

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

7^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

(12^e SEANCE)

COMPTE RENDU INTEGRAL

Séance du Lundi 22 Avril 1985.

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. GUY DUCOLONÉ

1. — Déclaration de l'urgence de projets de loi (p. 276).
2. — Emission de certaines valeurs mobilières par les associations.
— Discussion d'un projet de loi (p. 276).

M. Wilquin, rapporteur de la commission des finances.

M. Gatel, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de l'économie sociale.

Discussion générale :

MM. Hory,

Tranchant, le rapporteur,
Jans,
Jean-Pierre Michel,
Alain Vivien.

MM. le secrétaire d'Etat, Tranchant.

Clôture de la discussion générale.

Passage à la discussion des articles.

Article 1^{er} (p. 290).

MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat.

Adoption de l'article 1^{er}.

Article 2 (p. 290).

MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Tranchant, Hory, Jans.
Adoption de l'article 2.

Article 3 (p. 291).

MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat.
Adoption de l'article 3.

Article 4 (p. 292).

Amendement n° 1 de la commission des finances : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Amendement n° 2 de la commission. MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Amendement n° 3 de la commission : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Adoption de l'article 4 modifié.

Article 5. — Adoption (p. 293).

Article 6 (p. 293).

Amendement n° 9 de M. Wilquin : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Amendement n° 4 de la commission : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Adoption de l'article 6 modifié.

Article 7 (p. 293).

Amendement n° 5 de la commission : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Adoption de l'article 7 modifié.

Article 8 (p. 293).

Amendement n° 6 de la commission : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Adoption de l'article 8 modifié.

Article 9. — Adoption (p. 294).

Article 10 (p. 294).

MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Jans.
Adoption de l'article 10.

Article 11 (p. 294).

Amendement n° 7 de la commission : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Adoption de l'article 11 modifié.

Article 12. — Adoption (p. 294).

Article 13 (p. 294).

MM. Jean-Pierre Michel, le secrétaire d'Etat.
Adoption de l'article 13.

Article 14 (p. 295).

M. Tranchant.

Adoption de l'article 14.

Article 15. — Adoption (p. 295).

Après l'article 15 (p. 295).

Amendement n° 8 de M. Zeller : MM. Tranchant, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Rejet.

Article 16 (p. 296).

MM. Hory, le secrétaire d'Etat.

Adoption de l'article 15.

Vote sur l'ensemble (p. 296).

Explications de vote :

MM. Tranchant,
Jean-Pierre Michel.

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

3. — Dépôt d'un rapport du comité du contentieux fiscal, douanier et des changes (p. 296).

4. — Ordre du jour (p. 296).

PRESIDENCE DE M. GUY DUCOLONE,
vice-président.

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

DECLARATION DE L'URGENCE DE PROJETS DE LOI

M. le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le Premier ministre les lettres suivantes :

Paris, le 22 avril 1985.

Monsieur le président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'en application de l'article 45 de la Constitution, le Gouvernement déclare l'urgence du projet de loi modifiant le code électoral et relatif à l'élection des députés, déposé le 10 avril 1985 sur le bureau de l'Assemblée nationale (n° 2601).

Veillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération

Paris, le 22 avril 1985.

Monsieur le président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'en application de l'article 45 de la Constitution, le Gouvernement déclare l'urgence du projet de loi organique modifiant le code électoral et relatif à l'élection des députés, déposé le 10 avril 1985 sur le bureau de l'Assemblée nationale (n° 2602).

Veillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

Paris, le 22 avril 1985.

Monsieur le président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'en application de l'article 45 de la Constitution, le Gouvernement déclare l'urgence du projet de loi modifiant le code électoral et relatif à l'élection des conseillers régionaux, déposé le 10 avril 1985 sur le bureau de l'Assemblée nationale (n° 2603).

Veillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

Acte est donné de ces communications.

— 2 —

EMISSION DE CERTAINES VALEURS MOBILIERES PAR LES ASSOCIATIONS

Discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi relatif à l'émission de certaines valeurs mobilières par les associations (n° 2593, 2612).

La parole est à M. Wilquin, rapporteur de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Claude Wilquin, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat chargé de l'économie sociale, mes chers collègues, le projet de loi relatif à l'émission de certaines valeurs mobilières par les associations, qui nous est soumis aujourd'hui, s'inscrit à la suite de nombreuses mesures prises depuis 1981 par le Gouvernement en faveur du secteur associatif, compte tenu de l'indiscutable accroissement de son rôle dans la vie publique et économique de notre pays.

En présentant ce texte, je soulignerai d'abord l'ampleur et l'intérêt économique du secteur associatif, qui ont conduit à un besoin de financement nouveau pour les associations en vue d'asseoir le développement de leurs activités sur des bases financières plus solides tout en restaurant une plus grande rigueur dans leur gestion.

Avant d'aborder quelques aspects spécifiques sur lesquels il me paraît important de s'interroger, j'insisterai sur trois points essentiels : le premier est relatif à la notion d'activité économique ; le second aux conséquences financières de ce texte pour les associations, sur le plan de la fiscalité mais aussi de la gestion et du fonctionnement ; le troisième concerne la protection des épargnants souscripteurs. Il convient à cet égard d'assurer les conditions juridiques de la protection de l'épargne et de la valeur du titre.

Ce projet de loi combine deux objectifs.

Son objectif direct est d'autoriser certaines associations à émettre une nouvelle sorte de valeur mobilière, sous le nom de « titre associatif », et de clarifier certains aspects législatifs concernant la possibilité pour elles d'émettre des obligations.

Le second objectif, d'ailleurs indissociable du premier, est d'édicter un certain nombre de règles destinées à assurer la protection des épargnants qui souscrivent ces titres.

Je ferai d'abord une remarque préalable relative à l'avis défavorable rendu à propos de ce projet par le Conseil d'Etat, lequel a estimé qu'il y avait un risque de confusion entre associations et sociétés commerciales. Je tiens à préciser que cet avis négatif ne concerne pas le projet de loi qui est soumis à notre assemblée aujourd'hui, mais un avant-projet.

Cet avis soulève, certes, des difficultés réelles, notamment quant à la nature purement comptable du capital des associations, aux modalités de mise en cause éventuelle de la responsabilité de leurs dirigeants et aux procédures applicables à la dissolution des associations. Mais ces difficultés ne doivent cependant pas être surestimées. Le projet de loi contient en effet des dispositions protectrices des intérêts des épargnants concernant les fonds propres des associations. Il fixe également des règles rigoureuses en matière de responsabilité de

leurs dirigeants. Enfin, il prévoit des procédures de dissolution que la commission des finances propose d'ailleurs de préciser par un certain nombre d'amendements.

L'avant-projet dont a été saisi le Conseil d'Etat a en outre été remanié afin de répondre aux deux observations principales formulées par la haute juridiction sur la possibilité ouverte aux détenteurs de titres associatifs de participer aux résultats et sur l'introduction de mécanismes déguisés de partage de bénéfices.

L'article 2 précise ainsi que la partie variable de la rémunération des titres associatifs ne pourra pas être indexée sur les résultats et l'article 15 dispose clairement que la rémunération des titres émis par les associations ne peut avoir pour objet ou pour effet de partager des bénéfices entre les sociétaires.

Enfin, mes chers collègues, qu'il me soit permis de rappeler que le Conseil d'Etat, composé de fonctionnaires, est un organisme purement consultatif lorsqu'il siège en section administrative, et que les avis qu'il adresse au Gouvernement ne sauraient en aucune manière lier le législateur.

Ces précisions apportées, j'en reviens aux trois points essentiels que j'ai évoqués au début de mon propos.

Le premier concerne l'ampleur et l'intérêt économique du secteur associatif. En affirmant la liberté d'association et en l'assortissant d'une grande souplesse de constitution et de fonctionnement, la loi de juillet 1901 a permis un extraordinaire développement des associations dans tous les secteurs de la vie sociale et économique. On estime en effet à près de 500 000 le nombre des associations déclarées. Celles-ci emploient plus de 700 000 salariés à temps plein, et leur nombre va sans cesse croissant : près de 50 000 ont ainsi été créées en 1984. Le développement de l'activité associative entraîne, il ne faut pas l'oublier, des créations d'emplois et de services dans des secteurs qui ne sont pris en charge ni par les collectivités publiques ni par le secteur commercial.

Le rôle économique des associations est particulièrement important dans le domaine sanitaire et social, où elles gèrent un grand nombre d'établissements et de services médico-sociaux ; dans le domaine éducatif, où elles jouent un rôle essentiel dans l'enseignement public et dans l'enseignement privé ainsi que dans celui de la formation professionnelle continue, où 2 000 associations réalisent 50 p. 100 du chiffre d'affaires ; enfin, dans le secteur touristique, au sein duquel les associations jouent un rôle prépondérant, représentant notamment 12 p. 100 du tourisme social.

Il apparaît ainsi clairement que, dans la période de mutations profondes que connaît notre économie, l'association a un rôle spécifique à jouer parce qu'elle offre plus que toute autre structure la possibilité de lier au sein d'une même organisation l'aspect d'entreprise et l'aspect de dynamique sociale. Elle offre également le cadre juridique le plus approprié à la poursuite d'objectifs pouvant dépasser le cercle des intérêts des seuls membres.

Je tiens au demeurant à rappeler que l'un des 110 engagements du Président de la République faisait expressément référence au nécessaire accroissement du rôle des associations dans la vie publique. Cependant, leur rôle croissant dans la vie économique se heurte à des limites qui résultent de l'état actuel de la législation.

Le second point sur lequel je voulais insister concerne les besoins de financement nouveaux des associations, qui sont fonction de leur nombre et de l'ampleur de leur rôle.

En effet, compte tenu de la spécificité de leurs statuts, les associations de la loi de 1901 ne disposent que de possibilités très restreintes de collecte de fonds propres. Ainsi, seules les associations reconnues d'utilité publique peuvent recevoir des dons et legs. Les associations déclarées ne peuvent posséder que le patrimoine immobilier strictement nécessaire à l'accomplissement de leur mission, et les résultats positifs de leur exploitation sont souvent limités par la vocation sociale de leur activité.

Or les fonds propres constituent un élément décisif de l'activité économique dans la mesure où ils garantissent aux yeux des tiers — créanciers, salariés, clients — la pérennité de la structure associative.

De plus, les difficultés financières des associations tendent actuellement à s'aggraver en raison d'un certain tarissement des ressources traditionnelles d'emprunt, à moyen ou à long terme.

Par ailleurs, et je puis en témoigner en tant que maire, les possibilités de garantie d'emprunt des collectivités locales sont désormais plafonnées à un pourcentage déterminé de leurs recettes de fonctionnement : 70 p. 100 pour les communes. Or ce plafond est trop souvent atteint.

C'est donc aussi bien la situation juridique des associations que les difficultés qu'elles éprouvent actuellement à développer leurs ressources qui rendent nécessaire une modification de la législation, permettant d'élargir leurs possibilités de financement. Les associations, de par leur vocation spécifique, peuvent ainsi faire appel à un type particulier d'épargne pour les besoins du développement de leur activité visant à la réalisation de leur objet associatif. De nombreux épargnants semblent prêts, en effet, à s'engager dans des opérations dont ils n'évalueraient pas seulement l'intérêt financier — ils ne sont pas prêts, comme je l'ai dit en commission, à se transformer en experts boursiers — mais qui présenteraient surtout une opportunité sociale, voire morale. Une sorte de para-épargne, ou d'épargne de proximité, nous paraît ainsi disponible.

L'émission d'obligations négociables constitue un premier moyen de mobiliser cette épargne. Le détenteur d'un tel titre pourrait procéder à un apport de fonds au profit de l'association qu'il souhaiterait soutenir tout en étant rémunéré à des conditions « proches » de celles du marché et en gardant la possibilité de négocier son actif. Le présent projet de loi propose à cet effet la création d'un « titre associatif », nouvelle valeur mobilière à mi-chemin entre l'action et l'obligation. Cette valeur mobilière constituerait également un moyen de mobiliser l'épargne susceptible de se porter de manière préférentielle vers le financement de l'économie sociale.

Ce titre associatif sera étroitement apparenté au titre participatif institué par la loi du 3 janvier 1983 sur le développement de l'initiative économique et la protection de l'épargne, que peuvent déjà émettre les sociétés anonymes coopératives, elles aussi confrontées à des problèmes similaires du fait des règles qui limitent la rémunération de leur capital et interdisent le partage des réserves entre associés.

Ce titre associatif sera négociable. Il ne pourra être remboursé qu'en cas de liquidation de l'association ou sur l'initiative de cette dernière, à l'expiration d'un délai d'au moins sept ans.

Il représentera une créance de dernier rang, remboursable seulement après désintéressement complet de tous les autres créanciers. Cette dernière caractéristique doit permettre de l'assimiler aux fonds propres.

Le seul aspect par lequel le titre associatif se distingue du titre participatif réside dans l'exclusion de toute rémunération indexée sur les résultats. Une telle disposition serait en effet contraire à la nature juridique de l'association, qui interdit tout partage de bénéfice. Il s'agit là de respecter le statut associatif et d'en empêcher toute possibilité de dénaturation.

Je répondrai maintenant à un certain nombre de questions qui ont été soulevées lors du débat en commission.

Les associations concernées par le projet de loi et régies par la loi de 1901 peuvent émettre des valeurs mobilières indépendamment de leur statut juridique, qu'elles aient été simplement déclarées ou reconnues d'utilité publique.

Le champ d'application de ce projet de loi est large dans la mesure où aucune condition tenant à un effectif minimum de salariés, à un montant minimum de chiffre d'affaires ou de ressources, n'est prévue pour l'émission de valeurs mobilières par une association. Même si l'on peut penser que de telles émissions seront, pour l'essentiel, effectuées par des associations importantes, le Gouvernement a voulu éviter tout ce qui pourrait constituer un facteur de rigidité ou de discrimination en prélevant les droits des petites associations dynamiques. Celles-ci, de par leur taille, auraient pu être exclues de cette possibilité. Grâce au texte qui vous est soumis, elles pourront se grouper en vue d'émettre des valeurs mobilières. Cependant, seules pourront procéder à de telles émissions des associations exerçant une « activité économique ».

J'en arrive à cette notion d'activité économique, dont il a été souvent question.

En tant que rapporteur, je me suis interrogé sur le sens qu'il convenait de donner à cette condition déterminante. Le Conseil d'Etat avait considéré qu'il serait malaisé de définir les associations concernées, du fait du caractère imprécis du critère tiré de l'activité économique de l'association en cause.

Or j'ai constaté que la notion d'« associations exerçant une activité économique » ne constituait pas une innovation absolue dans notre droit. L'article 27 de la loi du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises impose d'importantes obligations comptables aux personnes morales de droit privé non commerciales, c'est-à-dire, en premier lieu, aux associations « ayant une activité économique » et se caractérisant par un nombre minimum de salariés ou un montant minimum de chiffre d'affaires, de ressources ou de bilan.

Cet article résulte d'un amendement de notre collègue M. Roger-Machart, qui était rapporteur du texte. Les débats auxquels cet amendement a donné lieu devant notre assemblée, notamment lors de la séance du 5 décembre 1983, montrent clairement que les associations visées ne sauraient être exclusivement les associations ayant un objet économique. Face à une première rédaction de l'amendement, où n'étaient visées que ces associations, le conseil national de la vie associative avait fait remarquer que les associations de la loi de 1901 ont des statuts qui ne leur donnent jamais un objet économique ni ne les définissent comme poursuivant, ni en droit ni en fait, un but lucratif.

C'est le garde des sceaux qui a présenté un sous-amendement faisant référence à l'exercice d'une activité économique. Citant, à titre indicatif, des catégories d'associations exerçant une telle activité, il a énuméré « les associations gestionnaires opérant dans les domaines de la santé et de la protection sociale — associations pour personnes handicapées, maisons de retraite ou centres d'aide ménagère — des loisirs ou du tourisme, tels certains villages de vacances ou le Touring-Club de France, ainsi que de la formation et de l'éducation ».

En revanche, M. Robert Bainter a explicitement exclu « les organisations strictement professionnelles, les syndicats, les congrégations, les comités d'entreprise », dans la mesure où ces différentes catégories d'associations « n'exercent pas des activités économiques directes ».

Je pense, mon cher collègue, avoir partiellement répondu à la question que vous vous posez...

M. Alain Vivien. Pour une part, monsieur le rapporteur !

M. Claude Wilquin, rapporteur. ... et sur laquelle vous reveniez certainement.

Enfin, en réponse à notre collègue M. Marc Lauriol, le garde des sceaux a apporté une précision très importante sur la notion d'activité économique en indiquant : « par activité économique, il faut entendre toute activité de production, de transformation ou de distribution de biens, meubles ou immeubles, ou toute prestation de services en matière industrielle, commerciale, artisanale et agricole ».

Au terme de cette analyse, il semble possible à votre rapporteur de conclure qu'une association ayant une activité économique est une association dont le but statutaire implique nécessairement l'accomplissement d'une activité qui répond à l'une des caractéristiques ainsi énumérées par le garde des sceaux.

La question de la protection des épargnants est souvent soulevée. Une certaine imprécision de la réglementation concernant l'émission par les associations de valeurs mobilières a rendu nécessaire, dès lors que le projet institutionnalise cette faculté, d'assurer par des règles strictes une « moralisation » du financement des associations ainsi que la « sécurité des épargnants ».

Dans cette perspective, ce projet s'inscrit dans le cadre de la politique de rigueur menée par le Gouvernement. Il vise à assurer le développement souhaitable de la vie associative sans conduire pour autant au laxisme dans la gestion ou à l'utilisation du statut d'association pour exploiter la « crédulité » des épargnants.

C'est ainsi que de nombreuses dispositions de la loi du 24 juillet 1966, modifiée par la loi du 3 janvier 1983 et par celle du 1^{er} mars 1984 sur la prévention des entreprises en difficulté, s'appliqueront ou seront adaptées aux associations désirant émettre des valeurs mobilières.

Ces règles protectrices se retrouvent tant sur le plan de l'émission du titre que sur celui du fonctionnement de l'association. Elles doivent conduire à assurer la valeur de ce titre.

Les mesures protectrices tenant aux conditions d'émission du titre sont énumérées par l'article 3 du projet qui reprend, pour partie, en les adaptant, les règles établies par la loi de 1966. On y trouve à la fois des conditions de forme — délai d'existence

effective de l'association, de deux ans, immatriculation au registre du commerce, organisation statutaire prévoyant l'existence d'une instance collégiale — et des conditions de fond, qui ont pour objet de donner à l'éventuel souscripteur une image fidèle de la situation financière de l'association — ainsi, les éléments chiffrés doivent être visés par un commissaire aux comptes.

Les mesures protectrices tenant aux conditions de fonctionnement de l'association sont de deux ordres : conditions juridiques nécessaires à la protection de l'épargne et protection de la valeur du titre.

Je traiterai d'abord des conditions juridiques.

Si le fait d'être porteur d'obligations ou de titres associatifs ne donne en aucun cas le droit de s'immiscer dans la gestion de l'association, il n'en reste pas moins que les souscripteurs disposent d'un droit de regard sur le fonctionnement de l'association — il en est de même d'ailleurs dans les règles en vigueur en matière commerciale : assemblée générale des sociétaires au moins une fois par an pour approbation des comptes annuels ; représentation à l'assemblée générale de l'association sans pouvoir de décision ; droit de contrôle accru, entre autres.

La protection des souscripteurs est d'autant mieux assurée que l'article 4, dans ses alinéas 3, 4 et 5, prévoit un certain nombre de « clignotants », de « signaux d'alarme », qui doivent inviter l'assemblée des sociétaires à décider s'il y a lieu, ou non, de poursuivre l'activité.

Les amendements que j'ai déposés au nom de la commission des finances portent sur l'article 4. Ils visent précisément à assurer la protection des épargnants, en clarifiant les dispositions régissant la procédure applicable en cas de constatation de résultats déficitaires. En effet, une fois que l'association a rempli les conditions ouvrant droit à l'émission d'obligations ou de titres associatifs, elle doit garantir aux épargnants une gestion sûre et une prise en compte réaliste de leurs intérêts en cas d'éventuelles difficultés économiques.

Enfin, les règles concernant la responsabilité, tant civile que pénale, des dirigeants des sociétés sont ici transposées aux dirigeants des associations et constituent autant de garanties pour le souscripteur.

J'en viens à la protection de la valeur du titre.

D'abord, il faut le rappeler, dans une certaine mesure ces valeurs relèvent, pour partie, de soutien aux activités de l'association. Cela vaut tant pour les particuliers que pour les collectivités. De nombreux particuliers qui, pour des raisons d'ordre personnel, portent un intérêt à l'action d'une association pourront être ainsi incités à souscrire, combinant en quelque sorte l'intéressement et la générosité. Il en va de même des collectivités, notamment des collectivités locales, qui, comme le relève le rapport Bloch-Lainé, « aident le plus souvent des associations par l'octroi de subventions à fonds perdus ou de garanties à leurs emprunts. Elles pourront, par la souscription de valeurs mobilières, en introduisant une contrainte de rémunération de la ressource, inciter l'association à tirer le meilleur parti économique des capitaux publics ».

On notera toute la portée de la dernière formule : introduire une rigueur de gestion dans l'association par la nécessité d'une rémunération de la ressource.

C'est dans cette rigueur que l'épargnant trouvera la garantie de sa mise initiale. En effet, ces titres restent, et il faut insister sur ce point, des valeurs négociables qu'à tout instant l'épargnant pourra céder. Rien n'interdit de penser qu'une association bien gérée et en expansion verra se maintenir la valeur de ces titres. Un second intérêt tient à l'existence d'une rémunération servie tant pour l'obligation que pour le titre associatif.

Après l'examen de ce projet, je constate qu'il est proposé, pour organiser le régime de ces valeurs mobilières, de transposer les règles du droit des sociétés, dans la mesure où celui-ci a été édicté dans un souci de clarté mais aussi de protection des porteurs de titres, en écartant toute disposition inutile ou incompatible avec la spécificité du régime juridique de l'association.

Nous n'avons donc pas de crainte à avoir, mes chers collègues : il ne s'agit pas de donner le jour à une association « anormale » ou de « troisième type » ! Au contraire, ce projet traduit le souci d'assurer un financement sûr et transparent des associations, dont les ressources seraient ainsi « moralisées » grâce à des mesures développant tant l'initiative économique que la protection de l'épargne — et tout cela, par une alliance entre le dynamisme et l'effort de gestion des associations et l'intéressement des souscripteurs ! (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de l'économie sociale.

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, M. le ministre de l'économie, des finances et du budget m'a prié de vous présenter ses excuses. Ne pouvant être présent cet après-midi pour la discussion de ce texte, il m'a demandé de le remplacer.

Ce projet est effectivement d'ordre financier, puisqu'il étend les dispositions de la loi du 3 janvier 1983 aux associations, mais il a aussi des implications juridiques puisqu'un certain nombre de règles de fonctionnement sont proposées aux associations susceptibles d'émettre des obligations ou des titres associatifs.

Ce texte relève d'une approche pragmatique : il veut répondre à un problème donné, à une situation de fait sans pour autant intervenir pour modifier des règles du jeu fixées depuis bien longtemps.

La réalité, quelle est-elle ? Les associations exercent des activités économiques, c'est un fait, mais elles rencontrent des difficultés pour se développer, c'est un autre fait, en particulier, au niveau de leurs fonds propres.

Sauf à attendre qu'un problématique consensus se dessine sur la nécessité ou non de distinguer les associations qui exercent de fait des activités économiques, en les isolant dans un statut particulier, il n'était pas raisonnable de laisser plus longtemps ce problème sans un début de réponse.

Tel est l'objectif de ce projet de loi : offrir une solution, parmi d'autres, au problème de la constitution des fonds propres des associations. Il ne s'agit que de cela.

Le projet qui vous est soumis est le résultat d'un important travail de réflexion et de concertation engagé depuis près de trois ans entre différentes directions ministérielles et avec le milieu associatif.

Lors de la préparation de la loi du 3 janvier 1983, relative au développement des investissements et de la protection de l'épargne, le problème des fonds propres des associations avait été évoqué dans le cadre des travaux du comité consultatif de l'économie sociale où siègent des personnalités du monde associatif. Un groupe de travail avait conclu à la nécessité de donner aux associations exerçant des activités économiques la possibilité d'émettre ce qui fut alors appelé « les titres associatifs ».

A la demande du ministre de l'économie, des finances et du budget, M. Delors, et de M. Jean Le Garrec, membre du Gouvernement chargé de l'économie sociale, un groupe de travail, présidé par M. François Bloch-Lainé, a été constitué pour réfléchir aux problèmes de financement des associations.

A ce groupe de travail ont participé des représentants des différentes directions ministérielles, de la commission des opérations de bourse, d'organismes financiers de l'économie sociale ainsi que du monde associatif, désignés par le conseil national de la vie associative, qui venait d'être mis en place. A côté d'autres suggestions, le rapport de M. François Bloch-Lainé proposait l'émission d'obligations et de titres associatifs.

A partir de là, le ministère de l'économie, des finances et du budget, le ministère de la justice et mon secrétariat d'Etat ont travaillé à l'élaboration d'un projet de loi.

Le principe en avait été annoncé dès l'automne dernier par le ministre de l'économie et des finances, lors des journées du crédit coopératif, puis par le Premier ministre lui-même, durant le congrès de la fédération nationale Léo-Lagrange, en décembre dernier.

Le Premier ministre indiquait alors que « le mécanisme des titres associatifs devrait être mis au point en 1985 ». C'est aujourd'hui chose faite avec le dépôt de ce texte.

Ce projet de loi, qui vise à créer un produit nouveau de financement des associations, a donc fait l'objet d'une longue et sérieuse réflexion.

Je tiens à préciser également que les dispositions du présent projet n'ont pas vocation à régler tous les problèmes de financement que rencontrent les associations. Son objet est limité à la constitution des fonds propres des associations.

Avant de décrire plus précisément les dispositions prévues par le texte, il me paraît important de rappeler la démarche qui a conduit à de telles propositions.

Il est un fait que ni le statut de la loi de 1901 ni les débats qui l'avaient précédée n'avaient prévu : les associations sont de plus en plus insérées dans les processus économiques.

Quelques chiffres, déjà cités par M. Wilquin, permettent de prendre la mesure de cette réalité. Parmi les 500 000 ou 600 000 associations existant actuellement, 135 000 environ ont au moins un salarié.

Malgré leur incertitude, à laquelle nous pensons remédier lorsque le compte satellite de l'économie sociale sera opérationnel, selon les statistiques on compterait environ 776 000 salariés, dans le secteur associatif, c'est-à-dire 65 p. 100 de l'emploi fourni par le secteur de l'économie sociale.

Le chiffre d'affaires de certains secteurs du monde associatif est considérable, M. Wilquin l'a rappelé : pour le secteur associatif sanitaire et social, 50 milliards de francs, chiffres de 1982 donnés par le rapport de l'inspection générale des affaires sociales.

L'exercice d'activités économiques par les associations est donc une réalité, un fait qu'on ne peut nier. Faut-il encourager ou combattre cette tendance ? Par exemple, l'assistant doit-il revêtir en cette fin du xx^e siècle exactement les mêmes formes qu'au milieu du xix^e siècle ? Les associations qui actuellement luttent contre les risques d'exclusion sociale de certains jeunes, en particulier, en créant et en soutenant des entreprises dites « intermédiaires », où s'exerce justement la tentative d'insertion par l'économie et le travail, trahissent-elles les principes de la loi de 1901 ?

La loi de 1901 qui a affirmé, enfin, après plus d'un siècle de combats, la liberté totale des associations reste une loi de liberté qui ne limite pas — faut-il le rappeler ? — le champ d'exercice de cette liberté. Si aucun secteur n'est privilégié, aucun secteur d'intervention n'est a priori exclu.

C'est cela la force et la modernité de la loi de 1901 : elle a permis au secteur associatif, quatre-vingts ans plus tard, d'évoluer, de s'adapter, de « coller » aux réalités de la fin du xx^e siècle. Toute l'histoire de ce siècle est d'ailleurs ponctuée de strates successives d'associations qui, chacune à un moment donné, ont correspondu à l'émergence de besoins et de problèmes nouveaux. Je pense à l'accès aux congés payés, au loisir social et à l'éducation populaire en 1936 ; à l'accès, après la guerre, à une meilleure protection contre les handicaps sociaux : qui mieux que les associations a répondu à ces besoins ? Nous devons songer aussi, pour la période récente, aux mouvements de consommateurs, de protection de la nature et de défense de l'environnement.

Grâce, essentiellement, à leur souplesse d'adaptation interne, à leur capacité à répondre aux sollicitations du mouvement social, aux nouveaux goûts, aux nouvelles demandes et aux nouvelles aspirations, les associations sont, de fait, en mesure de proposer des réponses à des besoins nouveaux, souvent mal pris en charge ou insuffisamment pris en charge par les collectivités publiques ou par le secteur commercial ; ou bien les associations ont apporté des réponses différentes.

Aujourd'hui, on assiste, d'une part, à une profonde transformation d'un certain nombre d'associations anciennes à vocation sociale, ou sportive, ou encore d'éducation populaire ou de formation ; d'autre part, à la création de nouvelles associations.

Les mutations technologiques sociales et culturelles suscitent ainsi dans la démographie associative transformations et créations à partir de créneaux nouveaux et d'activités nouvelles porteuses d'emplois : la communication et la fantastique explosion des radios libres, la diffusion technologique et la recherche, les services aux entreprises, l'aide à la création d'entreprise, tout ce qui concerne le développement local, les services de voisinage ou les activités d'entretien et de récupération.

Ces activités nouvelles permettent de créer des emplois, non seulement au sein des associations, mais aussi à leur périphérie, en suscitant la création de véritables entreprises coopératives ou associatives, voire de sociétés commerciales tout court.

Dans la période de mutation que nous traversons, parce qu'elles sont proches des gens et de leurs besoins, parce qu'elles sont à l'écoute des nouvelles aspirations de la société civile, parce qu'elles ont une très grande souplesse d'adaptation, parce qu'elles sont animées par des militants courageux et innovants, les associations peuvent être une réponse à la nécessité de modernisation et à la nécessité de création d'activités, donc d'emplois.

Mais comprenons-nous bien : l'exercice d'activités économiques n'est pas une fin en soi pour les associations concernées ; ce n'est pas un objet social *new-look* ; c'est un moyen pour atteindre leurs objectifs généraux, sociaux ou culturels.

Cette réalité est aujourd'hui reconnue puisque — M. le rapporteur l'a signalé — la loi du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises prévoit expressément, dans son chapitre V, que les mécanismes de prévention et de traitement des difficultés des entreprises s'appliquent aussi aux personnes morales non commerciales, donc aux associations. Ce texte établit explicitement une distinction entre activités commerciales et activités économiques. Il donne aux associations une dimension d'entreprise dans la mesure où elles exercent des activités économiques, dans la mesure où elles partagent les responsabilités et les soucis d'une véritable entreprise: présence de salariés dont il convient de garantir l'emploi, présence de créanciers, souci d'équilibrer la gestion, quel que soit le volume de l'activité ou du chiffre d'affaires, nécessité de dégager des excédents pour financer l'avenir et la mise en œuvre des objectifs de l'association.

Pour dégager ces excédents, il leur faut répondre aux aspirations du marché, innover, mener une politique rigoureuse en matière tant de recettes que de dépenses. Faut-il rappeler que, si l'article 1^{er} de la loi de 1901 interdit légitimement le partage des bénéfices entre les sociétaires — principe d'ailleurs rappelé dans le projet de loi — il n'interdit pas de gérer correctement l'association, ce qui doit se traduire par la création d'excédents permettant, par exemple, de rembourser des emprunts bancaires ou de financer des investissements? Cette nécessité de rigueur est, pour toutes les associations, une nécessité absolue.

Pour décrire totalement cette réalité que nous souhaitons prendre en compte, il faut encore préciser qu'elle n'est pas tranchée. En effet, il n'y a pas, d'un côté, des associations qui exerceraient des activités économiques et, de l'autre, des associations vierges de ces activités. La réalité est multiple. Elle explique en partie la complexité du problème posé et des solutions à mettre en œuvre.

En effet, au sein d'une même association, on trouve le plus souvent des activités classiques de solidarité, des activités économiques, des activités liées à un certain militantisme et même parfois des activités qualifiées de lucratives, justifiant un traitement fiscal différencié. Cette multiplicité, cette empiècement de types d'activités au sein d'une même association, qui ne doit pas être remise en cause, explique qu'on ne puisse pas a priori isoler les associations qui seraient caractérisées par le seul exercice d'activités économiques: ce serait contraire à l'esprit de la loi de 1901.

Cela ne veut pas dire qu'une association ne puisse volontairement, quand elle le juge utile, identifier, isoler telle ou telle fonction par la création d'un organisme spécifique: une coopérative, une S.A., ou une S.A.R.L. C'est d'ailleurs assez fréquent. Mais cela relève de la responsabilité et de l'initiative de l'association.

L'impossibilité d'isoler l'activité économique de l'association de ses autres activités explique la démarche volontaire retenue dans ce projet de loi. Dès lors que l'association, par son insertion dans les processus économiques, aura pris la mesure des problèmes qui se posent à elle, elle aura désormais la possibilité de recourir à l'émission de valeurs mobilières. C'est une démarche volontaire car elle sait qu'elle devra alors accepter un certain nombre de règles, qui sont la contrepartie de cette liberté nouvelle d'accès au marché financier. M. le rapporteur a rappelé ces règles: l'inscription au registre du commerce et des sociétés, la présence de commissaires aux comptes, la transparence des comptes.

Pour exercer ces activités économiques, les associations ont besoin de fonds propres.

Or le problème des fonds propres se pose de façon spécifique pour les associations. Pour des raisons statutaires liées à leur but désintéressé la collecte des fonds propres est limitée aux cotisations, aux dons et legs dans les conditions restrictives fixées par la loi de 1901, éventuellement au produit de la vente des biens et des services, enfin aux aides publiques. Mais, pour des raisons conjoncturelles, les aides publiques tendent à être limitées; la crise c'est aussi celle des fonds publics, au niveau tant de l'Etat que des collectivités territoriales.

Le problème se pose d'ailleurs de façon très diversifiée d'une association à l'autre: le poids du patrimoine est très différent, les besoins en fonds propres ne sont pas les mêmes selon la nature de l'activité, selon qu'il y a nécessité ou non de procéder à des investissements.

Face à ces besoins, même si les relations entre le secteur associatif et le secteur bancaire se sont améliorées depuis quelques années, peu d'instruments accessibles aux associations étaient susceptibles de pallier l'insuffisance des fonds propres. La réglementation en vigueur, longtemps imprécise, excluait notamment les associations des émissions obligataires.

En permettant aux associations de se constituer des fonds propres, ce projet de loi doit contribuer à accroître leur capacité d'autonomie et d'indépendance, c'est-à-dire leur capacité à intervenir comme partenaire à part entière dans les mutations sociales et économiques en cours.

Le texte qui vous est soumis apporte notamment des éléments de réponse aux besoins en fonds permanents que connaissent aujourd'hui les associations.

Il clarifie certains aspects très imprécis et restrictifs de la législation concernant la possibilité d'émettre des obligations. Ces émissions étaient jusqu'à présent exceptionnelles: il offre une possibilité nouvelle, en droit et en fait, aux associations.

Il donne également accès aux associations, sous le nom de « titres associatifs », aux titres participatifs créés par la loi du 3 janvier 1983. Ces titres peuvent déjà être émis par les sociétés anonymes du secteur public, d'une part, par le secteur coopératif, d'autre part. Les associations sont effectivement confrontées à des problèmes analogues à ceux du secteur coopératif puisque, dans ce dernier cas aussi, la constitution de fonds propres est rendue très difficile par des règles statutaires qui limitent la rémunération du capital et interdisent le partage des réserves.

Les titres associatifs présentent les mêmes caractéristiques que les titres participatifs: ils sont négociables et remboursables en cas de liquidation ou à l'initiative de l'organisme émetteur au-delà d'une période qui ne peut être inférieure à sept ans.

Classés parmi les créances de dernier rang, les titres associatifs sont ainsi considérés comme des quasi-fonds propres.

Le régime fiscal qui leur est applicable est celui des obligations à taux fixe et, en cas d'appel public à l'épargne, le visa de la C.O.B. est nécessaire.

De façon générale, le texte qui les régit est la loi du 3 janvier 1983. Cependant — et le problème a été longuement examiné en commission des finances — les titres associatifs dérogent sur un point essentiel au régime des titres participatifs de ladite loi. Il s'agit du calcul de la rémunération. Cette rémunération compte une partie fixe et une partie variable, mais celle-ci ne peut être calculée par référence aux résultats pour éviter qu'elle ne puisse éventuellement être interprétée comme un partage des bénéfices dans le cas où des sociétaires détiendraient aussi des titres associatifs. Je crois donc que, sur ce point, vous devez être parfaitement rassurés. De façon plus générale, d'ailleurs, le projet de loi réaffirme l'un des principes de base du statut de la loi de 1901, contenu dans son article premier: l'association ne peut avoir pour objet de partager des bénéfices.

La partie variable de la rémunération sera calculée par rapport à d'autres éléments relatifs à l'activité de l'association et non par rapport aux résultats. Nous laisserons les associations choisir l'élément qui sera pris en considération. Ainsi, nous avons particulièrement veillé à ce que la rémunération du titre ne puisse conduire à un partage de bénéfices, prohibé par le législateur.

Une autre dérogation porte sur le caractère nominatif des titres participatifs.

Sans rappeler longuement le traitement fiscal des associations, je souhaite seulement indiquer qu'au plan des principes le régime fiscal applicable notamment en matière d'impôt sur les sociétés est lié à la nature de l'activité exercée et non au statut juridique de l'organisme. En outre, le mode de financement n'a aucune influence sur le traitement fiscal. Cela signifie clairement que les dispositions introduites par ce projet de loi — l'émission d'obligations ou de titres participatifs — ne sont pas, par elles-mêmes, de nature à modifier en quoi que ce soit le traitement fiscal des associations.

L'accès des associations à l'épargne publique, la volonté de protéger l'épargnant ont conduit les pouvoirs publics à fixer un certain nombre de règles.

La règle — librement consentie puisque, je le rappelle une fois encore, il s'agit d'une démarche volontaire et non d'un texte de contrainte — est synonyme ici d'indépendance, de rigueur de gestion et, à nos yeux, d'efficacité et de responsabilité.

L'objectif est double : assurer la pérennité, le développement de l'association émettrice pour qu'elle puisse tenir ses engagements, mais aussi assurer la protection de l'épargnant.

Les conditions inscrites dans le projet de loi sont de nature à atteindre ces objectifs.

Les associations exerçant des activités économiques devront justifier de deux années d'existence et s'inscrire au registre du commerce et des sociétés. Cette disposition constitue une formalité contraignante. Il convient, bien entendu, de préciser que cette immatriculation n'emporte pas présomption de commercialité.

Le projet de loi se caractérise également par le souci d'information du souscripteur éventuel. A cet effet, même dans le cas où il n'y aura pas appel public à l'épargne, une notice d'information devra être mise à sa disposition pour préciser la situation financière et l'évolution de l'activité économique de l'association. Un commissaire aux comptes devra, enfin, viser cette notice. En cas d'appel public, le visa de la C. O. B. complète ces dispositions.

Le statut de la loi de 1901 ne dit rien sur le fonctionnement des associations et n'impose aucune règle. En proposant quelques règles, le projet de loi ne crée pas d'innovations, puisqu'il reprend des dispositions existant déjà dans un grand nombre d'associations, notamment celles qui bénéficient de subventions publiques. Les règles posées par le projet de loi sont donc aussi tirées de l'expérience et visent à obtenir une plus grande transparence des comptes et une plus grande rigueur de gestion.

Sont ainsi reprises les dispositions de l'article 27 de la loi du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention des difficultés des entreprises : établissement d'un bilan, d'un compte de résultats, nomination d'un commissaire aux comptes, et cela quel que soit le nombre de salariés ou le montant du chiffre d'affaires.

La création d'un organe collégial de direction ou de contrôle, non prévue par la loi de 1901 est imposée par le projet de loi, dès lors qu'il y a émission d'obligations ou de titres associatifs. La composition de cet organe est également précisée. Dans le même esprit, une assemblée générale des membres sera seule compétente pour décider de l'émission, pour fixer son montant et son étendue.

Des dispositions précises et rigoureuses, qui sont celles de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés, sont prévues en cas de difficulté. C'est essentiellement l'objet de la procédure d'alerte et de prévention décrite à l'article 4.

En outre, les règles relatives aux personnes dirigeant ou contrôlant les sociétés sont étendues aux associations. Elles visent la responsabilité personnelle de leurs dirigeants. La rigueur des dispositions retenues dans l'article 11 — et je répons par là à une observation du rapport de la commission — est à la mesure de la responsabilité et des efforts de gestion attendus des associations émettrices.

En encourageant les associations à développer leur sens des responsabilités et de la rigueur, ce texte de loi répond, à mon sens, à une demande qui provient tant des associations elles-mêmes que des futurs épargnants.

Ces règles, si elles sont rigoureuses — et c'était nécessaire pour protéger l'épargnant — ne touchent en rien aux grands principes affirmés dans la loi de 1901. En particulier, l'indépendance des administrateurs, des dirigeants, n'est nullement affectée par les propositions du projet de loi : le groupement des porteurs de titres participatifs, s'il dispose de droits en matière d'information et de communication de documents, n'intervient pas dans le processus de prise de décision.

Ce projet de loi, je le répète, part d'un constat : il prend acte des problèmes qui se posent à ces acteurs importants et influents de la société civile que sont les associations.

De façon modeste et pragmatique, une liberté nouvelle est ainsi offerte aux associations, celle de recourir à des sources nouvelles de financement pour pouvoir, dans l'indépendance, financer leur développement économique.

Je viens d'employer deux mots importants : liberté et indépendance ; ce sont les deux mots-clés qui fondent la loi de 1901 à laquelle le mouvement associatif est tellement attaché. Les négociations engagées entre les pouvoirs publics et le mouvement associatif en 1981 et 1982 l'ont largement prouvé.

Nous ne touchons pas à ce texte, et pourtant nous lui donnons une capacité supplémentaire. C'est à ce prix que les associations sortiront de la seule vocation d'assistance dans laquelle veulent l'enfermer ceux qui n'ont pas compris l'importance de l'enjeu

associatif dans les mutations en cours. La solidarité ne se conjugue plus aujourd'hui dans le seul recours à l'assistance, mais dans une approche plus dynamique.

L'enjeu de ce projet de loi est déterminant pour le secrétaire d'Etat à l'économie sociale que je suis. Depuis la création de ce département, voici neuf mois, je n'ai cessé en effet de répéter que les entreprises de l'économie sociale pouvaient, grâce à leur dynamisme et à leur capacité d'innovation, être un des leviers de la modernisation. Ce texte permet d'affirmer concrètement ce souhait et cette attente. Les associations gestionnaires sont, avec les mutuelles et les coopératives, la troisième composante de l'économie sociale. Concrètement, sur le terrain, elles démontrent qu'on peut réussir économiquement tout en étant géré autrement, tout en obéissant aux valeurs de solidarité et de responsabilité. Le titre associatif va renforcer encore l'image « entrepreneuriale » des associations. Il leur permettra de puiser dans leurs racines initiales d'indépendance et d'autonomie.

Plus qu'un outil financier nouveau, le titre associatif est la confirmation de notre croyance en la capacité de réponse de toute la société française face aux difficultés et aux mutations. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Hory.

M. Jean-François Hory. La très grande vitalité du monde associatif et la diversification de ses activités posent depuis longtemps le problème des financements externes des associations. En proposant d'admettre les associations à l'émission du titre participatif et en clarifiant les conditions de leur financement par obligations, votre projet de loi répond, monsieur le secrétaire d'Etat, à l'attente souvent exprimée des milieux concernés.

A plusieurs reprises, en effet, le conseil national de la vie associative avait appelé l'attention des pouvoirs publics sur le problème que vous nous proposez aujourd'hui de régler.

J'ajoute que le mouvement des radicaux de gauche avait depuis longtemps fait sienne cette revendication d'un secteur dont il juge l'importance capitale. J'avais moi-même eu l'honneur, au nom des députés M. R. G., de demander la création du titre associatif lors de l'examen des lois sur le développement de l'économie sociale ou sur les coopératives et leurs unions, à qui le titre participatif a déjà été proposé ; j'avais renouvelé cette demande lors du vote du budget du Plan en 1983 et, plus récemment encore, le 25 octobre 1984, lors de l'adoption de votre budget. C'est vous dire notre satisfaction et notre souhait de dépasser les critiques adressées ici et là à ce texte qui soulèverait, nous dit-on, quelques difficultés juridiques.

Ces problèmes sont néanmoins réels et la commission des finances vous a entendu à ce sujet. Son rapporteur nous propose d'ailleurs des amendements qui vont dans le sens d'une amélioration juridique du texte, en particulier pour la protection de l'épargne.

Mais la principale critique juridique qui a été adressée au projet gouvernemental est de nature globale : le caractère non lucratif des associations de la loi de 1901 est-il compatible avec le droit à l'émission envisagé par le projet, et n'allons-nous pas créer une nouvelle catégorie hybride de personnes morales ?

L'idée du recours au marché financier peut, en effet, paraître contradictoire avec le statut de la loi de 1901, mais il nous faut d'abord observer qu'il y a déjà été procédé et que la pratique des emprunts obligataires par certaines associations, sans être chose courante, est déjà une réalité.

Nous devons reconnaître ensuite que la part prise par les associations dans le tissu productif du pays est, elle aussi, une réalité. Parlant des individus se groupent pour trouver des solutions nouvelles à leurs problèmes économiques. Le recours au statut associatif est de plus en plus fréquent, de sorte que l'on peut dire que c'est la crise, et non le projet de loi, qui bouscule les catégories juridiques. Parce qu'elle remet en cause les solutions éprouvées, parce qu'elle est tout à la fois sociale et économique, parce qu'elle conteste la notion même de profit individuel, la crise donne une nouvelle vitalité à nos associations.

Combien sont-elles ? 500 000 ? 600 000 ? A la vérité, personne ne le sait exactement mais l'ordre de grandeur est celui-là, et chaque année voit la création de 40 000 à 50 000 associations nouvelles. Comment ne pas voir dans cette prolifération une des réactions du tissu social à la crise économique qui perturbe les structures traditionnelles ?

Parmi ces associations, un nombre chaque jour plus important peut être qualifié de directement, ou indirectement, productives. Certaines sont devenues de véritables entreprises ainsi que M. le rapporteur et M. le secrétaire d'Etat l'ont rappelé. En 1984, 134 000 d'entre elles employaient 776 000 salariés, soit plus de 5 p. 100 de l'ensemble de la population salariée de ce pays. Les 12 000 plus grandes employaient plus de dix salariés chacune et 33 géantes s'apparentent aux grandes entreprises avec plus de mille employés chacune.

Il faut s'accoutumer de ces chiffres que nulle construction juridique ne peut dissimuler : les associations sont devenues des acteurs économiques non négligeables, ne serait-ce que par la part qu'elles prennent dans les statistiques de l'emploi. Cette réalité s'impose chaque jour davantage, surtout si l'on considère le poids pris par les associations dans les secteurs les plus concrets de la vie de notre pays : dans le domaine de la santé au premier chef, mais aussi dans ceux de la formation professionnelle — notamment depuis les lois de 1971 — du tourisme avec 12 p. 100 de l'activité de la branche, du logement avec les comités interprofessionnels du logement, et les P. A. C. T., de la communication, avec le prodigieux essor des radios libres. Partout les associations s'affirment comme des entreprises d'un type nouveau et riches de potentialités.

Si les associations ont des activités comparables à celles des entreprises, ne nous étonnons pas qu'elles aient des problèmes similaires, notamment celui du financement qui est peut-être plus aigu encore du fait de l'insuffisance des fonds propres que connaissent les associations. En effet, si les entreprises classiques se créent et s'organisent sur une base financière et si la définition de ressources propres suffisantes est une condition substantielle de la création d'une entreprise, les associations, elles, naissent et se développent d'abord sur un projet social, le problème du financement n'étant considéré qu'ultérieurement.

Or les financements traditionnels des associations se caractérisent par leur faiblesse et leur relative inadéquation.

De plus en plus, les cotisations et les revenus propres sont, en volume, sans aucun rapport avec l'importance des activités marchandes ou para-marchandes des associations.

De même les dons et legs sont rares et faibles. On a souvent évoqué le mécanisme des fondations anglo-saxonnes pour dire qu'avec un mécanisme fiscal approprié les associations pourraient trouver dans les dons et dans le mécénat les ressources qui leur font défaut. C'est oublier que ce mécanisme existe déjà sans, pour autant, produire des effets remarquables ; c'est oublier aussi que ce système de drainage peut aboutir à de graves inégalités entre les associations, les bénéficiaires n'étant pas toujours les plus actives ni celles dont le besoin de financement est le plus vif ; c'est oublier enfin qu'une réforme fiscale ne suffit pas à changer les mentalités et que le contribuable français n'acquerra pas du jour au lendemain les réflexes du contribuable américain, par exemple.

Notons également que le recours accru au mécénat aurait, comme le recours quasi exclusif aux subventions publiques, l'inconvénient de placer les associations dans une situation de dépendance quelquefois incompatible avec leurs projets. Les associations ont donc besoin de financement extérieur, mais l'origine, les formes et les conditions de ce financement doivent garantir la liberté et l'autonomie qui caractérisent le statut de la loi de 1901.

C'est cette autonomie que les associations, individuellement ou par groupement, ont recherché dans l'appui des intermédiaires bancaires, qu'il s'agisse du financement à long terme de leurs immobilisations ou de la couverture pour des périodes brèves des besoins créés par les délais, souvent longs, de mobilisation de leurs ressources traditionnelles, notamment des subventions des collectivités locales.

Il faut préciser, à propos de ces dernières — et notre rapporteur l'a rappelé également —, que, paradoxalement, la croissance des activités associatives intervient au moment où la loi vient limiter le plafond des engagements de garantie d'emprunt que les collectivités pouvaient prendre, en particulier, au profit des associations. Si l'on ajoute cette limitation au retrait progressif des organismes de sécurité sociale, on devine que les besoins financiers des associations sont aujourd'hui très importants.

Pour les couvrir, les interventions bancaires ne sont pas satisfaisantes et elles sont devenues très coûteuses pour les associations, même si ces dernières ont des interlocuteurs privilégiés, dans le réseau bancaire de l'économie sociale et parti-

culier. Actuellement plus de 50 p. 100 des besoins des entreprises sont assurés par le marché financier et c'est donc cette possibilité que le projet de loi propose d'ouvrir également aux associations dont les activités économiques le justifient.

Il faut rappeler ici que votre projet de loi, monsieur le secrétaire d'Etat, reprend, pour l'essentiel, les propositions du rapport Bloch-Lainé sur le financement des associations exerçant des activités économiques et la création d'un titre associatif. Il est indispensable de rappeler aussi, à l'intention de ceux qui nous disent que le monde associatif lui-même était déconcerté par le projet de loi, que le rapport Bloch-Lainé faisait suite à un rapport, similaire au fond, établi sur ce sujet par le président du conseil national de la vie associative et que, lors des travaux de la commission Dautresme sur le développement et la protection de l'épargne, la délégation à l'économie sociale avait déposé, dès 1982, des conclusions comparables.

Nous ne sommes donc pas devant un projet de loi circonstanciel, hâtivement bouclé ou juridiquement bâclé. Il s'agit d'une réflexion qui vient de loin et à laquelle ont participé activement aussi bien les militants du mouvement associatif que les professionnels des opérations financières.

La règle, rappelée tout au long de cette réflexion, a été que les mécanismes de financement des associations ne devaient pas compromettre le principe de base sur lequel reposent toutes les organisations de l'économie sociale : un homme, une voix. Il s'ensuit que les mécanismes classiques et, notamment, la convertibilité des obligations en droits internes ainsi que la conversion des dividendes prioritaires pour les actions n'étaient pas adaptés au problème particulier des associations.

Il fallait donc, d'une part, clarifier l'application aux associations du droit des obligations et, d'autre part, créer une nouvelle valeur mobilière inspirée de l'action mais respectant l'autonomie de l'association. Il convenait d'adapter au particularisme associatif le titre participatif créé par la loi de janvier 1983 et, en l'absence d'outils statistiques parfaitement fiables, il était également nécessaire de repérer les associations auxquelles ce droit d'émission pouvait être ouvert.

Il s'agira des associatifs exerçant une activité économique — concept nouveau qui est apparu lors de la discussion de la loi sur la prévention et le règlement amiable des difficultés des entreprises et qui est éclairé, comme l'a rappelé le rapporteur, par nos débats du 5 décembre 1983 — et il faudra que l'association ait au moins deux années d'existence effective, ce qui évitera les manœuvres de circonstances de tel ou tel chef d'entreprise dissimulant ses projets sous la forme associative.

Pour le reste, la condition principale de sélection est celle de l'inscription au registre du commerce et des sociétés, c'est-à-dire qu'elle résulte de la volonté de l'association elle-même de se soumettre à un régime de publicité et de fiscalité qui la désigne au public comme un agent économique. A cet égard, le projet de loi a choisi une solution très libérale, bien dans l'esprit de la loi de 1901.

Certains de nos collègues, membres de la commission des finances, auraient souhaité ajouter une procédure d'agrément administratif avant les émissions. L'intention est louable, certes, mais cet alourdissement est-il nécessaire lorsque l'on sait que l'ensemble de ces opérations sera placé sous les contrôles de droit commun du Trésor et de la C. G. B. et lorsque l'on voit que le projet lui-même impose, lors des émissions, des conditions statutaires particulières, des contraintes de forme et des obligations d'information financière précise de l'assemblée générale ?

J'ajoute que les amendements de la commission, particulièrement les trois premiers, vont dans le sens d'une meilleure protection de l'épargne. Je crois que nous n'avons pas d'inquiétudes juridiques particulières à avoir d'autant que la commission a adopté un autre amendement de précaution — n° 5 — pour garantir, par avance, dans les cas de dissolution la compatibilité entre les règles de 1901 pour les associations et celles de 1966 pour les sociétés.

Pour ma part, la seule inquiétude que j'exprimerai n'est pas d'ordre juridique ; elle porte sur le fonctionnement effectif du nouveau système. Comment l'épargne sera-t-elle collectée ? On voit bien que le problème ne se pose sérieusement ni pour les très petites associations ni pour les très grandes. Pour les premières, il s'agira d'émissions fermées faisant très probablement appel à une épargne militante de proximité ; le réseau propre de chacune des associations devrait y suffire. Pour les secondes, les très grandes, leur importance, leur notoriété, leur surface financière devraient garantir qu'elles placeront leurs émissions sans difficulté.

Mais lorsque des associations peu connues, même si elles sont déjà actives, décideront, en particulier en se groupant, de faire appel public à l'épargne quels mécanismes de « pompage », si j'ose dire, intercalerai-ou entre le demandeur et l'offreur d'argent ? Ces émissions ne risquent-elles pas de n'éveiller aucun intérêt dans le public ?

Sur ce problème particulier, je me permets de faire une suggestion. Depuis la création du titre participatif, il semble que l'on n'arrive pas à obtenir une réponse précise des services du ministère de l'économie et des finances sur la question suivante : les fonds communs de placement à risques peuvent-ils ou non accueillir des titres participatifs ? On devine bien les réticences et l'on sent qu'elles seront plus grandes encore demain avec les titres associatifs.

Je vous pose donc aujourd'hui les questions suivantes, monsieur le secrétaire d'Etat : les fonds communs de placement à risques peuvent-ils être ouverts aux titres participatifs et associatifs ? La réponse à cette première question est-elle de nature réglementaire ? Sinon, s'il faut une loi, ne tenons-nous pas, aujourd'hui, l'occasion d'apporter cette réponse par le texte que vous soumettez ? Si vous donniez une réponse positive à cette interrogation, vous donneriez du même coup une signification accrue à votre projet de loi.

Sur l'ensemble de ce projet, vous aurez compris, en tout cas, que vous pouvez être assuré de soutien total des députés radicaux de gauche qui considèrent que, dans l'effort entrepris depuis 1981 — comme l'a rappelé M. le rapporteur — pour conforter le mouvement associatif, ce texte est une étape essentielle. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

M. le président. La parole est à M. Tranchant.

M. Georges Tranchant. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, si je déplore beaucoup que le signataire du projet de loi, c'est-à-dire M. Bérégozov, ne soit pas venu s'exprimer devant la commission des finances, où il avait délégué M. le secrétaire d'Etat à l'économie sociale, je déplore encore davantage son absence aujourd'hui, compte tenu de la nature du projet.

Une fois de plus, je m'élève contre la façon dont on semble vouloir faire voter ce texte à l'initiative du Gouvernement. En effet, le rapport n'a été distribué que samedi, alors que le texte vient en discussion ce lundi. J'ai suivi les débats en commission et, en ce qui me concerne, ce rapport ne m'apprend pas grand-chose, mais il est tout de même tout à fait extravagant que les élus soient obligés de travailler dans ces conditions.

La rapidité avec laquelle le Gouvernement semble vouloir faire voter, je dirai contre toute raison, ce projet de loi, monsieur le secrétaire d'Etat, me plonge dans un abîme de perplexité quant aux motivations réelles qui ont animé les auteurs de ce projet. C'est la raison pour laquelle j'aurais souhaité que M. Bérégozov, qui en est l'auteur, puisqu'il en est le signataire, soit présent parmi nous aujourd'hui. Je lui aurais posé un certain nombre de questions auxquelles, bien entendu, vous allez répondre, monsieur le secrétaire d'Etat.

Je voudrais d'abord savoir si vous souhaitez instaurer un nouveau capitalisme associatif dont le but, non lucratif, serait frappé du sceau de la pureté des intentions d'investisseurs idéologiques, beaucoup plus concernés par le souci de venir en aide à leurs semblables que d'espérer une rentabilité et une sécurité des fonds qu'ils investiraient dans ce nouveau capitalisme social pour ne pas dire capitalisme socialiste. Si tel était le cas, votre projet de loi, ou plutôt celui de M. Bérégozov, devrait s'intituler : « Possibilité offerte aux associations de collecter des dons donnant droit en échange à des titres associatifs » avec, en dessous, entre guillemets et en plus petit : « susceptibles d'être rémunérés autrement que par un partage de profits et éventuellement remboursés ».

En revanche, si, pour développer l'activité de certaines associations susceptibles de créer des emplois et, par là même, réduire le nombre des chômeurs — y compris le nombre statistique — vous souhaitez transformer ces dernières en entreprises industrielles, commerciales ou de prestations de services, mais sans pour autant qu'elles soient soumises aux mêmes contraintes économiques et fiscales du secteur concurrentiel, votre projet de loi devrait s'intituler « Possibilité offerte aux associations de ressembler aux entreprises industrielles et commerciales, mais sans pour autant être des sociétés industrielles et commerciales ».

Il est, monsieur le secrétaire d'Etat, tout à fait choquant que vous persistiez à vouloir scemettre ce projet à la représentation nationale sans tenir compte de l'avis négatif, parfaitement fondé, du Conseil d'Etat en date du 14 mars 1985. Mais peut-être désirez-vous détourner définitivement de son objet la loi du 1^{er} juillet 1901, qui, à l'évidence, ne correspond pas à ce que vous souhaitez que deviennent certaines associations créées conformément aux dispositions de cette loi.

Par ailleurs, il est utile de rappeler que l'ensemble des commissaires de la commission des finances, toutes tendances politiques confondues, a considéré, lors de son premier examen, le 11 avril 1985, que le texte ne semblait pas répondre de manière satisfaisante au but qu'il s'assignait dans l'exposé des motifs.

Je rappelle que nous avons demandé l'audition de M. Bérégozov et si nous avons été, moi le premier, tout à fait satisfaits de vous entendre, monsieur le secrétaire d'Etat, force est de constater que votre audition n'a apporté aucune solution ou suggestion sérieuses sur les contradictions juridiques et techniques du projet que nous examinons aujourd'hui et, seuls, comme le communiqué de presse en fait foi, les commissaires socialistes ont voté le projet.

Chacun d'entre nous, dans cette assemblée, est membre, président d'une association, ou participe d'une manière ou d'une autre à l'activité d'une ou plusieurs associations dont nous reconnaissons que les activités sont en général aussi diverses que variées.

L'article 1^{er} du projet prévoit que les associations pourront faire appel à l'épargne lorsqu'elles ont une activité économique. Encore faudrait-il définir clairement ce que vous entendez par « activité économique ». Cela va de la vente de billets de tombola, en passant par celle de journaux et de publications, liés à la défense ou à la promotion d'activités professionnelles, religieuses, culturelles, artistiques, médicales et politiques, jusqu'à la gestion de véritables entreprises dans le secteur sanitaire et social, le secteur éducatif et sportif, le secteur touristique...

Comment entendez-vous concilier juridiquement la notion d'activité économique et l'inscription au registre du commerce, avec l'article 11 du titre II de la loi du 1^{er} juillet 1901 qui dispose : « ces associations peuvent faire tous les actes de la vie civile qui ne sont pas interdits par leurs statuts » ? Je répète : « les actes de la vie civile ». Or, vendre des prestations de services, en encaisser le prix, être inscrit au registre du commerce auprès du greffe du tribunal de commerce n'est pas un acte de vie civile, mais bel et bien un acte de commerce.

L'article 7 de la loi de 1901 prévoit que la dissolution de l'association doit être prononcée, en cas de problèmes graves, par le tribunal civil alors que votre projet de loi entend appliquer les dispositions donnant l'essentiel des attributions de juridiction aux tribunaux de commerce en cas de difficultés.

On peut constater qu'aujourd'hui la loi de 1901 sur les associations ne correspond plus à l'activité d'un grand nombre d'entre elles faisant acte de commerce, alors que leurs statuts les limitent « aux actes de la vie civile ».

Imaginez, monsieur le secrétaire d'Etat, ce que serait la situation des dirigeants et des membres d'une association créée dans le cadre juridique de la loi de 1901 qui seraient poursuivis par des porteurs de titres associatifs ou d'obligations non remboursés. Ces derniers invoqueraient simplement les dispositions d'ordre public de l'article 11 de la loi de 1901 n'autorisant pas les associations à avoir d'autres activités que celles de la vie civile.

Pourquoi vouloir encore, par ce texte, aggraver la dérive quasi commerciale des associations, dérive dont la légalité apparaît déjà hautement discutable, plutôt que de prévoir un nouveau cadre juridique moderne et adapté à la situation réelle d'un grand nombre d'associations qui ne tirent cette appellation que d'une loi votée il y a quatre-vingt-quatre ans et qui ne correspond plus à leur réalité ?

Je rappelle au Gouvernement que le Conseil d'Etat, que vous avez consulté, monsieur le secrétaire d'Etat, a fait la même analyse puisqu'il indique : « L'économie du projet consiste à se référer au statut juridique découlant de la loi du 1^{er} juillet 1901 tout en conférant aux associations des possibilités nouvelles d'interventions financières qui remettent en cause les principes fondamentaux de cette loi ».

Par ailleurs, les souscripteurs d'obligations et de titres associatifs, qui apparaîtront aux néophytes comme un produit financier semblable aux autres dans leur esprit, ne pourront en aucun cas bénéficier malgré ce qu'on dit M. le rapporteur et M. le secrétaire d'Etat des garanties normales qu'offrent les grandes entreprises émettant des obligations et des titres participatifs.

En effet, ces dernières disposent depuis déjà de nombreuses années d'importants fonds propres au sens juridique du terme, c'est-à-dire un capital social souscrit par les actionnaires et des réserves. Leur longévité traduit également leur capacité économique et les profits d'exploitation qu'elles sont capables de générer.

Rien de semblable n'existe au sein d'une association et ceux qui feront les investissements financiers ne pourront pas juger de la capacité de ces dernières à dégrader des bénéfices puisque leur vocation n'est précisément ni d'en faire ni d'en distribuer. Et ce ne sont pas les « contorsions » de l'article 15 sur la rémunération des obligations et des titres participatifs qui apporteront aux souscripteurs une grande clarté puisque leur rémunération ne peut, selon cet article, s'assimiler à un partage des bénéfices entre sociétaires.

Mais j'ai entendu tout à l'heure M. le rapporteur déclarer à cette tribune qu'il y aura un « mécanisme déguisé ». Voilà à quoi vous en êtes réduits ! Les sociétés civiles qui ne peuvent pas réaliser de bénéfices et qui, par conséquent, ne peuvent pas en distribuer auront, selon les propres termes du rapporteur, recours à un mécanisme déguisé parce qu'il faudra bien trouver un moyen de rémunérer non seulement les obligations mais aussi les titres participatifs.

M. Claude Wilquin, rapporteur. Je n'ai jamais dit cela !

M. Georges Tranchant. C'est ce que vous avez déclaré, monsieur le rapporteur ! Je l'ai noté avec le plus grand soin. Peut-être avez-vous commis un lapsus ?

Peut-on imaginer quelles seront les situations qui découlent de ces souscriptions ? Nous n'avons aucune clarté sur ce point.

Les obligataires peuvent être rémunérés à taux fixe ou variable, comme les détenteurs d'obligations émises par les sociétés ou par l'Etat, selon les critères du marché financier. Mais quelles seront leurs garanties ?

Vous savez bien que le caractère civil confère à tous les membres d'une association une responsabilité personnelle directe sur les engagements pris.

Il s'ensuit qu'en cas de non-remboursement des obligations ils seraient éventuellement responsables sur leurs biens personnels des dettes de leur association.

Qui sont les membres d'une association ? En général, ce sont des personnes physiques ou morales qui acquièrent la qualité de membres en payant une cotisation. Ce sont ces mêmes membres qui élisent un conseil d'administration, qui lui-même désigne un bureau et les organes dirigeants de leur association.

Il n'y a pas d'actionnaires : les cotisations versées ne vont pas à un compte capital, c'est-à-dire aux fonds propres, mais couvrent en général les dépenses de fonctionnement.

Ce sont les membres qui, chaque année, approuvent les rapports moral et financier de leur association.

Pensez-vous sincèrement, monsieur le secrétaire d'Etat, rendre service aux associations en donnant un jour à leurs membres une « chance » d'être poursuivis en responsabilité financière en cas de sinistres ?

Il sera aussi intéressant de vous entendre à propos du statut juridique, au sein de l'association, des futurs porteurs de « titres associatifs ». Car, le parallèle que vous faites avec les « titres participatifs » prévus par la loi du 3 janvier 1983 n'a rien de commun avec une association.

En effet, une société commerciale ou industrielle à but lucratif émet des actions souscrites par les actionnaires qui élisent leurs dirigeants et approuvent les comptes de l'entreprise. Ils peuvent très bien émettre des actions sans droit de vote et garantir à ces actions une certaine forme de rémunération. Ce processus est juridiquement et économiquement assez simple. Mais dans une association régie par la loi de 1901, il n'existe aucun titre au sens propre du terme : les membres cotisants ne reçoivent en échange qu'une carte d'adhérent, ouvrant droit, dans certains cas, à des prestations selon la vocation de l'association et à un droit de vote aux différentes assemblées. Ces associations n'ayant pas émis de capital social, on voit mal à quelle rubrique comptable viendraient s'inscrire les titres associatifs autre que celle du capital social s'apparentant à celui des sociétés industrielles et commerciales classiques. J'espère, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous pourrez éclairer l'Assemblée nationale sur cet aspect.

Mais si les titres associatifs constituent le capital social de l'association, qui détendra le pouvoir dans l'association ? Les détenteurs du capital, c'est-à-dire les titulaires des titres associatifs, ou les membres cotisants ? Qui sera responsable de la gestion ? Comment seront rémunérés les titres associatifs puisqu'ils ne peuvent pas l'être par un partage des profits ? Vous ne pouvez quand même pas nous dire que c'est par le partage des pertes qu'ils pourraient l'être ! A moins qu'il n'y ait un « mécanisme déguisé », auquel j'ai fait référence tout à l'heure, qui permette — on ne sait comment — de rémunérer ces titres associatifs.

Vous voulez créer des titres qui ressemblent aux titres, mais qui ne sont pas des titres !

Croyez-vous, monsieur le secrétaire d'Etat, que ce projet de loi soit sérieux ?

Voyez-vous dans la réalité la mise en liquidation de biens d'une association gérant des maisons de retraite, ou assurant la fourniture de matériels spécialisés utilisés par les handicapés, qui seraient vendus aux enchères, simplement parce que les dirigeants, qui n'ont pas vocation aux affaires financières, telles que vous les envisagez dans votre projet de loi, auraient émis imprudemment des titres associatifs ?

Je ne souhaite pas accabler davantage les auteurs de ce texte en citant à cette tribune tous les scénarios possibles et les conséquences qu'entraînerait l'application de votre projet de loi.

Le R.P.R. est très attaché à l'amélioration des conditions de fonctionnement des associations, dont certaines, et elles sont nombreuses, rendent d'éminents services dans tous les domaines et rendent possible une véritable solidarité fondée beaucoup plus sur le volontarisme bénévole et la générosité que sur la recherche d'un quelconque profit.

C'est pourquoi, monsieur le secrétaire d'Etat, de grâce ! ne mélangez pas les genres !

Ceux qui cotisent, ou font des dons aux associations, le font d'abord avec leur cœur plutôt que par intérêt. En revanche, celui qui souscrit des obligations ou des titres recherche sécurité et rendement financier, et ce n'est certainement pas vers les associations qu'il orientera ses placements.

Par conséquent, il serait préférable, dans l'intérêt même des associations, de prévoir la création de fondations susceptibles de recevoir les dons, legs ou contributions de toutes natures dans un cadre juridique et fiscal, incitatif et moderne.

Ces fondations pourraient, par exemple, selon leur spécificité, apporter aides et concours à des associations existantes.

Une nouvelle structure juridique, économique et fiscale, dénommée, par exemple, « société » pourrait être étudiée afin de mieux répondre aux besoins d'activités sociales, sportives et éducatives, qui ne peuvent entrer dans le cadre des structures prévues par la loi de 1901 ou de celles du secteur commercial concurrentiel.

Pour conclure, je me référerai, monsieur le secrétaire d'Etat, à vos déclarations du 21 septembre 1984 : « La gauche doit prouver qu'il n'y a pas contradiction entre socialisme et entreprise, socialisme et innovation, socialisme et création. C'est pourquoi nous devons promouvoir de nouvelles formes d'entreprises où la solidarité prend le pas sur le profit. »

C'est toujours, hélas ! une idéologie irréaliste, celle des socialistes, qui vous conduit aujourd'hui, monsieur le secrétaire d'Etat, à vouloir réaliser le mariage de la carpe et du lapin.

Le R.P.R. n'est pas de votre avis. Il considère qu'il y a contradiction entre le socialisme et l'entreprise, le socialisme et l'innovation, le socialisme et la création. Et, comme vous le mentionnez très justement, la preuve reste à faire de l'absence de contradiction du socialisme.

Malheureusement, depuis 1981, la preuve de la baisse du niveau de vie des Français n'est plus à faire, de l'augmentation du nombre des chômeurs et des défaillances d'entreprises non plus.

En revanche, vous pouvez inscrire à votre actif une nouvelle contradiction : laisser des sociétés civiles accomplir des activités financières et commerciales et faire financer, par le système capitaliste, des entreprises dont le but n'est pas de réaliser des profits.

Le R.P.R. considère que votre projet est beaucoup plus animé, une fois de plus, par l'idéologie que par le sens pratique. Par conséquent, il manifestera, comme le Conseil d'Etat, son avis négatif, sur votre projet de loi en volant contre.

M. Claude Wilquin, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Wilquin, rapporteur. Monsieur Tranchant, vous qui demandez à M. le secrétaire d'Etat de ne pas mélanger les genres, de grâce ! ne mélangez pas les citations.

Vous m'attribuez cette expression : « introduction de mécanismes déguisés de partage de bénéfices ». Objection, votre honneur ! Elle n'est pas de moi mais du Conseil d'Etat, derrière lequel vous vous retranchez souvent !

Je vous répète encore une fois que le Conseil d'Etat s'est prononcé sur un avant-projet et non pas sur ce projet. Je vous rappelle ce que j'ai dit exactement : « L'avant-projet dont a été saisi le Conseil d'Etat », en outre, été remanié pour répondre aux deux observations dudit Conseil d'Etat. Or la deuxième observation portait sur « l'introduction de mécanismes déguisés de partage de bénéfices ». C'est ce que disait le Conseil d'Etat...

M. Georges Tranchant. A juste titre !

M. Claude Wilquin, rapporteur. ... sur l'avant-projet et non le rapporteur sur le projet.

M. Georges Tranchant. Dont acte.

M. le président. La parole est à M. Jans.

M. Parfait Jans. Monsieur le secrétaire d'Etat, la vie associative est un des aspects de la vie démocratique en France et, parce qu'elle est un des principaux moyens d'expression des citoyens, elle ne peut faire autrement que de ressentir la crise comme la ressent la grande majorité du peuple français.

La politique d'austérité pèse sur la vie associative. Les initiatives culturelles, économiques et sociales sont plus difficiles. Certaines décisions de l'ancienne majorité, qui se perpétuent d'ailleurs, étranglent les associations. C'est le cas pour les contrôles et redressements fiscaux subis par des associations sportives totalement étrangères aux pratiques professionnelles. Mais c'est le cas aussi pour celles qui, dans le domaine social, vivent d'un prix de journée ou d'un prix de l'heure comme les associations d'aides ménagères.

Les justes décisions qui ont été prises pour l'augmentation du S. M. I. C., la mensualisation, la semaine de trente-neuf heures, la cinquième semaine, n'ont pas eu leur répercussion totale dans les remboursements des organismes sociaux.

Des cas bien plus nombreux que ceux que je viens de citer rendent difficile la gestion des associations et, par contrecoup, nuisent à leur mission.

Il y a un problème réel : la vie associative est en difficulté. Les associations attendaient de vous une démarche plus globale, plus généreuse, au lieu de cela, vous nous présentez un projet de loi très limité, tendant à permettre aux associations, lorsqu'elles sont inscrites au registre du commerce et des sociétés, d'émettre certaines valeurs mobilières appelées titres associatifs.

Nous avons consulté un certain nombre d'associations et il est vrai que certaines, tant leurs difficultés sont grandes, souhaitent que ce texte soit adopté. Il est aussi vrai que le Conseil d'Etat n'a pas donné un avis favorable. Nous craignons, quant à nous, que cette loi, à l'usage, ne nous oblige à constater un jour que des associations sont en difficulté, que leur indépendance est menacée et que des voix se font entendre, demandant de ne rien faire pour sauver « les canards boiteux », comme cela s'est produit pour les sociétés privées voilà quelque temps. A notre avis, cette loi n'est pas un cadeau fait aux associations.

Il n'est plus question, aujourd'hui, d'un projet de loi d'ensemble portant sur la vie associative et permettant de s'attaquer à tous les problèmes, dont ceux du financement, mais pas seulement ceux-ci.

Le texte d'aujourd'hui n'a pas ce caractère novateur qui permettrait de mieux asseoir l'indépendance des associations tout en augmentant leur capacité d'action, particulièrement dans le domaine économique.

« Pour faire face aux problèmes qui sont les vôtres, émettez donc des titres associatifs ». Tel semble être le message du projet de loi. Le branchement des associations sur le marché obligataire ne nous semble en aucun cas une solution pour régler les problèmes. Bien au contraire, compte tenu du fait

que les intérêts payés aujourd'hui sont nettement supérieurs à l'inflation, vous allez précipiter les associations qui auront recours aux titres associatifs dans une fuite en avant pour couvrir les frais financiers.

Que l'on ne nous objecte pas que cela revient à mettre en cause l'esprit de responsabilité des dirigeants des associations dans l'émission de valeurs mobilières. C'est bien plutôt le projet gouvernemental qui fait preuve d'un manque évident de prudence pour n'avoir pas pesé toutes les conséquences pour la santé financière et pour la vie des associations.

Vous ne pouvez ignorer que la difficulté financière est, à quelques exceptions près, structurelle pour les associations, que nombre d'entre elles sont en déficit, que leur survie est assurée par les subventions et par le mécénat.

Mais peut-être ce texte tend-il à désengager l'Etat et les collectivités publiques de leur juste participation à la vie des associations ?

Au-delà de ces préoccupations générales, nous voulons vous faire part de quatre inquiétudes.

La première vise l'indépendance et l'autonomie de l'association vis-à-vis du souscripteur.

Nous craignons que la possibilité d'émettre des valeurs mobilières, loin de permettre aux associations de se doter de la surface financière nécessaire pour développer leur activité, ne se solde par une perte de leur indépendance.

Pourquoi cette crainte ?

Prenons un exemple : une association émet des titres associatifs ; ces obligations peuvent être acquises par une société poursuivant des objectifs économiques radicalement opposés à ceux qui animent l'association. Il y a là plus qu'une menace. Qu'intervienne une action, une stratégie de l'association qui contrecarre par trop ouvertement les objectifs poursuivis par la société, quelles garanties l'association aura-t-elle que ses possibles difficultés financières, via l'obligation de remboursement, ne seront pas utilisées par la société privée contrariée pour pousser à la dissolution de l'association ? Pas possible, semblez-vous dire ? Eh bien, donnez-nous une interprétation différente de l'article 4, alinéa 6 !

Notre deuxième préoccupation concerne l'aspect fiscal.

La possibilité offerte aux associations d'émettre certaines valeurs mobilières ne risque-t-elle pas d'estomper la grande différence qui existe entre l'activité commerciale de certaines sociétés et l'intervention économique des associations inscrites au registre du commerce et des sociétés ? Cette différence s'atténuant ne fournira-t-elle pas des arguments à tous ceux qui rêvent de supprimer la concurrence, à leur avis déloyale, que les associations font au secteur commercial ?

Les besoins de l'Etat n'étant jamais assouvis dans le domaine des recettes, qui peut garantir que ces arguments ne seront pas un jour entendus au détriment de la vie associative ? D'ailleurs, monsieur le secrétaire d'Etat, ne vous approchez-vous pas de la fiscalisation en laissant mettre en cause le caractère non lucratif des associations ? La rémunération des titres à des taux d'intérêt supérieurs à l'inflation met en cause ce caractère puisqu'il faudra bien dégager un résultat pour faire face au paiement des intérêts. De plus, quel que soit le choix du critère retenu par l'association, il faudra bien payer la partie variable de la rémunération. Alors où est le caractère non lucratif de ces associations ?

Notre troisième préoccupation est liée à la précédente. Elle a trait à l'obligation d'inscription au registre du commerce et des sociétés. Les associations consultées dans le cadre du rapport Bloch-Lainé ont émis un refus quasi unanime devant cette obligation, lui préférant plutôt l'inscription à un registre spécifique aux associations.

Enfin, nous nous demandons quelle sera la protection offerte aux épargnants. Si l'association perd une part très importante de ses fonds propres, et donc est acculée à la dissolution, qui garantira le remboursement aux épargnants et comment ?

La Commission des opérations de bourse n'aura-t-elle pas tendance à exiger des garanties ? Les associations à la recherche de ces garanties auront-elles d'autres solutions que de solliciter la garantie des collectivités locales ? Mais alors, nous tomberions dans un cercle vicieux.

Nos appréhensions concernant ces valeurs mobilières ne relèvent, bien sûr, d'aucun passésisme. Nous ne sommes pas opposés, nous sommes même favorables à ce que toutes les possibilités

de financement des associations soient minutieusement étudiées. A cet égard, le texte proposé considère le rapport Bloch-Lainé d'une manière restrictive. Ce rapport n'envisageait le titre que comme une modalité de financement parmi d'autres. Vous même, monsieur le secrétaire d'Etat, avez déclaré voilà un instant que le texte qui nous est soumis n'est qu'un début de réponse.

Il est donc nécessaire de continuer à consulter les associations pour élaborer des instruments de financement mieux en rapport avec l'activité économique associative qui doit pouvoir tout à la fois renforcer son indépendance et être en état de prendre toutes les initiatives nécessaires.

Dans la même perspective, il est possible de dynamiser les instruments existants — legs, donations, apports — et d'aller vers des formes de responsabilisation de l'épargne, telle notre suggestion de « prêt souscription », monsieur le secrétaire d'Etat, qui, sans intérêt ou à très faible taux d'intérêt, pourrait être encouragé par des avantages fiscaux, lesquels, pour une fois, ne seraient pas critiqués par le groupe communiste.

Nous n'avons pas déposé d'amendements à ce sujet pour éviter le gage mais rien ne vous empêchera de faire une telle proposition lors de la discussion du projet de loi de finances.

Vous l'aurez compris, le groupe communiste est très réservé sur ce texte qui fait courir de nouveaux risques à l'indépendance des associations et à leur situation financière. Notre groupe s'abstiendra avec l'espoir que la vie n'apporte jamais confirmation à nos appréhensions.

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Michel.

M. Jean-Pierre Michel. Monsieur le secrétaire d'Etat, le projet de loi que vous nous présentez a pour objet de donner aux associations qui ont une activité économique la possibilité de disposer de moyens financiers nouveaux dans le souci de favoriser leur développement.

Par l'importance de leur activité économique, un grand nombre d'associations constituent de véritables entreprises. Leur rôle économique est particulièrement notable — ainsi que l'a souligné M. Wilquin dans son excellent rapport écrit — dans les domaines sanitaire, social, éducatif et sportif et dans le secteur touristique.

Cependant, compte tenu de la spécificité de leurs statuts, qui découlent de la loi de 1901, ces associations ne sont pas en mesure d'utiliser les instruments dont disposent les entreprises commerciales pour renforcer leurs fonds propres. Elles ne peuvent compter — ce qui est plus qu'aléatoire — que sur les résultats positifs de leur exploitation, souvent limités par la vocation sociale de leur activité, et sur des aides privées ou des subventions publiques également limitées. Les élus, notamment les élus locaux, connaissent bien ce problème. Elles sont ainsi confrontées à des problèmes financiers particuliers pour assurer leur légitime développement.

Le projet de loi tend à permettre aux associations qui ont une activité économique d'émettre des obligations et des titres associatifs négociables dont le régime juridique et fiscal serait très proche de celui du titre participatif prévu par la loi du 3 janvier 1983 sur le développement de l'initiative économique et la protection de l'épargne.

Compte tenu du rôle que jouent les associations dans le contexte de mutation profonde que connaît notre économie, les objectifs du projet que vous nous présentez, monsieur le secrétaire d'Etat, ne peuvent bien entendu qu'être approuvés. Mais au-delà de cette acceptation des objectifs, ce projet de loi suscite, sur le plan juridique, certaines observations et interrogations. Je les développerai brièvement, même si en début de séance, vous avez déjà répondu en partie, dans votre intervention, brillante et passionnée, à certaines des objections que je pourrais formuler. En tout état de cause, si mes observations se situent sur le plan juridique, elles émanent de la représentation nationale et ne sauraient en aucun cas s'appuyer sur un quelconque avis donné par une haute juridiction administrative intervenant en tant que conseil du Gouvernement. Je m'étonne d'ailleurs que celle-ci puisse être évoquée ici alors que chacun sait que ses avis sont secrets et qu'ils ne lient pas le Gouvernement.

M. Georges Tranchant. Il y a des fuites !

M. Jean-Pierre Michel. L'article 1^{er} du projet de loi réserve la possibilité d'émettre des valeurs mobilières négociables sur le marché financier aux associations qui ont une activité économique.

Certes, le critère de l'activité économique n'est pas inconnu dans le droit positif puisque l'article 27 de la loi du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises impose d'importantes obligations comptables aux personnes morales de droit privé non commerciales « ayant une activité économique » et se caractérisant par un nombre minimum de salariés ou un montant minimum de chiffre d'affaires, de ressources ou de bilan. M. le garde des sceaux avait précisé au cours des débats que « par activité économique, il faut entendre toute activité de production, de transformation ou de distribution de biens meubles ou immeubles ou toute prestation de services en matière industrielle, commerciale, artisanale et agricole ».

Si la loi du 1^{er} mars 1984 ne concerne que les associations à caractère économique qui revêtent une certaine importance, il n'en est pas de même dans le présent projet de loi qui ne prévoit aucune condition tenant à un effectif minimum de salariés, à un montant minimum de chiffre d'affaires, de ressources ou de bilan. Même s'il y a tout lieu de penser que l'émission de valeurs mobilières sera effectuée pour l'essentiel par des associations d'une certaine importance, en raison notamment de tout le formalisme qui accompagne l'émission, on peut se demander s'il ne serait pas préférable que la loi fixe un seuil qui réserve la possibilité d'émettre aux associations ayant une certaine surface.

Par ailleurs, sur un plan strictement juridique, une difficulté de qualification surgira au moment où l'assemblée générale des sociétaires sera appelée à autoriser, sur la proposition des dirigeants, l'émission de telles valeurs mobilières : les sociétaires devront, en effet, vérifier et apprécier si leur association entre bien dans le champ d'application de la loi. S'il apparaissait par la suite que l'association n'a pas en définitive une activité à caractère économique, l'erreur des sociétaires risquerait d'être lourde de conséquences, d'autant que le projet de loi n'apporte pas de précision sur la situation de l'association ou des souscripteurs en cas d'émission irrégulière.

Le projet de loi autorise les associations ayant un objet économique à émettre des obligations et des titres associatifs.

L'obligation donne droit à un revenu qui peut être soit un revenu fixe soit un revenu variable qui, la plupart du temps, se présente sous la forme d'un intérêt fixe augmenté d'une partie qui varie le plus souvent en fonction des bénéfices réalisés par la société : ce sont les obligations participantes.

Le titre associatif, défini par le rapport du groupe de travail présidé par M. François Bloch-Lainé comme une « nouvelle valeur mobilière à mi-chemin entre l'action et l'obligation », est un titre négociable très proche du titre participatif, qui ne pourra être remboursable qu'en cas de liquidation de l'association ou, sur l'initiative de cette dernière, à l'expiration d'un délai d'au moins sept ans. Il donnera droit à une rémunération comportant une partie fixe et une partie variable, laquelle ne pourra être calculée par référence aux résultats, contrairement au titre participatif. Une telle référence serait, en effet, contraire à la nature juridique des associations qui leur interdit tout partage de bénéfices.

A cet égard, il convient néanmoins de rappeler que si la jurisprudence admet de longue date que les associations puissent réaliser des bénéfices, elle considère, de manière constante, que tout partage de ces bénéfices entre les sociétaires est incompatible avec le principe associatif.

Certes ce danger ne vous a pas échappé, monsieur le secrétaire d'Etat. Non seulement l'article 2 du projet de loi interdit de faire varier la rémunération en fonction du résultat de l'association mais, d'une manière plus générale, le projet de loi tient à rappeler que l'émission des titres associatifs ou des obligations ne saurait avoir pour effet ou pour objet de partager des bénéfices.

Cette double précaution risque cependant d'être insuffisante pour empêcher des abus qui, il faut le craindre, ne manqueront pas de se produire aux dépens de l'idéal associatif.

Les dirigeants des associations se heurteront de toute façon à une difficulté pour calculer la partie variable de la rémunération. Quel autre critère pourront-ils trouver qui n'ait pas un lien direct ou indirect avec le résultat de l'association ?

Force est par ailleurs de constater que l'interdiction de la prise en considération du résultat n'est pas prévue expressément pour les obligations, alors que le régime juridique de ces titres permet aux obligataires — si le contrat d'émission l'autorise — de participer au résultat de la société émettrice.

Quelle que soit la solution retenue, le fait même d'ouvrir la possibilité d'intéresser les créanciers ou les sociétaires à l'activité de l'association pourra entraîner une distribution déguisée des bénéfices. Sans doute aurait-il été plus prudent de se contenter de l'émission d'obligations ou de titres participatifs rémunérés à taux fixe.

M. Parfait Jans. C'est été mieux !

M. Jean-Pierre Michel. En fait, le projet de loi opère une confusion entre le droit des associations et le droit des sociétés commerciales.

Ainsi, de nombreuses dispositions de la loi du 24 juillet 1966 relative aux sociétés commerciales sont étendues aux associations désirant émettre des valeurs mobilières. Ces règles concernent tant l'émission du titre que le fonctionnement même de l'association.

Pour émettre des valeurs mobilières, l'association devra remplir les conditions énumérées à l'article 3 du projet de loi qui reprennent en grande partie les règles établies par l'article 285 de la loi de 1966 : délai d'existence effective de l'association de deux ans, immatriculation au registre du commerce, etc. Si l'association désire assurer une large diffusion de ses titres, elle devra se soumettre aux règles en vigueur concernant les sociétés commerciales faisant publiquement appel à l'épargne, c'est-à-dire à un visa de la commission des opérations de bourse. Enfin, les émissions devront être soumises au régime d'autorisation prévu par l'article 82 de la loi du 23 décembre 1946 qui implique l'aval de la direction du Trésor.

S'agissant des conditions de fonctionnement de l'association émettrice de valeurs mobilières, le projet étend à toutes les associations émettrices, sans retenir un quelconque seuil, les obligations comptables prévues par l'article 27 de la loi du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises.

Comme tous les obligataires et les porteurs de titres participatifs, les souscripteurs d'obligations de titres associatifs formeront une masse, avec toutes les conséquences qui peuvent en découler.

Enfin, les règles concernant la responsabilité tant civile que pénale des dirigeants des sociétés sont transposables aux dirigeants des associations.

L'application des règles des sociétés commerciales — justifiée en partie par le souci légitime de protéger les épargnants — a pour effet de rapprocher sensiblement les associations émettrices des sociétés commerciales et ne manquera pas de provoquer des difficultés jurisprudentielles considérables.

On peut se demander si, en définitive, le projet de loi ne permettra pas l'émission d'un produit d'épargne nouveau mais qui sera souscrit, le plus souvent, par des sociétaires ou par des sympathisants qui, en tout état de cause, auraient soutenu d'une autre manière les activités de l'association émettrice.

Ma dernière observation se rapporte à l'article 13 du projet de loi qui institue des sanctions pénales à l'encontre des dirigeants des associations qui auraient émis des obligations ou des titres associatifs en contradiction avec les termes de la loi.

Je considère les dispositions de cet article 13 comme insuffisantes. Je n'ai pas déposé d'amendement à cet égard compte tenu de la sectorisation excessive du travail législatif et, je l'avoue, de ma négligence, mais j'espère que la navette permettra à vous-même, monsieur le secrétaire d'Etat, ou à nos collègues sénateurs, de remédier à cette carence. En effet, il serait utile d'ajouter aux amendes prévues la possibilité pour le tribunal d'ordonner, aux frais du condamné bien entendu, la publication du jugement, la diffusion d'un message dans les conditions fixées à l'article 44 de la loi Royer, ainsi que l'affichage de la décision selon les modalités prévues par l'article 51 du code pénal. Il s'agit là de sanctions plus modernes que l'amende et qui me paraissent tout à fait adaptées à la situation.

Telles sont, monsieur le secrétaire d'Etat, les quelques observations que je voulais présenter. Je ne doute pas que tant vos explications que la navette parlementaire estomperont rapidement mes inquiétudes. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

M. le président. La parole est à M. Alain Vivien.

M. Alain Vivien. Monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le rapport Bloch-Lainé remis le 13 juin dernier relève « la fragilité financière » des associations « due à l'insuffi-

sance des ressources propres par rapport aux besoins ». Ce constat, tous les élus locaux le font au fur et à mesure que se développe — ce qui est heureux — un mouvement associatif pluraliste et nombreux.

Jusqu'à ce jour, les ressources des associations ne reposent en effet que sur des aides publiques et privées, sur lesquelles je reviendrai, et sur un système de déductions fiscales dont le moins que l'on puisse dire est qu'il est complexe, difficile et parfois peu cohérent.

Le rapport Bloch-Lainé relevait par ailleurs que les formules de crédit-bail mobilier et immobilier n'étaient que très faiblement utilisées par les associations « du fait, notamment, de leur coût élevé » et que les crédits de reconstitution de réserve ne sont le plus souvent heurtés à une double réticence : d'une part, celle des établissements de crédit et, d'autre part, celle de nombreuses collectivités qui, incertaines de la pérennité de l'association, ont hésité « à donner leur caution sur ce titre de prêt » précité.

Afin de trouver une solution, deux expériences avaient été tentées avec un certain succès, qui tenait sans doute à la garantie offerte par l'Etat, sous la forme d'une émission d'obligations par deux associations privées : l'association diocésaine de Rodez et l'association nationale pour le financement de l'équipement scolaire privé.

L'Institut pour le développement de l'économie sociale, représentant et approfondissant ces réflexions, avait alors préconisé des prêts de type participatif, suggestion reprise dans le rapport Bloch-Lainé et qui trouve aujourd'hui sa concrétisation dans votre projet de loi, monsieur le secrétaire d'Etat.

On voit immédiatement tout l'intérêt que cette nouvelle avancée sociale comporte pour le mouvement associatif. « A première vue, il s'agit d'un titre de mécénat, estimait François Bloch-Lainé, mais dans la mesure où ce titre est négociable, il peut devenir un titre de marché financier et intéresser des entreprises qui préféreraient détenir des titres sur un organisme reconnu d'utilité publique et au rôle économique indéfinissable plutôt que de continuer à lui consentir des dons à fonds perdus. »

Le projet de loi qui a suivi ces réflexions tient compte, en effet, de l'impossibilité où se trouveront de plus en plus les collectivités locales et l'Etat d'assurer par leurs subventions l'essentiel du budget des associations. Déjà, en matière sportive, l'institution du Loto vient à point pour associer, dans le financement des activités, des disciplines et de la pratique des sports, les concours des parieurs — concours privé par excellence — à ceux consentis par les communes, les départements, les régions et l'Etat.

La création d'un titre associatif s'inscrit donc dans un ensemble de dispositions, comme le soulignait tout à l'heure M. le rapporteur, qui tendent, d'une part, à répondre honnêtement à un problème aigu et, d'autre part, à soulager les collectivités locales de charges de plus en plus considérables.

Je ne formulerai que deux observations sur le texte qui nous est soumis.

Libéral dans son essence, il a valeur universelle dès lors que l'association répond aux conditions de l'article 3, et notamment à l'obligation — puisqu'il s'agit d'associations intervenant dans le domaine économique — de disposer d'une immatriculation au registre de commerce. Il n'en reste pas moins que l'utilité sociale de l'association ne fait l'objet d'aucune mesure d'agrément et que la porte est ainsi laissée ouverte, à mon sens, à certaines associations fondées sur la base de la loi de 1901, mais qui, n'en respectant ni la lettre ni l'esprit, constituent autant d'organismes commerciaux.

Chacun de nous a présents à l'esprit des exemples de cette situation fâcheuse où les plus-values dégagées par l'association — qui, juridiquement, n'est pas habilitée à réaliser des bénéfices — échappent au fisc dans la mesure où ils sont immédiatement redistribués sous forme de revenus à des salariés, adhérents ou fondateurs de ladite association, quand il ne s'agit pas de filiales meltant en cause les mêmes personnes sur des objectifs différents.

Ne serait-il pas opportun de nouer le droit nouveau aux titres associatifs qu'aux associations reconnues d'utilité publique ou faisant l'objet d'un agrément social délivré, par exemple, par les divers services départementaux des ministères ? Cette notion d'utilité sociale, que l'on a pas encore inscrite législativement, fait cruellement défaut dans notre droit et l'espace est excessif qui sépare l'association banale, fondée sur la loi de 1901, de l'association reconnue d'utilité publique.

Il est à noter d'ailleurs à ce propos que les associations consultées lors de l'élaboration de ce texte auraient souhaité être recensées sur un registre spécial d'associations plutôt que d'être obligatoirement inscrites, comme c'est le cas, au registre de commerce pour bénéficier des dispositions de la loi nouvelle.

Deuxième observation : dans les sociétés commerciales, la responsabilité financière, parfois personnelle, est clairement définie. Le projet de loi n'envisage pas cette éventualité. Qu'arrivera-t-il alors si, une assemblée générale pouvant toujours modifier la composition d'un bureau, les responsables d'un emprunt quittent l'association et laissent à leurs successeurs une situation financière inextricable ?

Plusieurs articles du projet réglementent, certes, les conditions du lancement des obligations sur le marché et instituent des organes de contrôle. Aucun, cependant, ne détermine avec une clarté suffisante, si ce n'est par analogie, les responsabilités financières — M. Jean-Pierre Michel est intervenu sur ce sujet à l'instant. Je crains que cette imprécision ne freine le mouvement vers l'acquisition des nouveaux titres associatifs et ne réduise donc l'impact du projet de loi.

Je profiterai enfin de ce texte pour attirer l'attention du Gouvernement, et notamment celle du ministre de l'économie, des finances et du budget, sur l'urgence qu'il y a, à mon sens, à réexaminer les dons aux associations susceptibles de déduction fiscale.

Certes, la loi de finances pour 1984 a déjà permis de porter de 3 à 5 p. 100 du revenu imposable les dons faits aux associations déclarées d'utilité publique. Mais ce dispositif nouveau ne clarifie pas la grande confusion qui prévaut selon les circonstances. Pourtant, il peut avoir le mérite de responsabiliser les adhérents et les animateurs des associations et devrait apporter à l'avenir une réponse partielle, mais positive, au problème de leur financement.

J'avais eu l'occasion d'interroger M. Henri Emmanuelli sur ces problèmes lors de l'examen de la dernière loi de finances, et le secrétaire d'Etat m'avait répondu qu'il envisageait de réunir un petit groupe de travail, auquel nous serions quelques parlementaires à être associés. A ma connaissance, cette réunion de concertation n'a pas encore été convoquée et les problèmes que j'avais soulevés restent entiers.

En effet, les plafonds de déduction se distinguent selon le caractère des organismes bénéficiaires des dons.

Pour les dons faits aux œuvres, aux bureaux d'aide sociale ou organismes d'intérêt général, de caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, familial ou culturel, la déduction est limitée à 1 p. 100 du revenu obtenu après déduction des déficits, des sommes retranchées au titre des investissements en actions et des charges telles que les pensions alimentaires, autres que les dons eux-mêmes et les primes d'assurance sur la vie.

Pour les versements au profit des fondations ou associations présentant les mêmes caractéristiques que celles que je viens de citer mais qui bénéficient de la reconnaissance d'utilité publique, la déduction est portée à 5 p. 100, y compris les dons aux autres œuvres, dons qui ne peuvent cependant pas dépasser la limite de 1 p. 100.

Le code général des impôts ne précisant pas la forme des versements, il est admis que les versements déductibles peuvent revêtir la forme de cotisations, dons, subventions, etc., en espèces, ou même, le cas échéant, en nature.

Les œuvres et associations en faveur desquelles les dons consentis permettent une déduction des revenus à hauteur de 5 p. 100 sont tout d'abord la Fondation de France, reconnue d'utilité publique, les associations des départements d'Alsace et de Moselle reconnues d'utilité publique avant l'entrée en vigueur du code civil local, le Secours catholique et le Secours populaire français, reconnus l'un et l'autre d'utilité publique. La Fédération des droits de l'homme, bien que n'étant pas reconnue d'utilité publique, a été autorisée à délivrer à ses demandeurs des reçus précisant que leurs versements donnent droit à déduction dans la limite de 5 p. 100, par la note administrative du 3 août 1984.

Ensuite, les dons versés à une union ou à une fédération d'associations reconnues d'utilité publique et aux associations membres lorsqu'elles sont elles-mêmes reconnues d'utilité publique sont déductibles dans la limite de 5 p. 100. En revanche, les versements au profit d'associations simplement déclai-

rées ne peuvent bénéficier que de la déduction de 1 p. 100, même si ces associations sont membres d'une union ou d'une fédération reconnue d'utilité publique.

Quant aux associations culturelles, les dons qui leur sont consentis peuvent être admis en déduction dans les conditions que je viens d'indiquer sous réserve qu'elles exercent des activités laïques d'intérêt général et à caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, familial ou culturel. Les dons sont également déductibles lorsqu'ils sont faits avec affectation spéciale à la construction ou à l'entretien des édifices du culte et à l'exclusion de toute affectation à l'entretien des ministères du culte ou à la couverture de l'ensemble des dépenses entraînées par l'exercice du culte.

Enfin, il est admis que les congrégations religieuses peuvent recevoir des dons en faveur de leurs activités laïques revêtant un caractère d'intérêt général. Dans ce cas, elles donnent droit à la déduction de 5 p. 100.

A mon avis, il serait souhaitable que tout cela soit révisé et sans doute rendu plus équitable ou plus universel. A tout le moins, un premier aménagement de cette réglementation devrait permettre de ne pas écarter du bénéfice de la déductibilité à concurrence de 5 p. 100 les versements faits aux associations locales constitutives d'une association reconnue d'utilité publique sur le plan national.

Je serais pleinement disposé, ainsi que certains de mes collègues, à examiner cette question avec les services du ministère des finances si M. le ministre en acceptait le principe.

Au bénéfice de ces observations et mesurant le grand intérêt que le texte qui nous est soumis présente pour certaines associations, conscient par ailleurs du rôle économique et social considérable que le mouvement associatif joue et jouera encore à l'avenir, c'est avec un certain sentiment de satisfaction, monsieur le secrétaire d'Etat, que je voterai le projet de loi que vous nous soumettez. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de l'économie sociale.

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Mesdames, messieurs, je souhaite répondre aux différents intervenants, que j'ai écoutés avec beaucoup d'attention.

Vous avez demandé, monsieur Alain Vivien, s'il n'aurait pas été souhaitable de créer un registre autre que le registre du commerce pour l'immatriculation des associations habilitées à émettre des titres associatifs.

Il nous a paru opportun que les associations qui se livrent à des activités économiques et à qui la loi imposera des obligations nouvelles pour pouvoir émettre des titres associatifs se retrouvent dans leur environnement économique réel, c'est-à-dire celui de sociétés commerciales. Pourquoi aurions-nous créé un autre registre ? Lequel, d'ailleurs ? Géré par qui ? Nous aurions, ce faisant, introduit une part de spécificité qui n'était pas nécessaire.

Ensuite, vous avez demandé au Gouvernement de repenser le problème des subventions et des legs. Je transmettrai votre demande au ministère de l'économie et des finances, qui est directement concerné.

Monsieur Jean-Pierre Michel, vous avez pour votre part formulé plusieurs interrogations.

D'abord, vous auriez souhaité, si j'ai bien compris, que le projet de loi prévoie un contrôle plus strict encore sur la possibilité d'émission de titres associatifs. Les conditions que nous imposons aux associations sont déjà, à leurs yeux, suffisamment contraignantes. Il ne faut pas oublier, en effet, que nous leur demandons, en contrepartie de la possibilité nouvelle qui leur est offerte, de se soumettre à toute une série d'obligations : inscription au registre du commerce, nécessité d'avoir des commissaires aux comptes, transparence des comptes, sans parler du renforcement des mécanismes de contrôle et de sanctions à l'intérieur de l'association, comme cela a été rappelé à plusieurs reprises.

L'acte de volonté que constituera l'inscription au registre du commerce paraît nettement suffisant, et je ne vois pas pourquoi nous aurions imposé d'autres conditions que cette sorte d'auto-contrôle des associations elles-mêmes.

Pour ce qui est de la rémunération des titres associatifs, fallait-il ou non créer un titre ne comportant qu'une partie fixe, sans aucune partie variable ? On se serait alors éloigné d'une des volontés des auteurs du projet, qui est de faire du titre associatif un titre en tout point comparable au titre participatif. Ne prévoir qu'une rémunération fixe ne me paraît pas souhaitable. Ce serait introduire une donnée juridique nouvelle qui ne semble pas opportune. Au demeurant, ce que M. le rapporteur et moi-même avons dit sur le calcul de la partie variable, qui reposera sur des éléments autres que l'activité, doit être de nature à rassurer tous ceux qui sont attachés aux principes de la loi de 1901.

Vous avez ensuite demandé que l'on prévienne d'autres sanctions à l'encontre des responsables d'associations qui ne respecteraient pas les dispositions de la loi. Je ne vois pas, là encore, pourquoi nous nous écarterions du droit commun et pourquoi les sanctions qui leur sont applicables seraient différentes des sanctions ordinaires.

Vous m'avez, monsieur Hory, interrogé sur la possibilité pour les fonds communs de placement à risques de détenir des titres participatifs et associatifs. Il résulte de la loi du 3 janvier 1983 qu'ils peuvent détenir de tels titres dans le cadre des 60 p. 100 de leur portefeuille constitués de titres cotés. Telle est la loi, et elle s'appliquera donc éventuellement aux titres associatifs cotés.

Pour votre part, monsieur Jans, vous vous êtes interrogé sur l'indépendance du mouvement associatif. Croyez que les pouvoirs publics en général et le Gouvernement en particulier partagent votre souci.

Il nous semble que la faculté nouvelle offerte aux associations d'émettre des titres associatifs accroît leur possibilité d'autonomie. En effet, de quels moyens une association dispose-t-elle actuellement pour se développer ? Quels moyens s'offrent à une association de tourisme social, par exemple, qui gère des équipements et voudrait en gérer de nouveaux ou augmenter les capacités d'accueil d'un village de vacances, si ce ne sont les subventions de l'Etat et des collectivités territoriales ou le recours au système bancaire ?

Quelle est, dans ces conditions, l'indépendance des associations ? Où est l'indépendance par rapport à l'Etat lorsqu'on est entièrement dépendant des fonds d'Etat ? C'est une situation difficile et parfois gênante pour le mouvement associatif lui-même, qui souhaite se ressourcer et en revenir aux principes d'autonomie et d'indépendance.

Qu'une association soit trop dépendante des subventions de collectivités territoriales ne me paraît pas non plus très sain, ni conforme à la philosophie même de l'association. Lorsqu'elle ne dispose de subventions ni de l'Etat ni de collectivités territoriales, il ne lui reste plus à l'heure actuelle qu'à se tourner vers le système bancaire. Croyez-vous que l'indépendance qu'elle aura vis-à-vis de la banque à laquelle elle aura emprunté pour s'équiper sera plus large que celle que nous lui proposons ? Les titres associatifs seront émis auprès d'épargnants nombreux. La contrainte qui en résultera pour l'association sera par conséquent plus diluée que celle que fait peser sur elle un organisme bancaire.

Le projet de loi apporte donc un atout supplémentaire au mouvement associatif qui désire diversifier au maximum ses sources de financement. En ouvrant, à côté des recours traditionnels que sont le legs, le don, les subventions de l'Etat ou des collectivités territoriales et l'emprunt bancaire, une possibilité nouvelle, il contribuera à leur autonomie.

Vous avez ensuite souhaité que les pouvoirs publics ne limitent pas à ce texte leur encouragement au développement de la vie associative. Le présent projet de loi n'est qu'un des éléments de la politique du Gouvernement auquel j'appartiens à l'égard du monde associatif, et notre volonté d'accompagner le développement du mouvement associatif ne se réduit pas à la création du titre associatif.

Vous rappellerai-je, par exemple, que dès 1985 commencera de fonctionner le fonds national de développement de la vie associative ? Ce fonds était réclamé par les associations elles-mêmes, et sa création avait été demandée par le C.N.V.A., le conseil national de la vie associative. Il disposera de 20 millions de francs qui permettront aux associations de financer non seulement des actions de formation pour leurs responsables et pour leurs élus, mais également des études, réflexions et conseils sur leur propre stratégie de diversification de leurs activités.

Voilà la réponse que je voulais apporter à vos deux interrogations. J'espère qu'elle vous aura satisfait.

Je vais m'efforcer maintenant, monsieur Tranchant, de répondre à vos multiples observations.

Tout d'abord, j'ai excusé dans mon intervention liminaire l'absence de M. Pierre Bérégovoy. C'est effectivement lui qui avait présenté le présent projet de loi en conseil des ministres. Mais je représente ici le Gouvernement tout entier. Par ailleurs, je vous rappelle que lorsque M. Pierre Bérégovoy a défendu en conseil des ministres ce projet sur le titre associatif, j'ai moi-même présenté une communication sur le développement de la vie associative, dont le titre associatif est un des éléments.

Cela dit, venons-en aux problèmes de fond. Selon vous, c'est une distorsion par rapport à l'esprit de la loi de 1901 que de voir des associations exercer des activités économiques. Je vous poserais alors une question un peu brutale : que faut-il faire des associations qui se trouvent dans cette situation ?

M. Georges Tranchant. Monsieur le secrétaire d'Etat, puis-je vous répondre ?

M. le président. Monsieur Tranchant, vous pourriez laisser terminer M. le secrétaire d'Etat.

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, je souhaiterais entendre la réponse de M. Tranchant, puisque je lui ai posé une question.

M. le président. Soit. La parole est à M. Tranchant, avec l'autorisation de M. le secrétaire d'Etat.

M. Georges Tranchant. Merci, monsieur le président.

Monsieur le secrétaire d'Etat, il est de fait, et depuis longtemps, que des associations se sont développées, ont une action qui est toute proche de l'activité commerciale concurrentielle et gèrent des patrimoines considérables. Jusqu'à présent, il n'y a pas eu, disons, d'incidents graves qui auraient pu motiver des plaintes ; par conséquent, à ma connaissance, il n'existe pas de jurisprudence en la matière. Mais s'il devait y en avoir une, elle finirait par établir que c'est abusivement que des associations, exercent, dans le cadre de la loi de 1901, des activités paracommerciales. Or, vous aggravez cet abus en consacrant ce type d'activités.

Ce que je suggérerai au Gouvernement, c'est d'étudier une véritable structure, différente de celles qui existent dans le cadre de la loi de 1901 ou de l'activité commerciale et industrielle concurrentielle, qui soit adaptée à la réalité. Convenez, en effet, que la situation n'est guère confortable pour les associations qui exercent des activités de type commercial. C'est la raison pour laquelle j'ai proposé — avec force réserves, car cela mérite beaucoup d'attention et de soin — que le Gouvernement étudie un texte qui définisse un cadre juridique approprié plutôt que de proposer des modifications qui, au regard de la réalité, ne répondent pas réellement au but que vous poursuivez et que tous les membres de cette assemblée considèrent comme louable, à savoir aider les associations.

La façon dont vous procédez, en modifiant une fois de plus le statut des associations issues de la loi de 1901, ne m'apparaît ni sérieuse ni cohérente.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le secrétaire d'Etat.

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Monsieur Tranchant, je ferai deux remarques à propos de ce que vous venez de dire.

Tout d'abord, je rappelle que les pouvoirs publics ont précédé, entre 1981 et 1983, à une large consultation du mouvement associatif sur les problèmes de fond que pose la loi de 1901. Il en est ressorti que le mouvement associatif était fondamentalement attaché à celle-ci, dans la mesure où elle a permis une évolution de ce mouvement.

M. Georges Tranchant. Bien sûr !

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. C'est vraiment méconnaître la réalité que d'ignorer le fait que des centaines d'associations ont actuellement une activité économique et se comportent comme des quasi-entreprises. Toutes les associations exerçant des activités économiques sont déjà, de fait, obligées de gérer leurs comptes et leurs activités avec une grande rigueur. En effet, de nombreuses associations ont emprunté, par exemple au système bancaire. Elles sont bien obligées de dégager des marges bénéficiaires pour rembourser ces emprunts bancaires. Quelle différence faites-vous, monsieur Tranchant, entre le remboursement d'un emprunt bancaire et le remboursement d'un titre obligataire ?

M. Georges Tranchant. Monsieur le secrétaire d'Etat, me permettez-vous de vous interrompre à nouveau ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Je vous en prie.

M. le président. Certes, l'ordre du jour n'est pas très chargé, mais le dialogue pourrait se poursuivre très longtemps. Alors, monsieur Tranchant, vous avez la parole, mais soyez bref.

M. Georges Tranchant. La différence est tout à fait fondamentale, monsieur le secrétaire d'Etat. Les banquiers sont des spécialistes. Ils ont la capacité technique.

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. La C.O.B. n'est pas spécialiste ?

M. Georges Tranchant. Je parle de l'efficacité. Les banquiers sont capables d'analyser le patrimoine d'une association loi de 1901, de prendre des garanties — des hypothèques, par exemple. Et ils sont seuls prêteurs. Il n'y a pas pluralité de prêteurs, à moins qu'il n'y ait un pool bancaire. Par conséquent, ils s'entourent de garanties et ils prennent leurs responsabilités.

Mais, lorsqu'il s'agira d'émettre des titres, ces derniers s'apparenteront, dans l'esprit du public, à un produit financier quelconque. Le public ne procédera pas à une analyse fine de la différence existant entre un titre associatif et un titre participatif ; il décidera un investissement sans savoir quelles peuvent en être les conséquences. Et, lorsqu'il y aura sinistre, car il y aura inéluctablement un jour un sinistre financier, on soulèvera tous les arguments de droit que j'expose aujourd'hui pour précisément éviter que cela ne se produise.

L'adaptation des textes juridiques aux réalités économiques des associations, c'est de la même nature que la transformation d'une société à responsabilité limitée en société anonyme avec un capital plus important. Certaines associations ont évolué d'une façon telle qu'elles mériteraient aujourd'hui d'être reconnues comme entreprises à caractère industriel, mais avec des aménagements propres à leur activité sociale.

C'est la raison pour laquelle il faudra, un jour ou l'autre, soit modifier fondamentalement la loi de 1901, soit créer un autre cadre juridique.

On en revient toujours, monsieur le secrétaire d'Etat, aux mêmes considérations.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le secrétaire d'Etat.

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Ce que vous dites est tout à fait intéressant, monsieur Tranchant, car le mouvement associatif saura exactement quelle est votre position. Vous pensez que les associations exerçant des activités économiques ne doivent plus être régies par la loi de 1901 et qu'il faut créer un statut spécial pour elles. Le mouvement associatif appréciera et saura désormais exactement qui défend la loi de 1901 et qui ne la défend pas.

M. Georges Tranchant. Si vous voulez faire de la politique, on peut en faire !

M. le président. Ah non ! je vous en prie ! (Sourires.)

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Actuellement, les associations sont obligées de dégager des marges bénéficiaires pour rembourser les emprunts bancaires. Je ne vois pas ce qui changera dans le comportement des associations avec ce titre associatif, puisque, là aussi, elles seront obligées de dégager des bénéfices pour rembourser le titre associatif.

Quant au prétendu manque d'information des épargnants désireux d'acheter des titres, c'est un curieux jugement de valeur. Que faites-vous de la liberté ? Laissez les gens placer leurs fonds comme ils l'entendent. Ceux qui veulent les placer dans les associations en auront désormais la possibilité.

Pour ce qui est de la responsabilité des associations, elle est effectivement engagée, mais, désormais, ainsi que M. le rapporteur et moi-même l'avons rappelé, les associations émettant des titres associatifs seront soumises à des mesures de contrôle et de rigueur bien supérieures à celles qui s'imposent actuellement aux associations se bornant à recourir à l'emprunt bancaire. Le mécanisme est donc bien amélioré.

Par ailleurs, vous craignez des « interférences » entre les acheteurs d'obligations ou de titres associatifs et les détenteurs du pouvoir à l'intérieur de l'association. Une telle crainte

prouve que vous avez mal lu le texte, car ce dernier indique clairement qu'il n'y a à aucun moment interférence entre les propriétaires de titres associatifs et les responsables de la gestion de l'association.

S'agissant de la rémunération, avec une partie fixe et une partie variable, je me suis déjà exprimé.

En ce qui concerne le régime fiscal des associations, celui-ci ne se pose pas du tout dans les termes que vous avez indiqués. Il est lié, non pas au statut juridique, mais à la nature de l'activité exercée. Et ce n'est pas l'émission d'un titre associatif qui change quoi que ce soit à cette forme juridique.

En tout cas, les pouvoirs publics entendent permettre aux associations exerçant des activités économiques de continuer à le faire et de se « positionner », dans le cadre souple de la loi de 1901, sur de nouvelles activités, créatrices d'emplois. Il ressort de ce débat que certains, dans cette Assemblée, leur refusent ces moyens-là. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

M. Georges Tranchant. Ben voyons !

M. le président. La discussion générale est close.

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles du projet de loi dans le texte du Gouvernement est de droit.

Je rappelle qu'à partir de maintenant peuvent seuls être déposés les amendements répondant aux conditions prévues aux alinéas 4 et suivants de l'article 99 du règlement.

Article 1^{er}.

M. le président. « Art. 1^{er}. — Les associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 et les articles 21 à 79 du code civil local et la loi d'Empire du 19 avril 1908 applicables en Alsace-Lorraine peuvent, lorsqu'elles ont une activité économique, émettre des obligations et des titres associatifs sous forme nominative dans les conditions prévues par la présente loi. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Wilquin, rapporteur. Cet article a pour objet essentiel de reconnaître expressément aux associations régies par la loi de 1901 ainsi qu'à celles qui sont constituées en application du droit local d'Alsace-Lorraine le droit d'émettre des valeurs mobilières.

Le problème principal qu'il soulève est celui du champ d'application de ce droit. L'article 1^{er} dispose que les associations doivent accomplir une activité économique pour l'exercer. Nous en avons discuté.

Dans mon rapport, je me suis référé aux déclarations de M. le garde des sceaux. J'en ai conclu que les associations exerçant une activité économique au sens du présent projet de loi sont celles dont le but statutaire implique nécessairement l'accomplissement d'une activité de production, de transformation ou de distribution de biens meubles ou immeubles, ou toute prestation de services en matière industrielle, commerciale, artisanale, agricole, sociale, culturelle, etc.

Le Gouvernement peut-il nous dire si sa conception du champ d'application du projet de loi est identique à celle que je viens de rappeler brièvement ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Tout à fait !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 1^{er}.

M. Georges Tranchant. Contre !

(L'article 1^{er} est adopté.)

Article 2.

M. le président. « Art. 2. — Les dispositions des articles 283-6 et 283-7 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 modifiée, relative aux titres participatifs sont applicables aux titres associatifs. Toutefois, la partie variable de la rémunération ne peut être calculée par référence aux résultats. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Wilquin, rapporteur. Cet article établit une étroite parenté entre les titres associatifs et les titres participatifs créés par la loi du 3 janvier 1983 sur le développement des investissements et la protection de l'épargne en vue de permettre

aux sociétés anonymes par actions appartenant au secteur public et aux sociétés coopératives d'améliorer leurs fonds propres.

Il indique cependant que, à la différence de la partie variable de la rémunération des titres participatifs, celle de la rémunération des titres associatifs ne peut prendre en compte les résultats de la personne morale émettrice.

Si cette interdiction est conforme aux principes généraux du droit des associations, rappelés notamment à l'article 15 du projet de loi, elle soulève en pratique une difficulté assez sérieuse : la partie variable de la rémunération des titres associatifs ne pourra être calculée que par rapport à des éléments liés à l'activité de l'association émettrice. Or, comme le souligne le rapport Bloch-Lainé, « l'augmentation de l'activité n'implique pas forcément la possibilité de supporter des charges de remboursement plus élevées ».

M. le secrétaire d'Etat peut-il donner à notre assemblée son sentiment sur cette difficulté ?

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Le décret d'application relatif aux titres participatifs qui est en vigueur prévoit d'asseoir le calcul de la variabilité sur des éléments figurant dans les comptes. Nous n'avons pas à fixer ces éléments a priori. Nous pouvons simplement faire des propositions. Il serait intéressant, par exemple, de prendre comme indicateur la marge brute d'autofinancement, qui permet précisément de mesurer la capacité de l'organisme de faire face à ses obligations.

M. le président. La parole est à M. Tranchant.

M. Georges Tranchant. Monsieur le secrétaire d'Etat, qu'est-ce que la marge brute d'autofinancement, sinon le bénéfice ? La marge brute d'autofinancement, ce sont les bénéfices d'exploitation, desquels sont déduits les amortissements et les bénéfices après impôt. Alors, de grâce, dites clairement que, sous une forme ou sous une autre, les bénéfices seront distribués et entreront dans les critères d'évaluation de la rémunération des titres associatifs, et que les titres seront bien liés aux performances économiques de l'association — ce qui est en totale contradiction avec l'article 11 de la loi de 1901.

On en revient toujours à ce problème. Je ne veux en aucune façon entrer dans une polémique d'ordre politique, encore, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous m'incitez à le faire lorsque vous déclarez qu'on verra bien ceux qui sont favorables aux associations et ceux qui ne le sont pas. Nous sommes favorables aux associations. Mais vous avez un texte qui, lui, risque, en définitive, d'être particulièrement défavorable aux associations puisque, d'après ce que vous venez d'indiquer, on en arrivera, qu'on le veuille ou non, dans le décret d'application, à une distribution de bénéfices.

M. le président. La parole est à M. Hory.

M. Jean-François Hory. Sans vouloir critiquer l'aspect juridique de ce texte, je veux toutefois signaler le problème du critère de la rémunération du titre associatif pour la partie variable de cette rémunération.

C'est là qu'on va mesurer la véritable différence entre une association et une société. Même si je comprends le souci du Gouvernement de laisser la plus grande liberté possible aux associations, je pense qu'il ne serait pas mauvais d'entamer avec elles une concertation pour déterminer quels critères le décret d'application pourrait retenir pour fixer la partie variable de la rémunération.

Par ailleurs, monsieur le secrétaire d'Etat, le projet de loi étend aux associations le mécanisme prévu pour les titres participatifs, notamment des sociétés anonymes coopératives, par l'article 283-7 de la loi de 1966 sur les sociétés — article que nous avons introduit lors de la discussion de la loi de janvier 1983 sur l'épargne. Ce mécanisme prévoit notamment une représentation des porteurs de titres participatifs aux assemblées d'actionnaires. Cela me paraît un peu en contradiction, s'agissant des associations, avec ce que vous venez de dire à M. Tranchant, à savoir qu'il n'y aurait pas d'interférence entre les porteurs de titres et les responsables de l'association. En effet, la représentation des porteurs de titres associatifs à l'assemblée générale risque de créer une véritable interférence. Leur présence physique et le droit qui leur est conféré par cet article 283-7 d'intervenir sur tous les points de l'ordre du jour risquent de créer une grave interférence, dans la mesure où les décisions de l'assemblée générale, prises notamment en vertu des dispo-

sitions de la deuxième partie de l'article 2 — à savoir la fixation de la partie variable de la rémunération du titre — pourront être prises sous l'influence des porteurs de titres associatifs. On aboutirait alors au résultat inverse de ce que vous proposez.

Je proposerais, pour ma part, que, à cet endroit de l'article 2, nous précisions que l'article 283-7 de la loi de juillet 1966 s'applique sous réserve que la représentation des porteurs de titres associatifs à l'assemblée générale ne soit qu'éventuelle et qu'elle se limite à un rapport écrit que la masse des porteurs présenterait, directement ou par l'intermédiaire du commissaire aux comptes, à l'assemblée générale des adhérents, de façon que cette dernière soit tout à fait libre de ses discussions.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. La proposition que j'ai faite concernant la marge brute d'autofinancement n'est qu'une indication. Le projet de loi répond à un esprit de liberté et je ne puis aujourd'hui fixer les critères d'activité sur lesquels sera assise la partie variable.

En effet, la variété du mouvement associatif est telle qu'il peut trouver, en fonction des secteurs dans lesquels il s'inscrit, un certain nombre de paramètres tout à fait intéressants. Je pense en particulier au tourisme social, où des critères d'activité tels que le nombre de journées ou de lits peuvent être très significatifs.

Quant aux critères que j'ai moi-même proposés sur la marge brute d'autofinancement, je rappellerai, dans un souci de purisme juridique, que la M.B.A. est constituée par l'addition du bénéfice et des amortissements, et que l'on peut très bien avoir une M.B.A. positive sans bénéfice.

Quant à la proposition de M. Hory, je lui demanderai de la formuler dans un amendement lors d'une prochaine lecture. Pour le moment, je me bornerai à réaffirmer que les représentants des porteurs de titres ne font qu'assister à l'assemblée générale sans aucun pouvoir réel.

M. le président. La parole est à M. Jans.

M. Parfait Jans. La question posée par M. Hory est importante et la situation évoquée se rencontrera dans la réalité. Nous serons en présence de trois sortes de citoyens : l'adhérent non porteur de titres ; le porteur de titres non adhérent, qui ne dispose d'aucun pouvoir ; enfin, l'adhérent porteur de titres, qui pourra donner son point de vue dans l'affaire. Cette situation devra être clarifiée car un problème réel se pose.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Monsieur Jans, le texte est clair : les représentants des porteurs de titres assistent à l'assemblée générale sans aucun pouvoir.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 2.

M. Georges Tranchant. Contre !

(L'article 2 est adopté.)

Article 3.

M. le président. « Art. 3. — Préalablement à l'émission d'obligations ou de titres associatifs l'association doit :

« 1° avoir au moins deux années d'existence effective ;

« 2° être immatriculée au registre du commerce et des sociétés dans des conditions et selon des modalités fixées par décret ;

« 3° établir et mettre à la disposition de chaque souscripteur une notice relative aux conditions de l'émission et un document d'information portant sur l'organisation, le montant des fonds propres atteint à la clôture de l'exercice précédent, la situation financière et l'évolution de l'activité de l'association. Les mentions qui doivent figurer sur ces documents sont fixées par décret, leurs éléments chiffrés sont visés par un commissaire aux comptes choisi sur la liste prévue à l'article 219 de la loi du 24 juillet 1966 susvisée ;

« 4° prévoir dans ses statuts les conditions dans lesquelles seront désignées les personnes chargées de la diriger, de la représenter et de l'engager vis-à-vis des tiers, ainsi que la constitution d'un organe collégial chargé de contrôler les actes de ces personnes.

« Si les statuts prévoient la nomination d'un conseil d'administration elle n'est pas tenue de constituer l'organe collégial visé ci-dessus.

« L'organe collégial ou le conseil d'administration sont composés de trois personnes au moins élues parmi les membres. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Wilquin, rapporteur. Je poserai deux questions sur cet article essentiel de notre projet.

Ma première question est en fait une demande de précision à laquelle vous pourriez répondre en deux mots, monsieur le secrétaire d'Etat. Préalablement à l'émission d'obligations de titres, l'association doit justifier de deux années d'existence. Pouvez-vous préciser ce que signifie l'expression : « deux années d'existence » ?

Ma seconde question portait sur la présomption de commercialité — mais vous y avez répondu dans votre intervention introductive — et sur la possibilité de créer un registre à part. Ce dernier point a été soulevé par M. Jans et par M. Tranchant et vous l'avez éclairci dans votre réponse aux orateurs.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Il a toujours été très clair, dans l'esprit du Gouvernement, que les deux années étaient comptées à partir de la création de l'association, c'est-à-dire de sa déclaration en préfecture et de la parution de celle-ci au *Journal officiel*.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 3.

M. Georges Tranchant. Contre !

(L'article 3 est adopté.)

Article 4.

M. le président. « Art. 4. — L'émission par une association d'obligations ou de titres associatifs entraîne l'application des alinéas 1, 2, 4 et 5 de l'article 27 de la loi n° 84-148 du 1^{er} mars 1984 modifiée relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises, quel que soit le nombre de ses salariés, le montant de son chiffre d'affaires ou de ses ressources ou le total de son bilan.

« L'émission entraîne également, sous les mêmes conditions, l'obligation de réunir ses membres en assemblée générale au moins une fois par an dans les six mois de la clôture de l'exercice en vue notamment de l'approbation des comptes annuels qui sont publiés dans des conditions fixées par décret.

« L'assemblée générale doit être également réunie à l'effet de décider s'il y a lieu de continuer l'activité de l'association lorsque, du fait des résultats déficitaires cumulés constatés, les fonds propres ont diminué de plus de la moitié par rapport au montant atteint à la fin de l'exercice précédant celui de l'émission.

« Si la dissolution n'est pas décidée, l'association est tenue, au plus tard à la clôture du deuxième exercice suivant celui au cours duquel la constatation des pertes est intervenue, de reconstituer ses fonds propres.

« Dans les deux cas, la résolution adoptée par l'assemblée générale est publiée au registre du commerce et des sociétés.

« A défaut de réunion de l'assemblée générale, comme dans le cas où celle-ci n'a pu délibérer valablement, l'association perd le droit d'émettre de nouveaux titres et tout porteur de titres déjà émis peut demander en justice le remboursement immédiat de la totalité de l'émission.

« Le tribunal peut accorder à l'association un délai de six mois pour régulariser la situation; il ne peut prononcer le remboursement immédiat si, au jour où il statue sur le fond, cette régularisation a eu lieu. »

M. Wilquin, rapporteur, a présenté un amendement, n° 1, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le troisième alinéa de l'article 4 :

« Lorsque, du fait des résultats déficitaires cumulés constatés dans les documents comptables, les fonds propres ont diminué de plus de la moitié par rapport au montant atteint à la fin de l'exercice précédant celui de l'émission, l'assemblée générale doit être également réunie dans les quatre mois qui suivent l'approbation des comptes ayant

fait apparaître ces résultats déficitaires à l'effet de décider s'il y a lieu de continuer l'activité de l'association ou de procéder à sa dissolution. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Wilquin, rapporteur. Je proposerai, monsieur le président, d'examiner d'abord l'amendement n° 2, qui est un amendement de pure forme, et de présenter ensuite les amendements n° 1 et 3, qui sont étroitement liés.

M. le président. Je préférerais que vous présentiez d'abord l'amendement n° 1 parce qu'il porte sur le troisième alinéa de l'article 4. L'amendement n° 2, lui, porte sur le quatrième alinéa.

Je suis un homme d'ordre. (Sourires.)

M. Claude Wilquin, rapporteur. Dont acte, monsieur le président.

L'article 4 du projet de loi a pour objet de définir, d'une part, les obligations comptables des associations émettrices et, d'autre part, une procédure de prévention des difficultés économiques.

S'agissant de la publication des comptes annuels des associations émettrices dont les modalités sont fixées par décret, peut-être conviendrait-il que ces comptes soient déposés au greffe du tribunal de commerce dans le mois suivant leur approbation, conformément à la règle appliquée aux sociétés commerciales.

L'amendement n° 1 tend, d'une part, à clarifier les dispositions du troisième alinéa de l'article 4 du projet de loi, en ce qui concerne la constatation tant des résultats déficitaires que des options offertes à l'assemblée générale et, d'autre part, à fixer un délai maximal de quatre mois pour la convocation de l'assemblée générale devant statuer sur la poursuite de l'activité de l'association.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Pour.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1.

M. Georges Tranchant. Contre.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Wilquin, rapporteur, a présenté un amendement, n° 2, ainsi rédigé :

Dans le quatrième alinéa de l'article 4, substituer au mot : « pertes », les mots : « résultats déficitaires cumulés ».

Je pense que c'est une conséquence de l'amendement précédent.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Wilquin, rapporteur. Cet amendement tend à harmoniser la rédaction du quatrième alinéa de l'article 4 du projet de loi avec celle du troisième alinéa.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Pour.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 2.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Wilquin, rapporteur, a présenté un amendement, n° 3, ainsi rédigé :

« Compléter l'avant-dernier alinéa de l'article 4 par la phrase suivante :

« Ces dispositions s'appliquent également dans le cas où l'association qui n'a pas décidé la dissolution ne satisfait pas à l'obligation de reconstituer ses fonds propres dans les délais prescrits par le quatrième alinéa du présent article. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Wilquin, rapporteur. Cet amendement tient compte de l'hypothèse où l'association se trouvant dans la situation définie à l'article 4 et n'ayant pas décidé sa dissolution se refuse à reconstituer ses fonds propres.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Pour.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 3.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole?...

Je mets aux voix l'article 4, modifié par les amendements adoptés.

M. Georges Tranchant. Contre!

(L'article 4, ainsi modifié, est adopté.)

Article 5.

M. le président. « Art. 5. — La décision d'émettre est prise par l'assemblée générale des membres sur la proposition motivée des dirigeants. L'assemblée se prononce également sur le montant de l'émission, l'étendue de sa diffusion, le prix de souscription des titres et leur rémunération ou les modalités de détermination de ces éléments. Elle peut déléguer aux dirigeants, pour une période qui ne peut excéder 5 ans, le pouvoir d'arrêter les autres modalités de l'émission qui, sauf décision contraire, pourra être réalisée en une ou plusieurs lois.

« L'assemblée délibère sur toutes les questions relatives à l'émission dans les conditions requises pour la modification des statuts. »

Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'article 5.

(L'article 5 est adopté.)

Article 6.

M. le président. « Art. 6. — Les dispositions des articles 284, 289 à 338, 441, 471 1° et 3°, 472 à 474 1° à 5° et 475 à 479 de la loi du 24 juillet 1966 précitée s'appliquent aux obligations émises par des associations et les articles 263 et 266 aux obligations émises par des associations ainsi qu'aux titres associatifs.

« Les dispositions de la loi précitée relatives au conseil d'administration, directoire ou gérants de société sont applicables aux associations émettant des obligations ou des titres associatifs et régissent les personnes ou organes qui sont chargés de l'administration conformément aux statuts.

« Celles qui sont relatives au conseil de surveillance d'une société ou à ses membres s'appliquent, s'il en existe, à l'organe collégial de contrôle et aux personnes qui le composent. »

M. Wilquin a présenté un amendement, n° 9, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le premier alinéa de l'article 6 :

« Les dispositions des articles 263, 284, 289 à 338, 441, 471 1° et 3°, 472 à 474 1° à 5° et 475 à 479 de la loi du 24 juillet 1966 précitée, s'appliquent aux obligations émises par des associations et l'article 266 aux obligations émises par des associations ainsi qu'aux titres associatifs. »

La parole est à M. Wilquin.

M. Claude Wilquin, rapporteur. Cet amendement tend à préciser que l'article 263 de la loi du 24 juillet 1966 disposant que « les valeurs mobilières émises par les sociétés par actions revêtent la forme de titres au porteur ou de titres nominatifs » ne peut s'appliquer qu'aux obligations émises par les associations, les titres associatifs étant, eux, toujours émis sous la forme nominative.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur cet amendement que vous avez présenté à titre personnel monsieur le rapporteur? (Sourires.)

M. Claude Wilquin, rapporteur. La commission a émis un avis favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Pour.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 9.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Wilquin, rapporteur, a présenté un amendement, n° 4, ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 6, après le mot : « précitée », insérer les mots : « visées à l'alinéa précédent. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Wilquin, rapporteur. Cet amendement tend à préciser que certaines des dispositions des articles de la loi du 24 juillet 1966 visées au premier alinéa de l'article 6 sont applicables aux personnes et aux organes mentionnés aux deuxième et troisième alinéas de l'article 4.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est favorable à cette précision.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 4.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole?...

Je mets aux voix l'article 6, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 6, ainsi modifié, est adopté.)

Article 7.

M. le président. « Art. 7. — Les dispositions prévues par la section V du chapitre VI de la loi du 24 juillet 1966 sont applicables en cas de dissolution de l'association émettrice. »

M. Wilquin, rapporteur, a présenté un amendement, n° 5, ainsi rédigé :

« Compléter l'article 7 par les mots :

« sous réserve des dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901 et des articles 21 à 79 du code civil local et de la loi d'Empire du 19 avril 1908 applicables en Alsace-Lorraine. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Wilquin, rapporteur. Certaines des dispositions de la section V du chapitre VI de la loi du 24 juillet 1966 sont incompatibles avec le droit des associations, notamment le partage entre les associés du boni de liquidation. Telle est la raison qui justifie cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est pour.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 5.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole?...

Je mets aux voix l'article 7, modifié par l'amendement n° 5.

(L'article 7, ainsi modifié, est adopté.)

Article 8.

M. le président. « Art. 8. — L'interdiction de gérer résultant des condamnations prévues par l'article 6 du décret du 8 août 1935 insistant l'interdiction et la déchéance du droit de gérer et d'administrer certaines sociétés comporte de plein droit l'interdiction, dans les conditions et sous les sanctions prévues par ledit décret, d'administrer ou de gérer à un titre quelconque une association émettant des obligations ou des titres associatifs. »

M. Wilquin, rapporteur, a présenté un amendement, n° 6, ainsi rédigé :

« I. — Compléter l'article 8 par les mots : « ou de participer à son organe collégial de contrôle. »

« II. — En conséquence, avant les mots : « de gérer à un titre quelconque », substituer au mot « ou », une virgule. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Wilquin, rapporteur. Il serait paradoxal que des individus interdits de gérer l'association puissent siéger dans l'organe collégial chargé du contrôle. L'amendement vise donc à éviter ce paradoxe.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. D'accord pour l'amendement. Evitons les paradoxes.

M. le président. Je pense qu'il n'y aura pas de paradoxe non plus dans le vote de l'amendement. (Sourires.)

M. Georges Tranchant. Pourtant, monsieur le président, tout est paradoxal dans ce texte!

M. le président. Monsieur Tranchant, je vous en prie !

Je mets aux voix l'amendement n° 6.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 8, modifié par l'amendement n° 6.

(L'article 8, ainsi modifié, est adopté.)

Article 9.

M. le président. « Art. 9. — Les émissions régies par la présente loi sont soumises au régime d'autorisation prévu par l'article 82 de la loi n° 46-2914 du 23 décembre 1946. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 9.

(L'article 9 est adopté.)

Article 10.

M. le président. « Art. 10. — Lorsque l'émetteur fait appel public à l'épargne, il est soumis au contrôle de la commission des opérations de bourse dans les conditions prévues à l'ordonnance n° 67-833 du 28 septembre 1967.

« Les dispositions de l'article 10 de ladite ordonnance sont applicables aux dirigeants des associations émettrices. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Wilquin, rapporteur. Lors de ses travaux, la commission s'est aperçue que l'article 10 du texte laissait subsister un vide juridique, vide que le Gouvernement pourra peut-être combler en deuxième lecture.

Dans le cas où l'émetteur désirera faire appel public à l'épargne, il devra se soumettre à un contrôle de la commission des opérations de bourse qui vérifiera si la documentation qui doit être mise à la disposition du souscripteur est complète ; elle pourra de surcroît demander des explications supplémentaires et n'apposera son visa que si l'association produit des documents en règle.

Elle pourra surtout ordonner aux associations de procéder à des publications modificatives, et porter à la connaissance du public les observations ou informations qu'elle estime nécessaires, ce qui ne manquera pas d'avoir un effet dissuasif à l'égard des épargnants si ces renseignements sont défavorables.

L'inobservation de ces formalités a été assortie dans l'ordonnance de 1967 de sanctions pénales assez sévères. Cependant, la loi n° 84-148 du 1^{er} mars 1984 a purement et simplement abrogé les peines prévues par les articles 483 et 484 de la loi de 1966 auxquels fait référence l'article 10 de l'ordonnance du 28 septembre 1967.

Toutefois, ce problème semble dépasser le cadre de ce seul projet de loi. C'est pourquoi la commission n'a pas déposé d'amendement.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Il existe en effet un vide juridique qu'a parfaitement résumé M. le rapporteur. Ce problème doit donc être réglé. Cependant, je souhaite que la solution soit d'ordre général et ne concerne pas uniquement les associations. Cela semble d'ailleurs être sous-entendu dans l'intervention de M. Wilquin.

Le Gouvernement prend l'engagement de régler ce problème dans le cadre d'un projet de loi qui sera bientôt déposé, lequel tendra à clarifier notamment le droit des valeurs mobilières compte tenu des premiers enseignements tirés de l'application de la loi du 3 janvier 1983.

M. le président. La parole est à M. Jans.

M. Parfait Jans. Monsieur le secrétaire d'Etat, la commission des opérations de bourse pourra-t-elle exiger des garanties supplémentaires à celles énumérées par M. le rapporteur, lesquelles ne consistent qu'en la présentation de documents en règle ? Pourra-t-elle demander, par exemple, à l'association d'avoir une garantie municipale ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Non.

M. Parfait Jans. C'est exclu ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Oui.

M. Parfait Jans. La C. O. B. ne pourra pas demander cette garantie ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Rien ne permet une telle interprétation de la loi.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 10.

(L'article 10 est adopté.)

Article 11.

M. le président. « Art. 11. — La responsabilité des membres des organes chargés de la direction, de l'administration ou du contrôle des associations est celle définie, selon les cas, par les articles 244, 247 et 250 de la loi du 24 juillet 1966. »

M. Wilquin, rapporteur, a présenté un amendement, n° 7, ainsi rédigé :

« Dans l'article 11, après la référence : « 244 », insérer la référence : « 246 (deuxième alinéa) ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Wilquin, rapporteur. Cet amendement tend à éviter que l'assemblée générale ne puisse prendre une décision ayant pour effet d'éteindre toute action en responsabilité contre les administrateurs pour faute commise dans l'accomplissement de leur mandat. Une telle dispense créerait une inégalité de situation injustifiée entre les dirigeants et les membres de l'organisation chargés du contrôle qui, eux, ne peuvent pas en bénéficier.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Nous acceptons cet amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 7.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 11, modifié par l'amendement n° 7.

(L'article 11, ainsi modifié, est adopté.)

Article 12.

M. le président. « Art. 12. — Les associations ayant aux termes de la présente loi la capacité d'émettre et qui se groupent pour une émission de valeurs mobilières régies par la présente loi restent, nonobstant toute clause contraire, solidairement tenues du remboursement et du paiement des rémunérations pour la totalité de l'émission. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 12.

(L'article 12 est adopté.)

Article 13.

M. le président. « Art. 13. — Sera puni d'une amende de 2 000 F à 60 000 F tout dirigeant, de droit ou de fait, d'association qui aura émis des obligations ou des titres associatifs sans respecter les conditions prévues à l'article 3. »

La parole est à M. Jean-Pierre Michel.

M. Jean-Pierre Michel. Monsieur le secrétaire d'Etat, le projet de loi qui nous est soumis tend à permettre aux associations d'émettre certaines valeurs mobilières sous certaines conditions énumérées à l'article 3 du projet. Si celles-ci ne sont pas remplies, les dirigeants d'associations qui auront tout de même émis des valeurs mobilières seront passibles des tribunaux correctionnels, puisque l'article 3 du projet de loi prévoit qu'il s'agira d'un délit sanctionné d'une peine d'amende de 2 000 à 60 000 francs.

A la fin de mon intervention, j'avais demandé que l'article 13 puisse être aménagé au cours de la navette. Or, à entendre votre réponse, je crains de m'être mal fait comprendre, monsieur le secrétaire d'Etat. En effet, je ne souhaite nullement que les dirigeants d'association soient soumis à un régime pénal discriminatoire.

Je désire seulement, comme cela existe dans d'autres lois, notamment s'agissant des délits en matière de droit des sociétés — et, à cet effet, vous pourriez déposer un amendement devant le Sénat ou les sénateurs pourraient en prendre l'initiative — que le tribunal puisse, en plus de l'amende infligée, ordonner que le condamné, c'est-à-dire le dirigeant de l'association délinquante, publiée à ses frais la décision de justice, soit intégralement, soit par extrait, dans un ou plusieurs journaux.

Si le tribunal ne souhaite pas ordonner la publication de son jugement, parce que la lecture de ce texte présenterait des difficultés de compréhension, il devrait pouvoir ordonner la publication d'un message rédigé dans les conditions prévues par l'article 44 de la loi Royer.

Enfin, le tribunal devrait également pouvoir imposer l'affichage de sa décision dans les conditions prévues par l'article 51 du code pénal, c'est-à-dire l'affichage devant les portes du siège de l'association concernée.

Toutes ces sanctions, fort connues de notre droit pénal, ont pour objet d'informer le public des décisions prises par les tribunaux.

Il me paraît particulièrement opportun d'informer les membres d'une association, au cas où ils ne le sauraient pas, que leurs dirigeants se sont mis en contravention avec la loi.

Tel était le sens de mon intervention. Je me suis permis d'y revenir afin d'éclairer nos débats.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Lorsque le Gouvernement sera saisi d'un amendement en bonne et due forme, il avisera.

M. le président. Vous pensez, monsieur le secrétaire d'Etat, monsieur Jean-Pierre Michel, que les sénateurs vous entendront l'un et l'autre ? (Sourires.)

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Nous nous en remettons à la sagesse des sénateurs.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 13.

(L'article 13 est adopté.)

Article 14.

M. le président. « Art. 14. — Le régime fiscal des titres associatifs est celui des titres participatifs. »

La parole est à M. Tranchant.

M. Georges Tranchant. L'article 14 du projet de loi prévoit que le régime fiscal des titres associatifs sera le même que celui des titres participatifs. Or, s'il est reconnu que les associations ont besoin d'un soutien financier, il en va de même pour les petites et moyennes entreprises qui rencontrent des difficultés considérables pour renforcer leurs fonds propres. Voilà pourquoi j'aurais souhaité la présence de M. Bérégovoy, mais je pense que vous pourriez lui transmettre ma suggestion, monsieur le secrétaire d'Etat.

Pour favoriser la lutte contre le chômage, pour favoriser le développement des entreprises françaises, dans l'intérêt de l'économie nationale, il serait donc éminemment souhaitable que les petites et moyennes entreprises puissent, dans les mêmes conditions que les associations, émettre des titres participatifs. Cette suggestion est extrêmement importante, compte tenu de la situation économique dans laquelle se trouvent, hélas, un grand nombre d'entreprises de notre pays.

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Ce n'est pas le débat !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 14.

(L'article 14 est adopté.)

Article 15.

M. le président. « Art. 15. — La rémunération des obligations et titres associatifs émis dans les conditions de la présente loi ne peut avoir pour objet ou pour effet de partager des bénéfices entre les sociétaires. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 15.

(L'article 15 est adopté.)

Après l'article 15.

M. le président. M. Zeller a présenté un amendement, n° 8, ainsi rédigé :

« Après l'article 15, insérer l'article suivant :

* Les articles 22 et 43, alinéa 2, du code civil local applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ainsi que la référence aux associations dont le but réside dans une activité économique dans les articles 21 et 45 de ce code sont abrogés.

* Les dispositions de l'article 15 ne sont pas applicables aux associations créées en application du code civil local à moins que leurs statuts ne leur interdisent le partage des bénéfices entre les membres. »

La parole est à M. Tranchant, pour soutenir cet amendement.

M. Jean-Pierre Michel. C'est l'union de l'opposition ! (Sourires.)

M. Georges Tranchant. Le groupe du R. P. R. considère que ce projet n'est pas bon et ne souhaite pas l'amender. Cependant, par solidarité avec mon collègue Zeller, je vais défendre son amendement qui semble être fondé sur le bon sens.

Selon vous, monsieur le secrétaire d'Etat, le texte du projet de loi prend en compte les particularismes des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle. Or les dispositions de l'article 15, telles qu'elles ont été édictées et votées, sont en contradiction avec le code civil local applicable à ces départements, lequel permet à des associations civiles d'avoir un but lucratif.

Mon collègue Zeller, qui est l'élu d'un de ces départements, craint que les associations créées en vertu des dispositions locales particulières, notamment des articles 21 et 45 du code civil local, n'éprouvent des difficultés. Il souhaite donc, par son amendement, mettre en harmonie les possibilités offertes par le texte du projet de loi et les dispositions du code civil local.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Wilquin, rapporteur. L'amendement de M. Zeller a deux objets distincts.

D'abord, il vise à abroger les dispositions du code civil local d'Alsace et de la Moselle qui lui paraissent être tombées en désuétude et il entend ensuite écarter du champ d'application de l'article 15 du projet de loi les associations régies par ce code, à moins que leurs statuts ne leur interdisent le partage des bénéfices entre leurs membres.

Le premier objet de cet amendement n'appelle de la part du rapporteur aucune objection fondamentale car les informations qui lui ont été fournies permettent d'affirmer que les dispositions en cause du code civil local d'Alsace et de la Moselle sont effectivement tombées en désuétude.

En revanche, j'exprime de sérieuses réserves quant à l'exclusion des associations régies par ce code du champ d'application de l'article 15. Cet article édicte en effet les dispositions de principe qui doivent s'appliquer à toutes les associations émettrices de valeurs mobilières y compris à celles qui, comme les associations visées par l'amendement, disposent d'une capacité juridique particulière.

De plus, l'amendement prévoit lui-même une exception à la règle générale qu'il entend instituer, ce qui peut créer dans la législation un dangereux élément d'incertitude. C'est la raison pour laquelle la commission des finances s'est prononcée pour le rejet de cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Je ne peux que rejoindre la conclusion de M. le rapporteur sur la deuxième partie de l'amendement de M. Zeller. Cet amendement introduirait une inégalité entre les associations, ce qui est contraire au principe même du texte. Le deuxième paragraphe ne peut donc pas être accepté par le Gouvernement.

M. le rapporteur vient de nous confirmer que les dispositions mises en cause dans le premier paragraphe de cet amendement étaient tombées en désuétude. Mais faut-il pour autant les supprimer ? Cela mérite réflexion. Pour ma part, je préférerais attendre la deuxième lecture plutôt que de dire « oui » aujourd'hui.

Je repousse donc la totalité de l'amendement.

M. Georges Tranchant. Mais vous ne dites pas non !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 8. (L'amendement n'est pas adopté.)

Article 16.

M. le président.

« Art. 16. — Un décret en Conseil d'Etat fixera, en tant que de besoin, les conditions d'application de la présente loi. »

La parole est à M. Hory, inscrit sur l'article.

M. Jean-François Hory. Cet article me servira de prétexte.

Très souvent, le dernier article d'une loi est un article prévoyant son application à la collectivité territoriale de Mayotte, où les lois, comme dans les territoires d'outre-mer, ne s'appliquent que sur mention expresse.

Or le projet qui nous est soumis ne comporte pas d'article d'application à la collectivité de Mayotte. Je m'en étonne d'autant plus que son objet est de préciser des dispositions législatives déjà adoptées par le Parlement.

La loi de janvier 1983 sur le développement des investissements et la protection de l'épargne avait, par son article 49, été rendue applicable à Mayotte, à l'exception des articles 23 et 41. En particulier, les articles 21 et 22, qui concernaient les titres participatifs, aujourd'hui étendus aux associations et adaptés, étaient applicables à Mayotte.

Ainsi, en 1983, on a étendu à Mayotte une disposition sur les titres participatifs, notamment ceux des sociétés anonymes coopératives, sans aucun intérêt pratique pour l'île eu égard à son développement. Par contre, aujourd'hui, on n'envisage pas d'y appliquer la disposition sur les titres associatifs alors que celle-ci pourrait avoir un intérêt pratique compte tenu d'un certain nombre de projets avancés par des associations qui concourent au développement économique de l'île.

Je n'ai pas pris l'initiative de déposer un amendement, n'ayant pas eu à ce sujet de contacts avec le rapporteur. Je demande au Gouvernement et à la commission d'envisager, d'ici à l'examen de ce texte en deuxième lecture, qu'il soit fait mention de son application à Mayotte.

Par ailleurs, monsieur le secrétaire d'Etat, vous avez rappelé que ce projet s'insérerait dans un ensemble de dispositions et de mesures en faveur du monde associatif qui ont d'ailleurs fait l'objet d'une communication de votre part lors du conseil des ministres du 27 mars dernier. J'aimerais que vous puissiez me rassurer d'un mot en me confirmant que, en principe au moins, rien ne s'oppose à l'intervention du fonds de développement de la vie associative à Mayotte.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Jean Gatel, secrétaire d'Etat. Toutes vos remarques, monsieur Hory, seront examinées, et votre question finale sera étudiée avec une particulière attention.

M. le président. Personne ne demande plus la parole?...

Je mets aux voix l'article 16.

(L'article 16 est adopté.)

Vote sur l'ensemble.

M. le président. Dans les explications de vote, la parole est à M. Tranchant.

M. Georges Tranchant. Je ne me livrerai pas à une explication de vote, m'étant déjà suffisamment exprimé...

M. le président. Monsieur Tranchant, je vous ai donné la parole pour une explication de vote. Il ne fallait pas me la demander si vous ne vouliez pas expliquer votre vote!

M. Georges Tranchant. Monsieur le président, vous m'avez interrompu au moment où j'allais indiquer que nous nous étions suffisamment exprimés dans la discussion générale pour que j'abrège mes explications. Au cours du débat, aucun élément nouveau n'est venu modifier la structure du texte que nous examinons.

Le R.P.R. souhaite apporter son concours aux associations, surtout à celles qui le méritent plus particulièrement, mais, eu égard à son incohérence et à son manque de sérieux, nous ne pouvons voter ce texte.

M. le président. Autrement dit, vous avez fait une explication de non-vote! (Sourires.)

M. Georges Tranchant. Nous votons contre!

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Michel.

M. Jean-Pierre Michel. Le groupe socialiste votera bien entendu ce texte.

Je ferai trois remarques.

Tout d'abord, au cours du débat, les orateurs du groupe socialiste ont émis un certain nombre d'observations, de réflexions et de suggestions. Nous constatons avec satisfaction que vous y avez répondu, au moins partiellement, monsieur le secrétaire d'Etat, et que vous vous êtes efforcé de prendre en compte nos inquiétudes quant aux problèmes juridiques que pouvait soulever ce texte.

Nous voterons ce texte parce qu'il apporte une réponse, peut-être partielle mais néanmoins réelle, aux problèmes importants qui se posent actuellement aux associations. Or le parti socialiste a toujours été favorable, de même que le Gouvernement depuis 1981, au développement du secteur associatif.

Quant à l'attitude des deux groupes de l'opposition, les associations apprécieront. Les membres du groupe U.D.F., libéraux exacerbés, n'ont même pas daigné être présents pour les défendre, et le groupe R.P.R. s'est, par la voix de M. Tranchant, suffisamment exprimé sur ce point.

M. le président. Personne ne demande plus la parole?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

M. Parfait Jans. Le groupe communiste s'abstient.

(L'ensemble du projet de loi est adopté.)

— 3 —

DEPOT D'UN RAPPORT DU COMITE DU CONTENTIEUX FISCAL, DOUANIER ET DES CHANGES

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre, en application de l'article 20 de la loi n° 77-1453 du 29 décembre 1977 accordant des garanties de procédure aux contribuables en matière fiscale et douanière, le sixième rapport annuel du comité du contentieux fiscal, douanier et des changes.

Ce rapport sera distribué.

— 4 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Mardi 23 avril 1985 à seize heures, première séance publique:

Discussion et vote sur la motion de censure déposée par: MM. Jean-Claude Gaudin, Claude Labbé, Pierre Méhaignerie, François Léotard, André Rossinot, Pascal Clément, Charles Millon, Raymond Barre, Edmond Alphandéry, Mme Florence d'Harcourt, MM. Henri Baudouin, Jean-Guy Branger, Albert Brocard, Henri Bayard, Jean-Marie Daillet, Jean-Pierre Soisson, Adrien Zeller, Emile Koehl, Jean Bégault, Francis Geng, Maurice Ligot, Charles Fèvre, Germain Gergenwin, Georges Mesmin, Mme Louise Moreau, MM. Yves Sautier, Jacques Fouchier, Marcel Bigeard, François d'Aubert, Jacques Barrot, Bernard Stasi, Philippe Mestre, Joseph-Henri Maujouiian du Gasset, Jean Brocard, Jacques Blanc, Valéry Giscard d'Estaing, Marc Lauriol, Serge Charles, Michel Cointat, Gérard Chasseguet, Henri de Gastines, Etienne Pinte, Jean-Louis Masson, Jean Narquin, Charles Paecou, Jean-Louis Goasduff, François Grussenmeyer, Germain Sprauer, Antoine Gissinger, Camille Petit, Jean Valleix, Jacques Baumel, Didier Julia, Edouard Frédéric-Dupont, Hyacinthe Santoni, René André, en application de l'article 49, alinéa 2, de la Constitution.

A vingt et une heures trente, deuxième séance publique:

Fixation de l'ordre du jour;

Suite de l'ordre du jour de la première séance.

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-huit heures cinq.)

Le Directeur du service du compte rendu sténographique de l'Assemblée nationale,

LOUIS JEAN.

ABONNEMENTS

EDITIONS		FRANCE et Outre-mer.	ETRANGER	DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION 26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 18. Téléphone } Renseignements : 579-62-31 Administration : 578-61-39 TÉLEX 201176 F DIRJO-PARIS
Codes.	Titres.	Francs.	Francs.	
	Assemblée nationale :			
	Débats :			
06	Compte rendu.....	112	662	
33	Questions	112	625	
	Documents :			
07	Série ordinaire	626	1 416	
27	Série budgétaire	190	885	
	Sénat :			
08	Compte rendu.....	103	383	
35	Questions	103	331	
09	Documents	626	1 384	

En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande.

Pour expédition par voie aérienne, outre-mer et à l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination.

Prix du numéro : **2,70 F.** (Fascicule de un ou plusieurs cahiers pour chaque journée de débats ; celle-ci pouvant comporter une ou plusieurs séances.)

