



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**HCVA**

Haut Conseil  
à la vie associative

# **RAPPORT DU HAUT CONSEIL À LA VIE ASSOCIATIVE**

**DES PROPOSITIONS POUR  
RECONNAÎTRE, SOUTENIR  
ET ENCOURAGER LA CONTRIBUTION  
DES ASSOCIATIONS À L'INTÉRÊT  
GÉNÉRAL DANS UN CONTEXTE  
CONCURRENTIEL**

**Adopté le 6 juin 2025**



Le présent rapport a été réalisé sous la coordination de **Claudine Jasson** présidente de la commission juridique du Haut Conseil à la vie associative.

Ont participé à la rédaction de ce rapport : **Chantal Bruneau, Michel Catinat, Antoine Colonna d'Istria, Jean-Pierre Duport, Nadine Dussert, Laurent Gardin, Rudy Jardot, Claudine Jasson, Ann-Sophie de Jotemps, Anca Ilutiu, Kathleen Mac Leod Trémaux, Gabriela Martin, Frédéric Marty, Wilfried Meynet**, tou(te)s membres du Haut Conseil.

A également contribué à la rédaction du rapport :  
**Delphine Morel**, secrétaire générale du HCVA

# Sommaire

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Liste des préconisations</b> .....  | <b>3</b>  |
| <b>Introduction</b> .....  | <b>3</b>  |
| <b>1. L'intérêt général</b> .....  | <b>7</b>  |
| 1.1. La grille d'analyse de l'intérêt général doit impliquer d'autres acteurs publics que la seule administration fiscale.....   | 7         |
| 1.2. Plusieurs textes font référence à des activités d'intérêt général sans jamais définir ce qu'est l'intérêt général .....   | 7         |
| 1.3. D'autres textes renvoient directement au 1. b) de l'article 200 du CGI pour définir l'intérêt général .....   | 9         |
| <b>2. Des évolutions nécessaires</b> .....   | <b>11</b> |
| 2.1. Au niveau national .....  | 11        |
| 2.1.1. Des activités économiques nécessaires à la mise en œuvre du projet. ....  | 11        |
| 2.1.1.1. <i>Constats</i> .....   | 11        |
| 2.1.1.2. <i>Un contexte nouveau</i> .....  | 11        |
| 2.1.2. Actualiser la liste des caractères des œuvres et organismes d'intérêt général énumérés au 1. b) de l'article 200 du CGI.....  | 12        |
| 2.1.3. Activité économique et gestion désintéressée.....   | 15        |
| 2.1.3.1. <i>Une association peut réaliser des excédents sans pour autant avoir un but lucratif</i> .....   | 15        |
| 2.1.3.2. <i>L'existence d'une activité économique lucrative d'une association peut être nécessaire à l'accomplissement de l'objet de l'association</i> .....                       | 15        |
| 2.1.3.3. <i>L'activité économique lucrative permet à l'association de se procurer des ressources pour la réalisation de son objet dans le respect de certaines exigences</i> ..... | 15        |
| 2.1.3.4. <i>Le caractère désintéressé tant de l'objet que de la gestion d'une association induit le caractère non lucratif de son activité économique</i> .....                    | 15        |
| 2.1.3.5. <i>Sécuriser les opérations de filialisation</i> .....  | 16        |
| 2.2. Au niveau européen .....  | 17        |
| 2.2.1. Reconnaissance des spécificités des associations et des acteurs de l'économie sociale..   | 17        |
| 2.2.2. Création d'une nouvelle exemption pour l'accès des associations aux financements publics.....   | 18        |
| 2.2.3. Adoption d'un plan d'action européen sur les services d'intérêt général.....  | 20        |
| <b>3. Reconnaître la capacité d'innovation des associations</b> .....  | <b>21</b> |
| 3.1. Reconnaître l'antériorité de l'intervention de l'association sur le terrain.....  | 21        |
| 3.2. Le rôle d'expérimentation et de laboratoire des associations.....   | 22        |
| <b>4. Pour une reconnaissance constitutionnelle des actions des associations au service de l'intérêt général</b> .....   | <b>24</b> |
| <b>Conclusion</b> .....  | <b>24</b> |
| <b>Bibliographie</b> .....   | <b>27</b> |
| <b>Personnes auditionnées</b> .....  | <b>29</b> |

## Liste des préconisations

### Associer tous les ministères concernés à la détermination du caractère d'intérêt général des associations

1. Solliciter, dans le cadre de la procédure de demande de rescrit, l'avis des ministères ayant un lien, eu égard à leurs activités, avec l'OSBL initiant la démarche afin de garantir une interprétation qui tienne compte de l'ensemble des éléments contribuant à l'intérêt général.

### Actualiser la liste des caractères des œuvres et organismes d'intérêt général

2. Mettre à jour dans la base du Bulletin Officiel des Finances Publiques (BOFiP) (BOI-IR-RICI-250-10-20-10), les caractères des œuvres ou organismes d'intérêt général énumérés au 1. b) de l'article 200 du code général des impôts, à savoir notamment les caractères philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, familial, sportif et culturel.

3. Intégrer le Haut Conseil à la vie associative au groupe de travail conduit par la direction de la législation fiscale, avec d'autres administrations, qui aurait pour objet l'enrichissement de la base BOFiP sur les caractères des œuvres ou organismes d'intérêt général visés par les articles 200 et 238 bis du code général des impôts.

4. Formaliser, afin d'éclairer les associations, un recueil relatif aux rescrits à l'instar de celui reprenant la jurisprudence du Conseil d'Etat sur les associations et fondations reconnues d'utilité publique.

### Ne pas remettre en cause le caractère d'intérêt général d'une association qui développe une activité économique lucrative

5. Augmenter le montant de la franchise en base des impôts commerciaux quand l'activité lucrative est accessoire.

6. Imposer les activités lucratives accessoires, hors franchise en base des impôts commerciaux, au taux réduit de 15% de l'impôt sur les sociétés.

7. Au mieux, au nom des spécificités des associations, les exonérer totalement des impôts commerciaux en retenant comme principaux critères le caractère totalement désintéressé de la gestion, le fait que l'ensemble des excédents est réinvesti au service du projet et que des bénévoles interviennent dans la mise en œuvre des activités, à l'instar de la plupart des autres pays européens comme, par exemple, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas, la Suède, l'Italie, l'Espagne ou à titre comparatif, le Royaume-Uni, lesquels exonèrent d'impôt les activités lucratives directes lorsqu'elles sont liées à la mission (ex. : services éducatifs pour une association culturelle) et où les critères de l'activité lucrative « accessoire » à l'activité principale d'intérêt général sont à la fois plus sécurisants et plus souples.

## Sécuriser les opérations de filialisation

8. Définir précisément la notion de « communauté d'intérêts<sup>1</sup> », utilisée de manière de plus en plus extensive par l'administration fiscale et en toute hypothèse inadaptée à la structuration par des associations de groupement d'entités de formes juridiques variées (SA, SAS, SARL, entreprise ESUS, coopératives, etc...).

9. Réviser, dans le cadre de la filialisation, la méthodologie pour déterminer si la détention des titres et/ou l'identité des dirigeants remettent en cause le caractère non lucratif de l'association mère (gestion active).

10. Revoir la doctrine fiscale relative à la notion de relation privilégiée entre une association et sa filiale, en révisant les notions de complémentarités économique et commerciale et en mettant à jour la liste des illustrations jurisprudentielles et doctrinales d'organismes entretenant des relations privilégiées avec des entreprises (BOI-IS-CHAMP-10-50-10-30 II).

## Au niveau européen, reconnaître légalement les spécificités des associations et faciliter leur développement

11. Adoption par la Commission européenne d'une communication interprétative de l'article 54 § 2 du TFUE qui permette de pleinement reconnaître les formes d'organisation des associations et autres entreprises de l'économie sociale dont les spécificités ne peuvent se résumer à leur seule lucrativité ou non lucrativité.

12. Introduire dans le RGEC une nouvelle catégorie d'exemption pour les aides à l'accès au financement des entreprises de l'économie sociale dont les associations, comme envisagé dans le plan d'action européen sur l'économie sociale. Les restrictions éventuelles à l'accès aux aides qui pourront être introduites devront tenir compte des spécificités des entreprises de l'économie sociale et en particulier de celles des associations.

13. Adoption par la Commission européenne d'un plan d'action sur les services d'intérêt général incluant les services sociaux d'intérêt général et introduction d'une définition européenne du concept d'intérêt général.

## Reconnaître l'antériorité de l'intervention des associations dans l'analyse fiscale de la non-lucrativité

14. Continuer d'exonérer des impôts commerciaux, au motif de l'antériorité de leur intervention, les associations se trouvant en concurrence du fait de l'évolution du contexte et d'arrivée d'acteurs économiques lucratifs sur le même champ.

En effet, comme il existe un critère de périmètre géographique pour apprécier la concurrence, le HCVA demande que soit introduit dans le BOFiP un critère chronologique d'antériorité de l'intervention associative lui permettant - en raison de son activité d'intérêt général - de ne pas être soumise aux impôts commerciaux et, le cas échéant, de continuer à bénéficier de subventions de la part des autorités administratives.

---

<sup>1</sup> BOI-IS-CHAMP-10-50-10-20, §470.

### Accompagner le rôle d'expérimentation et de laboratoire des associations

15. Faire connaître plus largement les possibilités de financement des initiatives innovantes des associations.

16. Au mieux créer un fonds de soutien spécifique destiné à financer les initiatives associatives innovantes : mises en œuvre pour répondre à des besoins repérés, mal ou non satisfaits et s'adressant à des populations qui ne peuvent en assurer le paiement total.

17. Au moins mobiliser des crédits du Fonds de développement de la vie associative (FDVA) pour financer ces innovations.

### Reconnaître dans la Constitution les actions des associations au service de l'intérêt général

18. Introduction dans le préambule de la Constitution d'une reconnaissance explicite des actions des associations au service de l'intérêt général qui pourrait être rédigée comme suit :

*« La République reconnaît et soutient les actions des associations au service de l'intérêt général. ».*

### Travailler avec les administrations pour la mise en œuvre des préconisations

19. Mettre en place dans un délai rapide une table ronde rassemblant les différentes administrations partenaires et associations, ainsi que le HCVA, sur le thème « les associations et l'intérêt général au regard de la concurrence ».

## Introduction

Le Haut Conseil depuis plusieurs années, et au travers de différents rapports<sup>2</sup>, alerte les pouvoirs publics sur la place de plus en plus prégnante de l'examen de la concurrence avec les entreprises commerciales dans l'analyse de l'intérêt général, ce qui n'est pas sans conséquence pour les associations qui œuvrent pour le bien commun.

Plusieurs propositions du rapport de 2019 tant sur les critères fondant la notion d'intérêt général et sur la procédure de reconnaissance des organismes que sur l'analyse fiscale et la mise en exergue des spécificités des associations, restent d'actualité.

C'est pourquoi, dans un contexte économique difficile, le Haut Conseil souhaite à nouveau appeler l'attention sur cette situation et présenter des propositions permettant d'ouvrir un dialogue entre les associations et les pouvoirs publics.

Ce nouveau rapport, tenant compte du rôle des associations dans la société, formulera des propositions de nature à prendre en compte leurs spécificités et à leur permettre de développer leurs activités au service de tous.

En effet, les associations jouent un rôle majeur pour consolider la cohésion sociale, en réponse aux préoccupations quotidiennes des populations et au plus près des bénéficiaires sur les territoires, dans les domaines les plus variés : soins, accueil, accompagnement des plus fragiles, éducation populaire, éducation à la citoyenneté, sport, loisirs pour tous, découverte et pratiques culturelles, lien social, etc...

C'est la raison pour laquelle les associations ont besoin de moyens et doivent ainsi diversifier leurs ressources, afin de ne pas dépendre seulement des financements publics, compte tenu du contexte économique et politique actuel.

Pour sécuriser leurs activités et équilibrer leur modèle économique, les associations ont besoin de mixité. Mixité économique, diversité des ressources, pour réaliser la mixité sociale qui souvent est inscrite dans leur projet. A titre d'exemple, dans le secteur social, il est nécessaire que les associations puissent accueillir des populations solvables pour leur permettre d'accueillir également des populations non solvables. Or, introduire le critère de concurrence dans l'analyse de l'intérêt général rend ce schéma vertueux plus difficile comme le souligne Thierry Guillois dans un article récent : « Auparavant, les associations pouvaient accueillir toutes les personnes, quels que soient leurs revenus, ce qui permettait une mutualisation très large des recettes. La concurrence a eu pour effet de réduire cette capacité, l'entreprise privée captant la population la mieux rémunératrice »<sup>3</sup>.

Le Haut Conseil à la vie associative souhaite souligner l'importance et le caractère souvent pionnier de l'action des associations : elles ouvrent la voie à des solutions nouvelles. Libérées de la contrainte liée au partage des bénéfices et à la pression des actionnaires, les associations sont en effet un lieu privilégié de l'expérimentation et de l'innovation, lesquelles une fois diffusées au grand public peuvent aussi être reprises par l'Etat ou les entreprises commerciales. Or, il importe que cette création soit reconnue non pas pour être sacralisée ou rester propriété privée de l'association porteuse, mais pour que celle-ci soit partagée en respectant et, pourquoi pas, en valorisant son rôle originel.

Enfin, au-delà de cette nécessaire protection de l'innovation dont les associations font preuve, il est essentiel, notamment pour la santé et la vitalité démocratique de notre société, que leur contribution à l'identification, la construction et la mise en œuvre de l'intérêt général puisse être consacrée, au plus haut niveau de notre ordre juridique, par l'Etat : dans la Constitution, dans son préambule.

<sup>2</sup> Rapport sur la notion d'intérêt général fondant l'intervention des associations, mai 2016.

Rôle et place des associations dans le contexte des nouveaux modèles d'entreprise Comment répondre aux défis sociétaux ? juillet 2019.

L'Impact de la concurrence lucrative sur le modèle économique associatif et sur la multiplication des exclusions Septembre 2021.

<sup>3</sup> Article paru dans les Echos du 8 avril 2024.

## 1. L'intérêt général

### 1.1. La grille d'analyse de l'intérêt général doit impliquer d'autres acteurs publics que la seule administration fiscale

Aujourd'hui, la grille d'analyse de l'intérêt général donnée par la doctrine fiscale, à défaut d'une définition légale ou jurisprudentielle claire, est devenue l'unique point de repère, y compris en dehors du champ fiscal.

A titre de rappel, la doctrine fiscale considère qu'une association est d'intérêt général si elle a un caractère désintéressé, c'est-à-dire qu'aucun membre n'en retire un profit quelconque, qu'elle fonctionne au-delà d'un cercle restreint et développe une activité non lucrative de façon prépondérante.

Cette doctrine organise les marges de manœuvre d'une association conduisant des activités économiques et les règles qui détermineront son assujettissement aux impôts commerciaux ne tiennent plus compte uniquement de la mission d'intérêt général qu'elle remplit, mais principalement, de la nature concurrentielle ou non de ses activités.

Outre les conséquences financières de l'assujettissement aux impôts commerciaux, l'association dont le caractère désintéressé serait remis en cause, ne pourrait plus faire appel au mécénat, ce qui la priverait d'une autre ressource financière.

Une des principales questions actuelles est d'examiner comment activités économiques et intérêt général sont compatibles sans mettre en cause la notion de concurrence.

Le Conseil d'État<sup>4</sup>, dans ses réflexions sur l'intérêt général publiées dans son rapport public de 1999, soulignait que « La vitalité de cette notion vient précisément de ce qu'on ne peut pas lui conférer une définition rigide et préétablie ».

Il n'existe pas de définition légale de l'intérêt général mais des activités considérées comme d'intérêt général listées par le législateur dans des textes divers.

### 1.2. Plusieurs textes font référence à des activités d'intérêt général sans jamais définir ce qu'est l'intérêt général

- Code général des impôts

L'expression « d'intérêt général » se trouve dans le *code général des impôts*, précisément aux articles 200 et 238 bis du CGI. Ces articles visent les œuvres ou organismes ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à l'égalité entre les hommes et les femmes, contribuant à la mise en valeur du patrimoine artistique, y compris à travers des souscriptions visant à financer l'acquisition d'objets ou d'œuvres d'art destinés à enrichir les collections des musées de France accessibles au public. Ils englobent également les actions en faveur de la défense de l'environnement naturel et de la diffusion de la culture, de la langue, et des connaissances scientifiques françaises.

- ⇒ Ces articles du code général des impôts ne donnent pas de définition de l'intérêt général mais une liste exhaustive des activités relevant de l'intérêt général au sens fiscal et précisent les conditions dans lesquelles a lieu la reconnaissance de l'intérêt général d'une œuvre ou d'un organisme.

---

<sup>4</sup> <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/reflexions-sur-l-interet-general-rapport-public-1999#anchor10>

- Code de l'environnement

L'article 1 de la loi du 10 juillet 1976<sup>5</sup> dispose que : " La protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général ».

Cet article a sa propre conception de la protection de la nature beaucoup plus précise que la notion de défense de l'environnement naturel mentionnée à l'article 200 du CGI.

- Code du sport

En outre, l'article L. 100-1 du code du sport dispose : « Le développement du sport pour tous et le soutien aux sportifs de haut niveau et aux équipes de France dans les compétitions internationales sont d'intérêt général. ».

Pour le code du sport, soutenir le développement du sport pour tous et les sportifs de haut niveau ressort donc de l'ordre de l'intérêt général. Celui-ci justifie le subventionnement par l'Etat des activités sportives au travers d'associations ou de sociétés commerciales, mais également le financement de sportifs de haut niveau, dont la liste, très limitée, est établie par le ministère.

- Code minier

L'article L. 100-3, alinéas 2 et 3, modifié par l'article 67, V. de la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 indique :

« La gestion et la valorisation des substances minérales ou fossiles et des usages du sous-sol mentionnés au présent code sont d'intérêt général et concourent aux objectifs de développement durable des territoires et de la Nation.

Cette gestion et cette valorisation ont pour objectifs de développer l'activité extractive sur le territoire national en veillant à un haut niveau d'exigences environnementales et sociales, de relocaliser les chaînes de valeur, de sécuriser les circuits d'approvisionnement, de garantir la connaissance, la traçabilité et le réemploi des ressources du sous-sol et de réduire la dépendance de la France aux importations. ».

Ici, le législateur précise que l'intérêt général de la gestion et la valorisation des substances minérales ou fossiles et des usages du sol répond à plusieurs objectifs, notamment celui de la réduction de la dépendance de la France aux importations.

Ainsi, le champ des causes d'intérêt général est vaste et diffère selon le texte auquel on se réfère. Concernant les causes citées au titre de la protection de la nature par la loi de 1976, faut-il les considérer comme une déclinaison de causes de la défense de l'environnement naturel cité à l'article 200 du CGI ou bien sont-elles des causes complémentaires ?

Lorsque le code du sport ou d'autres textes citent l'intérêt général l'intention du législateur ne porte pas en priorité sur des analyses fiscales ou relatives à la concurrence, mais sur la contribution par les organismes concernés au bien commun, au bien-être de la population, à la réduction de la dépendance de la France aux importations de substances minérales ou fossiles.

Les textes cités ci-dessus démontrent qu'en l'absence de critères de base permettant de délimiter les contours de l'intérêt général, l'application de cette notion reste source d'interprétations divergentes et donc d'incertitude pour les associations et les autres acteurs non lucratifs.

---

<sup>5</sup> Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

### 1.3.D'autres textes renvoient directement au 1. b) de l'article 200 du CGI pour définir l'intérêt général

Le renvoi par le législateur à la seule référence fiscale de l'intérêt général pour définir des activités ou des organismes d'intérêt général dans un domaine d'activités donné, ne paraît pas pertinent particulièrement quand aucun avantage fiscal est en jeu, ce qui est le cas, par exemple, pour les mesures en faveur des bénévoles présentées ci-après.

- Loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901

Ainsi, en ne prévoyant l'acceptation des libéralités ou la possession et l'administration des immeubles à titre gratuit sans autorisation préalable que pour les associations déclarées depuis trois ans au moins et dont « l'ensemble des activités est mentionné au b) du 1. de l'article 200 du code général des impôts », l'article 6 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 exclut sans juste motif des associations déclarées depuis trois ans au moins dont la cause ne serait pas visée par cet article.

- Code du travail

Le congé engagement citoyen prévu par l'article L. 5151-9, 6<sup>o</sup> du code du travail ne peut être alimenté qu'avec des heures de bénévolat réalisées auprès d'une association régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 déclarée depuis un an au moins et dont l'ensemble de ses activités est mentionné au b) du 1. de l'article 200 du code général des impôts. Cette énumération ne vise pas tous les secteurs d'intervention des associations.

- Code de procédure pénale

L'article 706-160 du Code de procédure pénale autorise l'Agence de gestion et de recouvrement des biens saisis et confisqués<sup>6</sup> à mettre à disposition, le cas échéant à titre gratuit, un bien immobilier dont la gestion lui est confiée au bénéfice d'associations dont les activités entrent pour leur ensemble dans le champ du b) du 1. de l'article 200 du code général des impôts, d'associations, de fondations reconnues d'utilité publique, d'organismes bénéficiant de l'agrément prévu à l'article L. 365-2 du code de la construction et de l'habitation et de collectivités territoriales.

- Code électoral

L'article L. 52-5 du Code électoral prévoit qu'une association électorale de financement, attribuée dans les six mois suivant le dépôt de comptes de campagne du candidat qu'elle a soutenu le solde de l'actif net ne provenant pas de l'apport personnel du candidat soit à une association de financement ou à un mandataire financier d'un parti politique, soit à une ou plusieurs associations déclarées depuis trois ans au moins et dont l'ensemble des activités est mentionné au b) du 1. de l'article 200 du code général des impôts ou inscrites au registre des associations en application du code civil local applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

L'article L. 52-6 du code électoral prévoit la même modalité de versement du solde de l'actif net ne provenant pas de l'apport personnel du candidat pour le mandataire financier du candidat.

Certains des textes cités plus haut qualifient d'intérêt général les activités déployées et pas la structure elle-même. Cependant, une lecture moins avertie peut en déduire que c'est l'intérêt général qui est visé, d'autant plus que le texte de référence est inscrit dans le code général des impôts.

---

<sup>6</sup> L'Agence de gestion et de recouvrement des biens saisis et confisqués est chargée, notamment, d'assurer, sur l'ensemble du territoire et sur mandat de justice : la gestion de tous les biens, quelle que soit leur nature, saisis, confisqués ou faisant l'objet d'une mesure conservatoire au cours d'une procédure pénale, qui lui sont confiés et qui nécessitent, pour leur conservation ou leur valorisation, des actes d'administration.

En effet, le ministre chargé de l'économie et des finances précise sur son site :

*« Une association d'intérêt général est, en droit fiscal français, un organisme qui peut, au vu des critères de l'administration fiscale, émettre des reçus fiscaux au bénéfice de ses donateurs.*

*Les associations concernées par ce statut présentent un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, la défense de l'environnement naturel ».*

Ces éléments montrent l'importance de l'analyse initiale qui est celle du ministère chargé de fixer la doctrine fiscale. Or, apprécier la notion d'intérêt général à l'aune exclusive de la doctrine fiscale aboutit à une évaluation tronquée de cette notion tendant à exclure d'autres critères, comme par exemple, l'utilité sociale et l'innovation sociale.

Ainsi, la détermination des critères contribuant à la qualification de l'intérêt général devrait prendre en compte toutes les dimensions de celui-ci et ne pas se limiter aux règles et critères déterminés par le droit fiscal et le droit de la concurrence dès lors que cette qualification emporte des avantages pour les associations ainsi que leurs bénévoles.

Nous avons notamment vu ci-dessus les références au 1. b) de l'article 200 du code général des impôts pour des sujets qui ne sont pas liés à la fiscalité comme les associations dans lesquelles les bénévoles doivent intervenir pour bénéficier des avantages du compte engagement citoyen.

C'est également la raison pour laquelle l'administration fiscale ne devrait pas être la seule administration à décider de la qualification d'intérêt général d'une association.

Ces constats conduisent à proposer que le ministère chargé de l'économie et des finances et ses services ne soient pas la seule administration qui déterminent le caractère d'intérêt général ou non des associations.

Le Haut Conseil à la vie associative, dans un rapport remis en 2016<sup>7</sup>, avait déjà préconisé que d'autres ministères soient associés à l'examen des dossiers des associations sollicitant cette qualification, notamment ceux étant en lien avec l'association demanderesse car ils disposent d'éléments leur permettant de mieux apprécier les activités qu'elles déploient.

Le Haut Conseil avait fait remarquer que cette approche multi-administrations est utilisée depuis longtemps lorsqu'une association sollicite la reconnaissance d'utilité publique.

### Préconisation

**1. Solliciter, dans le cadre de la procédure de demande de rescrit, l'avis des ministères ayant un lien, eu égard à leurs activités, avec l'OSBL initiant la démarche afin de garantir une interprétation qui tienne compte de l'ensemble des éléments contribuant à l'intérêt général.**

<sup>7</sup> Rapport sur l'intérêt général déjà cité.

## 2. Des évolutions nécessaires

### 2.1. Au niveau national

#### 2.1.1. Des activités économiques nécessaires à la mise en œuvre du projet

On constate de plus en plus que les associations ont besoin de vendre des produits ou des services, de développer des activités économiques pour mettre en œuvre leur projet et pour consolider leur modèle économique et ainsi développer leur capacité financière pour diversifier leurs actions et en développer de nouvelles.

Toutes ces raisons sont tournées vers l'objet pour lequel l'association a été créée et avant tout au profit des populations auxquelles elle s'adresse.

##### 2.1.1.1. Constats

En 1998 et 1999 des instructions fiscales ont été publiées afin d'apaiser une situation marquée pour les associations par de nombreux contrôles fiscaux dont un certain nombre aboutissaient à la fiscalisation de ces organismes.

L'analyse de la situation des associations permettant une éventuelle exonération des impôts commerciaux repose sur l'analyse des 4P avec comme fil conducteur, la concurrence.

Ce terme de concurrence est celui qui guide tout le raisonnement, en prenant trop peu en compte les spécificités associatives, notamment l'intervention des bénévoles. Ceux-ci sont toujours à l'origine du projet et sont présents dans la mise en œuvre des activités ainsi que la fixation des orientations stratégiques et politiques

Plus de 25 ans après la publication de ces instructions fiscales qui ont eu le mérite de stabiliser la situation, il convient aujourd'hui de questionner à nouveau l'analyse.

##### 2.1.1.2. Un contexte nouveau

Depuis ces dernières années, on constate une baisse des aides directes publiques aux associations, notamment les subventions. Cette situation les conduit à développer d'autres formes de financement dont la vente de biens ou de services, orientation vers lesquelles les pouvoirs publics les encouragent au nom de la nécessité de faire évoluer leur modèle socio-économique.

En effet, on entend ici ou là, la nécessité pour les associations de diversifier leurs ressources financières soit par un développement d'activités économiques, soit par un recours à la générosité des particuliers et le mécénat des entreprises.

Or soumettre les associations aux impôts commerciaux, non seulement déséquilibre leur budget, augmente le coût de revient de leurs prestations, mais également les prive de possible mécénat en cas de remise en cause de leur caractère d'intérêt général. Cette situation n'est pas neutre pour les bénéficiaires.

Il est nécessaire de ne plus faire reposer l'analyse fiscale de la nature et des activités des associations uniquement sur le critère de la concurrence mais de tenir compte également de l'intérêt général auquel elles contribuent et de l'utilité sociale qu'elles déploient.

Or pour aboutir à une analyse différenciée, intégrant la nature des organismes sans but lucratif, il est nécessaire de remettre en exergue les spécificités associatives<sup>8</sup> et grâce à cela de mesurer l'apport des associations, leur plus-value pour la société et les populations auxquelles elles s'adressent.

---

<sup>8</sup> Voir aussi l'article de François Mayaux « Lorsque les frontières se brouillent, le risque de banalisation ». in Juris associations n°696 1<sup>er</sup> avril p. 43-45.

Parmi ces spécificités on notera :

- le caractère désintéressé : aucune distribution de bénéfices ou d'avantages quelconques ;
- la gouvernance bénévole ;
- la place faite aux parties prenantes ;
- l'impact sur l'environnement immédiat ;
- la création de valeur bénéfique non seulement pour les personnes directement concernées mais également pour les populations à proximité.

Il s'agit, au nom de cela, d'accepter qu'une association s'adresse à des populations solvables comme à des populations non-solvables pour équilibrer son budget et mettre en œuvre la mixité sociale pour laquelle elle est particulièrement bien « armée ».

Cette analyse doit prendre en compte le fait que, par rapport à un acteur économique lucratif, l'association à une gestion totalement désintéressée, qu'elle agit avec des bénévoles aux côtés des salariés. De plus, à aucun moment elle recherche le profit pour une autre raison que celle de développer son projet en répondant toujours mieux aux besoins des populations qui bien souvent ne peuvent s'adresser qu'à ce type de structures.

Pour le HCVA, cette manière d'intervenir autrement, avec pour objectif non la distribution des excédents mais la mise en œuvre d'un projet, la renonciation à tout retour sur investissement, ne signifie pas que l'action des associations n'est pas efficace, y compris économiquement. Au contraire dans un certain nombre de cas elle contribue à diminuer voire éviter des coûts. Ces éléments rendent légitime un traitement non soumis à la concurrence. A cet égard, rappelons que les associations répondent à des besoins, elles ne créent pas de besoins. Souvent elles jouent un rôle de défricheurs, elles inventent des réponses à des situations complexes, qui ensuite vont être reprises par des acteurs lucratifs et entrer dans des logiques de marchés.

La doctrine fiscale élaborée en 1977, dite « doctrine des œuvres », mettait en avant les spécificités associatives : le caractère désintéressé, le réinvestissement des excédents dans le projet, le caractère d'utilité sociale de l'activité.

On remarque que dans cette analyse, il n'était pas question de concurrence.

Aujourd'hui et compte tenu du contexte économique pour les associations et du contexte social dans lequel se trouve une partie de la société, celle-là même qui se tourne vers les associations comme seules réponses accessibles à ses besoins eu égard à sa situation, il importe de remettre en avant le caractère strictement désintéressé de la gestion de l'organisme ainsi que son utilité sociale.

### 2.1.2. Actualiser la liste des caractères des œuvres et organismes d'intérêt général énumérés au 1. b) de l'article 200 du CGI

La reconnaissance du caractère d'intérêt général d'une activité repose sur une liste limitative contenue dans le code général des impôts et ces activités sont définies par la doctrine fiscale. Ces définitions mériteraient d'être étayées et actualisées pour tenir compte des évolutions sur le terrain des missions des œuvres et organismes, énumérés au 1. b) de l'article 200 du code général des impôts.

En 2016, le Haut Conseil avait proposé un ensemble de critères pour qualifier les organismes d'intérêt général. Les uns portant sur la structure, son organisation, sa gouvernance, son caractère désintéressé, les autres sur les activités reprenant les caractères cités au 1. b) l'article 200 du CGI en en précisant certains et en complétant cette liste.

Il est donc nécessaire d'actualiser la liste des caractères des œuvres et organismes d'intérêt général énumérés au 1. b) de l'article 200 du CGI et la description qui en est faite dans la doctrine du BOFiP pour refléter les évolutions sociétales.

A date, la liste des caractères et la description qui en est faite dans le BOFiP servant de socle à l'analyse réalisée par l'administration fiscale, dans le cadre d'une démarche de demande de rescrit intérêt général ou au cours d'un contentieux, ne tient pas compte des évolutions de ces activités et de la société civile, ce qui crée une insécurité juridique et fiscale.

Rappelons à cet égard que les débats parlementaires ayant précédé la première loi sur le mécénat de 1987, ainsi que les débats à propos de la loi Aillagon du 1<sup>er</sup> avril 2003 et les débats parlementaires relatifs à la création en 2008 du statut de fonds de dotation, avaient tous souligné que la liste des activités éligibles au dispositif du mécénat - également désignées activités d'intérêt général - avait vocation à être entendue de façon large. Lors des débats relatifs à la loi de 1987, le ministère chargé du budget avait ainsi répondu à plusieurs députés désireux d'allonger et de préciser la liste des activités éligibles au dispositif du mécénat que le souci de qualifier les différentes activités visées par le texte risquait de s'avérer contre-productif en ce qu'il conduirait « *le vérificateur fiscal à en conclure que, a contrario, tout ce qui n'est pas explicitement cité dans un texte de plus en plus précis est exclu du domaine de la loi* » (cf. pages 3075 et 3076 des débats retranscrits ici : <https://archives.assemblee-nationale.fr/8/cri/1986-1987-ordinaire2/095.pdf>).

De même, lors de débats de 2008 concernant la création du fonds de dotation, Christine Lagarde, à l'époque ministre chargée de l'économie et des finances, rappelait que « *toutes les missions d'intérêt général peuvent être ouvertes à l'activité des fonds de dotation* », que « *l'intérêt général est une notion jurisprudentielle elle-même très clairement définie par les tribunaux* » et enfin - concernant un amendement de la sénatrice Bariza Khiari visant à orienter les fonds de dotation vers le soutien à des organismes d'intérêt général ayant un caractère social, humanitaire ou culturel - que « *ces trois aspects sont inclus dans l'objet même des fonds de dotation* » et qu'il ne paraissait de ce fait pas souhaitable de restreindre à ces seuls éléments (débats retranscrits ici : <https://www.senat.fr/seances/s200807/s20080703/s20080703015.html>).

C'est pourquoi le HCVA reprend la proposition énoncée en 2016, pour laquelle il avait esquissé des éléments, présentée à nouveau ci-dessous et qui pourrait servir de base de travail.

*Les secteurs d'activités les plus souvent rencontrés peuvent être regroupés autour de grands thèmes :*

✓ *Philanthropique*

*Doit être considérée comme relevant de la philanthropie toute activité qui vise à l'amélioration de la condition humaine, que ce soit directement à travers des programmes ciblés sur un besoin déterminé ou indirectement à travers des actions qui ont pour objet de susciter, développer ou préserver les flux de la générosité privée au service de la diversité des causes d'intérêt général.*

✓ *Humanitaire*

*Les organismes qui interviennent dans ces secteurs ont pour vocation l'amélioration des conditions matérielles et morales des personnes, qui rencontrent des difficultés en cas de crises, guerres, catastrophes environnementales ... Ils réalisent ou soutiennent des actions de solidarité en France ou à l'étranger. Ils œuvrent également pour la promotion et la défense des droits de l'Homme.*

✓ *Social*

*Un grand nombre d'organismes interviennent dans ce secteur en développant des activités au service des plus démunis et des plus fragiles de tous âges, en leur apportant protection mais aussi autonomie. Ces actions développent et renforcent la cohésion sociale et l'exercice de la citoyenneté et de l'engagement au service de l'intérêt général.*

✓ *Éducatif*

*L'action éducative des organismes ne se limite pas à la formation et au développement de connaissances et compétences, elle participe également de la dimension collective de l'éducation au travers d'activités d'éducation populaire. Elle contribue à l'échange et à l'émancipation de tous dans un souci de cohésion sociale.*

✓ *Familial*

*Toutes les activités développées avec et pour les familles quelle que soit leur situation matrimoniale, avec ou sans enfant, prenant en compte la dimension intergénérationnelle, interviennent dans le cadre de l'intérêt général.*

✓ *Tourisme social*

*Ce secteur développe des actions souvent avec un rôle éducatif, notamment en faveur des familles et du développement local.*

✓ *Développement des territoires*

*Dans ce cadre, les actions développées par les organismes contribuent à l'animation des quartiers comme des zones rurales en mobilisant les populations, maintenant ainsi le lien social. Ces activités permettent souvent la mobilisation des habitants dans une démarche participative et citoyenne.*

✓ *Sportif*

*Ce secteur est certainement le plus important en nombre d'organismes, pour la plupart associatifs. Ces activités contribuent à l'éducation, à la formation, à la cohésion sociale et au développement territorial.*

✓ *Scientifique*

*Les activités scientifiques peuvent se développer autour de la recherche et de son financement, mais aussi de la publication et de la diffusion.*

✓ *Culturel*

*Dans ce secteur, les activités contribuent à la production, à la promotion, au développement et à la diffusion des œuvres auprès du plus large public. Elles participent également à la sensibilisation, à l'enseignement et au développement de la pratique artistique.*

*La sauvegarde, la conservation et la mise en valeur du patrimoine artistique sous toutes ses formes sont des activités conduites par des organismes d'intérêt général.*

✓ *Défense de l'environnement*

*Nombreux sont les organismes qui développent des activités dans ce domaine. Il s'agit de la défense et préservation de tout élément d'environnement nature, végétal, animal, sites ... De la lutte contre les nuisances de toute nature et la promotion du développement durable.*

✓ *Développement économique*

*Ce secteur concerne les activités qui contribuent à l'enrichissement des territoires et des populations dans le respect des personnes, qu'elles soient productrices ou consommatrices.*

✓ *Éducation à la citoyenneté française et européenne*

*L'éducation notamment des jeunes au respect de l'autre, à l'implication dans la cité et à l'apprentissage du vivre ensemble.*

Par ailleurs, des organismes qui répondent aux critères et ont pour activité de soutenir directement d'autres activités d'intérêt général d'un ou plusieurs des secteurs susmentionnés, notamment via des activités d'accompagnement, de formation ou de mise en réseau d'organismes d'intérêt général, sont susceptibles d'être eux-mêmes d'intérêt général.

Il est à noter que cette liste n'est par nature pas exhaustive puisqu'elle a vocation à s'adapter aux besoins de la société. À titre d'exemple, n'ont pas été repris les droits de l'Homme par ailleurs considérés comme un champ d'intérêt général hors des frontières européennes.

## Préconisations

**2. Mettre à jour dans la base du Bulletin Officiel des Finances Publiques (BOFiP) (BOI-IR-RICI-250-10-20-10), les caractères des œuvres ou organismes d'intérêt général énumérés au 1. b) de l'article 200 du code général des impôts, à savoir notamment les caractères philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, familial, sportif et culturel.**

**3. Intégrer le Haut Conseil à la vie associative au groupe de travail conduit par la direction de la législation fiscale, avec d'autres administrations, qui aurait pour objet l'enrichissement de la base BOFiP sur les caractères des œuvres ou organismes d'intérêt général visés par les articles 200 et 238 bis du code général des impôts.**

**4. Formaliser, afin d'éclairer les associations, un recueil relatif aux rescrits à l'instar de celui reprenant la jurisprudence du Conseil d'Etat sur les associations et fondations reconnues d'utilité publique.**

### 2.1.3. Activité économique et gestion désintéressée

Pour les raisons évoquées plus haut, et particulièrement dans le contexte économique et social aujourd'hui, lorsque leur gestion est désintéressée, les associations doivent pouvoir avoir une activité économique lucrative sans pour autant remettre en cause leur caractère d'intérêt général.

La limitation que constitue aujourd'hui la franchise pour l'appréciation de l'assujettissement aux impôts commerciaux peut se révéler être un frein à la consolidation de leur modèle économique et à la nécessaire ouverture à des publics solvables qui en découle.

Des situations différentes appellent des réponses différentes.

#### 2.1.3.1. Une association peut réaliser des excédents sans pour autant avoir un but lucratif

En effet, une association peut exercer une activité économique génératrice d'un excédent comptable, signe de bonne gestion de l'association et de ses missions sociales. Dès lors qu'il est réinvesti en totalité dans le développement des missions, le but de l'association ne peut pas être qualifié de lucratif.

En aucun cas cet excédent traduit la volonté des membres de l'association de réaliser des bénéfices en vue de les partager. C'est le principe même de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 qui dispose en son article 1 :

*« L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations ».*

#### 2.1.3.2. L'existence d'une activité économique lucrative d'une association peut être nécessaire à l'accomplissement de l'objet de l'association

Le Conseil d'Etat a indiqué que la définition de l'association posée par l'article 1 précité n'interdisait pas à une association d'exercer une activité économique lucrative<sup>9</sup> dès lors qu'elle est nécessaire à l'accomplissement de son objet et qu'elle ne porte pas atteinte au postulat selon lequel son but est « autre que de partager des bénéfices ».

#### 2.1.3.3. L'activité économique lucrative permet à l'association de se procurer des ressources pour la réalisation de son objet dans le respect de certaines exigences

Le Conseil constitutionnel a rappelé à cet égard que le principe de liberté d'association n'interdit pas aux associations de se procurer par l'exercice d'activités lucratives les ressources nécessaires à la réalisation de leurs tâches, sous réserve qu'il n'y ait pas de partage de bénéfices entre leurs membres. Il précise, en d'autres termes que les règles en la matière sont, en théorie, relativement simples :

- l'objet désintéressé de l'association doit rester le seul horizon de son activité lucrative ;
- la gestion doit être elle-même désintéressée ;
- les excédents réalisés doivent être réinvestis dans l'œuvre elle-même<sup>10</sup>.

#### 2.1.3.4. Le caractère désintéressé tant de l'objet que de la gestion d'une association induit le caractère non lucratif de son activité économique

La priorité d'une association est la recherche de la satisfaction des besoins du public auquel elle s'adresse, à l'exclusion totale du partage des bénéfices à la différence des acteurs lucratifs.

<sup>9</sup> Rapport public du Conseil d'Etat, 2000, Considérations générales - Les associations et la loi de 1901, cent ans après, p.278 et 320.

<sup>10</sup> Décision n°84-176 DC du 25 juillet 1984.

Or, la doctrine fiscale apprécie le caractère non lucratif de l'activité économique d'une association à l'aune exclusive des règles du droit de la concurrence alors que dans les faits son activité, exercée sur un marché concurrentiel où opèrent des acteurs économiques lucratifs, n'est pas pour autant « lucrative », au sens où elle n'a pas pour objectif de dégager des bénéfices distribuables.

Le caractère totalement désintéressé de l'objet et de la gestion d'une association devrait par conséquent conduire l'administration fiscale à revoir sa doctrine en matière d'activité économique concurrentielle des associations pour partir du principe qu'une activité économique lucrative dégageant un excédent comptable est acceptable dès lors qu'elle est en lien avec la mission de l'association et que les bénéfices sont réinjectés dans l'activité d'intérêt général de celle-ci.

Afin de sécuriser la pérennité des activités, des ressources et du statut d'intérêt général des associations, le montant de franchise en base des impôts commerciaux devrait, par ailleurs, être relevé de manière significative, voire supprimé pour les activités économiques exercées, dès lors que les conditions requises par l'article 261, 7, 1b) CGI sont remplies. Cette mesure permettrait aux associations ne dépassant pas le montant de la franchise, voire à celles qui sont défiscalisées, de maintenir la possibilité d'obtenir des ressources via le mécénat des particuliers et des entreprises pour mener à bien leurs missions sociales.

### Préconisations

5. **Augmenter le montant de la franchise en base des impôts commerciaux, quand l'activité lucrative est accessoire.**
6. **Imposer les activités lucratives accessoires, hors franchise en base des impôts commerciaux, au taux réduit de 15% de l'impôt sur les sociétés.**
7. **Au mieux, au nom des spécificités des associations, les exonérer totalement des impôts commerciaux en retenant comme principaux critères le caractère totalement désintéressé de la gestion, le fait que l'ensemble des excédents est réinvesti au service du projet et que des bénévoles interviennent dans la mise en œuvre des activités, à l'instar de la plupart des autres pays européens comme, par exemple, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas, la Suède, l'Italie, l'Espagne ou à titre comparatif, le Royaume-Uni, lesquels exonèrent d'impôt les activités lucratives directes lorsqu'elles sont liées à la mission (ex. : services éducatifs pour une association culturelle) et où les critères de l'activité lucrative « accessoire » à l'activité principale d'intérêt général sont à la fois plus sécurisants et plus souples.**

#### *2.1.3.5. Sécuriser les opérations de filialisation*

Depuis la publication des instructions fiscales de 1998 et 1999, il est possible pour les associations ayant des activités économiques lucratives accessoires de les isoler de leurs activités non lucratives au sein d'un secteur comptable distinct (sectorisation) ou dès lors qu'elles risquent de devenir prépondérantes par rapport à leurs activités non lucratives, de les externaliser au sein d'une filiale lucrative. Ces possibilités si elles peuvent répondre aux besoins ne sont pas sans poser quelques difficultés d'interprétation qui parfois produisent un effet inverse à celui recherché en mettant l'organisme dans une situation d'insécurité.

- ✓ Concernant la filialisation, elle est souvent motivée par la gestion d'un risque fiscal. Elle consiste pour une association, à transférer ses activités économiques lucratives à une entité juridique distincte qu'elle détient à 100%, généralement en créant une société commerciale afin de séparer les activités économiques lucratives des activités économiques non lucratives. Les activités économiques non lucratives restent au sein de l'association. Les activités économiques lucratives sont donc apportées à une société qui concentrera l'ensemble des activités fiscalisées.

Cependant, la filialisation peut être risquée. Le fait d'isoler les activités économiques lucratives ne permet pas toujours de limiter l'imposition à ces seules activités sans entraîner la fiscalisation de l'association. En effet, l'administration fiscale, dans le cadre d'un contrôle, va regarder comment sont réalisées les différentes activités et elle fera abstraction des structures juridiques s'il s'avère que l'association exerce un réel contrôle.

Il est donc nécessaire de faire évoluer le cadre juridique qui s'avère encore insuffisant pour apporter la sécurité nécessaire.

### Préconisations

**8. Définir précisément la notion de « communauté d'intérêts<sup>11</sup> », utilisée de manière de plus en plus extensive par l'administration fiscale et en toute hypothèse inadaptée à la structuration par des associations de groupements d'entités de formes juridiques variées (SA, SAS, SARL, entreprise ESUS, coopératives, etc...).**

**9. Réviser, dans le cadre de la filialisation, la méthodologie pour déterminer si la détention des titres et/ou l'identité des dirigeants remettent en cause le caractère non lucratif de l'association mère (gestion active).**

**10. Revoir la doctrine fiscale relative à la notion de relation privilégiée entre une association et sa filiale, en révisant les notions de complémentarités économique et commerciale et en mettant à jour la liste des illustrations jurisprudentielles et doctrinales d'organismes entretenant des relations privilégiées avec des entreprises (BOI-IS-CHAMP-10-50-10-30 II).**

## 2.2. Au niveau européen

### 2.2.1. Reconnaissance des spécificités des associations et des acteurs de l'économie sociale

Les grands principes de la politique européenne de la concurrence sont définis dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) par les articles 101 à 109. Leur champ d'application est très large, mais les services non économiques d'intérêt général sont exclus de leur champ d'application (protocole n° 26 du TFUE). Ces articles ignorent tout des spécificités des associations. En effet, ils s'appliquent aux associations dès lors qu'elles exercent une activité économique sur le marché intérieur bien qu'elles agissent généralement en dehors de toute forme de concurrence, sans considération du caractère désintéressé de leur gestion. Le principe de neutralité du droit européen vis-à-vis des formes d'organisation des entreprises a conduit à ce que le modèle « d'entreprise » considéré dans la quasi-totalité de la législation européenne soit celui de l'entreprise à but lucratif. Cette approche implique la mise en place de règles qui peuvent être inappropriées voire défavorables aux associations et, de façon plus générale, à l'ensemble des entreprises de l'économie sociale<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> BOI-IS-CHAMP-10-50-10-20, §470.

<sup>12</sup> Laetitia Driguez, « Le but non lucratif en droit de l'UE », MGEN, Août 2017.

Ce manque de reconnaissance juridique est probablement l'élément le plus important à faire évoluer au niveau de l'Union européenne (UE) pour que les spécificités des associations et des entreprises de l'économie sociale soient pleinement prises en compte dans la législation européenne. L'article 54 § 2 du TFUE dans son deuxième alinéa ne définit que deux formes d'organisation des entreprises : « Par sociétés, on entend les sociétés de droit civil ou commercial, y compris les sociétés coopératives, et les autres personnes morales relevant du droit public ou privé, à l'exception des sociétés qui ne poursuivent pas de but lucratif ».

Le concept de lucrativité joue ainsi un rôle discriminant en opposant entreprises à but lucratif et entreprises à but non lucratif. Or, d'une part, le concept de non lucrativité n'a actuellement aucune définition juridique au niveau européen. Il le deviendra si la proposition de directive relative aux associations transfrontalières européennes (ATE) est adoptée par le conseil et le Parlement européen. D'autre part, cette catégorisation est trop sommaire pour refléter la réalité économique. Existe en effet tout un ensemble d'entreprises dont les associations et les autres entreprises de l'économie sociale maintenant reconnues et définies dans le plan d'action européen sur l'économie sociale<sup>13</sup> qui ne rentrent pas directement dans cette catégorisation.

Un arrêt de la Cour de Justice de l'UE, aff. C-78/08 à 80/88, Paint Graphos de septembre 2011 a d'ailleurs confirmé que les coopératives ne peuvent être assimilées à des entreprises à but lucratif comme indiqué dans l'article 54 § 2. En considérant que les entreprises coopératives obéissent à des principes de fonctionnement particuliers, la CJUE affirme que les coopératives doivent être nettement distinguées des autres entreprises à but lucratif. Il en va de même des associations caractérisées par leur gestion désintéressée plus que par leur seule non-lucrativité.

La compréhension de l'article 54 § 2 du TFUE doit être clarifiée et pour cela la Commission européenne devrait prendre position et reconnaître que la nature de l'activité exercée (lucrative ou non lucrative) ne peut à elle seule catégoriser l'ensemble des formes d'organisation des entreprises, les modalités qui gouvernent l'organisation de l'activité et régissent la répartition des excédents devant aussi être prises en compte. Cette interprétation de l'article 54 § 2 permettrait de faire reconnaître les formes d'organisation qui caractérisent les associations et autres entreprises de l'économie sociale et d'assurer que la législation future de l'UE en tienne compte.

La Commission européenne a la possibilité de le faire, de sa propre initiative, par une communication interprétative de l'article 54 § 2 du TFUE.

## Préconisation

**11. Adoption par la Commission européenne d'une communication interprétative de l'article 54 § 2 du TFUE qui permette de pleinement reconnaître les formes d'organisation des associations et autres entreprises de l'économie sociale dont les spécificités ne peuvent se résumer à leur seule lucrativité ou non lucrativité.**

### 2.2.2. Création d'une nouvelle exemption pour l'accès des associations aux financements publics

Les principes stricts de concurrence ont été progressivement assouplis et adaptés aux réalités économiques, sociales et environnementales, mais de façon insuffisante. Par exemple, des assouplissements ont été apportés aux règles régissant les aides d'Etat. Une application stricte de l'article 107 du TFUE impliquerait que toute aide d'Etat soit « incompatible avec le marché intérieur, dans la mesure où elle affecte les échanges entre Etats membres », puisque ceux-ci sont tenus de notifier toute aide d'Etat à la Commission européenne qui accepte, refuse ou impose des conditions.

<sup>13</sup> Communication de la Commission européenne « Construire une économie au service des personnes : plan d'action pour l'économie sociale » COM (2021)778 final, décembre 2021.

Deux limitations majeures à l'application de l'article 107 du TFUE ont été progressivement introduites, toutes deux ne concernant pas spécifiquement les associations.

D'une part, des règles de minimis ont été adoptées. Les aides d'État de faible montant sont exemptées de contrôle, car considérées de trop faible importance pour impacter la concurrence et le commerce dans le marché intérieur de l'UE. La dernière révision de 2023<sup>14</sup> a fixé le montant maximal des aides de minimis octroyées par État membre à une entreprise unique à 300 000€ sur une période de trois années.

D'autre part, des catégories d'exemption ont été introduites. Sur la base de l'article 108 § 4, le conseil a exempté progressivement différentes catégories d'aides d'État au travers de règlements généraux d'exemption par catégories (RGEC). Le plus important concernant les aides d'État date de 2014<sup>15</sup> et permet aux gouvernements de l'UE d'attribuer des financements publics sans devoir au préalable en demander l'autorisation à la Commission européenne. Il concerne 13 catégories mais aucune ne concerne spécifiquement les associations ou les autres entreprises de l'économie sociale. Le plan d'action européen sur l'économie sociale a envisagé une révision du RGEC « si les données disponibles le justifient sur les aides à l'accès des entreprises sociales au financement et sur les aides à l'embauche de travailleurs défavorisés ou gravement défavorisés ». L'étude-support menée à la demande de la Commission européenne<sup>16</sup> a identifié des barrières à l'accès au financement et étayé l'inadaptation des catégories existantes d'exemption compte tenu des spécificités des entreprises de l'économie sociale. Elle recommande donc l'introduction dans le RGEC d'un régime spécifique aux entreprises de l'économie sociale y incluant les associations.

A noter enfin que le Comité Économique et Social Européen dans son avis du 22 janvier 2025 relatif aux entités de l'économie sociale et aux règles en matière d'aides d'État supporte également l'idée d'une adaptation des règles d'aide d'État afin de favoriser un meilleur accès au crédit et aux financements pour les entreprises de l'économie sociale<sup>17</sup>.

## Préconisation

**12. Introduction dans le RGEC d'une nouvelle catégorie d'exemption pour les aides à l'accès au financement des entreprises de l'économie sociale dont les associations, comme envisagé dans le plan d'action européen sur l'économie sociale. Les restrictions éventuelles à l'accès aux aides qui pourront être introduites devront tenir compte des spécificités des entreprises de l'économie sociale et en particulier de celles des associations.**

<sup>14</sup> Règlement (UE) n° 2023/2831 de la Commission européenne du 13 décembre 2023 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'UE aux aides de minimis.

<sup>15</sup> Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission européenne déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

<sup>16</sup> Study on State aid for access to finance for social enterprises and for the recruitment of disadvantaged workers in the form of wage subsidies, Deloitte, Office de publication de l'UE, Mars 2024.

<sup>17</sup> Rapport présenté par Giuseppe Guerini « Comment soutenir les entités de l'économie sociale conformément aux règles en matière d'aides d'État : quelques réflexions à la suite des suggestions du rapport d'Enrico Letta », Comité économique et social européen, 22 janvier 2025.

### 2.2.3. Adoption d'un plan d'action européen sur les services d'intérêt général

Le rapport d'Enrico Letta « Bien plus qu'un marché »<sup>18</sup> qui propose une feuille de route ambitieuse pour adapter le marché intérieur aux nouvelles réalités de l'économie globalisée et aux nouveaux défis climatiques, technologiques, géopolitiques et sécuritaires, souligne l'importance de l'économie sociale pour promouvoir le développement territorial, l'innovation sociale et environnementale et l'inclusion sociale. Parmi les propositions concrètes avancées figure un plan d'action pour des services d'intérêt général de haute qualité. Le Parlement européen a par ailleurs renouvelé l'intergroupe sur l'économie sociale en y ajoutant les services d'intérêt général.

Il revient maintenant à la Commission européenne d'élaborer, si elle le décide, un plan d'action qui couvre en particulier les services sociaux d'intérêt général. Ce plan offrirait l'opportunité de définir au niveau européen le concept d'intérêt général et de mieux délimiter les activités économiques et non économiques dont les pourtours restent flous avec toutes les conséquences que cela entraîne en termes d'application ou non du droit européen de la concurrence.

#### Préconisation

**13. Adoption par la Commission européenne d'un plan d'action sur les services d'intérêt général incluant les services sociaux d'intérêt général et introduction d'une définition européenne du concept d'intérêt général.**

<sup>18</sup> Le rapport « Much more than a market » a été présenté au conseil européen le 18 avril 2024. Le sous-titre montre toute l'ambition du rapport « RAPIDITÉ, SÉCURITÉ, SOLIDARITÉ - Renforcer le marché unique pour assurer un avenir durable et la prospérité de tous les citoyens de l'UE un avenir durable et la prospérité pour tous les citoyens de l'UE ».

### 3. Reconnaître la capacité d'innovation des associations

#### 3.1. Reconnaître l'antériorité de l'intervention de l'association sur le terrain

Nombreux sont les observateurs qui s'accordent à considérer, à juste titre, que les associations sont de véritables acteurs à l'écoute des besoins des territoires.

En effet, parce qu'elles sont au plus près des populations, elles savent repérer les besoins, apporter des réponses appropriées souvent dans des contextes difficiles, grande ruralité, population connaissant des difficultés physiques, sociales...

On a souvent dit que les associations avaient un rôle de « défricheurs » en allant où personne ne veut aller car il n'y a pas de « marché rentable ».

Cependant, une fois l'association installée, il peut arriver, quand sa proposition rencontre un certain succès, que des acteurs économiques lucratifs viennent s'installer dans le même périmètre géographique et proposent à leur tour des produits et /ou des services identiques. Ceci amène l'administration fiscale à considérer que l'association, à l'origine de la proposition innovante, entre désormais en concurrence avec l'acteur économique lucratif intervenu postérieurement dans sa zone de chalandise et entraîne de ce fait son imposition aux impôts commerciaux et l'incapacité d'émettre des reçus fiscaux.

Il ne s'agit pas de s'opposer à cette concurrence si elle n'empêche pas l'association de continuer à intervenir auprès de toutes les populations et surtout si elle n'a pas pour conséquence d'entraîner les associations vers la fiscalisation sous prétexte de concurrence déloyale alors que ce sont les pionnières.

Dans le rapport de 2021<sup>19</sup>, le Haut Conseil appelait l'attention sur la nécessité de protéger la création associative en ces termes : « La valeur créée par les associations irrigue par conséquent la société toute entière, servant directement l'intérêt général et parfois indirectement les intérêts privés : un parc bien entretenu par une association qui s'en occupe crée ainsi de la valeur immobilière pour les riverains ».

Cette reconnaissance du travail d'invention des associations vise à reconnaître leur savoir-faire et également à éviter que des acteurs économiques lucratifs reprennent à leur compte et exploite des dispositifs ou des biens pour lesquels ils n'ont pris aucun risque au départ.

Le Haut Conseil reconnaît qu'il est difficile d'appliquer un droit d'auteur ou un droit d'initiative pour ce genre de réalisations, cependant il appelle l'attention sur la captation par des opérateurs privés d'outils ayant bénéficié de soutiens publics, directement par des subventions ou indirectement par du mécénat d'entreprises ou de particuliers.

C'est pourquoi, le HCVA préconise dans ces situations, la mise en place de dispositifs juridiques empêchant, pour un temps donné, la reprise de l'innovation associative par des acteurs lucratifs à l'image de ce qui existe dans le domaine culturel pour les œuvres d'art. Une autre possibilité serait le paiement d'une redevance à l'Etat dont le montant sera versé à un fonds dont une partie pourrait revenir aux associations pour soutenir des projets expérimentaux.

---

<sup>19</sup> Rapport : Impact de la concurrence lucrative sur le modèle économique associatif et sur la multiplication des exclusions. Septembre 2021.

## Préconisation

**14. Continuer d'exonérer des impôts commerciaux, au motif de l'antériorité de leur intervention, les associations se trouvant du fait de l'évolution du contexte et d'arrivée d'acteurs économiques lucratifs sur le même champ.**

**En effet, comme il existe un critère de périmètre géographique pour apprécier la concurrence, le HCVA demande que soit introduit dans le BOFiP un critère chronologique d'antériorité de l'intervention associative lui permettant – en raison de son activité d'intérêt général – de ne pas être soumise aux impôts commerciaux et, le cas échéant, de continuer à bénéficier de subvention de la part des autorités administratives.**

### 3.2. Le rôle d'expérimentation et de laboratoire des associations

Grâce à l'action citoyenne, les associations ont une capacité originale à révéler et à répondre à des besoins sociaux non ou mal satisfaits par un processus innovant de production de biens ou de services ou encore par un mode innovant d'organisation du travail mobilisant professionnels et bénévoles.

Néanmoins, les innovations sociales développées dans une logique d'utilité sociale et d'intérêt général par les associations ne sont pas suffisamment mises en évidence et reconnues. En outre, le crédit impôt recherche ne concernant pas les associations, celles-ci ne bénéficient pas d'un système de financement de l'innovation aussi favorable que celui des entreprises commerciales, notamment dans le secteur de la recherche.

Par ailleurs, la seule définition juridique de l'innovation sociale est donnée par l'article 15 de la loi n°2014-1856 du 31 juillet 2014, relative à l'économie sociale et solidaire<sup>20</sup>. Elle ne fournit pas de critères objectifs pour identifier en quoi consiste une innovation sociale. Elle ne fixe que les caractéristiques de produits et de services listés de façon exhaustive qui revêtent pour le secteur de l'économie sociale et solidaire un caractère d'innovation sociale alors que celle-ci englobe également des innovations juridiques, culturelles, sociales et de politiques publiques.

Ainsi, cette conception de l'innovation sociale laisse en retrait certains secteurs comme l'écologie, l'environnement.

Le Haut Conseil propose de retenir quelques éléments caractérisant les projets, services, produits, modes d'organisation nouveaux créés et mis en place par les associations, sans pour autant prétendre qu'elles sont les seules à innover.

Ces projets nouveaux constituent la plupart du temps une réponse à des besoins non ou mal satisfaits car ni l'Etat, parce que cela concerne un trop petit nombre de personnes, sur un territoire réduit ... ni les acteurs lucratifs classiques, parce que cela n'est pas rentable, n'y répondent.

<sup>20</sup> Article 15 loi n°2014-856 relative à l'économie sociale et solidaire :

I Est considéré comme relevant de l'innovation sociale le projet d'une ou de plusieurs entreprises consistant à offrir des produits ou des services présentant l'une des caractéristiques suivantes :

1° Soit répondre à des besoins sociaux non ou mal satisfaits, que ce soit dans les conditions actuelles du marché ou dans le cadre des politiques publiques ;

2° Soit répondre à des besoins sociaux par une forme innovante d'entreprise, par un processus innovant de production de biens ou de services ou encore par un mode innovant d'organisation du travail. Les procédures de consultation et d'élaboration des projets socialement innovants auxquelles sont associés les bénéficiaires concernés par ce type de projet ainsi que les modalités de financement de tels projets relèvent également de l'innovation sociale.

II. - Pour bénéficier des financements publics au titre de l'innovation sociale, le caractère innovant de son activité doit, en outre, engendrer pour cette entreprise des difficultés à en assurer le financement intégral aux conditions normales de marché. Cette condition ne s'applique pas aux financements accordés au titre de l'innovation sociale par les collectivités territoriales.

III. - Le Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire définit des orientations permettant d'identifier un projet ou une activité économique.

Les réponses apportées par les associations tiennent compte des besoins des bénéficiaires qui dans un certain nombre de cas peuvent être associés à la conception du projet et même à sa mise en œuvre. Ces réponses sont alors le fruit d'une mobilisation sociale, ancrée dans les territoires et sources de cohésion.

Or, le projet final/le service rendu ne peut être financé par les bénéficiaires ou à tout le moins pas complètement.

Ce type de projets appelle donc des pluri financements à la fois pour l'invention, la création puis ensuite pour la réalisation.

Pour les associations, il est important de pouvoir financer cette partie recherche et développement en amont de la réalisation. Cet investissement de départ, sans doute moindre que dans une entreprise classique, compte tenu souvent d'un engagement bénévole, pourra ensuite générer des économies.

Les outils de finance à impact social, de finance solidaire, tel que FAIR<sup>21</sup> constituent une des réponses à ces besoins. Là encore une large information serait nécessaire pour partager avec les organisations possibles bénéficiaires.

C'est pourquoi le HCVA souligne la nécessité de faire connaître les différentes possibilités de financement de ces innovations. Les acteurs de Guid'Asso pourraient être sensibilisés pour diffuser l'information.

Enfin à côté de ce financement au cas par cas, sur projet, il serait souhaitable de créer un fonds de soutien aux initiatives associatives reproductibles et expérimentales ou au moins de dédier une part du Fonds pour le développement de la vie associative à ces expérimentations avec un suivi et une valorisation permettant ainsi de les faire connaître et éventuellement de les démultiplier.

### Préconisations

**15. Faire connaître plus largement les possibilités de financement des initiatives innovantes des associations.**

**16. Au mieux créer un fonds de soutien spécifique destiné à financer les initiatives associatives innovantes mises en œuvre pour répondre à des besoins repérés, mal ou non satisfaits et s'adressant à des populations qui ne peuvent en assurer le paiement total.**

**17. Au moins mobiliser des crédits du Fonds de développement de la vie associative (FDVA) pour financer ces innovations.**

---

<sup>21</sup> La finance solidaire <https://www.finance-fair.org/fr/la-finance-solidaire-comment-ca-marche>  
<https://www.finance-fair.org/fr/exemples-de-projets-finances>

## 4. Pour une reconnaissance constitutionnelle des actions des associations au service de l'intérêt général

La fragmentation croissante des sociétés remet en question les fondements mêmes de la démocratie représentative. L'abstention, la défiance envers les partis politiques, la montée des discours identitaires et la violence sur les réseaux sociaux témoignent de cette crise. Face à cela, une reconnaissance politique de la contribution des associations à l'intérêt général apparaît comme une nécessité. L'engagement citoyen, particulièrement au travers des associations, participe à la mise en œuvre même de cet intérêt général.

L'activité associative, bien qu'apparemment disparate, repose sur une dynamique sociale. Avant toute action concrète, il existe un moment de rencontre, de questionnement, d'échange où des individus, parfois sans lien préalable, se rassemblent autour d'un enjeu et délibèrent. Ce temps est celui de la construction collective d'une analyse partagée du problème. Ce n'est pas seulement un prélude à l'action, mais un processus d'apprentissage, de socialisation, et surtout, une contribution significative à l'acte démocratique.

En opérant un passage d'un problème individuel à une demande collective, ce processus fait évoluer un intérêt particulier vers l'intérêt général. La participation associative s'inscrit dans une démarche de construction démocratique où les citoyens, par leurs témoignages, leurs tâtonnements et leurs solutions, font émerger des enjeux jusqu'aux instances nationales, contribuant à la formulation de l'intérêt général. Cette démarche se déploie à toutes les échelles, du local à l'international, les associations définissant elles-mêmes leur territoire d'intervention et collaborant avec l'État à tous ses niveaux.

Le rôle des associations est donc primordial. Elles constituent des espaces d'expérimentation démocratique, facilitant la participation citoyenne et repensant la contribution de chacun à la prise de décision et à l'action. Elles sont des acteurs clés de la mise en œuvre de l'intérêt général et doivent être reconnues comme telles.

Le plaidoyer d'intérêt général est, par exemple, différent dans sa nature et ses objectifs du lobbying d'intérêt privé. Très souvent, une association s'engage dans un plaidoyer qui, s'il aboutit, pourra avoir pour conséquence la cessation ou la restructuration de son activité. Alors qu'au contraire, les acteurs privés lucratifs font du lobbying pour consolider leur position sur un marché<sup>22</sup>.

La loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 laisse toute liberté aux associations pour l'organisation de leur fonctionnement. Celui-ci est intrinsèquement lié à la notion d'intérêt général, compte tenu de leur nature non lucrative et de leur finalité sociale.

Pour mieux cerner l'apport des associations et leurs réponses aux défaillances du marché caractérisées par l'abandon par les acteurs économiques à but lucratif de segments de la population qui ne représentent pas une demande solvable, il convient d'analyser leurs spécificités : leur gestion désintéressée, leur mode de gouvernance participatif, la contribution bénévole, leur capacité à identifier et répondre à des besoins non satisfaits, la place accordée aux parties prenantes, leur impact environnemental et leur création de valeur sociale. Des exemples concrets illustrent leur contribution dans des domaines tels que l'aide à la personne, l'accompagnement des jeunes et des seniors ou le soutien aux populations fragilisées.

Le Haut Conseil à la vie associative (HCVA) souligne la légitimité de leur action, en dehors des contingences du marché car elles répondent à des besoins existants, elles ne les créent pas. Souvent pionnières, elles ouvrent la voie à des solutions qui sont ensuite reprises par des acteurs lucratifs.

<sup>22</sup> Voir en ce sens la proposition n° 6, p.56 du rapport du HCVA : "La transition écologique : enjeux et impacts pour l'engagement citoyen et associatif", 15 février 2024.

Les associations englobent une grande variété d'organisations à la structuration hétérogène. Elles partagent l'objectif de se consacrer à l'intérêt collectif, d'avoir un impact positif sur les communautés locales. La reconnaissance explicite de l'intérêt général est nécessaire pour témoigner de la valeur de ce processus de délibération citoyenne et pour renforcer la vitalité de la démocratie face aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle. L'ignorer serait risquer de céder aux forces de la fragmentation sociale et du communautarisme, qui fragilisent la cohésion nationale et les fondements mêmes de la démocratie.

### Préconisation

**18. Introduction dans le préambule de la Constitution d'une reconnaissance explicite des actions des associations au service de l'intérêt général qui pourrait être rédigée comme suit :**  
*« La République reconnaît et soutient les actions des associations au service de l'intérêt général. ».*

## Conclusion

Au terme de ce rapport et de ses préconisations, il apparaît que plusieurs propositions déjà émises dans de précédents travaux du Haut Conseil à la vie associative sont reprises et d'autres sont actualisées en tenant compte du contexte économique et social.

Ces propositions sont légitimes compte-tenu du rôle des associations dans la société et répondent à un besoin de développement de l'intérêt général et du maintien de leurs missions au service tant des populations que de l'Etat, aux côtés des politiques publiques. Elles résultent de constats accumulés au cours des années récentes, sur la situation des populations les plus fragiles, les réponses qui leur sont apportées et la place des associations face à ces situations.

En effet, comme cela est souligné plusieurs fois dans ce rapport, les associations ont un rôle clé dans la contribution et la mise en œuvre de l'intérêt général, aux côtés d'autres acteurs, mais avec des spécificités propres. Elles se distinguent par leur approche non lucrative et leur gestion désintéressée, ainsi que par l'intervention de bénévoles aussi bien dans l'action que dans leur gouvernance souvent démocratique.

Ces spécificités comprennent en outre l'élaboration et l'expérimentation de réponses à des besoins souvent diagnostiqués par les associations elles-mêmes, alors que d'autres acteurs économiques lucratifs n'ont pas voulu ou pu les voir.

En même temps, pour continuer à développer leur projet et être aux côtés de populations fragiles dont le nombre progresse ces dernières années, les associations ont besoin de proposer des services payants.

Or, mesurer l'intervention des associations au seul prisme de la concurrence et en déduire une fiscalisation revient à réduire une partie de l'activité de ces organismes ou à tout le moins les éloigner des populations qui en auraient le plus besoin, par l'augmentation mécanique des tarifs.

Le Haut Conseil, conscient des difficultés que cela peut poser en termes d'analyse fiscale appelle de ses vœux un travail commun entre les administrations et les associations.

Il importe que toutes les parties prenantes soient autour de la table afin qu'un travail d'analyse approfondie permette la présentation des contraintes de chacun et aboutisse à une proposition cohérente en faveur des populations, reconnaissant ainsi la place des associations dans la société comme acteurs du bien commun.

Les différentes administrations ne peuvent continuer à appréhender le monde associatif par l'unique prisme de leur propre champ d'intervention. Elles gagneraient à une appréhension globale et homogène des spécificités et du mode de fonctionnement des associations.

Par ailleurs, le succès et l'accueil des politiques et dispositifs publics co-construits, tel « Guid'Asso », démontrent qu'il y a avantage à associer le monde associatif à la construction des politiques publiques.

### Préconisation

**19. Mettre en place dans un délai rapide une table ronde rassemblant les différentes administrations partenaires et associations, ainsi que le HCVA, sur le thème « les associations et l'intérêt général au regard de la concurrence ».**

## Bibliographie

### COMMISSION EUROPÉENNE

Communication « Construire une économie au service des personnes : plan d'action pour l'économie sociale » COM (2021) 778 final, décembre 2021

### CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Décision n°84-176 DC du 25 juillet 1984.

### CONSEIL D'ETAT

Rapport public 1999, Réflexions sur l'intérêt général.

<https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/reflexions-sur-l-interet-general-rapport-public-1999#anchor10>

Rapport public du Conseil d'Etat, 2000, Considérations générales - Les associations et la loi de 1901, cent ans après, p.278 et 320.

### HCVA

Rapport sur la notion d'intérêt général fondant l'intervention des associations, mai 2016

Rôle et place des associations dans le contexte des nouveaux modèles d'entreprise. Comment répondre aux défis sociétaux ? juillet 2019

L'Impact de la concurrence lucrative sur le modèle économique associatif et sur la multiplication des exclusions, septembre 2021

BERNARD Elsa, L'activité économique, un critère d'adaptabilité du droit de la concurrence rebelle à la conceptualisation, Revue internationale de droit économique, 2009/3 (T XXII,3), pp. 353 - 385

DELOITTE, Study on State aid for access to finance for social enterprises and for the recruitment of disadvantaged workers in the form of wage subsidies, Office de publication de l'UE, Mars 2024

DOUCHET Laura, 2024, « Il est temps de rééquilibrer l'effort de financement vers l'innovation dite sociale », Le Monde, 29 octobre 2025 [https://www.lemonde.fr/idees/article/2024/10/25/il-est-temps-de-reequilibrer-l-effort-de-financement-vers-l-innovation-dite-sociale\\_6359559\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2024/10/25/il-est-temps-de-reequilibrer-l-effort-de-financement-vers-l-innovation-dite-sociale_6359559_3232.html)

DRIGUEZ Laetitia, « Le but non lucratif en droit de l'UE », MGEN, Août 2017

GROUPE CAISSE DES DEPOTS, Une analyse des modèles socioéconomiques associatifs en acte, décembre 2024

LETTA Enrico, rapport « Much more than a market, 2024.

Livre blanc de l'innovation sociale – La France s'engage 2024-2034, Se reporter plus particulièrement à la section « Innover dans l'innovation sociale », p. 38 et ss.

MAYAUX François, « Lorsque les frontières se brouillent, le risque de banalisation ». in Jurisassociations n°696, 1<sup>er</sup> avril 2024 pp. 43 - 45

MEYNET Wilfried, JAMET Marie, La vampirisation de l'intérêt général par le droit fiscal, Jurisassociations, n°600, 1<sup>er</sup> juin 2019 p. 19

Observatoire citoyen de la marchandisation des associations, 2023, Rapport sur la marchandisation et financiarisation des associations - Décryptage d'un processus

RODET Diane, Les définitions de la notion d'utilité sociale. Economie et solidarités, 2008, vol. 39, n°1, pp. 164-173

STUDER M., TRASCIANI G., PETRELLA F., 2023, *L'évaluation des associations en France*. Revue de littérature, INJEP Notes & Rapports/Revue de littérature [https://injep.fr/wp-content/uploads/2023/09/Synthese-rapport-2023-07-Eval\\_asso.pdf](https://injep.fr/wp-content/uploads/2023/09/Synthese-rapport-2023-07-Eval_asso.pdf)

UNIOPSS « Les associations réinventent l'innovation », janvier 2021. Nouveau Cahier technique de l'Uniopss – n°23. [uniopss.asso.fr/](http://uniopss.asso.fr/)

## Personnes auditionnées

Les membres de la Commission juridique et fiscale du HCVA ont auditionné les personnes suivantes :

*9 mai 2023* – Sergey Lagodinsky, Député européen.

*22 juin 2023* - Yannick Blanc, président du Conseil stratégique de l'Institut français du monde associatif (IFMA)

*9 octobre 2023* - Axelle Davezac, Directrice générale de la Fondation de France.

*21 mars 2024* – Pierre Siquier, Président de France Générosités.

*21 mars 2024* – Hervé Moritz, Président du Mouvement Européen France

*25 avril 2024* – Mathieu Depoorter et Patrick Debucquois, membres du Comité européen des associations d'intérêt général (CEDAG).

*3 février 2025* – Sergey Lagodinsky, Député européen.

Les membres de la Commission juridique et fiscale remercient ces personnes pour la qualité des échanges qui ont contribué à enrichir leur réflexion pour la rédaction du présent rapport.



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

[associations.gouv.fr](http://associations.gouv.fr)