



Associations

La Cour des comptes n'a pas choisi le meilleur moment

Le 8 décembre 2020, le Premier président de la Cour des comptes, Pierre Moscovici, a adressé un référé au Premier ministre, Jean Castex, concernant les règles fiscales applicables aux associations et les modalités de suivi et de contrôle mises en place. En cette période de fragilisation du fait de la crise sanitaire, ce texte, qui cible les dons, va très certainement agacer le secteur associatif...



L'importance des associations dans la vie de la société française, mais également leur poids financier croissant, ont conduit la Cour des comptes à se pencher sur le travail des services fiscaux : examen des règles fiscales, pratiques des rescrits, organisation des contrôles. La Cour des comptes souligne le souci d'améliorer les relations entre les associations et l'administration fiscale, ce qui a conduit à mettre en place, dans les services départementaux, des « correspondants associations », à établir des fiches spécifiques pour accompagner les associations et à favoriser le recours au rescrit fiscal pour sécuriser leur situation. Cependant, tous les risques d'une mauvaise application de la fiscalité ne seraient pas pleinement couverts.

1. Un « régime fiscal du mécénat favorable »

La Cour des comptes juge le régime fiscal du mécénat comme étant « favorable » tant aux particuliers qu'aux entreprises. Il permet d'obtenir des réductions pour l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur la fortune immobilière. Il permet également de bénéficier d'une exonération au titre des droits de mutation à titre gratuit. En 2018, son coût est évalué à un milliard et demi d'euros pour l'impôt sur le revenu ⁽¹⁾, au bénéfice de cinq millions et demi de ménages, et à huit cents millions d'euros au titre de l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu ⁽²⁾ pour 77 000 entreprises.

Pour bénéficier du régime fiscal du mécénat, l'association doit être d'intérêt général ⁽³⁾ et exercer une activité prépondérante « ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, notamment à travers les souscriptions ouvertes pour financer l'achat d'objets ou d'œuvres d'art destinés à rejoindre les collections d'un musée de France accessibles au public, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises ».

Une association qui estime répondre à ces critères peut, sous sa propre responsabilité, émettre des reçus fiscaux et permettre ainsi aux donateurs de bénéficier de réduction ou d'exonération d'impôts. Ce n'est qu'à l'occasion d'une demande de rescrit, à l'initiative de l'association, ou lors d'un contrôle fiscal, que l'administration fiscale peut être amenée à contester la juste application du régime du mécénat.

(1) – Le don ouvre droit à une réduction d'impôt de 66 % dans la limite de 20 % du revenu imposable. Ce taux est porté à 75 % pour les dons en faveur des organismes aidant des personnes en difficulté par la fourniture gratuite de repas ou de soins ou l'aide au logement, dans la limite de 1 000 euros en 2020. Ce taux favorable s'applique aussi temporairement pour les dons à la conservation et la restauration de Notre-Dame de Paris ainsi que pour les dons au profit d'organismes accompagnant les victimes de violences domestiques.

(2) – Le don ouvre droit à une réduction d'impôt de 60 % dans la limite de 10 000 euros ou de cinq pour mille du chiffre d'affaires.

(3) – Sont considérées comme étant d'intérêt général au sens fiscal et susceptibles d'être exonérées des impôts commerciaux, les organismes, sans but lucratif (OSBL), qui répondent à trois séries de critères cumulatifs : une gestion désintéressée, une activité non lucrative et un fonctionnement non profitable à un « cercle restreint de personnes ».

2. Le rescrit : « pratique à la portée incertaine »

Pour assurer sa sécurité juridique, un contribuable peut solliciter de l'administration fiscale un rescrit, c'est-à-dire une réponse formelle de l'administration à une question sur l'interprétation d'un texte fiscal ou sur l'interprétation de la situation de fait au regard du droit fiscal. Comme tous les contribuables, les associations peuvent interroger l'administration sur le régime fiscal qui leur est applicable. Elles disposent, à ce titre, de deux procédures : d'une part le rescrit « régime fiscal » est utilisé par une association qui s'interroge sur son assujettissement aux impôts commerciaux ; d'autre part, le « rescrit mécénat » permet à une association d'interroger l'administration fiscale sur son éligibilité au mécénat, c'est-à-dire sur son habilitation à recevoir des dons manuels et à délivrer des reçus fiscaux.

À la suite des discussions engagées en 1998 entre le mouvement associatif et l'administration fiscale, il a été convenu d'accroître le recours à cette procédure de rescrit. Le nombre de « rescrits mécénat » est en progression : 5 405 ont ainsi été traités en 2019, contre 4 672 en 2017. Pour la Cour des comptes, le rescrit « relève d'une procédure lourde avec une batterie de critères dont certains restent inconnus du public ». En outre, la Cour des comptes précise que la portée de la procédure de rescrit n'est pas sans ambiguïté : « D'une part, le rescrit ne constitue pas une autorisation et une association peut émettre des reçus fiscaux sans avoir préalablement demandé à l'administration un rescrit l'autorisant à le faire. D'autre part, comme tous les rescrits, le rescrit mécénat est subordonné à de très nombreuses conditions de telle sorte qu'il n'apporte, dans le temps, que peu de sécurité fiscale à l'association qui l'a obtenu et n'est valable qu'à un moment donné, au vu de la situation de l'association et des pièces communiquées ».

Par ailleurs, toujours pour la Cour des comptes, l'amende, à laquelle s'exposent les associations qui ne respectent pas le rescrit qui leur a été délivré, a « un caractère faiblement dissuasif », d'autant que les contrôles réalisés par l'administration sont « peu nombreux »⁽⁴⁾. Selon la Cour des comptes, cette situation peut conduire les conseils fiscaux à dissuader les associations de recourir à cette procédure.

La Cour des comptes développe la situation très particulière des associations dites « à contenu idéologique » (organismes véhiculant un message politique ; organismes militants ou revendicatifs ; organismes religieux ou sectaires...). La Cour des comptes évoque une note in-

terne, non publiée, qui apparaît « très imparfaite » et qui repose « sur des bases juridiques fragiles, laissant une large part à l'appréciation, parfois subjective, de l'administration ».

3. Un « contrôle insuffisant des dons défiscalisés faits aux associations »

Alors que la délivrance de reçus fiscaux sans agrément préalable est « une singularité française », la Cour des comptes considère que les contrôles réalisés par l'administration fiscale demeurent « peu nombreux et peu approfondis ». Peu contrôlés du côté des associations bénéficiaires, les dons ouvrant droit à déduction fiscale ne le sont pas davantage pour les donateurs. Avant le passage à la déclaration dématérialisée, les ménages devaient indiquer les noms des organismes bénéficiaires de leurs dons dans une annexe à leur déclaration annuelle de revenus. Cette exigence a été abandonnée en 2014, même si les ménages doivent conserver les pièces justificatives en cas de contrôle.

Or, souligne la Cour des comptes, pour de nombreux points de sa déclaration, le contribuable est tenu de communiquer des informations précises pour justifier des abattements de revenus imposables ou des réductions, comme les bénéficiaires de pensions alimentaires, les dépenses au titre d'emplois de salariés à domicile ou les organismes bancaires auprès desquels il a emprunté. Pour la Cour des comptes, il serait justifié que le contribuable ait également à déclarer les associations bénéficiaires des dons ouvrant droit à réduction d'impôts. Une telle disposition, utile en cas de contrôle fiscal, aurait « un effet dissuasif ».

Trois recommandations

La Cour des comptes recommande tout d'abord d'actualiser et d'assurer une large diffusion des fiches thématiques sectorielles du *Bulletin officiel des finances publiques* sur les sujets fiscaux relatifs aux associations. Ensuite, elle suggère d'augmenter le nombre et la portée des contrôles sur les associations réalisées par l'administration fiscale. Enfin, elle propose de rétablir l'annexe à la déclaration de revenus détaillant la liste des associations bénéficiaires de dons, ainsi que des montants accordés. Conformément au code des juridictions financières, le Premier ministre est invité à communiquer sous deux mois la réponse qu'il souhaite donner au référé.

« Ils et elles, à titre personnel ou dans des collectifs, des associations, des entreprises, des collectivités, à la lumière des projecteurs ou dans la confidentialité d'un quartier, ont la même ambition : ne plus constater mais agir, là où ils sont, avec leurs moyens et leur histoire, pour donner du sens à deux mots : vivre ensemble. Deux mots simples. Mais une ambition qui implique respect mutuel, écoute, acceptation de la pluralité des opinions... Autant d'efforts dans une société qui perd de plus en plus le sens du dialogue. »

Laëtitia Greffié, « Vivre ensemble : et si on essayait ? » (éditorial), *Ouest-France* du 17 janvier 2020

(4) – Le fait de délivrer sciemment des documents (tels que certificats, reçus, états, factures ou attestations), permettant à un contribuable d'obtenir indûment une déduction du revenu ou du bénéfice imposable, un crédit d'impôt ou une réduction d'impôt entraîne l'application d'une amende égale à 25 % des sommes indûment déclarées ou à la réduction d'impôts indûment obtenue.