LE SECTEUR ASSOCIATIF FRANÇAIS : PROPOSITION D'UN SYSTEME DE SUIVI ECONOMIQUE ET JURIDIQUE

Bruno Deffains, Professeur, Université Paris Panthéon-Assas (CRED)

Vincent Rouvet, Doctorant, Université Paris Panthéon Assas (CRED)

Juin 2025

La présente étude a été élaborée dans le cadre du partenariat avec la Fondation pour le Droit Continental.
Elle a été remise en juin 2025.

Ce document n'engage que ses auteurs.
Il ne reflète ni la position officielle de l'Université Paris Panthéon-Assas,
ni celle de la Fondation pour le Droit Continental.

Sommaire

Introduction 4

Partie 1 – Le poids économique des associations dans l'économie française 5

Section 1 – La contribution significative des associations à l'économie française 5

Section 2 – Les déterminants de l'exercice d'une activité économique 7

§1. L'emploi salarié 7

§2. Le modèle socio-économique 8

Partie 2 – Le suivi des associations 12

Section 1 – La nécessité d'un suivi 13

§1. Les arguments microéconomiques 14

§2. Les arguments macroéconomiques 15

Section 2 – La proposition d'un système de suivi fondé sur une approche par les risques 17

§1. La recherche d'un seuil de risque pertinent 18

i. Les critères économiques à retenir 18

ii. La construction de critères juridiques traduisant ces critères économiques 19

§2. Les modalités du suivi 21

i. Le principe : une auto-déclaration auprès des services de l'Etat 21

ii. L'exception : une immatriculation de l'association au RCS 22

Conclusion 23

Bibliographie 25

Introduction

Il y a plus d'un siècle, l'entrée en vigueur de la loi du 1er juillet 1901 procédait de la volonté du législateur d'établir une *summa divisio* entre le contrat de société, conçu pour exploiter une entreprise, et le contrat d'association, destiné à devenir le support de projets non économiques. Aujourd'hui, le monde associatif est en pleine transition : si l'association n'a pas perdu sa vocation originelle de fédérer des membres autour d'un projet non lucratif, il est indéniable que cette structure occupe désormais une place significative dans l'économie française.

Ce phénomène s'illustre de manière générale par le financement prépondérant des associations à travers des recettes d'activité, c'est-à-dire la vente de biens et de services[1]. Il en résulte qu'un nombre significatif d'associations exercent une activité économique effective, définie par l'INSEE comme : « *un processus qui, à partir d'intrants, conduit à la fabrication d'un bien ou à la mise à disposition d'un service* »[2].

Cet état de fait peut apparaître curieux, voire en contradiction avec l'objectif de non-lucrativité inscrit dans le statut des associations[3]. En réalité, les sociologues expliquent que la génération de revenus par une association n'est pas une fin, comme cela est le cas pour les sociétés, mais un moyen privilégié pour réaliser son projet fondateur[4]. Par ailleurs, l'institutionnalisation de l'économie sociale et solidaire résultant de la loi du 31 juillet 2014 peut se comprendre comme une volonté de l'Etat d'accompagner ce mouvement d'ensemble.

Toutefois, alors qu'un nombre croissant d'associations exercent une activité économique effective et exploitent donc une véritable entreprise, les dispositifs de suivi économique de ces structures apparaissent lacunaires et peu efficaces. Dans ce contexte, la notion de suivi peut se comprendre comme une obligation imposée à des entités de déclarer un certain nombre de renseignements et comme impliquant la vérification corrélative de ces renseignements par l'autorité en charge de les recueillir. Dans le domaine commercial, l'obligation faite aux sociétés de s'immatriculer au Registre du Commerce et des Sociétés (RCS) tenu par les greffiers des tribunaux de commerce est un exemple de suivi économique efficace et fonctionnel.

---

[1] Prouteau L., Tchernonog V., Le paysage associatif français, Dalloz, 2022, p. 186
[2] INSEE, définition de l'activité économique : https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1632
[3] Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, Article 1er
[4] Laville J.-L., Sainsaulieu R., *Sociologie de l'association. Des organisations à l'épreuve du changement social*, Desclée de Brouwer, 1997.

L'impératif de sécurité juridique requiert en effet que les cocontractants des associations aient accès à un certain nombre de renseignements vérifiés et actualisés sur ces dernières ainsi que sur leurs responsables légaux. En outre, il existe un risque que le statut d'association soit exploité à des fins de blanchiment de capitaux et de financement de terrorisme.

Il est primordial, comme cela a été montré dans un précédent travail sur *« Les nombres cachés derrière les droits »*[5], de prendre en compte l'importance des données quantitatives pour mieux appréhender les phénomènes juridiques et économiques. La rigueur des chiffres, loin de réduire la complexité des questions de droit, constitue un instrument indispensable pour évaluer, comprendre et suivre les opérations et les acteurs concernés. Le monde associatif, par son poids croissant dans l'économie et ses enjeux juridiques spécifiques, ne saurait échapper à cette exigence de transparence et de mesure, condition essentielle d'une meilleure gouvernance et d'une sécurité juridique renforcée.

L'objectif de la présente étude consistera ainsi à dresser un état des lieux du poids des associations dans l'économie française **(Partie 1)**, puis à ouvrir une réflexion sur l'opportunité de les astreindre à un suivi économique **(Partie 2)**.

Partie 1 – Le poids économique des associations dans l'économie française

Les études statistiques menées sur le secteur associatif montrent que de manière générale, le poids économique des associations dans l'économie française est significatif **(Section 1)**. Elles permettent en outre d'isoler, grâce à certains critères, les associations qui se livrent à une véritable activité économique **(Section 2)**.

Section 1 – La contribution significative des associations à l'économie française

Les chiffres disponibles mettent en exergue que le poids des associations dans l'économie française est significatif. Ainsi, les chercheurs recensent entre 1,4 et 1,5 million d'associations actives

[5] Deffains B., « *Les Nombres cachés derrière le Droit* », Archives de Philosophie du Droit, n° 65, septembre 2024

sur le territoire national en 2024[6]. Parallèlement, ces structures réalisent un budget d'environ 120 milliards d'euros chaque année[7].

Comptablement, cette somme correspond aux dépenses effectuées par les associations au cours d'un exercice et elle ne permet pas de mesurer l'intégralité de leur poids économique. Les associations constituées en France rendent en effet de nombreux services aux niveaux local et national (aide aux personnes défavorisées, enseignement scolaire, recherche médicale, projets culturels, pratique sportive…) et produisent ainsi des externalités positives.

De plus, la théorie économique met en évidence que toute dépense induit nécessairement une augmentation proportionnelle du développement économique[8]. Cela s'explique par le fait que lorsqu'une entreprise supporte une dépense, cet argent est ensuite réutilisé par ceux qui le perçoivent pour consommer ou investir.

La valeur exacte de ce coefficient multiplicateur ne peut être déterminée avec précision, mais elle est assurément supérieure à 1. Cela signifie qu'au-delà des données comptables des associations, il est nécessaire de prendre en compte leurs interactions avec les autres acteurs économiques. Ces éléments, qui constituent une limite à l'évaluation du poids économique des associations, suggèrent néanmoins que leurs retombées socio-économiques sont significativement plus élevées que ne le laisse paraître leur comptabilité.

D'autres indicateurs illustrent l'importance du tissu associatif pour l'économie française. Des économistes estiment en effet que la valeur ajoutée créée par les associations représente environ 3,4% du PIB national[9]. Parallèlement, le secteur associatif employait environ 1,9 million de salariés en 2023, soit plus que le secteur des transports ou de la construction[10].

Au niveau national, l'emploi associatif représentait 8,9% de l'emploi total du secteur privé en 2023[11], avec cependant d'importantes disparités régionales puisque ce ratio dépassait 10% dans les régions Occitanie, Bretagne et Hauts-de-France[12].

---

[6] Bazin C. et al., « La France associative en mouvement 2024 », Recherche & Solidarités, p. 8
[7] Prouteau L., Tchernonog V., Le paysage associatif français, Dalloz, 2022, p. 170
[8] Keynes J. M., *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, 1936
[9] Ibidem, p. 171
[10] Bazin C. et al., « La France associative en mouvement 2024 », Recherche & Solidarités, p. 16
[11] Ibidem
[12] Ibidem, p. 17

Section 2 – Les déterminants de l'exercice d'une activité économique

Il résulte de ces éléments que le poids du secteur associatif dans l'économie française est incontestablement élevé. Toutefois, il coexiste derrière l'étiquette d'association une pluralité de structures qui divergent tant sur le plan des ressources dont elles disposent que sur celui des projets qu'elles se proposent de réaliser. Les développements subséquents s'attacheront à démontrer qu'il est possible d'isoler les associations qui se livrent à une véritable activité économique et ce, grâce à deux critères : l'emploi salarié et le modèle socio-économique.

§1. L'emploi salarié

Le premier facteur réellement déterminant pour caractériser l'exercice d'une activité économique par une association semble être l'emploi salarié. En effet, sur le plan macroéconomique, la masse salariale du secteur associatif représente 49 milliards d'euros, soit un peu moins de la moitié du budget associatif total[13].

Surtout, le critère du salariat permet d'établir une ligne de démarcation pertinente entre les structures : il est ainsi estimé que le budget moyen d'une association s'appuyant uniquement sur des bénévoles s'élève à 6 900 euros alors que le budget moyen d'une association employeuse s'élève à 727 000 euros[14].

Enfin, et il s'agit certainement de la donnée la plus significative, les ressources associatives sont concentrées dans les structures qui emploient des salariés. En effet, alors que les associations employeuses ne comptent que pour 10% de l'effectif total des associations, elles perçoivent 90% des ressources allouées au secteur associatif[15].

---

[13] Ibidem, p. 13
[14] Prouteau L., Tchernonog V., Le paysage associatif français, Dalloz, 2022, p. 174
[15] Ibidem, p. 172

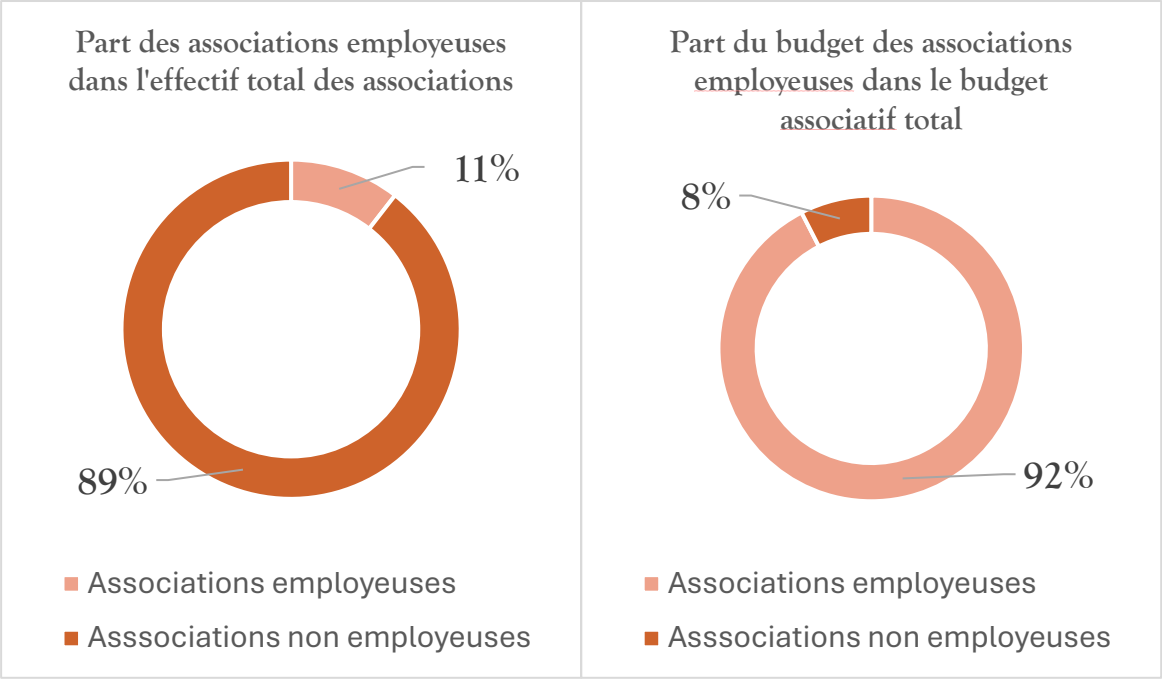

Figure 1 : La concentration des ressources dans les associations employant des salariés

§2. *Le modèle socio-économique*

L'article 1er de la loi du 1er juillet 1901 définit l'association comme : « *la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices* ». La distinction fondamentale entre la société et l'association réside ainsi dans le fait qu'il est impossible pour les membres d'une association de percevoir des dividendes à la manière des associés d'une société. Toutefois, rien n'empêche en soi une association de se livrer à une activité marchande pour réaliser son projet fondateur. C'est le sens de la notion de modèle socio-économique, qui permet d'étudier la manière dont les associations mobilisent leurs ressources pour atteindre leurs objectifs. De ce point de vue, il est parfaitement admis que bien qu'elles ne soient pas tournées vers la recherche de profit, les associations forment de véritables entreprises et s'insèrent ainsi dans le système économique traditionnel.

Les ressources des associations se classent généralement en quatre grandes catégories : les cotisations, les dons et le mécénat, les recettes d'activité et les subventions. Les cotisations correspondent aux sommes d'argent versées par les membres d'une association pour participer à son fonctionnement[16]. Les dons constituent une forme de financement issue de la générosité d'acteurs

[16] Ibidem, p. 181

privés, comme les particuliers ou les entreprises[17]. Les recettes d'activité correspondent à la vente de biens ou de services, facturés à un prix de marché ou non. Le contrat peut être conclu avec une personne privée (personne physique ou personne morale de droit privé) ou publique, dans le cadre de la commande publique (appels d'offre, délégation de service public) ou dans le cadre de la réalisation de prestations financées par les organismes de protection sociale[18]. Enfin, les subventions expriment un financement d'origine publique sans contrepartie[19].

Les études menées mettent en évidence que globalement, les recettes d'activité représentent 65,2% de la totalité des ressources associatives totales[20]. Cette proportion ne diffère pas fondamentalement selon que l'association emploie des salariés (66,4%) ou non (51,2%). L'importance du poids des recettes d'activité dans les ressources associatives totales exprime donc l'orientation générale de l'économie des structures relevant de la loi de 1901 vers une activité marchande.

	ASSOCIATIONS SANS SALARIE	**ASSOCIATIONS EMPLOYEUSES**	**ENSEMBLE**
Cotisations	20,4 %	6,1 %	7,2 %
Dons et mécénat	8,5 %	5,1 %	5,3 %
Recettes d'activité publiques et privées	**51,2 %**	**66,4 %**	**65,2 %**
Subventions publiques	18,7 %	20,4 %	20,3 %
Aides et compensation covid[21]	1,2 %	2,1 %	2,0 %
Total	100 %	100 %	100 %

Tableau 1 : Structure des ressources budgétaires des associations selon leur nature et l'existence d'emploi salarié[22]

[17] Ibidem
[18] Ibidem
[19] Ibidem
[20] Ibidem, p. 171
[21] Les chiffres du tableau datent de 2020 et font donc mention des différentes aides dont les associations ont pu bénéficier à la suite de la pandémie de Covid-19.
[22] Prouteau L., Tchernonog V., Le paysage associatif français, Dalloz, 2022, p. 186

Néanmoins, cela ne signifie pas qu'une majorité d'associations adopte un tel modèle : en effet, si 69% des associations ont accès aux cotisations, elles ne sont que 29% à accéder à des recettes d'activité privée et 6% à accéder à des ressources d'activités publiques[23]. Ces éléments suggèrent ainsi qu'un nombre minoritaire d'associations concentre la majeure partie des ressources associatives tout en exerçant dans le même temps une véritable activité économique.

	ASSOCIATIONS SANS SALARIE	**ASSOCIATIONS EMPLOYEUSES**	**ENSEMBLE**
Cotisations	69 %	69 %	69 %
Dons et mécénat	21 %	30 %	24 %
Recettes d'activité privées	27 %	43 %	29 %
Recettes d'activités publiques (commande publique)	4 %	18 %	6 %
Subventions publiques	43 %	57 %	44 %

Tableau 2 : Fréquence d'accès des associations aux différentes ressources[24]

L'étude des modèles socio-économiques des associations françaises permet d'affiner ces éléments. Les auteurs de l'enquête *Le paysage associatif français* proposent une classification en sept catégories, obtenue grâce à l'utilisation de variables actives comme la part de chaque catégorie de ressources dans le budget de l'association, le degré de concentration-diversification de ces ressources ou encore l'intensité du recours au bénévolat[25]. Les sept classes ainsi constituées rassemblent des associations suffisamment homogènes entre elles et différentes des autres groupes ; il est pertinent d'en retenir quatre dans le cadre de cette étude.

Une première classe rassemble de petites associations, réalisant un budget moyen d'environ 9 500 euros et s'appuyant très majoritairement sur le bénévolat[26]. Ces associations, qui représentent pourtant 27% de l'effectif total des associations, ne captent que 3% des ressources associatives totales.

[23] Ibidem, p. 183
[24] Ibidem
[25] Ibidem, p. 206
[26] Ibidem, p. 212

Leur financement est assuré à hauteur de 87% par des cotisations et seulement à hauteur de 0,4% par des recettes d'activité privées. Elles correspondent aux petites associations que l'on connaît habituellement (associations étudiantes, associations culturelles…) et ont un ancrage local.

À côté de cela, une deuxième classe regroupe des structures bien plus importantes, réalisant un budget moyen de 1,1 million d'euros. Contrairement à la classe précédente, près de 90% de ces associations emploient des salariés et elles concentrent environ 40% des ressources associatives tout en ne représentant que 3,2% de l'effectif total des associations. Sur le plan économique, ces entités assurent des missions de service public ou rendent des services financés par les organismes de protection sociale. Leur financement est en effet assuré grâce à des ressources publiques à hauteur de 75% et elles perçoivent 84% des recettes d'activité publiques reçues par le secteur associatif.

Une troisième classe est quant à elle formée d'associations qualifiées par les auteurs de « *marchandes* »[27]. Ces structures, qui réalisent un budget moyen d'environ 110 000 euros et qui représentent un peu moins de 12% de l'effectif total des associations, se caractérisent par la place prépondérante (près de 90%) des recettes d'activité privées dans leurs ressources. Parallèlement, une quatrième classe, qui compte pour près de 7,5% de l'effectif total des associations, incorpore des structures qui sont exclusivement financées (à hauteur de 99%) par des recettes d'activité privées. Si l'on fusionne ces deux dernières classes, on obtient un groupe constitué de près de 20% des associations et qui tire principalement ses ressources d'activités marchandes.

[27] Ibidem

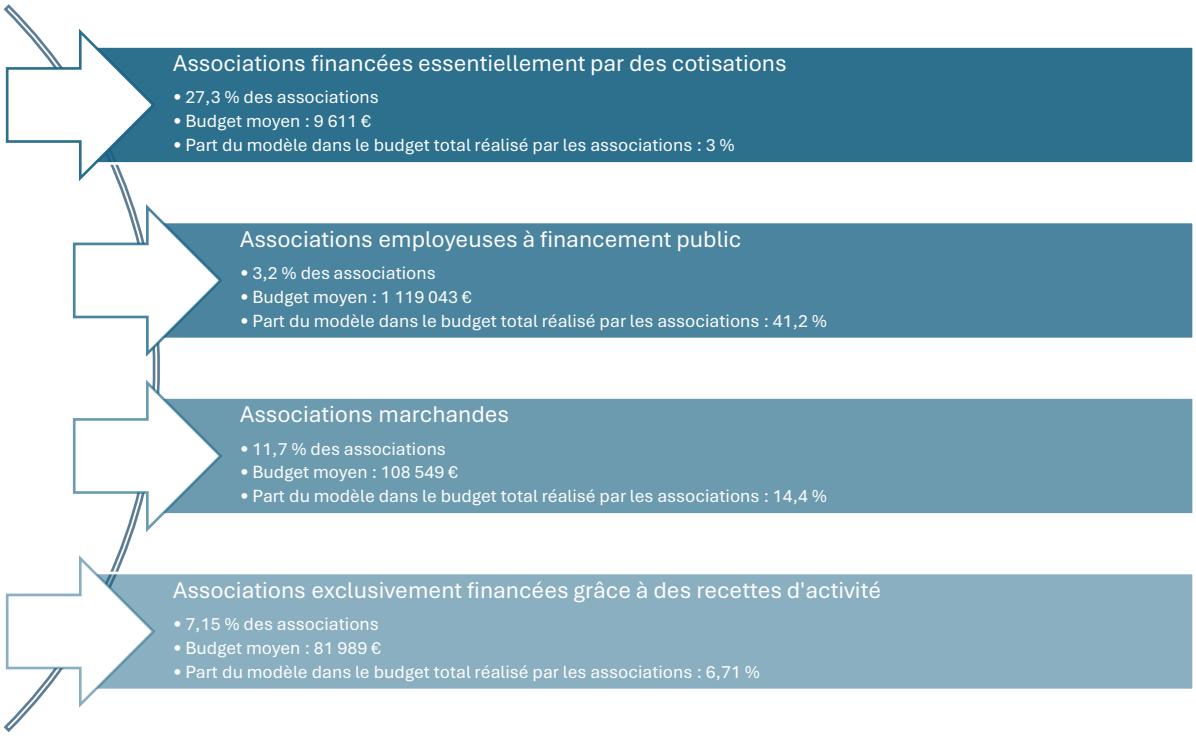

Figure 2 : Une pluralité de modèles socio-économiques[28]

Ces données témoignent de la grande diversité du monde associatif, au sein duquel coexistent des structures aux modèles et objectifs très différents. De nombreuses associations réalisent un budget modeste et se financent essentiellement grâce aux cotisations versées par leurs membres. Parallèlement, il est incontestable qu'une part minoritaire, mais significative, d'associations se démarque par l'exercice d'une activité économique effective, sous une forme privée, à travers la vente de biens et de services à des particuliers ou des entreprises, ou bien sous une forme publique, en répondant à des commandes publiques ou en réalisant des prestations financées par les organismes de protection sociale.

Partie 2 – Le suivi des associations

Malgré l'importance indéniable des associations pour l'économie française, il n'existe à ce jour aucun dispositif de suivi fiable de ces structures. S'il existe un Répertoire national des associations (RNA), son contenu ne reflète que les déclarations d'associations effectuées en préfecture et ne fait en aucun cas l'objet d'une vérification. Par ailleurs, certaines associations doivent

[28] Ibidem, pp. 212-213

s'immatriculer au répertoire SIRENE[29], mais cette démarche revêt plutôt un intérêt sur le plan statistique que sur le plan du suivi économique ; les déclarations n'étant là encore pas vérifiées. En réalité, seule une fraction d'associations sont assujetties à des obligations de suivi plus approfondies. Ainsi, les associations qui perçoivent des subventions ou des dons fiscalement déductibles supérieurs à 153 000 euros au cours d'un même exercice comptable doivent publier leurs comptes annuels au Journal officiel des associations et fondations d'entreprises[30]. Des obligations comptables pèsent également sur les associations exerçant une activité monétaire et financière dans la mesure où elles doivent s'immatriculer au Registre du Commerce et des Sociétés et donc déposer leurs comptes annuels au greffe du tribunal de commerce[31]. Enfin, la contribution des associations à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme s'est longtemps bornée à un simple recensement interne de leurs bénéficiaires effectifs. Les articles L. 561-45-1 et L. 561-46-1 du code monétaire et financier, modifiés par la loi n°2024-364 du 22 avril 2024 leur imposent désormais de les déclarer dans un registre national tenu par les services de l'Etat. Néanmoins, la manière dont cette loi sera mise en œuvre n'a pas encore été définie et les décrets d'application n'ont pas été publiés. Très concrètement, il reviendra à l'Administration de désigner l'entité en charge de recueillir ces informations et le cas échéant de mettre en place un système de contrôle des déclarations effectuées par les associations.

Pour l'heure, les différents dispositifs de suivi manquent de cohérence d'ensemble et n'appréhendent pas un nombre suffisant d'associations pour avoir un réel intérêt. Les développements suivants viseront d'une part à montrer qu'il est nécessaire d'instituer un suivi économique des associations **(Section 1)** et d'autre part à proposer un système de suivi pertinent **(Section 2)**.

Section 1 – La nécessité d'un suivi

L'intérêt de la mise en place d'un suivi économique des associations trouve des justifications à la fois à l'échelle micro et macroéconomique.

[29] Articles R. 123-220 et suivants du Code de commerce
[30] Article L. 612-4 du Code de commerce et Article 4-1 de la Loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat
[31] Associations qui émettent des obligations ou des titres de créances négociables et associations qui exercent à titre habituel des opérations de change manuel

§1. Les arguments microéconomiques

Le premier théorème de l'économie du bien-être énonce que le marché est un système efficace d'allocation des ressources. Toutefois, la théorie économique a mis en évidence plusieurs circonstances dans lesquelles le marché ne conduit pas à cette situation : ce sont les défaillances de marché, correspondant au monopole naturel, aux biens publics et communs, à l'externalité et à l'asymétrie d'information ; cette dernière notion étant pertinente dans le cas des associations se livrant à une activité économique.

Il est admis depuis longtemps que le renforcement de la transparence d'un agent économique est un gage de crédibilité vis-à-vis des autres acteurs du marché. Lorsque Necker a fait publier son Compte-rendu au Roi le 17 février 1781, son objectif premier était de rassurer les créanciers sur les finances du Royaume de France[32]. La création du Registre du Commerce et des Sociétés en 1919 procédait d'une volonté similaire : « *fournir sur tous les établissements commerciaux des renseignements précis* » et « *de nature à intéresser les tiers* »[33]. En guise d'héritage de cette loi, tout cocontractant d'une société peut obtenir facilement son extrait Kbis, document contenant des informations vérifiées et actualisées relatives à l'identification de ladite société et de ses dirigeants.

Inversement, les associations ne bénéficient pas de ce système et sont pénalisées dans leur vie économique. Lorsqu'un contrat est conclu avec une association, le partenaire exige bien souvent de nombreux justificatifs pour s'assurer qu'il traite bien avec ses représentants légaux. Il en est de même lorsque l'autorité publique se détermine à verser une subvention à une association.

L'assujettissement des associations à un système de suivi économique efficace permettrait d'aplanir ces difficultés en renforçant leur crédibilité vis-à-vis des tiers. L'élimination de cette asymétrie d'information devrait selon toute vraisemblance fluidifier les opérations économiques dans lesquelles elles sont impliquées.

De plus, l'instauration d'un tel suivi devrait limiter les comportements opportunistes divers et variés (fraude, détournement…) dont peuvent être victimes les associations, celles-ci étant également utilisées comme véhicules de ces comportements. La pratique actuelle de l'opacité de la gestion interne crée les conditions de ces dérives qui tirent bien souvent leur origine d'un défaut de vigilance et de visibilité sur l'utilisation des ressources. L'obligation faite aux associations exposées au risque le

---

[32] Necker J., *Compte rendu au Roi*, 1781

[33] Petit R., *La loi sur le registre du commerce, Textes officiels et Commentaires pratiques*, Editions Etienne Chiron, 1920, p. 13

plus important de publier leurs comptes annuels pourrait inverser ce processus car elle aura pour effet de renforcer la responsabilité et donc la vigilance des dirigeants concernés. Cette mesure de transparence bénéficiera au premier chef aux associations elles-mêmes qui seront alors en mesure d'améliorer leur gestion interne de la même manière que le font les sociétés grâce à leur bilan comptable.

§2. *Les arguments macroéconomiques*

De manière assez déterminante, l'accroissement du contrôle opéré sur les associations permettra d'améliorer l'efficacité de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. La Direction Générale du Trésor explique ainsi que : « *la lutte contre le blanchiment s'inscrit dans un double objectif : d'une part, prévenir les activités criminelles en les privant de fonds ; d'autre part, assurer la solidité, l'intégrité et la stabilité du système économique et financier* »[34]. Elle met à contribution de nombreux agents économiques (États, banques, sociétés commerciales) et se décline à travers toute une série de dispositifs comme la vigilance à l'égard des transactions suspectes ou l'identification précise des partenaires commerciaux. Un pilier fondamental de la politique anti-blanchiment consiste donc à accroître la transparence du système économique et à faire en sorte que les personnes physiques qui contrôlent les entreprises soient clairement identifiées. Ainsi, les sociétés qui s'immatriculent au RCS doivent déclarer leurs bénéficiaires effectifs dont la liste est publiquement consultable, sous réserve de démontrer appartenir aux catégories présumées disposées d'un intérêt légitime. Par ailleurs, les associations apparaissent aujourd'hui comme le maillon faible de la lutte anti-blanchiment car elles peuvent exercer une activité économique effective sans pour autant être tenues aux formalités d'enregistrement et de publicité exigées de la part des sociétés. Cette situation est d'autant plus regrettable qu'elle affaiblit la position de la France sur la scène internationale.

Dans une économie mondialisée, l'efficacité de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme dépend non seulement des actions menées par l'État, mais également de celles menées par ses partenaires internationaux. C'est dans ce cadre que le G7 a créé, en 1989, le Groupe d'Action Financière (GAFI) ; lequel propose des recommandations pouvant être assimilées à de véritables normes de droit souple[35]. La philosophie générale des recommandations du GAFI consiste en une approche par les risques, c'est-à-dire à adopter des « *mesures de prévention et d'atténuation*

[34] Direction Générale du Trésor, 14 novembre 2024, « *Lutte contre le blanchiment de capitaux* »
[35] GAFI, Les recommandations du GAFI, 2023

du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme [...] à la mesure des risques identifiés »[36]. Sur le volet de la transparence, l'organisme préconise ainsi à ses États-membres de « *s'assurer que des informations satisfaisantes, exactes et à jour sur les bénéficiaires effectifs et sur le contrôle des personnes morales peuvent être obtenues ou sont accessibles rapidement et efficacement par les autorités compétentes au travers d'un registre sur les bénéficiaires effectifs ou d'un mécanisme alternatif* »[37]. Il est notable que les personnes morales sont définies au sens large, et qu'elles incluent notamment les associations[38].

Le rôle du GAFI ne se limite pas à l'édiction de recommandations puisqu'il évalue régulièrement leur mise en œuvre par ses États-membres. Dans son rapport d'évaluation mutuelle concernant la France, adopté en mai 2022, l'organisme note que : « *la France met en œuvre un système LBC/FT efficace à de nombreux égards* » et qu'elle « *dispose d'un cadre juridique [...] solide et sophistiqué* »[39]. Néanmoins, s'agissant de la recommandation n°24 relative à la transparence et aux bénéficiaires effectifs des personnes morales, le GAFI relève que lors de la déclaration d'une association, « *les greffiers associatifs vérifient que le dossier est formellement complet et cohérent mais ne procèdent pas à la vérification de l'exactitude des informations fournies au moment de l'enregistrement ou au cours de l'existence de l'association* » et conclut que « *les mesures concernant la transparence des associations, fondations et fonds de dotation exposent des lacunes importantes* »[40].

Ainsi, le GAFI liste parmi les mesures prioritaires à prendre par la France pour améliorer la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme le fait de s'« *s'assurer que des informations élémentaires sur les BE des associations, fondations et fonds de dotation soient exactes, à jour et mises à la disposition des autorités compétentes, notamment en poursuivant la modernisation du répertoire national des associations accompagnée d'un contrôle de l'exactitude des informations et en étudiant la mise en place d'un registre pour les fondations et fonds de dotation* »[41].

Au-delà de ces éléments, l'implémentation d'un suivi économique des associations revêtirait également un intérêt sur le plan statistique. Cela impliquerait des remontées de données, dont l'autorité publique bénéficierait largement car elle serait alors en position de mieux comprendre la place des associations dans l'économie française et d'adapter les politiques publiques les concernant le cas échéant. Par ailleurs, les contrôles de l'administration fiscale vis-à-vis des associations seraient facilités, ce qui pourrait conduire à une augmentation des recettes fiscales.

---

[36] Ibidem, p. 10 (Recommandation n°1)
[37] Ibidem, p. 23 (Recommandation n°24)
[38] Ibidem, p. 149
[39] GAFI, Rapport d'évaluation mutuelle concernant la France, pp. 6-7
[40] Ibidem, p. 299
[41] Ibidem, p. 14

Enfin, à l'heure où les associations exercent leurs activités de manière informelle, cette mesure permettrait de les intégrer pleinement dans l'économie et dans les chaînes de valeurs formées par les autres entreprises. La crédibilisation des associations en tant qu'agents économiques créerait alors de nouvelles opportunités et serait vectrice de développement économique. Cela s'inscrirait par ailleurs dans la politique de développement de l'économie sociale et solidaire que l'État entend mener.

Section 2 – La proposition d'un système de suivi fondé sur une approche par les risques

Après avoir exposé les vertus de la mise en place d'un suivi économique des associations, reste à en déterminer les modalités. Les données disponibles suggèrent que le monde associatif présente une très grande diversité et que l'enjeu de suivi n'est pas uniforme. Dans ce contexte, il pourrait être tout à fait opportun de bâtir le système de suivi sur le modèle d'une approche par les risques.

D'une manière générale, l'approche par les risques est une politique règlementaire préconisée par l'OCDE[42] et a toujours été recommandée par le GAFI. Cette approche est également cohérente avec la protection de la liberté d'association dont les citoyens français bénéficient. En droit interne, le Conseil constitutionnel l'a érigée au rang des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République dans sa célèbre décision *Liberté d'association* rendue le 16 juillet 1971[43], ce que le Conseil d'Etat avait déjà fait en 1969[44]. Cette liberté est également protégée en droit conventionnel par l'article 11 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Dans un arrêt rendu le 18 octobre 2011, la CEDH avait jugé que les Etats sont « *en droit d'imposer aux [associations] aspirant à se faire enregistrer officiellement des formalités juridiques raisonnables [...] mais toujours sous réserve que cette condition reste proportionnée* »[45]. Autrement dit, la mise en place d'un suivi économique ne saurait aboutir à un alourdissement excessif de la charge administrative pesant sur associations.

Une approche par les risques tient compte de cette exigence de proportionnalité car elle consiste justement à imposer une obligation de suivi renforcé lorsque cela est justifié, c'est-à-dire aux seules associations présentant le risque le plus important. Elle se construit en deux étapes : par la recherche d'un seuil de risque pertinent puis par la définition d'un régime juridique différencié.

---

[42] OCDE (2021), « *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2021* », Éditions OCDE, Paris
[43] Conseil Constitutionnel, 16 juillet 1971, Décision n°71-44 DC
[44] Conseil d'Etat, 11 juillet 1956, Amicale des Annamites de Paris et sieur Nguyen-Duc-Frang, n°26638
[45] CEDH, 18 octobre 2011, Organisation macédonienne unie Ilinden et autres c. Bulgarie (no 2), n°34960/04, §40

§1. *La recherche d'un seuil de risque pertinent*

La fixation d'un seuil de risque suppose de s'interroger sur les objectifs du système de suivi à mettre en place. En l'espèce, les associations se livrant à une activité économique effective doivent être considérées comme étant les plus à risques. Il convient en effet de bien prendre la mesure de ce que les associations exerçant une activité économique exploitent en réalité de véritables entreprises et qu'il est sain de leur imposer des mesures de transparence équivalentes à celles que connaissent les sociétés, notamment la déclaration de l'identité de leurs responsables légaux et de leurs bénéficiaires effectifs ainsi que la publication de leurs comptes annuels. Il convient donc de rechercher des critères juridiques pertinents permettant d'appréhender cette activité économique.

i. Les critères économiques à retenir

Les études statistiques menées sur le secteur associatif mettent en évidence deux critères particulièrement pertinents lorsqu'il s'agit de révéler l'exercice d'une activité économique par une association : l'emploi salarié et l'orientation du modèle socio-économique vers une activité marchande.

En premier lieu, l'emploi salarié permet d'isoler assez clairement les associations se livrant à une activité économique. Dans le secteur privé, le recrutement de salariés traduit par nature l'existence d'une activité d'une ampleur assez importante ; dans le cas d'espèce du secteur associatif, cela illustre également une professionnalisation de la structure[46]. Ces éléments ne sont pas démentis par les statistiques qui établissent que les 10% d'associations employeuses concentrent près de 90% des ressources du secteur[47].

Le second critère à retenir est l'orientation du modèle économique d'une association vers une activité marchande ; une situation dans laquelle se trouve environ une association sur cinq. Dans ce contexte, ce n'est pas tant la taille de l'association que l'activité qu'elle exerce effectivement qui doit entrer en ligne de compte. Les associations correspondant à cette situation se caractérisent par la

---

[46] Marchal E., « La professionnalisation des associations », *La lettre du CEE*, 1987, 4, pp.3 - 8.
[47] Voir *supra*

conclusion habituelle de contrats avec des tiers et par l'existence de flux financiers entrants et sortants plus importants que pour les autres associations. Elles représentent ainsi un risque de blanchiment de capitaux équivalent à celui d'une société commerciale, qui doit s'immatriculer au Registre du Commerce et des Sociétés quel que soit son chiffre d'affaires. Dans ce contexte, il semble donc parfaitement logique d'aligner les obligations d'enregistrement de ces associations sur celles des sociétés commerciales.

ii. La construction de critères juridiques traduisant ces critères économiques

La présente étude retient deux critères économiques qui permettent d'isoler les associations exerçant une activité économique effective, à savoir l'emploi salarié et l'orientation du modèle socio-économique vers une activité marchande. Il convient ensuite de construire des critères juridiques traduisant ces critères économiques ; lesquels devraient avoir pour qualité d'être objectifs et facilement vérifiables.

Le premier critère retenu – l'emploi salarié – semble assez aisé à transcrire juridiquement : il suffirait de le considérer comme étant satisfait dès lors qu'une association conclurait un contrat de travail avec un salarié. De plus, tout employeur a l'obligation d'effectuer une déclaration préalable à l'embauche d'un salarié. Cela signifie que l'autorité administrative dispose d'un état à jour des associations employeuses, ce qui permettrait de contrôler l'exécution par les associations de leurs obligations de suivi économique.

Le deuxième critère retenu – l'orientation du modèle socio-économique vers une activité marchande – est moins aisé à transcrire juridiquement. En effet, il n'existe pas réellement de notion juridique de l'activité marchande et il ne semble pas opportun de consacrer une définition autonome car cela impliquerait de la part de l'autorité en charge du suivi d'effectuer un contrôle de qualification ainsi que d'élaborer d'une doctrine. À ce stade, il paraît plus approprié de se rattacher à des concepts suffisamment proches, telle que l'*activité lucrative* en droit fiscal. Ainsi, il résulte de l'article 206 du code général des impôts qu'une association relevant de la loi du 1er juillet 1901 est assujettie à l'impôt sur les sociétés dans trois cas :

- Si elle se livre à des activités lucratives de manière prépondérante ;
- Si elle ne se livre pas à des activités lucratives de manière prépondérante, mais que les recettes d'exploitation tirées de ces activités lucratives dépassent la somme de 78 596 euros ;

- Dans les autres cas, si elle perçoit des revenus patrimoniaux.

L'assujettissement d'une association à la taxe sur la valeur ajoutée suit des principes similaires[48].

De plus, la notion d'activité lucrative est stable et a été définie par le Conseil d'Etat dans un arrêt rendu le 1er octobre 1999[49]. Ainsi, le juge considère qu'une association se livre à une activité non-lucrative si les deux conditions cumulatives suivantes sont réunies :

- Sa gestion présente un caractère désintéressé ;
- Les services qu'elle rend ne sont pas offerts en concurrence dans la même zone géographique d'attraction avec ceux proposés au même public par des entreprises commerciales exerçant une activité identique. Néanmoins, cette condition n'est pas réputée être remplie lorsque l'association exerce son activité dans des conditions différentes de celles des entreprises commerciales, soit en répondant à certains besoins insuffisamment satisfaits par le marché, soit en s'adressant à un public qui ne peut normalement accéder aux services offerts par les entreprises commerciales.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que le droit fiscal départit les associations qui se livrent à une activité non-lucrative, de celles exerçant leur activité de la même manière ou en concurrence des sociétés commerciales. Cela correspond globalement à l'esprit du second critère économique retenu par l'étude, à savoir l'orientation du modèle socio-économique de l'association vers une activité marchande. Le second critère juridique retenu devrait donc être l'assujettissement de l'association aux impôts commerciaux (impôt sur les sociétés ou taxe sur la valeur ajoutée). De la même manière, il serait assez simple de contrôler l'exécution par l'association de ses obligations en matière de suivi économique ; l'administration fiscale disposant de la liste des associations redevables de ces impôts. À titre d'illustration, 117 000 associations étaient ainsi passibles de l'impôt sur les sociétés pour l'exercice 2020[50].

Enfin, le choix de ces deux critères juridiques alternatifs – la conclusion par l'association d'un contrat de travail ou son assujettissement aux impôts commerciaux (impôt sur les sociétés ou taxe sur la valeur ajoutée) – permet d'assurer une certaine convergence avec les dispositifs de suivi existants. En effet, en vertu des articles R. 123-220 et suivants du code de commerce, les associations employant

[48] BOI-TVA-CHAMP-30-10-30-10
[49] Conseil d'Etat, 1er octobre 1999, Association Jeune France, n°170289, publié au recueil Lebon
[50] Bazin C. et al., « La France associative en mouvement 2024 », Recherche & Solidarités, p. 27

des salariés ou exerçant des activités assujetties à l'IS ou la TVA sont déjà tenues de s'immatriculer au répertoire SIRENE.

§2. *Les modalités du suivi*

Le système de suivi économique des associations pourrait consister en un régime juridique distinct selon que les deux critères juridiques alternatifs précédemment retenus seront satisfaits ou non.

i. Le principe : une auto-déclaration auprès des services de l'Etat

Dans la grande majorité des cas, les associations s'en tiennent à des activités non lucratives et n'exercent pas d'activité économique. Cette situation n'appelle pas de modification substantielle du cadre juridique existant dans la mesure où ces associations ne présentent *a priori* pas de risque avéré de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Par ailleurs, l'éloignement relatif de ces structures des sphères économiques et le faible nombre de transactions conclues habituellement ne plaident pas non plus en faveur de la mise en place d'un suivi économique renforcé.

La déclaration de l'association en préfecture, ainsi que son inscription au répertoire national des associations apparaissent comme étant des mesures de transparence suffisantes. Néanmoins, les articles L. 561-45-1 et L. 561-46-1 du Code monétaire et financier imposent désormais aux associations de déclarer leurs bénéficiaires effectifs. Afin d'atténuer la charge administrative pesant sur les associations ne satisfaisant pas les critères retenus dans l'étude – et qui présentent donc le moins de risques, l'auto-déclaration de leurs bénéficiaires effectifs auprès des services de l'État pourrait s'avérer suffisante en dépit des évidentes limites qu'elle suscite. Cela permettrait toutefois aux autorités administratives et judiciaires d'accéder plus simplement à la liste des bénéficiaires effectifs de ces associations, tout en s'inscrivant dans l'esprit du GAFI qui préconise une approche par les risques.

ii. L'exception : une immatriculation de l'association au RCS

Le pool des associations remplissant l'un des deux critères juridiques retenus par la présente étude – la conclusion d'un contrat de travail ou l'assujettissement de l'association aux impôts commerciaux (impôt sur les sociétés ou taxe sur la valeur ajoutée) – est minoritaire, mais significatif. Les caractéristiques des structures concernées appellent à une modification substantielle du droit existant et à l'instauration d'un suivi économique renforcé, impliquant notamment un contrôle des déclarations effectuées. Cela implique de répondre à deux questions : quel serait le périmètre de ce suivi économique ? Et qui serait l'autorité en charge de le mettre en œuvre ?

S'agissant de la première question, il y a lieu de considérer que les renseignements que devraient déclarer ces associations devraient être au moins les mêmes que ceux déclarés par les sociétés s'immatriculant au RCS. Cela permettrait de centraliser un certain nombre de données d'importance comme l'identité précise des associations ainsi que de leurs bénéficiaires effectifs et de responsabiliser les dirigeants associatifs grâce à l'obligation de dépôt des comptes annuels.

Sur la seconde question, il existe en réalité plusieurs alternatives. Une première solution tiendrait au renforcement des moyens des greffiers associatifs pour qu'ils vérifient les déclarations des associations les plus à risque. Une seconde solution, qui acterait l'intégration des associations dans le système économique, consisterait à les obliger à s'immatriculer au RCS (comme c'est déjà le cas pour certaines d'entre elles). Les déclarations qu'elles seraient amenées à effectuer seraient alors soumises au contrôle des greffiers des tribunaux de commerce, de la même manière que pour les sociétés. La seconde option nous paraît nettement préférable dans la mesure où elle permettrait d'atteindre les objectifs fixés, à savoir assurer un suivi économique fiable et efficace des associations et ce, sans engendrer de dépenses supplémentaires pour l'État et pour un coût raisonnable puisque tarifé par ce dernier. Enfin, cela répondrait aux attentes du GAFI, qui a souligné l'efficacité des greffiers des tribunaux de commerce sur le plan du suivi des sociétés[51].

[51] GAFI, Rapport d'évaluation mutuelle concernant la France, p. 212

Conclusion

Le secteur associatif a fait l'objet de plusieurs études statistiques qui mettent en avant sa participation significative au bon fonctionnement de l'économie française. Le budget réalisé chaque année par les associations (120 milliards d'euros), le nombre de salariés qu'elles emploient (1,9 million soit 8,9 % des salariés du secteur privé) et leur contribution au PIB français (3,4 %) constituent autant d'éléments corroborant ce constat général[52]. Il y a lieu cependant de ne pas perdre de vue que le monde associatif se caractérise par une grande diversité où se côtoient des structures aux moyens et objectifs très différents. Un nombre croissant et significatif – toutefois minoritaire – d'associations exercent ainsi une activité économique effective et peuvent être qualifiées de véritables entreprises. Cela marque également le développement de l'économie sociale et solidaire, car contrairement aux sociétés, les associations conçoivent la génération de revenus comme un moyen et non une fin puis les réinvestissent dans la réalisation de leur projet fondateur. En revanche, l'exercice d'une activité économique par une association implique la conclusion habituelle de contrats avec des tiers, la gestion d'un budget potentiellement important et l'existence de flux financiers entrants et sortants. Il est indéniable que le cadre juridique applicable aux associations n'avait pas été initialement prévu pour cela et le secteur associatif ne saurait échapper à des exigences de transparence qui répondent à des impératifs économiques et juridiques.

L'instauration d'un système de suivi économique fiable et efficace des associations produirait des effets bénéfiques tant sur le plan micro que macroéconomique et permettrait en outre de répondre à divers enjeux actuels tels que la formalisation de l'économie sociale et solidaire ou la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

La présente étude propose la mise en place d'un système de suivi économique des associations fondé sur une approche par les risques. Sa philosophie reposerait sur l'assujettissement des associations présentant le plus de risques, c'est-à-dire celles qui exercent une activité économique effective, à un contrôle renforcé. L'étude retient ainsi deux critères juridiques alternatifs traduisant l'exercice d'une activité économique, à savoir la conclusion d'un contrat de travail ou l'assujettissement aux impôts commerciaux (impôt sur les sociétés ou taxe sur la valeur ajoutée).

Le régime juridique du système de suivi des associations devrait être basé sur une disjonction de cas selon que ces deux critères seront ou non satisfaits. Aujourd'hui, les déclarations des

---

[52] Voir *supra*

associations effectuées en préfecture ne font l'objet d'aucune vérification par les greffiers associatifs. Dans le cas où aucun des deux critères retenus ne seraient satisfaits, ce dispositif pourrait s'avérer suffisant car les associations concernées sont relativement éloignées des sphères économiques et ne présentent *a priori* pas de véritable risque. S'agissant de ce groupe d'associations présentant le moins de risques, la mise en œuvre des articles L. 561-45-1 et L. 561-46-1 du code monétaire et financier, qui obligent les associations à déclarer leurs bénéficiaires effectifs, pourrait être limitée à une simple auto-déclaration, afin d'atténuer la charge administrative pesant sur ces dernières. En revanche, les associations qui satisferaient l'un des deux critères retenus devraient être astreintes à une obligation de suivi renforcée, dont la caractéristique principale consisterait en une vérification des déclarations effectuées par les associations. L'un des moyens privilégiés d'atteindre cet objectif consisterait à obliger ces associations à s'immatriculer au RCS (en sus de celles qui le sont déjà), investissant ainsi les greffiers des tribunaux de commerce du contrôle des déclarations des associations les plus à risque.

Divers pays européens prévoient déjà la vérification des déclarations effectuées par les associations. Par exemple en Allemagne, l'enregistrement d'une association suppose son inscription au registre des associations tenu au tribunal d'instance le plus proche de son siège[53]. En Belgique, les Associations Sans But Lucratif (ASBL) sont assimilées à des entreprises et doivent donc être enregistrées au greffe du tribunal des entreprises[54]. En définitive, le choix d'obliger les associations françaises exerçant une activité économique à s'immatriculer au RCS s'inscrit dans la lignée de ce qu'ont déjà décidé certains partenaires européens, qui ont bien compris que les notions d'associations et d'entreprises n'étaient pas antinomiques.

[53] Loi allemande sur le registre des associations (*Vereinsregisterverordnung*), 10 février 1999
[54] Codes des sociétés et des associations belge, Articles 2:5 et suivants

Bibliographie

Bazin C. et al., « La France associative en mouvement 2024 », Recherche & Solidarités, p. 8

Deffains B., « *Les Nombres cachés derrière le Droit* », Archives de Philosophie du Droit, n° 65, septembre 2024

Direction Générale du Trésor, 14 novembre 2024, « *Lutte contre le blanchiment de capitaux* »

GAFI, Les recommandations du GAFI, 2023

GAFI, Rapport d'évaluation mutuelle concernant la France, pp. 6-7

Laville J.-L., Sainsaulieu. R., *Sociologie de l'association. Des organisations à l'épreuve du changement social*, Desclée de Brouwer, 1997.

Keynes J. M., *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, 1936

Marchal E., « La professionnalisation des associations », *La lettre du CEE*, 1987, 4, pp.3 - 8.

Necker J., *Compte rendu au Roi*, 1781

OCDE (2021), « *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2021* », Éditions OCDE, Paris

Petit R., *La loi sur le registre du commerce, Textes officiels et Commentaires pratiques*, Editions Etienne Chiron, 1920, p. 13

Prouteau L., Tchernonog V., 2017, « Évolutions et transformations des financements publics des associations », *Revue française d'administration publique*, no 163, p. 531-542.

Prouteau L., Tchernonog V., Le paysage associatif français, Dalloz, 2022