

ASSOCIATIONS

LA LETTRE D'INFORMATION DE LA SOCIÉTÉ GÉNÉRALE



N°29 - OCTOBRE 2005

Associations et intérêt général : quelle réalité ?

NOËL RAIMON

*Avocat associé du cabinet FIDAL,
Directeur du Département Associations / Économie Sociale*

S O M M A I R E

1

*Associations
et intérêt général :
quelle réalité ?*

7

*L'usage du prélèvement
bancaire par les OSBL*



L'un des thèmes majeurs qui fait aujourd'hui débat au sein, mais aussi en dehors du monde associatif, a trait à l'intérêt général dont l'association serait naturellement porteuse dans notre société civile.

Érigé en postulat par nombre de dirigeants d'Organismes Sans But Lucratif, cet intérêt général présumé auquel se réfère tout un chacun n'a pourtant jamais été défini par la loi ou la réglementation.

À l'heure où l'État et les collectivités territoriales redessinent *de facto* le périmètre de leurs missions régaliennes et des champs d'activité dans lesquels ils souhaitent intervenir, force est toutefois de s'interroger sur le décalage significatif existant entre ce postulat et la réalité qu'on s'accorde le plus souvent à lui reconnaître.

S'il n'est bien sûr pas question de remettre en cause le principe même, on ne peut cependant faire l'économie des difficultés que son application soulève.

Associations et intérêt général : quelle réalité ?



LA NOTION D'INTÉRÊT GÉNÉRAL :

QUELS FONDEMENTS POSSIBLES ?

→ Que faut-il donc entendre par intérêt général ? Celui « qui concerne la majorité ou la totalité d'un groupe » nous dit le dictionnaire petit Larousse.

La simplicité de la définition a sans doute posé quelques problèmes : à quel groupe renvoyer pour apprécier avec justesse cette notion ? La somme d'intérêts particuliers est-elle soluble dans l'intérêt général ?

Plutôt que d'y répondre directement, ou peut-être parce qu'ils ont estimé que ce type de définition était décidément très ou trop général, les acteurs permanents ou occasionnels de la vie associative ont préféré faire écho à un socle de valeurs qui leur paraissaient susceptibles de rencontrer le plus large consensus.

C'est ainsi qu'on a pu considérer comme d'intérêt général les associations sans but lucratif, au regard de leur statut juridique, de leur gestion désintéressée, de leurs concours bénévoles ou encore de la concurrence et de l'utilité sociale.

■ Le statut juridique

Les dirigeants d'associations revendiquent souvent l'absence de but lucratif comme l'un des facteurs essentiels de l'existence de l'intérêt général.

Est-ce à dire que le statut même d'Organisme Sans But Lucratif permet de graver dans le marbre cette notion ?

La poursuite désintéressée d'objectifs sociaux est à l'évidence à prendre en considération, dès lors qu'elle est le gage d'une certaine forme de garantie éthique à l'égard non seulement des membres mais aussi des tiers.

Pour autant, elle ne rend qu'imparfaitement compte des finalités de l'organisme.

Peut-on ainsi se réclamer de l'intérêt général lorsque les activités proposées ne sont mises en œuvre qu'au profit des seuls membres de l'organisme considéré, nonobstant la qualité de la cause servie ?

Par ailleurs, la jurisprudence administrative a quelque peu tempéré une appréciation parfois excessive, voire exclusive reposant sur le seul statut juridique, en considérant qu'une société commerciale pouvait, nonobstant sa forme juridique, poursuivre un but non lucratif, en particulier lorsque ses ressources dépendaient en quasi totalité de subventions publiques.

Enfin, l'existence dans une zone géographique déterminée (commune, département, région, État) d'une concurrence avérée entre acteurs économiques des secteurs marchand et non marchand dans un domaine d'activité précisément identifié, donne du grain à moudre à ceux qui rejettent toute exploitation binaire de la notion d'intérêt général.





Autant d'arguments qui, alors même qu'ils ne sont pas toujours exempts d'arrière-pensées, tendent à invalider les raisonnements fondés sur le seul statut !

D'une certaine manière, l'intérêt général ne serait donc pas l'apanage des seuls Organismes Sans But Lucratif, d'autres critères pouvant altérer substantiellement cette première approche.

■ La gestion désintéressée

L'existence d'une gestion désintéressée est souvent invoquée par les dirigeants élus d'associations et de fondations pour qualifier l'intérêt général de leurs entités.

En effet, bien qu'elle ne résulte d'aucune obligation légale ou réglementaire, le non versement d'une quelconque rémunération aux mandataires sociaux, sous une forme ou une autre, est une pratique quasi unanime, généralement contractualisée par une disposition statutaire.

Au-delà de leur désintéressement, les dirigeants élus soulignent à l'envi les responsabilités auxquelles ils sont exposés et admettent difficilement que le caractère d'intérêt général de leurs organismes puisse être contesté dans ces conditions.

Partagé par de nombreux sociétaires, ce point de vue est cependant contesté dans la mesure où il ne retient qu'un mode d'exercice et non la finalité proprement dite de l'organisme.

■ Les concours bénévoles

Le bénévolat est également un indicateur fort auquel recourent fréquemment les Organismes Sans But Lucratif pour revendiquer leur intérêt général, bien qu'il ne soit qu'un moyen de réalisation de leur objet social.

Il est vrai que ce paramètre est, en principe, inconnu des entreprises relevant du secteur marchand, alors qu'il est spontanément associé au fonctionnement des associations et des fondations par les donateurs et, plus généralement, par le grand public.

Cependant, et aussi louable soit-il, un tel raisonnement occulte à l'évidence au moins partiellement la réalité du fonctionnement d'un nombre important de grandes et moyennes associations.

En effet, ce critère pénalise les entités de la sphère non marchande qui ne font appel, ni de manière habituelle ni même ponctuellement, à cette ressource, les administrateurs n'étant ici pas pris en compte dans l'appréciation de son périmètre. À ce titre, semblent au premier chef concernés les secteurs sanitaires, sociaux et médico-sociaux.

■ La concurrence et l'utilité sociale

La notion de concurrence entre acteurs des secteurs marchand et non marchand, dès lors qu'elle est avérée dans un champ d'activité précisément identifié, est, d'un point de vue fiscal mais aussi économique, la ligne de partage principale entre les Organismes Sans But Lucratif qui doivent démontrer leur différence avec les entreprises traditionnelles et ceux qui n'ont nul besoin de recourir à cet exercice.

Elle n'en demeure pas moins un sujet de controverse aux yeux des tenants d'une ligne plus radicale qui opposent à cette exigence communautaire et nationale le désintéressement de leur gestion et le concours d'un bénévolat permanent.

Le critère d'utilité sociale, tel qu'il est défini par la jurisprudence administrative, atténué quelque peu, il est vrai, la portée de ces critiques, en prenant en compte les activités proposées et le public bénéficiaire.

Associations et intérêt général : quelle réalité ?

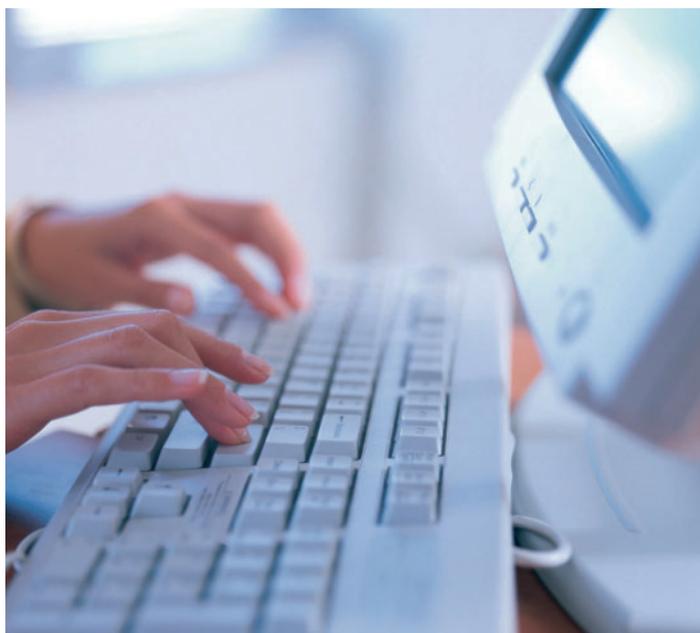


Ainsi, l'utilité sociale d'un Organisme Sans But Lucratif entrant en concurrence avec une entreprise du secteur marchand ou un organisme fiscalisé du secteur non marchand, sera démontrée si :

- d'une part, son activité tend à satisfaire un besoin qui n'est pas pris en compte par le marché ou qui l'est de façon peu satisfaisante ;
- d'autre part, les personnes auxquelles sont proposés les services bénéficient réellement d'avantages particuliers au vu de leur situation économique et sociale, quelle qu'en soit la nature (monétaire mais aussi qualitative).

Au terme de cette brève revue, on a quelque peine à privilégier une approche parmi d'autres pour apprécier l'intérêt général d'un Organisme Sans But Lucratif, tant les fondements sur lesquels il semble reposer aujourd'hui apparaissent fragiles et disparates.

Aussi n'est-il pas inutile de s'intéresser à des approches plus pragmatiques empruntées au droit communautaire, à la doctrine administrative et à la jurisprudence.



EXAMEN DE CERTAINES MODALITÉS D'APPRÉCIATION

SPÉCIFIQUE DE LA NOTION D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

- La notion d'intérêt général a fait l'objet de plusieurs types d'application au centre d'enjeux économiques.

Nous en examinerons trois dont au moins deux sont, de manière récurrente, sources d'interrogations et parfois d'insécurité juridique.

■ Les exonérations de T.V.A. prévues par le droit communautaire pour les activités d'intérêt général

Le droit communautaire (article 13 A de la sixième Directive) a établi la liste des opérations d'intérêt général qui, sous certaines conditions, peuvent bénéficier d'une exonération de T.V.A.

La plupart de ces opérations, parmi lesquelles on peut notamment citer les frais d'hospitalisation et les soins médicaux, l'enseignement, la formation professionnelle, l'éducation de l'enfance ou de la jeunesse, certaines prestations de services culturels, dans le domaine sportif ou encore de nature syndicale, sont le plus souvent réalisées concurrentement par des acteurs des secteurs marchand et non marchand.

Le paragraphe 1 de l'article 13 A prévoit que ces exonérations peuvent être subordonnées, lorsqu'elles sont réalisées par des organismes privés, au respect de certaines conditions : absence de recherche systématique de profit, gestion et administration à titre essentiellement bénévole, pratique de prix homologuée par les pouvoirs publics.

Cependant, ces exonérations ne doivent pas être susceptibles de provoquer de distorsion de concurrence.

Au moins indirectement, cette dernière notion est donc bien la pierre angulaire du fondement économique de l'intérêt général.



■ L'intérêt général selon l'administration fiscale

L'on sait que les particuliers qui effectuent des dons à des associations ou des fondations **ne peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt**, dans certaines limites, que si les organismes dont il s'agit sont considérés comme étant d'intérêt général, condition qui, en théorie, ne soulève guère de difficulté.

Est à priori considérée comme étant d'intérêt général une association ou une fondation :

- revêtant l'un des caractères mentionnés à l'article 200 du C.G.I.⁽¹⁾,
- ne fonctionnant pas au profit d'un cercle restreint de personnes,
- dont la gestion est désintéressée,
- et dont l'activité n'est pas lucrative. Cependant, l'administration admet que l'existence d'un secteur lucratif ne remette pas en cause la qualification d'organisme d'intérêt général d'une association et que les versements effectués ouvrent néanmoins droit à déduction fiscale, dès lors que les dons restent affectés directement ou indirectement au secteur non lucratif.

En cas de doute sur le contenu de cette notion d'intérêt général, les associations qui le souhaitent peuvent adresser une demande d'avis à l'administration fiscale pour s'assurer que celle-ci ne risque pas de lui contester ultérieurement le caractère défini à l'article 200 du C.G.I.

L'enjeu de cet avis n'est pas symbolique pour les organismes bénéficiaires puisque, dans la continuité de la récente jurisprudence de la Cour de Cassation⁽²⁾, les services fiscaux peuvent déterminer, sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux, si un organisme remplit ou non les critères de l'intérêt général. **Ceci lui permet d'éviter l'application aux dons manuels qu'il a reçus des droits de donation au taux de 60 %.**

Venant confirmer une précédente réponse ministérielle *REITZER*, une réponse *LIBERTI*, relative à l'appréciation de la notion de cercle restreint de personnes et publiée au J.O. de l'Assemblée Nationale du 28 juin 2005, illustre bien cet enjeu.

En effet, dans le cadre de cette réponse, le Ministre de l'Économie a précisé que « *les associations dont l'objet social consiste en la défense des intérêts matériels et moraux de leurs membres ne présentent pas un caractère d'intérêt général.* »

L'insécurité juridique qui résulterait de la généralisation d'une telle interprétation aurait pour effet pratique d'imposer lourdement les dons et versements effectués au profit de nombre d'associations de type dit « fermé », c'est-à-dire œuvrant au profit de leurs seuls membres...

■ L'intérêt général local selon les juridictions administratives

Interpellées sur l'octroi de subventions par les collectivités territoriales aux associations, les juridictions administratives ont eu l'occasion d'examiner la notion d'intérêt général, sous l'angle de leur légalité et, indirectement, de leur opportunité.

L'on sait en effet que les collectivités publiques ne peuvent en principe subventionner que des opérations présentant un caractère d'intérêt général, c'est-à-dire un caractère collectif par opposition à la satisfaction d'un intérêt privé.

Toutefois, la principale difficulté réside dans l'appréciation du cadre géographique au sein duquel la subvention est accordée, ainsi que dans l'adéquation entre l'intérêt de la collectivité versante et celui de l'organisme bénéficiaire.

Deux conditions doivent être respectées par les collectivités publiques lorsqu'elles sont amenées à se prononcer sur le bien-fondé d'une demande de subvention, ainsi que le Conseil d'État a eu l'occasion de le préciser :

Associations et intérêt général : quelle réalité ?



- d'une part, les intérêts poursuivis par l'association attributaire ne peuvent être distincts de ceux de la collectivité versante ; en particulier, la subvention versée ne peut viser la satisfaction des besoins de personnes étrangères au cadre territorial de la collectivité locale (arrêts du Conseil d'État du 11 juin 1997 « Département de l'Oise » et du 9 juillet 2003 « C.R.C.A.M. de Champagne-Bourgogne »). L'organisme demandeur doit donc poursuivre un but d'intérêt public au bénéfice direct des populations de la collectivité locale concernée, condition rappelée par une circulaire du Ministère de l'Intérieur du 28 juillet 2000 ;
- d'autre part, l'intérêt local ne doit pas méconnaître le principe de neutralité qui s'impose aux collectivités locales, qu'il s'agisse par exemple d'un conflit de nature politique ou culturelle.

La première de ces conditions a fait récemment l'objet d'une interprétation restrictive du Tribunal Administratif de Poitiers (jugement du 18 novembre 2004 « Département des Deux-Sèvres ») qui a considéré que des aides humanitaires, accordées en l'espèce à des établissements situés au Burkina Faso et à Madagascar, ne correspondaient pas à un besoin de la population de la collectivité locale considérée.

Les développements qui précèdent, s'ils illustrent bien la diversité d'application de la notion

d'intérêt général, soulèvent également des interrogations, s'agissant plus particulièrement des risques d'insécurité juridique résultant de contours trop souvent imprécis et mouvants, en l'absence de définition dans notre droit positif.

Dès lors que le bénévolat n'est encore que trop peu valorisé et n'apparaît comme discriminant objectif qu'à la marge, sans doute devrait-on emprunter d'autres voies de réflexion.

Faut-il lier plus étroitement l'intérêt général à la « valeur sociale ajoutée » des services rendus par les collectivités à but non lucratif aux populations et s'attacher à définir cette dernière ?

Doit-on définir « abstraitement » l'intérêt général ou laisser aux collectivités publiques et à l'administration le soin d'en apprécier la réalité, sous le contrôle du Conseil d'État ?

Telles sont les questions, parmi d'autres, auxquelles les responsables politiques sont aujourd'hui confrontés.

(1) Extrait de l'article 200 du C.G.I. :

[... b. D'œuvres ou d'organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises ;...].

(2) Arrêt « Les Témoins de Jéhovah » du 5 octobre 2004.



L'usage du prélèvement bancaire par les OSBL

Traditionnellement employé par les entreprises, le prélèvement **est un moyen de recouvrement automatisé et adapté aux règlements répétés**. Il est de plus en plus utilisé par les Organismes Sans But Lucratif de tous secteurs :

- recueil de la contribution des familles dans l'enseignement privé,
- perception des cotisations dans les organismes professionnels et les syndicats,
- paiements échelonnés des voyages et séjours dans le tourisme associatif ou les Comités d'Entreprise,
- encaissement régulier de dons...

Ce recours croissant tient aux nombreux avantages qu'offre le prélèvement aux associations et à leurs adhérents ou usagers, ainsi qu'à sa facilité de mise en place.

■ Les avantages pour l'association

Le prélèvement est un moyen de paiement automatisé qui repose sur une autorisation permanente de paiement donnée par le débiteur au profit du créancier.

1) L'entité voit ainsi ses **modalités de recouvrement allégées** de façon importante.

En effet, le recouvrement est **automatisé : le créancier remet à sa banque un fichier** comprenant tous les débiteurs d'une opération de prélèvement.

Le traitement des prélèvements, initié à partir des outils de gestion bancaire électroniques, Internet ou télématique (en fonction du volume à traiter), assure **la fiabilité et la sécurisation*** que nécessitent ces opérations.

* Jusqu'au niveau de sécurité ETEBAC 5, pour l'échange de fichiers en télématique.

C'est donc une excellente solution pour faciliter le paiement mensualisé et régulariser ainsi ses flux de trésorerie.

2) L'association est à **l'initiative du règlement** et s'épargne les tâches fastidieuses de relance, ce qui lui permet de mieux gérer sa trésorerie, tant en échéances qu'en montant.

Elle est informée rapidement de l'existence d'impayés.

Elle élimine les problèmes liés au paiement par chèques (traitement, stockage d'un grand nombre de chèques).

Enfin, le paiement par prélèvement peut être proposé comme un **service supplémentaire offert aux adhérents**.

■ Les avantages pour les adhérents

L'usager accomplit une **démarche unique et simple pour mettre en place le règlement par prélèvement**. Il remplit le formulaire de demande et autorisation de prélèvement qui :

- d'une part, donne mandat à l'association et lui indique quelle banque et quel compte débiter,
- et, d'autre part, autorise la banque à prélever les montants qui seront présentés par cette entité.

En optant pour le prélèvement, l'adhérent est déchargé de toute préoccupation matérielle :

- il n'a pas besoin d'émettre un chèque à chaque terme et économise les frais d'envoi ;
- il est assuré de **respecter l'échéance** de paiement et est complètement **à l'abri du risque d'oubli** de l'opération et donc de la rupture éventuelle de service ;



- une fois mis en place, le prélèvement est un moyen de paiement entièrement automatisé qui fonctionne sans circulation de support physique. En conséquence, les risques de perte ou de vol n'existent pas, contrairement au chèque et au TIP qui circulent par courrier ;
- à tout moment, le client peut renoncer ou suspendre temporairement une autorisation de prélèvement ;
- avant l'échéance, le client reçoit du créancier une information (facture, échéancier...) lui permettant de s'assurer du bien-fondé et du montant du règlement demandé. Cette disposition permet au client, en cas de désaccord, de faire opposition au paiement (auprès de son agence) avant que son compte ne soit débité.

On peut également signaler que le paiement par prélèvement est un **service offert gratuitement au débiteur** et, qu'à la Société Générale, il n'a aucune formalité à accomplir, à l'occasion d'un changement d'agence, pour que les autorisations soient maintenues.

■ La mise en place du prélèvement

Dès lors que l'association est convaincue du bien-fondé de la mise en place du recouvrement par prélèvement, il lui suffit de **se mettre en rapport avec sa banque qui prendra en charge les formalités nécessaires à la mise en place de l'émission du prélèvement** (comme la demande d'un Numéro National d'Émetteur).

NB : les associations immatriculées au fichier SIRENE auront un seul numéro d'émetteur par SIREN.

L'association pourra ainsi **proposer à ses adhérents et usagers d'opter pour le**

prélèvement : elle mettra à leur disposition le formulaire de « demande-autorisation » et, une fois celui-ci rempli et signé, le transmettra aux différentes banques des débiteurs.

Elle informera ses adhérents du montant et de la date des opérations de recouvrement pour les aider à conserver une provision suffisante sur le compte débité à chaque échéance :

- en leur transmettant un échéancier,
- ou un avis d'opération préalable à chaque prélèvement.

Ce mode de paiement pourra être mis en place à tout moment.

DEMANDE DE PRELEVEMENT
Le présent est valable jusqu'à annulation de ma part à notifier en temps voulu au créancier.

NOM, PRÉNOM ET ADRESSE DU DÉBITEUR
DESIGNATION DE L'ÉTABLISSEMENT TENEUR DU COMPTE À DÉBITER
NOM ET ADRESSE DU CRÉANCIER

COMPTE À DÉBITER
Code Ets Code gachet N° de compte RIB

Date
Signature :

Les informations contenues dans la présente demande ne seront utilisées que pour les seules nécessités de la gestion et pourront donner lieu à entrée du droit individuel d'accès auprès du créancier à l'adresse ci-dessus dans les conditions prévues par la délibération n° 80 du 14/30 de la commission informatique et libertés.

AUTORISATION DE PRELEVEMENT Autorise l'établissement teneur de mon compte à prélever sur ce dernier, si sa situation le permet, tous les prélèvements ordonnés par le créancier désigné ci-dessous. En cas de litige sur un prélèvement je pourrai en faire suspendre l'exécution par simple demande à l'établissement teneur de mon compte. Je règlerai le différend directement avec le créancier.

NUMERO NATIONAL DEMETTEUR
NOM, PRÉNOM ET ADRESSE DU DÉBITEUR
NOM ET ADRESSE DU CRÉANCIER

COMPTE À DÉBITER
Code Ets Code gachet N° de compte RIB
NOM ET ADRESSE POSTALE DE L'ÉTABLISSEMENT TENEUR DU COMPTE À DÉBITER

Date
Signature :

Prrière de renvoyer les deux parties de cet imprimé au créancier sans les séparer et y joindre obligatoirement un Relevé d'Identité Numérique (R.I.N.).