



... la proposition de loi visant à

ENCOURAGER LES DONS ET ADHÉSIONS AUX ASSOCIATIONS À VOCATION SPORTIVE, CULTURELLE ET RÉCRÉATIVE DANS LE CONTEXTE DE L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19

Réunie le mercredi 29 septembre 2021 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a examiné le rapport de Mme Nadine Bellurot sur la proposition de loi n° 383 (2020-2021) visant à encourager les dons et adhésions aux associations à vocation sportive, culturelle et récréative dans le contexte de l'épidémie de covid-19, présentée par M. Éric Gold et plusieurs de ses collègues du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen (RDSE).

1. UNE INITIATIVE LOUABLE MAIS VRAISEMBLABLEMENT PEU EFFICACE POUR SOUTENIR À COURT TERME LES ASSOCIATIONS À VOCATION SPORTIVE, CULTURELLE ET RÉCRÉATIVE

A. LE SOUTIEN DE L'ÉTAT PENDANT LA CRISE, DE L'ORDRE DE 600 MILLIONS D'EUROS, A PERMIS D'EN LIMITER L'IMPACT AUPRÈS DES ASSOCIATIONS À VOCATION SPORTIVE, CULTURELLE ET RÉCRÉATIVE

Depuis la mise en place des mesures sanitaires pour endiguer la crise de Covid-19 en France, **les associations ont connu une chute exceptionnelle de leurs activités**, en raison notamment de l'annulation des événements programmés. Dans les associations sportives, de loisir et culturelles, **l'emploi a ainsi diminué de respectivement 14,4 %, 12,9 % et 7 % entre la fin de l'année 2019 et la fin de l'année 2020.**

Il ressort néanmoins des travaux menés par la rapporteure que **la situation est plus nuancée qu'il n'y paraît :**

- Les **subventions publiques ont été maintenues** en dépit de l'arrêt des activités, et le **mécénat est globalement resté stable sur la période**, alors que certaines associations ont en parallèle pu réaliser des économies ;
- Les pouvoirs publics ont mis en œuvre de nombreuses **mesures de soutien transversales**, comme les prêts garantis par l'État ou les dispositifs d'exonération et de reports de charges. Ainsi, **près de 79 000 associations employeuses** – soit plus d'un employeur associatif sur deux – **ont pu bénéficier de l'activité partielle** ;
- Plusieurs **dispositifs sectoriels** ont été créés pour compenser les effets de la crise auprès des associations. Selon une estimation de la direction du budget, **les associations à vocation sportive, culturelle et récréative ont ainsi bénéficié de près de 600 millions d'euros d'aides spécifiques dans le cadre de la crise sanitaire** – hors mesures transversales.

Mesures mises en œuvre dans le cadre de la crise sanitaire ayant bénéficié aux associations sportives, culturelles et récréatives

(en millions d'euros)

Secteur	Mesure	Montant estimé pour les associations sportives, culturelles et récréatives
Toutes associations	Augmentation des missions de service civique sur 2021 et 2021 (+ 100 000 jeunes)	141
	Emplois du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation prioritaire (FONJEP)	2,1
	Fonds de développement de la vie associative	2,5
Récréatif / loisirs	Accueil collectif de mineurs et accueils de loisirs sans hébergement dans le cadre du dispositif « vacances apprenantes »	45
Sport	Pass' Sport	200
	Emplois pour les jeunes dans le sport	40
	Fonds territorial de solidarité	27
Culture	Dispositif de compensation charges et billetterie des théâtres privés	4,1
	Dispositif de compensation charges et billetterie secteur musique	14
	Dispositif de compensation charges et billetterie secteur cinéma	16,7
	Soutiens aux festivals	30
	Soutien spectacle vivant dans les territoires (labels, réseaux, compagnies, etc.)	53,5
TOTAL		575,9

Source : commission des finances, à partir du tableau de la direction du budget

Ces mesures ont permis de **préserver la diversité du tissu associatif français** pendant la crise du covid-19. Dans un contexte marqué par la levée progressive des mesures sanitaires, **il importe désormais d'accompagner la reprise des activités, pour permettre au secteur associatif de retrouver son dynamisme d'avant-crise.**

B. DANS LE CONTEXTE DE L'APRÈS-CRISE, LE LEVIER FISCAL SEMBLE INADAPTÉ POUR ACCOMPAGNER LA REPRISE DES ACTIVITÉS

La présente proposition de loi prévoit :

- une majoration pérenne, à 75 %, du taux de la réduction d'impôt pour les dons consentis au profit des associations à vocation sportive, culturelle et récréative ;
- la création d'un crédit d'impôt assis sur les souscriptions versées en 2021 à ces associations.

Or, il ressort des travaux menés par la rapporteure que, du point de vue des associations, **l'enjeu principal réside actuellement dans la capacité à retrouver des adhérents et des bénévoles, afin de pouvoir relancer les activités.** À cet égard, force est de constater que le dispositif proposé semble relativement inadapté.

En premier lieu, **la majoration de la réduction d'impôt vise à encourager les dons alors que ces derniers ne représentant que 4,6 % des financements associatifs**, soit une part nettement inférieure aux subventions publiques (20 %) et aux recettes d'activités (66 %).

En second lieu, **il est permis de douter de l'efficacité de cette majoration**, dont l'impact sur la trésorerie des ménages serait différé, tandis que l'avantage fiscal en résultant demeurerait limité. Pour les mêmes raisons, **le crédit d'impôt ne semble pas en mesure de susciter une augmentation significative des adhésions**.

1. Un impact nécessairement différé sur la trésorerie des ménages

Étant donné que le montant définitif des réductions et des crédits d'impôt pour des dépenses exposées en année N n'est calculé et régularisé qu'en année N+1, **le dispositif proposé n'aurait pas d'impact immédiat sur la trésorerie des ménages**.

- En pratique, si la majoration du taux de la réduction d'impôt pour les dons en faveur des associations à vocation sportive, culturelle et récréative entrainée en vigueur à la fin de l'année 2021, les contribuables ne bénéficieraient *in fine* de la réduction d'impôt qu'au moment de la régularisation des dépenses exposées en 2022, c'est-à-dire à l'été 2023, soit en année N+2.
- Il en est de même s'agissant du crédit d'impôt : si le dispositif entrainé en vigueur dans les semaines à venir, il n'aurait pas d'effet avant la période de souscription des licences sportives – à savoir entre juin et septembre 2022 – pour un crédit d'impôt octroyé en 2023.

Dans la mesure où ni la réduction d'impôt, ni le crédit d'impôt ne permettent de solvabiliser instantanément les contribuables, **ils se révèlent nettement moins incitatifs que des dispositifs comme le Pass' Sport, dans le cadre desquels une subvention est directement octroyée aux ménages pour financer l'adhésion à une association**.

À cet égard, l'outil budgétaire paraît donc nettement plus adapté que l'outil fiscal pour accompagner la reprise des activités associatives.

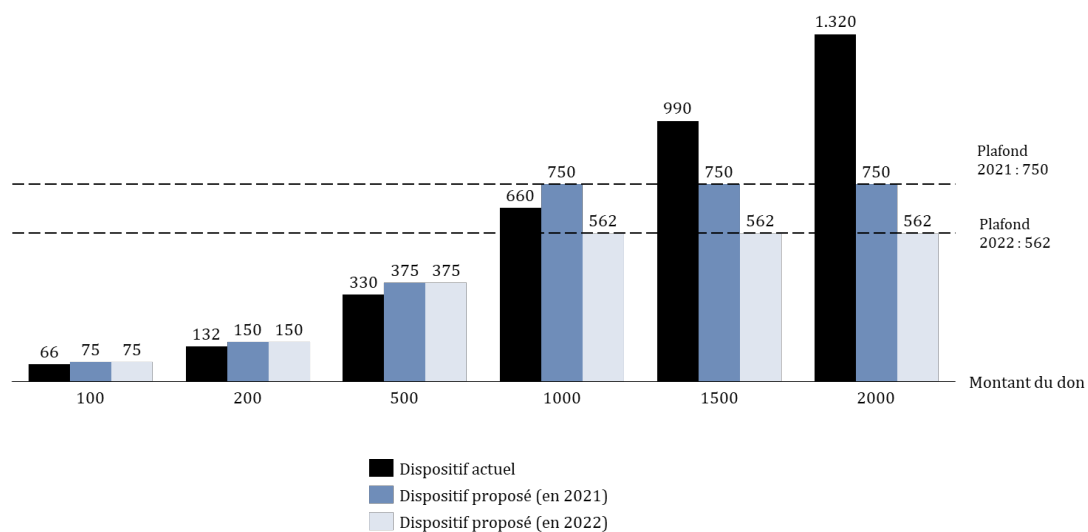
2. Pour les particuliers, une incitation fiscale limitée mais un effet d'aubaine réel

Le dispositif prévoit de basculer les organismes à vocation sportive, culturelle et récréative dans le champ du taux majoré à 75 %, tout en leur retirant, symétriquement, le bénéfice du taux à 66 %. Partant, **la fraction des dons dépassant le plafond d'éligibilité au taux de 75 % n'ouvrirait plus droit à aucune réduction**.

En pratique, la modification proposée ne se révélerait avantageuse que pour les versements inférieurs à 1 136 euros en 2021 et 851 euros en 2022.

Montant de la réduction d'impôt en fonction des versements réalisés en faveur d'une association

(en euros)



Source : commission des finances

Indépendamment de ces effets indésirables, qui pourraient être corrigés, le gain financier procuré par la majoration du taux de réduction serait relativement limité, **de l'ordre de 18 euros supplémentaires pour un foyer fiscal réalisant un versement de 200 euros, ou 45 euros pour un don de 500 euros**. A titre de comparaison, le Pass' Sport prévoit **une allocation de 50 euros par enfant pour environ 3,3 millions de familles** - un même foyer fiscal pouvant cumuler plusieurs aides.

Dès lors, **il est fort probable que l'effet d'aubaine l'emporte sur l'effet incitatif, les contribuables bénéficiant d'une réduction d'impôt plus élevée pour des dons qu'ils auraient de toute façon consentis.**

3. Un champ d'application très large, ne permettant pas de cibler les structures en difficulté

Cet effet d'aubaine serait renforcé par le caractère très générique du champ d'application retenu, **les associations à vocation sportive, culturelle et récréative représentant 64 % du total des associations en France, soit 892 603 structures :**

- le champ d'application du dispositif « Coluche » serait considérablement élargi, ce qui diminuerait d'autant le caractère incitatif du taux majoré ;
- les associations les plus fragilisées par la crise – c'est-à-dire les petites structures – ne bénéficieraient pas nécessairement de l'avantage fiscal, qui serait essentiellement capté par les associations les plus structurées, capables de mener des campagnes de collecte de dons, et ayant d'ores et déjà bénéficié des mesures sectorielles mises en œuvre par l'État.

Enfin, la rapporteure relève que le coût potentiel de la majoration de la réduction d'impôt et du crédit d'impôt ne peut être évalué, l'administration fiscale n'étant pas en mesure de déterminer le nombre exact d'associations qui seraient éligibles à ces dispositifs.

Le caractère faiblement incitatif du dispositif, la probabilité élevée que l'effet d'aubaine l'emporte sur l'incitation à donner, l'impossibilité de cibler les associations véritablement en difficulté ou encore l'incapacité à disposer d'éléments relatifs au coût de la mesure sont autant d'éléments qui plaident en faveur de son rejet.

2. UNE DIFFÉRENCE DE TRAITEMENT AVEC LES AUTRES ORGANISMES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL TRÈS DISCUTABLE

1. La majoration du taux de réduction d'impôt : un risque d'éviction au détriment des organismes venant en aide aux plus démunis

L'instauration de taux exceptionnels de réduction d'impôt s'apparente à une sur-incitation à choisir dans la générosité, et donc une mise en concurrence entre les organismes éligibles à cet avantage fiscal. En l'occurrence, cette mise en concurrence serait double :

- Les associations à vocation sportive, culturelle et récréative seraient placées sur un pied d'égalité avec les organismes venant en aide aux personnes les plus démunies, ces derniers perdant leur avantage comparatif. De surcroît, le dispositif prévoyant une extension du champ d'application du « Coluche », tout en maintenant le plafond applicable à cette niche, **sa mise en œuvre risquerait d'engendrer un effet d'éviction au détriment de ces mêmes organismes.**
- Les associations à vocation sportive, culturelle et récréative bénéficieraient d'un avantage comparatif au détriment des organismes éligibles uniquement à la réduction d'impôt de droit commun de 66 %, parmi lesquels figurent notamment de nombreuses associations caritatives. **Or, il semble discutable de gratifier des associations à vocation récréative d'un taux de réduction à 75 %, quand certaines fondations œuvrant, par exemple, en faveur de l'insertion des chômeurs de longue durée doivent se contenter d'un taux de 66 %.** Une telle évolution serait inévitablement à l'origine de fortes dissensions au sein du monde associatif.

2. La création d'un crédit d'impôt spécifique : un risque de contagion aux autres organismes

En parallèle, **la création d'un crédit d'impôt assis sur les adhésions versées uniquement aux associations à vocation sportive, culturelle et récréative exposerait le secteur à un risque élevé de contagion** – puisque les organismes non éligibles à ce crédit d'impôt mais bénéficiant de la réduction d'impôt pourraient signaler, à juste titre, que rien ne justifie une telle différence de traitement.

Le risque serait, à terme, de devoir requalifier la réduction d'impôt pour dons en crédit d'impôt ; or, étant donné le fonctionnement d'un crédit d'impôt – si le montant du crédit est plus élevé que l'impôt dû, le différentiel est reversé au ménage – **le coût pour les finances publiques d'une telle évolution serait extrêmement élevé.**

3. UN DISPOSITIF QU'IL CONVIENT DRAIT DE RETRAVAILLER POUR LE RENDRE PLEINEMENT OPÉRATIONNEL

Au-delà des observations déjà formulées, **trois difficultés de nature plus technique doivent être relevées** :

- **Premièrement, le champ d'application devrait être précisé** : si l'identification des associations sportives et culturelles ne soulève aucune difficulté, tel n'est pas le cas des organismes à vocation « récréative ». En effet, le terme « récréatif » n'a aucune assise dans le code général des impôts, et il n'est pas défini par les auteurs de la proposition de loi.
- **Deuxièmement, la date d'entrée en vigueur devrait être clarifiée** : alors qu'il n'est pas possible, pour des raisons constitutionnelles, de donner une portée rétroactive à un dispositif fiscal, la majoration de la réduction d'impôt porte actuellement sur les années 2020 et 2021, tandis que le crédit d'impôt s'applique pour les dépenses exposées à compter du 1^{er} janvier 2021.
- **Troisièmement, il serait opportun que le crédit d'impôt soit plafonné** : le dispositif prévoit un plafonnement du crédit d'impôt par souscription et non par foyer fiscal. Partant, un même foyer fiscal pourrait bénéficier de manière illimitée de cet avantage fiscal, avec pour corollaire un coût particulièrement élevé pour les finances publiques.

Pour l'ensemble de ces raisons, **la commission n'a pas adopté le texte de la présente proposition de loi.**



Nadine BELLUROT
Rapporteure
Sénatrice (Les Républicains)
de l'Indre

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28