

N° 855

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 septembre 2021

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur 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**,*

Par Mme Nadine BELLUROT,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Mme Nadine Bellurot, MM. Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougein, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Sénat : 383 et 856 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. UNE INITIATIVE LOUABLE MAIS VRAISEMBLABLEMENT PEU EFFICACE POUR SOUTENIR À COURT TERME LES ASSOCIATIONS À VOCATION SPORTIVE, CULTURELLE ET RÉCRÉATIVE.....	5
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	5
B. DANS LE CONTEXTE DE L'APRÈS-CRISE, LE LEVIER FISCAL SEMBLE INADAPTÉ POUR ACCOMPAGNER LA REPRISE DES ACTIVITÉS.....	6
1. <i>Un impact nécessairement différé sur la trésorerie des ménages.....</i>	<i>7</i>
2. <i>Pour les particuliers, une incitation fiscale limitée mais un effet d'aubaine réel</i>	<i>8</i>
3. <i>Un champ d'application très large, ne permettant pas de cibler les structures en difficulté.....</i>	<i>9</i>
II. UNE DIFFÉRENCE DE TRAITEMENT AVEC LES AUTRES ORGANISMES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL TRÈS DISCUTABLE	9
A. LA MAJORATION DU TAUX DE RÉDUCTION D'IMPÔT : UN RISQUE D'ÉVICTION AU DÉTRIMENT DES ORGANISMES VENANT EN AIDE AUX PLUS DÉMUNIS	9
B. LA CRÉATION D'UN CRÉDIT D'IMPÔT SPÉCIFIQUE : UN RISQUE DE CONTAGION AUX AUTRES ORGANISMES	10
III. UN DISPOSITIF QU'IL CONVIENDRAIT DE RETRAVAILLER POUR LE RENDRE PLEINEMENT OPÉRATIONNEL	10
EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE.....	13
• <i>ARTICLE UNIQUE Relèvement du taux de la réduction d'impôt pour les dons aux associations à vocation sportive, culturelle et récréative et création d'un crédit d'impôt assis sur les adhésions à ces associations</i>	<i>13</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	31
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	39
Liste des personnes entendues	41
LA LOI EN CONSTRUCTION	43

L'ESSENTIEL

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).

I. 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 évènements 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.** A 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

Etant 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 entrerait 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 entrerait 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.**

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

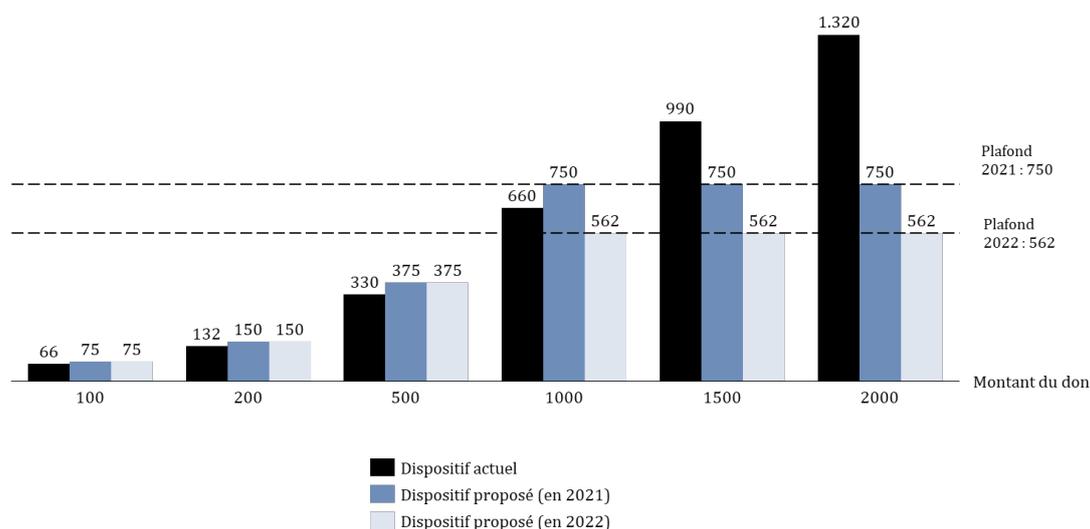
2. Pour les particuliers, une incitation fiscale limitée mais un effet d'aubaine réel

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.

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

A. 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.

B. 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.**

III. UN DISPOSITIF QU'IL CONVIENDRAIT 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**. Par conséquent, la discussion en séance publique portera sur le texte initial de la proposition de loi.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

ARTICLE UNIQUE

Relèvement du taux de la réduction d'impôt pour les dons aux associations à vocation sportive, culturelle et récréative et création d'un crédit d'impôt assis sur les adhésions à ces associations

Le présent article propose de relever à 75 % le taux de la réduction d'impôt pour les dons aux associations sportives, culturelles et récréatives, dans la limite de 1 000 euros, de façon similaire à la réduction en vigueur pour les dons aux organismes d'aide aux personnes en difficulté.

Il prévoit également la création d'un crédit d'impôt équivalent à 50 % du montant des adhésions versées à ces associations sur l'année 2021, dans la limite de 100 euros par souscription.

La commission des finances n'a pas adopté le présent article.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE RÉDUCTION D'IMPÔT DE DROIT COMMUN DE 66 % POUR LES DONS CONSENTIS AUX ORGANISMES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL AYANT SUBI DES AMÉNAGEMENTS PONCTUELS DANS LE CONTEXTE DE LA CRISE

A. UNE RÉDUCTION D'IMPÔT AU TAUX DE 66 % POUR LES DONS AUX ORGANISMES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL ET 75 % POUR CERTAINS ORGANISMES VENANT EN AIDE AUX PERSONNES EN DIFFICULTÉ

Conformément à l'article 200 du code général des impôts (CGI), **les contribuables fiscalement domiciliés en France peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu** au titre des dons et versements effectués au profit d'organismes relevant de l'une des catégories suivantes :

- fondations ou associations reconnues d'utilité publique, fondations universitaires ;

- œuvres ou 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 ;

- établissements d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique publics ou privés d'intérêt général ;

- organismes agréés ayant pour objet exclusif de participer à la création d'entreprises¹ ;

- associations culturelles et de bienfaisance et établissements publics des cultes reconnus d'Alsace-Moselle ;

- organismes publics ou privés dont l'activité principale est la présentation au public de certains spectacles (dramatiques, lyriques, musicaux, chorégraphiques, cinématographiques, cirque ou expositions d'art contemporain) ;

- associations d'intérêt général ou fonds de dotation exerçant des actions concrètes² en faveur du pluralisme de la presse ;

- la Fondation du patrimoine et les fondations ou associations agréées en vue de subventionner la réalisation de travaux sur un monument historique privé ;

- associations de financement électorales ou partis politiques ;

- organismes de sauvegarde des biens culturels contre les effets d'un conflit armé ;

- organismes étrangers ayant des objectifs et des caractéristiques similaires à ceux des organismes des catégories précédentes, agréés dans les conditions prévues à l'article 1649 *nonies* du code général des impôts, et ayant leur siège dans un État membre de l'Union ou dans un autre État partie à l'Espace économique européen (EEE) et ayant conclu une convention fiscale avec la France³.

Le montant de la réduction est égal à 66 % des dons et versements effectués, dans la limite de 20 % du revenu imposable. La fraction excédant ce plafond est reportable successivement sur les cinq années suivantes.

En application du 1 *ter* l'article 200 du CGI, le taux de la réduction d'impôt sur le revenu est **porté à 75 % pour les dons effectués au profit d'associations qui fournissent gratuitement des repas ou des soins aux personnes en difficulté et qui favorisent leur logement.** Cette dérogation est communément désignée sous le nom de « **dispositif Coluche** ».

¹ Visés au 4 de l'article 238 bis du code général des impôts.

² Subventions, prises de participation minoritaires, prêts bonifiés.

³ Soit la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein.

Par ailleurs, lors de l'examen de la loi de finances pour 2020¹, le dispositif « Coluche » dérogatoire a été étendu, à titre expérimental et jusqu'à la fin de l'année 2021, aux associations qui proposent un accompagnement aux victimes de violence domestique ou qui favorisent leur relogement. Un rapport doit être remis par le Gouvernement au Parlement sur ce sujet d'ici la fin de l'année 2021.

Dans le cadre de droit commun, ce taux de 75 % ne s'applique que dans la limite d'un plafond, initialement fixé à 552 euros pour l'année 2020, et relevé chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

Il n'est pas tenu compte des versements effectués dans ce cadre pour le calcul de la limite de 20 % du revenu imposable. Partant, les versements qui excèdent ce plafond ouvrent droit à la réduction d'impôt de droit commun pour les dons effectués par des particuliers, au taux de 66 % dans la limite de 20 % du revenu imposable.

En 2020, 5,233 millions de ménages ont bénéficié de cette réduction d'impôt, pour un coût de l'ordre de 1,545 milliard d'euros.

B. DANS LE CONTEXTE DE LA CRISE SANITAIRE, UN RELÈVEMENT DU PLAFOND APPLICABLE AU DISPOSITIF « COLUCHE » ET UNE EXTENSION DU CHAMP DES ASSOCIATIONS ÉLIGIBLES À UNE RÉDUCTION D'IMPÔT DE 75 %

Dans le contexte de la crise sanitaire, plusieurs aménagements ont été apportés à la réduction d'impôt pour dons aux associations.

Ainsi, dans le cadre de la seconde loi de finances rectificative², et à l'initiative du Sénat, le plafond des dons et versements éligibles à la réduction d'impôt de 75 % a été porté de 552 euros à 1 000 euros, pour l'imposition des revenus de l'année 2020. La hausse de ce plafond visait à soutenir les associations apportant de l'aide aux plus précaires dans le contexte de crise sanitaire et économique.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021³, de nouveau à l'initiative du Sénat, le rehaussement de ce taux à 1 000 euros a été prolongé pour l'imposition des revenus de l'année 2021.

¹ Article 163 de la [loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020](#).

² Article 14 de la [loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020](#).

³ Article 187 de la [loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021](#).

Enfin, l'article 18 de la loi première loi de finances rectificative pour 2021¹ a **porté de 66 % à 75 % la réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons et des versements effectués par des particuliers en faveur d'associations culturelles ou d'établissements publics des cultes reconnus d'Alsace-Moselle.**

Ce dispositif n'est applicable qu'aux dons effectués entre le 2 juin 2021 et le 31 décembre 2022, dans la limite d'un plafond de 554 euros en 2021.

En parallèle, afin d'éviter un effet de substitution entre les différents dons, et à l'instar de ce qui est prévu dans le cadre du dispositif « Coluche », **ces versements ne sont pas pris en compte pour l'application de la limite de 20 % du revenu imposable pour les dons éligibles à la réduction d'impôt de droit commun.** Partant, les versements qui dépassent ce plafond ouvrent droit à la réduction d'impôt de droit commun pour les dons effectués par des particuliers, au taux de 66 % dans la limite de 20 % du revenu imposable.

Pour l'imposition des revenus 2021 et 2022, **un même contribuable peut donc bénéficier de trois dispositifs cumulables :**

- une réduction d'impôt au taux de 75% pour les dons réalisés en faveur des associations d'aide aux personnes en difficulté, dans la limite d'un plafond exceptionnel de 1 000 euros en 2021, ramené en 2022 à son niveau de droit commun de 562 euros² ;

- une réduction d'impôt égale à 75 % des sommes versées à des associations culturelles, dans la limite d'un plafond de 554 euros en 2021, relevé, en 2022, dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu de l'année 2021 ;

- une réduction d'impôt de 66 %, dans la limite de 20 % du revenu imposable, pour les versements effectués au profit des autres organismes mentionnés à l'article 200 du CGI ainsi que pour la fraction des dons qui dépasse les plafonds applicables aux réductions d'impôt à 75 %.

¹ Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

² Il s'agit du plafond établi pour l'année 2021, à savoir 554 euros, relevé de la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu de l'année 2021, à savoir 1,4 %.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE MAJORATION À 75 % DU TAUX DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT POUR LES DONNÉS CONSENTIS AUX ASSOCIATIONS À VOCATION SPORTIVE, CULTURELLE ET RÉCRÉATIVE, ADOSSÉE À LA CRÉATION D'UN CRÉDIT D'IMPÔT SUR LES SOUSCRIPTIONS

A. L'EXTENSION DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT « COLUCHE » AUX ASSOCIATIONS À VOCATION SPORTIVE, CULTURELLE ET RÉCRÉATIVE

Le 1 du I du présent article vise à étendre l'application du 1 *ter* de l'article 200 du CGI aux organismes d'intérêt général ayant un caractère sportif, culturel ou récréatif.

En pratique, le *b* du 1 du I ajoute les œuvres ou organismes d'intérêt général ayant un caractère sportif, culturel ou récréatif à la liste des organismes au profit desquels les versements réalisés sont éligibles à une réduction d'impôt au taux dérogatoire de 75 %.

Les dons effectués au profit des associations à vocation sportive, culturelle et récréative **sont donc intégrés dans le champ de la réduction d'impôt « Coluche »**, si bien que les deux réductions d'impôt ne sont pas cumulables, contrairement à ce qui a été prévu dans le cadre de la majoration du taux de la réduction d'impôt au profit des associations culturelles.

En parallèle, le *a* du 1 du I du présent article **supprime la référence aux organismes sportifs et culturels** dans le 1 de l'article 200 du CGI. Il en résulte que les versements réalisés en faveur des organismes d'intérêt général à vocation sportive et culturelle ne sont plus éligibles à la réduction d'impôt de droit commun au taux de 66 %, dans la limite de 20 % du revenu imposable, qui se cumule habituellement avec la réduction d'impôt au taux de 75 %.

Partant, **ces versements n'ouvrent droit qu'à une réduction au taux de 75 % dans la limite de 1 000 euros en 2021, puis 562 euros en 2022¹.**

¹ Il s'agit du plafond établi pour l'année 2021, à savoir 554 euros, relevé de la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu de l'année 2021, à savoir 1,4 %.

B. LA CRÉATION D'UN CRÉDIT D'IMPÔT ASSIS SUR LES COTISATIONS ET ADHÉSIONS AUX ASSOCIATIONS À VOCATION SPORTIVE, CULTURELLE ET RÉCRÉATIVE

Le 2 du I du présent article créé un crédit d'impôt sur les souscriptions aux associations à caractère sportif, culturel ou récréatif au titre de l'année 2021, codifié au sein d'un nouvel article 200 *septdecies* du CGI.

Le septième alinéa du I du présent article dispose que ce crédit d'impôt est assis sur les sommes versées par les contribuables domiciliés en France au titre de la souscription à une association à caractère sportif, culturel ou récréatif, entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2021.

Au terme du huitième alinéa du I du présent article, le taux de ce crédit d'impôt est égal à 50 % des dépenses exposées, dans la limite de 100 euros par souscription. L'avantage n'étant en revanche pas plafonné au niveau du foyer fiscal, un même foyer peut se voir accorder plusieurs fois le bénéfice du crédit d'impôt, au titre des adhésions souscrites.

Enfin, le dixième alinéa du I prévoit l'édition d'un reçu, précisant le montant versé, la date de versement et le bénéficiaire.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF VRAISEMBLABLEMENT PEU EFFICACE POUR SOUTENIR LES ASSOCIATIONS VISÉES, ET QUI RISQUE D'AVOIR UN EFFET D'ÉVICTION AU DÉTRIMENT DES ORGANISMES VENANT EN AIDE AUX PLUS DÉMUNIS

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, entraînant des difficultés financières majeures dans la grande majorité des cas.

La rapporteure note cependant, qu'en l'absence de système d'information permettant un suivi précis des comptes des associations, les seules données disponibles quant à la situation financière des associations sont issues d'enquêtes, et sont donc nécessairement parcellaires.

Ainsi, dans une enquête publiée le 21 juin¹, le Mouvement associatif avance que :

- 62 % des associations interrogées ont déclaré une **baisse de revenus d'activités**, en raison de l'annulation d'un ou plusieurs événements. Les associations propriétaires ou locataires ont ainsi dû absorber des charges fixes sans aucun produit d'activité ;

- 54 % ont déclaré constater une **baisse des cotisations** ;

- 18 % ont indiqué être confrontées à une **hausse de leurs dépenses** ;

- 20 % ont exprimé le besoin d'une **aide exceptionnelle**.

Pour les raisons évoquées *supra*, il est également difficile d'isoler l'impact de la crise sur les secteurs du sport, des loisirs et de la culture. Il ressort de l'analyse des données disponibles que dans ces trois domaines, **la baisse de l'emploi s'est révélée particulièrement flagrante, de l'ordre de respectivement 14,4 %, 12,9 % et 7 % entre fin 2019 et fin 2020**.

La rapporteure note cependant que la situation est plus contrastée qu'il n'y paraît.

En effet, si certaines associations ont été confrontées à une baisse des revenus d'activité, **elles ont également pu réaliser des économies de charges**, les subventions publiques ayant été très largement maintenues en dépit de l'arrêt des activités. Selon les données transmises par le Réseau national des maisons des associations, seules 14 % des associations ont subi une perte de subvention. En parallèle, les données relatives au mécénat laissent entendre que la générosité du public n'a pas faibli, puisqu'il n'existe pas de creusement d'écart significatif par rapport à l'état d'avant-crise.

Les associations ont pu, par ailleurs **bénéficier des mesures de soutien transversales mises en œuvre par l'État** afin de compenser l'impact de la crise sanitaire, comme les prêts garantis par l'État (PGE) ou les dispositifs d'exonération et de reports de charges. De la même manière, 79 000 associations employeuses ont pu bénéficier de l'activité partielle – soit plus d'un employeur associatif sur deux. Dans ce contexte, **l'emploi dans le secteur associatif, tous secteurs confondus, a retrouvé en fin d'année 2020 un niveau sensiblement comparable à celui d'avant-crise**.

Selon le Réseau national des maisons des associations : « *L'activité partielle a été fortement mobilisée par les associations employeuses, comme nous le constatons dans les enquêtes. [Cette mesure] a permis à nombre d'associations qui ne pouvaient continuer leurs activités de limiter les charges de personnels [et] a été essentielle pour la survie de ces structures pendant la crise* »².

¹ Mouvement associatif, COVID-19 : un an après, où en sont les associations ? Juin 2021

² Réponse écrite au questionnaire adressé.

La situation devrait se stabiliser dans les mois à venir, notamment grâce à l'augmentation des moyens destinés au service civique¹, qui permet l'embauche de nombreux jeunes dans des structures associatives.

Enfin, **de nombreuses mesures sectorielles ont été prises pour soutenir spécifiquement les associations :**

- **un premier fonds d'urgence** à destination des structures de l'économie sociale et solidaire a été créé au printemps 2020, à destination de plus de 700 associations ;

- **un second fonds dédié aux structures employeuses de l'économie sociale et solidaire**, doté de 30 millions d'euros, a été lancé en janvier 2021 et assorti d'un accompagnement de la structure permettant un diagnostic de la situation économique et financière ainsi qu'une diminution de la charge administrative ;

- **le fonds pour le développement de la vie associative (FDVA)**, qui s'adresse en priorité aux petites associations non employeuses, a soutenu près de 12 000 associations en 2020 et a vu ses crédits augmenter en 2021 ;

- à partir de l'automne 2020, **des mesures de financement ont été déployées avec la Banque des territoires et France active**, sous forme de prêt et d'apport associatif, pour permettre de consolider la trésorerie des associations sans alourdir leur endettement.

S'agissant plus spécifiquement des associations sportives et culturelles :

- le ministère de la culture a ouvert plus de 10 fonds d'urgence spécialisés, dont certains ont pu bénéficier au secteur associatif ;

- les ministères de la culture et des sports ont admis que les organisateurs d'événements culturels ou sportifs puissent proposer, en lieu et place du remboursement d'un billet ou d'un abonnement, **un avoir en vue de bénéficier d'une prestation de même nature et d'une valeur équivalente dans les mois suivants**, ce qui a permis de préserver la trésorerie de nombreuses associations ;

- **le fonds d'urgence de l'Agence nationale du sport, doté de 15 millions d'euros en 2020, puis en 2021**, a été créé pour soutenir les associations sportives les plus fragilisées par la crise, notamment les structures non employeuses qui n'ont pas bénéficié des aides de droit commun. Selon les informations transmises à la rapporteure, 3 000 actions d'associations auraient d'ores et déjà été financées par ce biais.

¹ Le service civique a vu ses moyens augmenter de 564 millions d'euros pour recruter 100 000 jeunes supplémentaires en 2021 et 2022.

Enfin, le Gouvernement a lancé à la rentrée 2021 **une nouvelle allocation de rentrée sportive de 50 euros par enfant, le Pass' Sport**, pour financer tout ou partie de son inscription dans une association sportive de septembre 2021 à juin 2022.

Selon une première estimation de la direction du budget, hors dispositifs transversaux, **les associations à vocation sportive, culturelle et récréative auraient ainsi bénéficié d'environ 600 millions d'euros dans le cadre de la crise sanitaire¹.**

¹ *Sur certains dispositifs, les hypothèses relatives à la part que représentent les associations culturelles et sportives parmi les bénéficiaires ne sont pas absolument certaines, étant donné l'absence de système d'information dédié.*

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) ¹	2,1
	Fonds de développement de la vie associative ²	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 ³	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

Il ressort des travaux menés par la rapporteure que ces différentes mesures ont efficacement préservé la diversité du tissu associatif français, en empêchant la disparition de trop nombreuses structures. Au demeurant, comme l'a relevé la Cour des comptes dans un référé du 10 mars 2021, « aucun des dispositifs mis en place n'a été mobilisé par plus de la moitié des associations concernées, les résultats étant particulièrement bas s'agissant du fonds de solidarité (sollicité par moins de 10% des associations éligibles) »⁴, **ce qui laisse**

¹ Afin d'apporter un soutien renforcé au secteur associatif, le plan de relance finance la structuration du tissu associatif à travers le subventionnement de 2 000 « postes FONJEP » supplémentaires.

² Ancienne réserve parlementaire, dotée en loi de finances 2020 de 33 millions d'euros. Prise en compte de l'ouverture de 5 millions d'euros en LFR4 2020, dans le cadre d'un soutien complémentaire décidé en raison de la crise sanitaire.

³ Dans le cadre du plan « 1 jeune 1 solution » de France Relance, l'action de l'Agence nationale du sport prévoit que 2 500 jeunes seront orientés vers des emplois associatifs dans le monde du sport.

⁴ Cour des comptes, référé du 10 mars 2021, La politique d'accompagnement de la vie associative par l'État.

à penser que beaucoup d'associations n'ont pas eu besoin de recourir à ces aides.

Il n'en demeure pas moins que dans certains cas, les effets de la crise sanitaire sont durables : à titre d'exemple, la pratique sportive des Français a pu évoluer, entraînant notamment une chute des adhésions dans les clubs de sport. Cette situation s'est révélée très problématique pour les petites et moyennes associations dont une large partie des ressources est issue des cotisations des adhérents.

Par ailleurs, comme l'a souligné le Réseau national des maisons des associations : *«un grand nombre d'associations ont vu leurs bénévoles s'éloigner faute de réunions, activités et manifestations leur permettant de garder le contact avec elles pendant la crise sanitaire, le défi pour ces associations étant maintenant de réussir à remobiliser ces bénévoles, pour reprendre une activité normale »*.

Dans un contexte marqué par la levée progressive des mesures sanitaires, **il importe donc 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

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. L'objectif est donc de créer à très court terme un choc de demande au profit des associations.**

A 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** et que *« le don monétaire n'est pas en soi un levier pour beaucoup d'associations »*¹, **contrairement aux subventions publiques (20 % des financements) et aux recettes d'activité (66 % des financements).**

En parallèle, **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 Réponse écrite du Réseau national des associations au questionnaire adressé.

Enfin, il y a fort à craindre que le dispositif proposé ne bénéficie majoritairement aux structures les plus importantes, ayant déjà bénéficié d'aides du Gouvernement, et non aux associations en difficulté.

1. Un impact nécessairement différé sur la trésorerie des ménages

Etant donné le fonctionnement des réductions et crédits d'impôts, **l'outil fiscal ne semble pas le plus adéquat pour répondre à la finalité poursuivie par les auteurs de la proposition de loi - à savoir, créer de manière conjoncturelle un choc de demande en faveur des associations à vocation sportive, culturelle et récréative.**

En effet, **le montant définitif des réductions et crédits d'impôts auxquels le contribuable a droit au titre de dépenses exposées en année N n'est calculé et régularisé qu'en année N+1.** Dans le cas des dons éligibles à la réduction d'impôt de 66 %, une avance est certes versée en janvier de l'année N+1, si les dépenses présentent un caractère récurrent. Néanmoins, les contribuables éligibles pour la première fois à cet avantage fiscal au titre des dépenses engagées en année N ne bénéficient pas de cette avance, et reçoivent donc l'intégralité de leurs réductions en année N+1.

Partant, si la majoration du taux de la réduction d'impôt pour les dons en faveur des associations à vocation sportive, culturelle et récréative entrerait 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 entrerait 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 pas de solvabiliser instantanément les ménages, **ils se révèlent nettement moins incitatifs que des dispositifs comme le Pass' Sport ou au Pass' Culture, dans le cadre desquels une subvention est directement octroyée pour financer l'adhésion à une association.**

L'outil budgétaire paraît donc nettement plus adapté pour apporter un soutien ponctuel à un secteur en difficulté et, en l'occurrence, accompagner la reprise des activités associatives.

A cet égard, il convient de rappeler que c'est uniquement parce qu'il est interdit à l'État de subventionner les cultes qu'une majoration de taux a été adoptée en faveur des associations culturelles lors de l'examen de la première loi de finances rectificative pour 2021. Le levier fiscal n'a ainsi été actionné que dans la mesure où il n'était pas envisageable de recourir à un soutien budgétaire.

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

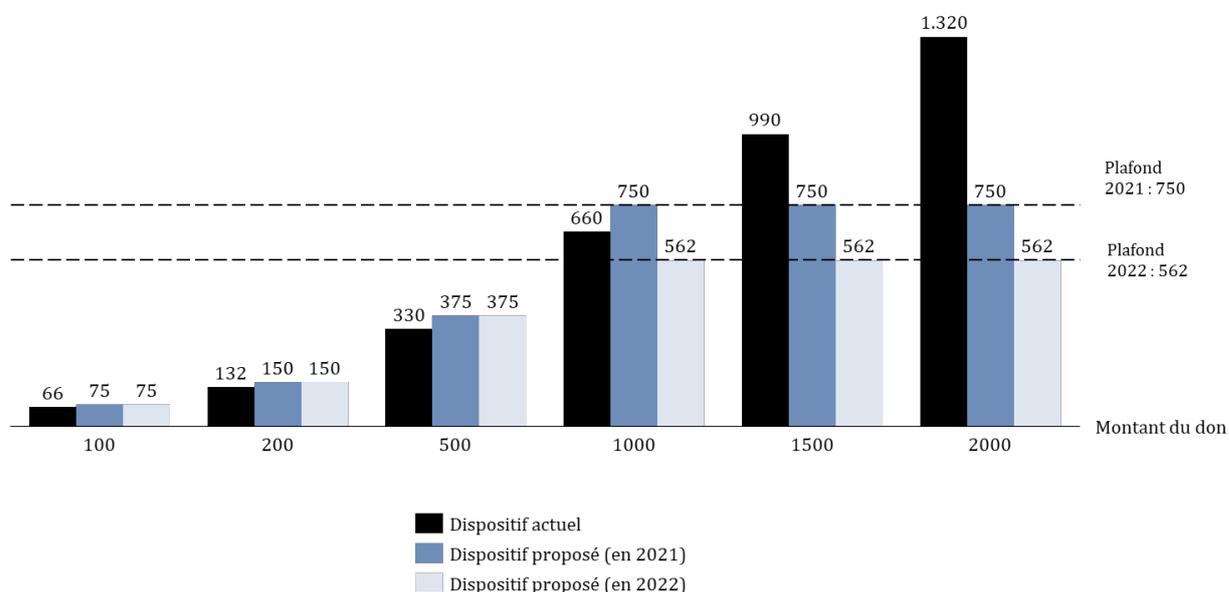
La rapporteure relève qu'étant donné son calibrage, la majoration à 75 % du taux de la réduction d'impôt sur les dons consentis aux associations à vocation sportive, culturelle ou récréative ne semble pas de nature à créer une incitation fiscale significative.

En effet, 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**, en raison de la limite applicable aux dons visés au 1^{er} de l'article 200 du CGI.

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 en réintégrant les associations sportives et culturelles dans le champ de la réduction d'impôt pour dons de droit commun, le gain financier procuré par la majoration du taux de réduction semblerait 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.

Au demeurant, lors de ses auditions, il a été indiqué à la rapporteure qu'habituellement, **l'augmentation du plafond des dépenses éligibles à la réduction d'impôt ne s'accompagnait pas d'une augmentation à due proportion des dons.** Ainsi, même dans le cas de dispositifs clairement identifiés, comme la réduction d'impôt « Coluche », la hausse de la limite applicable n'a eu qu'un impact limité sur l'ampleur des dons consentis, **puisque seuls 20 % des dons supérieurs à 500 euros sont égaux au plafond de 1 000 euros en 2020,** ce qui ne semble pas traduire un engouement significatif.

De la même manière, très peu de foyers fiscaux ont finalement tiré parti de la majoration exceptionnelle de la réduction d'impôt pour les dons réalisés en faveur de la rénovation de la cathédrale Notre-Dame de Paris - le coût de cette dépense fiscale se révélant nettement inférieur à ce qui était initialement envisagé.

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.** De la même manière, la création d'un crédit d'impôt conduirait à un effet d'aubaine pour les licenciés réguliers ayant l'intention de renouveler leur licence.

À cet égard, la rapporteure note que si le crédit d'impôt ne s'appliquerait qu'aux dépenses engagées en 2021, **la majoration du taux de la réduction d'impôt à 75 % pour les associations à vocation sportive, culturelle et récréative serait codifiée directement dans le CGI et donc pérenne.** Pour la rapporteure, cette disposition paraît relativement incongrue - le dispositif ayant initialement vocation à apporter un soutien ponctuel et non une aide structurelle et durable à ces associations.

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

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

Répartition des associations par thème en France

Loisirs et vie sociale	336 187	24,1 %
Sport	296 180	21,3 %
Culture	260 236	18,7 %
Total « Loisirs, vie sociale, sport et culture »	892 603	64,1 %
Santé et action sociale	145 886	10,5 %
Education et formation	103 223	7,4 %
Economie et développement local	99 837	7,2 %
Environnement et patrimoine	64 121	4,6 %
Autres	87 408	6,3 %
Total associations	1 393 078	100,0 %

Source : site big data de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative¹

Dans ce contexte, **de très nombreux organismes seraient éligibles à la réduction d'impôt et au crédit d'impôt, ce qui diluerait d'autant le caractère incitatif du taux majoré (voir *infra*) et donc l'efficacité de la mesure.**

Au demeurant, **il y a fort à craindre que ce dispositif ne profite pas aux associations les plus en difficulté** – c'est-à-dire les petites structures non employeuses, qui sont nettement moins concernées par les aides au niveau national. En effet force est de constater que ces petites structures, quand elles ne peuvent s'appuyer sur des effectifs salariés, sont rarement à même de vérifier leur éligibilité à la réduction d'impôt – par le biais notamment d'une demande de rescrit auprès de l'administration fiscale – et donc d'émettre des reçus fiscaux. *In fine*, l'avantage fiscal serait donc vraisemblablement 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 de soutien transversales et sectorielles.**

Enfin, **la rapporteure regrette que le coût potentiel de ce dispositif ne puisse être estimé** ; en effet, dans la mesure où les associations doivent remplir un certain nombre de critères, et notamment être d'intérêt général pour être éligibles à la réduction d'impôt pour dons, le dispositif proposé ne bénéficierait qu'à une fraction des 892 603 structures mentionnées. Néanmoins, l'administration fiscale n'est pas en mesure d'évaluer la proportion des associations potentiellement concernées, ni de préjuger du comportement des particuliers. Il en est de même s'agissant du crédit d'impôt.

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.

¹ <https://www.data-asso.fr/dataviz/6045feb3505db833a2f7026b>

C. UNE DIFFÉRENCE DE TRAITEMENT TRÈS DISCUTABLE AVEC L'ENSEMBLE DES ORGANISMES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

1. La majoration du taux de réduction d'impôt : une double mise en concurrence avec les autres organismes d'intérêt général

Indépendamment du manque apparent d'adéquation entre le dispositif proposé et la finalité poursuivie, **la rapporteure s'interroge sur l'opportunité d'étendre le champ d'application de la réduction « Coluche », aujourd'hui limité à quelques associations très ciblées.**

En effet, il convient de rappeler que **l'octroi d'une réduction d'impôt pour un don s'apparente à la socialisation d'une dépense privée** ; le dispositif permet ainsi aux particuliers de **flécher une subvention de l'État vers un organisme d'intérêt général**. Une augmentation du taux de réduction d'impôt correspond ainsi une prise en charge supplémentaire, par l'État, de cette dépense privée.

Partant, si **le super-taux de 75 % se justifie par le caractère prioritaire des activités menées par les associations éligibles** à une telle réduction d'impôt - à savoir la fourniture gratuite de repas ou de soins à des personnes en difficulté, ou des actions en faveur de leur relogement -, **des taux aussi élevés doivent demeurer exceptionnels**, étant donné leur caractère complexe et dérogatoire, ainsi que leur impact budgétaire.

Par ailleurs, **la création de taux exceptionnels s'apparente à une sur-incitation à choisir dans la générosité, et donc une mise en concurrence entre les organismes éligibles, source d'iniquité.**

En l'espèce, **cette mise en concurrence serait double.**

a) Un effet d'éviction au détriment des organismes venant en aide aux plus démunis

D'une part, **les organismes venant en aide aux personnes les plus démunies et les associations à vocation sportive, culturelle et récréative seraient placées sur un pied d'égalité.** Cette évolution se traduirait, en pratique, par une dilution de l'incitation fiscale, les organismes venant en aide aux personnes les plus démunies 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.**

En effet, les deux réductions d'impôt n'étant pas cumulables, **il y a fort à craindre que les dons aux associations sportives, culturelles et récréatives ne se substituent aux dons à destination des organismes initialement éligibles à la réduction d'impôt « Coluche », ou en tout cas viennent amputer les sommes qui leurs sont habituellement versées.**

b) *Un avantage comparatif source de dissensions avec les autres organismes éligibles à la réduction d'impôt pour dons*

Avec la majoration du taux à 75 %, **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 %.**

Or, la rapporteure rappelle que parmi ces dernières figurent de nombreuses associations caritatives, comme par exemple la fondation Emmaüs. En effet, la réduction d'impôt « Coluche » étant très ciblée, elle exclut *de facto* un grand nombre d'organismes à vocation sociale ; dès lors, **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 %. Pour la rapporteure, **une telle évolution est à proscrire, dans la mesure où elle serait inévitablement à l'origine de fortes dissensions et de multiples revendications au sein du monde associatif.**

2. La création d'un crédit d'impôt spécifique : un risque de contagion élevé

De la même manière, **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.**

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

1. Un champ d'application à préciser

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. Dans ce contexte, **le champ d'application du présent dispositif** – qu'il s'agisse des dons éligibles à la réduction d'impôt au taux de 75 % ou des

sommes retenues pour l'application du crédit d'impôt sur les adhésions, force est de constater que le champ – **demeure aussi flou que subjectif**.

Il appartiendra donc *in fine* à l'administration fiscale de déterminer le champ d'application du présent dispositif – ce qui pourrait s'apparenter à un renoncement du législateur à exercer la totalité de sa compétence et exposer le texte à une censure du Conseil constitutionnel.

2. Une date d'entrée en vigueur à clarifier

Le **b du 1 du I du présent article** prévoit d'intégrer les associations à vocation sportive, culturelle et récréative au dispositif « Coluche », alors que le relèvement du plafond applicable à cet avantage fiscal depuis 2020 a été directement codifié à l'article 200 du CGI.

Or, **il n'est pas possible, pour des raisons constitutionnelles, de donner une portée rétroactive à un dispositif fiscal**, comme l'a précisé le Conseil constitutionnel dans une décision du 16 août 2007¹ sur l'impossibilité d'accorder rétroactivement la déduction des intérêts d'emprunt sur la résidence principale.

Le dispositif devrait donc être amendé afin d'en réserver le bénéfice aux dons réalisés à compter de l'entrée en vigueur à compter de celle de la présente loi.

3. Un crédit d'impôt à plafonner

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 ; à titre d'exemple, **pour un couple avec deux enfants, à raison de deux adhésions par membre du foyer, l'avantage fiscal octroyé serait de l'ordre de 800 euros**.

Etant 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 de ce dispositif serait potentiellement extrêmement élevé pour les finances publiques**.

Dès lors, afin de prévenir tout abus, il semblerait opportun d'en plafonner le bénéfice par foyer fiscal.

Décision de la commission : la commission des finances n'a pas adopté cet article.

¹ Décision n° 2007-555 DC du 16 août 2007.

EXAMEN EN COMMISSION

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° 856 (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).

M. Claude Raynal, président. - Nous examinons le rapport de Mme Nadine Bellurot sur 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. Cette proposition de loi est présentée par M. Éric Gold et plusieurs de ses collègues du groupe RDSE. Aucun amendement n'a été déposé sur ce texte.

Mme Nadine Bellurot, rapporteure. - L'objectif de cette proposition de loi est double : il s'agit d'encourager les dons aux associations à vocation sportive, culturelle et récréative et d'inciter les Français à adhérer à ces mêmes associations.

Cette proposition de loi comprend un article unique. Elle présente deux dispositifs distincts. En premier lieu, il est prévu de majorer à 75 % le taux de la réduction d'impôt sur les dons aux associations à vocation sportive, culturelle et récréative, contre 66 % actuellement. Il s'agit donc, vous l'aurez compris, d'étendre le dispositif « Coluche » à ces associations. En second lieu, la proposition de loi propose de créer un crédit d'impôt temporaire, assis sur les adhésions souscrites au cours de l'année 2021 auprès de ces mêmes associations. Le taux de ce crédit d'impôt serait égal à 50 % des dépenses engagées, dans la limite de 100 euros par souscription. Le dispositif de la présente proposition de loi ne nous est pas totalement inconnu, puisqu'il a été présenté par voie d'amendement en juillet dernier, lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2021.

Nous sommes tous élus locaux, nous connaissons les difficultés des associations. Cependant, nous sommes interpellés moins sur les aspects financiers que sur la grande difficulté à remobiliser les bénévoles à la suite de la crise sanitaire. Ainsi, je salue l'initiative de la proposition de loi, qui appelle notre attention sur ces difficultés ; toutefois, il est nécessaire de s'interroger sur la pertinence et la portée des mesures proposées. Il s'agit donc, premièrement, de savoir quelle est la situation financière des associations sportives, culturelles et récréatives et quels sont leurs besoins à court terme, et, deuxièmement, de savoir si le dispositif proposé permet de répondre efficacement à ces besoins.

S'agissant du premier point, il me semble que le pire a été évité pendant la crise, grâce à l'action conjointe de l'État et des collectivités territoriales. La plupart des maires ont très largement maintenu leurs subventions publiques, en dépit de l'arrêt des activités, tandis que le Gouvernement a mis en œuvre de nombreuses mesures de soutien transversales – comme l'activité partielle – et sectorielles – avec la création de fonds d'urgence spécialisés.

Les associations à vocation sportive, culturelle et récréative, hors mesures transversales, ont bénéficié d'environ 600 millions d'euros d'aides, montant non négligeable. Ce soutien significatif de l'État a permis de compenser très largement l'impact des mesures sanitaires auprès de ces associations. Ainsi, selon la Cour des comptes, moins de 10 % des associations éligibles ont *in fine* sollicité le fonds de solidarité; pour le Réseau national des maisons des associations (RNMA), ce faible taux de recours s'explique par le fait que, d'une part, seuls 14 % des associations ont subi une perte de subventions, et que, d'autre part, les associations n'ont pas abusé d'un possible cumul des aides.

Avec la levée progressive des mesures sanitaires, la problématique est désormais toute autre : il ne s'agit plus de survivre, mais de relancer les activités associatives, afin de retrouver le dynamisme d'avant-crise, en remobilisant les bénévoles et les adhérents.

J'en viens à mon second point : le dispositif proposé permet-il de répondre à cette problématique ?

Premièrement, la majoration de la réduction d'impôt vise à encourager les dons, alors que ces derniers ne représentent que 4,6 % des financements associatifs, contre 20 % pour les subventions publiques et 66 % pour les recettes d'activité. Cette proportion est infime ! Ainsi, ce dispositif n'aurait qu'un impact mineur sur la situation économique des associations.

À cet égard, la création d'un crédit d'impôt assis sur les souscriptions pourrait à première vue constituer une initiative opportune. Nous pouvons cependant douter de son efficacité. En effet, admettons que le dispositif entre en vigueur dans les semaines à venir, fin 2021 : non seulement il n'aurait pas d'effet avant la période de souscription des licences sportives – à savoir entre juin et septembre 2022, mais, de plus, le crédit d'impôt ne serait accordé aux ménages que l'année suivante, en 2023. L'impact sur la trésorerie des ménages serait donc différé ; le dispositif constitue ainsi une incitation à long terme, qui ne correspond pas aux attentes actuelles. Ce sont donc des instruments budgétaires qu'il faut mobiliser à court terme, comme le Pass' Sport, qui octroie directement une subvention aux ménages pour financer l'adhésion à un club de sport.

J'en viens à mon troisième point : le champ d'application du dispositif proposé est très large, et ne permet pas de cibler les structures en difficulté. En effet, les associations à vocation sportive, culturelle et

récréative représentent 64 % des associations françaises, soit 892 603 structures : ce chiffre est colossal !

J'y vois deux inconvénients majeurs. En premier lieu, de très nombreux organismes seraient éligibles à la réduction d'impôt, ce qui diluerait d'autant le caractère incitatif du taux majoré. En second lieu, il y a fort à craindre que la majoration de taux ne bénéficie essentiellement aux plus grosses structures, capables de mener des collectes de dons. En effet, les petites associations non employeuses n'ont pas les moyens humains pour émettre des reçus fiscaux. Si l'intention est louable, le dispositif ne semble pas approprié.

Par ailleurs, la décision d'étendre la réduction d'impôt « Coluche » serait lourde de conséquences dans le monde associatif. En effet, 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 comme les Restos du cœur, Action contre la faim ou encore Médecins sans frontières, qui perdraient leur avantage comparatif. Le dispositif proposé risquerait d'engendrer un effet d'éviction au détriment de ces organismes, qui verraient potentiellement leurs recettes diminuer. Le président des Restos du cœur est très réservé sur cette proposition de loi : il rappelle que le système fonctionne parce qu'il est extrêmement ciblé.

De plus, le dispositif proposé conduirait également à ce que les associations à vocation sportive, culturelle et récréative bénéficient 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, comme la Fondation Emmaüs. Une telle évolution serait inévitablement à l'origine de fortes dissensions au sein du monde associatif.

Pour toutes ces raisons, l'outil fiscal n'est pas adapté aux besoins de nos associations. Le potentiel périmètre des associations pouvant bénéficier de ce taux de 75 % est beaucoup trop large, et une inflation de taux différenciés pour les associations est à craindre. Quant au crédit d'impôt, il est coûteux, et ses effets sont beaucoup trop tardifs.

Mes chers collègues, je vous recommande donc de ne pas adopter le texte de la présente proposition de loi. Par conséquent, la discussion en séance publique porterait sur le texte initial de la proposition de loi.

En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution adopté par la Conférence des présidents, en vue du dépôt des amendements de séance, je vous propose de considérer qu'entrent dans le périmètre de la proposition de loi toutes dispositions visant à définir le plafond ou le taux de la réduction d'impôt pour dons à des associations à vocation sportive, culturelle et récréative ou à définir l'assiette, le taux et les modalités de contrôle du crédit d'impôt sur les souscriptions à ces associations.

Nous avons tenté de cerner au mieux les besoins des associations et leur situation financière. Nous pouvons explorer des solutions budgétaires, mais le dispositif fiscal ne me semble pas pertinent.

M. Éric Gold, auteur de la proposition de loi. – J'ai écouté avec attention notre rapporteure. Je trouve son rapport un peu sévère et me demande si nous vivons-nous bien dans les mêmes départements. Je suis surpris que tout aille bien pour les associations !

Je concentrerai mon propos sur les petites associations, les plus fragiles, celles qui, en milieu rural, sont indispensables à la vie de nos communes. Elles manquent de moyens financiers et humains, n'ont pas de salarié et n'ont pas bénéficié d'aides de la part de l'État. Les petites associations ont subi la crise de manière frontale. Nier leurs difficultés financières, c'est nier la réalité. Pour beaucoup d'entre elles, les recettes viennent principalement de manifestations qui n'ont pas pu se tenir.

Le besoin de soutien financier des associations est réel. Les effets de la crise perdurent : les recettes de billetterie et d'adhésion sont trop faibles et nombre de championnats ne peuvent se tenir, faute de pratiquants. Ainsi, beaucoup de jeunes hésitent à acheter une licence. Le Pass' Sport est une initiative intéressante, mais insuffisante. C'est la raison pour laquelle je maintiens mes propositions.

Dans le monde rural, ces associations jouent un rôle majeur dans la vie sociale. Elles se maintiennent souvent grâce à l'engagement de quelques individus, qui méritent tout notre soutien. Ainsi, ma proposition garde toute sa pertinence, malgré l'amélioration de la situation sanitaire.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je félicite M. Gold pour son initiative, et je salue la présentation, aboutie, de notre rapporteure. M. Gold insiste justement sur l'importance des petites associations, qui manquent souvent de moyens, notamment humains, mais je souscris aux arguments de Mme la rapporteure. Une situation de crise exige une réponse de crise, et cela passe, pour moi, davantage par une réponse budgétaire. Nous encourageons la recherche de solutions, mais celle imaginée par M. Gold créerait un effet d'entraînement dans le dispositif de soutien aux associations. Nous ne pouvons déstabiliser un édifice déjà bien établi. L'appel à un accompagnement budgétaire plus important et plus temporaire serait préférable afin de retrouver une dynamique, des bénévoles et des pratiquants.

M. Éric Jeansannetas. – La vie associative est très diverse et les champs d'action des associations très différents. Je suis rapporteur spécial de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » et peux vous confirmer les propos de Mme la rapporteure : les préoccupations portent moins sur la situation financière des associations que sur le retour des adhérents, retour entravé par exemple par le passe sanitaire – même si je soutiens cette

mesure, car elle est responsable. En avril 2021, 40 % des associations n'avaient pas repris leur activité !

Le référé de la Cour des comptes indique que seulement 10 % des associations éligibles ont fait appel au fonds de solidarité. Avec un modèle fondé sur le chiffre d'affaires, ce fonds est pensé pour les entreprises, non pour les associations. Le fonds de soutien à l'économie sociale et solidaire (ESS), plus tardif, était beaucoup plus efficace, même si beaucoup d'associations n'y ont pas eu accès, pour des raisons de complexité administrative.

Je suis plus nuancé sur le crédit d'impôt. C'est peut-être un outil pertinent pour mobiliser les adhérents ; il faudrait l'évaluer. Le mouvement associatif souhaite travailler aussi sur cet axe avec le ministère et les commissions des finances des assemblées. En effet, qu'en est-il de l'incitation à l'adhésion pour toutes les familles qui ne paient pas d'impôts ? Nous devons examiner ce point plus avant.

En 2020, les inquiétudes ont été grandes dans les territoires ruraux, car les associations y créent un lien essentiel. Sans nos associations, l'isolement est plus important.

M. Pascal Savoldelli. – Cette proposition de loi nous invite à porter un regard sur l'état de la vie associative, et, comme vous, je m'interroge pour savoir quel est le dispositif le plus pertinent. Dans tous les cas, la cohésion de nos territoires et la qualité de la vie démocratique passent par des engagements volontaires, ne l'oublions pas.

La proposition est aussi une réaction à la suppression de la réserve parlementaire. Le fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) aide également, même si ce n'est pas son but premier. J'appelle votre attention sur la répartition des aides par région : les ratios vont de un à trois, ce qui pose un problème d'équité, et nous rappelle les limites de la territorialisation de l'aide à la vie associative.

Quant au budget consacré à la jeunesse et à la vie associative, sur 660 millions d'euros en 2021, 536 millions d'euros sont dédiés au service civique et au service national. Est-ce le meilleur moyen de susciter l'engagement de la jeunesse ? Nous y reviendrons en séance.

M. Christian Bilhac. – Le 17 février dernier, j'ai interrogé le Gouvernement, en rappelant le rôle essentiel des associations dans le monde rural. La ministre m'a répondu en évoquant cette aide de 600 millions d'euros aux associations. J'ai mené mon enquête. Ma commune compte quatre associations : zéro euro pour le club de football, zéro euro pour le comité des fêtes, zéro euro pour le foyer rural, zéro euro pour le club de pétanque ! Cela ne fait guère d'argent !

Il faut absolument faire quelque chose ! Ce tissu associatif est essentiel, les caisses sont vides et les adhérents sont partis. Les dons

pourraient effectivement être encouragés en contrepartie d'une déduction fiscale.

M. Didier Rambaud. – Je rejoins les conclusions de Mme la rapporteure et de M. le rapporteur général. Deux questions se posent : premièrement, souhaitons-nous encourager la pratique sportive, culturelle, récréative d'un grand nombre de citoyens, notamment de ceux qui en sont exclus ; deuxièmement, comment soutenir nos associations ? Les deux questions sont différentes. Concernant le premier point, l'outil fiscal n'est pas la solution. Ceux qui sont exclus des pratiques associatives ne paient pas d'impôt. Je crois plus au Pass' Sport, dispositif relayé et soutenu par les collectivités locales. Concernant les dons aux associations, cette forme de défiscalisation coûtera très cher, et la dissémination de ces dons nuira à l'efficacité de la mesure.

M. Bernard Delcros. – Je remercie M. Gold d'avoir ouvert ce débat. Le levier fiscal est-il le bon moyen d'accompagner les associations ? Moins de la moitié des ménages français paient l'impôt sur le revenu. Surtout, nous risquons de créer des disparités entre associations et de pénaliser des associations particulièrement utiles, comme Emmaüs. De plus, dans cette commission, nous encourageons la suppression des niches fiscales ! Nous pourrions réfléchir à un levier budgétaire pour encourager les adhésions.

Mme Sylvie Vermeillet. – Nous connaissons une crise importante dans le bénévolat : voyez les sapeurs-pompiers et toutes les associations. Le champ du problème est beaucoup plus vaste. Il y a deux ans, la commission des finances avait auditionné les associations : les donateurs ne semblaient pas être motivés par la défiscalisation. Mme la rapporteure pourrait-elle nous préciser à nouveau ces éléments ?

Mme Christine Lavarde. – Se pose en creux une question plus difficile à résoudre, celle de la rémunération des encadrants sportifs. Le chômage partiel a permis de les rémunérer, car ils disposent d'un contrat de travail. Ce n'est pas le cas pour des encadrants bénévoles, détenteurs d'un diplôme d'État, mais qui n'ont pas de contrat de travail en tant que tel. Certaines associations ont souhaité les garder dans leur structure, malgré l'absence de recettes. Il faudrait travailler sur la rémunération de tous les bénévoles diplômés, pour pouvoir les soutenir en temps de crise.

M. Patrice Joly. – Nous nous faisons des nœuds au cerveau ! Les sommes concernées sont relativement faibles. Symboliquement, il faut transmettre un message à la vie associative, même si, personnellement, je suis très réservé sur les réductions fiscales, qui permettent en fait à chacun de décider de ce qu'il fait de l'impôt.

M. Claude Raynal, président. – Grâce à vos interventions, chers collègues, nous prenons la mesure de la diversité du monde associatif ! La parole est à Mme la rapporteure.

Mme Nadine Bellurot, rapporteure. – Tous, ici, nous sommes très sensibles au fait que ce lien social doit reprendre vie dans nos territoires. Dans ma commune, deux associations ne pourront pas reprendre leurs activités, quel dommage ! Or, ces associations sont vitales pour les hommes et les femmes qui vivent dans ces territoires.

Toutefois, le dispositif proposé ne me semble pas adapté. Le crédit d'impôt peut sembler opportun, mais il produit ses effets au cours de l'année $n+2$! Par ailleurs, revenons à la discipline budgétaire ; **nous sommes** incapables de calculer le coût du dispositif. Aucun des deux volets proposés ne correspond aux besoins des associations.

Madame Vermeillet, nous avons interrogé la direction de la législation fiscale (DLF). Les aspects incitatifs jouent très peu ! Voyez l'exemple de la réduction d'impôt exceptionnelle pour don à la cathédrale Notre-Dame de Paris : elle a été bien moins utilisée que prévu.

Un employeur sur deux dans le monde associatif a bénéficié du chômage partiel, ce qui constitue une aide considérable. En revanche, beaucoup d'associations n'ont pas demandé d'aides. Ces associations sont très petites, les bénévoles sont souvent peu familiers d'internet... voilà qui freine l'aide. En passant, cela nous rappelle que le sujet du numérique devra être abordé. Au quotidien, nos associations bricolent !

Le périmètre de la proposition de loi pour l'application de l'article 45 de la Constitution est adopté.

La proposition de loi n'est pas adoptée.

Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera en conséquence sur le texte initial de la proposition de loi.

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application de l'article 44 bis du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011 - Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, confirmée par les décisions n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 - Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, et n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017 - Loi organique pour la confiance dans la vie politique.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, **la commission des finances a arrêté**, lors de sa réunion du 29 septembre 2021, **le périmètre indicatif de 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**

Ce périmètre comprend :

- toutes dispositions visant à définir le plafond ou le taux de la réduction d'impôt pour dons à des associations à vocation sportive, culturelle et récréative ou à définir l'assiette, le taux et les modalités de contrôle du crédit d'impôt sur les souscriptions à ces associations.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

**Ministère de l'économie, des finances et de la relance - Sous-direction
Fiscalité des personnes, Direction de la législation fiscale**

- Mme Marie-Astrid NICOLAZO de BARMON, sous-directrice à la fiscalité des personnes.

**Ministère de l'économie, des finances et de la relance - Sous-direction GF1
Particuliers, Service gestion fiscale**

- M. Grégory BERTHELOT, sous-directeur.

**Ministère de l'économie, des finances et de la relance - 8ème sous-
direction, Direction du Budget**

- M. Jean-Marc OLÉRON, sous-directeur.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp120-383.html>