d'activité est toutefois encadré par la loi du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

Cette loi fixe les modalités d'exercice des activités de crédit. Elle réserve aux seuls établissements de crédit (qui sont des personnes morales qui effectuent à titre de profession habituelle des opérations de banque) les opérations de crédit, c'est-à-dire « *tout acte par lequel une personne agissant à titre onéreux met ou promet de mettre des fonds à la disposition d'une autre personne ou prend, dans l'intérêt de celle-ci, un engagement de signature tel qu'un aval, un cautionnement ou une garantie. Sont assimilés à des opérations de crédit le crédit-bail et, de manière générale, toute opération de location assortie d'une option d'achat* »⁴¹.

Une association qui n'est pas, au sens de la loi de 1984, un établissement de crédit ne peut donc pas effectuer d'opération de prêt, sauf dans deux cas :

- lorsque ces opérations de prêt sont effectuées à titre occasionnel ;
- dans le cadre de prêts à des membres de l'association et pour un motif d'ordre social.

La loi de 1984 n'interdit, à toute personne autre qu'un établissement de crédit, que l'exercice à titre habituel des opérations de prêt.

41 Article 3 de la loi du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

Pour autant que ces opérations ne soient que marginales dans l'activité de l'association, celle-ci peut donc prêter à des tiers. La loi prévoit, en outre, expressément qu'une « *entreprise, quelle que soit sa nature, puisse dans l'exercice de son activité professionnelle consentir à ses contractants des délais ou avances de paiement* »⁴².

L'interdiction relative aux opérations de crédit ne s'applique pas « *aux organismes sans but lucratif qui, dans le cadre de leur mission et pour des motifs d'ordre social, accordent, sur leurs ressources propres, des prêts à conditions préférentielles à certains de leurs ressortissants* »⁴³.

42 Article 12 de la loi du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

43 Article 11 de la loi du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

**2. *Le traitement
comptable
des ressources***

La distinction juridique des différents types de ressources a également une répercussion sur la comptabilité. Les responsables associatifs doivent, en matière de comptabilité, connaître les principes fondamentaux de la comptabilité générale, ainsi que les particularités comptables des associations. Nous ne reprendrons pas ici les principes généraux et les pratiques qui régissent la comptabilité des associations, ceux-ci ayant fait l'objet d'un guide spécifique... Nous nous consacrerons uniquement au traitement comptable des principales ressources des associations⁴⁴.

Avant toute chose, précisons que, dans la majeure partie des cas, les associations ne sont nullement soumises à une obligation légale d'établissement des comptes annuels et, par conséquent, à la tenue d'une comptabilité. Ne sont soumises à cette obligation que certaines associations, et plus particulièrement⁴⁵ :

- les associations reconnues d'utilité publique pour lesquelles l'article 16 des statuts types proposés aux associations sollicitant la reconnaissance d'utilité publique prévoit qu' « *il est tenu une comptabilité*

44 Pour plus de précisions sur les principes comptables, la tenue de la comptabilité et l'établissement des comptes annuels, voir HUTEAU Serge, *Le contrôle des associations subventionnées*, Territorial Éditions, coll. « Dossiers d'experts », partie 2, chapitre I ; voir également LEJEUNE Gérard, *Comprendre et tenir la comptabilité de votre association*, Territorial Éditions, coll. « Les guides pratiques d'AME », n° 5, et *La gestion comptable et financière de votre association*, Territorial Éditions, coll. « Les guides pratiques d'AME », n° 20.

45 La liste fournie ici n'est pas exhaustive. Pour plus de précisions, se reporter au *Mémento pratique Francis Lefebvre*, Associations et fondations.

faisant apparaître annuellement un compte de résultat, un bilan et une annexe (...) »⁴⁶ ;

- les associations exerçant une activité économique doivent, en vertu de la loi du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises, « *établir chaque année un bilan, un compte de résultat et une annexe* »⁴⁷ dès lors que deux des trois seuils suivants sont dépassés : cinquante salariés, 3,1 millions d'euros (HT) de chiffre d'affaires ou de ressources, 1,550 million d'euros pour le total du bilan⁴⁸ ;
- les associations bénéficiant d'un montant important d'aides publiques doivent fournir aux collectivités publiques un bilan certifié conforme⁴⁹ ;
- les associations faisant appel à la générosité publique qui doivent établir « *un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, qui précise notamment l'affectation des dons par type de dépense* »⁵⁰ ;

46 Les associations reconnues d'utilité publique ne sont pas obligées d'adopter ces statuts types, mais y sont incitées, ces statuts ayant été approuvés par le Conseil d'État.

47 Article 27 de la loi du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises.

48 Article 22 du décret du 1^{er} mars 1985 relatif à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises, pris en application de la loi du 1^{er} mars 1984. Cet article prévoit, en outre, que les entreprises visées sont tenues « *de désigner au moins un commissaire aux comptes et un suppléant* ».

49 Article 81 de la loi du 29 janvier 1993 relative à la lutte contre la corruption et articles 13 à 15 de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Sur la certification des comptes des associations bénéficiant d'aides publiques, voir ci-après, partie IV, chap. IV.

50 Article 4 de la loi du 7 août 1991 relative aux congés de représentation en faveur des associations et des mutualités et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique.

- les associations gérant des établissements des secteurs sanitaire et social qui, en application de l'instruction n° 87-67 du 16 mars 1987, doivent respecter la nomenclature du plan comptable général.

Bien que non obligatoire, la tenue d'une comptabilité et l'établissement de comptes annuels sont une nécessité pour toute association quels que soient sa taille et son secteur d'activité.

Elle permet de retranscrire l'ensemble des produits et des charges, de définir le niveau de résultat réalisé au cours d'un exercice (compte de résultat) et, selon la nature des documents comptables qui sont élaborés, de donner une image du patrimoine de l'association à la fin de l'exercice, c'est-à-dire de ce que l'association possède (locaux, matériel informatique, créances sur des clients...) et de ce qu'elle doit (ses dettes vis-à-vis des banques, des fournisseurs, de l'Urssaf...). Ce second objectif suppose l'établissement du bilan.

En outre, la production de comptes annuels semble incontournable pour plusieurs raisons :

- les documents comptables permettent d'étayer une demande de subvention ;
- ils permettent de négocier avec un banquier pour l'obtention d'un prêt ;
- ils permettent de répondre aux demandes d'information des adhérents, des organismes sociaux, des collectivités publiques ou des corps d'inspection⁵¹.

51 Sur les différents types de contrôles, voir ci-après, partie IV.

I • Le traitement comptable des subventions

Il convient de distinguer les subventions de fonctionnement et les subventions d'investissement.

Le traitement comptable des aides en nature, qui représentent un type de subvention bien particulier d'un point de vue comptable, a été précisé dans le règlement du 16 février 1999 du comité de la réglementation comptable relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations⁵².

A - L'enregistrement des subventions de fonctionnement

Les subventions de fonctionnement sont destinées à couvrir les charges courantes de l'exploitation de l'association. Elles sont généralement enregistrées au compte 74 « Subventions d'exploitation », lorsqu'elles sont destinées à couvrir les charges d'exploitation de l'association, et au compte 7715 « Subventions d'équilibre », lorsqu'elles viennent compenser un déficit d'exploitation.

52 Règlement n° 99-01 du 16 février 1999 du comité de la réglementation comptable relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et subventions, homologué par arrêté du 8 avril 1999 du garde des Sceaux, ministre de la Justice, le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et le secrétaire d'Etat au budget, après avis n° 98-12 du 17 décembre 1998 du Conseil national de la comptabilité, JO du 4 mai 1999.

S'agissant de l'utilisation des subventions publiques, un décret de 1934 prévoit l'annulation et le reversement à la collectivité donatrice « *des subventions de l'Etat et des départements dont il n'aura pas été fait emploi par les collectivités bénéficiaires, soit dans l'année qui suit celle pour laquelle elles ont été accordées, soit dans les délais prévus par la décision d'attribution* »⁵³.

L'instruction comptable des associations du 16 février 1999 intègre cette disposition en ouvrant une possibilité de reversement à la collectivité qui l'a accordée d'une subvention qui n'aurait pas été utilisée, mais uniquement pour les subventions versées dans le cadre de conventions.

L'instruction précise :

« *Les conditions d'attribution de subventions aux associations et fondations contiennent généralement des conditions suspensives ou résolutoires.*

Une condition suspensive non levée ne permet pas d'enregistrer la subvention en produits. En revanche, la présence d'une condition résolutoire permet de constater la subvention en produits, mais doit conduire l'association ou la fondation à constater une provision pour reversement de subvention dès qu'il apparaît probable qu'un ou plusieurs objectifs fixés dans la condition résolutoire ne pourront être atteints. Lorsque l'association ou la fondation constate de manière définitive que ces objectifs ne pourront être atteints, une dette envers le tiers financeur est constatée dans un poste "Subventions à reverser" (...).

Lorsqu'une subvention de fonctionnement, inscrite au cours de l'exercice au compte de résultat dans les produits, n'a pu être utilisée en totalité au cours de cet

53 Article 1^{er} du décret du 30 juin 1934.

exercice, l'engagement d'emploi pris par l'organisme envers le tiers financeur est inscrit en charges sous la rubrique "Engagements à réaliser sur ressources affectées" (sous-compte "Engagements à réaliser sur subventions attribuées") et au passif du bilan sous le compte "Fonds dédiés".

Les sommes inscrites sous la rubrique "Fonds dédiés" sont reprises en produits au compte de résultat au cours des exercices suivants, au rythme de réalisation des engagements, par le crédit du compte "Report des ressources non utilisées des exercices antérieurs". »⁵⁴

B - L'enregistrement des subventions d'investissement

Les subventions d'investissement ne sont pas allouées pour le financement des charges d'exploitation d'un exercice, mais dans le cadre d'opérations d'acquisition de biens, de matériel, de locaux ou de toute immobilisation qui sera utilisée sur plusieurs exercices.

Elles subissent donc un traitement comptable distinct de celui des subventions de fonctionnement. Les subventions d'investissement peuvent être de deux types : affectées à un bien renouvelable ou affectées à un bien non renouvelable.

54 L'avis n° 98-12 du 17 décembre 1998 du Conseil national de la comptabilité, relatif au plan comptable des associations et fondations, § I-2.

1. Les subventions affectées à des biens non renouvelables

Si l'association décide de ne pas renouveler un bien financé en tout ou partie avec des subventions publiques, les subventions obtenues seront enregistrées au compte 13 « Subventions d'investissement affectées à des biens non renouvelables » et seront « amorties » au même rythme que le bien qu'elle aura financé.

Le bien financé est amorti, au même titre que les autres immobilisations (le compte 6 811 « Dotations aux amortissements » est crédité par le débit du compte 28 « Amortissement des immobilisations »).

La dotation aux amortissements, qui constitue une charge d'exploitation, est compensée par un produit d'un même montant (si l'investissement a été subventionné à 100 %) ou un produit d'un montant inférieur (dans le cas contraire), la « Quote-part de subventions d'investissement virée au compte de résultat » (compte 777). Cette « Quote-part de subventions » est assimilable à un amortissement de la subvention renouvelable.

La reprise au compte de résultat de cette subvention s'enregistre de la façon suivante: le compte 139 « Subventions d'investissement inscrites au compte de résultat » est débité par le crédit du compte « Quote-part de subventions d'investissement virée au compte de résultat ». Ces comptes se soldent mutuellement à la fin de

la période d'amortissement, lorsque le crédit de l'un est égal au débit de l'autre.

Certaines associations, voulant éviter de procéder à ces enregistrements comptables, n'inscrivent au bilan que la part non subventionnée des biens amortissables.

Cette technique est à déconseiller; elle fausse la situation financière de l'association en minimisant son patrimoine et ses fonds propres.

2. Les subventions affectées à des biens renouvelables

Les subventions affectées à des biens renouvelables sont maintenues au passif du bilan aux comptes « Fonds associatifs sans droit de reprise » (sous-compte 1 026 « Subventions d'investissement affectées à des biens renouvelables ») ou « Fonds associatifs avec droit de reprise » (sous-compte 1 036 « Subventions d'investissement affectées à des biens renouvelables »).

Nous avons précédemment précisé la distinction entre apports avec droit de reprise et apports sans droit de reprise telle qu'elle est présentée dans le règlement comptable du 16 février 1999⁵⁵.

Les biens renouvelables sont amortis conformément au plan comptable général; aucune disposition particulière n'est prévue pour les associations.

55 Voir ci-avant, partie I, I, B.

La subvention n'étant pas amortie, l'association se doit de dégager chaque année des ressources nécessaires au financement du renouvellement du bien (c'est-à-dire au financement chaque année des dotations aux amortissements du bien à renouveler).

En fonction des clauses du contrat d'apport, l'organisme devra, le cas échéant, enregistrer les charges et provisions nécessaires à la remise en état du bien.

II • Le traitement comptable des autres ressources financières

A - L'enregistrement comptable des apports et des cotisations des membres

Les apports des membres entrent dans les fonds associatifs et doivent donc être enregistrés dans des comptes distincts selon qu'ils sont ou non avec droit de reprise.

Ils peuvent ainsi être comptabilisés soit en « Apports sans droit de reprise » (compte 1024), soit en « Apports avec droit de reprise » (compte 1034).

Les droits d'entrée que nous avons présentés comme la contribution des nouveaux membres au développement de l'association⁵⁶ ne doivent pas être considérés comme des recettes de fonctionnement. L'objet même de la ressource (la participation aux investissements effectués antérieurement à l'adhésion des nouveaux membres) incite à la considérer comme un apport en capital qui entre dans les fonds propres de l'association. Ces apports devront donc être comptabilisés en fonds associatifs sans droit de reprise, et plus précisément en « Apports sans droit de reprise » (compte 1024).

⁵⁶ Voir ci-avant, partie I, I, B.

Les cotisations sont destinées à couvrir une partie des dépenses de fonctionnement de l'association. Elles ne constituent donc pas un apport en capital (enregistré dans les comptes de la classe 1 « Comptes de capitaux »), mais une ressource qui sera enregistrée dans un compte de produits (classe 7 « Comptes de produits »), et plus précisément dans les « Autres produits de gestion courante » (compte 75) en « Cotisations » (compte 756).

B - L'enregistrement comptable des libéralités

L'enregistrement comptable des libéralités, qu'il s'agisse des dons manuels, des donations ou des legs, dépend de la volonté du bienfaiteur.

1. Les dons manuels

Comptablement, il faut distinguer trois types de dons manuels :

- les dons affectés à un projet particulier ;
- les dons non affectés présentant un caractère répétitif ;
- les dons non affectés présentant un caractère exceptionnel.

La recherche d'une comptabilité sincère, propre à traduire la réalité des financements et la volonté du donneur, nous incite à enregistrer ces trois types de dons manuels dans des comptes distincts.

Les dons non affectés présentent un caractère exceptionnel et sont enregistrés au compte 7718 « Autres produits exceptionnels sur opérations de gestion ».

Les dons qui ont un caractère répétitif peuvent être enregistrés au compte 754 « Collectes ».

Les dons affectés à un projet particulier ne sont pas nécessairement consommés en totalité durant l'exercice au cours duquel ils ont été perçus (à la différence des autres dons qui, étant non affectés, sont supposés consommés au cours de l'exercice).

Ils présentent généralement un caractère exceptionnel et seront donc enregistrés lors de leur perception dans un compte de la rubrique 77 « Produits exceptionnels », et plus précisément au compte 7713 « Libéralités perçues ». En fin d'exercice, la partie non consommée du don sera reprise au compte 6 895 « Engagements à réaliser sur dons manuels affectés » (cette opération permet de solder le compte 7713 par un compte de charges) qui est lui-même soldé par un compte du fonds associatif, le compte 195 « Fonds dédiés sur dons manuels affectés » (cette opération permet d'inscrire dans les « capitaux propres » de l'association le reliquat du don manuel qui n'aura pas été consommé et pour lequel un engagement d'affectation à un projet spécifique aura été pris par l'association).

Au cours des exercices suivants, la partie non consommée du don manuel est reprise dans un compte de produits au

rythme de la réalisation du projet : le montant du compte 195 est alors repris progressivement dans le compte 7 895 « Report des ressources non utilisées des exercices antérieurs – dons manuels affectés ».

2. Les donations et les legs

L'acceptation des donations et des legs doit être autorisée préalablement par l'administration. Entre la date de l'autorisation administrative et la date de réalisation effective de la donation ou de la succession, le montant prévisionnel de la libéralité sera enregistré dans un compte de tiers, le compte 475 « Legs et donations en cours de réalisation ».

Lors de la réalisation effective de la donation ou du legs, ce compte 475 sera débité (et soldé), un compte de fonds associatifs (si la libéralité a le caractère d'apport) ou un compte de produits exceptionnels (dans le cas contraire) sera alors crédité du montant réel de la libéralité selon la volonté du donneur.

Si la libéralité n'est pas affectée à un projet particulier, elle sera enregistrée au compte 1 025 « Legs et donations avec contrepartie d'actifs immobilisés » ou au compte 1 035 « Legs et donations avec contrepartie d'actifs immobilisés assortis d'une obligation ou d'une condition », ou encore au compte 7 713 « Libéralités perçues » si elle est considérée comme un produit exceptionnel.

Si la libéralité est affectée à un projet particulier, la même méthode d'enregistrement comptable que pour les dons manuels affectés à un projet particulier devra être employée. À sa réception, la libéralité sera enregistrée au compte 7 713 « Libéralités perçues ». Ce compte sera débité au cours de l'exercice du montant des dépenses prises en charge dans le cadre du projet.

En fin d'exercice, la part non consommée de la libéralité est reprise dans le compte de charges 6 897 « Engagements à réaliser sur legs et donations affectés » (le compte 7 713 est ainsi soldé par le crédit du compte 6 897). Ce compte de charges est lui-même soldé par une écriture de fin d'exercice par le compte 197 « Fonds dédiés sur legs et donations affectés ». Ce montant de libéralité non consommée est repris progressivement dans un compte de produits, le compte 7 897 « Report des ressources non utilisées des exercices antérieurs – legs et donations affectés ».

III • Le traitement comptable des contributions volontaires

Le plan comptable général a longtemps été inadapté pour l'enregistrement de deux types de ressources spécifiques aux associations et d'une nature très particulière puisque ne donnant pas lieu à une contrepartie monétaire : le bénévolat et les aides en nature qui peuvent être obtenues de collectivités publiques.

Le règlement comptable du 16 février 1999 regroupe sous le terme de contributions volontaires « *le bénévolat, les mises à disposition de personnes par des entités tierces ainsi que de biens meubles ou immeubles, auxquels il convient d'assimiler les dons en nature redistribués ou consommés en l'état par l'association ou la fondation* »⁵⁷.

Ces contributions volontaires peuvent être valorisées et enregistrées en comptabilité.

A - La comptabilisation des contributions volontaires

Sans préciser le seuil à partir duquel les aides ou contributions en nature doivent être intégrées dans les comptes de l'association, le règlement comptable du 16 février 1999 précise que « *dès lors que ces contributions*

présentent un caractère significatif, elles font l'objet d'une information appropriée dans l'annexe portant sur leur nature et leur importance. À défaut de renseignements quantitatifs suffisamment fiables, des informations qualitatives sont apportées, notamment sur les difficultés rencontrées pour évaluer les contributions concernées.

Si l'association ou la fondation dispose d'une information quantifiable et valorisable sur les contributions volontaires significatives obtenues, ainsi que de méthodes d'enregistrement fiables, elle peut opter pour leur inscription en comptabilité. »

Les aides en nature sont, dans ce dernier cas, enregistrées dans les comptes analytiques (classe 8) de la manière suivante :

- un des comptes 87 relatifs aux contributions volontaires reçues (classés en sous-comptes par catégorie – bénévolat, prestations en nature, dons en nature) est crédité du montant de l'aide en nature
- un des comptes 86 relatifs aux contreparties, à l'emploi des contributions volontaires (classés en sous-comptes par nature de contrepartie – secours en nature, mise à disposition gratuite de biens, prestations, personnel bénévole) est débité d'un même montant.

Ces valorisations sont reprises en bas du compte de résultat sous une rubrique « Évaluation des contributions volontaires en nature », ventilées en deux colonnes de totaux égaux : ressources valorisées et charges valorisées.

⁵⁷ L'avis n° 98-12 du 17 décembre 1998 du Conseil national de la comptabilité, relatif au plan comptable des associations et fondations, § III.

B - La valorisation des contributions volontaires

L'Ordre des experts-comptables et des comptables agréés a présenté dans son Guide comptable des associations un certain nombre de préconisations en matière de valorisation des contributions volontaires.

Pour les apports de biens ou de services, l'Ordre des experts-comptables précise qu'ils doivent être valorisés à leur coût réel, c'est-à-dire au prix du marché.

Toutefois, pour éviter de créer des charges mal évaluées, il est recommandé de retenir les coûts minima.

Pour les apports en travail, il y a lieu, toujours selon l'Ordre des experts-comptables, de distinguer:

- « - (...) les travaux administratifs, pour lesquels il peut être fait usage:
 - * des tarifs pratiqués par les services de personnel de remplacement;
 - * du montant horaire, charges sociales et fiscales comprises, correspondant à la rémunération prévue pour la qualification, déterminée par la convention collective ou la grille des salaires à laquelle est rattaché l'établissement;
- les activités de formation et d'animation, en distinguant:
 - * le personnel extérieur: il n'existe pas de tarif pour ce genre de personnel qui est rémunéré selon sa valeur ou sa notoriété;

* le personnel intérieur (membres de l'association, personnel salarié de l'association travaillant bénévolement): taux compatible avec l'activité exercée. Ainsi, une tâche de formation (cours de gestion, par exemple) est valorisée sur la base de la rémunération d'un professeur de gestion. Le but à atteindre est toujours la recherche du coût réel;

- les autres tâches: les personnels enseignants, les personnels sociaux, les personnels soignants dépendent, en général, de conventions collectives, étendues ou non. Il apparaît préférable de dresser le tableau des appontements d'équivalence et des charges de ces divers personnels apportant leur concours volontaire en les référençant chacun par des indices des conventions collectives, exactement comme le seraient des personnels normalement rémunérés en fonction de leurs compétences et du poste tenu.

Il s'agit alors du concours volontaire brut. De ce montant, il y a lieu de déduire les indemnités en espèces et le montant des avantages en nature dont ils peuvent éventuellement bénéficier. Ce sont les indemnités réelles.

La différence entre les concours volontaires bruts (appontements et charges d'équivalence) et les indemnités versées ou attribuées (en espèces ou en nature) constitue le concours volontaire net. »⁵⁸

58 Les préconisations de l'Ordre des experts-comptables citées dans le *Mémento pratique Francis Lefebvre, Associations et fondations*.

Les aménagements introduits par le règlement comptable du 16 février 1999 contribuent à la nécessaire transparence et sincérité des comptes des associations qui, jusque-là, ne valorisaient pas les aides indirectes. Les mises à disposition de locaux n'apparaissant nullement dans les comptes, les moyens réels de l'association étaient sous-estimés. Il en était de même pour la mise à disposition de personnel et l'implication des bénévoles.

Les contributions volontaires peuvent donc être enregistrées en comptabilité, mais n'ont toutefois pas encore de véritable dimension comptable puisqu'elles n'ont aucune influence sur le résultat.

3. *La fiscalité des ressources*

La fiscalité des associations ne laisse pas d'effrayer par sa complexité et son manque de clarté, et reste le domaine obscur par excellence. Taxe sur la valeur ajoutée (TVA), impôt sur les sociétés (IS), taxe professionnelle (TP)... Le problème se pose essentiellement pour les impôts commerciaux.

Mais la voie de la simplification est engagée. En décembre 1997, le Premier ministre a confié à M. Goulard, maître des requêtes au Conseil d'État, une mission de clarification des règles fiscales applicables au secteur associatif. De cette mission un rapport est né, qui a largement inspiré une série d'instructions que l'instruction fiscale du 18 décembre 2006 a rassemblé dans un document unique.⁵⁹

Avant d'exposer les modalités d'imposition des ressources de votre association, il faut au préalable présenter les critères d'assujettissement de celle-ci, ainsi que les exonérations auxquelles elle peut prétendre du fait de l'exercice de certaines activités.

Le principe est simple : pour éviter d'entrer dans la base d'imposition, les ressources doivent être affectées à des activités expressément exonérées d'impôts, et votre association doit être considérée comme non assujettie aux impôts commerciaux.

59 Il s'agit de l'instruction 4H-5-06 n° 208 du 18 décembre 2006 de la Direction générale des impôts.

I • L'assujettissement de l'association aux impôts commerciaux

Le principe général du non-assujettissement des associations à but non lucratif est toujours de mise. Dès lors que votre association est gérée de manière désintéressée et qu'elle n'est pas en situation de concurrence vis-à-vis d'une entreprise, pas d'inquiétude à avoir : le non-assujettissement de votre association ne peut être remis en cause.

Mais ces deux critères doivent être scrupuleusement observés.

A - La gestion désintéressée

Ce premier critère est défini par l'article 261-7-1 du Code général des impôts (CGI). Avant de les détailler, énonçons globalement les conditions qui doivent être réunies :

- en premier lieu, votre association doit être gérée et administrée à titre bénévole par des personnes n'ayant aucun intérêt direct (vous, membres dirigeants) ou indirect (les ayants droit, les familles des membres) dans les résultats de l'exploitation ;
- par ailleurs, l'organisme ne doit procéder à aucune distribution directe ou indirecte de bénéfice, sous quelque forme que ce soit ;

- enfin, vos membres et leurs ayants droit ne doivent pas pouvoir être déclarés attributaires d'une part quelconque de l'actif (sous réserve du droit de reprise des apports).

Ces dispositions méritent quelques précisions.

1. L'administration à titre bénévole

Pour être avérée, elle suppose :

- que la rémunération des dirigeants de droit ou de fait de l'association n'excède pas les trois quarts du Smic mensuel par dirigeant ;
- que les salaires alloués aux personnes employées correspondent à un travail effectif, d'une part, et, d'autre part, qu'ils ne soient pas d'un montant excessif par rapport à l'importance des services rendus et compte tenu des usages professionnels ;
- que les salariés ne soient pas dirigeants de droit ou de fait de l'association. Sur ce point, il sera toutefois admis, selon les termes de l'instruction, « *que le conseil d'administration, ou l'organe collégial qui en tient lieu, comprenne des salariés, dès lors qu'ils ne représentent pas plus du quart des membres du conseil d'administration* ». Par ailleurs, ils devront y figurer « *en qualité de représentants élus des salariés, dans le cadre d'un accord concernant la représentation du personnel* ». Et, ne devant pas avoir de rôle prépondérant, ils ne devront pas siéger

au bureau, composé généralement du président, du trésorier et du secrétaire⁶⁰.

Les personnes chargées de représenter les salariés au conseil d'administration peuvent, en leur qualité de salariées, être rémunérées au-delà de la limitation des trois quarts du Smic, à condition que cette rémunération n'apparaisse pas comme injustifiée au regard du travail fourni⁶¹.

La loi de finances pour 2002 a introduit une dérogation à cette limitation de la rémunération des dirigeants dont la portée est en réalité très limitée.

Cette loi de finances dispose, en effet, que « *lorsqu'une association (...) décide que l'exercice des fonctions dévolues à ses dirigeants justifie le versement d'une rémunération, le caractère désintéressé de sa gestion n'est pas remis en cause si ses statuts et ses modalités de fonctionnement assurent sa transparence financière, l'élection régulière et périodique de ses dirigeants, le contrôle effectif de sa gestion par ses membres et l'adéquation de la rémunération aux sujétions effectivement imposées aux dirigeants concernés*

 ».

La loi de finances soumet le bénéfice de cette disposition à un certain nombre de conditions de taille de l'association (exprimée en montant de ressources annuelles), de

60 Instruction du 15 septembre 1998, § 13.

61 Instruction 4 H-1-99 n° 33 du 19 février 1999, du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Direction générale des impôts, § 1.

clause statutaire le permettant, de certification des comptes et institue un plafond de rémunération annuelle.

La loi dispose, en effet, qu'une association « peut rémunérer l'un de ses dirigeants uniquement si le montant annuel de ses ressources, majorées de celles des organismes qui lui sont affiliés et qui remplissent les conditions leur permettant de bénéficier de la présente disposition, hors ressources issues des versements effectués par des personnes morales de droit public, est supérieur à 200 000 euros en moyenne sur les trois exercices clos précédant celui pendant lequel la rémunération est versée ; Un tel organisme peut rémunérer deux de ses dirigeants si le montant annuel de ses ressources, majorées de celles des organismes qui lui sont affiliés et qui remplissent les conditions leur permettant de bénéficier de la présente disposition, hors ressources issues des versements effectués par des personnes morales de droit public, est supérieur à 500 000 euros en moyenne sur les trois exercices clos précédant celui pendant lequel la rémunération est versée ; Un tel organisme peut rémunérer trois de ses dirigeants si le montant annuel de ses ressources, majorées de celles des organismes qui lui sont affiliés et qui remplissent les conditions leur permettant de bénéficier de la présente disposition, hors ressources issues des versements effectués par des personnes morales de droit public, est supérieur à 1 000 000 euros en moyenne sur les trois exercices clos précédant celui pendant lequel la rémunération est versée ; [Une association] peut verser des rémunérations dans le cadre de la présente disposition uniquement si ses statuts le prévoient explicitement et si une décision de son organe

délibérant l'a expressément décidé à la majorité des deux tiers de ses membres ;

Le montant des ressources hors ressources issues des versements effectués par des personnes morales de droit public est constaté par un commissaire aux comptes ;

Le montant de toutes les rémunérations versées à chaque dirigeant au titre de la présente disposition ne peut en aucun cas excéder trois fois le montant du plafond de la Sécurité sociale. »



Cette disposition permettant de rémunérer un, deux ou trois dirigeants est donc de portée très limitée puisqu'elle ne concerne que les associations disposant de ressources privées importantes (les subventions publiques étant exclues du calcul des seuils de ressources). Or un montant conséquent de ressources privées sera, dans la majeure partie des cas, le signe d'une activité lucrative importante qui, de fait, remettra en cause le caractère non lucratif de l'association.

2. *L'absence de distribution de bénéfice*

Deuxième condition pour que la gestion désintéressée de votre association soit reconnue : la structure ne doit pas distribuer de bénéfice, que ce soit de manière directe ou indirecte. C'est une condition caractéristique des associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901. Elle vise les rémunérations, les distributions directes des résultats et tous avantages injustifiés, quelle que soit leur nature, comme la prise en charge de dépenses personnelles, les rémunérations exagérées ou injustifiées, les services de rémunérations de comptes courants, les prélèvements

en nature, ou autres prêts à des taux préférentiels, etc. Cela est valable quel que soit le bénéficiaire : fondateurs, membres, salariés, fournisseurs...

Si votre association prévoit de temps en temps un petit complément de rémunération en considération d'un résultat, comme le nombre de contrats conclus ou d'articles vendus, ou encore une petite modulation en fonction du chiffre d'affaires de l'organisme ou d'un solde comptable, vous affectez sérieusement le caractère désintéressé de la gestion de votre association. Il s'agit là de méthodes commerciales...

La « commission » n'est pas une notion compatible avec une gestion désintéressée. En revanche, il est bon de motiver ses troupes... L'instruction en a bien conscience. Un intérressement lié à l'amélioration du service non lucratif rendu par l'association ne suffit pas à caractériser une gestion intéressée⁶².

3. La non-attribution de parts d'actifs

En cas de dissolution de votre association, les membres ne pourront en aucun cas bénéficier, sous quelque forme que ce soit, d'une répartition d'excédents. La dissolution n'est effective qu'à la reprise de leurs apports⁶³. Les statuts doivent donc prévoir qu'en cas de dissolution le patrimoine de l'association est dévolu à un autre organisme ayant un but effectivement non lucratif.

62 Instruction du 15 septembre 1998, § 14 et 15.

63 Sous réserve d'un droit de reprise. Voir à ce sujet ci-avant, partie I, I, B.

B - L'absence de concurrence

Le non-assujettissement est remis en cause si l'association est en situation de concurrence. Rassurez-vous, la situation de concurrence n'est exclusivement analysée que vis-à-vis des entreprises. Si vous êtes en concurrence avec une autre association ou avec une personne publique, cela ne pourra pas remettre en cause le principe de votre non-assujettissement.

En outre, cela ne concerne que la concurrence réelle et la concurrence potentielle. Si votre association a la même activité que des entreprises commerciales, elle est en situation de concurrence réelle ; si, en revanche, elle est la seule, sur un secteur géographique donné (la ville, par exemple), à proposer une activité qui soit la même que des entreprises commerciales qui, elles, sont implantées ailleurs, elle est en situation de concurrence potentielle. La concurrence virtuelle, concernant un secteur d'activité susceptible d'intéresser une entreprise un jour, n'est ici, heureusement, pas du tout concernée⁶⁴.

Précisons enfin que l'appréciation de la concurrence ne s'effectue pas en fonction de catégories générales d'activités (spectacles, tourisme, activités sportives...), mais à l'intérieur de ces catégories⁶⁵.

64 GOULARD Guillaume, *Clarifier le régime fiscal des associations*, rapport au Premier ministre, coll. « Rapports officiels », La Documentation française, 1998.

65 Instruction du 15 septembre 1998, § 18.



Ne paniquez pas !

Le non-assujettissement n'est pas remis en cause si l'association, pourtant en situation de concurrence, exerce son activité sous certaines conditions. Ce n'est pas parce que vous êtes en situation de concurrence avec d'autres structures que vous êtes automatiquement imposable. La situation concurrentielle est en effet appréciée, dans un premier temps, à partir de la nature des activités exercées par l'association et, dans un second temps, à partir des conditions de gestion mises en œuvre pour l'exercice de ces activités.

L'utilité sociale de l'activité de votre association sera considérée, de même que l'affectation des excédents dégagés par votre exploitation, les conditions dans lesquelles le service est accessible et, enfin, les méthodes auxquelles votre organisme a recours pour exercer son activité⁶⁶.

Les quatre critères appréciés en matière d'exercice des activités pour savoir si votre structure est ou non fiscalement assimilable à une entreprise du secteur concurrentiel sont les suivants (par ordre décroissant d'importance) :

- le caractère d'utilité sociale de l'activité : il renvoie à la mission même de l'association, qui est de suppléer aux carences du secteur concurrentiel⁶⁷. L'utilité sociale est évaluée à partir du couple produit-client ou « produit-public ». Ainsi, l'association doit viser les personnes dont la situation économique et sociale est telle qu'elle justifie l'octroi d'avantages particuliers ;

66 Instruction du 15 septembre 1998, § 20.

67 Instruction du 15 septembre 1998, § 22.

- l'affectation des excédents : ce critère permet de distinguer les associations des organismes dont la finalité est la recherche systématique de bénéfice. Un organisme non lucratif dégage légitimement, dans le cadre de son activité, des excédents. C'est le reflet d'une gestion saine et prudente. Cependant, comme l'instruction le précise, « *l'organisme ne doit pas les accumuler dans le but de les placer. Les excédents réalisés, voire temporairement accumulés, doivent être destinés à faire face à des besoins ultérieurs ou à des projets entrant dans le champ de son objet non lucratif* »⁶⁸ ;
- les conditions dans lesquelles le service est accessible au public concerné ;
- le caractère non commercial des méthodes utilisées.

Les deux premiers critères sont prépondérants dans l'appréciation de la situation fiscale d'une association. Les deux suivants, en revanche, portant sur les pratiques commerciales, présentent une moindre importance. Ils peuvent être considérés comme des critères complémentaires ne justifiant pas, à eux seuls, une remise en cause de la non-lucrativité.

Auparavant, il ressortait de la jurisprudence que le recours à des pratiques commerciales suffisait à assujettir les associations aux impôts commerciaux. Désormais, elles ne sont plus qu'un critère complémentaire, insuffisant pour apprécier la situation fiscale d'une association. Les efforts faits par votre association pour faciliter l'accès

68 Instruction du 15 septembre 1998, § 24.

du public doivent se distinguer de ceux effectués par une entreprise.

De cette façon, un prix nettement inférieur à celui d'une entreprise pour des services de nature similaire, par exemple, ou des tarifs modulés en fonction de la situation des clients ne remettraient pas forcément en cause le non-assujettissement de l'association.

De même, le recours à la publicité est toléré pour autant qu'il reste limité à des opérations de communication pour faire appel à la générosité publique ou à des opérations d'information sur les prestations de l'association. Mais ces actions de publicité ne doivent évidemment pas être destinées à capter un public analogue à celui des entreprises du secteur concurrentiel.

II • L'exonération de certaines activités

A - La TVA

1. Conditions d'exonération

Trois types d'opérations bénéficient de l'exonération de TVA:

- les services de caractère social, éducatif, culturel ou sportif que votre association (sans but lucratif, gestion désintéressée...) rend peut-être à ses membres, ainsi que les ventes consenties aux mêmes membres dans la limite de 10 % des recettes totales de l'association⁶⁹ ;
- les autres opérations : celles faites au bénéfice de toute personne « *par des œuvres sans but lucratif qui présentent un caractère social ou philanthropique et dont la gestion est désintéressée* ». Cependant, les prix pratiqués doivent, là, avoir été homologués par l'autorité publique. De plus, des opérations analogues ne doivent pas être couramment réalisées à des prix comparables par des entreprises commerciales⁷⁰ ;
- les recettes de six manifestations de bienfaisance ou de soutien organisées dans l'année à leur profit exclusif par les associations (toujours, bien évidemment, organismes légalement constitués agissant sans but lucratif, et dont

69 Article 261-7-1 a du Code général des impôts.

70 Article 261-7-1-b du CGI.

la gestion est désintéressée), ainsi que par les organismes permanents à caractère social des collectivités locales et des entreprises⁷¹.

2. L'administration fiscale



Pour une bonne compréhension de ces textes, il faut bien appréhender les notions employées au sens de l'administration fiscale.

a) L'interprétation de la notion de membre

Les membres d'une association sont « *les personnes ayant adhéré dans les conditions fixées par les statuts, autorisées à participer aux assemblées générales et à l'élection des membres du conseil d'administration et éligibles à ce conseil* »⁷². Les mineurs sont, là, un cas particulier puisque seule la condition d'adhésion à l'association est exigée et que leurs droits, en qualité de membre, peuvent être exercés par leur représentant légal. Précisons que les ayants droit des membres, les conjoints par exemple, constituent des tiers vis-à-vis de l'association dès lors qu'ils n'en sont pas membres à titre personnel.

Par ailleurs, les personnes morales adhérant à une association ne sont pas considérées comme des membres, s'agissant de l'application des exonérations fiscales, parce qu'elles ne sont pas bénéficiaires directes des prestations. Les prestations sont en effet, en réalité,

71 Article 261-7-1-c du CGI.

72 Instruction n° 3A-6-85 du 5 mars 1985.

rendues à leur personnel. Cependant, *a contrario*, les associations fédérées par des unions d'associations, comme les fédérations, par exemple, sont (elles et leurs membres) considérées comme des membres de l'union⁷³.

La qualité de membre suppose également la souscription d'une adhésion présentant réellement un caractère de permanence. Ainsi, des personnes qui « adhéreraient » ou « cotiseraient » à l'association pour une journée, une semaine, ou toute durée inférieure à un an, pour pouvoir bénéficier des services offerts par l'organisme, ne sont pas considérées comme des membres quant à la détermination du régime fiscal applicable⁷⁴.

Ne peuvent donc être considérées comme véritables membres les personnes dont les cotisations sont en fait la rémunération d'une prestation (« *tel est en particulier le cas des auto-écoles exploitées sous forme d'associations* »⁷⁵ qui ne bénéficient pas d'exonération).

b) La notion de services à caractère sportif, éducatif, culturel ou social

Les services et les prestations à caractère sportif sont reconnus comme tels s'ils relèvent de l'enseignement de la discipline sportive, de la mise à disposition des installations et de matériel ou de tout équipement nécessaire à l'exercice du sport. Lorsque l'on parle de services ou de

73 Ces dispositions relatives aux mineurs, aux ayants droit et aux personnes morales ont été précisées dans l'instruction du 15 septembre 1998.

74 Instruction fiscale du 15 septembre 1998, § 44.

75 Doc. adm. de la DGI n° 3A-3141, 1^{er} mai 1992.

prestations à caractère éducatif ou culturel, ce sont là les activités telles que l'organisation de conférences, de concerts, de séances de théâtre ou de cinéma, la location de disques ou de livres qui sont visées. Les services ou les prestations à caractère social sont représentés par des activités telles que le soutien à des enfants malades et à leurs parents, ou autres.

Les ventes de biens seront également exonérées dans la mesure où leur montant n'excédera pas 10 % du total (HT) des recettes de l'association. Le surplus éventuel serait à déclarer dans les recettes taxables.

L'exploitation de bars ou de buvettes ainsi que les opérations de restauration ou d'hébergement, en revanche, ne bénéficient absolument pas d'exonération.

c) *Les manifestations annuelles de soutien ou de bienfaisance*

Les recettes de six manifestations de soutien peuvent prétendre à l'exonération de TVA si ces événements présentent un caractère exceptionnel. Ces manifestations, payantes et ouvertes au public, ne doivent donc pas présenter de caractère « habituel », et leur objet doit être différent de celui de l'association elle-même⁷⁶.

Par exemple, un bal champêtre occasionnel organisé par votre association sportive ou de pêche à la ligne entre tout à fait dans ce cadre.

Il est également intéressant de rappeler une autre disposition du Code général des impôts permettant elle aussi l'exonération de TVA sur les activités et prestations susceptibles d'être subventionnées. En effet, les prestations de services et les livraisons de biens aux membres d'une association qui poursuivrait des objectifs de nature philosophique, religieuse, politique, patriotique, civique ou syndicale bénéficient tout autant de l'exonération de la TVA, dans la mesure où ces opérations se rattachent directement à la défense collective des intérêts moraux ou matériels des membres⁷⁷.

B - L'impôt sur les sociétés

Les exonérations d'impôt sur les sociétés (IS) suivent, pour la plupart, le régime d'exonération de taxe sur la valeur ajoutée.

Ainsi, en vertu de l'article 207-1-5 bis du Code général des impôts, les opérations exonérées de TVA au titre de l'article 261-7-1 sont également exonérées d'IS.

Les développements précédents relatifs aux exonérations de TVA s'appliquent donc aux exonérations d'IS.

⁷⁶ Doc. adm. de la DGI n° 3A-3141, 1^{er} mai 1992.

⁷⁷ Article 261-4-9 du CGI.

III • L'imposition des ressources

Rappelons en premier lieu que l'IS, qui est basé sur le bénéfice de l'association, ainsi que la taxe professionnelle (TP), basée, elle, en partie sur la masse salariale, en partie sur le chiffre d'affaires, et en partie sur la valeur nette comptable des immobilisations, ne sont pas directement liés aux ressources. C'est en fait l'activité globale de l'association qui est, dans ces deux cas, imposée.

En matière de TVA, le problème est différent. Il s'agit de savoir si une ressource particulière entre ou non dans la base d'imposition.



Gardez donc bien en mémoire que, pour éviter que l'ensemble de son activité ne soit assujetti aux impôts commerciaux, votre association peut sectoriser ses activités lucratives et n'être redevable de l'impôt que si le montant de ses opérations imposables dépasse le seuil de franchise.

A - La sectorisation des activités lucratives

Une association dont l'activité principale est non lucrative peut parfaitement réaliser des opérations de nature lucrative. Pour ne pas remettre en cause le non-assujettissement général de l'association, ces activités, dès lors qu'elles ne sont pas prépondérantes, doivent être réalisées dans le cadre d'un secteur distinct. L'imposition sera ainsi limitée aux seules opérations du secteur lucratif,

« à moins qu'il ne ressorte (...) que l'activité non lucrative a pour objet principal le développement d'une clientèle ou l'accroissement des résultats de l'activité lucrative »⁷⁸.

Pour apprécier l'éventuelle prépondérance du secteur lucratif, on se référera au critère comptable du rapport des recettes commerciales sur l'ensemble des moyens de financement de l'association (recettes, subventions, dons, legs, etc.).

Ce critère peut, dans certains cas, ne pas être le plus pertinent. Lorsque « *le mode de fonctionnement des activités non lucratives fait appel de façon significative à des soutiens non financiers difficilement évaluables (activité bénévole, dons en nature...)* ».

Dans ce cas, d'autres critères seront observés afin d'apprécier le poids réel relatif des activités de l'organisme, « *la part respective des effectifs ou des moyens qui sont consacrés respectivement à l'activité lucrative et à l'activité non lucrative* »⁷⁹.

B - Les franchises d'imposition

La loi de finances pour 1999 a augmenté le seuil de la franchise de base d'imposition applicable aux associations en matière de TVA.

⁷⁸ Instruction n° 4H-1-99 du ministère de l'Économie et des Finances du 16 février 1999, *BOI* du 19 février 1999, § 16.

⁷⁹ Instruction n° 4H-1-99 du 16 février 1999, du ministère de l'Économie et des Finances, § 19.

Désormais, s'agissant de livraisons de biens, de ventes à consommer sur place ou de prestations d'hébergement, si vous n'avez pas réalisé, au cours de l'année civile précédente, un chiffre d'affaires supérieur à 76 300 euros, vous bénéficiez d'une franchise de TVA. S'agissant d'autres prestations de services, ce chiffre est de 27 000 euros.

Condition supplémentaire, votre chiffre d'affaires de l'année en cours ne doit pas dépasser le montant de 84 000 euros si vous réalisez des livraisons de biens, des ventes à consommer sur place ou des prestations d'hébergement, ou 30 500 euros si vous réalisez d'autres prestations de services.

Vous n'êtes donc tenu d'effectuer une déclaration qu'au-delà de ces seuils.

Un autre seuil a été introduit par la loi de finances pour 2000. Les associations sont exonérées d'impôts commerciaux sur les recettes accessoires dès lors que le produit de leurs activités commerciales n'excède pas 60 000 euros. Sont ici visées les associations qui ont sectorisé leurs activités lucratives ou qui n'ont pas un secteur lucratif prépondérant au sens de l'instruction fiscale (et qui sont, bien évidemment, gérées de manière désintéressée).

Cette franchise est subordonnée à trois conditions :

- la gestion de l'association doit rester désintéressée ;
- les activités non lucratives de l'association doivent rester significativement prépondérantes ;

- le montant des recettes d'exploitation encaissées au cours de l'année au titre des activités lucratives ne doit pas excéder 60 000 euros.

Ce seuil de 60 000 euros s'entend hors taxes et s'apprécie sur l'année civile et non en référence à l'exercice comptable.

L'instruction fiscale du 7 novembre 2000 précise que ne doivent pas être prises en compte dans le calcul de ce seuil :

- « - les recettes d'exploitation retirées des activités non lucratives (notamment cotisations, recettes publicitaires des revues considérées comme non lucratives, mais également les aides de l'Etat et des collectivités locales pour la création d'emplois: emplois aidés et dons et libéralités affectés au secteur non lucratif...) ;*
- les recettes provenant de la gestion du patrimoine (loyers, intérêts...) notamment soumises aux taux réduits de l'impôt sur les sociétés, en application de l'article 219 bis du Code général des impôts ;*
- les recettes financières notamment tirées de la gestion active de filiales et des résultats de participations soumis à l'impôt sur les sociétés de droit commun (...);*
- les recettes exceptionnelles provenant d'opérations immobilières (...);*
- les autres recettes exceptionnelles (cessions de matériel, subventions exceptionnelles...);*
- les recettes des six manifestations de bienfaisance ou de soutien organisées dans l'année. »⁸⁰*

80 Instruction n° 4 FE du 7 novembre 2000, § 15.

C - La soumission des ressources à la TVA

Les sommes qui sont considérées comme la contrepartie des ventes de biens ou de prestations de services présentant un caractère lucratif sont des ressources de nature à être soumises à la TVA⁸¹. Les cotisations et les dons qui ne représentent, par définition, qu'une contrepartie morale ne sont donc pas visés.

C'est ce qu'a rappelé la cour administrative d'appel de Paris en considérant « *qu'il résulte de l'instruction que ni le produit des dons, quêtes et collectes, comptabilisés par l'association sous la rubrique "Assistance", ni les cotisations versées par les membres ne correspondent à des prestations de services individualisables fournies aux parties versantes; qu'ils sont ainsi sans lien direct avec les avantages que ces derniers sont susceptibles de retirer de l'activité de l'association; par ailleurs, le seul fait que les cotisations, pour certaines catégories de membres, donnaient accès aux activités de l'association sans leur conférer de voix délibérative en assemblées générales, ne suffit pas à les considérer comme un complément du prix des prestations [et que, par conséquent, il convenait] de réduire la base d'imposition de la TVA contestée du montant de ces dons, quêtes, collectes et cotisations* »⁸².

À l'inverse, les libéralités et les subventions qui peuvent, dans certains cas, être considérées comme des contre-

parties d'une prestation de services sont soumises à TVA. Il suffit d'un lien direct avec la prestation de services. Ce qui suppose :

- que le service soit rendu directement à un bénéficiaire individualisé ;
- et qu'il existe une relation entre l'avantage tiré du service et la contrepartie versée au prestataire.

S'agissant des subventions, le problème est plus complexe. Seules sont, en effet, comprises dans la base d'imposition les subventions directement liées au prix⁸³ des opérations taxables. Ce qui signifie qu'entrent dans la base d'imposition :

- les subventions qui rémunèrent un service rendu ; par exemple, des subventions versées à une association pour la réalisation d'une étude particulière sont en lien direct avec la prestation fournie et doivent donc être soumises à TVA⁸⁴ ;
- les subventions dites « compléments de prix », qui sont destinées à compenser des tarifs fixés en dessous des conditions économiques pour différentes raisons qui leur sont imposées : si, en contrepartie d'une subvention, votre association s'engage à maintenir un prix inférieur au prix du marché, la prestation que vous fournissez conserve le caractère d'opération taxable. Dans ce cas, en effet, la subvention n'est que le complément de prix de la prestation.

81 Article 266-1-a du CGI.

82 Cour administrative d'appel de Paris, 8 juillet 1999, 5^e chambre, association Invitation à la vie.

83 6^e directive CEE, article 11A-1-a.

84 CE, 6 juillet 1990.

Retenons enfin que, lorsqu'une subvention entre dans l'assiette de la TVA, elle est considérée comme ayant été versée TTC. La TVA sera donc calculée non pas sur la subvention, mais comprise dans celle-ci⁸⁵.

D - Vers une taxation des dons aux droits d'enregistrement ?

Outre le problème de la soumission des associations aux impôts commerciaux, semble se poser la question de l'assujettissement de certaines ressources aux droits d'enregistrement.

Si les donations et les legs sont supposés soumis aux droits d'enregistrement⁸⁶, il n'en est pas de même des dons manuels qui sont exonérés, sauf dans trois cas :

- lorsque le bénéficiaire du don présente spontanément à l'enregistrement son acte de donation ;
- lors d'une reconnaissance judiciaire de l'existence d'un tel don ;
- lorsque le don manuel est révélé par l'administration⁸⁷.

C'est sur ce dernier cas que s'appuie une jurisprudence récente qui risque de généraliser les droits d'enregistre-

85 Le montant HT de la subvention est calculé de la manière suivante : subvention HT = subvention TTC/1,196.

86 À l'exception de ceux visés à l'article 795 du Code général des impôts.

87 L'article 757 du Code général des impôts est ainsi rédigé : « *Les actes renfermant soit la déclaration par le donataire ou ses représentants, soit la reconnaissance judiciaire d'un don manuel sont sujets au droit de donation. La même règle s'applique lorsque le donataire révèle un don manuel à l'administration fiscale.* »

ment à l'ensemble des dons aux associations ; taxation, soit dit en passant, d'un montant égal à 60 % de la valeur du don.

C'est ainsi que le tribunal de grande instance de Nanterre a jugé que « *le Code général des impôts soumet au droit de donation les dons manuels que le donataire révèle à l'administration fiscale. Le terme "révèle" signifie faire connaître, faire savoir ce qui était inconnu, secret (...). Il ne distingue pas selon que la révélation est faite de manière spontanée ou sous la contrainte* ».⁸⁸

Et le juge de poursuivre : « *Dans ces conditions, il y a lieu de considérer qu'en présentant sa comptabilité à l'occasion de la vérification dont elle a fait l'objet l'association a révélé à l'administration fiscale les dons manuels qu'elle a reçus.* »

Selon cette jurisprudence, les dons manuels ne seraient pas soumis aux droits d'enregistrement... jusqu'à ce qu'ils soient connus par l'administration fiscale.

Cette décision a été confirmée en Cassation⁸⁹. En pratique, cependant, les associations susceptibles de faire l'objet d'une taxation sont essentiellement les sectes.

88 Tribunal de grande instance de Nanterre, 4 juillet 2000, 1^{re} chambre, association Les Témoins de Jéhovah.

89 Cass. Com. 5-10-2004 n° 1468 FS-PB, Témoins de Jéhovah : RJF 2/05 n° 190.

**4. *Les contrôles liés
à la perception
de ressources
publiques***

Le fait, pour votre association, de percevoir des subventions, ou, plus généralement, de bénéficier d'aides publiques, implique que vous vous soumettiez à un certain nombre de contrôles. Il est normal qu'il y ait un suivi du bon emploi des fonds publics.

Ces contrôles tirent, pour la plupart, leur justification de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen qui, en son article 14, prévoit que « *les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ».

On notera, par exemple, les contrôles de :

- l'Inspection des finances, qui contrôle la régularité des opérations effectuées à partir des aides publiques perçues par l'association ;
- la chambre régionale des comptes, véritable juge des comptes, qui vérifie que les règles de la comptabilité publique ont été respectées. Elle peut, dans certains cas, engager une procédure de jugement et d'apurement des gestions de fait ;
- la collectivité, qui a accordé une subvention et qui peut elle-même mener un contrôle de l'utilisation des fonds. Il s'agit, plus précisément, pour la collectivité de contrôler l'adéquation entre la réalité et les engagements pris lors de l'attribution des fonds.

Et ce n'est pas tout ! En plus de ces contrôles, le législateur a souhaité, toujours dans le même esprit, que le citoyen soit informé des relations financières qui existent entre les collectivités territoriales et les associations. Il a donc instauré un dispositif de certification des comptes des associations et de publication en annexe du budget de la collectivité publique (les comptes des associations deviennent ainsi publics, exactement comme les budgets locaux).

I • Le contrôle du Trésor et de l'Inspection des finances

Le contrôle du Trésor et de l'Inspection des finances ne porte pas uniquement sur les associations qui bénéficient du concours de l'État. Il s'exerce également si vous avez perçu des subventions de collectivités territoriales.

En effet, en vertu d'une ordonnance du 23 septembre 1958, les associations subventionnées sont soumises au contrôle des comptables supérieurs du Trésor et de l'Inspection générale des finances.

Ces contrôles portent sur la régularité des opérations. C'est-à-dire qu'ils portent uniquement sur l'utilisation des « *subventions dont la destination doit demeurer conforme au but pour lequel elles ont été consenties* ».

II • Le contrôle de la chambre régionale des comptes

Les chambres régionales des comptes, émanation de la Cour des comptes, ont été instituées par les lois de décentralisation de 1982.

Elles sont chargées de contrôler *a posteriori* la régularité des budgets votés par les assemblées des collectivités territoriales et la régularité des opérations d'exécution de ces budgets.

Elles ont également une mission de contrôle de la gestion de ces collectivités et des organismes qu'elles soutiennent financièrement.

Ces contrôles de la gestion menés dans les associations ne revêtent pas de caractère juridictionnel, la chambre étant surtout habilitée à formuler des observations sur la gestion. Elle n'agit pas en tant que juge. Toutefois, si, à l'occasion d'un de ces contrôles, la chambre découvre des éléments constitutifs de gestion de fait, elle peut s'autosaisir pour engager une véritable action juridictionnelle, comme nous le verrons ci-après.

A - Le contrôle des associations ayant bénéficié de fonds publics

L'article L. 211-4 du Code des juridictions financières⁹⁰ est ainsi rédigé: « *[La chambre régionale des comptes] peut assurer la vérification des comptes des établissements, sociétés, groupements et organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les collectivités territoriales ou leurs établissements publics apportent un concours financier supérieur à 1500 euros ou dans lesquels elles détiennent, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants ou de gestion.* »

La notion de concours financier englobe non seulement les subventions proprement dites que l'association reçoit, mais aussi les avantages en nature valorisés, comme la mise à disposition de locaux ou de personnel par la collectivité, par exemple.

Ce contrôle s'apparente à un contrôle de régularité. Les observations définitives, formulées par la chambre régionale des comptes à l'occasion de ces vérifications, sont transmises à l'association elle-même ainsi qu'à la collectivité territoriale qui lui a apporté un concours financier ou qui détient une partie des voix dans ses instances de décision⁹¹.

90 Article L. 241-11 du Code des juridictions financières.

91 Article 23 alinéa 3 de la loi du 5 janvier 1988.

Plus que les observations de la chambre régionale des comptes sur leur gestion, les associations et les collectivités contrôlées craignent que ne soit engagée une procédure de régularisation d'une situation de gestion de fait, c'est-à-dire que la collectivité soit soupçonnée de faire gérer ses finances par l'association.

Dans ce cas, la chambre régionale des comptes intervient en tant que juge. Elle peut alors être amenée à prononcer des sanctions financières à l'encontre des responsables associatifs, auxquelles peuvent s'ajouter des « sanctions » électorales pour des responsables de l'association qui seraient également élus d'une collectivité publique⁹². La participation des élus au conseil d'administration de votre association n'est donc pas à proscrire, mais doit s'accompagner d'un certain nombre de garanties.

B - La détection de la « gestion de fait »

1. Les éléments constitutifs d'une gestion de fait

La gestion de fait est souvent assimilée à un délit ou à une malversation financière. Sa régularisation vise à rétablir un principe fondamental, la séparation entre les

92 Le Code électoral interdit aux comptables publics de se présenter à une élection dans une collectivité dans le ressort de leur activité. Lorsque la procédure de gestion de fait est engagée, les personnes déclarées comptables de fait sont soumises aux mêmes obligations que les comptables publics. Sous certaines conditions, les élus responsables d'une association qui ont été déclarés comptables de fait peuvent donc être déclarés inéligibles. Cette disposition n'est donc pas à proprement parler une sanction, mais une mesure de « mise en conformité » au Code électoral.

fonctions d'ordonnateur (celui qui décide de la dépense) et de comptable public (celui qui la paie).

S'agissant des relations entre les associations et les collectivités publiques, différentes gestions de fait peuvent se présenter :

- l'association ne dispose pas d'une véritable personnalité juridique ;
- l'association est dépendante de la collectivité publique qui la subventionne ;
- l'association prend en charge des dépenses non conformes à celles prévues dans la décision d'attribution ;
- l'association perçoit des recettes en lieu et place de la collectivité publique.

2. La gestion de fait tenant à l'absence d'existence réelle de l'association

Le premier élément constitutif d'une gestion de fait est l'absence de personnalité juridique.

Une association non déclarée sera déclarée gestionnaire de fait des subventions qu'elle aurait perçues d'une collectivité publique. La chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne a, par exemple, considéré qu'une association non déclarée n'a pas la capacité juridique de recevoir des subventions municipales⁹³. Il en sera de même d'une association déclarée qui ne pourra pas se

93 CRC de Champagne-Ardenne, 24 janvier 1991, 7 novembre 1991, 21 mai 1992, commune de Moncornet-en-Ardennes.

prévaloir, pour reprendre les termes des chambres régionales des comptes, d'une « existence réelle ».

Tel sera le cas d'une association qui ne présentera pas une réelle activité statutaire, soit par absence de membres, soit par absence d'organe délibérant. Dans l'affaire du Mai musical de Bordeaux, la chambre régionale des comptes d'Aquitaine s'était appuyée, entre autres, sur l'absence d'activité des instances statutaires au profit de l'intervention des autorités municipales pour déclarer une gestion de fait des fonds perçus par l'association⁹⁴.

3. La gestion de fait tenant à l'absence d'autonomie de l'association vis-à-vis d'une collectivité publique

La chambre régionale des comptes qualifie de « transparentes » les associations qui ont un lien de dépendance tel, vis-à-vis d'une collectivité, qu'elles ne peuvent pas être considérées comme véritablement autonomes. Cela peut paraître curieux, car le mot « transparent » est pris dans un sens contraire à celui courant. Il signifie ici « non existantes ».

Cette autonomie s'apprécie au pouvoir détenu par la collectivité dans l'assemblée générale, au bureau ou au conseil d'administration de l'association et à la dépendance financière de l'association vis-à-vis de la collectivité.

94 CRC d'Aquitaine, 12 juillet 1990.

Une association dans laquelle les élus ou représentants d'une collectivité publique seraient majoritaires à l'assemblée générale et au conseil d'administration pourrait être considérée comme contrôlée par la collectivité. La collectivité serait du même coup considérée comme conservant la maîtrise de la subvention allouée à l'association. Or toute dépense engagée par une collectivité doit être payée par un comptable du Trésor et non par le trésorier de l'association.



Si rien ne s'oppose à ce qu'un élu soit président d'une association et, *a fortiori*, qu'il soit membre d'une association, l'ensemble des représentants de sa collectivité ne doit pas être majoritaire dans les organes de décision.

En effet, la perception de subvention peut donc être « constitutive de gestion de fait » si l'association est administrée et contrôlée par des élus de la collectivité qui a accordé la subvention. Dans ce cas, les élus des collectivités sont déclarés comptables de fait, du fait du caractère « transparent » de la structure.

4. La gestion de fait tenant à la nature des dépenses prises en charge par l'association

Nombreux sont les cas de gestion de fait dans lesquels l'association prend en charge des dépenses qui relèvent normalement d'une collectivité publique.

Il peut s'agir par exemple d'indemnités à des élus⁹⁵, ou de compléments de rémunération versés à des fonctionnaires⁹⁶, ou encore d'une prise en charge de dépenses de communication de la collectivité.

Ces dépenses qui incombent normalement à la collectivité doivent, par leur nature, être payées par un comptable public. Leur prise en charge par une association est constitutive de gestion de fait.

Plus généralement, l'utilisation d'une subvention par une association pour des dépenses n'entrant pas dans son objet social, ou à des fins différentes de celles prévues dans la décision d'octroi, est constitutive d'une gestion de fait.



Une subvention est considérée comme détournée de son véritable objet lorsqu'elle est reversée par l'association bénéficiaire à un autre organisme.

Le décret-loi du 2 mai 1938 relatif aux subventions accordées par l'État aux associations, sociétés ou collectivités privées interdit d'ailleurs au bénéficiaire de reverser une subvention perçue, à moins que ce versement n'ait été autorisé par une convention : « *Il est interdit à toute association, société ou collectivité ayant reçu une subvention d'en employer tout ou partie en subventions à d'autres associations, sociétés, collectivités privées ou œuvres, sauf autorisation formelle du ministre, visée par le contrôleur des dépenses engagées.* »⁹⁷

95 CC, 3^e chambre, 20 juin 1986, commune de Mâcon.

96 4^e chambre, 15 décembre 1995, commune de Toulon.

97 CC, 98. Article 15 du décret-loi du 2 mai 1938.

L'attribution, par une association, de subventions à d'autres associations, et en dehors de son objet social, a été jugée par la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur comme étant un détournement de la subvention publique de son véritable objet⁹⁸.

5. La gestion de fait tenant à la perception de recettes destinées à une collectivité publique

Certaines associations peuvent bénéficier de la part d'une collectivité d'une mise à disposition de locaux ou de matériel.

Les recettes liées à l'exploitation de ces locaux (location...) ou le produit de la cession de ces biens (vente...) doivent être perçus directement par un comptable public.

Ainsi serait constitutive de gestion de fait la perception :
- du produit d'une vente de matériaux communaux ;
- du produit des locations d'une salle polyvalente par une association culturelle.



À défaut d'habilitation, la perception de recettes destinées à une collectivité est constitutive d'une gestion de fait.

98 CRC de Provence-Alpes-Côte d'Azur, 24 avril 1990.

III • Le contrôle de la collectivité

Il semble logique qu'une collectivité territoriale contrôle les associations auxquelles elle a attribué des subventions.

Ce contrôle peut prendre deux formes. L'association est tenue de communiquer annuellement ses documents comptables qui seront simplement analysés. La collectivité peut également réaliser un « audit » plus complet sur la base d'informations extra-comptables, voire au sein même de l'association.

A - L'obligation de communication des comptes annuels

Tout bénéficiaire de subvention est tenu de communiquer ses documents comptables.

« Toute association (...) qui reçoit une subvention de l'État est tenue de fournir ses budgets et comptes au ministre qui accorde la subvention. Ces dispositions initialement prévues pour les subventions de l'État s'appliquent depuis les lois de décentralisation à toutes les collectivités territoriales. Votre association doit donc envoyer chaque année ses comptes à toutes les collectivités publiques dont elle a reçu une subvention.

(Toutes) associations (...) ayant reçu une ou plusieurs subventions dans l'année en cours 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 les documents faisant connaître les résultats de leur activité. »⁹⁹

Vous pouvez « être invité à présenter les pièces justificatives des dépenses et tous autres documents dont la production serait jugée utile ».

L'exercice effectif de ce contrôle, par une analyse des comptes annuels, permet à la collectivité d'apprécier la situation financière de l'association, mais aussi de se prémunir et de vous mettre en garde contre deux risques :

- recevoir une subvention alors que votre association connaît de graves difficultés financières.

Une telle aide, loin de vous aider, peut contribuer à accroître votre passif. Dans ce cas, la collectivité peut, par la suite, être tenue responsable de cette dégradation de la situation, et donc d'une partie des dettes de l'association...;

- recevoir une subvention alors que vous avez accumulé des excédents et bénéficieriez d'une trésorerie importante. La collectivité pourrait alors se voir reprocher l'attribution de la subvention au motif que cette dernière n'est pas utilisée pour financer des actions précises.

La chambre régionale des comptes peut alors estimer que le versement de la subvention n'a pour finalité que de transgérer l'obligation de dépôt des fonds au Trésor et, dans ce cas, elle peut demander à l'association de reverser les subventions non utilisées.

99 Article 2 du décret-loi du 30 octobre 1935.

Le contrôle des comptes annuels peut également permettre à l'association de jouer un véritable rôle de conseil auprès des associations dans la prévention des risques de gestion.

La non-communication des comptes annuels peut tout simplement être sanctionnée par une suppression de la subvention¹⁰⁰.

B - Le contrôle à l'initiative de la collectivité

L'article 1^{er} du décret-loi du 30 octobre 1935 est ainsi rédigé : « *Toute association (...) ayant reçu une subvention pourra être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée.* » Ce contrôle est facultatif, ce qui explique l'absence de sanction pour défaut de mise en œuvre. C'est ce que précise le ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation en rappelant qu' « *il s'agit d'une possibilité et non d'une obligation* »¹⁰¹.

De même, la responsabilité de la collectivité est limitée en cas de carence dans le contrôle ou d'absence de contrôle. Elle ne saurait être engagée s'il apparaissait que les subventions n'ont pas été utilisées conformément à leur objet, quand bien même le contrôle de la collectivité aurait été insuffisant.

100 L'article 14 alinéa 3 du décret-loi du 2 mai 1938 est ainsi rédigé : « *Tout refus de communication entraînera la suppression de la subvention.* »

101 Réponse de M. le ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation, Sénat, *JO* du 18 janvier 1996.

En revanche, s'il apparaît que des élus ou fonctionnaires étaient dirigeants de fait de l'association, la collectivité pourra être condamnée à supporter le passif de l'association.

D'une collectivité à une autre, la nature des contrôles peut totalement changer. Certaines collectivités mettent en place des dispositifs d'analyse de la situation comptable et financière et de suivi d'indicateurs de gestion. Cela leur permet de comparer les associations suivant leur secteur d'activité, leur taille, leur niveau de dépendance financière à la collectivité. D'autres se sont engagées dans des « audits tournants », ce qui signifie que toutes les associations font l'objet d'un audit complet tous les trois ou quatre ans. D'autres, enfin, maintiennent encore... leur absence de contrôle.

IV • Les dispositifs d'information du citoyen et de prévention des risques financiers

Transparence et prévention des risques : tels étaient les objectifs des deux lois du 6 février 1992 et du 29 janvier 1993.

La première loi prévoit que les collectivités publiques annexent à leurs budgets la liste des concours qu'elles ont consentis. Les organismes bénéficiaires doivent donc établir et communiquer leurs comptes annuels dès lors qu'ils ont bénéficié d'un certain montant d'aides publiques.

La seconde loi, dont l'objet premier était de lutter contre la corruption et de clarifier le financement de la vie politique, oblige les associations qui perçoivent une aide publique d'un montant de plus de 153 000 euros à désigner un commissaire aux comptes¹⁰².

Ces dispositifs ne constituent pas en soi un contrôle supplémentaire, mais permettent cependant au citoyen d'être informé sur la base de documents comptables qui doivent être d'autant plus fiables que la participation financière de la collectivité est importante.

102 Montant fixé par le décret n° 2006-335 du 21 mars 2006.

A - La certification des comptes par le commissaire aux comptes

La perception de subventions publiques induit la nomination d'un commissaire aux comptes dès lors que l'association reçoit « *annuellement de l'État ou de ses établissements publics ou des collectivités locales une subvention dont le montant est fixé par décret à 153 000 euros* »¹⁰³.



Seules les subventions européennes et les aides à l'emploi de l'État ne sont pas prises en compte pour le calcul de ces 153 000 euros. Toutes les autres subventions cumulées, dès qu'elles dépassent ce seuil, obligent l'association à avoir un commissaire aux comptes. Celui-ci exerce sa mission traditionnelle de contrôle de la régularité et de la sincérité des comptes, qui consiste à « *certifier que les comptes annuels sont réguliers et sincères et [qu'ils] donnent une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé ainsi que de la situation financière et du patrimoine de la société à la fin de cet exercice* ». Le commissaire aux comptes est pénalement responsable des irrégularités qu'il aurait pu couvrir.

La certification des comptes par le commissaire aux comptes permet certes, comme le souhaitait le législateur, d'éviter les malversations financières – ce qui ne peut arriver à votre association... –, mais aussi de prévenir les risques financiers involontaires dont vous ne vous seriez pas aperçu ou que vous ne maîtriseriez pas.

103 Article 81 de la loi du 29 janvier 1993 et décret n° 2006-335 du 21 mars 2006.

La loi du 29 janvier 1993 précise que « *le commissaire aux comptes peut attirer l'attention des dirigeants sur tout fait de nature à compromettre la continuité de l'activité qu'il a relevé au cours de sa mission. Il peut inviter le président à faire délibérer l'organe collégial de l'association. Le commissaire aux comptes est convoqué à cette séance. En cas d'inobservation de ces dispositions ou si, en dépit des décisions prises, il constate que la continuité des activités est compromise, le commissaire aux comptes établit un rapport spécial. Il peut demander que ce rapport soit adressé aux membres de l'association ou qu'il soit présenté à la prochaine assemblée* »¹⁰⁴.

B - La certification des comptes par le président de l'association subventionnée

Outre le problème de la lisibilité et de la pertinence des documents budgétaires traditionnels, se posait le problème de la connaissance des engagements qu'une collectivité pouvait avoir dans ses « satellites », notamment dans les associations qu'elle subventionne ou dans les sociétés d'économie mixte locales dans lesquelles elle pouvait détenir des parts de capital.

La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (ATR) a donc obligé les collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants à annexer à leurs

104 Article 81 de la loi du 29 janvier 1993.

comptes administratifs la liste des concours qu'elles ont attribués, ainsi que le bilan certifié conforme du dernier exercice connu des organismes auxquels elles ont garanti un emprunt ou versé une subvention supérieure à 75 000 euros, ou représentant plus de 50 % du budget de l'organisme. Pour les associations qui ne sont pas soumises à l'obligation de nommer un commissaire aux comptes, le bilan est certifié par le président de l'association (décret du 27 mars 1993).

Seules les associations soumises à l'obligation de certification par un commissaire aux comptes doivent fournir des budgets et comptes qui soient conformes au plan comptable général. Pour les autres associations bénéficiaires de subventions publiques, il n'existe aucune obligation quant à la forme des documents à produire.

Toutefois, les textes relatifs à la certification des comptes annuels des associations bénéficiant de subventions publiques visent, dans l'esprit, à permettre à la collectivité d'apprécier la véritable situation financière des organismes qu'elle subventionne.

Vous devez donc transmettre des documents, même s'ils ne sont pas conformes au plan comptable général de 1982 (PCG), qui permettent d'apprécier le montant des actifs immobilisés, des fonds propres et de l'endettement de l'association. Cette vision patrimoniale est indispensable pour apprécier la santé financière de l'association.

Qu'il s'agisse du seuil de 153 000 euros (de la loi du 29 janvier 1993) ou du seuil de 75 000 euros (de la loi du 6 février 1992), n'entrent dans la base de calcul que les aides financières versées par la collectivité et les subventions en nature valorisées. En revanche, les prestations en nature ne sont pas prises en compte et n'ont pas à être valorisées. Elles doivent cependant être indiquées en annexe du compte administratif.

Pour en savoir plus

« Associations et fondations 2006-2007 », *Mémento pratique Francis Lefebvre*, Francis Lefebvre.

HUTEAU Serge, *Le contrôle des associations subventionnées*, Territorial Éditions, coll. « Dossier d'experts » (réf. DE 214).

HUTEAU Serge, *Les subventions : aspects juridiques, comptables et fiscaux*, Territorial Éditions, coll. « Essentiel sur » (réf. BK 39).

RÉSEAU POUR L'INFORMATION ET LA GESTION DES ASSOCIATIONS LOCALES, *La mallette associative*, Territorial Éditions, coll. « Les Classeurs » avec CD-Rom (réf. CL 223).

Les titres déjà parus dans la même collection

Pour être informé des nouveautés, consulter les sommaires des ouvrages ou les télécharger : www.ame1901.fr

La responsabilité pénale, civile et financière des associations et de leurs dirigeants
2008 (GPA 2)

Financer son association par les six manifestations annuelles exonérées
2004 (GPA 3)

Le guide du président d'association
2005 (GPA 4)

Comprendre et tenir la comptabilité de votre association
2008 (GPA 5)

Subventions, dons, cotisations : guide de gestion des ressources de l'association
2009 (GPA 6)

Votre association et les impôts : guide pratique du régime fiscal associatif
2007 (GPA 7)

Bien rédiger les statuts de votre association
2004 (GPA 8)

L'embauche et la gestion du personnel dans les associations
2008 (GPA 9)

Le guide pratique du trésorier d'association
2006 (GPA 10)

Les actions en justice et les associations
2009 (GPA 11)

Créer et gérer son association
2009 (GPA 12)

Modèles et formulaires associatifs : guide et conseils de rédaction
2008 (GPA 13)

Apprendre à bien communiquer : les règles d'or à l'usage du responsable associatif
2006 (GPA 14)

Évolutions de la France associative - État des lieux
2004 (GPA 15)

Le guide du bénévolat
2008 (GPA 16)

Le guide des aides à l'emploi
2009 (GPA 17)

L'entreprise associative : guide juridique des activités économiques et commerciales des associations
2006 (GPA 18)

Guide pratique du mécénat associatif
2006 (GPA 19)

La gestion comptable et financière de votre association
Coll. *Fiches pratiques*
2008 (GPA 20)

Le fonctionnement juridique et statutaire de l'association
Coll. *Fiches pratiques*
2008 (GPA 21)

Fonds de dotation : une nouvelle source de financement
2009 (GPA 22)

Le recrutement et la gestion des emplois dans une association
Coll. *Fiches pratiques*
2009 (GPA 23)

Bon de commande

À renvoyer à : TERRITORIAL - BP 215 - 38506 Voiron Cedex

Tél. : 04 76 65 87 17 - Fax : 04 76 05 01 63

Consultez les sommaires ou téléchargez ces ouvrages sur www.ame1901.fr



Oui, je souhaite commander :

- La responsabilité pénale, civile et financière des associations (GPA 2)*
- Financer son association par les 6 manifestations annuelles exonérées (GPA 3)*
- Le guide du président d'association (GPA 4)*
- Comprendre et tenir la comptabilité de votre association (GPA 5)*
- Subventions, dons, cotisations (GPA 6)*
- Votre association et les impôts (GPA 7)*
- Bien rédiger les statuts de votre association (GPA 8)*
- L'embauche et la gestion du personnel dans les associations (GPA 9)*
- Le guide pratique du trésorier d'association (GPA 10)*
- Les actions en justice et les associations (GPA 11)*
- Créer et gérer son association (GPA 12)*
- Modèles et formulaires associatifs : guide et conseils de rédaction (GPA 13)*
- Apprendre à bien communiquer : les règles d'or à l'usage du responsable associatif (GPA 14)*
- Évolutions de la France associative - État des lieux (GPA 15)*
- Le guide du bénévolat (GPA 16)*
- Le guide des aides à l'emploi (GPA 17)*
- L'entreprise associative : guide juridique des activités économiques et commerciales des associations (GPA 18)*
- Guide pratique du mécénat associatif (GPA 19)*
- La gestion comptable et financière de votre association (GPA 20)*
- Le fonctionnement juridique et statutaire de l'association (GPA 21)*
- Fonds de dotation : une nouvelle source de financement (GPA 22)*
- Le recrutement et la gestion des emplois dans une association (GPA 23)*

au prix unitaire de 19 €

+ Participation forfaitaire aux frais de port et d'emballage : 5,90 euros
(DOM-TOM et étranger : 8,90 euros par ouvrage).

Abonné : Oui Non Numéro d'abonné.....

Le complément de ce champ accélérera le traitement de votre commande.

Nom Prénom

Association

Adresse

.....

Code postal

Ville

Tél. Fax.....

E-mail

Cachet, signature

Chèque joint en faveur de **Territorial**

Commande administrative : règlement par mandat administratif à réception de facture.

RIB : Caisse d'Épargne des Alpes, Voiron - Code banque : 13825 - Code guichet : 00200.

N° de compte : 08776443495 - Clé RIB : 51 - N° SIRET : 404 926 958 00020 - Code APE : 5813Z