



...la proposition de loi

## VISANT À AMÉLIORER LA TRÉSORERIE DES ASSOCIATIONS

Réunie le mercredi 12 mai 2021 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains – Rhône), la commission des lois a examiné, en deuxième lecture, le rapport de **Jacqueline Eustache-Brinio** (Les Républicains – Val-d'Oise) sur la **proposition de loi n° 160 (2019-2020) visant à améliorer la trésorerie des associations**, adoptée en deuxième lecture par l'Assemblée nationale le 28 novembre 2020.

Cette proposition de loi a été examinée selon la procédure de législation en commission prévue aux articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement du Sénat, en présence de Sarah El Haïry, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, chargée de la jeunesse et de l'engagement.

Ce texte a été déposé par Sarah El Haïry, Erwan Balanant, Géraldine Bannier, Jean-Noël Barrot et Justine Bénin sur le bureau de l'Assemblée nationale le 17 octobre 2018.

La commission des lois a considéré que le texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture prenait en compte la volonté exprimée par le Sénat en première lecture de préserver l'équilibre entre collectivités territoriales et associations. La longueur du processus législatif a cependant exigé un certain nombre d'adaptations du texte examiné, notamment afin de supprimer les dispositions adoptées depuis dans d'autres textes.

**Suivant l'avis de son rapporteur, la commission des lois a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.**

### 1. UN PROCESSUS LÉGISLATIF PARTICULIÈREMENT LONG

La proposition de loi, qui vise à mettre en œuvre au niveau législatif certaines préconisations du rapport *Pour une politique de vie associative ambitieuse et le développement d'une société de l'engagement* remis en mai 2018 au Premier ministre et des revendications anciennes du monde associatif, tend à améliorer le financement des associations face à une baisse tendancielle des financements publics depuis quinze ans. Discutée à l'Assemblée nationale en mars 2019, elle a été adoptée en première lecture par le Sénat en juillet de la même année.

#### A. LA VOLONTÉ DU SÉNAT DE PRÉSERVER LA RELATION DE CONFIANCE ENTRE COMMUNES ET ASSOCIATIONS

Le Sénat s'est montré attentif à ne pas imposer des contraintes disproportionnées ou inutiles aux collectivités dans leurs relations avec les associations. Il a par ailleurs enrichi le texte de plusieurs articles additionnels.



## 1. Préserver les prérogatives des collectivités locales

Tout en partageant le souhait exprimé par les auteurs de la proposition de loi de soutenir le monde associatif, le Sénat avait souhaité que l'équilibre entre ces acteurs indispensables de la vie sociale et les communes qui sont leur premier partenaire soit préservé.

Il avait donc adopté plusieurs dispositions du texte proposé, conformes (pour quatre articles) ou avec des modifications essentiellement techniques. À l'initiative de la commission, le Sénat avait cependant refusé d'inscrire dans la loi la possibilité pour les associations de conserver un « excédent raisonnable » correspondant à tout ou partie d'une subvention non utilisée. Il avait jugé cette notion trop imprécise, et avait estimé que les obligations créées par l'article 1<sup>er</sup> pour déterminer le montant de cet « excédent » étaient de nature à alourdir inutilement le travail des collectivités.

Dans la même logique, le Sénat avait supprimé l'article 1<sup>er</sup> *bis* qui tendait à prévoir une obligation de versement des subventions accordées en soixante jours à partir de la notification de l'accord.

Enfin, le Sénat avait refusé d'exclure du droit de préemption des communes les aliénations à titre gratuit au profit des organisations non lucratives et avait en conséquence supprimé l'article 4 *bis*.

## 2. Un texte enrichi par le Sénat

En séance publique, le Sénat avait enrichi le texte proposé de plusieurs articles additionnels tendant à :

- élargir la liste des associations pouvant bénéficier de l'excédent du compte de campagne (3 *bis* A et 3 *bis* B) ;
- clarifier les règles de publication des comptes des associations (articles 1<sup>er</sup> *quater*, articles 5 *ter* A, 5 *ter* B et 5 *ter* C) ;
- garantir le maintien de l'agrément des associations qui proposent l'enseignement de la conduite des véhicules dans le cadre de leur activité dans le domaine de l'insertion ou de la réinsertion sociale et professionnelle lorsqu'elles deviennent des fondations (article 5 *quater*).

Le Sénat avait également adopté, contre l'avis de la commission, qui estimait le débat prématuré, l'alignement des obligations financières des associations ayant un objet culturel et relevant de la loi de 1901 sur celle relevant de la loi 1905.

## B. UNE VOLONTÉ PRISE EN COMPTE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

### 1. Le maintien des apports du Sénat

Les modifications et ajouts du Sénat ont été largement repris par l'Assemblée nationale. Si les articles 1<sup>er</sup> *ter* et 1<sup>er</sup> *quater* ainsi que les articles 5 *ter* A et 5 *ter* C issus des travaux du Sénat ont été supprimés, ces suppressions préservent cependant la volonté du Sénat de renforcer les obligations en matière de transparence des comptes des associations.



L'Assemblée a par ailleurs apporté plusieurs précisions rédactionnelles et techniques utiles aux articles en cours de navette et rappelé l'article 3, adopté conforme par le Sénat, pour opérer une coordination relative à l'outre-mer.

## 2. Un compromis sur les articles supprimés par le Sénat

L'Assemblée nationale a maintenu la suppression de l'article 4 *bis* empêchant les communes de faire usage du droit de préemption sur les biens cédés à titre gratuit aux associations ayant la capacité de recevoir des libéralités.

Elle a adopté une nouvelle rédaction de l'article 1<sup>er</sup> afin de prévoir, non plus la possibilité pour les associations de conserver un « *excédent raisonnable* », mais la définition, dans le cadre des conventions signées entre une collectivité et une association, des conditions dans lesquelles celle-ci peut conserver « *tout ou partie d'une subvention n'ayant pas été intégralement consommée* ».

L'article 1<sup>er</sup> *bis* a également fait l'objet d'une nouvelle rédaction afin de prévoir que le délai de versement d'une subvention à une association « *est fixé à soixante jours à compter de la date de la notification de la décision portant attribution de la subvention à moins que l'autorité administrative, le cas échéant sous forme de convention, n'ait arrêté d'autres dates de versement ou n'ait subordonné le versement à la survenance d'un évènement déterminé* ».

Tout en maintenant le souhait de permettre aux associations de bénéficier de facilités de trésorerie et d'une plus grande prévisibilité sur le versement des subventions qui leur ont été allouées, ces nouvelles formulations préservent les compétences des collectivités territoriales et ne créent ni de droit à la conservation d'une subvention non consommée ni de nouvelles obligations disproportionnées ou de nature à bouleverser les liens établis entre les communes et le monde associatif.

## 2. DES TEXTES RÉCENTS ONT UN IMPACT SUR L'EXAMEN DU TEXTE EN DEUXIÈME LECTURE

En navette depuis plus de deux ans, ce texte doit être examiné au regard des évolutions législatives qui impactent ces dispositions et des exigences nouvelles prévues par l'État pour les associations.

### 1. Deux textes ont un impact direct sur les dispositions en cours de discussion

L'article 272 de la loi de finances pour 2020<sup>1</sup> crée un fonds pour le développement de la vie associative ayant pour objet de « contribuer au développement des associations » et qui devrait être mis en place au cours de l'année 2021. Ce fonds est alimenté par une part des sommes acquises à l'État au titre des comptes bancaires inactifs et des contrats d'assurance vie en déshérence fixée annuellement en loi de finances. Pour l'année 2021, cette quote-part est fixée à 20 %.

Cette création vient répondre à l'objectif de l'article 3 de la proposition de loi qui tend à prévoir une plus grande transparence sur les comptes en déshérence des associations afin d'inciter l'État à réaffecter ces sommes à la vie associative. Néanmoins cet article, déjà adopté conforme par le Sénat en première lecture et qui n'a été rappelé que pour coordination, prévoit une information complémentaire de la mise en place du fonds et donc non caduque.

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020



Plus directement incompatible avec le texte soumis à l'examen du Sénat, le contenu de son article 4 relatif à la mise à disposition de biens immobiliers saisis lors de procédures pénales à des associations, des fondations ou des organismes concourant aux objectifs de la politique d'aide au logement figure désormais à l'article 4 de la loi n° 2021-401 du 8 avril 2021 améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale. Il y a été introduit par la commission des lois du Sénat sur proposition d'Alain Richard au regard de l'incertitude entourant l'examen de la proposition de loi relative à la trésorerie des associations.

Bien que l'article 4 de la proposition ait été adopté dans un texte conforme par les deux assemblées et ne soit donc plus en navette, il a été rappelé, conformément aux dispositions de l'article 44 *bis* du Règlement du Sénat<sup>1</sup>, pour assurer la coordination avec le texte de la loi du 8 avril 2021 déjà en vigueur. À l'initiative du rapporteur, la commission a donc supprimé l'article 4.

## 2. Un contexte marqué par la discussion du projet de loi confortant le respect des principes de la République et de lutte contre le séparatisme

Lors de son examen en première lecture du projet de loi confortant le respect des principes de la République et de lutte contre le séparatisme, le Sénat a approuvé le principe du « contrat d'engagement républicain » qui sera rendu obligatoire pour les associations et fondations qui sollicitent ou bénéficient d'une subvention publique. La mise en place de ce nouveau cadre pour les relations entre les collectivités publiques et les associations permettra d'éviter que des associations qui, sous couvert d'une action sociale ou de soutien scolaire, prônent le séparatisme ne puissent recevoir d'argent public.

Dans ce contexte, les mesures tendant à faciliter la gestion de la trésorerie des associations qui respectent les principes de la République paraissent d'autant plus appropriées et l'adoption de la proposition de loi soumise en deuxième lecture au Sénat pleinement justifiée.

Le rapporteur note par ailleurs que le Gouvernement ayant fait le choix difficilement justifiable de réintroduire les dispositions de l'article 4 *bis* à l'article 32 du projet de loi relatif aux principes de la République, la commission spéciale de l'Assemblée nationale a voté la suppression de cette exemption au droit de préemption, par 19 amendements

---

<sup>1</sup> « Article 44 *bis* du Règlement du Sénat (extrait)

(...)

5. - Après la première lecture, la discussion des articles ou des crédits budgétaires est limitée à ceux pour lesquels les deux assemblées n'ont pas encore adopté un texte ou un montant identique.

6. - En conséquence, il n'est reçu, après la première lecture, aucun amendement ni article additionnel qui remettrait en cause, soit directement, soit par des additions qui seraient incompatibles, des articles ou des crédits budgétaires votés par l'une et l'autre assemblée dans un texte ou avec un montant identique. De même est irrecevable toute modification ou adjonction sans relation directe avec une disposition restant en discussion.

7. - Il ne peut être fait exception aux règles édictées ci-dessus que pour :

- assurer le respect de la Constitution ;

- effectuer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen ou avec un texte promulgué depuis le début de l'examen du texte en discussion ;

- ou procéder à la correction d'une erreur matérielle dans le texte en discussion »



identiques dont un du rapporteur, en cohérence avec les positions antérieures des deux assemblées.

S'agissant des relations entre les collectivités publiques et les associations, il apparaît qu'un consensus entre les assemblées a pu s'établir. S'il est malheureusement impossible d'adopter sans modification le texte présenté au Sénat en deuxième lecture, les modifications proposées ont été réduites afin que restent en navette le moins d'articles possible.

**La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.**



**François-Noël  
Buffet**

Président de la  
commission  
Sénateur  
(Les Républicains)  
du Rhône



**Jacqueline  
Eustache-Brinio**

Rapporteure  
  
Sénatrice  
(Les Républicains)  
du Val d'Oise

Commission des lois  
constitutionnelles, de législation, du  
suffrage universel, du Règlement et  
d'administration générale

[http://www.senat.fr/commission/  
loi/index.html](http://www.senat.fr/commission/loi/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

[https://www.senat.fr/dossier-  
legislatif/ppl18-410.html](https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl18-410.html)