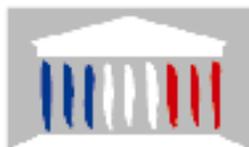


Document
mis en distribution
le 13 juin 2005



N° 2356

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 juin 2005.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES,
FAMILIALES ET SOCIALES SUR LA PROPOSITION DE LOI (n° 1651 RECT.)
*tendant à instaurer une **journée nationale des fondations***

PAR M. OLIVIER DASSAULT,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- MÉCÉNAT ET FONDATIONS, UN DÉVELOPPEMENT RÉCENT ET FRAGILE	7
A. LE MÉCÉNAT EN FRANCE.....	7
1. Qui peut bénéficier du mécénat ?	7
2. Comparaisons internationales	8
B. ORIGINES ET MUTATIONS DES FONDATIONS	10
1. Historique	11
2. Les différents types de fondations	11
a) <i>Les fondations reconnues d'utilité publique</i>	12
b) <i>Les fondations abritées</i>	14
c) <i>Les fondations d'entreprise</i>	14
d) <i>Les fondations à capital consommable</i>	15
3. Principales caractéristiques des fondations françaises	15
a) <i>Origine de la création</i>	15
b) <i>Poids économique</i>	16
c) <i>Secteurs d'activité</i>	17
C. L'IMPORTANCE DE LA RÉFORME ISSUE DE LA LOI DU 1 ^{ER} AOUT 2003 RELATIVE AU MÉCÉNAT, AUX ASSOCIATIONS ET AUX FONDATIONS POUR LE DÉVELOPPEMENT DES FONDATIONS.....	17
II.- UNE JOURNÉE NATIONALE POUR CONSOLIDER LES FONDATIONS	20
TRAVAUX DE LA COMMISSION	23
I.- DISCUSSION GÉNÉRALE	23
II.- EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE	27
<i>Article unique</i> : Institution d'une journée nationale des fondations	27

INTRODUCTION

« La vraie générosité envers l'avenir consiste à tout donner au présent. »

La réforme engagée depuis 2003 pour donner un nouvel élan aux fondations et au mécénat met en exergue cette proclamation de l'*Homme révolté* d'Albert Camus.

En effet, l'adoption de la loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations, dite loi Aillagon, témoigne de la volonté du gouvernement d'encourager les initiatives d'intérêt général de la société civile, comme autant de relais individuels et libres à son action d'ensemble.

Néanmoins, comme le souligne l'exposé des motifs de la proposition de loi tendant à instaurer une journée nationale des fondations (n° 1651 rectifiée), *« le législateur a également son rôle à jouer pour aider ceux qui aident »*.

Si la réforme de 2003, désormais en vigueur, a eu pour effet de multiplier le nombre de fondations, il faut maintenant permettre aux Français de mieux les connaître.

En effet, une grande opacité les entoure et la plupart de nos concitoyens ignorent leur existence et le besoin, pour la plupart d'entre elles, de la générosité du public.

Les fondations, qui doivent être distinguées des associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901, accomplissent chaque jour un travail formidable, dans l'ombre. Elles viennent en soutien à l'action publique et l'approfondissent dans des domaines spécifiques. Les fondations de recherches dédiées à la lutte contre les maladies orphelines ou rares en sont un parfait exemple.

Il convient donc d'en faire plus largement la promotion, et c'est ainsi que doit être envisagée cette journée nationale, dont l'objet est de consolider le développement récent et fragile du mécénat et des fondations en France.

I.- MÉCÉNAT ET FONDATIONS, UN DÉVELOPPEMENT RÉCENT ET FRAGILE

Si le développement du mécénat et des fondations est l'une des priorités de l'actuel gouvernement, le poids de l'Etat dans les traditions et l'histoire de France, a longtemps constitué un frein à leur développement.

A. LE MÉCÉNAT EN FRANCE

Il n'existe pas de définition légale du mécénat. Le terme utilisé est celui prévu par l'arrêté du 6 janvier 1989 relatif à la terminologie économique et financière. Ce texte définit le mécénat comme étant le soutien matériel apporté sans contrepartie directe de la part du bénéficiaire, à une œuvre ou à une personne pour l'exercice d'activités présentant un intérêt général (notamment dans le domaine culturel).

1. Qui peut bénéficier du mécénat ?

Les bénéficiaires du mécénat, habilités à émettre un reçu de don aux œuvres sont limités. Ils comprennent les fondations, mais également d'autres types d'organismes ou d'établissements :

- les associations reconnues d'utilité publique ;
- les 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 ;
- les établissements d'enseignement artistique publics ou privés à but non lucratif agréés ;
- les établissements d'enseignement supérieur publics ou privés à but non lucratif ;
- les organismes agréés qui ont pour objet exclusif de participer, par le versement d'aides financières, à la création d'entreprise ;
- les musées de France ;
- les associations culturelles ou de bienfaisance autorisées à recevoir des dons et legs ;
- les établissements publics des cultes reconnus d'Alsace-Moselle ;
- les organismes publics ou privés, dont la gestion est désintéressée, et qui ont pour activité principale l'organisation de festivals ayant pour objet la présentation au public d'œuvres dramatiques, lyriques, musicales, chorégraphiques, cinématographiques et de cirque, à la condition que les versements soient affectés à cette activité.

2. Comparaisons internationales

En France, jusqu'à une période récente, seules des données très parcellaires étaient disponibles. Selon ces sources, 15 % des citoyens feraient des dons (à hauteur de 198 millions d'euros).

La culture est un secteur privilégié d'intervention des entreprises mécènes (54 % des dons), devant la solidarité (40 %) et l'environnement (7 %).

Selon les données recueillies par l'association pour le développement du mécénat industriel et commercial (ADMICAL), dans le domaine de la culture, le mécénat représentait en 2002 environ 1 060 entreprises actives, 2 665 actions (contre 2 800 en 2000 et 2 700 en 1998) pour un budget de 195 millions d'euros (contre 198 millions d'euros en 2000, et 168 en 1998).

La comparaison avec les autres pays occidentaux montre que le régime français du mécénat restait donc, jusqu'à la réforme initiée par la loi du 1^{er} août 2003 précitée, peu avantageux, compliqué et, donc, peu incitatif. Aux Etats-Unis, le mécénat et la philanthropie représentent 2,1 % du PIB (10 milliards d'euros) ; 100 000 fondations y sont répertoriées. En Grande-Bretagne, les actes de philanthropie se font majoritairement par le biais des 3 000 « charity trusts », et il existe 8 800 fondations au total. En Allemagne, on compte environ 10 000 fondations.

Les fondations européennes et leurs dépenses en euros

Nombre de fondations		Dépenses totales des fondations
Danemark en 1999	14 000	non disponible
Suède en 2002	11 503	656 000 000 €
Allemagne en 2000	10 085	35 000 000 000 €
Royaume-Uni en 2001	8 800	3 231 100 000 €
Espagne en 2003	6 000	925 971 380 €
Italie en 2001	3 300	4 848 597 045 €
Finlande en 2001	2 560	387 727 080 €
France* en 2001	1 109	3 139 000 000 €
Pays Bas en 2003	1 000	2 672 180 000 €
Autriche en 1999	803	non disponible
Portugal en 1999	664	non disponible
Grèce en 1999	489	non disponible
Belgique en 2001	323	150 000 000 €
Luxembourg en 1999	143	non disponible
Irlande en 1999	30	non disponible
Total	60 809	51 010 575 505 €

Source : European Foundation Center.

* Les fondations abritées par l'institut de France ne sont pas comprises dans ce tableau.

La réforme introduite par la loi du 1^{er} août 2003 précitée a incontestablement permis le développement du mécénat. Elle a surtout permis de redynamiser la création de fondations.

Selon les termes du rapport annuel 2004 du Centre français des fondations :

« L'année 2004 aura été particulièrement intéressante et significative en ceci qu'elle permet de valider l'incidence [de la loi du 1^{er} août 2003] et de mesurer de quelle façon la société française et les possibles fondateurs se sont saisis des nouvelles possibilités qui leur sont ouvertes. (...) 11 nouvelles fondations reconnues d'utilité publique [ont été créées], 18 créations de fondations d'entreprise, et pour la seule Fondation de France, 18 nouvelles fondations abritées (contre 8 fondations clôturées).

« Ce courant fondateur s'est progressivement mis en place, le flux allant s'intensifiant à partir du deuxième semestre de l'année, tous les indicateurs semblent confirmer en ce début 2005 qu'il s'agit d'une tendance de fond, cette nouvelle année devant à son tour être féconde. On notera au demeurant le nombre très considérable d'associations créées depuis un an pour mettre en œuvre un projet de fondation. Ces associations de préfigurations sont encourageantes (un rapide comptage par le biais du site Légifrance permet de les estimer à plus d'une soixantaine sur 12 mois) ».

S'agissant des fondations d'entreprise, une étude a été réalisée par le cabinet Ernst & Young⁽¹⁾. Cette étude souligne les améliorations des modalités de création instaurées par le vote de la loi du 1^{er} août 2003.

L'accélération du mouvement de création des fondations d'entreprise en France est évidente. Ainsi, en 2004, une vingtaine de fondations d'entreprise ont été créées, alors que seules 75 existaient en 2001. A titre de comparaison, il est intéressant de noter que seules 6 fondations avaient été mises en place en 2001, 9 en 2002 et 4 en 2003, toutes avant le 1^{er} août.

La fondation d'entreprise est envisagée comme moyen de resserrer les liens internes, d'impliquer les salariés et d'attacher le nom de l'entreprise à des actions concrètes tournées, par exemple, vers la recherche, la protection du patrimoine ou encore des actions caritatives.

Il est, en outre, particulièrement intéressant de noter qu'il ne s'agit pas seulement de grandes entreprises. Les dirigeants de petites et moyennes entreprises

(1) Panorama 2004 des fondations d'entreprise : la loi Aillagon, accélérateur de création ? Ernst & Young, avril 2005

(PME), provinciales notamment, s'approprient cet outil dès lors qu'ils ont compris sa simplicité d'utilisation.

B. ORIGINES ET MUTATIONS DES FONDATIONS

L'étude menée en 2004 par l'Observatoire de la générosité et du mécénat de la Fondation de France, développée ci-après, constitue le premier panorama exhaustif des fondations françaises.

La grande utilité de ce travail tient au fait que l'absence de repérage statistique en la matière avait pour effet que ces structures étaient confondues, dans l'esprit du public, avec les associations, beaucoup plus nombreuses et mieux connues.

Si les deux dispositifs se complètent, chacun recouvre une organisation et un objectif bien précis : tandis que l'association est l'outil qui permet le regroupement de personnes autour d'un projet commun, la fondation est destinée à recueillir et gérer des biens (financiers, immobiliers, *etc.*) consacrés au développement d'actions d'intérêt général.

Grâce au patrimoine qu'elles sont chargées de gérer, les fondations peuvent organiser des services dans des secteurs divers – hôpitaux, maisons de retraite, centres de recherche, musées, accueils à caractère social, *etc.* – ou financer des projets associatifs, des prix, des bourses. Certaines d'entre elles sont à la fois opérationnelles et distributrices de fonds.

L'Institut de France n'ayant pas participé à l'enquête et abritant 1 000 fondations, l'étude porte sur les 1 109 autres fondations françaises recensées en 2001.

Parmi celles-ci, 42 % sont des fondations reconnues d'utilité publique, 52 % sont des fondations abritées et 6 % sont des fondations d'entreprise.

Au regard du nombre total de fondations, la France se situe à la huitième place en Europe. Nos performances restent médiocres en termes de nombre de fondations par habitant : 3,5 fondations pour 100 000 habitants, contre 250 au Danemark, 130 en Suède ou 15 en Allemagne.

Toutefois, le montant des dépenses engagées par les fondations françaises (plus de 3 milliards d'euros) les situe au quatrième rang européen, loin derrière l'Allemagne (35 milliards d'euros) mais à peu près au même niveau que le Royaume-Uni.

1. Historique

Stable, le régime des fondations a longtemps reposé sur des avis du Conseil d'Etat. Aucune législation ne régissait donc ces organismes. Avant la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, la notion de fondation n'a pas de cadre législatif en droit français.

Les fondations sont considérées comme des « établissements d'utilité publique ». Leur régime juridique est directement inspiré de celui des établissements d'enseignement, de charité et de bienfaisance que l'Ancien régime soumettait déjà à autorisation. La reconnaissance d'utilité publique s'applique donc indistinctement à la création d'une fondation ou d'une association. Cet acte discrétionnaire et dérogatoire est, dès l'origine, placé sous le contrôle du Conseil d'Etat.

L'essor des fondations en France date du début des années soixante. Sous l'influence d'André Malraux, il a été favorisé par la création de la Fondation de France ainsi que par l'introduction de mécanismes d'incitations fiscales.

Le législateur est intervenu seulement à la fin des années 1980. La loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat constitue à ce jour le cadre général, juridique et fiscal dans lequel les fondations évoluent. L'article 18 de cette loi dispose que la fondation est « *l'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif* ».

Le fondateur affecte donc irrémédiablement des fonds ou des biens à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général.

La loi n° 90-559 du 4 juillet 1990, modifiant la loi du 23 juillet 1987 précitée, crée quant à elle les fondations d'entreprise. L'article 19 de cette loi dispose que « *les sociétés civiles ou commerciales, les établissements publics à caractère industriel et commercial, les coopératives ou les mutuelles peuvent créer, en vue de la réalisation d'une œuvre d'intérêt général, une personne morale, à but non lucratif, dénommée fondation d'entreprise. Lors de la constitution de la fondation d'entreprise, le ou les fondateurs apportent la dotation initiale mentionnée à l'article 19-6 et s'engagent à effectuer les versements mentionnés à l'article 19-7 de la présente loi* ».

2. Les différents types de fondations

On distingue les fondations reconnues d'utilité publique, les fondations abritées, les fondations d'entreprise et celles à capital consommable.

a) Les fondations reconnues d'utilité publique

Les biens qui y sont affectés le sont de façon irrévocable. La fondation reconnue d'utilité publique est une institution à vocation durable, dont la reconnaissance fait l'objet d'un décret en Conseil d'Etat.

Créées pour être autonomes et pérennes, les fondations reconnues d'utilité publique doivent assurer l'immobilisation d'un capital qui doit pouvoir générer, sur la durée, les revenus annuels nécessaires à la poursuite de leur objet.

Jusqu'à la loi du 23 juillet 1987 précitée, aucune disposition législative ne définissait – *a fortiori* ne protégeait – l'emploi du terme de fondation. Il pouvait donc s'agir d'une simple association déclarée.

Si la loi du juillet 1987 précitée a donné une définition législative aux fondations, son article 20 a également strictement protégé la dénomination de « *fondation* ». Celui-ci prévoit que « *seules les fondations reconnues d'utilité publique peuvent faire usage, dans leur intitulé, leurs statuts, contrats, documents ou publicité, de l'appellation de fondation (...)* ».

Une telle fondation peut être créée par une personne morale ou une personne physique. Dans ce dernier cas, la création peut s'effectuer du vivant de l'individu ou bien par voie testamentaire.

Selon M. Yannick Blanc, sous-directeur des affaires politiques et de la vie associative au ministère de l'intérieur⁽¹⁾, il existe aujourd'hui 467 fondations reconnues d'utilité publique créées, à deux exceptions près, depuis 1815⁽²⁾. Toutefois, comme le montre le tableau ci-dessous, le rythme de création des fondations, leurs domaines d'activité et leur profil ont sensiblement évolué au cours de ces deux siècles.

(1) *Légitimité et fonctions des fondations en Europe et aux Etats-Unis, colloque organisé par la Fondation Mattei Dogan (Paris) et le Social Science Research Council (New-York) – 27-29 mai 2004.*

(2) *L'Hospice des orphelins de Blérancourt existe depuis 1666 et l'hôpital privé de Villersexel depuis 1768.*

Typologie des fondations reconnues d'utilité publique

Période	Nombre de créations	Fréquence annuelle de création	Domaine d'activité								
			Hébergement	Dispensaire hôpital	Œuvres sociales	Logement	Education formation	Recherche	Collections musées patrimoine	Mémoire	Aide à la création
avant 1914	95	< 1	55%	18%	9%	5%	2%	6%	0	0	0
1914/1969	135	2-3	16%	13%	15%	4%	10%	15%	5%	1,5%	1,5%
1970/2003	238	6-8	8%	4%	11%	1,2%	7%	14%	17%	2,5%	5%

Source : *Légitimité et fonctions des fondations en Europe et aux Etats-Unis*, colloque organisé par la Fondation Mattei Dogan (Paris) et le Social Science Research Council (New-York) – 27-29 mai 2004.

Signalons enfin, dans cette catégorie, les fondations de recherche, dont l'objet vise à « mener ou promouvoir des recherches scientifiques, ou les valoriser, ou diffuser l'information scientifique ou les technologies ⁽¹⁾ ».

Leurs moyens d'actions peuvent être notamment le financement de programmes de recherches réalisés, soit dans un laboratoire public, soit dans le cadre d'un partenariat entre un laboratoire public et des entreprises, après un appel d'offre et la sélection opérée par le conseil scientifique dont elles sont statutairement dotées.

Grâce à une nouvelle impulsion significative donnée par le ministre délégué à la recherche, leur développement a été relancé cette année, et plus de dix nouvelles fondations de recherche ont été créées ces derniers mois, notamment grâce à la création du « fonds des priorités de recherche », doté de 150 millions d'euros, affectés dès la loi de finances pour 2004 ⁽²⁾.

Il convient d'insister particulièrement sur le rôle joué par ces entités, en complément de l'action publique.

Les fondations de recherche permettent de mobiliser des financements privés venant d'entreprises ou de citoyens au service de projets de recherche prioritaires ou atypiques, mais aussi de soutenir et de mutualiser des programmes de recherche et développement, notion devenue stratégique dans une logique d'attractivité du

(1) « Développer les fondations de recherche. Pourquoi ? Comment ? » - rapport d'information du ministère délégué à la recherche et aux nouvelles technologies, Paris, décembre 2003.

(2) Crédits inscrits au compte d'affectation spéciale du trésor n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts, et droits de sociétés », individualisés dans un nouveau chapitre de ce compte spécialement créé par la loi de finances pour 2004 et le décret n° 2003-1349 du 30 décembre 2003, le chapitre 9 « Dotations en capital aux fondations reconnues d'utilité publique du secteur de la recherche ».

territoire, et de démultiplier les initiatives en matière de santé publique, de prévention des risques, de préservation de l'environnement.

Elles sont un exemple remarquable et significatif du renouveau du lien indispensable entre l'action souveraine et l'initiative privée.

Aussi doivent-elles être particulièrement encouragées afin de permettre de plus fréquents partenariats public-privé, pour inciter des entreprises ou des particuliers à financer les centres de recherche, notamment universitaires.

b) Les fondations abritées

Les critères de la fondation reconnue d'utilité publique sont particulièrement stricts. Il existe cependant un mécanisme plus souple, qui consiste à créer une fondation abritée par une fondation reconnue d'utilité publique.

A cette fin, l'article 20 de la loi du 23 juillet 1987 précitée prévoit que la dénomination « *fondation* » peut désigner « *l'affectation irrévocable, en vue de la réalisation d'une oeuvre d'intérêt général et à but non lucratif, de biens, droits ou ressources à une fondation reconnue d'utilité publique dont les statuts ont été approuvés à ce titre, dès lors que ces biens, droits ou ressources sont gérés directement par la fondation affectataire, et sans que soit créée à cette fin une personne morale distincte.* »

La fondation abritée ne dispose pas de la personnalité juridique : elle n'est en réalité qu'un compte ouvert auprès d'une fondation, telle que la Fondation de France, ou d'un organisme habilité à ce titre, tel que l'Institut de France.

c) Les fondations d'entreprise

Les fondations d'entreprise cristallisent la générosité des collaborateurs d'une entité économique pour en faire une œuvre collective. Elles se distinguent des fondations reconnues d'utilité publique par une durée de vie limitée et une capacité juridique moins étendue.

Le statut juridique des fondations d'entreprise existe depuis la loi du 4 juillet 1990, qui a modifié la loi du 23 juillet 1987 sur le mécénat.

La fondation d'entreprise est une entité juridique réservée aux sociétés civiles ou commerciales, aux établissements publics à caractère industriel et commercial, aux coopératives ou aux mutuelles.

La fondation d'entreprise est créée pour une durée minimum de cinq ans, reconductible pour une durée qui ne peut être inférieure à cinq ans. Elle est constituée

après simple autorisation administrative. Elle est dotée de la personnalité juridique ; elle peut donc accomplir tous les actes de la vie civile en rapport avec son objet.

Son organe exécutif, le conseil d'administration, est obligatoirement composé d'un côté des fondateurs, de leurs représentants, et de représentants du personnel, de l'autres, de personnalités qualifiées dans le ou les domaines d'intervention de la fondation.

L'entreprise fondatrice doit :

- verser une dotation initiale ;
- et verser une somme annuelle, destinée à financer les activités de la fondation d'entreprise.

Elle peut également recevoir des subventions publiques ou des rétributions pour services rendus. En revanche, la fondation d'entreprise ne peut pas faire appel à la générosité publique, ni recevoir des dons et des legs.

Cependant, les fondations d'entreprise peuvent désormais recevoir les dons de leurs salariés (salariés d'une entreprise fondatrice ou des entreprises d'un groupe auquel appartient l'entreprise fondatrice). Ils bénéficient de la réduction d'impôt de 66 % prévue au dispositif général.

Ainsi, une vingtaine de fondations d'entreprises ont été créées depuis un an, on en compte désormais 156 (à titre d'exemple, Véolia, EADS ou le magazine *Elle* ont créé une fondation d'entreprise).

Leurs actions sont remarquables : c'est le mécénat de Total qui a permis la restauration de la galerie d'Apollon au Louvre, et le groupe Vinci finance une grande partie de la restauration de la Galerie des glaces de Versailles.

Elles constituent des exemples du partenariat nécessaire entre l'entreprise et la sphère publique.

d) Les fondations à capital consommable

Le Conseil d'Etat, dans un avis du 2 avril 2003, a autorisé la création de ce type de fondations qui permettent le financement d'un projet à durée déterminée, consommant le capital jusqu'à se dissoudre lorsque le projet est réalisé.

3. Principales caractéristiques des fondations françaises

a) Origine de la création

Selon l'étude menée en 2004 par l'Observatoire de la générosité et du mécénat de la Fondation de France, 61 % des fondations ont été créées par des personnes physiques seules.

Leur principale motivation est un attachement fort à un projet particulier (37 % des réponses). Les convictions religieuses ont guidé 19 % d'entre eux. Il s'agit à 17 % de rendre hommage à une personne. Plus de 7 % des créateurs de fondations ont souhaité rendre à la société une part de leur réussite personnelle.

Enfin, 20 % des fondations ont été créées – le plus souvent récemment – par des entreprises dont la motivation la plus marquante (31 %) visait à améliorer la lisibilité de leur activité de mécénat.

b) Poids économique

Dépenses

En 2001, les dépenses annuelles des fondations ont correspondu à 0,22 % du PIB (soit 3 milliards d'euros), les situant au 140^e rang des entreprises françaises, à un niveau comparable au chiffre d'affaire de la FNAC, de Sagem ou de Décathlon.

Plus de 94 % de ce montant global a été dépensé par les fondations reconnues d'utilité publique employant des salariés, lesquelles ont aussi distribué plus de la moitié des 227 millions d'euros donnés sous forme de bourses, prix ou subventions (à l'exclusion des sommes à la mise en œuvre de ces programmes pour les évaluations, émission d'appels d'offres, expertises, etc.).

Salariés

La plupart des fondations d'entreprise et fondations abritées repose uniquement sur le fondateur et le conseil d'administration. Au total, 69 % des fondations fonctionnent sans salarié. Les 47 000 salariés des fondations travaillent donc majoritairement pour les fondations reconnues d'utilité publique.

Celles-ci sont dans 40 % des cas de petites structures de moins de 9 salariés, tandis que 31 % d'entre elles emploient entre dix et 49 salariés. Pour autant, 14 % de ces fondations comprennent plus de 200 salariés. Ainsi, avec 3 152 salariés, la Fondation d'Auteuil constitue la structure la plus importante à cet égard, avant l'Institut Pasteur qui en emploie 2 500.

87 % des salariés œuvrent pour des fondations opérationnelles actives dans le secteur sanitaire et de l'action sociale. Il ne faut pas oublier que, si les fondations d'entreprise ne disposent généralement d'aucun salarié, elles sont souvent animées par du personnel mis à leur disposition par les entreprises fondatrices ; il ne s'agit donc pas là de bénévolat.

Ressources

Plus les structures visent la redistribution, plus la contribution des dons et des versements des fondateurs est importante : 77 % des ressources des fondations abritées reposent sur le don, contre seulement 7 % de celles des fondations reconnues d'utilité publique employant des salariés.

Globalement, le poids de ces dernières étant déterminant, la structure de leurs ressources détermine celle de l'ensemble des fondations. Ainsi les recettes d'activité constituent 67 % des ressources de l'ensemble des fondations. Les dons et versements des fondateurs en représentent 9 %, les revenus de placement 8 % et les subventions 3 %.

Il paraît intéressant de comparer ces paramètres avec les données associatives. Les dons et versements des fondateurs pèsent par exemple deux fois moins lourd dans les budgets des associations (5 %), tout comme les recettes d'activité (31 %). En revanche, les subventions publiques représentent plus de 53 % des ressources des associations. Ici réside l'une des grandes différences entre fondations et associations.

c) Secteurs d'activité

52 % des sommes recueillies sont dépensés par les fondations œuvrant dans le secteur sanitaire, qui ne représente pourtant que 15 % des fondations.

L'action sociale, caritative et humanitaire vient en deuxième position, avec 24 % des dépenses (pour 22 % des fondations). Les sciences et sciences sociales représentent 8,7 % des dépenses pour 6 % des fondations.

Comparées au nombre de fondations qui s'y consacrent, les dépenses engagées par les structures pour les arts et la culture ou l'enseignement et la formation paraissent extrêmement faibles.

C. L'IMPORTANCE DE LA RÉFORME ISSUE DE LA LOI DU 1^{ER} AOUT 2003 RELATIVE AU MÉCÉNAT, AUX ASSOCIATIONS ET AUX FONDATIONS POUR LE DÉVELOPPEMENT DES FONDATIONS

Afin de stimuler le mécénat des particuliers et des entreprises, cette réforme, complétée par la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004, loi de finances pour 2005, s'articule autour de différents axes, dont :

– le développement du mécénat des particuliers, par un renforcement substantiel des incitations fiscales ; le taux de réduction d'impôt est porté de 50 à 60 % des versements effectués, pris en compte dans le plafond de 20 % du revenu imposable, l'excédent éventuel étant utilisé pour le paiement de l'impôt sur le revenu dû au titre des cinq années suivantes. Ce taux a été porté à 66 % par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

– une politique visant à favoriser le mécénat des entreprises, par un doublement de l'encouragement fiscal. Les dépenses de mécénat ouvrent droit à une réduction d'impôt égale à 60 % de leur montant (versements en numéraire ou en nature) ; l'entreprise peut déduire l'excédent des versements lié au mécénat de son impôt au titre des cinq exercices suivants, en respectant le plafond de 0,5 % du chiffre

d'affaires à chaque exercice. L'incitation fiscale au mécénat est ici particulièrement importante, le régime antérieur (déduction au titre des frais généraux) correspondait à un gain fiscal de 33,33 % du montant du don au lieu de 60 % dans la législation actuelle.

– l'allègement de la fiscalité des fondations. L'article 20 de la loi de finances pour 2005 prévoit ainsi que « *les fondations reconnues d'utilité publique sont exonérées d'impôt sur les sociétés* » pour les revenus et produits qui figuraient sur la déclaration n° 2070 (tels que certains dividendes, les revenus de location d'immeubles ou les produits de titres de créances).

Ces dispositions nouvelles ont été complétées par un volet non législatif facilitant le développement des fondations, notamment les fondations reconnues d'utilité publique.

Le Conseil d'Etat, dans un avis du 2 avril 2003, a assoupli les statuts-types des fondations reconnues d'utilité publique, souvent perçus comme trop rigides :

– le fonctionnement pourra être confié soit à un directoire et un conseil de surveillance, soit à un conseil d'administration ;

– les règles rigides relatives à la constitution de la dotation initiale (dont le seuil était fixé à 5 millions de francs) sont abandonnées au profit d'un examen au cas par cas. L'étude des budgets prévisionnels devra démontrer l'équilibre financier durable de la fondation.

Plusieurs schémas de financement sont désormais possibles :

– s'agissant des fondations dotées d'un capital initial, les fondateurs peuvent constituer ce capital progressivement sur 10 ans, depuis la loi du 1^{er} août 2003 ;

– pour les fondations de « flux », au lieu de verser un capital constitutif initialement, les fondateurs peuvent s'engager à verser un certain montant annuel garanti par caution bancaire ;

– quant aux fondations à capital consommable, elles permettent le financement d'un projet à durée déterminée, avec consommation du capital jusqu'à dissolution lorsque le projet est réalisé.

Le Premier ministre, par une circulaire en date du 1^{er} avril 2003, a réduit par ailleurs très sensiblement le processus interministériel d'examen des demandes de reconnaissance d'utilité publique. Grâce à un régime d'approbation tacite, ce délai est réduit à six mois.

Récapitulatif des modifications apportées depuis la loi du 1^{er} août 2003

AVANT LA RÉFORME	APRÈS LA RÉFORME
<i>1. Mécénat des particuliers : renforcement des incitations fiscales</i>	
Réduction d'impôt de 50 % du montant du don pris dans la limite de 10 % du revenu imposable.	Réduction d'impôt de 66 % du montant du don pris dans la limite de 20 % du revenu imposable avec la possibilité d'étaler sur 5 ans lorsque le plafond est atteint.
	La réduction est accordée aux dons faits par les salariés à une fondation d'entreprise du groupe.
<i>2. Mécénat des entreprises : doublement de l'avantage fiscal</i>	
Déduction des dons du résultat dans la limite de 2,25 ou 3,25 ‰ du chiffre d'affaires selon les organismes bénéficiaires (avantage fiscal égal au taux de l'impôt sur les sociétés, soit 33,33 %).	Réduction d'impôt de 60 % du montant des dons dans la limite de 0,5 % du chiffre d'affaires avec possibilité de report sur 5 exercices en cas de situation déficitaire. La réduction est également accordée pour les versements effectués au profit d'organismes publics ou privés dont la gestion est désintéressée et qui ont pour activité principale la présentation au public d'œuvres du spectacle vivant, de musique et du cinéma.
<i>Incitation à l'acquisition d'œuvres d'art ou de trésors nationaux par les entreprises</i>	
Taxation des œuvres d'art à la taxe professionnelle.	Exonération des œuvres d'art à la taxe professionnelle.
Réduction d'impôt de 90 % pour les versements réalisés pour acheter des trésors nationaux.	Extension aux biens culturels d'intérêt majeur situés à l'étranger ou entrés sur le territoire français depuis moins de 50 ans.
Obligation d'exposer les œuvres d'art acquises par les entreprises dans le cadre du mécénat dans un lieu spécialement aménagé.	Allègement de la condition d'exposition : il suffit que ce lieu soit accessible au public, et l'obligation est restreinte aux 5 premières années.
<i>3. Allègement de la fiscalité des fondations</i>	
	Suppression de l'impôt sur les sociétés pour les dividendes et autres revenus imposables de la déclaration n° 2070
Abattement d'impôt accordé aux fondations reconnues d'utilité publique : l'abattement est fixé à 15 000 euros.	L'abattement est porté à 50 000 euros.
Droits de succession dus sur les sommes versées aux fondations reconnues d'utilité publique.	Création d'un abattement correspondant à la valeur des biens donnés à une fondation reconnue d'utilité publique.

Source : ministère de la culture et de la communication.

II.- UNE JOURNÉE NATIONALE POUR CONSOLIDER LES FONDATIONS

Les fondations sont l'expression de la générosité de leurs fondateurs, qui décident d'affecter définitivement une partie de leur patrimoine à une cause d'intérêt général. Elles méritent d'être encouragées et il va de l'intérêt général de reconnaître et de promouvoir leur travail remarquable, lié aux évolutions de la société.

Il convient ainsi sans doute de susciter une véritable « culture des fondations ».

La journée nationale des fondations a une vocation pédagogique et médiatique, pour assurer la connaissance des fondations françaises, mais également faciliter leur développement et leur financement.

Dans ce secteur, le droit français est complexe : la notion de « fondation » couvre des réalités très différentes les unes des autres. Il n'y a aucune similitude entre une fondation reconnue d'utilité publique et une fondation d'entreprise, qui ne fait pas appel à la générosité publique. Il convient donc d'en expliquer le fonctionnement à nos concitoyens.

L'efficacité de ce type de journée est évidente : les Français sont généreux mais donnent leur argent aux oeuvres qu'ils connaissent. Grâce à une bonne couverture médiatique, les associations récoltent près de la moitié de leurs dons lorsqu'un jour leur est consacré. On ne peut également qu'admirer le succès de l'opération « Pièces jaunes » de la Fondation des hôpitaux de Paris.

Il s'agit d'un remède adéquat, qui ne suppose aucune dépense publique nouvelle ou supplémentaire.

Il ne nous est pas apparu nécessaire, à ce stade, de réformer le régime d'autorisation préalable, délivrée par le ministère de l'Intérieur et le Conseil d'Etat. Le rapport d'étape sur l'application de la loi Aillagon devra nécessairement envisager cet aspect spécifique de la constitution des fondations.

S'il semble que les services compétents du ministère de l'Intérieur aient d'ores et déjà amélioré leur réactivité et leurs délais de réponse, il conviendra probablement de s'interroger sur la nécessité d'un régime d'autorisation préalable ou de lui préférer dans l'avenir un régime de simple déclaration et de contrôle *a posteriori*.

La journée des fondations est un outil à leur service ; il leur appartiendra de s'approprier cette journée et d'imaginer des opérations de communication propres à se faire connaître et à promouvoir leur spécificité.

Encourager les fondations, c'est faire confiance à l'initiative et à la générosité pour épauler au mieux l'action publique. Qu'on ne s'y trompe pas, notre démarche doit permettre de démultiplier les forces. Bien sûr, nous sommes encore loin des pays anglo-saxons, notamment les Etats-Unis, où les fondations jouent un grand rôle et où le *National Philanthropy Day*, instauré le 15 novembre, y est une institution.

Notre histoire, marquée par l'engagement indéfectible de l'Etat, le justifie certainement. Pourtant, il existe indéniablement aujourd'hui, en grande partie grâce à la réforme mise en œuvre en 2003 par Jean-Jacques Aillagon et amplifiée par Renaud Donnedieu de Vabres, un exemple français en la matière. Il nous appartient de le faire rayonner, notamment en Europe.

A terme, on peut imaginer que cette initiative fasse école chez nos voisins, et même qu'elle puisse servir de socle à une journée européenne des fondations.

Il est également essentiel d'en développer tous les aspects : recherche, innovation, action sociale, environnement, santé, ... afin de changer la perception commune des fondations, qui sont encore, à tort, trop souvent assimilées au domaine culturel.

Parce que le législateur doit permettre à l'altruisme de rencontrer la générosité, la journée nationale des fondations prend tout son sens.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.- DISCUSSION GÉNÉRALE

La commission a examiné la présente proposition de loi au cours de sa séance du mardi 7 juin 2005.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Bernard Perrut a déclaré avoir suivi avec intérêt l'exposé du rapporteur. Il importe en effet de mettre en valeur la générosité des Français et d'associer les citoyens aux actions de fondations souvent méconnues. Plus qu'un moyen d'inciter aux dons, la journée nationale des fondations doit être l'occasion de faire connaître le travail de ces organisations.

Tout en reconnaissant l'utilité des fondations, dont elle a accompagné le développement en tant que rapporteure de la loi n° 90-559 du 4 juillet 1990 créant les fondations d'entreprise, ainsi que la nécessité qu'il y a à promouvoir leurs activités, **Mme Hélène Mignon** a estimé qu'une telle loi ne s'impose pas ; bien au contraire celle-ci constituerait un dévoiement du rôle du Parlement. S'il est primordial de donner aux fondations un écho national et si celles-ci permettent aux entreprises qui les créent de développer un sentiment d'appartenance parmi leurs salariés, il convient de ne pas mélanger les genres. A ce titre, elle a souhaité avoir des précisions sur le rôle que le rapporteur envisage de voir jouer par les enfants des écoles au cours de la journée nationale : s'agit-il simplement de les informer ou bien de les faire s'investir davantage ?

M. Michel Herbillon a salué l'initiative du rapporteur qui répond opportunément au manque d'information entourant les fondations et permettra de valoriser leurs actions et de susciter de nouvelles vocations. Il importe également de mettre l'accent sur la diversité des fondations qui débordent très largement le seul domaine culturel pour gagner les domaines de la recherche, du sport et de l'action caritative. La journée nationale des fondations doit aussi être l'occasion de mieux informer les Français des dispositions de la loi Aillagon. Une autre proposition consisterait à profiter de cette journée pour mettre en valeur l'action remarquable conduite par une fondation et ainsi rendre concrète l'action de ces institutions.

Mme Martine Billard a indiqué qu'elle partageait les réserves soulevées par Mme Hélène Mignon. S'il est effectivement souhaitable de faire mieux connaître les actions conduites par les fondations – au demeurant très diverses –, on peut s'interroger sur les difficultés que ne manquerait pas de poser une opération conjointe

entre les enfants des écoles et une fondation politique – telle que la fondation pour l’innovation politique – organisée à l’occasion de la journée nationale.

De plus, il faut rappeler qu’à l’heure actuelle le Parlement n’a consacré que deux journées de ce type, l’une en faveur des droits des enfants, la seconde contre les crimes racistes et antisémites. De telle sorte que consacrer la journée nationale des fondations, thème certes louable mais qui ne peut se comparer aux deux précédents, ne ferait qu’ajouter de la confusion.

Enfin, mettre ainsi en exergue les fondations comporte le risque de concurrencer d’autres organismes, telle que la Croix-Rouge, organisée en association, entraînant la possibilité d’un report de la solidarité qui n’est pas souhaitable.

M. Daniel Paul a qualifié la proposition de loi de « *surréaliste* ». Qu’il soit nécessaire, dans une société en crise, de favoriser le bénévolat, est concevable, mais dans ce cas le support pertinent, et donc à promouvoir, n’est pas la fondation mais l’association de loi 1901. Et cela d’autant plus que l’institution d’une journée nationale des fondations pose la question soulevée par Mme Martine Billard des fondations destinées à être le support des partis politiques.

Mme Martine Lignières-Cassou a indiqué que la question à laquelle il faut répondre est celle de l’objectif poursuivi par cette proposition de loi. S’il s’agit de favoriser la générosité populaire et d’augmenter les dons, alors il importe de ne pas faire de distinction entre les fondations et les associations.

En réponse aux différents intervenants, **M. Olivier Dassault, rapporteur**, a apporté les précisions suivantes :

– Les débats en commission sont à l’image des réactions du grand public face aux fondations. L’objectif principal de la proposition de loi n’est pas de permettre le développement des dons en faveur des fondations, mais de les faire mieux connaître et d’expliquer leur différence avec les associations. Il ne s’agit pas ici de concurrence mais de complémentarité.

– S’agissant de la crainte exprimée concernant les fondations politiques, d’ailleurs aujourd’hui peu nombreuses, l’idée n’est en aucun cas de particulièrement les favoriser. Il convient avant tout de rester sur le plan de la générosité.

– Il y a effectivement des associations très connues, comme la Croix-Rouge. Il convient de faire connaître, de la même façon, les fondations.

– Concernant les fondations d’entreprise, les entreprises se fixent ainsi des objectifs plus ambitieux que le seul profit et développent en leur sein un sentiment d’appartenance fort. Les salariés peuvent dans ce cadre contribuer financièrement aux

actions développées par la fondation de leur entreprise. Les Français ne comprennent pas toujours cette différence entre les fondations d'entreprise et les autres fondations. Il convient donc de mieux les informer pour déclencher leur réflexion, voire un passage à l'acte.

– Il n'est aucunement question d'obliger les enfants à réaliser des quêtes pour une fondation ou de faire concurrence à d'autres journées à vocation caritative.

– L'inscription de cette journée dans le cadre de la loi est symboliquement et juridiquement très forte, comme le montre l'inscription législative des deux autres journées nationales, sur des sujets d'ailleurs beaucoup plus dramatiques.

– Cette journée sera effectivement une excellente occasion de mettre en valeur les actions remarquables de telle ou telle fondation. Le rôle des médias est à cet égard fondamental : ils pourront évoquer à cette occasion non plus uniquement des trains qui déraillent, mais de belles actions, dans un souci d'exemplarité.

La commission est ensuite passée à l'examen de l'article unique de la proposition.

II.- EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

Institution d'une journée nationale des fondations

L'article unique de la proposition de loi est ainsi rédigé : « *Une journée nationale annuelle des fondations est instaurée. La date de cette journée est fixée par décret.* ».

L'inscription d'une telle journée dans le cadre de la loi a tout son intérêt. En effet, il importe avant tout de bien différencier cette journée de toutes les « journées nationales » déclarées comme telles pour des raisons commerciales ou mercantiles. L'inscription législative lui donne une force symbolique plus grande. On peut citer à cet égard d'autres exemples :

– la journée nationale des droits de l'enfant, instaurée par la loi n° 96-296 du 9 avril 1996 tendant à faire du 20 novembre une journée nationale des droits de l'enfant ;

– la journée nationale à la mémoire des victimes des crimes racistes et antisémites de l'Etat français et d'hommage aux « Justes », instaurée par la loi n° 2000-644 du 10 juillet 2000.

En outre, le cadre législatif donnera une vocation pérenne à cette journée.

Les fondations visées sont l'ensemble de celles énumérées précédemment, soit les fondations reconnues d'utilité publique, les fondations abritées, les fondations d'entreprise et les fondations à capital consommable.

Selon les termes de l'exposé des motifs de la proposition de loi, le pouvoir réglementaire sera chargé de déterminer la date de cette journée. Cependant, il apparaît utile de préciser que la journée nationale des fondations pourrait avoir lieu un mercredi. En effet, les enfants auraient ainsi la possibilité d'organiser des opérations pour la promotion des fondations.

*

La commission a *adopté* l'article unique de la proposition sans modification.

En conséquence, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales demande à l'Assemblée nationale d'adopter la proposition de loi n° 1651 (rectifié) sans modification.

N° 2356 – Rapport sur la proposition de loi tendant à instaurer une journée nationale des fondations (M. Olivier Dassault)