

Pour un nouveau pouvoir de l'association

extrait de la revue Échange et projets

n° 2/1974

LE RÔLE DES ASSOCIATIONS NÉCESSITÉ DE NOUVEAUX MOYENS

L'association qui a toujours été une des formes majeures de la liberté devient une des conditions essentielles de l'équilibre dans une société à dominante industrielle et urbaine.

Elle offre à l'individu encadré par sa vie professionnelle et ses rapports avec l'administration un moyen d'expression original. Si la commune, du moins dans les villes ayant gardé une dimension humaine, est le moyen le plus proche et le plus visible de participation à la vie collective de voisinage, c'est-à-dire à l'urbanisme, à l'action culturelle et sociale, à l'école; si l'entreprise est parfois et pourrait devenir souvent un lieu de participation active à la vie économique, l'Association est leur parallèle pour la vie collective d'affinité : on poursuit une action commune avec ceux qui pensent comme vous ou souhaitent participer aux mêmes devoirs ou aiment les mêmes choses. En même temps que la famille – devenue trop souvent monocellulaire, réduite au couple nu, en raison notamment des contraintes de l'habitat – et au-delà de celle-ci, elle permet d'avoir un domaine réservé, celui que l'on choisit et non plus seulement celui que l'on subit.

L'association est une école de démocratie, préparant les personnes à prendre des responsabilités dans la Cité. Bernanos disait qu'une démocratie était un pays où il y avait suffisamment de démocrates. La société moderne, où se multiplient les solutions préfabriquées excluant les choix individuels profonds, risque de dangereusement affaiblir le sens démocratique et la capacité de résistance aux déterminismes. L'association en mettant des objectifs et des possibilités d'engagement à la portée de chacun replace l'individu en situation d'exercer un jugement et de se déterminer, voire d'assumer un rôle de coordination ou d'incitation. L'association contribue à recréer des hommes libres.

L'association est le contre-pouvoir nécessaire aux pouvoirs organisateurs. La complexité de la société offre un champ d'action privilégié aux esprits capables de prendre en compte une multiplicité de données pour aboutir à un modèle général. L'optimisation devient à la fois idéal de rationalité et règle morale. Le système est infiniment dangereux : des analyses trop rapides ou incomplètes faites par des gens trop sûrs d'eux laissent échapper des facteurs essentiels, et des modèles fondés sur des prix de revient partiels sont créés qui ne rendent pas compte de toutes les dimensions mutilant la réalité et engendrant des incohérences ruineuses. Qui dira le coût de l'habitat économique ou de la priorité donnée à l'automobile? Même extrêmement fines et consciencieuses, les analyses ne peuvent intégrer la spontanéité de la vie, et le meilleur des mondes est au bout de la cité des organisateurs. Enfin il n'y a qu'un pas entre le pouvoir unilatéral de créer des modèles sociaux et la volonté de puissance abritée derrière le secret des langages et des décisions. L'association peut à la fois mettre en lumière les impasses en manifestant un refus ou en bloquant le système et alertant le politique, et devenir un lieu de ce qui pourrait être une véritable autogestion.

Combien de tâches sociales gagneraient en qualité de réalisation et en coût si elles étaient renvoyées à la base, les pouvoirs publics se chargeant du contrôle plus que de l'organisation. À une société de plus en plus quadrillée par des analystes et des modélistes de plus en plus compétents, on peut opposer une société aux trames lâches peuplée de citoyens conscients et entreprenants, ayant appris dès l'école à dominer les complexités et capables de choix, le pouvoir étant chargé d'établir des cohérences a posteriori et non de les prédéterminer. L'association peut contribuer à restructurer un tissu social dangereusement appauvri et à multiplier les lieux d'exercice des solidarités.

L'association est un facteur d'innovation. Une société invente tous les jours dans son industrie, dans ses collectivités locales, dans ses chercheurs. Mais l'industrie et le commerce sont limités en ce domaine par la loi du marché, c'est-à-dire par les idées reçues régnautes et ne peuvent transgresser celles-ci que sur leurs marges, soit en améliorant leurs produits, soit en exploitant une innovation technique, rarement en proposant un modèle en rupture avec l'habitude. Les collectivités territoriales sont prisonnières de la loi du nombre et des traditions. Les administrations de recherche sont trop souvent sclérosées et en tous cas sans prises sur la vie. Les poètes sont seuls ou fatigués. L'association, seule forme possible actuelle du mécénat, parce que pouvant être portée par le plus grand nombre, peut représenter l'humus de la créativité, faciliter la naissance de multiples micro-climats où les personnes osent être et ne cherchent pas seulement à avoir, contribuer à créer cette fluidité des réponses aux besoins et aux aspirations qui font la force d'un pays jeune

comme l'Amérique.

Mais si l'on veut que l'association ne soit pas seulement un mot alibi, il faut qu'elle dispose de moyens adaptés. Dans le passé, la reconnaissance du droit des associations a été une conquête essentielle qui a permis le développement de toutes sortes d'actions de progrès. Aujourd'hui ce simple droit ne suffit plus et il faut que l'association puisse disposer de davantage de pouvoir. C'est à la fois urgent et difficile. Urgent, parce que l'analyse des moyens dont dispose actuellement l'association montre à quel point elle est peu armée pour répondre aux espoirs que l'on met en elle et qu'une grande occasion risque d'être manquée. Difficile, parce que bien que s'éveillant à la spontanéité créatrice et à l'acceptation des diversités, la France reste profondément jacobine et consulaire et craint de voir se desserrer les liens étatiques qui enserrent sa société.

Échange et projets, dont le but est de découvrir et de promouvoir les formes nouvelles de la liberté et du progrès dans une société moderne, s'est efforcé, dans cette étude sur l'association, de définir certaines règles permettant d'augmenter l'efficacité de celle-ci. Une réflexion beaucoup plus générale et approfondie sur le rôle de l'association dans la vie sociale moderne, une refonte peut-être de son droit, distingué avec clarté du droit de l'entreprise ou du droit des collectivités territoriales, une recherche des moyens dont elle pourrait bénéficier dans une société moins centralisée, seront sans doute nécessaires un jour. Mais, outre le fait que dans un pays aussi théoricien que la France le mieux est souvent l'ennemi du bien et que les remises en situation aboutissent parfois à des remises en cause, il faut bien considérer que de tels travaux pour être sérieux nécessiteraient un temps considérable et que leur issue légale resterait aléatoire alors que des retouches à la pratique existante, non négligeables certes, mais qui pourraient être obtenues rapidement des pouvoirs publics, peuvent apporter un progrès considérable. Échange et projets s'est donc ici volontairement cantonné, dans un premier stade du moins, à une audace réaliste. Une amélioration quasi décisive peut être obtenue avec quelques dispositions nouvelles précises. C'est à celles-ci qu'il faut d'abord s'attacher, car le temps presse et on ne peut d'abord reconstruire le monde.

L'idée directrice est alors la suivante : la loi de 1901, sans être parfaite, est un cadre acceptable (à l'exception toutefois qu'il faut signaler car elle est scandaleuse, du statut des étrangers dans l'association : ils ne peuvent participer aux organismes dirigeants, dispositions prises par Daladier en 1938 contre les ligues fascistes, maintenues par Vichy, non abolies par la IV^e et la V^e République). Dans ce cadre, les associations disposent, avec ou sans reconnaissance d'utilité publique, de certains pouvoirs juridiques, tels celui d'agir en justice, qui suffisent souvent à leur

action. Mais le droit n'est pas tout et pour parvenir à leur but trop d'associations ne disposent pas des moyens matériels suffisants ou alors dépendent trop étroitement de l'administration. Comment dégager les moyens nécessaires sans aliéner la liberté ?

Une voie qui conduisait à une impasse a été abandonnée ; celle qui consistait à donner aux associations, à partir du moment où elles auraient été agréées, des droits sur l'administration et, par voie de conséquence, sur le budget national ; tentation constante des Français de graver le progrès qui est mobile dans la pierre immuable. Les propositions qui ont été retenues en définitive visent à augmenter les possibilités pour les citoyens d'aider financièrement l'action des associations, comme cela se pratique dans les pays anglo-saxons et nordiques. Une association portée par des membres nombreux, disposant de ressources lui permettant d'agir, d'administrer, de se faire connaître, est une force vivante et irrécusable. Une association qui ne groupe que quelques individus et qui est dépourvue de moyens d'intervention, quelle que soit la noblesse de ses buts, ne peut prétendre qu'à ce qu'elle est. La force financière n'est pas tout mais elle permet le développement, la continuité et la qualité. Même et peut-être surtout dans l'action bénévole, il faut atteindre la rigueur professionnelle si on veut être crédible. Les permanents, c'est-à-dire ceux qui donnent leur temps professionnel à l'association qui les rémunère, conditionnent cette rigueur et à la fois suscitent le concours bénévole et veillent à ce que rien ne s'en perde par mauvaise organisation. La force financière peut, dans certains cas (voir proposition n° 3, en conclusion), être remplacée par un détachement de militants, la collectivité locale ou nationale prenant en compte le désintéressement de l'employeur principal. Il n'en reste pas moins qu'il faut que l'association possède la liberté que donnent des finances saines.

Dans les propositions qui suivent, on s'efforce donc, en continuité avec la législation et les règles administratives existantes, de créer des conditions financières favorables pour les associations. On vise une consolidation de l'association en éclairant les droits dont elle dispose, notamment au plan de la fiscalité selon une jurisprudence trop peu connue, et en proposant des mesures nouvelles. L'esprit en est que, dans des limites compatibles avec l'intérêt général et l'équilibre du budget national, on cherche à clarifier le droit à l'exonération et surtout à favoriser les circuits courts, permettant aux citoyens de participer au financement d'actions collectives en franchise partielle de l'impôt dont ils sont personnellement redevables.

On prend donc nettement parti pour que la responsabilité et les moyens qu'elle nécessite soient rendus dans toute la mesure du possible aux citoyens librement associés. Cette attitude comporte un corollaire essentiel : l'État et les administrations compétentes doivent se donner les moyens du contrôle a posteriori de la non-

lucrativité des actions entreprises. Il n'est que trop évident que les nouvelles facilités envisagées entraîneront des abus. Mais toute liberté est dangereuse, comme la vie. Le groupe doit se donner les moyens de se défendre mais pas en tuant la vie. Le contrôle par l'État de l'association doit devenir aussi habituel que l'est ou devrait l'être celui de l'entreprise.

On vise aussi à améliorer les rapports des administrations et des associations, rapports trop souvent marqués de paternalisme pour les uns et d'esprit de mendicité et de revendications pour les autres. Il est normal qu'une administration cherche à prolonger son action en s'adressant à des associations et qu'elle le fasse sous sa responsabilité. Encore faut-il que les termes du contrat soient clairs et ne mettent pas l'association en tutelle ou en danger par imprécision financière. De même, il est souhaitable qu'une association soucieuse de l'intérêt général puisse s'adresser à l'administration compétente; encore faut-il qu'elle compte aussi sur elle-même et qu'elle ne pense pas que le seul fait d'avoir une idée ingénieuse ou généreuse rende obligatoire le concours de l'État. Après une analyse de la pratique existante, on proposera quelques règles susceptibles d'améliorer la pratique des rapports entre l'administration et l'association.

On fera enfin trois propositions de nature à accélérer le mouvement en faveur du développement de la force des associations.

I - LE STATUT FISCAL DES ASSOCIATIONS

SITUATION ACTUELLE ET PROPOSITIONS NOUVELLES

Sous réserve de répondre à certaines conditions définies par la loi et par la jurisprudence, les associations sans but lucratif ont vocation à bénéficier de deux types d'avantages fiscaux : l'exemption de certains impôts et taxes et la possibilité de recevoir des dons déductibles des bases d'imposition du donateur.

Ces avantages sont de droit, en ce sens qu'ils ne sont pas subordonnés à un agrément ou à une autorisation administrative préalable, mais seulement au respect de certaines conditions qui font l'objet d'un contrôle *a posteriori* de l'administration fiscale et du juge de l'impôt.

Dans ce domaine, le problème est donc avant tout d'informer les associations sur l'étendue exacte de leurs droits et de leurs devoirs, en vue de limiter l'incertitude et de prévenir les mécomptes qui sont trop souvent, pour le profane, les lots de la matière fiscale. Il paraît également nécessaire que certaines améliorations soient apportées au régime actuel des aides dont peuvent bénéficier les associations.

A) Les exonérations d'impôts

Les associations à but et gestion désintéressés qui ne se livrent à aucune activité de nature industrielle ou commerciale propre à leur procurer des recettes, mais vivent exclusivement de dons ou subventions, ne peuvent évidemment être assujetties, à raison de ces concours, ni aux taxes sur le chiffre d'affaires, ni à l'impôt sur les sociétés ou à la patente. Elles échappent corrélativement aux taxes annexes à l'impôt sur les sociétés, telle la taxe d'apprentissage. Elles ne sont redevables, le cas échéant, que :

1. des participations des employeurs à la formation professionnelle continue et à l'effort de construction, si elles employent 10 salariés ou plus ;
2. de l'impôt sur les sociétés, au taux habituel de 50 %, sur les revenus qu'elles peuvent retirer de la location de leurs immeubles, d'exploitations agricoles ou forestières ou des placements de leurs capitaux mobiliers ne donnant pas lieu à retenue à la source (article 206-5° du Code général des impôts).

Il arrive cependant, de plus en plus fréquemment, que des associations se livrent, pour la réalisation de leur objet statutaire ou de manière accessoire, à des opérations non dépourvues d'équivalent dans le commerce et leur procurant certaines recettes ou, à tout le moins, qu'elles perçoivent des contributions sur les bénéficiaires de leurs services. Le problème se pose alors de savoir si l'exercice de ces activités de nature (et non de finalité) industrielle ou commerciale les rendent passibles des impôts de droit commun ou si, et à quelles conditions, elles peuvent en être exonérées. Cette question est tranchée, dans son principe, par la jurisprudence du Conseil d'État, pour ce qui concerne l'impôt sur les sociétés et la patente, et par des textes particuliers pour ce qui concerne les taxes sur le chiffre d'affaires.

1. - Les exemptions d'impôt sur les sociétés et de patente

En vertu de l'article 206-1 du Code général des impôts, les associations à but désintéressé, auxquelles la loi de 1901 interdit de distribuer des bénéfices, ne sont passibles de l'impôt sur les sociétés que si elles se livrent, en fait, à une exploitation ou à des opérations « de caractère lucratif ». Extrapolant cette disposition, le Conseil d'État juge de même qu'elles ne sont redevables de la patente que si elles accomplissent régulièrement des actes relevant d'une profession patentable « dans les conditions habituelles » du commerce, c'est-à-dire dans des conditions lucratives.

L'application que la jurisprudence fait de ces principes est dominée par deux préoccupations complémentaires quoique de sens inverse¹ :

- la première est de réserver un traitement fiscal privilégié aux associations qui,

bien qu'accomplissant des actes de commerce pour la réalisation de leur objet statutaire, le font dans un esprit largement désintéressé et rendent des services qui, ou bien ne sont pas usuellement assurés par le marché, ou bien ne le sont qu'à des conditions et au profit d'une « clientèle » bien différentes ;

– la deuxième préoccupation dont témoigne la jurisprudence est, à l'inverse, d'assujettir aux impositions de droit commun les associations qui, même gérées de manière désintéressée, se bornent à rendre, aux mêmes prix, les mêmes services que les entreprises commerciales concurrentes.

a) La première considération conduit, depuis longtemps, à admettre l'exonération des associations qui, rendant des services à des prix ou moyennant des contributions inférieures à leur coût de revient, ont une gestion structurellement déficitaire et ne s'équilibrant qu'au moyen de dons et subventions.

Plus délicat est évidemment le cas des associations qui tirent de leur activité principale, ou d'activités annexes, certains excédents de recettes. Pour que la réalisation de ces excédents ne prive pas l'association du bénéfice de l'exemption d'impôt sur les sociétés et de patente, trois conditions au moins doivent être remplies.

Il faut, en premier lieu, que l'activité génératrice d'excédents ne constitue, pour l'association, qu'une des modalités d'accomplissement de son objet statutaire, par définition désintéressé. Sont, en revanche, imposables les activités accessoires, dissociables de l'objet statutaire et entreprises dans le seul but de procurer à l'association des ressources, alors même que ces dernières seraient immédiatement et totalement affectées au financement de la mission principale de l'association.

Il faut, en second lieu, que l'excédent de recettes provienne, en réalité, moins des prix pratiqués que des économies sur le prix de revient que procure une gestion « largement désintéressée » reposant, pour partie au moins, sur des concours bénévoles ou modérément rémunérés.

Il faut, enfin, que l'excédent soit entièrement affecté à la poursuite de la mission désintéressée de l'association et qu'il ne profite, ni directement ni indirectement, aux dirigeants ou même (dans le cas d'associations « fermées » du type clubs) aux membres de l'association. Par la voie de l'affectation à la couverture des dépenses de fonctionnement ou d'investissement, il ne doit profiter qu'aux bénéficiaires normaux des services de l'association.

1. Pour les détails et références de jurisprudence, voir les conclusions du Commissaire du gouvernement sur l'affaire « Association Saint-Luc. Clinique du Sacré-Cœur », jugée par l'Assemblée du Conseil d'État, le 30 novembre 1973, n° 85 598, conclusions qui sont jointes en annexe avec le texte de la décision du Conseil d'État.

b) Le souci d'éviter que l'exonération fiscale ne fausse les conditions de concurrence conduit, en outre, le juge de l'impôt à vérifier que, par son objet et non plus seulement par les modalités de sa gestion, l'association n'exerce pas, en réalité, une activité en tous points identique à celle d'entreprises industrielles ou commerciales concurrentes. Deux critères alternatifs de différenciation sont, à cet égard, retenus par la jurisprudence la plus récente du Conseil d'État² :

– celui de la nature des services rendus par l'association, lesquels, sous réserve que les conditions précédentes soient remplies, ouvriront droit à l'exonération s'ils ne sont pas « normalement fournis, dans un but lucratif, sous un régime de concurrence » ;

– celui du niveau des prix pratiqués ou des contributions demandées qui constitueront un indice du caractère « non lucratif » de la gestion si, par leur caractère particulièrement modéré, ils ont pour effet d'ouvrir les services de l'association à des catégories sociales défavorisées dont les besoins ne sont pas couverts par le marché.

L'idée est, en définitive, que les associations méritent un traitement fiscal privilégié lorsqu'elles contribuent à pallier les insuffisances d'une économie de marché.

c) Lorsque ces différentes conditions sont remplies, les associations ont droit à l'exonération de l'impôt sur les sociétés, à raison de leurs excédents éventuels, et de la patente, pour ce qui est des activités génératrices de ces excédents³. Si ce droit leur est injustement dénié par l'administration fiscale, elles peuvent, sous réserve bien sûr d'en remplir strictement les conditions, exercer un recours devant le juge de l'impôt (tribunal administratif de leur ressort en première instance et

2. Voir les termes de la décision du Conseil d'État jointe en annexe, p. 29.

3. Ce droit à exonération, admis par la jurisprudence sous l'empire des textes actuels régissant la patente, devrait pouvoir être maintenu sous le régime de la nouvelle taxe professionnelle qui doit y être substituée. De même que l'article 1447 du Code général des impôts assujettissait à la patente toute personne physique ou morale exerçant un commerce, une industrie ou une profession non exemptés, l'article 2 du projet de loi instituant la nouvelle taxe professionnelle y soumet « toutes les personnes, organismes ou groupements qui exercent à titre habituel une activité professionnelle non salariée ». La jurisprudence selon laquelle l'assujettissement est subordonné à la condition que cette activité soit exercée dans les conditions habituelles d'une profession patentable, c'est-à-dire dans des conditions lucratives et non purement désintéressées, devrait donc rester valable sous le nouveau régime. D'autant que l'exposé des motifs de la loi prévoit que seront maintenues dans le cadre de la taxe professionnelle la plupart des exonérations existant en matière de patente. Il est vrai que l'article 6 du projet prévoit que la disposition stipulant que le bénéfice net à retenir dans les bases de la taxe professionnelle ne peut être inférieur à 10 % du montant cumulé des salaires et valeurs locatives n'« est applicable aux organismes sans but lucratif ». Mais, compte tenu de ce que l'article 2 du projet ne modifie pas le champ d'application de la nouvelle taxe par rapport à celui de l'ancienne patente, les organismes sans but lucratif ainsi visés ne peuvent être que ceux d'entre eux qui, se livrant en fait et habituellement à une exploitation lucrative, étaient déjà imposables sous le régime antérieur. Si ce point de vue n'était pas clairement confirmé par le gouvernement au cours des débats parlementaires, il devrait être précisé par voie d'amendement.

Conseil d'État en appel).

Si une association ne remplit pas les conditions requises pour une activité déterminée, dissociable du reste de ses activités, elle est normalement imposable, mais seulement à raison de cette activité particulière.

2. - Les exonérations de taxes sur le chiffre d'affaires

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 6 janvier 1966 portant généralisation de la taxe sur la valeur ajoutée, les exonérations en ce domaine sont régies par des dispositions particulières (article 261-7 du Code général des impôts) qui les subordonnent à des conditions beaucoup plus strictes.

En principe, et désormais, toute association qui tire des recettes d'une activité de nature industrielle ou commerciale est passible, sur ces recettes, de la TVA, même si elle n'est pas, par ailleurs, soumise à l'impôt sur les sociétés ou à la patente. Mis à part le régime particulier prévu pour les établissements hospitaliers et de soins, elles ne peuvent en être exonérées, en qualité « d'œuvres à caractère social ou philanthropique », que dans deux cas :

a) Elles peuvent en être exonérées, tout d'abord, lorsque leurs opérations ne sont pas rémunérées en fonction du coût des services rendus et que leurs ressources sont complétées par des dons ou subventions.

Cette exonération vise le cas de « gestion structurellement déficitaire » déjà admis par la jurisprudence antérieure. Selon l'interprétation vers laquelle semble s'orienter la jurisprudence, elle devrait bénéficier à toute association à caractère social ou philanthropique qui rend un service à un prix ou moyennant une contribution inférieure au prix de revient normal du service, calculé en tenant compte notamment des rémunérations habituellement servies aux salariés dans le secteur commercial pour un travail analogue (c'est-à-dire en comptant pour son prix normal le travail accompli par des bénévoles ou semi-bénévoles).

b) Les organismes à caractère social ou philanthropique peuvent encore être exonérés des taxes sur le chiffre d'affaires « lorsque les prix pratiqués ont été homologués par l'autorité publique, que la gestion présente un caractère désintéressé et que des opérations analogues ne sont pas couramment réalisées par des entreprises soumises à l'impôt ».

Ce cas d'exonération se réfère au critère de la « gestion désintéressée » déjà dégagé par la jurisprudence dont des dispositions réglementaires ont d'ailleurs repris les diverses conditions (gestion ou administration bénévole, non distribution directe ou indirecte de bénéfices, conformité de l'activité à l'objet statutaire, caractère complémentaire des activités imposables lorsqu'il en est exercé). Le texte législatif est cependant en retrait par rapport à la jurisprudence antérieure, dans la mesure où il

subordonne l'exonération aux deux conditions supplémentaires suivantes :

- l'homologation des prix par l'autorité publique et
- la non réalisation « courante » d'opérations analogues par des entreprises soumises à l'impôt.

Étant requises cumulativement, ces deux conditions privent le texte d'une grande partie de sa portée.

D'une part, en effet, si des procédures d'homologation des prix par l'autorité publique existent dans les secteurs de l'action sanitaire et sociale soumis à la réglementation des prix de journée, elles font le plus souvent défaut dans d'autres secteurs de l'action sociale tels que le culturel ou l'éducatif. Et, à supposer que cela soit possible, il ne paraît pas souhaitable de les y introduire, l'expérience des prix de journée dans le secteur sanitaire démontrant que l'homologation des prix n'est pas, à elle seule, une garantie suffisante du caractère non lucratif de la gestion.

D'autre part, et en tout état de cause, si, à condition de n'être accordée qu'avec vigilance, l'homologation des prix peut constituer une garantie de la gestion non lucrative, elle n'est utile précisément que dans les secteurs où, des associations sans but lucratif entrant en concurrence avec des entreprises soumises à l'impôt, il est nécessaire de s'assurer que les premières pratiquent des prix nettement inférieurs aux secondes ou couvrent les besoins de catégories sociales qui ne peuvent payer les prix du marché. Ainsi l'exonération ne faussera pas la concurrence. Cette exigence ne se comprend plus du tout dans les secteurs totalement délaissés par les « entreprises commerciales soumises à l'impôt », car il n'est pas à craindre que l'exonération accordée aux associations qui y opèrent fausse une concurrence, en réalité inexistante.

Il paraît donc nécessaire de revoir ce cas d'exonération en vue de faire, des deux conditions auxquelles est subordonnée son application, des conditions alternatives et non plus cumulatives. Les organismes visés à l'article 261-7 du Code général des impôts devraient donc être exonérés des taxes sur le chiffre d'affaires lorsque, leur gestion présentant un caractère désintéressé :

- ou bien des opérations analogues ne sont pas couramment réalisées par des entreprises soumises à l'impôt ;
- ou bien leurs prix sont homologués par l'autorité publique. Il serait souhaitable qu'un projet ou une proposition de loi soit déposé en ce sens.

B) La possibilité de recevoir des dons en franchise partielle de l'impôt dû par les donateurs

La deuxième forme d'aide dont peuvent bénéficier les associations est constituée par les versements qui peuvent leur être effectués par des particuliers ou par des entreprises en franchise partielle des impôts dus par ces derniers.

1. **Actuellement**, les versements effectués au profit d'« œuvres ou organismes d'intérêt général à caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social ou familial » autres que la Fondation de France sont, en vertu de l'article 238 bis du Code général des impôts, admis en déduction des bénéfices ou revenus imposables :

- dans la limite de 1 % du chiffre d'affaires pour ce qui concerne les versements effectués par les entreprises individuelles ou par les sociétés ;
- et dans la limite de 0,50 % du revenu imposable pour ce qui concerne les versements effectués par les autres contribuables.

2. Ce système présente **trois défauts**.

a) En premier lieu, bien que la déduction des versements ne soit pas soumise à autorisation préalable et que la définition de leurs bénéficiaires éventuels (organismes d'intérêt général à caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social ou familial) soit assez large pour répondre à l'objectif recherché, la déductibilité des versements est soumise, en fait, à l'appréciation « au coup par coup » des inspecteurs locaux chargés de vérifier si les organismes bénéficiaires entrent bien dans la catégorie prévue par la loi.

Certes, l'administration centrale des impôts s'est efforcée de limiter cette marge d'appréciation en posant certaines règles générales. Mais, outre que celles-ci ne sont pas parfaitement cohérentes avec les critères posés par la loi ou par la jurisprudence pour ce qui concerne l'admission des organismes au bénéfice des exonérations, la doctrine du ministère des finances se forme, elle-même, par trop au « coup par coup ».

b) En second lieu, les versements admis en déduction du revenu imposable sont très limités par rapport à ce qui est communément admis à l'étranger.

Même en tenant compte de ce que sa base de calcul est le chiffre d'affaires, non le bénéfice, et de ce que le régime se cumule avec d'autres déductions, notamment celle des versements effectués à des sociétés ou organismes de recherche agréés, la limite de 1 pour mille du chiffre d'affaires assignée aux versements déductibles des entreprises individuelles et sociétaires paraît anormalement basse, surtout si on la compare au pourcentage probable des frais généraux engagés sans nécessité par les entreprises, dans le seul but de diminuer leur bénéfice fiscal.

Quant à la limite de 0,50 % du revenu imposable prévue pour ce qui concerne la déduction des versements effectués par d'autres contribuables aux œuvres autres que la Fondation de France, elle se compare très défavorablement avec celle de 10 % du revenu imposable admise dans des pays comme le Canada ou les États-Unis, dans lesquels, il est vrai, le secteur « non-profit organisations » est beaucoup plus développé qu'en France.

c) Enfin, le fait que, dans les limites sus-indiquées, les versements soient déductibles de la base d'imposition plutôt que, pour une fraction constante de leur montant, du montant de l'impôt dû, revient à faire progresser l'avantage fiscal en résultant selon le niveau du revenu, et donc à privilégier les titulaires de hauts revenus par rapport aux titulaires de bas et moyens revenus.

C'est ainsi que, pour un contribuable marié ayant deux enfants à charge, l'allègement d'impôt résultant du système actuel varie, sur la base du barème actuel de l'impôt sur le revenu :

- de 1/10^e du montant du versement déductible pour le contribuable ayant un revenu imposable de 13 000 F ;
- à 6/10^e de ce versement pour le contribuable ayant un revenu imposable de 260 000 F ou plus ;

en d'autres termes, alors que le premier contribuable supporte définitivement 90 % du versement effectué, dans la limite définie par la loi, le second n'en garde à sa charge que 40 %.

3. **Trois mesures** pourraient être envisagées en vue de remédier aux imperfections du système actuel.

La première consisterait à décider que les organismes au profit desquels les particuliers peuvent effectuer des versements, en franchise partielle de l'impôt dû par eux, sont les mêmes que ceux qui ont droit aux exonérations fiscales en matière d'impôt sur les sociétés et de patente pour les mêmes activités, ce qui implique une ouverture non discriminatoire. Cette solution aurait le mérite d'harmoniser les conditions d'application de ces exonérations et les conditions d'application de ces exonérations et les conditions de réception des dons en franchise partielle de l'impôt dû par le donateur. Concrètement, cette harmonisation devrait se traduire par l'établissement, par l'organisme bénéficiaire de versements, d'un état de ces derniers en trois exemplaires :

- l'un conservé par l'organisme ;
- l'autre adressé, à des fins de contrôle, au fisc ;
- le troisième délivré, par extraits, aux donateurs.

Les deux mesures suivantes sont liées.

La première consisterait à porter les limites des versements ouvrant droit à avantage fiscal à :

– 2 ‰ du chiffre d'affaires pour ce qui concerne les sociétés ou entreprises individuelles, étant bien entendu que cette libéralité ne peut être effectuée qu'au profit des œuvres visées par l'article 238 bis du Code des impôts, à l'exclusion des partis politiques ;

– 2 % du revenu imposable pour les contribuables, pour toute œuvre d'intérêt collectif à caractère non lucratif (le pourcentage serait pour une première période de cinq ans limité à 1 % et ne serait porté au plafond prévu qu'au vu des résultats).

La seconde consisterait à substituer, pour les autres contribuables soumis à l'impôt progressif sur le revenu, au système actuel de déduction sur le revenu imposable, qui est socialement injuste, un système de crédit d'impôt égal, quel que soit le niveau de revenu du donateur, au ½ des versements effectués dans la limite nouvelle de 2 % du revenu. Ce système aurait l'avantage de limiter à la moitié du versement la réduction d'impôt en résultant pour les titulaires des revenus les plus élevés, tout en faisant bénéficier du même allègement proportionnel les titulaires de bas ou moyens revenus (ce qui n'est pas le cas dans le système actuel).

Ainsi, pour un contribuable marié avec deux enfants à charge, la réduction d'impôt correspondant à un versement égal à 1 % du revenu imposable serait de :

– 140 F pour un versement de 280 F correspondant à un revenu de 28 000 F (contre 28 F pour un versement déductible de 140 F au même niveau de revenu, dans le système actuel);

– de 1 500 F pour un versement de 3 000 F correspondant à un revenu de 300 000 F (contre 1 800 F pour un versement déductible de 3 000 F seulement dans le système actuel).

Le taux du versement ouvrant droit au crédit d'impôt (1 % du revenu imposable dans un premier temps) paraît suffisamment bas pour limiter les pertes de recettes en résultant pour l'État. Quant au rapport retenu entre le crédit d'impôt et le montant du versement (½), il traduit un arbitrage, égal pour tous, entre l'incitation fiscale à l'effort de solidarité et la part de cet effort qui doit normalement rester à la charge de celui qui le fournit.

II - L'AIDE DIRECTE DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES AUX ASSOCIATIONS RÉGIES PAR LA LOI DE 1901 : L'EXISTANT ET LE SOUHAITABLE

Quelle est la situation existante ?

Caractère de l'aide

L'aide est multiforme, suivant les ministères, les personnes responsables et les époques, malgré une jurisprudence d'une grande richesse qui complète les dispositions quasi-constitutionnelles de la loi de 1901.

Elle dépend tout autant d'initiatives d'administrateurs que de pratiques administratives variables selon les départements ministériels et des systèmes de relations des associations.

Les différentes formes d'aide directe

Cette aide de la puissance publique aux associations se manifeste :

- soit par des crédits de subvention et des contrats ;
- soit par des affectations de personnel, l'octroi d'avantages en nature et des facilités diverses.

Les subventions

1. La subvention de fonctionnement indifférenciée.

Elle est dans le système actuel la plus utilisée. L'État, le département, la commune y recourent sans cesse, mais faut-il le préciser, souvent « à la tête du client », en vertu d'appartenances orthodoxes ou encore en fonction d'une antériorité d'inscription sur les listes des associations bénéficiaires.

2. La subvention affectée à une mission générale.

Relèvent de cette catégorie, par exemple, les crédits de promotion collective du ministère de l'Agriculture et du Développement rural pour la formation des cadres et des élus professionnels.

3. Le crédit accordé pour un objet précis dans un temps limité.

Nous entrons dans l'économie de marché et le système des conventions et contrats. Les lois de 1971 sur la formation continue et la promotion sociale ont généralisé cette pratique.

4. La subvention d'équipement (immobilier ou mobilier).

Elle est accordée au démarrage d'une politique reconnue et d'une action approuvée dans le cadre de cette politique. La Télé promotion Rurale, certains instituts de formation d'adultes et surtout de nombreuses associations de culture populaire et

de jeunesse, de sport de compétition ou de plein-air, en ont bénéficié.

La législation sur la formation continue la prévoit explicitement.

Les Caisses d'épargne y contribuent au niveau local, comme les communes et les départements, comme le Fonds d'action sanitaire et social, etc. Elle a fait l'objet de la première loi-programme imaginée en France (Équipement sportif et socio-éducatif).

La prise en charge de dépenses résultant d'une délégation de pouvoirs de l'État

À l'exception du secteur de l'action sociale où elle tend à devenir la règle, cette situation n'est pas courante car antinomique des mœurs de l'administration française, qui, par origine, se défend du « privé » quel qu'il soit et d'un prétendu « démembrement de la puissance publique ».

L'enseignement de l'École nationale d'administration et son état d'esprit confortent cette attitude.

La prise en charge du prix de journée d'établissement, dans les secteurs sociaux et sanitaires où le secteur privé supplée le secteur public, est assurée aux établissements bénéficiant d'un agrément de la sécurité sociale ou d'une convention de l'aide sociale.

Dans un domaine similaire juridiquement, tout un dispositif réglementaire complexe règle l'aide aux associations et organismes ayant en charge l'enseignement privé, considéré comme répondant à des besoins non satisfaits par l'école et l'université.

Les financements spéciaux

1. Les financements par les « Fonds » officiels et les organismes para-publics.

On ne compte plus tous ces Fonds : FFPS (Fonds pour la formation professionnelle et la promotion sociale) – Fonjep (Fonds pour la jeunesse et l'éducation populaire) – Fas (Fonds d'action sociale en faveur des travailleurs migrants) – FLC (Fonds d'intervention culturelle) – Flane (Fonds d'intervention pour l'aménagement de la nature et l'environnement) – Flat (Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire) – FASASA (Fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures agricoles)... qui résultent de l'initiative d'administrateurs soucieux d'augmenter l'efficacité de leur ministère.

Ces Fonds distribuent des crédits importants auxquels peuvent prétendre les associations, mais dont l'accès semble réservé à des experts ou à des familiers tant les voies sont confidentielles et les mécanismes d'obtention complexes.

S'ajoutent à ces dispensateurs de crédits la toute puissante Caisse des dépôts et

consignations et ses filiales, le Crédit foncier, le Crédit agricole, pour l'octroi de prêts avantageux.

Une normalisation permettant la clarification et la simplification devrait être possible.

2. Les interventions automatiques ou occasionnelles des Caisses d'allocations familiales et des Caisses de sécurité sociale.

Aux anciennes interventions des Fonds d'action sanitaire et sociale des Caisses sont récemment venues s'ajouter les « prestations de service » dont le bénéficiaire est automatiquement acquis aux associations intervenant dans des conditions précises au profit de certaines populations.

Le champ de ces « prestations de service » reste toutefois assez limité.

3. Le bénéficiaire de campagnes officielles, nationales ou locales.

C'est l'appel à la charité publique, déchargeant la collectivité de ses responsabilités et de ses devoirs, appel revêtant des formes des plus variées et des plus discutables, sans plan directeur et sans priorités.

4. Les taxes para-fiscales.

C'est le cas :

- des fédérations de chasse et de pêche ;
- d'un certain nombre d'associations constituées dans un cadre professionnel et compétentes, soit pour la formation, la recherche ou la vulgarisation (ex. Centres techniques professionnels, Association nationale pour le développement agricole).

Le cas de l'association des propriétaires de machine à vapeur et de gérant d'un fonds de prévention peut y être assimilé.

Mais peut-on encore parler d'associations et ne s'agit-il pas, hormis les fédérations de chasse et de pêche, de véritables services parapublics très limités dans leurs initiatives ?

5. Les taxes particulières sur les salaires.

Un certain nombre de taxes para-fiscales existe, au bénéfice de l'apprentissage, de la construction de logements...

Les entreprises peuvent se libérer, en tout ou partie, de ces taxes au profit d'associations, agréées ou non selon le cas, intervenant dans des secteurs d'activités dont la puissance publique entend encourager le développement.

L'aide en nature

1. Le prêt de locaux.

Il est toujours circonstanciel et se pratique au niveau des communes surtout, plus rarement au niveau départemental, et est le plus souvent temporaire.

2. La subvention en matériel.

Quelques ministères l'utilisent, sans veiller, pour le matériel non fongible, au respect des règles d'inventaire.

Les prix intéressants obtenus par les commandes groupées ne sauraient justifier cette pratique qui dissimule, dans de nombreux cas, la volonté de certaines administrations de récompenser les bien-pensants et de sanctionner les bonnes relations.

Son caractère anonyme et confidentiel renforce son immoralité.

L'aide en personnel

Le ministère de l'Éducation nationale a officialisé quelque 2 000 postes d'enseignants « clandestins » mis à la disposition des œuvres culturelles et sportives, péri et post-scolaires.

Plusieurs ministères – contre l'avis des contrôleurs financiers qui, dans le meilleur des cas n'en veulent rien connaître – pratiquent cette mise à la disposition.

Municipalités et conseils généraux prennent en charge de nombreux postes budgétaires, dans le domaine sportif notamment, mais aussi pour l'animation des maisons des jeunes et centres culturels locaux.

Le Fonjep (Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire), organisme cogéré du secrétariat d'État à la Jeunesse et aux Sports, du ministère des Affaires sociales et de l'Unicap, finance, sous certaines conditions, des demi-postes budgétaires d'animateurs.

Du secrétariat d'État à la Jeunesse et aux Sports vient également une initiative heureuse : la mise à la disposition pour un temps limité et une réalisation précise de conseillers techniques et pédagogiques.

Enfin, dans ce domaine, rangeons une tentative originale : l'affectation légale aux associations d'objecteurs de conscience. Quelques associations seulement sont assez « introduites » pour en bénéficier et nous ne sommes pas sûrs au demeurant que ces affectations soient bénéfiques par les ambiguïtés qu'elles suscitent.

Observations

Sur l'intervention du ministère des Finances

1. Quant au contrôle.

Toutes ces aides font l'objet de la part des contrôleurs financiers-agents du ministère des Finances dont le rôle est en principe de délivrer un certificat de conformité, d'un contrôle a priori, autrement dit :

– d'un jugement de valeur et d'opportunité s'ajoutant à celui des administrations de tutelle concernées et compétentes ;

– jugement porté avant même que ne commence l'action dont on ne peut préjuger

du résultat parce qu'elle échappe souvent aux normes, du fait de son caractère novateur.

2. Quant aux modalités de délégation des crédits.

Renfonçant ces dispositions coercitives, la subvention est accordée à l'issue des travaux, rarement pendant, sauf dans le cas de passation de « marchés » précis et de certaines opérations de recherche et de formation. L'avance nécessaire au fonctionnement est exceptionnellement pratiquée, alors que l'association, par essence « non lucrative » et par principe « déficitaire », ne peut se permettre de disposer de liquidités.

Ces dispositions deviennent encore plus aberrantes en période d'inflation galopante où l'association se trouve contrainte d'emprunter à des taux démentiels pour rendre des services à l'État et au citoyen.

Aux difficultés déjà évoquées :

- subvention octroyée par libéralité du pouvoir, et donc essentiellement fragile ;
- opportunité de l'aide décidée par les « Finances », par l'intermédiaire de leurs contrôleurs ;
- financement a posteriori ;

s'ajoute le caractère annuel de la subvention. L'insécurité s'accroît ainsi dangereusement et rend impossible toute pérennité d'une action dont la finalité ultime est pourtant la pratique de la solidarité communautaire.

Force est alors de constater qu'il est miraculeux que la seule puissance des idées défendues et du volontariat désintéressé maintienne en vie les associations.

3. Quant aux bénéficiaires de l'aide.

Enfin, les crédits budgétaires votés au bénéfice des associations sont souvent détournés au profit de corporations administratives agissant sous le couvert d'associations et de bureaux d'études « factices », renforçant ainsi la technocratie dans ses dispositions naturelles à trancher en dehors du citoyen, et ce qui est plus grave avec les crédits destinés à ces mêmes citoyens volontaires groupés dans les associations.

Sur la politique de l'État en matière d'aide aux associations

Il apparaît à l'analyse qu'aucune idée directrice et aucune concertation n'orientent l'aide de l'État et des collectivités publiques aux associations, et que parler d'une politique d'aide de l'État aux associations est un non-sens.

En fait, cette aide relève tout autant d'une charité (le terme même est employé

dans la loi du 6 janvier 1966 sur la TVA et les conditions d'exonération des « œuvres » sans but lucratif) que d'un pouvoir régalien. Elle est infiniment plus « le fait du prince » que la reconnaissance légale de services rendus à la communauté.

Au niveau des communes, la situation est aussi ambiguë et l'aide aux associations relève tout autant d'affinités politiques que des habitudes acquises. Peut-on y changer quelque chose et inverser la situation ? Les propositions qui suivront contiennent cet espoir.

Un système libéral doit pourtant soutenir, encourager, au besoin susciter comme le font les anglo-saxons et les nordiques, un non-système, sinon un contre-système, générateur de diversité et de remise en cause, et finalement générateur de vie.

Dans cet esprit, le rôle civique et novateur des associations et leurs services sectoriels doivent donc être reconnus et financés comme tels. Les libéralités, si l'administration et le pouvoir les jugent nécessaires, viendront par surcroît.

Le concours de l'État et des collectivités locales doit s'inspirer de cette philosophie et se traduire par une politique claire dans une charte dont l'exposé des motifs fera valoir que l'association est un lieu précieux de tension entre l'individu et l'appareil, entre le petit et le grand groupe :

- elle est fondée sur l'engagement, le bénévolat et l'intérêt de la collectivité ;*
- elle assume un rôle d'avant-garde et de mauvaise conscience de la société ;*
- elle accomplit dans de nombreux cas un service public.*

Quelle pourrait être une politique de l'État ?

L'État ayant conscience du rôle des associations au triple titre :

- des services qu'elles rendent à la collectivité publique dans les domaines social et culturel notamment, et que personne ne rendrait ou rendrait mal sans elles ;*
 - de leur place fondamentale dans la vie démocratique d'une nation, par le « contre-pouvoir » qu'elles représentent au même titre que la presse ;*
 - de leurs fonctions médiatrice et novatrice dans la cité ;*
- doit au pays de définir une politique d'aide cohérente et efficace, en clarifiant, aménageant et améliorant les dispositions réglementaires et jurisprudentielles actuelles.*

Cet effort de l'État doit être accompagné d'une sensibilisation et d'une information des structures et personnes concernées pour faciliter les décloisonnements de toute nature, la communication et la compréhension des problèmes et des actions.

Les mesures préliminaires suivantes, minimales et non limitatives, répondent à cette préoccupation.

1) Les mesures favorisant la connaissance réciproque et la communication

– Sensibilisation et information des fonctionnaires sur le phénomène associatif et son importance pour l'accomplissement de leur mission.

– Organisation de stages de fin d'études dans les associations pour les étudiants des grandes écoles publiques.

– Au niveau même des associations, encouragement aux unions et regroupements et offre par l'État et les collectivités locales de locaux communs (centres de rencontres, de documentation, d'information, de matériel lourd ou onéreux commun...).

– Création par les collectivités locales en accord avec les organisations concernées d'offices municipaux socioculturels, organes de gestion de locaux et centres de confrontation et d'animation communautaire dont un exemple significatif existe à Rennes.

2) Les aides contractuelles

Les aides directes de l'État entrent désormais dans un dispositif contractuel général harmonisé et enrichi comme suit :

> Le contrat de premier établissement

Toute association sociale, éducative ou culturelle, dont l'activité est reconnue bénéfique par les pouvoirs publics doit, sans faire préalablement la preuve de son efficacité et dès lors qu'elle répond à un besoin reconnu, bénéficier d'une aide de premier établissement dans la limite des crédits disponibles et de l'importance de sa mission.

> Le contrat d'innovation

Il est fondamental dans la politique retenue. Suivant la mission que s'est donnée l'association, son travail et son efficacité, sa puissance créatrice l'État passe avec l'association un contrat suffisamment fluide pour ne pas bloquer l'initiative.

Ce contrat permet à l'association spécialisée de poursuivre une recherche appliquée dans le cadre de ses compétences, de réaliser des expériences, d'éditer des travaux, de prendre en charge un problème ou un intérêt concernant la société : développement, qualité de vie, éducation, santé...

Il est pluriannuel (trois à cinq ans) et n'est pas exclusif de contrats d'autre type. Mais il n'est accordé qu'après des résultats antérieurs prouvant le sérieux de l'association demanderesse.

Aux termes du contrat, une disposition précise que l'État accepte que les résultats ne répondent pas obligatoirement à l'attente. *C'est le droit à l'échec pour les*

associations qui œuvrent davantage pour promouvoir ce qui n'est pas que pour conforter l'existant.

> *Le contrat de service*

Sanctionnant une délégation de pouvoirs de fait, partielle ou totale, ce contrat est passé par l'État quand celui-ci :

- n'assume pas un service ou un besoin ;
- ne veut pas les assumer ;
- les assume insuffisamment ;
- ou quand un secteur concurrentiel, porteur de créativité, lui semble nécessaire ou indispensable.

L'association prestataire devient, dans ce cas, un interlocuteur privilégié des ministères par la souplesse de ses interventions et ses capacités d'adaptation.

> *Le contrat d'opération*

Limité dans son objet et dans le temps, il est la résultante d'une commande précise de l'État.

> *Le contrat d'assistance*

En cas de déficit important des associations bénéficiant de l'aide contractuelle – déficit résultant non d'une mauvaise gestion, mais d'impondérables inhérents à la conjoncture –, la puissance publique examine les possibilités de prise en charge de ce déficit dans le cadre d'un contrat d'assistance. L'État, la région, le département ou la commune peuvent relayer l'association dans les cas limite où celle-ci n'est plus capable temporairement d'assumer une mission reconnue nécessaire.

Cette disposition est arrêtée par analogie avec les mesures appliquées par l'État en faveur des entreprises industrielles défailtantes.

> *Le contrat d'aide en personnel*

a) Les différentes positions administratives du fonctionnaire ne prévoient pas « la mise à la disposition » qui est, sauf en de rares cas, « clandestine ». Par contre, elles prévoient « le détachement », mais le traitement de l'intéressé est alors pris en compte par l'organisme bénéficiaire, traitement assorti des indemnités pour suggestions diverses supportées par le fonctionnaire placé dans cette position. Le détachement représente donc une aide fort relative du point de vue budgétaire.

À partir de ces données deux solutions concomitantes sont appliquées :

- la loi de Finances officialise le régime des « mis à la disposition » au bénéfice des associations quand celles-ci jouent un rôle bénéfique évident au profit de la col-

lectivité et peuvent être assimilées à un organisme parapublic (établissement social, laboratoire de recherche...);

– les frais entraînés par la prise en charge des « détachés » sont équilibrés par une augmentation correspondante du montant des contrats (innovation, service, opération) passés avec l'État.

b) Les ministères spécialisés sont autorisés à « prêter » des agents de l'État pour un temps précis et une mission déterminée, utile à la collectivité.

c) Les différentes écoles préparant à la fonction publique envoient des stagiaires dans le cadre de leurs études, près des associations (mesure déjà prévue pour d'autres raisons plus haut).

> *Contrat d'aide à la formation des cadres permanents et bénévoles*

L'État participe aux frais de financement exposés par l'association en ce domaine.

> *La normalisation de l'apport des Fonds*

Les possibilités procurées par les Fonds d'intervention divers sont harmonisées dans le cadre des différents contrats précités.

Les modalités d'obtention de crédits font l'objet d'une publication officielle générale qui rappelle en outre les caractéristiques de ces Fonds.

3) Les aides diverses

a) Locaux.

Les locaux publics habituellement utilisés pour des réunions de travail sont mis à la disposition des associations dans le cadre des horaires disponibles, gratuitement, hormis une participation aux frais d'entretien et de fonctionnement.

La construction de « maisons communes des associations » avec lieux d'information et de documentation, salles de conférences et de réunions, bureaux de travail, est programmée. Des conventions d'usage sont alors passées avec les associations intéressées.

Dans les mêmes conditions qu'aux collectivités locales, des subventions peuvent être accordées aux associations pour l'aménagement et la construction de locaux de travail. Les emprunts complémentaires à faible taux leur sont également consentis dont elles payent les annuités.

La propriété des immeubles ainsi financés revient à l'État au bout d'un bail gratuit de trente ans, l'association ayant ensuite la possibilité de demeurer dans les locaux au prix d'un faible loyer.

b) Les cadres bénévoles des associations bénéficient de la législation sur les congés-cadres jeunesse, les congés-formation, les congés-animation.

c) Accès aux moyens audio-visuels : des temps d'antenne à l'ORTF sont accordés aux fédérations et associations sous des formes restant à déterminer dans le cadre d'une programmation générale arrêtée paritairement, ce qui suppose l'aménagement du monopole existant.

La T.V. par câble étant par excellence, par son adéquation aux besoins d'une communauté restreinte et sa souplesse d'utilisation, un moyen de formation civique exemplaire, les associations représentatives sont obligatoirement associées aux expériences en cours et intégrées aux structures de gestion et d'animation.

4) Recours contractuel

En cas de refus systématique de la part de l'État d'accorder des aides directes, l'association sera en droit d'exiger de l'administration un refus motivé par écrit, l'association ayant, bien entendu, toute liberté d'assurer la publicité de la décision arrêtée.

5) Dispositions administratives générales

a) Les associations ne disposant pas, par essence, de réserves et ne pouvant appartenir bien évidemment à des groupes financiers, doivent percevoir les crédits résultant des conventions en trois tranches : une avance de 30 % à la signature du contrat, un deuxième acompte en cours de contrat et le solde après justification des travaux prévus dans le contrat.

b) D'une manière générale, les conventions de service ou d'aide en personnel liant l'État aux associations sont tacitement renouvelables année par année. Ces conventions et contrats prévoient, en tout état de cause, des délais de préavis suffisants pour qu'en cas de dénonciation, l'association soit en mesure de rechercher en temps voulu, les financements de substitution.

c) Les administrateurs chargés du contrôle de l'emploi des crédits assurent ce contrôle moins en fonction de normes et de jugements de valeur a priori qu'au regard d'une évaluation technique des résultats.

Ce contrôle s'exerce *a posteriori*.

Sous réserve des agréments justifiés par la nécessité de respecter les règles spécifiques touchant à l'hygiène, à la santé, à la sécurité des différents publics concernés ou à la protection des mineurs, la garantie d'une liberté totale d'initiative et de décision est assurée aux associations agréées quant aux contenus, méthodes et types d'action.

d) Chaque année, l'État rend publique la liste des conventions et contrats de toute nature passés avec les associations.

e) Chaque ministère concerné et tout organisme parapublic impliqué dans l'attribution des aides crée au sein de sa structure un poste d'administrateur chargé de faciliter les démarches des associations.

III - TROIS PROPOSITIONS FINALES

1. - Il existe un Centre national du patronat français et des Centrales syndicales. Il n'existe pas encore de Centre national des associations, mais seulement des regroupements par affinités idéologiques ou politiques ou divers Hauts comités ou conseils nationaux rapprochant les associations d'une catégorie avec les administrations concernées.

Un tel Centre national devient pourtant une nécessité impérieuse. Il n'est de démocratie que formelle. Ceux qui pensent que l'existence d'associations indépendantes du pouvoir n'est nécessaire que dans la mesure où eux-mêmes ne sont pas au pouvoir commettent un grave contresens. C'est parce qu'il y a des pouvoirs que les associations doivent pouvoir exister et présenter un front uni pour défendre leur existence même en tant qu'association. Il ne s'agit pas de créer un organisme contraignant, donnant des directives de contenu ou centralisant les subventions pour en assurer la redistribution, pas plus qu'il ne s'agit de recréer des corporations ou un conseil de l'Ordre. Il s'agit simplement de la défense d'un genre permettant la libre prolifération des espèces : critères définissant l'association (une tentative de typologie est présentée en annexe), participation à la loi de finances, discussions des dispositions réglementaires. Des tentatives d'un tel regroupement se font jour. Il faut les encourager, en veillant simplement, il faut le redire, à ce qu'un tel regroupement se fasse en dehors de toute allégeance ou contestation systématique. Il s'agit d'une lutte pour une forme, pour un droit et non pour un contenu. Le Centre devrait également se préoccuper du statut des personnels bénévoles (assurances, possibilités de formation, etc.) et de la normalisation de la mise à disposition des associations des volontaires assujettis au service militaire.

Il n'appartient pas à Échange et projets de susciter une telle institution. C'est l'affaire des associations les plus représentatives. Il était important toutefois de formuler l'idée. Le jour venu, Échange et projets pourra apporter à la fois son adhésion, en tant qu'association, et un concours technique.

2. - Il existe un Crédit national qui permet aux industries des emprunts pour un équipement à long terme. Il existe un Crédit populaire et un Crédit hôtelier pour faciliter les investissements des moyennes entreprises. Il existe un Crédit agricole pour faciliter la marche d'exploitations et une Caisse des dépôts pour permettre aux communes d'emprunter. Il existe un Crédit coopératif. Il n'existe pas d'établissement financier qui puisse être le correspondant de l'Association, lui préfinançant ses investissements en liaison avec les administrations dispensatrices de subventions d'équipements, lui facilitant sa trésorerie à des taux acceptables, lui escomptant des engagements souscrits par des tiers. Des banques consentent des facilités par assimilation au commerce. La Caisse des dépôts, si la commune du lieu de l'action envisagée accorde sa garantie, consent des prêts à long terme. Des organismes privés comme « Éducation et Échanges » tentèrent de suppléer à certaines carences; des fonds spécialisés existent çà ou là. Il n'y a pas de solution globale ou du moins spécifique. Un tel établissement disposant d'un capital de 100 millions et pouvant émettre des emprunts dans le public reprêtés aux associations avec bonification d'intérêts, servant de correspondant à la Caisse des dépôts pour des opérations de son ressort, gérant même des fonds de concours, remplirait un service inappréciable.

Mais avant les moyens, il faut une volonté. Celle du politique sera d'autant plus certaine qu'elle sera animée par la multiplicité de volontés particulières d'associations conscientes de leur droit présent et posant les conditions de leur avenir.

3. - Une association, quel que soit le militantisme de ses membres, ne peut durer et se développer sans un personnel qui assure la permanence. Sans doute un dosage subtil est à faire. Trop de permanents et le militantisme s'évanouit, à la fois parce que le poids spécifique des fonctionnaires devient trop lourd et provoque un rejet et parce que l'action bénévole n'apparaît plus tellement nécessaire. Trop peu de permanents et quelques volontaires s'épuisent, détiennent des situations moralement inexpugnables, finissent par nuire au mouvement qu'ils veulent servir.

Une association qui commence ou une association dont les membres en majorité disposent de faibles revenus ne peuvent pas toujours atteindre les moyens permettant d'assurer une permanence. Même si les propositions ci-dessus étaient adoptées, dans certains cas, l'incitation fiscale serait inopérante.

De plus, il peut être bon, surtout pour des associations dont le but est à dominante sociale, que l'activité de permanent ne devienne pas un métier. Aucune règle générale ne peut ici être posée de manière rigoureuse. Dans certains cas, des professionnels de haute qualité sont la clef du succès. Dans d'autres, il suffit de disponibilité.

Le rapprochement de ces deux dernières données fait souhaiter que, comme ce fut le cas dans le passé avec la création des postes dits « pour la jeunesse ouvrière » sur les crédits de la Jeunesse et des Sports, des militants puissent obtenir des mises en congé temporaires, à temps partiel ou à temps complet, l'employeur recevant une indemnisation correspondante et le militant restant assuré de retrouver son poste professionnel au terme de son temps de service. De même, une utilisation de volontaires du service civil devrait ici apporter une réponse.