

# Engagement individuel et bien public

Suite naturelle des 25 propositions pour développer les fondations en France (Institut Montaigne, novembre 2002), le présent rapport affiche la même volonté : proposer des solutions pour faciliter, encourager, promouvoir toutes les générosités privées au service de l'intérêt général.

La loi du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations a permis des avancées significatives pour la facilitation et l'encouragement des dons des particuliers et des entreprises, la simplification réglementaire et administrative de la vie des organismes du secteur ainsi que la relance du mécénat.

C'est à une autre ambition, plus large, qu'entend répondre ce rapport : porter les germes d'une réflexion nouvelle sur le modèle de société dans lequel nous voulons vivre. En s'inspirant des travaux de prospective menés en Allemagne et au Royaume-Uni au cours de l'année 2002, le groupe de travail « *Générosité privée* » de l'Institut Montaigne s'est interrogé sur le rôle que pouvait jouer le secteur à but non lucratif dans la société de demain avant de formuler 18 propositions pour définir les contours de ce qui pourrait être un nouvel et ambitieux « *Pacte social* ».

## Institut Montaigne

25, avenue Matignon  
75008 Paris  
Tél. : +33 (0)1 40 75 73 73  
Fax : +33 (0)1 40 75 73 70  
info@institutmontaigne.org

10 €

ISBN : en cours  
Avril 2004



Engagement individuel et bien public



Institut Montaigne

*“Il n'est désir plus naturel que le désir de connaissance”*

# Engagement individuel et bien public

Encourager la générosité privée  
au service de l'intérêt général

Avril 2004

# **Engagement individuel et bien public**

**Encourager la générosité privée  
au service de l'intérêt général**

<b>Préface</b> .....	<b>5</b>
<b>Principales propositions</b> .....	<b>11</b>
➤ Réunir une Commission nationale.....	11
➤ Pérenniser et sécuriser la dotation des fondations .....	11
➤ Créer un tarif postal préférentiel .....	12
➤ Consacrer le lien entre reconnaissance d'utilité publique et avantages fiscaux.....	13
<b>I. Les politiques de la « Générosité privée » en Allemagne, au Royaume-Uni et en France</b> .....	<b>15</b>
Les finalités.....	15
1.1. Importance comparée des secteurs non lucratifs .....	16
1.1.1. Allemagne .....	16
1.1.2. Royaume-Uni.....	18
1.1.3. France .....	19
1.2. Les stratégies des gouvernements.....	21
1.3. L'utilité publique ou sociale.....	24
1.4. Les autorités responsables de l'attribution du « <i>label</i> » d'utilité publique ou sociale et du contrôle de conformité.....	26
<b>II. Les propositions de l'Institut Montaigne</b> .....	<b>29</b>

<b>III. Annexes</b> .....	<b>45</b>
➤ La situation en Allemagne .....	45
➤ La situation au Royaume-Uni .....	55
➤ La situation en France .....	65
<b>Bibliographie</b> .....	<b>101</b>
<b>Remerciements</b> .....	<b>104</b>

Ce rapport est la suite naturelle des *25 propositions pour développer les fondations en France* que l'Institut Montaigne a publiée en novembre 2002. Il prolonge les pistes et élargit les perspectives ouvertes à l'époque. Il creuse le même sillon et affiche une volonté commune : proposer des solutions pour faciliter, encourager, promouvoir toutes les générosités privées au service de l'intérêt général.

La loi du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations – en partie inspirée des premières propositions de l'Institut Montaigne – a permis des avancées significatives pour la facilitation et l'encouragement des dons des particuliers et des entreprises, la simplification réglementaire et administrative de la vie des organismes du secteur (fondations, associations, reconnues d'utilité publique, de bienfaisance, etc.) et la relance du mécénat.

C'est à une autre ambition, plus large, qu'entend répondre ce rapport : porter les germes d'une réflexion nouvelle sur le modèle de société dans lequel nous voulons vivre. Intéressé et même impressionné par les travaux de prospective menés en Allemagne et

au Royaume-Uni au cours de l'année 2002<sup>1</sup>, le groupe de travail « *Générosité privée* » de l'Institut Montaigne a voulu s'interroger sur le rôle que pouvait jouer le secteur à but non lucratif dans la société de demain.

Aux côtés de l'État et des entreprises, la société civile, les engagements individuels et les solidarités nées de ces engagements, modèlent de nouveaux rapports sociaux, de nouveaux liens au sein de la communauté, de nouvelles normes du « *vivre ensemble* ». De plus en plus, l'État – jusqu'ici conçu comme l'unique dépositaire et l'ultime défenseur de l'intérêt général – montre les limites de ses moyens et l'inadaptation de ses outils. De plus en plus, les individus inventent de nouvelles solidarités sociales, professionnelles, culturelles en prenant en main leur quotidien et leur avenir.

C'est là une formidable chance qui transforme, en France, les mentalités et les habitudes. La société, ses références et son fonctionnement, sont en pleine mutation. Une masse d'énergies, d'idées et de ressources se mobilise et s'accroît sans cesse pour réaliser toutes sortes de projets culturels, éducatifs, sportifs, environne-

<sup>1</sup> Les synthèses respectives de ces travaux figurent à la fin du rapport.

mentaux, d'entraide, etc. Selon une étude récente de l'INSEE, près de la moitié de la population française adulte était engagée, en 2002, dans la vie associative<sup>2</sup>.

Quelle est la signification de ce grand mouvement ? Le fait que l'intérêt général n'est plus un monopole de l'État, que sa réalité se transforme et que, donc, les modes d'action et les acteurs doivent évoluer. Le fait que l'initiative privée, fondée sur l'engagement volontaire et le contrat, peut relayer plus efficacement et au plus près des réalités une action publique défaillante, parfois délégitimée. Le fait que des pans entiers de la vie économique et sociale peuvent être pris en charge et animés par des structures associatives autonomes et performantes, soutenues par la générosité privée.

Dans ce nouveau contexte, la mission de l'État doit être d'accompagner et d'encourager – autant dire de *reconnaître* – ce mouvement de fond, en lui offrant les cadres juridiques et réglementaires les plus propices, en le faisant profiter de tous les allègements possibles nés du processus de simplification administrative

<sup>2</sup> 21 millions de personnes de 15 ans et plus, soit 45 % de cette population, selon une étude menée par Michel Febvre et Lara Muller (voir *INSEE Première*, numéro 920, septembre 2003).

engagé, en lui donnant tous les moyens de son épanouissement. La puissance publique, recentrée sur ses missions essentielles, et la société civile, représentée par les 880 000 associations que compte notre pays, doivent inventer de nouveaux partenariats.

C'est pour déterminer les termes de ces partenariats possibles et dessiner les contours de ce qui pourrait être un nouvel et ambitieux « *Pacte social* » pour notre pays que l'Institut Montaigne propose la réunion d'une grande Commission nationale à l'initiative du Premier ministre et sous l'égide du Conseil National de la Vie Associative (CNVA). Au-delà des questions d'aménagement et de renforcement du secteur, c'est toute l'architecture de la vie sociale, les rôles et les relations de l'État et des associations, l'engagement et les libertés des individus qu'il s'agirait de redéfinir et clarifier. Pour y aider, notre rapport formule 18 propositions concrètes et opératoires.

S'il parvient à attirer l'attention aussi bien des acteurs du secteur que d'un public plus large sur les enjeux et les formidables opportunités d'avenir de ces questions, si les décideurs politiques trouvent à puiser dans ces pages quelques pistes de réflexion et d'action, si la société française trouve les voies d'un nouvel équilibre entre intervention publique et ini-

tiative individuelle, l'Institut Montaigne, en nourrissant le débat, aura rempli la mission qu'il s'est fixée : aider à éclairer l'avenir et encourager les réformes audacieuses.

Bernard de La Rochefoucauld  
*Président du groupe de travail*

**► Réunir une Commission nationale**

Devant l'importance et l'utilité de l'économie sociale et des activités civiques dans notre société, devant les enjeux d'avenir et de renouveau du lien social qu'elles représentent, il y aurait tout lieu qu'une Commission mixte (État-associations) et provisoire soit nommée, au sein du CNVA (Conseil National de la Vie Associative), aux fins de proposer les moyens à mettre en œuvre pour en assurer le développement. À l'instar du Royaume-Uni, un engagement fort et visible de la personne du Premier ministre donnerait un poids et une légitimité aux travaux de cette Commission ainsi qu'un réel relief aux thèmes et aux propositions qu'elle fait siens.

Parmi les thèmes de réflexion et les propositions (pp. 29 à 42) dont pourrait se saisir la Commission nationale, l'Institut Montaigne souhaite en mettre trois en exergue.

**► Pérenniser et sécuriser la dotation des fondations**

La règle successorale d'ordre public qui rend nul tout pacte sur succession future est assurément, à ce jour, un frein considérable à l'essor des fondations familiales. Cette règle,

couplée à celle de la réserve héréditaire, elle aussi d'ordre public, est considérée par beaucoup comme un véritable verrou qu'il conviendrait enfin de faire sauter.

Sans remettre en cause le principe même de la quotité disponible en matière de succession, une disposition législative autorisant les ayants droit vivant au moment de la donation à renoncer à leur gré et de façon définitive à l'exercice de recours contre la donation sur le fondement d'un éventuel dépassement de la quotité disponible, serait de nature à rendre possible la dotation de fondations qui, aujourd'hui, ne peuvent voir le jour compte tenu de ce risque.

### ► **Créer un tarif postal préférentiel**

Pour les associations ou fondations reconnues d'utilité publique (RUP) ou de bienfaisance organisatrices de campagnes d'appel à la générosité du public, les coûts postaux sont considérables, parfois rédhibitoires (40 à 70 % du coût des publipostages). La création d'un tarif postal préférentiel (en vigueur en Espagne ou aux États-Unis), dit « *d'utilité publique* » ou « *de bienfaisance* », serait une initiative utile et généreuse.

À tout le moins, l'octroi du tarif postal préférentiel pour la presse associative, dit de « *grande cause humanitaire* » pourrait être

élargi à toutes les publications des organismes reconnus d'utilité publique et de bienfaisance, avec un retour à l'alignement sur les tarifs postaux consentis par la Commission Paritaire de la Presse à la presse d'opinion.

### ► **Consacrer le lien entre reconnaissance d'utilité publique et avantages fiscaux**

La reconnaissance d'utilité publique est souvent une condition indispensable à l'obtention de certains avantages fiscaux. Mais elle est rarement suffisante. D'autres conditions peuvent se cumuler avec la reconnaissance d'utilité publique (caractère d'intérêt général, gestion désintéressée, champ d'activité plus ou moins précis, agrément ministériel, etc.). Ce mécanisme est peu cohérent.

La reconnaissance d'utilité publique est accordée par les plus hautes autorités de l'État (décret du Premier ministre en Conseil d'État). Une telle décision devrait engager le gouvernement dans son ensemble. Ce n'est pas le cas aujourd'hui, le ministère des Finances s'accordant le droit de vérifier si l'organisme est bien d'utilité publique. Si l'utilité publique a un sens juridique, elle devrait également avoir un sens fiscal ; elle devrait donc être suffisante pour bénéficier des avantages fiscaux qui lui sont liés.

---

## LES POLITIQUES DE LA « GÉNÉROSITÉ PRIVÉE » EN ALLEMAGNE, AU ROYAUME-UNI ET EN FRANCE

### Les finalités

Dans une société où les liens sociaux s'effritent, où la notion d'intérêt général se délite sous la pression des intérêts catégoriels, où l'indifférence et l'isolement se répandent, un fossé se creuse entre les citoyens qui doit être comblé par l'engagement volontaire et généreux. D'où la nécessité d'un important secteur d'économie sociale : associations, fondations et entreprises à but non lucratif, où les citoyens peuvent retrouver les liens de solidarité si nécessaires à la vie en communauté.

Ces activités constituent aujourd'hui un secteur économique dont le poids est important. Les sommes engagées, les emplois concernés autant que les énergies déployées, en font un pôle actif et créatif.

Face à cette situation, deux grands pays d'Europe, l'Allemagne et le Royaume-Uni, ont chacun mis en place une Commission nommée par leur gouvernement, qui ont rendu leurs conclusions en 2002, pour rendre compte de cet important secteur qu'est l'économie sociale et faire des propositions.

À la lumière de ces expériences, l'Institut Montaigne a dégagé deux principes directeurs ayant valeur de finalités qui peuvent servir de guides aux évolutions souhaitables de la générosité privée au service de l'intérêt général qu'il appelle de ses vœux pour la France :

■ **favoriser l'engagement volontaire, libre et responsable, des citoyens au service des causes de leur choix ;**

■ **placer l'engagement citoyen au centre des relations entre l'État, la société civile et le monde économique.**

## 1.1. Importance comparée des secteurs non lucratifs

### 1.1.1. Allemagne

En Allemagne, le mot « *fondation* » est librement utilisé. Mais on retrouve la même différence juridique entre les associations et les fondations qu'en France. Dans le premier cas, il s'agit d'une association de personnes en vue d'un objet. « *Les fondations combinent une volonté et un objet, liés à la propriété et à la gestion de biens homologués : immeubles, biens fonciers, entreprises, parts de sociétés industrielles et commerciales, fonds de placement, etc.* » Tel est notamment le cas des nombreuses fondations d'Églises qui

possèdent d'importants biens immobiliers et culturels.

C'est l'autorité fiscale qui reconnaît la conformité aux critères d'utilité publique. Celle-ci ouvre droit à un traitement fiscal particulier, ainsi qu'à divers avantages et obligations<sup>3</sup>. Au terme de la législation fédérale et des réglementations des Länder, cette décision est locale.

■ Environ 1 million d'associations, dont 545 000 enregistrées (ce qui est proche de la « *bienfaisance* » attribuée en France par les préfets) et 400 000 actives dans la levée de fonds.

■ 114 000 fondations, dont 100 000 fondations d'Églises.

■ 1,45 million d'emplois (en équivalent temps plein), soit 2,1 millions d'employés (4,8 % des salariés allemands), et 22 millions de bénévoles dont 1/3 passent plus de 5 heures par semaine à une activité bénévole.

■ Près de 100 milliards d'euros de budget (3,9 % du PNB), financés aux 2/3 sur fonds publics, un peu moins de 1/3 sur ressources propres, et 5 % par la générosité individuelle (soit 5 milliards d'euros environ).

<sup>3</sup> Cf. annexes au rapport.

### 1.1.2. Royaume-Uni

En Grande-Bretagne, le mot « *fondation* » ne se réfère pas à une structure juridique précise et réglementée. La *charity* se définit comme une action structurée au service d'un but non lucratif et reconnue comme telle par la *Charity Commission*, ce qui l'apparente à la procédure française de l'agrément.

C'est donc la *Charity Commission*, autorité administrative indépendante, dont l'existence est fort ancienne, qui attribue le statut d'utilité publique. Elle occupe une place importante au sein du dispositif et son rôle se voit renforcé dans les propositions de la Commission :

- développer la confiance du public envers les *charities*,
- développer, maximiser et contrôler le potentiel économique et social des *charities*,
- accroître l'information et la transparence.

■ 500 à 700 000 *charities*, dont 188 000 enregistrées par la *Charity Commission* (ce qui est l'équivalent de la reconnaissance d'utilité publique en France).

■ 500 000 salariés et 3 millions de bénévoles.

■ Pour les 188 000 *charities* enregistrées, 41 milliards d'euros de budget qui proviennent pour :

- 40 % de la générosité individuelle (dons et legs) ;
- 25 % du soutien des fonds publics (gouvernements et autorités locales) ;
- 20 % de leurs ressources propres ;
- 15 % du mécénat.

### 1.1.3. France

■ 880 000 associations actives, dont 2 000 reconnues d'utilité publique par décret en Conseil d'État, plus de 10 000 associations culturelles, de bienfaisance et d'assistance, médicales et scientifiques, agréées par le préfet du département ; et de nombreuses associations relevant de divers textes législatifs (consommateurs, environnement, jeunesse et éducation populaire, tourisme) agréées également par le préfet. 70 000 nouvelles associations sont enregistrées chaque année.

■ 500 fondations reconnues d'utilité publique, auxquelles s'ajoutent environ 1 500 fondations abritées sous l'égide de la Fondation de France, de l'Institut de France, de la Fondation du Patrimoine et autres structures habilitées.

■ 906 000 emplois (en équivalent temps plein), soit 1 200 000 employés, et 12 à 15 millions de bénévoles, soit plus de 716 000 emplois ETP (chiffres 1999). Le secteur associatif est l'un des premiers employeurs en France.

■ 47 milliards d'euros de budget, en 1999, soit 3,7 % du PIB<sup>4</sup>, qui proviennent pour :

- 53 % de fonds publics ;
- 31 % de leurs ressources propres ;
- 10 % de cotisations ;
- 4 % du mécénat ;
- 1,5 % de la générosité individuelle, soit environ 660 millions d'euros (une centaine d'organisations seulement fait appel à la générosité du public au niveau national).

Quelles conclusions, propres à la France, tirer de cette analyse comparée ?

■ Elle fait preuve du même dynamisme que ses voisins dans le secteur des activités civiques et de la vie associative, ce qui confirme l'importance de cette économie sociale dans notre pays.

<sup>4</sup> D'après les chiffres de Viviane Tchernonog, « Logiques associatives et financement du secteur associatif », *Cahiers de recherche de la Mire*, Paris, janvier 2001, n° 10-11, p. 32. Cette étude sous-estime manifestement le volume des dons qui se situe, selon d'autres estimations, autour de 2 milliards d'euros (plus 750 millions de legs).

■ Le gouvernement et le législateur ont un rôle important à jouer en lui apportant tout son appui par la fixation de cadres juridiques appropriés et l'application d'une fiscalité incitative.

■ La procédure de reconnaissance d'utilité publique en France reste centralisée et régalienne. Si l'attribution par les préfets de l'habilitation à recevoir des legs dans le cadre d'actions de bienfaisance, d'assistance, culturelle ou de recherche médicale et scientifique, connaît un réel succès, le champ des bénéficiaires demeure néanmoins encore trop restreint.

■ Les avantages liés à la reconnaissance d'utilité publique sont insuffisants.

## 1.2. Les stratégies des gouvernements

Le secteur philanthropique apporte une contribution importante à la vie nationale sur le plan économique et social. Cependant il existe des obstacles à son développement dont le potentiel est considérable. C'est pourquoi il paraît nécessaire de faire évoluer le cadre législatif, réglementaire et fiscal applicable à ce secteur.

En ce sens, le rapport allemand<sup>5</sup> formule un certain nombre de propositions. Appelant à une

<sup>5</sup> Cf. Bibliographie, p. 103.

nécessaire remise à plat du système juridique applicable, il insiste sur le fait que l'utilité publique, avec les conditions fiscales qui lui sont attachées, doit faire l'objet d'une définition claire et d'une décision rapide quant à son attribution. Une juridiction spéciale devrait connaître des litiges et une commission parlementaire permanente contrôler les évolutions recommandées. Le rapport souligne que l'ensemble de ces évolutions, pour souhaitables qu'elles soient, doivent s'inscrire dans le respect des traditions allemandes et du principe de subsidiarité.

Le rapport britannique<sup>6</sup> partage la même philosophie. « *La vie locale, remarque-t-il, ne peut se développer qu'à partir d'initiatives individuelles responsables.* » Pour cela, des incitations fiscales efficaces doivent être mises en œuvre.

Les stratégies proposées par les Commissions allemande et britannique sont au final très proches. Les options choisies peuvent se résumer comme suit :

- encourager les citoyens à s'impliquer dans la vie associative afin de favoriser la cohésion sociale et développer l'activité économique et l'emploi sous toutes ses formes ;
- encourager l'intérêt du public pour le secteur, notamment l'appui financier des per-

<sup>6</sup> Cf. Bibliographie, p. 102.

sonnes et des entreprises par des mesures fiscales appropriées ;

- encourager et promouvoir la transparence et la bonne gestion des organisations de façon à devenir de plus en plus efficaces et reconnues ;
- encourager et permettre à ce secteur de devenir un partenaire actif de la puissance publique ;
- « *honorer, reconnaître et protéger* »<sup>7</sup> les citoyens qui se consacrent à ces activités civiques afin de promouvoir et de renforcer cette culture de coopération active qui doit modeler les institutions et les hommes.

Le gouvernement français devrait fortement expliciter ses stratégies, sans doute tout à fait conformes, dans l'esprit, à celles initiées par nos voisins allemands et anglais. Celles-ci pourraient se décliner selon trois axes majeurs :

- la transparence des comptes des structures concernées, indispensable à la confiance du public ;
- la simplicité de la réglementation, nécessaire au fonctionnement harmonieux de ce secteur ;
- la déconcentration de la prise de décision et du contrôle, nécessaire à l'instauration d'un véritable partenariat avec la puissance publique.

<sup>7</sup> Formulation tirée du rapport allemand.

### 1.3. L'utilité publique ou sociale

En Allemagne, l'activité doit contribuer à « *l'utilité publique* ». Certains secteurs sont mentionnés dans le rapport, sans que la liste soit pour autant exhaustive : *prévention et soulagement de la pauvreté, éducation, religion, santé, culture, art et patrimoine, sport, humanitaire*, et de curieux secteurs comme le *jardinage familial* ou le *radio amateurisme*, etc. Par ailleurs, l'activité ne doit pas générer de profits pour les sociétaires, actionnaires, membres fondateurs. S'ils existent, ils doivent être affectés à l'objet poursuivi.

En Angleterre, le cadre légal applicable à l'intérêt collectif définit, à grands traits, le champ d'intervention des *charities*. La liste dressée par la commission anglaise est semblable à celle de l'Allemagne et n'est pas non plus limitative : *prévention et assistance aux plus démunis, éducation, religion, santé, assistance envers les personnes vulnérables (personnes âgées, handicapés, orphelins, etc.), culture, arts et sauvegarde du patrimoine, sport amateur, protection et amélioration de l'environnement*, autres activités d'intérêt commun (par exemple la *protection des animaux*).

L'accent est mis sur le caractère désintéressé des *charities*, sur la nécessité d'accroître leurs ressources propres et de leur offrir les moyens

juridiques assurant souplesse et efficacité (fusion de *charities*, formes d'association, etc.).

**En France, en revanche, il n'y a pas de définition précise de « *l'utilité publique* ».** Un certain nombre de critères, définis par l'autorité réglementaire, sont toutefois observés par l'autorité compétente avant attribution : domaine d'activité, situation financière, nombre de membres, ampleur et retentissement géographique, etc.

Environ 2 000 associations et 500 fondations bénéficient aujourd'hui de la reconnaissance d'utilité publique, auquel il faut ajouter quelques 7 500 organisations qui sont habilitées à recevoir des dons et legs<sup>8</sup>.

L'absence de différences notables entre ces divers statuts, tant du point de vue de la capa-

<sup>8</sup> Par ailleurs, il est bon de rappeler que beaucoup d'associations peuvent faire bénéficier leurs donateurs de réductions fiscales pour leurs dons. Pour cela, elles doivent être considérées « *d'intérêt général* » au sens de l'article 200 du Code général des impôts (CGI), dont la définition n'est pas trop éloignée de celles britannique et allemande : « *œuvres ou organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises* ».

<sup>9</sup> Cf. annexes au rapport.

cité à agir que des mesures fiscales<sup>9</sup>, ainsi que le nombre très faible, en France, d'associations agréées ou reconnues en comparaison avec l'Allemagne et le Royaume-Uni, conduisent l'Institut Montaigne à poser clairement la question de la redéfinition de la reconnaissance d'utilité publique et de la réforme de son système d'attribution (voir ci-dessous). **Une reconnaissance d'utilité publique renouvelée, attribuée selon des critères plus précis et en phase avec les besoins actuels, plus largement accordée selon des modalités simplifiées, doit être un objectif essentiel pour le gouvernement.**

#### **1.4. Les autorités responsables de l'attribution du « label » d'utilité publique ou sociale et du contrôle de conformité**

**En Allemagne, c'est l'autorité fiscale locale qui décide de l'octroi du statut d'utilité publique.** Dans un pays qui connaît une organisation décentralisée et régionale, ceci est conforme au principe constitutionnel de subsidiarité. C'est d'ailleurs la même autorité fiscale qui est chargée du contrôle *a posteriori* de la conformité des activités de l'organisme par rapport à son objet initial et au cadre juridique afférant.

**En Grande-Bretagne, la *Charity Commission*, organisme public centralisé, a compétence pour attribuer le statut de *charity* et opérer un contrôle *a posteriori*.** Ses missions sont étendues :

- contribuer à accentuer la confiance du public envers les *charities* ;
- permettre aux *charities* de maximiser leur potentiel économique et social ;
- accroître l'information financière tant envers les donateurs que les bénéficiaires.

**En France, la reconnaissance d'utilité publique se décide au niveau gouvernemental, l'agrément de bienfaisance et d'assistance au niveau préfectoral.** C'est en effet le gouvernement, sur proposition du ministre de l'Intérieur, après avis du Conseil d'État, qui octroie la qualité d'utilité publique. Les préfets dans les départements attribuent, quant à eux, l'habilitation, accordée pour cinq ans renouvelables, à recevoir des dons et legs.

Si la première procédure – centralisée – exige des démarches complexes, lourdes et de longue durée, la seconde – déconcentrée dans les départements – est en comparaison beaucoup plus simple et rapide. En outre, ni la reconnaissance d'utilité publique ni l'agrément ne créent l'automatisme de l'attribution des avantages fiscaux, certains étant réservés à

des catégories plus précises. Le plus souvent, l'organisation concernée doit faire la démonstration aux services fiscaux de sa gestion désintéressée. Autant de pesanteurs, autant d'obstacles qui, à l'évidence, découragent les projets et les initiatives alors que le secteur de l'économie sociale a besoin d'air, de souplesse, de flexibilité.

Presque inconsciemment et devant la pression exercée par nos concitoyens, la France semble toutefois avoir opté pour une organisation déconcentrée : la demande d'agrément de bienfaisance est devenue un moyen de contourner l'obstacle de la reconnaissance d'utilité publique.

Face à cette situation, il y aurait donc lieu de :

- renforcer l'attractivité de la reconnaissance d'utilité publique ;
- consacrer l'automatisme du lien entre reconnaissance juridique (reconnaissance d'utilité publique, bienfaisance) et avantages fiscaux ;
- élargir l'attribution par les préfets de l'habilitation à recevoir des dons et des legs.

## II

### LES PROPOSITIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

Inspiré par les exemples étrangers, l'Institut Montaigne formule 18 propositions visant à encourager toutes les formes de générosité privée au service de l'intérêt général. Ces propositions se fondent sur quelques principes directeurs :

- liberté d'association ;
- respect de l'indépendance du secteur ;
- promotion de l'engagement personnel, qui doit être **reconnu, honoré et protégé** ;
- renforcement de la confiance du public ;
- simplification et harmonisation des réglementations ;
- clarté, cohérence et transparence.

#### Proposition 1 – Réunir une Commission nationale

Devant l'importance et l'utilité de l'économie sociale et des activités civiques dans notre société, devant les enjeux d'avenir et de renouveau du lien social qu'elles représentent, il y aurait tout lieu qu'une Commission mixte (État-associations) et provisoire soit nommée, au sein du

CNVA (Conseil National de la Vie Associative), aux fins de proposer les moyens à mettre en œuvre pour en assurer le développement.

À l'instar du Royaume-Uni, un engagement fort et visible de la personne du Premier ministre donnerait un poids et une légitimité aux travaux de cette Commission en même temps qu'un réel relief à ses thèmes et ses propositions.

### ***ACCOMPAGNER LE DÉVELOPPEMENT DES ASSOCIATIONS DITES DE BIENFAISANCE***

Le statut de bienfaisance, délivré par les préfetures, est aujourd'hui un statut relativement accessible et souple. Il est un moyen souvent pertinent, choisi par de nombreuses associations pour mener à bien leurs actions et leurs projets. Il permet la floraison d'innombrables initiatives au service de l'intérêt général dans tous les secteurs de la vie civique. C'est donc un outil de liberté et d'action qu'il convient de préserver et d'encourager.

### **Proposition 2 – Élargir et clarifier la notion de bienfaisance**

La notion de bienfaisance n'a jamais été définie de manière précise. Il serait judicieux d'en donner une définition large, précise et

univoque, tant d'un point de vue juridique que fiscal. Outre aux secteurs d'activité déjà concernés, l'attribution du statut de bienfaisance pourrait être élargie aux associations ayant un objet culturel, environnemental, sportif, etc.

Une extension de l'autorisation préfectorale de 5 à 10 ans en cas de renouvellement pourrait également être envisagée.

### ***RÉNOVER LA RECONNAISSANCE D'UTILITÉ PUBLIQUE (RUP)***

La reconnaissance d'utilité publique est un label emblématique et recherché par les associations. Il n'y a pas lieu de la remettre en cause. Au contraire, il serait bon de la renforcer, de la clarifier, de la magnifier. Pour cela, il est indispensable de la moderniser en la redéfinissant et en facilitant l'accès. En ce sens, l'Institut Montaigne formule les propositions suivantes :

### **Proposition 3 – Choisir le niveau le plus pertinent d'attribution de la RUP**

L'attribution de la reconnaissance d'utilité publique par décret du Premier ministre assure à la fois une légitimité et un prestige

souvent précieux aux yeux des acteurs du monde associatif. L'éventualité du choix d'un niveau d'attribution déconcentré est actuellement discutée et défendue par certains. Dans tous les cas, la question doit être posée et tranchée dans un sens favorable au secteur associatif et à l'intérêt général. Ce pourrait être le rôle de la Commission nationale – dont l'Institut Montaigne demande la création – d'y répondre.

#### **Proposition 4 – Consacrer le lien entre reconnaissance d'utilité publique et avantages fiscaux**

La reconnaissance d'utilité publique est souvent une condition indispensable à l'obtention de certains avantages fiscaux. Mais elle est rarement suffisante. D'autres conditions peuvent se cumuler avec la reconnaissance d'utilité publique (caractère d'intérêt général, gestion désintéressée, champ d'activité plus ou moins précis, agrément ministériel, etc.). Ce mécanisme est peu cohérent.

La reconnaissance d'utilité publique est accordée par les plus hautes autorités de l'État (décret du Premier ministre pris après avis du Conseil d'État). Une telle décision devrait engager le gouvernement dans son ensemble.

Ce n'est pas le cas aujourd'hui, le ministère des Finances s'accordant le droit de vérifier si l'organisme est bien d'utilité publique. Si l'utilité publique a un sens juridique, elle devrait également avoir un sens fiscal. Elle devrait donc être suffisante pour bénéficier des avantages fiscaux qui lui sont liés.

#### **Proposition 5 – Autoriser les RUP à consentir des baux à construction**

Afin de maximiser leurs ressources, les organismes reconnus d'utilité publique pourraient consentir des baux à construction sur l'immobilier faisant partie de la dotation inaliénable. Les baux à construction sont, en effet, juridiquement considérés comme aliénation – et donc interdits – alors que les baux emphytéotiques, souvent plus proches d'une aliénation, ne le sont pas.

#### **Proposition 6 – Pérenniser et sécuriser la dotation des fondations**

La règle successorale d'ordre public qui rend nul tout pacte sur succession future est assurément, à ce jour, un frein considérable à l'essor des fondations familiales. Cette règle, couplée à celle de la réserve héréditaire, elle aussi d'ordre public, est considérée par beau-

coup comme un véritable verrou qu'il conviendrait de faire enfin sauter.

Sans remettre en cause le principe même de la quotité disponible en matière de succession, une disposition législative autorisant les ayants droit vivant au moment de la donation à renoncer à leur gré et de façon définitive à l'exercice de recours contre la donation sur le fondement d'un éventuel dépassement de la quotité disponible, serait de nature à rendre possible la dotation de fondations qui, aujourd'hui, ne peuvent voir le jour compte tenu de ce risque.

### **Proposition 7 – Faciliter les fusions et les changements de statuts d'associations ou de fondations**

Les fusions entre les différents acteurs et les différentes catégories de la vie associative doivent être facilitées afin de leur permettre la réalisation d'économies d'échelle et d'augmenter leur poids. Les rapprochements entre des organismes appartenant aux différentes catégories du secteur à but non lucratif ne devraient pas donner lieu à taxation, de même que leur changement de statuts (par exemple une association devenant fondation ou l'inverse).

### **Proposition 8 – Simplifier et alléger les procédures de contrôle**

Dans un souci de transparence, tant à l'égard des donateurs que de l'image des organismes, les procédures de contrôle sont légitimes et souhaitables. Dans le cadre d'une RUP, les procédures de contrôle *a posteriori* devraient être substituées aux procédures *a priori*, souvent pesantes et démotivantes pour les organismes.

#### ***ÉLARGIR LES AVANTAGES FISCAUX DE LA RUP***

### **Proposition 9 – Accroître les moyens d'action des organismes RUP**

Afin de rendre la reconnaissance d'utilité publique plus attractive, il est nécessaire de l'accompagner d'avantages juridiques et fiscaux plus significatifs que ceux existant aujourd'hui. Au plan juridique, tous les organismes reconnus d'utilité publique pourraient se voir accorder la capacité d'agir en justice pour la défense des intérêts généraux ou collectifs ressortant de leur domaine de compétence. Au plan fiscal, de plus larges allègements ou exonérations de certains impôts ou taxes constitueraient un formidable levier

d'action pour des initiatives nouvelles. Seraient ainsi concernés :

- l'impôt sur les sociétés tant pour les revenus patrimoniaux que pour les produits d'activité et les recettes provenant du parrainage d'entreprises ;
- la TVA sur les recettes provenant du parrainage d'entreprises ;
- les impôts locaux (taxes foncières sur les propriétés bâties ou non, taxe d'habitation, taxe professionnelle).

### **Proposition 10 – Faciliter la gestion des organismes RUP**

Les organismes reconnus d'utilité publique se heurtent à de grandes difficultés pour gérer les fonds dont ils disposent. L'absence de caractère lucratif ne doit pas conduire à considérer qu'ils ne peuvent avoir de fonds propres ou qu'ils ne puissent placer librement leurs fonds disponibles. Leurs ressources provenant de placements ne doivent donc pas être taxées (à l'instar de l'Allemagne et du Royaume-Uni). L'Institut Montaigne propose de :

- supprimer l'obligation de placer leurs fonds en titres admis en garantie d'avance par la Banque de France – ce qui n'apporte aucune sécurité –, quitte à concevoir d'autres règles

de transparence sur les modes de décision, les risques encourus, les résultats obtenus, etc. ;

- augmenter les plafonds des livrets de Caisse d'épargne pour ces organismes.

### **Proposition 11 – Rétablir l'avoir fiscal au bénéfice des associations RUP**

L'avoir fiscal attaché aux dividendes des sociétés françaises est progressivement supprimé pour les personnes morales. Le bénéfice en a été néanmoins rétabli pour les seules fondations reconnues d'utilité publique.

Il serait souhaitable que les associations reconnues d'utilité publique se voient appliquer le régime antérieur car elles aussi peuvent avoir des revenus de ce type.

### **Proposition 12 – Accorder un véritable crédit d'impôt aux donateurs**

La loi du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au mécénat, aux associations et fondations a amélioré de manière très positive la déduction des dons aux organisations d'intérêt général. Elle a même confirmé un véritable crédit d'impôt pour les entreprises (report de l'excédent au-delà du plafond sur 5 ans et report en cas d'exercice déficitaire) et instauré un quasi-crédit d'impôt

pour les donateurs individuels dépassant le plafond de 20 % de leur revenu imposable (report de l'excédent sur les 5 années suivantes).

En revanche, les personnes non imposables à l'impôt sur le revenu ne bénéficient d'aucun avantage pour leurs dons, ce qui est d'autant plus choquant qu'il s'agit le plus souvent de personnes modestes parmi lesquelles beaucoup de retraités.

### **Proposition 13 – Permettre l'affectation d'une part de l'ISF à une œuvre RUP**

Pour encourager les dons importants des personnes physiques, les contribuables soumis à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) pourraient être autorisés à déduire de son montant l'équivalent des dons versés à un organisme reconnu d'utilité publique, cela dans une limite déterminée – 15 % du montant total par exemple.

#### *FACILITER LES COLLECTES DE FONDOS*

### **Proposition 14 – Accompagner la mondialisation de la philanthropie**

Nous vivons dans un monde de plus en plus ouvert dans lequel les flux économiques et

humains sont importants. La philanthropie se mondialise elle aussi : des organisations américaines, anglaises, espagnoles ou autres, s'installent en France ; de grandes associations ou fondations françaises établissent des antennes dans d'autres pays. Or, certains obstacles juridiques ou fiscaux existent qui constituent des freins au développement de cette nouvelle philanthropie mondialisée. Pour les lever, plusieurs pistes peuvent être avancées :

- faire adopter le statut d'association européenne ;
- systématiser la prise en compte du traitement fiscal des dons et legs transnationaux par les conventions fiscales existantes entre la France et certains pays.

### **Proposition 15 – Accorder le label « Grande cause » à une campagne pour promouvoir les dons**

L'incitation fiscale – souvent complexe et qui ne touche qu'une partie de nos concitoyens – ne peut être l'instrument exclusif de la relance du mécénat en France. À l'instar de l'Allemagne et du Royaume-Uni, la générosité nécessite d'être promue et encouragée au plan médiatique avec l'appui tant de l'État que des associations.

Chaque année, une campagne est agréée par le Premier ministre en tant que « *Grande cause nationale* », ce qui ouvre droit à la diffusion gratuite de messages sur les antennes des sociétés publiques de radio et de télévision. Pour l'année 2005 par exemple, ce label pourrait être accordé à une campagne nationale de mobilisation de la générosité privée, campagne soutenue et portée par le secteur associatif et co-financée par l'État (à l'exemple du Royaume-Uni où ce type de campagne est co-financée par lui à hauteur de 50 %). Une telle campagne permettrait de faire connaître le nouveau dispositif fiscal, d'encourager la générosité des plus jeunes générations (traditionnellement moins donatrices) et de restaurer la confiance dans le don comme acte citoyen et d'implication dans l'intérêt général.

De même, la création d'une « *Journée nationale du don* » pourrait être envisagée.

### **Proposition 16 – Faciliter l'accès aux médias**

Un facteur essentiel du développement des associations – dans de nombreux pays mais aussi en France (Restos du cœur, AFM-Téléthon, ECS-Sidaction, etc.) – réside dans l'aide qui leur a été apportée pour accéder aux

grands médias et ainsi toucher et sensibiliser largement tous les citoyens désireux d'exprimer leur générosité.

En France, cet accès aux médias et notamment à la télévision, est limité du fait de son coût prohibitif. Seul existe, depuis 1976, le mécanisme du « *Label Grande cause nationale* » – attribué par le Premier ministre, une fois par an à une seule cause.

L'ouverture du « *Label Grande cause nationale* » à toutes les associations ou fondations reconnues d'utilité publique de manière permanente avec un tarif préférentiel d'accès à la télévision serait un facteur déterminant pour aider à la promotion des causes d'intérêt général.

### **Proposition 17 – Créer un tarif postal préférentiel**

Pour les associations ou fondations reconnues d'utilité publique ou de bienfaisance organisatrices de campagnes d'appel à la générosité du public, les coûts postaux sont considérables, parfois rédhibitoires (40 à 70 % du coût des publipostages). La création d'un tarif postal préférentiel (en vigueur en Espagne ou aux États-Unis), dit « *d'utilité publique* » ou

« *de bienfaisance* », serait une initiative utile et généreuse.

À tout le moins, l'octroi du tarif postal préférentiel pour la presse associative, dit de « *Grande cause humanitaire* » pourrait être élargi à toutes les publications des organismes reconnus d'utilité publique et de bienfaisance, avec un retour à l'alignement sur les tarifs postaux consentis par la Commission Paritaire de la Presse à la presse d'opinion.

### **Proposition 18 – Libéraliser l'organisation des loteries philanthropiques**

La procédure d'autorisation préfectorale est longue et tatillonne. Or l'organisation de loteries philanthropiques peut être un bon moyen de récolte de fonds pour les organisations reconnues d'utilité publique et de bienfaisance. Il serait donc judicieux, et assez simple, d'alléger cette procédure pour permettre à ces organismes de réaliser, sous certaines conditions, des tombolas sans autorisation préalable.

## **Annexes**

---

## La situation en Allemagne

Le secteur à but non lucratif relève d'une tradition ancienne en Allemagne et constitue un des traits les plus profonds de la vie sociale et culturelle du pays. Plus de 500 fondations sont aujourd'hui au moins deux fois centenaires ; la plus ancienne existe depuis le XI<sup>e</sup> siècle. Intimement lié à l'histoire de l'Allemagne, le secteur à but non lucratif est largement modelé par le premier de ses caractères : le fédéralisme, d'où découlent la subsidiarité et la diversité régionale.

En décembre 1999, le Bundestag a réuni une Commission paritaire (12 parlementaires et 12 personnalités qualifiées), baptisée « *Avenir de l'engagement citoyen* », chargée d'évaluer et d'établir « *les stratégies et les mesures concrètes pour favoriser l'engagement volontaire, bénévole et citoyen en Allemagne* ».

Le rapport final, intitulé « *Les activités civiques et leur nécessaire promotion dans le devenir de la société civile* », a été remis au président du Bundestag en juin 2002. Véritable étude sociologique, il opère un état des lieux exhaustif (secteurs, milieux, acteurs, réglementations) sur le fondement duquel la commission formule un large éventail de recommandations.

Tout en souhaitant aller plus loin sur les voies de la simplification, de la transparence, de l'efficacité ou du renforcement des incitations fiscales, son ambition ne se borne pas à un simple « *toiletage* » des dispositions existantes. Elle pressent un changement radical de société et en propose une vision renouvelée qui mettrait tous les acteurs – individus, entreprises, syndicats, collectivités publiques, autorités locales et fédérales – au service d'un seul objectif : *faire de l'engagement citoyen la clef de voûte des relations entre État, économie et société.*

### 1.1. Les données

De nombreuses études, menées par divers organismes au cours des trois dernières années, donnent des résultats assez variables. Les chiffres suivants peuvent néanmoins être tenus pour fiables :

- le secteur non lucratif attire à lui seul **plus de 100 milliards d'euros** (soit 3,9 % du PNB), dont les deux tiers financés par la manne publique, près d'un tiers par les commissions. Les dons s'élèvent à un total de 5 milliards (4 % du total) ;
- 2 100 000 personnes sont employées par le secteur (4,8 % des salariés allemands), ce qui représente **1 450 000 emplois en équivalent**

**temps plein.** À cela s'ajoutent 22 millions de bénévoles, dont un tiers y consacre plus de cinq heures par semaine ;

- un très grand nombre d'organismes :
  - 545 000 associations enregistrées (sur 1 million d'associations estimées et 400 000 actives dans la levée des fonds). L'enregistrement se fait auprès du tribunal le plus proche. Il ne confère aucun des avantages liés à la reconnaissance du statut d'utilité publique car en Allemagne c'est l'autorité fiscale qui seule en a le pouvoir. On ne connaît pas le nombre d'associations bénéficiant du statut d'utilité publique ; on l'estime néanmoins à plusieurs dizaines de milliers,
  - 14 000 fondations qui, presque toutes, bénéficient de la reconnaissance d'utilité publique,
  - 100 000 fondations d'Églises jouissant d'un statut légal particulier.

### 1.2. La stratégie du gouvernement

Porteur d'une vision renouvelée du pacte social, le rapport de la commission appelle à :

- faire de *l'engagement citoyen* le nouveau mode de relation entre les individus et les institutions pour construire « *une société où les citoyens s'organisent et influent directement sur la définition de l'avenir commun, selon les règles démocratiques* » ;

- reconnaître, honorer et protéger cet engagement ;
- ne pas l'encourager seulement par des mesures légales, réglementaires ou fiscales, mais également par une mobilisation de tous les acteurs, une pratique encore accrue de la cogestion (*Gemeinwirtschaft*), la mise à disposition à tous les niveaux (État, Länder, communes) de plus d'infrastructures et de davantage d'informations et l'établissement de partenariats public/privé.

Partant de ces principes, la commission recommande :

- la redéfinition des missions de toutes les administrations, ainsi que de celles des autres acteurs de la citoyenneté. *Coopération* et *ouverture* doivent être les maîtres mots de ce renouvellement. L'Éducation fédérale, en particulier, a un rôle essentiel à jouer dans la formation des citoyens de demain à l'autonomie, la responsabilité et l'indépendance ;
- la prise en compte par l'administration des citoyens comme partenaires, ceux-ci devant être regardés comme des co-concepteurs de services publics. Pour aider à cela, elle insiste sur la transparence, l'information et la formation des administrés ;
- l'instauration de nouvelles règles de participation des citoyens à la vie communale. Le principe de l'initiative populaire doit être

redéfini et élargi aux questions supranationales (avec la participation et le soutien des ONG) ;

- la formation, la qualification et la reconnaissance des citoyens prêts à s'engager dans la vie citoyenne (avec, par exemple, pour chaque citoyen actif, la possibilité d'une bonification d'impôt de 300 euros par an pour frais) ;
- la mise en réseaux, la création d'infrastructures souples et efficaces entre les organismes actifs, soutenus par les autorités locales, régionales, fédérales ;
- la promotion dans les entreprises de la *citoyenneté d'entreprise* (avec la création de parcours adaptés et facilités pour les salariés). La commission souhaite qu'une démarche similaire soit initiée par les syndicats ;
- la modernisation et l'adaptation du cadre juridique, légal et réglementaire. La notion d'*utilité publique* évoluant vers celle de *générosité publique*, la Commission souhaite que le statut d'utilité publique soit à la fois élargi et plus clairement défini, que son attribution soit transparente et rapide, qu'une juridiction spécialisée statue sur les refus d'attribution, enfin que les organismes bénéficiaires puissent aisément engager des opérations commerciales, et même adopter, s'ils le souhaitent, des règles de gestion et de management en vigueur dans le secteur privé ;

- l'établissement de centres d'information et de formation pour permettre aux citoyens de mieux diriger leurs dons, leurs efforts et leurs initiatives ;
- la création d'une Commission parlementaire permanente chargée de missions de contrôle et de prospectives.

La Commission a bien pris soin de rappeler que toutes ces recommandations sont faites dans le strict respect de deux principes traditionnels allemands : la **subsidiarité** et la **cogestion**.

### 1.3. Le cadre légal

Il n'y a pas de régime unique encadrant l'ensemble du secteur à but non lucratif en Allemagne. Fidèle à sa tradition fédérale, c'est aux Länder qu'échoient la réglementation et le contrôle des organismes. Chaque région a ses règles, modalités et organisation propres.

La plus grande souplesse réglementaire est souhaitée pour laisser pleine liberté aux citoyens de s'investir et de s'engager. Toutes sortes d'organismes peuvent faire la demande du statut d'utilité publique. Ce statut dépend de prime abord des buts poursuivis et de l'activité réelle de l'organisme. Chaque individu peut créer et donner un nom à un organisme

(y compris une fondation) sans autorisation préalable ni même enregistrement.

C'est l'autorité fiscale seule, au niveau le plus décentralisé, qui peut décider de l'attribution du statut d'utilité publique et du régime fiscal applicable à chaque organisme.

Par conséquent, le secteur à but non lucratif se voit encadré par plusieurs codes à la fois : Code civil, Code fiscal, Code de commerce, autres réglementations, etc. Le Code civil précise les principes généraux, les règles communes applicables dans tout le pays ainsi que le droit des institutions au niveau fédéral (conditions de création d'une association, dispositions générales sur le fonctionnement interne, règles concernant le contrôle opéré par l'État, etc.). Mais chaque Land peut préciser et amender à son gré ces dispositions.

➤ Les associations (*Vereine*) peuvent ou non être enregistrées ; si tel est le cas, la formalité s'effectue auprès de l'une des six cents cours régionales.

Aucune estimation de leur nombre n'est disponible au niveau fédéral.

➤ Les fondations (*Stiftungen*), définies en droit civil comme des « *combinaisons d'une*

*volonté et d'un bien* », sont contrôlées et homologuées par des organismes régionaux nommés *Stiftungsaussichten* (certains Länder en possèdent plusieurs). Outre ce statut – le plus courant –, d'autres sont possibles : fondations de droit civil, fondations « *sans personnalité* » (c'est-à-dire sans capacité juridique), fondations de droit public ou d'Église, SARL d'utilité publique (soumises au Code de commerce, certaines fondations adoptent ce statut lorsque leur activité les mène vers le secteur concurrentiel).

Là encore, aucune estimation de leur nombre n'est disponible.

#### 1.4. La fiscalité

C'est l'autorité fiscale qui, en délivrant les avantages fiscaux attenants, accorde la reconnaissance d'utilité publique. Chaque trésorerie locale est compétente. Des centaines de centres d'impôts, des milliers de percepteurs décident donc, souverainement et individuellement, d'accorder leur agrément aux organismes qui en font la demande.

Voici les principales conditions d'attribution :

- l'activité ne doit générer aucun profit pour les membres ;

- l'activité doit relever de l'*utilité publique* (qui tend de plus en plus à se voir substituer la notion de *générosité publique*, voire celles de *bien public* et de *bonheur public*). La Commission dresse la liste des secteurs qui contribuent à l'utilité publique (liste non limitative) : *prévention et soulagement de la pauvreté, éducation, religion, santé, culture, art et patrimoine, sport, secteur humanitaire*, etc., mais encore des catégories aussi singulières que le *jardinage familial* ou le *radio amateurisme*.

L'autorité fiscale doit régulièrement vérifier la conformité de l'activité de l'organisme bénéficiaire à son objet initial. Elle a le pouvoir d'annuler, même rétroactivement, les avantages qu'elle a préalablement concédés. Il suffit même parfois que le percepteur change pour qu'un organisme s'en trouve privé...

Une fois le statut fiscal accordé à un organisme, les avantages s'établissent comme suit pour les donateurs :

- pour les dons des personnes physiques :
  - déductions fiscales : jusqu'à 5 % des revenus (cas général) ; jusqu'à 10 % (pour des dons à des organismes œuvrant dans les secteurs de la culture, de la pauvreté et des sciences),
  - exonérations dans le cas de donations,

- des mesures fiscales vraiment avantageuses sont mises en place pour favoriser l'engagement citoyen : une exonération pouvant aller jusqu'à 25 000 euros par an dans le cas de participation aux charges annuelles d'un organisme ; une autre pouvant aller jusqu'à 300 000 euros par an en cas de participation à la création d'un organisme ;
- pour les dons des entreprises, le choix est le suivant :
  - soit des déductions fiscales : jusqu'à 5 % des profits (cas général) ; jusqu'à 10 % (pour des dons à des organismes œuvrant dans les secteurs de la culture, de la pauvreté et des sciences),
  - soit une déduction de 0,2 % de la somme du chiffre d'affaires et de la masse salariale.

## La situation au Royaume-Uni

**D**écidé à soutenir l'effort et le dynamisme du secteur non lucratif, le gouvernement britannique a réuni un groupe de travail avec pour mission de remettre à plat l'ensemble de la réglementation applicable au secteur.

En septembre 2002, ce groupe de travail a rendu ses conclusions dans un rapport intitulé *Private action, public benefit* (« *Initiative privée, intérêt collectif* »), étayé de nombreuses propositions de réformes. L'engagement des autorités britanniques y est fortement affirmé, en préambule, dans une préface du Premier ministre Tony Blair.

Passionnant recueil de judicieuses propositions, ce rapport a, de plus, une vocation consultative puisqu'il a permis de recueillir les réactions de l'ensemble du secteur au cours du dernier trimestre 2002.

### 2.1. Les données

■ Au Royaume-Uni le nombre des organisations du secteur non lucratif est estimé entre **500 000 et 700 000**, parmi lesquelles 188 000 enregistrées par la *Charity Commission*.

■ Le revenu total annuel de ces *charities* s'élevait pour l'année 2001 à **39,7 milliards d'euros** (26,71 milliards de livres sterling).

■ **500 000 salariés** travaillent dans le secteur, auxquels s'ajoutent 3 millions de bénévoles.

À ces *charities* légalement répertoriées s'ajoutent les *exempt charities* qui n'ont pas d'obligation d'enregistrement (comme les associations culturelles) ou qui sont enregistrées auprès d'autres organismes publics (écoles, universités, HLM, etc.).

Le financement de ces *charities* provient :

- pour 25 % du soutien gouvernemental et des autorités locales ;
- pour 40 % de la générosité individuelle ;
- pour 20 % de l'activité interne (filiales commerciales) ;
- pour 15 % des milieux d'affaires (sponsors).

L'analyse des ressources en fonction de la taille des *charities* indique que les plus importantes tirent l'essentiel de leurs ressources de leurs revenus propres et des legs, alors que celles de moindre taille sont plus dépendantes de la générosité individuelle (dons).

Bien qu'il n'existe pas de mesures précises, le total des transferts provenant de la générosité

individuelle est estimé à environ 10 milliards de livres (14,4 milliards d'euros).

## 2.2. La stratégie du gouvernement

Le rapport fait de nombreuses propositions et indique au gouvernement la stratégie à suivre, sous-tendue par les principes suivants :

- liberté d'association ;
- respect de l'indépendance du secteur ;
- promotion de la confiance du public ;
- encouragement des actions de bienfaisance collective ;
- promotion de l'accès du public aux comptes et aux actions ;
- réglementation en fonction et à la mesure des situations et des risques considérés ;
- simplification et harmonisation des dispositions applicables ;
- clarté et cohérence de la réglementation ;
- mise en place d'un dispositif équitable, pratique et fiable.

Quatre axes principaux sont dégagés :

- aider les *charities* et les organisations à but non lucratif à jouer un plus grand rôle dans l'animation de la vie locale et dans la prise de responsabilités par les citoyens ;
- encourager chacun à soutenir ce secteur et à s'y engager ;

- aider ce secteur à devenir plus fort et plus efficace ;
- permettre à ce secteur de devenir un partenaire du gouvernement plus actif dans la définition de la politique applicable à leur domaine et dans la mise en œuvre des moyens d'action.

Enfin, le gouvernement britannique estime que :

- la vie locale ne peut se développer qu'à partir d'initiatives individuelles et responsables ;
- il revient au gouvernement lui-même de prévoir des incitations fiscales efficaces ;
- la confiance de chacun suppose l'amélioration de la réglementation applicable ;
- le secteur autant que les autorités gouvernementales doivent apprendre à mieux travailler ensemble.

### 2.3. Le cadre légal

Le rapport s'efforce de définir plus précisément les domaines d'intervention des *charities* : *prévention et assistance aux plus démunis* ainsi qu'aux *personnes vulnérables* (personnes âgées, handicapés, orphelins, etc.), *éducation, religion, santé, culture, arts et sauvegarde du patrimoine, sport amateur, promotion des droits de l'homme et prévention des conflits, protection*

*de l'environnement* ainsi que d'autres activités d'intérêt commun (par exemple, la *protection des animaux*).

Il insiste avec force sur le caractère désintéressé que doivent afficher et conserver les *charities* : leur action suppose la gratuité. Toutefois, il n'oublie pas à la fois la nécessité de leur permettre d'accroître leurs ressources propres dégagées par une activité commerciale, et l'importance de leur donner des outils juridiques efficaces pour leur assurer souplesse et efficacité (exemples : statut de société de type commercial à objet charitable, possibilité de fusion entre *charities*, etc.).

### 2.4. Les moyens de renforcer la confiance du public

Deux axes paraissent susceptibles d'accroître la transparence et l'information en direction du public :

- la mise en place d'un système de publication des comptes et des rapports d'activité, ainsi que d'un audit indépendant comparable à ce qui se pratique pour les sociétés commerciales (au moins pour les *charities* les plus importantes). Il s'agit de permettre au public de s'assurer que les fonds alloués sont bien employés pour la réalisation des objectifs

charitables et qu'il n'y a pas de coûts excessifs ni d'investissements abusifs ;

- la réglementation du *fundraising* afin que les pratiques de collecte de fonds auprès du public obéissent au minimum d'éthique exigible.

## 2.5. L'attribution du label « Charity »

La *Charity Commission* doit se voir confortée dans sa mission d'attribution du label « Charity » et d'enregistrement des *charities*. Son rôle doit être renforcé pour :

- contribuer à accroître la confiance du public envers les *charities* ;
- s'assurer de la conformité des *charities* à la réglementation qui leur est applicable ;
- permettre aux *charities* de maximiser leur potentiel social et économique ;
- accroître l'information financière en faveur des donateurs et des bénéficiaires.

Si l'intention est clairement de renforcer les pouvoirs de la *Charity Commission* en matière de contrôle et d'investigation, il s'agit également de développer son rôle d'assistance et de conseil envers les *trustees* qui sont en charge des *charities*.

Afin de compléter les propositions du rapport, il est indispensable de décrire le régime

fiscal applicable aux versements, dons et legs au bénéfice des *charities*.

## 2.6. La fiscalité

Pour bénéficier de la *Gift aid*, il faut que l'organisme demandeur obtienne la reconnaissance par la *Charity Commission*. Les avantages fiscaux sont accordés automatiquement par l'*Inland revenue* à réception du numéro d'identification en tant que *charity*.

Cette situation, qui voit le statut de charité être déconnecté du statut fiscal, est unique dans le monde (et à l'opposé du système allemand, où c'est l'autorité fiscale qui peut seule accorder le statut).

Au plan fiscal, la situation actuelle des *charities* est la suivante :

### Dans le cas de dons par les personnes physiques

- *Gift aid* : lorsqu'une personne physique donne une certaine somme d'argent, la *charity* peut demander à l'*Inland Revenue* le versement de l'impôt acquitté par la personne physique selon la formule du taux de base / (100 – taux de base) :

*Exemple* : pour un don de £400, et un taux de

base de 22 %, la *charity* bénéficiera de  $400 \times 22/78 = \text{£}112,82$  supplémentaires versés par l'administration fiscale.

Celui qui ne paie pas l'impôt ne transmet le bénéfice d'aucun avantage. Celui qui paie l'impôt au taux supérieur de 40 % fait bénéficier la *charity* du même avantage et le contribuable bénéficie d'une réduction d'impôt de 18 % (40 % – 22 %). Bien entendu, il ne faut pas retirer de ce don des avantages personnels substantiels en contrepartie (barème avec valeur maximale admise de £250 par cadeau).

■ *Payroll giving* : ce procédé permet de faire un don régulier et directement prélevé sur le bulletin de salaire et versé à une agence de *payroll giving* agréée par l'*Inland revenue*. Mais le donateur reste toujours maître du choix du bénéficiaire qui peut être une *charity* nationale ou locale (système du carnet à souche). Il peut l'interrompre à tout moment. L'employeur reste libre d'abonder ou non. Le salarié bénéficie d'une déduction fiscale immédiate puisque la retenue fiscale est calculée sur le net, après déduction du don.

*Exemples* : vous autorisez une retenue mensuelle de £10, avec un taux d'imposition de 22 %, le coût réel pour vous est de £7,8 ; vous autorisez une retenue de £100 avec un taux d'imposition de 40 %, le coût réel pour vous est de £60. Dans les deux cas, la *charity* va recevoir un abondement du gouvernement de 10 %.

Il est à noter que les plans de *payroll giving* sont le plus souvent gérés par l'une des dix *payroll giving agencies* qui sont des fondations, des trusts, ou des sociétés commerciales, spécialement autorisées par l'administration fiscale. En général, elles perçoivent un honoraire de 4 % au titre de leurs frais administratifs. Certains employeurs se chargent du montant de ces 4 % de sorte que le don du salarié soit intégralement versé à la *charity*.

### **Dans le cas de dons par les sociétés**

■ *Gift aid* et *payroll giving* : les sociétés déduisent tout simplement de leur profit imposable les dons ou abondements aux *charities*, et celles-ci ne bénéficient d'aucune aide particulière à raison de ce versement. Il n'y a pas de limite de déductibilité des dons régulièrement effectués.

■ Les employeurs peuvent créer, de concert avec leurs salariés, un *payroll giving scheme*, dans le but d'organiser conjointement une action en faveur d'une *charity* particulière.

■ Ils peuvent enfin donner à leur soutien la forme d'un prêt de main-d'œuvre (un certain nombre d'heures de salariés est affecté à l'action charitable sans que soit pour autant remise en cause la déductibilité fiscale de la charge correspondante).

Les dons et legs en faveur des *charities* sont exonérés de tout droit.

---

## La situation en France<sup>10</sup>

### 3.1. Les associations en France : aspects juridiques, fiscaux et économiques

#### 3.1.1. Aspects juridiques

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, l'association est « *la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leur connaissance ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices.* »

Il faut retenir de cette définition quelques points essentiels :

- le caractère contractuel de l'association qui renvoie à la capacité d'organisation des membres à travers les statuts qui concrétisent le contrat d'association ;
- le groupement de personnes ;
- le caractère permanent (ce qui la distingue de la simple réunion) ;
- le caractère non lucratif (absence de répartition des bénéfices mais possibilité d'en réaliser).

---

<sup>10</sup> Le contenu de la présente annexe doit beaucoup aux travaux et à l'expertise de l'UNOGER. L'Institut Montaigne tient à l'en remercier vivement.

Fruit d'une longue bataille historique contre le pouvoir central absolu, la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 est une grande loi de liberté (elle ne règle pas le fonctionnement des associations contrairement à la loi d'Empire allemande qui régit encore les associations d'Alsace et de Moselle) sauf pour les congrégations soumises à des restrictions importantes. Si la liberté d'association a mis autant de temps à s'installer en France, c'est non seulement à cause des craintes que le pouvoir central nourrissait à l'égard du rôle politique de l'association mais aussi par rapport à sa capacité économique à acquérir (souvent gratuitement) des biens notamment immobiliers sans les remettre dans le circuit économique donc sans perception des droits de mutation (notion de bien de mainmorte), problème qui concernait essentiellement l'Église et ses congrégations.

C'est pourquoi, si les associations naissent librement, elles ont une capacité juridique et notamment patrimoniale plus ou moins limitée selon le degré de subordination qu'elles acceptent des pouvoirs publics.

Ainsi, la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 distingue 3 catégories d'associations :

- de fait ;
- déclarées ;
- reconnues d'utilité publique.

Le niveau de capacité juridique est gradué selon le statut propre à chaque catégorie.

#### ► **Associations de fait (non déclarées)**

La capacité juridique est quasiment nulle en l'absence de « *personnalité morale* ».

#### ► **Associations déclarées (à la préfecture ou sous-préfecture)**

Il s'agit d'une simple déclaration d'existence sans contrôle des pouvoirs publics. Avec l'inscription au *Journal officiel*, l'association devient opposable aux tiers et se voit conférer une capacité juridique telle que définie à l'article 6 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901. Elle peut notamment recevoir des cotisations, des dons manuels et des subventions d'organismes publics, posséder les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement de son but.

Les fondateurs déterminent librement dans les statuts les buts qu'ils se fixent ; la définition statutaire conditionne la compétence juridique de l'association (principe de spécialité). Cette liberté ne souffre que quelques restrictions pour des raisons bien compréhensibles touchant à l'ordre public

(atteinte à l'intégrité du territoire ou à la forme républicaine du gouvernement, groupements de combat et milices privées, etc.).

La capacité juridique est limitée essentiellement en matière de possession d'immeubles<sup>11</sup>.

Il y aurait environ 880 000 associations actives en France<sup>12</sup>. Il se crée en moyenne 70 000 associations par an mais on ne sait pas combien cessent leur activité car elles disparaissent le plus souvent à l'issue d'une période de « *léthargie* » profonde sans procéder officiellement à leur dissolution.

### ► Associations reconnues d'utilité publique

Les associations reconnues d'utilité publique (RUP) sont les héritières du statut des associations antérieur à la loi de 1901. Elles jouissent d'une pleine capacité juridique mais sont soumises à un contrôle étroit de la part des pouvoirs publics (article 11).

La reconnaissance d'utilité publique reste une procédure pleinement régaliennne : elle est

<sup>11</sup> À noter que les associations d'Alsace et de Moselle n'ont pas cette restriction de capacité.

<sup>12</sup> V. Tchernonog, « Logiques associatives et financement du secteur associatif », *Cahiers de recherche de la Mire*, Paris, janvier 2001, n° 10-11, p. 31.

accordée par décret du Premier ministre sur le rapport du ministre de l'Intérieur et après avis du Conseil d'État. **Il y a environ 2 000 associations reconnues d'utilité publique**, auxquelles s'ajoutent près de 650 congrégations religieuses actives ayant à peu près les mêmes avantages.

Il n'y a pas de définition précise de l'utilité publique, ce qui permet une certaine « *plasticité* » du concept garantissant sa bonne évolutivité. L'association doit néanmoins présenter certaines caractéristiques et donner certaines garanties définies par la doctrine administrative :

- l'action de l'association doit avoir une ampleur, un retentissement suffisant, qui excède en principe le cadre strictement local ; le domaine de son activité doit correspondre à un intérêt public ou, au moins, à un intérêt moral collectif éminent ;
- la situation financière doit être saine ;
- le fonctionnement de l'association doit être démocratique et organisé en ce sens par ses statuts ;
- le nombre de membres, que l'on peut situer en général au minimum à 200, doit être en adéquation avec les objectifs de l'association ;
- l'association ne doit pas avoir avec la puissance publique, notamment par des financements qu'elle en recevrait, des liens qui la priveraient d'une véritable autonomie de décision. Les statuts de l'association reconnue d'utilité

publique doivent inclure un certain nombre de dispositions permettant de garantir un fonctionnement sous le contrôle des membres et aux pouvoirs publics d'assurer leur tutelle.

D'un point de vue fiscal, les associations reconnues d'utilité publique n'ont pas un statut homogène ; certains avantages fiscaux peuvent être attachés à la reconnaissance d'utilité publique (certains peuvent être partagés avec d'autres catégories d'associations) mais conditionnés par des critères supplémentaires (voir *infra*).

### ► Associations agréées ou habilitées

Au fil du temps, les pouvoirs publics ont été amenés à permettre à certaines associations de se livrer à certaines activités, d'exercer à la place de l'État certaines prérogatives, d'obtenir des élargissements de capacité contre une « *tutelle* » des pouvoirs publics plus importante...

Les associations agréées ou habilitées ne forment pas une catégorie homogène (les agréments ou habilitations sont des concepts à géométrie très variable) ni autonome (l'habilitation ou l'agrément peut être accordé à des associations déclarées ou reconnues d'utilité publique). Des avantages fiscaux peuvent être attachés à certains agréments.

On peut distinguer deux catégories par rapport à l'objet de cette note :

### *Agréments élargissant la capacité à recevoir des libéralités (donations et legs)*

- Associations culturelles (loi de 1905).
- Associations de bienfaisance et d'assistance (loi de 1933, reprise par la loi de 1987<sup>13</sup> et incorporée à l'article 6 de la loi de 1901).
- Associations de recherche médicale ou scientifique (loi de 1987).
- Unions d'associations familiales (loi de 1942, insérée dans le Code des familles et de l'action sociale).

Ces associations sont obligatoirement déclarées ; elles bénéficient de la capacité à recevoir des libéralités après agrément. Celui-ci est accordé, pour 5 ans, par le préfet du département de leur siège, après étude du dossier et incorporation dans les statuts de dispositions permettant la tutelle des pouvoirs publics (cf. décret n° 66-388 du 13 juin 1966, et notamment l'article 1-1).

Selon le ministère de l'Intérieur, **il y aurait plus de 10 000 associations bénéficiant de**

<sup>13</sup> Loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat.

**l'agrément assistance, bienfaisance, recherche médicale et scientifique.** Le nombre d'associations bénéficiant de l'agrément d'associations culturelles n'est pas connu du ministère de l'Intérieur eu égard à la procédure déconcentrée.

### *Autres agréments et habilitations*

Il existe de nombreux agréments et habilitations (au moins une cinquantaine), accordés sur la base d'un texte législatif (aujourd'hui) par un ministère (mais en général déconcentré au niveau du préfet du département), qui ont des contenus très différents.

Sans les décrire ici, citons particulièrement quelques agréments importants :

- associations de consommateurs ;
- associations d'environnement ;
- associations de jeunesse et d'éducation populaire ;
- associations de tourisme.

### ➤ **Tutelle administrative sur les associations reconnues d'utilité publique et autres organismes habilités à recevoir des libéralités**

En contrepartie de l'extension de capacité juridique qui leur est accordée, les associations reconnues d'utilité publique et les autres

organismes habilités à recevoir des libéralités font l'objet d'un contrôle plus étroit des pouvoirs publics sur leur fonctionnement, sur l'acceptation des libéralités et sur la gestion de leur patrimoine. Cette « *tutelle* » est exercée par le ministère de l'Intérieur, le plus souvent par l'intermédiaire des préfetures.

### *Tutelle sur le fonctionnement statutaire*

La loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 ne précise pas que le fonctionnement des associations reconnues d'utilité publique soit soumis au contrôle de l'administration. Néanmoins, le décret du 16 août 1901 (cf. article 11) impose aux associations reconnues d'utilité publique, un certain nombre de dispositions à inclure obligatoirement aux statuts.

Dans la pratique, les exigences de l'administration sont plus importantes. Des statuts-types ont été mis en place avec un caractère relativement impératif qui connaît néanmoins un assouplissement. Les statuts-types mentionnent en outre l'envoi du rapport annuel et des comptes au préfet du département, au ministère de l'Intérieur et aux ministres compétents pour l'activité de l'association. Les modifications des statuts doivent être approuvées par le ministère de l'Intérieur. Si un règlement intérieur existe, il doit être

adressé au préfet et ne peut entrer en vigueur ni être modifié qu'après approbation du ministre de l'Intérieur<sup>14</sup>.

L'article 4 du décret n° 66-388 du 13 juin 1966<sup>15</sup> prévoit que les associations de bienfaisance ou de recherche médicale ajoutent à leurs statuts des dispositions voisines mais allégées.

### *L'acceptation des dons et legs*

En dehors des dons manuels qui ne sont soumis à aucune formalité, une libéralité au profit d'une association reconnue d'utilité publique ou assimilée ne peut être acceptée par cette dernière sans autorisation administrative conformément aux dispositions combinées des articles 11 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 et 910 du Code civil. Cette autorisation est donnée par le préfet, selon les modalités prévues à l'article 1<sup>er</sup> du décret du 13 juin 1966.

En principe, l'autorisation d'accepter une libéralité prévoit que l'association doit vendre le bien dans un délai maximum (deux ans en général) à un prix correspondant plus ou

<sup>14</sup> Article 23 des modèles de statuts proposés aux associations reconnues d'utilité publique.

<sup>15</sup> Décret n° 66-388 du 13 juin 1966 relatif à la tutelle administrative des associations, fondations et congrégations.

moins à l'estimation faite par les services de l'État (pour l'immobilier) ; toutefois, si l'association justifie d'une nécessité de conserver le bien qui peut être nécessaire à la réalisation de son objet social, elle sera autorisée à le conserver<sup>16</sup>.

### *Les actes de gestion patrimoniale*

L'article 5 du décret du 13 juin 1966 précise : « Lorsque les associations ou les fondations reconnues d'utilité publique ont dans leurs statuts une disposition soumettant à autorisation administrative les opérations portant sur les droits réels immobiliers, les emprunts, l'aliénation ou le remploi des biens mobiliers dépendant de la dotation ou du fonds de réserve, cette autorisation est donnée par arrêté du préfet du département où est le siège de l'association ou de la fondation. Elle est réputée accordée si celui-ci n'y a pas fait opposition dans les quatre mois de leur notification. »

Les statuts-types ayant incorporé cette disposition depuis longtemps, de fait la plupart des associations reconnues d'utilité publique ou autorisées à recevoir des legs y sont assujetties.

<sup>16</sup> Les fondations reconnues d'utilité publique ont la liberté de conserver ou non le bien.

Cette obligation peut être préjudiciable à la bonne gestion de leur patrimoine par les associations lorsque, par exemple, une aliénation d'immeuble se trouve paralysée par un retard administratif, ce qui provoque un désintérêt de l'acheteur et son désengagement. C'est pourquoi, dorénavant les délais de l'administration sont encadrés (cf. décret du 2 avril 2002).

### 3.1.2. Aspects fiscaux

#### ► Principes généraux

Compte tenu du principe d'autonomie du droit fiscal, il n'existe pas de statut fiscal des associations découlant de leur statut juridique. C'est aussi l'application du principe fiscal de réalisme : la fiscalité ne s'en tient pas aux déclarations générales, mais analyse les choses de manière approfondie. Ainsi une activité peut être interdite par la loi mais fiscalement taxable ; on peut être autorisé par la loi civile et être « *condamnabile* » fiscalement. En général, la fiscalité n'interdit pas : elle assujettit ou non !

Cette situation n'est pas spécifique à la France qui peut néanmoins pousser le système jusqu'à l'absurde (associations reconnues d'utilité publique).

Cependant, en tant qu'organisme à caractère non lucratif (comme les fondations, mutuelles, syndicats, etc.), les associations bénéficient néanmoins d'une présomption de non lucrativité (au sens fiscal) qui les placent en principe en dehors du champ des impôts commerciaux (TVA, impôt sur les sociétés, taxe professionnelle, taxe d'apprentissage). Ainsi le rapport de G. Goulard (maître des requêtes au Conseil d'État) sur la fiscalité des associations (1998) a clairement réaffirmé que l'exonération était la règle et la taxation l'exception.

L'analyse de la situation d'un organisme non lucratif au regard de la fiscalité repose sur la confirmation de son caractère non lucratif, qui s'apprécie au regard du caractère désintéressé de la gestion, et sur la situation de non-concurrence avec les entreprises à caractère marchand.

Un système d'appréciation fondé sur une analyse multicritères (faisceaux d'indices) a été mis en place afin d'harmoniser l'appréciation des services fiscaux<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Instructions fiscales 4H-5-98 du 15/09/98 (BOI n° 170 du 15/09/98) et 4-H-1-99 du 16/02/99 (BOI n° 33 du 19/12/99).

## ► Impôts commerciaux

Sur la base de dispositions légales (Code général des impôts – CGI) les associations bénéficient d'assez larges exonérations, précisées par la doctrine et la jurisprudence<sup>18</sup>.

Concernant la TVA, on se reportera à l'article 261-7-1° du CGI qui précise les exonérations faites aux associations et autres organismes à but non lucratif.

Contrairement à ce qu'on pourrait penser, l'exonération n'est pas toujours avantageuse : en l'absence d'assujettissement, il n'est pas possible de récupérer la TVA (notamment sur les investissements) et, en revanche, le non-assujettissement entraîne la taxe sur les salaires qui, elle, ne se récupère pas !

Par ailleurs, le ministère des Finances considère, depuis 1998, que l'assujettissement à la TVA entraîne *ipso facto* la taxation à l'impôt sur les sociétés et à la taxe professionnelle, donc à la taxe d'apprentissage. Ce raisonnement est vivement contesté par le mouvement associatif qui s'appuie sur la spécificité de chacun des impôts. Le Conseil d'État sera

<sup>18</sup> Elles s'appliquent également aux autres organismes sans but lucratif (fondations...).

peut-être amené à trancher un jour ce débat au contentieux.

Pour éviter une taxation générale de l'organisme, il est possible de sectoriser les activités « *lucratives* », tant pour la TVA que l'impôt sur les sociétés, avec des règles différentes pour les deux impôts. Il est également possible de « *filialiser* » certaines activités dans le cadre d'un autre organisme non lucratif voire d'une société à caractère commercial. La nature des liens entre la « *maison-mère* » et la filiale peut avoir des incidences fiscales sur la « *mère* ».

## ► Droits de mutation à titre gratuit

Bien que certaines associations puissent être autorisées à recevoir des donations ou des legs, ces libéralités peuvent être taxées au titre des droits de mutation. Il n'existe pas non plus de lien absolu entre le caractère non lucratif tel que défini ci-dessus et les exonérations de droit de mutation à titre gratuit.

Il existe cependant une tendance de fond vers plus d'homogénéité, même si elle fait encore l'objet de quelques réticences de la part du ministère des Finances qui n'est pas associé à l'octroi de la reconnaissance d'utilité publique ou des autres agréments autorisant les associations à bénéficier de libéralités.

L'article 795 du CGI précise la nature des dons et legs exonérés de droits de mutation à titre gratuit. Les organismes bénéficiaires doivent généralement être d'utilité publique.

### ► Incidence vis-à-vis des donateurs

#### *Généralités*

Conformément à l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 1901, toutes les associations peuvent recevoir des dons manuels, c'est-à-dire ne faisant pas l'objet d'un acte notarié (meuble corporel, chèque, titre au porteur, virement bancaire, etc.) qu'ils proviennent de particuliers ou d'entreprises.

Certaines d'entre elles peuvent même permettre aux donateurs de bénéficier d'un avantage fiscal substantiel, le don ouvrant droit à une réduction d'impôt sur le revenu (pour les particuliers et certaines petites entreprises) ou une déduction sur l'impôt sur les sociétés (pour les entreprises). Conformément au Code général des impôts, il s'agit **d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général** ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, notamment à travers les souscriptions ouvertes pour financer l'achat d'objets ou

d'œuvres d'art destinés à rejoindre les collections d'un musée de France accessibles au public, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises, ainsi que des associations culturelles ou de bienfaisance agréées. Les dons peuvent être en numéraire, en nature, voire sous forme de prestation de service, mais sans contrepartie au bénéfice du donateur.

À ce jour, les réductions d'impôt accordées aux donateurs sont les mêmes, que les organismes bénéficiaires soient reconnus d'utilité publique ou non, tant pour les particuliers que les entreprises, ce qui n'était pas le cas antérieurement lorsque deux régimes cohabitaient.

Il n'existe pas de procédure d'agrément préalable mais les organismes bénéficiaires peuvent néanmoins solliciter l'avis des services fiscaux pour vérifier leur éligibilité au dispositif. **On peut estimer que des centaines de milliers d'associations peuvent faire bénéficier leurs donateurs de ces avantages fiscaux.**

#### *Pour les particuliers*

Les dons aux organismes éligibles ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu égale à 60 % de leur montant dans la limite

de 20 % du revenu net imposable (au-delà de 20 %, l'excédent est reportable sur les 5 années suivantes). De plus, la réduction d'impôt est portée à 66 % dans la limite de 414 € (pour les revenus 2003, ce montant étant révisable chaque année) pour les dons aux organismes agissant pour les personnes en difficulté (repas, logement, soins) (art. 200 du CGI).

Selon les études réalisées par Jacques Malet, pour la Fondation de France, d'après les chiffres du ministère des Finances, les dons (associations et partis politiques) ayant donné lieu à une déduction fiscale au titre de l'impôt sur le revenu atteignent 1,076 milliard d'euros pour 2001 et concernent 4 139 000 foyers. Dans la réalité, le total des dons déduits ou non serait pratiquement le double, sans compter bien évidemment les legs et donations.

### *Pour les entreprises*

L'ensemble des versements au titre du mécénat ouvre droit à une réduction d'impôt sur le revenu ou les sociétés de 60 % du montant de ces versements pris dans la limite de 5 % du chiffre d'affaires HT de l'entreprise. Au-delà de 5 % ou en cas d'exercice déficitaire, l'excédent est reportable sur les 5 exercices suivants dans la limite de 5 % (art. 238 bis 1).

Le mécénat dans les domaines de la culture, de la solidarité et de l'environnement, représentait en 2000 environ 341 millions d'euros, soit 0,02 % du PIB et concernait moins de 2 000 entreprises, selon ADMICAL<sup>19</sup>.

### **3.1.3. Données économiques sur le secteur associatif**

#### ► **Sur le secteur associatif en général**<sup>20</sup>

Il y aurait environ 880 000 associations actives en France, au moins 20 millions d'adhérents de plus de 14 ans et 70 000 nouvelles associations enregistrées chaque année.

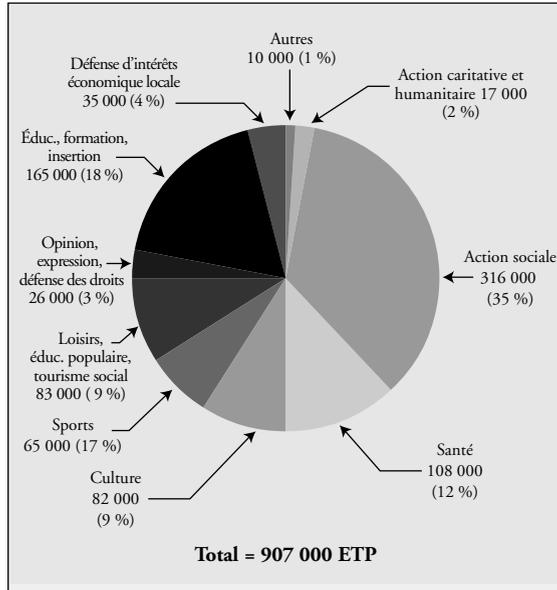
#### *Les emplois du secteur associatif*

Le secteur associatif est un des premiers employeurs en France. En 1999, plus de 110 000 associations employaient près de 1,2 million de personnes, soit 906 000 salariés équivalent temps plein. Le travail bénévole effectué dans le cadre associatif est estimé à 716 000 emplois ETP.

<sup>19</sup> Association reconnue d'utilité publique ayant pour objet de promouvoir le mécénat d'entreprise en France.

<sup>20</sup> Cf. étude Matisse – LES/CNRS auprès des associations par V. Tchernonog, 1999 et *Bilan de la vie associative 2000-2002* CNVA – Paris, la Documentation française, 2003.

### Emploi dans le secteur associatif

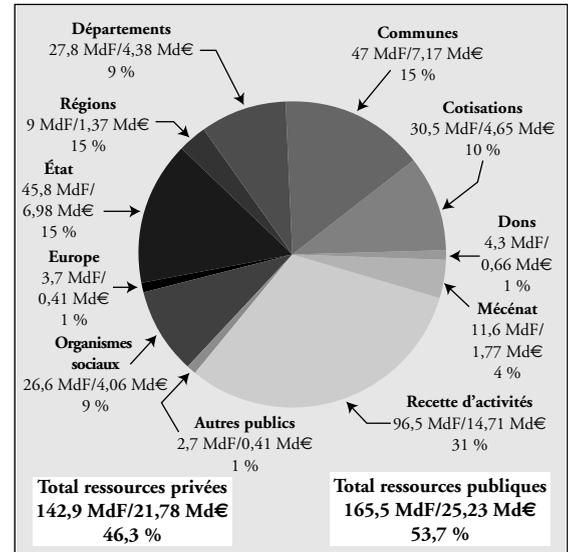


Source : Étude Matisse LES/CNRS auprès des associations 1999.

### Les capacités budgétaires du secteur associatif

Le budget total du secteur associatif en 1999 était estimé à 310 milliards de francs (47 milliards d'euros), dont 46,3 % proviendrait des ressources privées (cotisations, dons, mécénat, recettes d'activité, etc.).

### Poids économique du secteur associatif Les ressources budgétaires privées et publiques du secteur associatif (milliards F/milliards €)



Source : Étude Matisse LES/CNRS auprès des associations 1999.

### 3.2. Les fondations en France : aspects juridiques, fiscaux et économiques

#### 3.2.1. Aspects juridiques

Une fondation est un « acte d'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réali-

*sation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif* » (art. 18 de la loi du 23 juillet 1987).

### ► Définition d'une fondation

*« Affectation irrévocable de biens, droits ou ressources... »*

L'acte de fondation permet l'affectation irrévocable d'un certain nombre de moyens que l'on appelle dotations. Dans un premier temps, il s'agit d'une offre de donation de biens et ressources. La dotation peut être composée de biens immeubles, meubles (valeurs mobilières, droits d'auteur, etc.), de ressources constituées par des fonds ou des versements futurs, mais elle doit être constituée de biens productifs de revenus.

Le Conseil d'État rend des avis défavorables à la reconnaissance d'utilité publique lorsqu'il estime que les ressources de la fondation s'avèrent trop insuffisantes ou modiques pour lui permettre d'être indépendante et de fonctionner efficacement.

*« ...à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général à but non lucratif »*

Concourent à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général à but non lucratif :

- les œuvres à vocation philanthropique, éducative, scientifique, sociale, humaine, sportive, familiale, culturelle ;
- celles qui concourent à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel, à la diffusion de la culture ;
- en sont exclues : les œuvres à but lucratif ou dont l'objet est exclusivement religieux, les œuvres sociales de l'entreprise.

La fondation acquiert la personnalité juridique à compter de la date d'entrée en vigueur du décret en Conseil d'État accordant la reconnaissance d'utilité publique. Mais ce principe supporte une exception en ce qui concerne les fondations testamentaires directes ; pour elles, la personnalité morale de la fondation reconnue d'utilité publique rétroagit au jour de l'ouverture de la succession. Cette fiction juridique permet d'éviter la vacance de la propriété des biens légués entre le décès du fondateur et la création de la fondation.

### ► Différentes catégories de fondations

Il ressort de la définition donnée par l'article 18 de la loi du 23 juillet 1987 que la fondation est un acte juridique qui ne se traduit pas nécessairement par la création d'une personne morale.

### ***Fondations sans personnalité morale***

Les fondations sans personnalité morale sont d'origine très ancienne. Beaucoup de collectivités locales en gèrent, ainsi que la Fondation de France et l'Institut de France qui s'en sont fait une spécialité. Ces fondations « *gigognes* » sont dites « *abritantes* » et les fondations qu'elles accueillent sont dites « *abritées* » ou parfois qualifiées de « *comptes de fondations* ». Elles peuvent être assimilées à des libéralités avec charges et font l'objet d'une section comptable autonome au sein de la fondation abritante, juridiquement propriétaire et responsable des fonds.

### ***Fondations avec personnalité morale***

Comme les associations, les fondations ne pouvaient exister sous l'Ancien Régime que si elles étaient reconnues d'utilité publique. La loi du 23 juillet 1987, qui a donné la définition légale des fondations, a été complétée par la loi du 4 juillet 1990 qui a institué des fondations d'entreprise. Contrairement aux associations qui se créent librement, les fondations doivent être autorisées par la puissance publique.

### ***Fondations reconnues d'utilité publique***

Les fondations d'utilité publique naissent de la volonté d'un ou plusieurs fondateurs déci-

dant de l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources. Elles peuvent être créées du vivant du fondateur ou *post-mortem* par voie testamentaire, dans certaines conditions prévues par l'article 18-2 de la loi du 23 juillet 1987.

La fondation ne trouvera néanmoins son existence juridique qu'avec la reconnaissance d'utilité publique conférée par décret du Premier ministre, après avis du Conseil d'État, qui donne lieu à une publication au Journal officiel. L'instruction du dossier, opérée par le ministère de l'Intérieur, qui peut s'avérer longue, doit démontrer que le projet de fondation remplit certains critères :

- la finalité d'intérêt général et le but non lucratif ;
- son autonomie financière appréciée en regard de sa dotation et des ressources courantes ;
- ses modalités de fonctionnement prévues par les statuts et l'éventuel règlement intérieur ;
- son indépendance à l'égard de ses fondateurs et de la puissance publique.

On notera, qu'en ce qui concerne l'autonomie financière, le Conseil d'État et le ministère de l'Intérieur estiment que la fondation doit disposer d'une dotation initiale (capital)

d'environ 750 000 € qui peut-être versée sur une période portée de 5 à 10 ans par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 modifiant l'article 18.1 de la loi du 23 juillet 1987. De préférence, ce capital doit être productif de revenus et ne doit pas être constitué par des éléments trop risqués (actions d'une seule entreprise par exemple). Cependant, une évolution de la doctrine se dessine puisqu'il est envisagé la création de fondations de flux ou à capital consommable.

Concernant le fonctionnement de la fondation, celle-ci n'ayant généralement pas d'adhérents (elle n'est pas un groupement de personnes), son organe tout à la fois dirigeant et délibérant est un conseil d'administration ou de fondation qui comprend souvent 3 collèges : les fondateurs (ou leurs représentants), des personnalités qualifiées et des représentants des administrations concernées par l'action de la fondation. Les pouvoirs publics envisagent de remplacer cette dernière catégorie par un seul représentant de l'État (commissaire du gouvernement) doté d'un droit de veto sur certaines décisions. Par ailleurs, il a été récemment admis qu'il pouvait exister une répartition de pouvoir entre un organe de surveillance et un organe de direction sur le modèle de la société à conseil de surveillance et directoire.

La fondation d'utilité publique jouit d'une large capacité juridique, dans le respect du principe de spécialité (respect des buts statutaires), plus étendue que celle des associations reconnues d'utilité publique puisqu'elle peut posséder tout type de biens, et notamment des immeubles de « *rapport* ». Elle peut bien évidemment recevoir des donations et legs sous réserve de l'obtention de la même autorisation administrative que celle accordée aux associations habilitées à recevoir ces mêmes libéralités (cf. § p. 72).

La tutelle des pouvoirs publics s'applique également aux autres formes d'augmentation de son patrimoine immobilier ou de diminution de celui-ci (cessions), ainsi qu'à l'évolution de son fonctionnement (statuts, règlement intérieur) comme pour les associations reconnues d'utilité publique (cf. § p. 72).

### Fondations d'entreprises

Compte tenu des moyens à mettre en œuvre, notamment financiers, et la perspective de pérennité de la fondation d'utilité publique, cette forme juridique se prête mal à une action de mécénat des entreprises qui ne peuvent garantir un engagement à long terme. Seules quelques entreprises ont donné naissance à des fondations reconnues d'utilité

publique, comme le Crédit Agricole avec la Fondation du Crédit Agricole « *Pays de France* », et les caisses d'épargne avec la Fondation Caisses d'Épargne pour la Solidarité.

Afin d'offrir un cadre plus souple que la fondation d'utilité publique, le législateur a créé, par la loi du 4 juillet 1990 modifiant la loi du 23 juillet 1987, une nouvelle catégorie juridique : la fondation d'entreprise.

Comme leur nom le laisse supposer, les fondations d'entreprises peuvent être constituées par des entreprises : sociétés civiles ou commerciales, établissements publics industriels et commerciaux, sociétés coopératives, institutions de prévoyance ou mutuelles (loi du 23 juillet 1987, art. 9).

Les personnes physiques – même commerçantes – les personnes publiques ou d'autres structures civiles (associations, syndicats, etc.) ne peuvent donc créer de fondations d'entreprise. En revanche, il est possible que plusieurs entreprises participent à la création d'une fondation d'entreprise.

La fondation d'entreprise répond à la définition générale de la notion de fondation (cf. § 3.2.1 p. 85) : elle doit avoir un caractère d'intérêt général (elle ne peut agir au seul profit du/des

fondateur[s]) et a un caractère non lucratif. Jusqu'à récemment, la fondation d'entreprise devait obligatoirement disposer de l'affectation d'un capital initial (dotation) et de ressources (programme pluriannuel). La loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France a mis fin à l'obligation pour les fondations d'entreprise d'avoir un capital. Les ressources affectées au programme pluriannuel ne peuvent être inférieures à 150 000 €, ce montant, qui doit obligatoirement être versé, pouvant être fractionné sur 5 ans maximum (caution bancaire exigée).

La création de la personne morale ne devient effective qu'après autorisation administrative. C'est la préfecture du siège qui instruit le dossier et vérifie l'adéquation du projet aux exigences de la loi, selon la procédure prévue par le décret n° 91-1005 du 30 septembre 1991. Si l'instruction est positive, le préfet prend un arrêté qui sera publié au *Journal officiel*, ce qui confèrera la capacité juridique à la fondation d'entreprise (cf. loi du 23 juillet 1987, art. 19-1).

La fondation d'entreprise – fait innovant – n'est constituée que pour une période déterminée qui ne peut être inférieure à 5 ans. Au-delà de la durée initiale, la fondation d'entreprise peut voir son existence prolongée

pour des périodes qui ne peuvent être inférieures à 3 ans et qui donnent lieu à de nouveaux programmes pluriannuels (cf. loi du 23 juillet 1987, art. 19.2). La fondation d'entreprise jouit d'une capacité juridique limitée, proche de celle de l'association déclarée. Elle ne peut acquérir ou posséder d'autres immeubles que ceux nécessaires à son but (pas d'immeubles de rapport) ni recevoir de legs et – contrairement aux associations déclarées – elle ne peut ni recevoir de dons, ni faire appel à la générosité du public sous peine de retrait d'autorisation. Toutefois, la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 (cf. art. 11 et 12) a autorisé, par dérogation, la fondation d'entreprise à recevoir des dons des salariés de l'entreprise fondatrice, ou du groupe auquel elle appartient.

Certaines fondations créées à l'initiative d'entreprises peuvent ne pas avoir la personnalité morale et être abritées au sein d'une fondation reconnue d'utilité publique (cf. p.88 fondations sans personnalité morale).

### ► **La tutelle administrative sur les fondations**

#### *Fondations sans personnalité morale*

Les fondations sans personnalité morale n'ayant pas de capacité ne font pas l'objet

d'une « *tutelle* » de l'administration, celle-ci s'exerçant – pour les actes concernés – à travers l'organisme abritant. C'est celui-ci qui détermine librement ces conditions d'acceptation de la création de fondation sous son égide. Les fondations abritantes doivent être spécialement habilitées par les pouvoirs publics pour exercer cette mission (cf. loi du 23 juillet 1987, art 20) et leurs statuts doivent comporter des clauses spécifiques.

#### *Fondations reconnues d'utilité publique*

La tutelle exercée par l'administration sur les fondations reconnues d'utilité publique est très voisine de celle qu'elle exerce sur les associations reconnues d'utilité publique. Elle concerne :

- le fonctionnement statutaire ;
- l'acceptation des donations et legs ;
- les actes de gestion patrimoniale.

On se reportera donc aux paragraphes correspondant du chapitre traitant des associations reconnues d'utilité publique.

#### *Fondations d'entreprises*

Les fondations d'entreprises font l'objet d'une tutelle différente des fondations reconnues d'utilité publique. Au moment de la création de la fondation d'entreprise, les projets de

statuts sont soumis au préfet qui s'assure de la conformité des dispositions aux lois et règlements en vigueur. Toute modification ultérieure devra également lui être soumise et fera l'objet d'une approbation administrative dans les mêmes formes que les statuts initiaux (cf. loi du 23 juillet 1987, art. 19-1). La majoration du programme pluriannuel et la prorogation de la fondation doivent également être autorisées par le préfet (art. 19-1 et 19-2).

En outre, de manière générale, *« l'autorité administrative s'assure de la régularité du fonctionnement de la fondation d'entreprise ; à cette fin, elle peut se faire communiquer tous documents et procéder à toutes investigations utiles. La fondation d'entreprise adresse, chaque année, à l'autorité administrative un rapport d'activité auquel sont joints le rapport du commissaire aux comptes et les comptes annuels. »* (loi 23 juillet 1987, art. 19-10).

### 3.2.2. Aspects fiscaux

#### ► Principes généraux

Les fondations sont des organismes sans but lucratif et bénéficient à ce titre d'un certain nombre d'exonérations à condition de remplir les conditions générales propres à ces organismes. Leur fiscalité diffère donc peu de celle des associations (cf. chapitre correspondant).

Certaines fondations ne répondant pas aux critères généraux d'exonération fiscale (intérêt général et gestion désintéressée) peuvent se voir exclues du bénéfice de certaines exonérations ; cela peut être particulièrement le cas pour les fondations d'entreprise.

#### ► Impôt sur les sociétés pour les revenus du patrimoine

Certains revenus mobiliers, immobiliers ou financiers peuvent être soumis à l'impôt sur les sociétés au taux de 24 %. Cependant, les fondations reconnues d'utilité publique bénéficient d'un abattement porté à 60 000 € par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003.

#### ► Dons sur les successions

Les fondations reconnues d'utilité publique peuvent recevoir des dons venant en déduction du montant d'une succession. En effet, l'article 8 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 sur le mécénat, modifiant l'article 788 du CGI, dispose que *« pour la perception des droits de mutation par décès, il est effectué un abattement sur la part nette de tout héritier, donataire ou légataire correspondant à la valeur des biens reçus du défunt, évalués au jour du décès et remis par celui-ci à une fondation reconnue d'utilité publique répondant aux conditions*

*fixées au b du 1 de l'article 200 du CGI* ». Cette disposition est plus large que celle relative aux associations reconnues d'utilité publique.

### ► Incidence pour les donateurs

Les dons faits aux fondations répondant aux critères des articles 200 et 238 bis du Code général des impôts ouvrent droit aux mêmes avantages fiscaux que ceux faits aux associations. Les fondations d'entreprise constituent un cas particulier :

#### *Pour les particuliers*

Les fondations d'entreprise n'étant pas habilitées à recevoir des dons ne peuvent avoir droit aux réductions d'impôt, à l'exception toutefois des dons faits par les salariés de l'entreprise ou du groupe auquel elle appartient (art. 200 CGI).

#### *Pour les entreprises*

Les **fondations reconnues d'utilité publique** offrent à leurs donateurs les mêmes avantages que les associations (cf. supra).

Les **fondations d'entreprise** ne peuvent recevoir des versements que de la part de leurs fondateurs dans le cadre du programme plu-

riannuel. Les versements sont éligibles aux mécanismes prévus par l'article 238 bis du CGI.

### 3.2.3. Données quantitatives sur les fondations

Il existe, en France, environ 2 000 fondations qui se répartissent en :

- **486 fondations** « *reconnues d'utilité publique* » ;
- **530 fondations** « *abritées* » par la **Fondation de France** (dont 57 d'entreprises) et un millier « *abritées* » par l'Institut de France, la Fondation pour la recherche médicale et la Fondation du patrimoine ;
- 65 fondations d'entreprises.

D'après la Fondation de France, le total des dons à des fondations en France est estimé à 1,9 milliard d'euros/an, soit 0,15 % du PIB.

- 25 propositions pour développer les fondations en France, Institut Montaigne, Paris, novembre 2002 (disponible sur le site <http://www.institutmontaigne.org>).
- Edith Archambault, « Pourquoi la France a-t-elle si peu de fondations ? », RECMA-Revue internationale de l'économie sociale, Paris, février 2003, n° 287, pp. 68-85.
- Stéphanie Bigas, *Le rôle des fondations aux États-Unis*, document de travail de l'Agence financière de l'ambassade de France aux États-Unis, juin 2002 (disponible sur le site <http://www.ambafrance-us.org/intheus/finance>).
- Simon Brown (coordination), *European Foundation Fundamentals. A portrait of the Independent Funding Community in Europe*, European Foundation Centre, Bruxelles, 1999.
- Pierre Buhler, Paul C. Light, Francis Charhon, *L'économie du don et la philanthropie aux États-Unis et en France : analyse comparée*, publications de l'IFRI, Paris, mai 2003.
- Michel Febvre et Lara Muller, *Une personne sur deux est membre d'une association*, « INSEE Première », numéro 920, septembre 2003.

- Guillaume Goulard, *Clarifier le régime fiscal des associations : Rapport au Premier ministre*, Paris, La Documentation française (Collection des rapports officiels), 1998.
- *Privat Action, Public Benefit. A review of Charities and the Wider Not-For-Profit Sector*, rapport du *Strategy Unit Cabinet Office*, Londres, 2002.
- Viviane Tchernonog, *Logiques associatives et financement du secteur associatif, éléments de cadrage*, rapport remis au Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, à la FNCM et à la Fondation de France, Paris, décembre 2000.
- « *Logiques associatives et financement du secteur associatif* », *Cahiers de recherche de la Mire*, Paris, janvier 2001, n° 10-11, pp. 31-36.
- L.M. Salamon, H.K. Anheier, R. List, S. Toepler, S.W. Sokolowski (sous la direction), *Global Civil Society, Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore, Johns Hopkins University, 1999.
- UNOGER, *Pour une rénovation de la reconnaissance d'utilité publique*, document de travail, Paris, février 1999.
- *Propositions pour développer les générosités, document de travail*, Paris, octobre 2002.
- *Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements*, rapport de la Commission d'étude ad hoc nommée par le Bundestag, Berlin, Leske & Budrich, mai 2002.

# REMERCIEMENTS

L'Institut Montaigne tient à remercier particulièrement les personnes suivantes pour leur contribution :

- M. Bernard de la Rochefoucauld, président de Parcs et jardins de France, président du groupe de travail
- M. Jean-Thomas Lesueur, rapporteur du groupe de travail
- M. Daniel Bruneau, président du Comité de la Charte
- Éric Dutertre, directeur d'Excel, conseil en développement des associations
- M. Alain Marchand, avocat associé au cabinet Keogh Caisley (Londres)
- Marc Odendall, membre du directoire de Positive Investment initiative (Genève)

**C**réé fin 2000, l'Institut Montaigne regroupe des cadres d'entreprises, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des représentants de la société civile issus des horizons les plus divers. Espace indépendant d'analyse et de réflexion, libre de toute contrainte politique ou économique, l'Institut Montaigne élabore et diffuse des propositions concrètes de long terme sur les grands enjeux auxquels nos sociétés sont confrontées.

Ces propositions résultent d'une méthode d'analyse rigoureuse et critique, qui cherche à s'affranchir des schémas de pensée existants, en s'appuyant notamment sur l'étude d'exemples étrangers pertinents. Une fois arrêtées, ces recommandations sont relayées au sein de l'opinion publique, afin de susciter un débat le plus large possible.

À travers ses groupes de travail, ses conférences mensuelles et son site Internet, l'Institut Montaigne souhaite devenir un acteur autonome et non partisan du débat démocratique.

### Comité directeur

**Claude Bébéar** : *Président*

**Alain Mérieux** : *Vice-Président*

**Henri Lachmann** : *Vice-Président et Trésorier*

**Nicolas Baverez** : *Économiste, Avocat*

**Jacques Bentz** : *Président de Tecsi*

**Guy Carcassonne** : *Professeur de droit public à l'Université Paris X-Nanterre*

**Marie-Anne Frison Roche** : *Professeur de droit à l'Institut d'études politiques de Paris*

**Bernard de La Rochefoucauld** : *Fondateur de l'Institut La Boétie*

**Ezra Suleiman** : *Professeur de science politique à l'Université de Princeton*

## Les publications de l'Institut Montaigne

- Les oubliés de l'égalité des chances  
*(janvier 2004)*
- L'hôpital réinventé  
*(janvier 2004)*
- Vers un impôt européen ?  
*(octobre 2003)*
- Compétitivité et vieillissement  
*(septembre 2003)*
- De « la formation tout au long de la vie » à l'employabilité  
*(septembre 2003)*
- Mieux gouverner l'entreprise  
*(mars 2003)*
- L'Europe présence (tomes 1 et 2)  
*(janvier 2003)*
- 25 propositions pour développer les fondations en France  
*(novembre 2002)*
- Vers une assurance maladie universelle ?  
*(octobre 2002)*
- Comment améliorer le travail parlementaire  
*(octobre 2002)*
- L'articulation recherche-innovation  
*(septembre 2002)*
- Le modèle sportif français : mutation ou crise ?  
*(juillet 2002)*
- La sécurité extérieure de la France face aux nouveaux risques stratégiques  
*(mai 2002)*
- L'homme et le climat (1)  
*(mars 2002)*
- Management public & tolérance zéro  
*(novembre 2001)*
- Enseignement supérieur : aborder la compétition mondiale à armes égales ?  
*(novembre 2001)*
- Vers les établissements scolaires autonomes  
*(novembre 2001)*

Les publications peuvent être obtenues auprès du secrétariat de l'Institut (Tél. : 01 40 75 73 73) et sont également consultables sur le site Internet : [www.institutmontaigne.org](http://www.institutmontaigne.org)