

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Examen pour avis des articles 9 à 10 *bis* et 34 à 48 du projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à l'économie sociale et solidaire (n° 1536) (M. Régis JUANICO rapporteur pour avis)..... 2
- Présences en réunion ..... 16

Mercredi

9 avril 2014

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 66

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

**Présidence**  
**de M. Dominique Baert,**  
***Vice-Président***



*La Commission examine pour avis les articles 9 à 10 bis et 34 à 48 du projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à l'économie sociale et solidaire (n° 1536).*

**M. Régis Juanico, rapporteur pour avis.** L'économie sociale et solidaire désigne un mode d'entreprendre conciliant performance économique, innovation et utilité sociale. Le projet de loi que nous examinons aujourd'hui permet une reconnaissance officielle des acteurs de l'économie sociale et solidaire et leur donne les moyens de leur développement.

Dans le contexte de la crise financière et économique survenue en 2008, la nécessité de transformer durablement notre système de production est devenue plus urgente, pour dépasser le modèle classique fondé sur la maximisation des profits. Les désordres résultant de la financiarisation, de la spéculation et de l'absence de prise en compte des externalités environnementales ou sociales mettent en évidence l'intérêt de produire, entreprendre et consommer autrement afin de satisfaire des objectifs de long terme : cohésion sociale, ancrage territorial des emplois, développement durable.

Les principes de l'économie sociale et solidaire de lucrativité limitée et de mise en réserve d'une partie des bénéfices font recentrer les ressources de l'entreprise sur son projet et non sur la rémunération des actionnaires. La participation de tous à sa « gouvernance démocratique » l'aide à mieux définir ses objectifs et à éviter la prise de pouvoir par un petit nombre d'intérêts.

Ce modèle économique se caractérise par plus de tempérance, moins d'impatience, moins de rentabilité à court terme et de perméabilité aux convulsions des marchés financiers. Après la loi bancaire, le texte sur l'économie sociale et solidaire tire les leçons de la crise et propose un autre modèle de développement économique et social.

Les différentes familles traditionnelles de l'économie sociale et solidaire – coopératives, associations, mutuelles, fondations – ont vu leurs fondements confortés par différentes lois au cours du siècle passé, mais il manquait un texte qui affirme leurs principes communs, tout en tendant la main aux nouvelles et nombreuses initiatives qui se développent.

Le Gouvernement a donc souhaité, par le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire, remédier à une absence de cadre législatif et prendre en compte l'arrivée de nouveaux acteurs qui déclarent leur appartenance à ce secteur sans toutefois relever des quatre catégories historiques. Il propose ainsi de reconnaître l'appartenance au secteur de l'économie sociale et solidaire d'acteurs, les « entrepreneurs sociaux », qui, tout en recourant aux statuts classiques de l'entreprise relevant du code de commerce, développent des activités dont la finalité est non seulement la recherche du profit, mais aussi l'utilité sociale.

L'économie sociale et solidaire constitue un secteur-clef de l'économie française. En Europe, elle représente près de 7 % de la population salariée, soit 11 millions d'emplois ; en France, elle représente 10 % du PIB, près de 200 000 structures employant 2,4 millions de salariés, soit 1 emploi privé sur 8 : des emplois bien souvent non délocalisables et ancrés dans la vie des territoires.

Ce secteur est très dynamique en termes de création d'emplois : ces dix dernières années, les entreprises de l'économie sociale et solidaire ont créé 440 000 nouveaux emplois, soit 23 % de hausse contre 7 % dans le secteur privé.

Alors que l'engagement associatif a été décrété « grande cause nationale 2014 », il est bon de rappeler que 80 % des emplois de l'économie sociale et solidaire proviennent des associations. J'ajoute que 50 % des emplois d'avenir créés depuis fin 2012 dépendent du secteur de l'économie sociale et solidaire.

C'est aussi un gisement d'emplois pour l'avenir : l'étude d'impact du projet de loi évoque 100 000 emplois supplémentaires créés et, d'ici à 2020, près de 600 000 emplois seront à renouveler en raison des départs à la retraite dans des secteurs porteurs comme les services à la personne, la petite enfance ou l'économie circulaire.

Avec ce texte de loi, le financement du secteur de l'économie sociale et solidaire est également mieux assuré, grâce en particulier à la nouvelle définition de l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale » en lieu et place de l'agrément « entreprise solidaire ». Les acteurs de l'économie sociale et solidaire pourront s'appuyer sur trois grands leviers d'investissement : 500 millions d'euros dédiés dans le cadre de BPI France, 100 millions d'euros dans le cadre du Programme d'investissements d'avenir 2 sous forme d'appels à projet et 40 millions d'euros du Fonds d'innovation sociale.

Il faut ajouter à ces financements spécifiques une mesure fiscale de soutien à la vie associative entrée en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014 et portant l'abattement de la taxe sur les salaires des associations employeuses de 6 000 à 20 000 euros pour un montant de plus de 300 millions d'euros : au total, 70 % des associations ne paieront plus de taxe sur les salaires.

Le texte du projet de loi initial comprend cinquante-trois articles répartis en huit titres dont je souhaite évoquer à présent devant vous les principales dispositions.

L'article 1<sup>er</sup> définit, pour la première fois, le périmètre de l'économie sociale et solidaire, en retenant une approche inclusive. Au-delà des coopératives, des associations, des mutuelles et des fondations, le champ de l'économie sociale et solidaire comprendra donc officiellement des sociétés qui partagent et inscrivent dans leurs statuts les grands principes de lucrativité limitée, de participation et d'impartageabilité des réserves.

Les articles 3 à 6 consacrent l'existence des grandes institutions représentatives de l'économie sociale et solidaire : le Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire à l'échelon national et les chambres régionales comme représentation territoriale.

L'article 5 favorise le lien avec le reste de l'économie à travers les pôles territoriaux de coopération économique, sortes de clusters innovants ou pôles de compétitivité du secteur, et la prise en compte de l'économie sociale et solidaire dans les contrats de développement territorial.

Les articles 9A et 9 prévoient de réserver des marchés publics à des structures employant des personnes handicapées et défavorisées et de mettre en place un schéma des achats socialement responsables pour les acheteurs publics.

L'article 10 définit pour la première fois la notion de subvention, aujourd'hui essentiellement jurisprudentielle, ce qui est source d'insécurité juridique et conduit parfois des administrations locales à recourir à la procédure lourde du marché public ou des appels d'offres.

Le titre II crée un nouveau droit pour les salariés en cas de cession d'une entreprise. Dans les PME de moins de 250 salariés, le chef d'entreprise aura l'obligation d'informer préalablement ses salariés de son intention de céder l'entreprise. Les salariés auront ainsi

l'opportunité, s'ils le souhaitent, de proposer une offre de reprise, ce qui constituera une réponse possible, dans nombre de cas, au phénomène des entreprises saines qui, chaque année, disparaissent faute de repreneurs, détruisant ainsi des emplois.

Le texte comprend ensuite des dispositions à destination de chacune des familles de l'économie sociale et solidaire. Les coopératives constituent un volet majeur, sachant que les 8 000 coopératives de notre pays emploient 300 000 salariés et représentent plus de 70 % du chiffre d'affaires global du secteur. Reconnues au niveau européen et international, elles obéissent à des « principes coopératifs » qui les distinguent des sociétés de droit commun : leurs activités sont réalisées au profit mutuel de leurs membres, lesquels doivent être impliqués dans leur gouvernance de façon égalitaire, et leurs bénéfices doivent être prioritairement mis en réserve. Le projet de loi modernise les statuts et assouplit les règles en modifiant notamment la loi du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération pour harmoniser autant que possible les différents régimes coopératifs.

Le texte vise par ailleurs à développer les sociétés coopératives ouvrières de production, les SCOP, en vue d'y créer 40 000 emplois en cinq ans, avec notamment la création d'un statut de SCOP d'amorçage : les salariés pourront désormais créer une SCOP en étant minoritaires au capital.

Les sociétés coopératives d'intérêt collectif sont confortées aux articles 21 et 22 : les collectivités pourront détenir 50 % du capital, contre 20 % aujourd'hui.

Dans le titre IV, consacré aux sociétés d'assurance, aux mutuelles et aux institutions de prévoyance, les articles 34 et 35 lèvent certains verrous juridiques qui rendent aujourd'hui plus difficile la conclusion de contrats de coassurance entre des mutuelles, des assurances et des institutions de prévoyance, ainsi que de contrats collectifs d'une manière générale. L'article 36 institue des certificats mutualistes et des titres paritaires, qui permettront à certaines mutuelles et institutions de prévoyance de mieux satisfaire à leurs contraintes de fonds propres.

Les titres V – articles 40 A à 44 – et VI – articles 45 à 48 –, consacrés respectivement aux associations et aux fondations, réforment et étendent aux fondations le titre associatif, qui est modernisé, car il a rencontré peu de succès depuis sa création. Les conditions juridiques de fusion et de scission d'associations sont également précisées, ainsi que la capacité juridique de certaines associations et fondations à recevoir des libéralités ou à gérer des biens.

Le projet de loi est donc très riche, et la commission des Finances s'en est justement saisie pour avis. Si la saisine porte sur différents aspects du texte – la définition de la subvention, le dispositif local d'accompagnement, les dispositions afférentes aux sociétés d'assurance, aux mutuelles et aux institutions de prévoyance, aux associations, fondations et fonds de dotation –, j'ai souhaité insister sur un point qui me paraît essentiel, à savoir le développement de la vie associative et la reconnaissance de l'engagement associatif. C'est pourquoi je vous proposerai des amendements sur la définition de la subvention, le dispositif local d'accompagnement et diverses mesures de nature à améliorer la vie associative.

**M. Laurent Grandguillaume.** Je souhaite attirer votre attention sur les dispositions liées à la cession et à la reprise d'entreprise. Elles concernent près de 700 000 entreprises – 630 000 commerces et 70 000 PME et TPE – qui vont être cédées dans les dix prochaines années, pour moitié suite à des départs à la retraite ou du fait d'un changement d'activité. Il

me semble que, tel qu'il est rédigé, le projet de loi est d'avantage adapté à l'économie des grandes entreprises qu'à celle des TPE et PME, auxquelles il impose des contraintes sur lesquelles je reviendrai devant la commission des Affaires économiques et lors du débat en séance publique.

**M. le rapporteur pour avis.** La commission des Affaires économiques, saisie au fond, débattera en effet du dispositif global de reprise des entreprises qui est d'autant plus essentiel que, en 2011, 24 000 PME de dix à cinquante salariés ont fermé faute de repreneur, ce qui concernait au total 40 000 salariés.

L'obligation d'information préalable faite au chef d'entreprise d'informer ses salariés deux mois en amont de son intention de céder doit donner à ces derniers le temps de formuler une offre de reprise, sous forme de SA, de SARL ou de SCOP. Il s'agit non pas d'un droit préférentiel à la reprise, mais d'un droit d'information préalable des salariés. C'est une position équilibrée qu'il convient de préserver.

*La Commission en vient à l'examen des articles du projet de loi.*

## TITRE I<sup>ER</sup> DISPOSITIONS COMMUNES

### Chapitre III

#### **Les dispositifs qui concourent au développement des entreprises de l'économie sociale et solidaire**

##### *Section 3*

##### *La commande publique*

**Article 9 :** *Schéma de promotion des achats publics socialement responsables*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 9 sans modification.*

##### *Section 4*

##### *Les subventions publiques*

**Article 10 :** *Définition des subventions publiques*

*La Commission examine l'amendement CF1 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Pour la première fois, la notion de subvention publique est définie dans la loi. Il se trouve que 500 000 associations – soit la moitié d'entre elles – reçoivent des subventions publiques. Or, ces dernières années, la part de ces subventions dans leurs ressources a baissé – elles en représentaient un tiers en 2005 contre un quart seulement aujourd'hui.

Mon amendement prévoit que le montant de la subvention soit non plus évalué mais valorisé, cette modification visant à éviter que les subventions en nature soient évaluées à leur coût réel dans les actes d'attribution. En effet, une telle évaluation serait très préjudiciable, car elle conduirait un très grand nombre d'associations à franchir le seuil de 153 000 euros de subventions publiques, au-dessus duquel elles doivent faire certifier leurs comptes par un commissaire aux comptes. Cela reviendrait à alourdir considérablement la charge administrative pesant sur les petites associations, celles-ci pouvant bénéficier de mise à disposition de locaux ou d'équipements sportifs en nature.

**M. Charles de Courson.** La définition de la subvention prévue par le texte couvre-t-elle la mise à disposition de personnel ? Celle-ci fait-elle partie des « *contributions facultatives de toute nature* » évoquées à l'alinéa 3 ?

**M. le rapporteur pour avis.** Les contributions facultatives sont les contributions attribuées par une autorité administrative ou un organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial. Elles peuvent être financières, mais également matérielles ou en personnel.

**M. Charles de Courson.** Il est dit à l'alinéa 4 que ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités qui les accordent. Est-ce à dire qu'elles ne peuvent être la rémunération – même forfaitaire – d'un service rendu ? C'est problématique dans la mesure où nombre de conventions entre des collectivités territoriales et des associations prévoient des subventions « intermédiaires » qui permettent aux associations d'abaisser le coût de leurs prestations.

**M. le rapporteur pour avis.** Les subventions ne couvrent ni les cas de transferts financiers entre personnes morales de droit public, ni les aides à des personnes physiques. Elles se distinguent donc de la commande publique, car elles ne concernent que des projets initiés par la personne privée et ne peuvent constituer la rémunération d'une prestation de service pour l'autorité administrative.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CF2 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Il s'agit de rétablir le texte du projet de loi initial et de réaffirmer la possibilité d'accorder des subventions d'investissement aux associations, mention supprimée par le Sénat. La rédaction actuelle n'est pas assez claire concernant la possibilité pour les partenaires publics d'accorder des subventions d'investissement. Or, pour diversifier leurs activités, expérimenter de nouveaux services et élargir leur public, les associations ont besoin d'investir. Les investissements justifiés par l'intérêt général – achat de gros matériel pédagogique ou de mobilier, entretien d'un bâtiment – doivent pouvoir faire l'objet d'une subvention.

**M. Charles de Courson.** La rédaction actuelle me semble inclure les dépenses d'investissement.

**M. le rapporteur pour avis.** Mon amendement vise à rétablir la notion d'investissement supprimée par le Sénat. Cette précision doit renforcer la sécurité juridique des entreprises et leur garantir qu'elles peuvent prétendre à des subventions d'investissement, et pas uniquement de fonctionnement.

**Mme Monique Rabin.** Pourquoi le Sénat a-t-il supprimé cette mention ?

**M. le rapporteur pour avis.** C'est le résultat d'un amendement qualifié de rédactionnel par la commission des Lois du Sénat, mais dont nous pensons qu'il aurait des effets juridiques dommageables.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CF3 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement vise à autoriser de façon limitée la réalisation d'excédents de gestion par les associations. La pratique des budgets à l'équilibre pour les financements publics peut en effet conduire à empêcher la réalisation d'excédents de gestion par les associations, faisant obstacle à la constitution de fonds propres et freinant la recherche et le développement indispensables au renouvellement de la capacité d'innovation associative.

De plus, la réglementation européenne prévoit la possibilité pour les entreprises bénéficiant d'aides d'État de réaliser un bénéfice raisonnable. Il convient de donner la même possibilité aux associations en droit interne. En effet, faute de pouvoir constituer ces excédents de gestion sur les subventions, les associations ne pourront notamment pas avoir accès aux titres associatifs, car elles ne disposeront pas de capacités de remboursement suffisantes.

**M. Charles de Courson.** Je crains qu'une telle disposition ne pousse l'administration fiscale à généraliser l'imposition des associations à l'IS, voire à la TVA. Ce qui justifie en effet que soient exonérées d'IS les associations sans but lucratif, c'est qu'elles ne font pas de bénéfice important, et, selon la jurisprudence fiscale actuelle, une structure en excédent structurel est considérée comme un organisme à but lucratif. Je rappelle que, au nom du réalisme fiscal, le droit fiscal est indépendant du droit des sociétés et des associations.

**M. Laurent Grandguillaume.** Le rapport Juanico sur la fiscalité dans le secteur non lucratif comporte d'excellentes propositions, notamment sur la règle des « quatre P », empêchant les effets dénoncés par Charles de Courson. Nous espérons qu'elles seront reprises par le Gouvernement.

**M. Charles de Courson.** La règle des « quatre P » renvoie aux quatre critères cumulatifs – prix, publicité, produit et public – qui déterminent l'assujettissement ou non à l'IS et à la TVA. Or ce que vous proposez modifie radicalement cette règle.

**M. le rapporteur pour avis.** Il ne s'agit pas de changer les règles qui visent à déterminer si un organisme poursuit un but lucratif ou non, ce qui dépend des réponses apportées successivement aux questions suivantes : Sa gestion est-elle désintéressée ? Concurrence-t-il une entreprise ? Exerce-t-il son activité dans des conditions similaires à celle d'une entreprise par le produit qu'il propose, le public visé, les prix qu'il pratique et la publicité qu'il fait ? Le rapport que j'ai produit avec Laurent Grandguillaume, Yves Blein et Jérôme Guedj propose néanmoins de supprimer la règle de la publicité, qui n'est plus adaptée au développement des nouvelles technologies.

Ce que la loi de 1901 interdit aux associations, c'est la répartition des excédents au profit de leurs membres ; elle n'interdit ni de dégager des excédents ni d'épargner pour assurer leur autonomie financière. Je ne pense donc pas que notre amendement aura des conséquences sur la manière dont l'administration fiscale apprécie le caractère lucratif ou non

des organismes concernés. Il permettra en revanche à ces derniers de conserver des marges raisonnables, comme y sont autorisées les entreprises privées bénéficiaires d'aides d'État. C'est sur ces bases que je souhaite me rapprocher de l'administration fiscale d'ici à l'examen en séance publique, pour trouver une rédaction définitive satisfaisante.

**M. Charles de Courson.** Qu'entend le rapporteur par « marge raisonnable » ?

**Mme Arlette Grosskost.** Avez-vous considéré le statut particulier de l'Alsace-Moselle ?

**M. le rapporteur pour avis.** La loi en tient compte.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle émet ensuite un avis favorable à l'adoption de l'article 10 modifié.*

#### Section 5

#### *Le dispositif local d'accompagnement*

*(Division et intitulé nouveaux)*

#### **Article 10 bis (nouveau) : Dispositif local d'accompagnement**

*La Commission est saisie de l'amendement CF4 du rapporteur pour avis*

**M. le rapporteur pour avis.** Les dispositifs locaux d'accompagnement, créés en 2002 à l'initiative de l'État et de la Caisse des dépôts et consignations, visent à soutenir le développement dans le temps des structures associatives, en leur apportant appui et conseil. Il s'agit d'un dispositif efficace, puisque les 42 000 structures de l'économie sociale et solidaire qui ont été accompagnées depuis 2002 ont créé deux fois plus d'emplois que les autres. C'est pourquoi l'article 10 bis du projet de loi le pérennise.

Toutefois, il existe d'autres moyens de consolider les structures de l'économie sociale et solidaire. Les réseaux associatifs et les fédérations, en particulier, assument une fonction importante d'animation et apportent un soutien à leurs membres. Il serait logique que leur rôle soit réaffirmé au même titre que celui des dispositifs locaux d'accompagnement. Tel est l'objet de mon amendement.

**M. Laurent Wauquiez.** Est-il bien raisonnable d'accumuler les dispositifs aux objectifs redondants alors que l'on cherche des économies à faire ?

**M. le rapporteur pour avis.** L'amendement vise non pas à créer de nouvelles dépenses, mais à rappeler le rôle joué par les réseaux associatifs – qui existent déjà.

**M. Laurent Wauquiez.** Certes, mais pourquoi ne pas saisir cette occasion pour faire des économies ? Les dispositifs locaux d'accompagnement ont-ils encore une pertinence ?

**M. le rapporteur pour avis.** Comme je viens de le dire, les associations accompagnées créent deux fois plus d'emplois que les autres et, sur le terrain, les acteurs jugent le dispositif efficace et bien ciblé : 96 % des structures accompagnées sont de petites et moyennes associations susceptibles de créer un à trois emplois. Les grands réseaux associatifs et les fédérations ont, quant à eux, une vocation plutôt nationale ; ils participent notamment à la formation des bénévoles et des dirigeants. Les deux dispositifs me semblent complémentaires.

**M. Jean-Louis Gagnaire.** On a en effet besoin, comme pour les autres entreprises, à la fois de grands réseaux structurés qui apportent des moyens et de capillarité sur le terrain pour accompagner les projets de manière opérationnelle. Les deux approches ne sont pas antinomiques. Il serait illusoire de vouloir faire des économies en privilégiant un dispositif par rapport à l'autre !

**M. Charles de Courson.** Êtes-vous toutefois certains, chers collègues, que l'article 10 *bis* soit bien du domaine de la loi ?

**M. le rapporteur pour avis.** Excellente question, à laquelle vous me permettez de ne pas répondre...

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 10 bis modifié.*

#### TITRE IV DISPOSITIONS RELATIVES AUX SOCIÉTÉS D'ASSURANCE, AUX MUTUELLES ET AUX INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE

**M. Dominique Baert, président.** Sur les articles 34 à 39, qui concernent les dispositions relatives aux sociétés d'assurance, la Commission n'est saisie d'aucun amendement.

**M. Charles de Courson.** Pourrais-je toutefois savoir comment seront traités les nouveaux produits qu'il est prévu de créer au regard des nouvelles normes prudentielles ?

**M. Dominique Baert, président.** Cette question intéresse directement notre mission d'information sur les normes prudentielles et le financement non bancaire de l'économie, dont les travaux sont en cours. Madame Rabault, vous êtes rapporteure de la mission d'information : voulez-vous répondre à Charles de Courson ?

**Mme Valérie Rabault.** C'est en effet un point sur lequel le rapport devra apporter des précisions.

**M. Charles de Courson.** Étant dans l'économie solidaire depuis un quart de siècle – je préside une mutuelle –, je peux vous dire que les petites mutuelles sont aujourd'hui confrontées à un grave problème, car nombre d'entre elles sont incapables de répondre aux nouvelles normes prudentielles, qui leur imposent un niveau élevé de fonds propres. La création de nouveaux produits devrait leur permettre de conforter ceux-ci ; à défaut, on risque d'assister à des absorptions massives de petites mutuelles par de grandes, ce qui provoquera un phénomène d'hyperconcentration. L'enjeu est de taille !

**Mme Valérie Rabault.** Monsieur de Courson, la mission d'information auditionnera tout à l'heure, à onze heures trente, le président de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles : ce sera l'occasion de lui poser la question.

*La Commission émet successivement un avis favorable à l'adoption des articles 34 à 39 sans modification.*

## TITRE V DISPOSITIONS RELATIVES AU DROIT DES ASSOCIATIONS

### Avant l'article 40 A

*La Commission examine, en présentation commune, les amendements CF6 et CF7 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Ces amendements visent à mettre en œuvre la proposition numéro 4 du rapport sur la situation fiscale du secteur privé à but non lucratif qu'avec Laurent Grandguillaume, j'ai remis au Premier ministre – et qui a été approuvé par le Gouvernement.

Les organismes à but non lucratif bénéficient d'une franchise de 60 000 euros sur leurs activités lucratives pour lesquelles ils sont exonérés d'impôts commerciaux, à condition que les activités non lucratives restent « *significativement prépondérantes* ». Or, ce seuil de 60 000 euros instauré en 2000 n'a pas été relevé depuis 2002 ; par ailleurs, un seuil en valeur absolue tend à désavantager les associations à la gestion la plus centralisée. Nous proposons donc d'instaurer une franchise d'impôts commerciaux jusqu'à 80 000 euros ou 5 % des recettes d'exploitation.

**M. Dominique Baert, président.** Combien cela coûtera-t-il ?

**M. le rapporteur pour avis.** Pour 2014, l'ordre de grandeur de la dépense fiscale pour la franchise en base de TVA a été estimé à 135 millions d'euros au total, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014.

**M. Christian Eckert, rapporteur général.** C'est le coût de la dépense actuelle, pas celui de la modification que vous proposez ?

**M. le rapporteur pour avis.** Le coût de la modification du dispositif n'a pas encore été évalué.

**M. le rapporteur général.** Permettez-moi de rappeler que, par principe, les dispositions d'ordre fiscal et budgétaire sont réservées aux lois de finances. Cette règle n'est certes inscrite ni dans la Constitution ni dans le Règlement, mais les derniers gouvernements – y compris ceux de la précédente législature – s'y sont à peu près tenus. Même si, sur le fond, j'approuve les mesures proposées – le seuil n'ayant pas été relevé depuis une douzaine d'années malgré une inflation de 2 à 3 % par an –, sur le principe, cela m'ennuierait qu'elles soient adoptées, et cela d'autant plus que leur coût n'a pas été évalué. Je préférerais que nous en reparlions lors de l'examen du prochain projet de loi de finances – sachant que le Premier ministre en a annoncé un pour le mois de juin.

**M. le rapporteur pour avis.** Je comprends votre attachement à ce principe, bien qu'il n'ait été inscrit nulle part – si ce n'est dans une circulaire. Il m'aurait cependant semblé logique d'introduire ces dispositions dans la loi relative à l'économie sociale et solidaire. Bien évidemment, s'il m'est possible de présenter de nouveau mes amendements lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative, j'accepte de les retirer.

**M. Laurent Wauquiez.** Je suis d'accord avec le rapporteur général : il s'agit d'adopter une mesure qui coûte tout de même 135 millions d'euros, alors qu'on vient de nous annoncer qu'il fallait trouver 50 milliards d'euros – dont on n'a pas le début !

**M. le rapporteur pour avis.** Le montant de 135 millions d'euros correspond à l'évaluation du coût actuel de la dépense fiscale au titre de la TVA ; le coût supplémentaire n'a pas encore été évalué.

**M. Laurent Wauquiez.** Je trouve en effet préférable que Régis Juanico retire ces amendements car ils ne sont pas conformes à notre doctrine. Mais la moindre des choses eût été d'évaluer avec précision le coût de la mesure fiscale et de s'interroger sur le bien-fondé d'une dépense supplémentaire ; comment va-t-on la financer ? En outre, le dispositif actuel risque de provoquer de nombreux contentieux fiscaux sur le fondement d'une interprétation divergente des phrases : « *les activités non lucratives demeurent significativement prépondérantes* » ou « *l'organisme concerné exerce accessoirement des activités lucratives* ». Pourquoi ne pas saisir l'occasion pour clarifier les choses, plutôt que relever le seuil ?

**M. Charles de Courson.** Je partage l'avis du rapporteur, sauf sur un point. Si je suis d'accord pour rehausser le seuil, je vous mets en garde contre l'adoption d'un critère fondé sur un pourcentage des recettes, car cela risque de provoquer une rupture d'égalité entre le secteur lucratif des grandes associations et les petites entreprises qui, elles, seront soumises à l'impôt sur les sociétés et à la TVA.

Par ailleurs, plutôt que de revoir le seuil tous les douze ans, pourquoi ne pas l'indexer sur l'inflation ?

**M. Jean-Louis Gagnaire.** La justification de l'amendement, c'est que le seuil a été fixé en 2002 et qu'il n'a pas été relevé depuis ; du coup, il y a un rattrapage important à faire, ce qui engendrera une forte dépense. Dans le contexte budgétaire actuel, ce n'est pas l'idéal ! Un système d'indexation automatique serait préférable.

**M. Laurent Grandguillaume.** Dans l'idéal, les expressions citées par Laurent Wauquiez devraient être remplacées par des seuils, mais cela risque de compliquer les choses. En outre, il n'est pas forcément mauvais de laisser une marge d'appréciation à l'administration pour qu'elle puisse juger au cas par cas, en fonction des situations.

Charles de Courson a raison : il peut y avoir rupture d'égalité entre les structures. Il faudra veiller à ce que cette disposition ne soit pas sanctionnée ou inapplicable.

**M. Dominique Baert, président.** La doctrine de notre Commission voulant que toute disposition à caractère fiscal soit inscrite dans des textes de nature fiscale, c'est-à-dire des projets de loi de finances ou des projets de loi de finances rectificatives, il est donc demandé à notre rapporteur pour avis de présenter ses amendements dans le cadre de l'examen du futur projet de loi de finances rectificative.

En outre, vu le débat qui vient d'avoir lieu, il serait bon que le rapporteur pour avis complète et précise les mesures proposées.

**M. le rapporteur pour avis.** Nous avons suggéré, dans notre rapport, une révision du seuil tous les trois ans ou son indexation sur l'inflation, de manière à éviter les effets de rattrapage.

Monsieur Wauquiez, je suis d'accord avec vous : l'adverbe « significativement » est de trop ; mais cette modification relève, non de la loi, mais de l'instruction fiscale – qui est en cours de modification.

Quant aux 50 milliards d'économie, nous ne les trouverons pas dans le secteur de l'économie sociale et solidaire et de la vie associative ! Comme je l'ai dit dans mon exposé liminaire, les investissements dans le secteur de l'économie sociale et solidaire ont eu des répercussions importantes sur l'emploi, qui s'est accru de 30 % en dix ans. Si l'on soutenait le secteur par des mesures fiscales raisonnables – le coût de celles-ci devant être précisé d'ici à l'examen du projet de loi de finances rectificative –, cela permettrait de créer des milliers d'emplois.

Enfin, monsieur de Courson, si l'on a retenu un seuil de recettes fondé sur un pourcentage, et pas seulement sur une valeur absolue, c'est pour éviter le morcellement ou la segmentation des associations ou des organismes à but non lucratif – et, inversement, favoriser le regroupement de certains d'entre eux.

*Les amendements CF6 et CF7 sont retirés.*

*La Commission examine l'amendement CF5 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Le dispositif du volontariat associatif a été abrogé par la loi relative au service civique de 2010. Il avait été institué en 2006 afin de permettre aux personnes de plus de seize ans de s'engager pleinement pour une durée maximale de deux ans dans une mission d'intérêt général au sein d'une association ou d'une fondation agréée à cet effet.

La loi de 2006 a connu un succès relatif : 1 000 associations ont été agréées dès 2008 ; 6 000 volontaires ont été autorisés en 2007, 9 000 en 2008 et 13 000 en 2009.

La loi relative au service civique, quant à elle, s'adresse à la population des moins de 25 ans, exception faite du volontariat sans limite d'âge, une formule aujourd'hui inopérante : on ignore à l'heure actuelle le nombre de volontaires du service civique de plus de 25 ans.

Il est donc utile de réintroduire la notion de volontariat associatif pour les personnes de plus de 25 ans, sans concurrence avec les différentes formes du service civique : tel est l'objet de l'amendement CF5. Je laisse au Gouvernement d'ici à la deuxième lecture le soin de préciser le dispositif que l'amendement ne fait que décrire dans ses grandes lignes en reprenant la rédaction de la loi de 2006.

**M. le rapporteur général.** Cet amendement vise à créer une indemnité échappant à toute contribution sociale et à tout impôt : au même titre que les deux précédents, il n'est donc pas sans conséquence et me paraît décalé par rapport au projet de loi.

La loi prévoyant déjà des crédits ou des réductions d'impôt en faveur du bénévolat dans la vie associative, il conviendrait de faire l'état de ces différents dispositifs avant d'en prévoir un nouveau. En tout état de cause, je serais défavorable à cet amendement s'il était maintenu.

**M. Charles de Courson.** Je mets en garde la Commission contre le deuxième alinéa de l'amendement, qui crée une indemnité exonérée de toutes cotisations sociales et d'imposition sur le revenu. Il est de plus prévu que le plafond de cette indemnité sera fixé par décret, ce qui me paraît contraire à la Constitution. C'est à la loi de fixer le plafond d'exonération. Comme le rapporteur général, je voterai contre l'amendement s'il n'est pas retiré.

**M. Jean-François Lamour.** Je ne suis pas opposé à la réapparition de ce dispositif, puisque nous l'avons créé en 2006, à une époque, il est vrai, où la notion de déficit était moins aiguë tant pour les Français que pour la représentation nationale. Je souscris à la remarque du rapporteur général : on ne saurait se lancer dans un tel dispositif sans en avoir préalablement mesuré l'impact sur les comptes sociaux et sur la dépense publique.

Toutefois, la question posée par l'amendement est bonne : il convient de permettre aux citoyens, notamment de plus de 25 ans, de s'engager dans un projet d'intérêt général dans le cadre d'un dispositif qui demeure raisonnable en termes de coût, monsieur de Courson.

Je voterai donc cet amendement s'il n'est pas retiré, tout en comprenant les réticences qui ont été émises.

**M. Laurent Wauquiez.** Il s'agit non pas de couper dans le budget dédié aux associations relevant de l'économie sociale et solidaire, mais de rappeler que, dans la période actuelle, le législateur ne doit souscrire à des dépenses supplémentaires que la main tremblante.

Si, comme le rapporteur pour avis et comme Jean-François Lamour, je conçois l'utilité potentielle du contrat de volontariat, il n'en reste pas moins que le rapporteur général a raison de s'inquiéter du coût d'un tel dispositif, qui est proposé sans aucune évaluation chiffrée. Une telle mesure ne doit pas être adoptée à la légère dans le cadre de ce projet de loi.

Je demande donc le retrait de cet amendement pour les mêmes raisons que les deux précédents : il convient de disposer de toutes les données avant d'envisager l'adoption d'un tel dispositif, qui ne pourrait se faire que dans le cadre d'un véhicule législatif adapté.

**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement ne coûtera rien puisque l'indemnité, dont le montant sera fixé par décret, sera à la charge de l'organisme qui recrutera le volontaire associatif. De plus, j'ai précisé que je renvoie au Gouvernement, d'ici à la séance publique, le soin de préciser les avantages sociaux ouverts par le dispositif, notamment les droits à l'assurance chômage liés aux indemnités touchées par les volontaires associatifs.

La commission des Finances ne doit pas paraître en retrait par rapport aux autres commissions sur cette question, qui est très importante pour les associations. À l'heure actuelle, celles-ci peuvent, dans le cadre du service civique, signer des contrats avec des volontaires âgés de 16 à 25 ans, sans pouvoir en signer avec des volontaires de plus de 25 ans.

D'ici à la séance publique, je suis prêt à retravailler l'amendement avec tous ceux qui le souhaitent, notamment sur la question financière, mais j'aimerais que la Commission émette un signal positif.

**M. Michel Vergnier.** Je tiens à soutenir le rapporteur pour avis. Il faut se placer du côté des associations qui rencontrent de plus en plus de difficultés à trouver des bénévoles. Des mesures incitatives sont donc nécessaires. Ces associations, ne l'oublions pas, assurent le lien social au sein des collectivités. En l'absence de toute mesure, le monde associatif continuera de décliner – il est déjà très difficile de trouver des bénévoles pour remplacer les responsables qui ont quitté leurs fonctions. Je voterai l'amendement du rapporteur, dont il faudra préciser les modalités.

**M. Laurent Wauquiez.** Le rapporteur général a rappelé la rigueur qui doit présider aux travaux de la commission des Finances. En 2010, notre évaluation budgétaire du dispositif avait pris en compte la dépense fiscale à laquelle il donnait lieu. Le dispositif prévu dans l'amendement aura un coût puisque l'indemnité ne sera ni soumise à l'impôt sur le revenu ni assujettie aux cotisations et contributions sociales.

Le rapporteur – je lui rends hommage – a eu raison de retirer ses deux précédents amendements : la logique veut qu'il retire également celui-ci, qui obéit au même cas de figure.

**M. le rapporteur général.** Si nous voulons travailler avec rigueur, nous nous devons de ne pas adopter ce type d'amendement. Nos prédécesseurs, qui nous ont laissé des déficits abyssaux, s'érigent aujourd'hui en parangons de vertu budgétaire : nous nous en félicitons. Toute conversion, même tardive, doit être saluée.

Je tiens à préciser que c'est à un amendement dont la rédaction manque encore de maturité que je m'oppose, et non à son objectif, que je soutiens : le rapporteur le sait, puisqu'il nous est arrivé de présenter ensemble des amendements visant à favoriser l'économie sociale et solidaire et à développer l'emploi associatif. Après avoir comparé le dispositif qu'il instaure avec d'autres types de revenus – je pense à l'indemnisation des stages –, j'en suis venu à la conclusion que son adoption aboutirait à la création d'un régime fiscal biscornu.

Je le répète : je suis défavorable à l'amendement.

**M. le rapporteur pour avis.** Je suis les conseils du rapporteur général tout en précisant d'ores et déjà que je présenterai de nouveau, en séance publique, en mon nom personnel, un amendement en ce sens, dont la rédaction sera éventuellement modifiée. En effet, il n'est pas question pour moi d'abandonner le sujet du volontariat associatif – c'est une question de principe.

Les membres de la commission des Finances qui se plaignent du manque d'évaluation précise du coût des amendements qui y sont présentés devraient réfléchir à l'amélioration de l'expertise au sein de cette Commission.

Je retire l'amendement.

*L'amendement CF5 est retiré.*

*La Commission examine l'amendement CF8 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** L'amendement CF8 ne coûte rien, monsieur Wauquiez, je tiens à vous rassurer ! Il tend à demander dans les six mois au Gouvernement un rapport sur l'évaluation des régimes de congés existants pour favoriser le bénévolat, congés qui font

actuellement l'objet d'une négociation dans le cadre de l'accord interprofessionnel relatif à la qualité de vie au travail.

La demande de rapport repose sur deux motivations principales.

La première est que, s'il existe plusieurs formes de congés visant à promouvoir la vie associative bénévole – le congé individuel de formation, le congé de formation économique, sociale et syndicale, le congé de formation d'un animateur ou cadre de jeunesse, le congé de représentation –, leur insuccès auprès des acteurs suscite une interrogation légitime sur leur efficacité. Leur évaluation en profondeur semble donc opportune.

La seconde motivation vise à dessiner les contours d'un congé d'engagement nouveau et mieux adapté.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*La Commission émet successivement un avis **favorable** à l'adoption des articles 40 A à 44 **sans modification**.*

## TITRE VI DISPOSITIONS RELATIVES AU DROIT DES FONDATIONS ET FONDS DE DOTATION

*La Commission émet successivement un avis **favorable** à l'adoption des articles 45 à 48 **sans modification**.*

*Enfin, elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie, **modifiées**.*

\*

\*      \*

## Membres présents ou excusés

### Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 9 avril 2014 à 9 h 30

*Présents.* - M. Éric Alauzet, M. Guillaume Bachelay, M. Dominique Baert, M. François Baroin, M. Jean-Marie Beffara, M. Xavier Bertrand, M. Étienne Blanc, M. Christophe Caresche, M. Olivier Carré, M. Christophe Castaner, M. Luc Chatel, M. Pascal Cherki, M. Alain Claeys, M. François Cornut-Gentille, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Olivier Dassault, Mme Carole Delga, M. Jean-Louis Dumont, M. Christian Eckert, M. Henri Emmanuelli, M. Olivier Faure, M. Alain Fauré, M. Marc Francina, M. Jean-Claude Fruteau, M. Jean-Louis Gagnaire, M. Jean-Pierre Gorges, M. Marc Goua, M. Laurent Grandguillaume, Mme Arlette Grosskost, M. Yves Jégo, M. Régis Juanico, M. Jean-Christophe Lagarde, M. Jean-François Lamour, M. Jean Launay, M. Dominique Lefebvre, M. Jean-François Mancel, M. Thierry Mandon, M. Pierre-Alain Muet, M. Patrick Ollier, M. Michel Pajon, Mme Valérie Pécresse, Mme Christine Pires Beaune, Mme Valérie Rabault, Mme Monique Rabin, M. Alain Rodet, M. Pascal Terrasse, M. Gérard Terrier, M. Thomas Thévenoud, M. Michel Vergnier, M. Laurent Wauquiez, M. Éric Woerth

*Excusés.* - Mme Karine Berger, M. Gilles Carrez, M. Gaby Charroux, Mme Annick Girardin, M. Patrick Lebreton, M. Marc Le Fur, M. Thierry Robert, Mme Eva Sas, Mme Hélène Vainqueur-Christophe

