

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires culturelles, et de l'éducation

- Examen pour avis, ouvert à la presse, des articles 10, 40 A à 43 et 44 à 48 du projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à l'économie sociale et solidaire (n° 1536) (M. Pierre Léautey, rapporteur)..... 2
- Informations relatives à la Commission..... 17
- Présences en réunion 18

Mercredi

9 avril 2014

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 27

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

**Présidence de
M. Patrick Bloche,
*président***



COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE L'ÉDUCATION

Mercredi 9 avril 2014

La séance est ouverte à neuf heures quarante

(Présidence de M. Patrick Bloche, président de la commission)



La Commission examine pour avis, sur le rapport de M. Pierre Léautey, les articles 10, 40 A à 43 et 44 à 48 du projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à l'économie sociale et solidaire (n° 1536).

M. le président Patrick Bloche. Nous examinons ce matin pour avis les articles 10, 40 A à 43 et 44 à 48 du projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire. Ce texte sera débattu la semaine prochaine par la commission des affaires économiques, saisie au fond, puis en séance publique du 28 au 30 avril. Je cède sans plus tarder la parole à notre rapporteur pour avis.

M. Pierre Léautey, rapporteur pour avis. La commission des affaires culturelles et de l'éducation a décidé en février dernier de se saisir pour avis de ce projet de loi, adopté par le Sénat en première lecture en novembre 2013. En effet, plusieurs dispositions de ce texte visent les associations, qui relèvent du champ de compétence de la commission. Nous nous sommes également saisis du titre relatif aux fondations, qui, pour certaines, jouent un rôle majeur dans les domaines de la culture, de l'éducation et de la recherche. Au total, ce sont ainsi onze articles que nous examinons aujourd'hui, en excluant l'article 43 *bis* qui relève de la compétence de la commission des affaires sociales.

Si le droit des associations n'a que peu évolué depuis la loi du 1^{er} juillet 1901, le paysage associatif s'est quant à lui passablement transformé. Fort d'environ 1,3 million d'associations, le monde associatif français fait preuve d'un grand dynamisme, soutenu par l'action de 12 millions de bénévoles. Ses domaines d'intervention ne cessent de s'étendre, ce qui entraîne un besoin croissant de financements.

Or ce secteur est aujourd'hui confronté à la crise, tout comme l'ensemble du tissu économique. Les financements publics, auparavant majoritaires, sont en baisse, ce qui confronte les associations à d'importantes difficultés de trésorerie et freine l'emploi. Plutôt que d'attribuer des subventions, les collectivités territoriales préfèrent emprunter la voie des marchés publics, juridiquement plus sûre, ce qui a pour effet de limiter fortement l'autonomie et l'initiative des associations. Les financements privés collectés auprès des usagers tendent ainsi à prendre de l'importance, ce qui, à terme, pourrait avoir des conséquences néfastes sur la capacité des associations à proposer leurs services à tous, en particulier à ceux qui ont de faibles ressources.

Le projet de loi répond à ces préoccupations, en agissant sur différents leviers sans toutefois bouleverser l'équilibre établi par la loi de 1901.

Son article 10 tend à remettre la subvention au cœur du financement associatif en en donnant une définition légale – mesure très attendue par les associations comme par les acteurs publics –, et qui met un terme à l'incertitude qui entourait jusqu'alors l'octroi de tels financements au regard du droit de la commande publique.

Ensuite, plusieurs dispositions visent à permettre aux associations de recourir de façon accrue à d'autres sources de financement. D'une part, les associations les plus importantes – notamment celles qui interviennent dans le secteur médico-social – pourront émettre plus facilement des obligations. Si le dispositif existe depuis plus de vingt ans, il n'a pas connu le succès escompté puisqu'une poignée seulement d'associations a effectivement émis des titres financiers. L'article 40 du projet de loi vise donc à rendre ce type d'investissements à la fois plus attractif et moins risqué. D'autre part, un plus grand nombre d'associations pourront recevoir des dons et legs. À l'heure actuelle, seules les associations reconnues d'utilité publique et certaines associations déclarées intervenant dans le domaine de la bienfaisance et de la recherche scientifique et médicale en ont la faculté juridique. L'article 43 du projet de loi étend cette possibilité aux associations déclarées depuis trois ans au moins et ayant un caractère philanthropique, artistique, culturel, éducatif, sportif, social ou familial. Ces mêmes associations pourront également conserver et administrer les immeubles donnés ou légués, et ainsi faire fructifier leur patrimoine immobilier. Quant aux associations reconnues d'utilité publique, elles pourront exercer tous les droits attachés à la propriété de biens immobiliers, l'article 44 du projet de loi supprimant l'interdiction actuellement posée par la loi de 1901.

Le projet de loi a également pour objet d'accompagner le mouvement de restructuration que connaît aujourd'hui le tissu associatif. La crise économique, mais également la nécessité pour les associations de professionnaliser leur gestion, poussent de plus en plus d'entre elles à se rapprocher, voire à fusionner. Les articles 41 et 42 du projet de loi encadrent ces opérations de fusion, de scission ou de cession d'activités entre associations, qui sont aujourd'hui réalisées sans base légale, dans des conditions complexes et souvent hasardeuses.

Au-delà de ces dispositions utiles, tendant à actualiser la loi dans le respect des équilibres établis en 1901, d'autres points feront l'objet d'amendements.

J'ai tout d'abord souhaité renforcer les obligations pesant sur les associations qui reçoivent des subventions importantes. En effet, si les associations recevant plus de 153 000 euros de subventions par an sont obligées de publier leurs comptes, cette obligation n'est assortie d'aucune sanction et semble, dans les faits, imparfaitement respectée.

Quant à la formation des dirigeants bénévoles, elle mériterait d'être assez largement renforcée. Je propose donc que puisse être créé un fonds dédié, qui serait financé par le secteur lui-même et assurerait le financement, voire l'organisation de telles actions de formation.

Les auditions que j'ai menées ont également fait apparaître la nécessité de mettre en avant une forme peu connue de financement associatif : l'apport en fonds associatifs, avec ou sans droit de reprise. Ne visant ni au prêt ni au don, ce type de contrat permet de céder à une association une certaine somme d'argent, sans contrepartie matérielle, et de la reprendre si le contrat le stipule. L'apport en fonds associatifs peut permettre de financer un nouvel investissement ou assurer à l'association le fonds de roulement nécessaire à son fonctionnement. Pour favoriser la passation de tels contrats, je vous proposerai un amendement tendant à la création d'un fonds de garantie des apports en fonds associatifs, financé et organisé par le secteur associatif lui-même, afin d'assurer la reprise de ces fonds par ceux qui les ont apportés.

Enfin, je vous soumettrai deux amendements modifiant sensiblement le droit de la pré-majorité associative. La participation des mineurs à la vie associative fait l'objet de débats récurrents depuis plusieurs décennies. Avant 2011, la loi du 1^{er} juillet 1901 ne comportait aucune référence aux personnes mineures ; dans le silence de la loi, il fallait donc comprendre que les mineurs pouvaient également passer cette « convention » dans les limites générales posées par le code civil. La jurisprudence avait même considéré qu'il s'agissait là d'actes usuels que les mineurs pouvaient accomplir seuls. De façon pragmatique, le pouvoir réglementaire avait cependant tenté de limiter leur participation à la vie associative et certaines préfectures refusaient le dépôt d'une déclaration réalisée par des personnes mineures.

La loi du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels a tenté d'y remédier en introduisant dans la loi du 1^{er} juillet 1901 un article 2 *bis* qui dispose : « Les mineurs de seize ans révolus peuvent librement constituer une association. Sous réserve d'un accord écrit préalable de leur représentant légal, ils peuvent accomplir tous les actes utiles à son administration, à l'exception des actes de disposition. » Or cette rédaction est en réalité plus restrictive que le droit antérieur puisqu'elle introduit une condition d'âge pour la constitution d'une association par un mineur. En outre, elle n'indique pas clairement si les mineurs peuvent ou non adhérer à une association. Enfin, l'obligation d'une autorisation parentale préalable pour les actes des mineurs chargés de l'administration d'une association s'est révélée difficile à appliquer dans les faits.

Afin de redonner à la loi du 1^{er} juillet 1901, telle qu'elle fut conçue, toute sa portée à l'égard des mineurs, je vous proposerai deux amendements. Le premier tend à abroger l'article 2 *bis* de la loi de 1901 introduit en 2011. Le second vise à inscrire dans le code civil les droits des mineurs en matière associative – qu'il s'agisse de leur adhésion à une association ou de la création et de l'administration d'une association – et à régler les questions que de tels droits soulèvent en ce qui concerne le rôle des parents et la capacité juridique des mineurs.

Le projet de loi comprend aussi des dispositions relatives aux fondations et aux fonds de dotation, qui jouent un rôle non négligeable dans les domaines culturel et éducatif comme dans celui de la recherche. L'article 45, qui prévoit l'extension du chèque-emploi associatif, devrait faciliter l'emploi dans les petites fondations. L'article 46 concerne uniquement les fondations d'entreprise, qui pourront solliciter des dons auprès d'un public plus large que ne le permet actuellement la loi. En étendant aux fondations la possibilité d'émettre des obligations, l'article 47 devrait assurer une nouvelle source de financement aux plus importantes d'entre elles. Enfin, l'article 48 vise à rendre le dispositif des fonds de dotation plus efficace qu'il ne l'est aujourd'hui.

Afin de compléter ces dispositions dont j'approuve entièrement les objectifs, je vous proposerai d'adopter plusieurs amendements portant articles additionnels au sein du titre VI consacré aux fondations. Le mouvement de restructuration que connaissent actuellement les associations concernant également les fondations, et parfois les associations et les fondations entre elles, il me semble tout d'abord nécessaire d'encadrer ces opérations au même titre que les fusions, les scissions et les apports partiels d'actifs entre associations. Ensuite, afin d'en faire des outils pleinement efficaces au service de l'intérêt général, il nous a paru utile de permettre la transformation des fonds de dotation en fondations reconnues d'utilité publique, les premiers servant parfois de tremplin à la création des secondes. Enfin, je vous soumettrai un amendement tendant à favoriser le mécénat des petites et moyennes entreprises, en modifiant partiellement le calcul de la déduction fiscale dont elles peuvent bénéficier.

M. le président Patrick Bloche. Je vous remercie, monsieur le rapporteur pour avis, d'avoir su, dans cette matière aride et complexe, clarifier des dispositions très techniques, ce qui nous permettra de voter en connaissance de cause en séance publique à la fin du mois d'avril. C'est avec chaleur, passion et conviction que vous nous avez présenté ces articles ainsi que vos amendements, qui traduisent vos préoccupations et constituent le fruit de l'important travail d'auditions que vous avez fourni au cours de ces dernières semaines.

La parole est maintenant aux orateurs des groupes.

M. Hervé Féron. Longtemps considérées comme secondaires, les expériences d'économie sociale et solidaire sont désormais en train d'acquérir un rôle inédit. C'est pourquoi ce projet de loi, qui enrichit la stratégie de croissance de la France, instaure au profit de cette économie des dispositifs de financement et des leviers de développement.

Fondée sur des principes démocratiques, l'économie sociale et solidaire s'appuie sur des associations, des mutuelles, des coopératives et des entreprises sociales répondant aux besoins sociaux et environnementaux des citoyens et favorise une juste redistribution des bénéfices. Or, ainsi que l'a souligné le rapporteur, le monde associatif est aujourd'hui confronté à de grandes difficultés qui pourraient avoir de graves conséquences à long terme. Le présent projet de loi a donc pour ambition de résoudre ces difficultés en favorisant non seulement le versement de subventions publiques – afin de limiter le recours aux marchés publics pour financer les projets associatifs –, mais aussi un financement privé qui soit assuré par d'autres sources que les seuls usagers, et, enfin, en sécurisant les opérations de regroupement d'associations, afin de conforter ce secteur.

C'est en définissant le champ de l'économie sociale et solidaire et les contours des subventions publiques aux organismes de droit privé que nous pourrons assurer la pérennité de nouveaux modèles de développement économique tels que l'économie collaborative ou circulaire, l'insertion par l'activité économique ou encore la finance solidaire. Il convient aussi de renforcer le mécénat français, comme y tend ce projet, en simplifiant les démarches des petites fondations en matière d'emploi, en étendant le champ des donateurs des fondations d'entreprise et en favorisant le financement privé des grandes fondations.

Cela étant, comment les entreprises françaises appartenant déjà au secteur de l'économie sociale et solidaire feront-elles face à une telle ambition et à une telle mutation ? Comment les autres entreprises pourront-elles devenir des acteurs de l'économie sociale et solidaire ?

L'offre d'emplois est innovante dans ce secteur dans la mesure où il est constitué d'entreprises se réclamant de principes et de valeurs éthiques, que ce projet de loi définit notamment en termes de finalité d'utilité sociale, de règles d'affectation des bénéfices et de gouvernance partagée et soustraite au seul pouvoir des actionnaires. Au nom de ces principes démocratiques, les entreprises de ce type ne conçoivent pas l'offre en fonction de sa rentabilité immédiate, mais sont prêtes à recruter des personnes rejetées du marché du travail et à les aider à acquérir une qualification. Il est donc indispensable de soutenir ces pratiques en améliorant le cadre juridique.

C'est à raison que M. Benoît Hamon affirmait en juin dernier que « la solution à la crise passe par l'innovation sociale, et non par l'austérité » : soutenir l'innovation sociale, c'est favoriser l'emploi en agissant sur un levier d'efficacité économique.

Mme Dominique Nachury. À l'origine de 10 % du produit intérieur brut (PIB) et de 10 % des emplois privés, l'économie sociale et solidaire regroupe un ensemble d'entreprises organisées sous forme de coopératives, de mutuelles, d'associations et de fondations, dont le fonctionnement et les activités s'appuient sur des principes de solidarité et d'utilité sociale. Ce projet de loi, renvoyé pour examen au fond à la commission des affaires économiques de notre Assemblée après avoir été adopté par le Sénat, vise à permettre son développement en clarifiant les principes d'organisation et les critères de reconnaissance.

Plusieurs dispositions de ce texte risquent cependant de faire débat : d'une part, les articles 1^{er} et 7, qui déterminent le champ de l'économie sociale et solidaire et les modalités d'obtention d'un agrément ; et d'autre part, les articles 11 et 12, qui créent un droit d'information des salariés sur un projet de cession afin de leur permettre de présenter une offre de reprise. Mais notre commission n'est saisie pour avis que des articles 40 A à 48, relatifs aux associations et aux fondations, ainsi que de l'article 10 qui définit les subventions publiques et les règles de transparence auxquelles elles doivent obéir.

La définition par la loi de critères d'attribution de subventions publiques aux organismes de droit privé était attendue par le monde associatif comme par les collectivités territoriales. Notre rapporteur a parfaitement exposé les inconvénients de la situation actuelle de même que les dispositions du projet de loi traçant les contours de la subvention publique. Nous partageons son interrogation quant à l'efficacité réelle de ces dernières, notamment de celle qui pose que « les subventions n'ont pas vocation à rémunérer des prestations individualisées répondant aux besoins des autorités qui les accordent ». En effet, il existe souvent un lien entre le subventionnement et les compétences – et par conséquent, les besoins – d'une collectivité.

Les articles 40 A à 48 complètent et améliorent le droit des associations et le droit des fondations et des fonds de dotation. Pour l'instant – avant examen par d'autres commissions –, ces dispositions ne nous semblent pas poser de difficultés particulières. Reste à savoir si elles suffiront à soulager réellement les associations qui connaissent des difficultés importantes. Celles qui souffrent le plus sont surtout les associations agissant dans les secteurs de la culture, du sport et de l'insertion car leur assise financière est souvent insuffisante et elles peinent à devenir rentables. Notre collègue Marie-George Buffet en parlera sans doute mieux que nous puisque son groupe a déposé une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur le sujet.

Dans l'attente de l'examen du texte au fond par la commission des affaires économiques, le groupe UMP s'abstiendra sur les dispositions soumises pour avis à notre commission.

Mme Barbara Pompili. Ce projet de loi était très attendu par les écologistes : en effet, dès mars 2000, Guy Hascoët, alors secrétaire d'État à l'économie sociale et solidaire (ESS), avait accompli un grand travail avec les acteurs de ce secteur afin d'élaborer la première loi sur l'ESS. Mais, en raison des événements électoraux de 2002, cette page fut trop vite tournée et il aura fallu attendre une décennie pour rouvrir ce débat. Les attentes des acteurs du secteur étant par conséquent très fortes, nous apprécions que le remaniement ministériel ne se soit pas traduit par l'enterrement de cet excellent projet de loi.

C'est en effet la première fois, qu'une loi définit et encadre ce secteur – que les écologistes soutiennent depuis longtemps dans les territoires. En proposant un autre modèle économique et une autre approche, les acteurs de l'ESS sont source d'innovation, tant grâce

aux réponses qu'ils apportent au public qu'à leur mode de développement. Et concrètement, sur le terrain, ce modèle fonctionne !

Nous attendons donc beaucoup de cette loi pour consolider ce secteur, pour que l'impact social et environnemental des activités économiques ne soit plus relégué au second plan et que les valeurs de l'ESS se propagent sur l'ensemble du territoire. Cette loi doit permettre à ce modèle économique alternatif de se diffuser afin de favoriser la proximité et la solidarité et de créer des emplois non délocalisables.

Au Sénat, ce texte a déjà bien évolué grâce au travail de nos collègues, qui a notamment permis l'intégration de l'insertion par l'activité économique dans le périmètre de l'ESS de même que celle de la stratégie régionale de l'ESS au sein du schéma régional de développement économique et de l'innovation, et qui a également prévu la possibilité pour les sociétés commerciales à capital variable de racheter leurs parts, ainsi que l'information des salariés en cas de cession d'une entreprise.

À l'Assemblée nationale, nous serons nous aussi force de proposition, notamment afin d'inciter les acteurs à se regrouper au sein des pôles territoriaux de coopération économique, de promouvoir l'ESS et les circuits courts grâce aux contrats alimentaires territoriaux, d'assurer la reconnaissance des monnaies locales complémentaires et de permettre la mise en commun de matériel, et ce pas uniquement dans le domaine agricole.

Avant d'en venir aux articles dont nous sommes saisis, je tiens à souligner l'importance de l'article 9, qui permet de réserver des marchés publics à des structures œuvrant pour l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées. Quant aux articles que nous allons examiner, si les dispositions relatives aux fondations et aux fonds de dotations sont intéressantes, j'axerai néanmoins mon propos sur les associations. S'agissant de l'article 10, j'ai déjà eu l'occasion d'indiquer à quel point la question du financement est primordiale. Les associations étant avant tout des acteurs de terrain assurant de nombreuses missions relevant de l'intérêt général, leur utilité publique n'est plus à démontrer. Or la reconnaissance de celle-ci doit aller de pair avec des financements pluriannuels et le subventionnement doit être réaffirmé comme l'un des principaux moyens de soutien de la vie associative. Il nous faut en effet sortir du système de financement par projets et par voie d'appels d'offres qui fragilise les associations, parfois contraintes de tordre leurs projets pour les faire « entrer dans des cases », c'est-à-dire pour les faire correspondre aux critères requis. Un tel système ne leur garantit nullement les financements pérennes dont elles ont besoin et exclut toute possibilité de financement de leurs besoins structurels de fonctionnement. Les appels d'offres tendent à privilégier les « moins-disants » au lieu des « mieux-disants ». Dangereuse, la mise en concurrence constante des associations avec le secteur privé traditionnel réduit leur rôle à celui de simples prestataires de services. En les obligeant à répondre à une commande, ce système détruit la capacité de ces acteurs de terrain à proposer de véritables solutions innovantes et nous éloigne de la nécessaire co-construction des politiques publiques. Il est donc indispensable de sécuriser le modèle des subventions, notamment dans le contexte, déjà évoqué par notre rapporteur, de diminution des financements publics.

J'insisterai aussi sur la nécessité de simplifier les démarches administratives des associations, y compris en ce qui concerne leurs demandes de financement, et sur le fait que les conditions de versement des subventions aux associations sont tout aussi importantes que leur mobilisation. Il conviendrait donc notamment d'en revoir les délais d'obtention.

Quant aux dispositifs permettant aux associations de développer leurs fonds propres, ils vont dans le bon sens.

S'agissant enfin de l'article 41, il semble nécessaire – afin, encore une fois, de faciliter le travail des associations et de limiter leurs coûts de fonctionnement – de permettre la mutualisation de moyens entre les structures qui ne souhaitent pas fusionner, en instituant un statut juridique qui leur permette de bénéficier de droits spécifiques, notamment en matière fiscale.

Comme vous l'aurez bien évidemment compris, nous voterons ce texte avec enthousiasme.

M. Jean-Noël Carpentier. J'exprimerai à mon tour le plaisir qu'a le groupe RRDP de voir ce projet de loi – que nous soutenons – poursuivre son parcours. Compte tenu de la financiarisation de l'économie, il importe en effet de marquer la volonté qu'a notre majorité de confirmer la place de l'économie sociale et solidaire dans notre société. Au lieu de parler sans cesse de finance, nous mettons ainsi en avant d'autres valeurs et aidons ceux de nos concitoyens qui s'impliquent dans ce secteur. Cette loi est donc signe de modernité – une modernité qui ne saurait se réduire à la finance et à la concurrence à outrance ! Notre société recèle des ressorts de solidarité et de partage, il est bénéfique que le législateur se préoccupe de les faire jouer pleinement.

Compte tenu de l'importance majeure des associations, leurs bénévoles voient leur rôle conforté tous les ans par l'État. Nous savons en effet à quel point ils constituent dans nos circonscriptions des militants du quotidien œuvrant pour le bien de tous. Il nous faut donc, dans le cadre de ce texte, confirmer la place des associations, respecter leur indépendance et leur faciliter la tâche par un « choc de simplification administrative » comparable à celui que l'on promet au profit des entreprises.

Mme Marie-George Buffet. Je remercie à mon tour le rapporteur pour son travail extrêmement précis et porteur de propositions d'amélioration de ce projet de loi qui, dans sa globalité, marque un progrès pour tous les artisans de l'économie sociale et solidaire.

Chacun reconnaît l'apport de la vie associative à notre démocratie et aux liens sociaux et la réponse qu'elle constitue aux attentes et aux besoins des populations : on recense en effet 1,3 million d'associations et 12 millions de bénévoles. Tous ces éléments justifient un financement public des associations. Je tiens d'ailleurs à vous alerter sur le fait que ce financement est souvent croisé, compte tenu des différents niveaux de collectivités territoriales impliqués, en particulier dans les secteurs de la culture, du sport et de l'éducation populaire.

Or, si le monde associatif connaît aujourd'hui de grandes difficultés, c'est en raison, d'une part, de la baisse globale des financements publics – qui risque de s'accroître si les collectivités territoriales voient leurs moyens diminuer encore dans les années à venir – et, d'autre part, de la pratique de l'appel à projets, à laquelle tant le Gouvernement que les collectivités ont recours. Ainsi que je l'avais souligné dans mon rapport sur le budget de la jeunesse, des sports et de la vie associative pour 2014, en contraignant les associations à s'adapter à des appels à projets visant, par exemple, à aider les quartiers en difficulté ou à favoriser la féminisation de certaines activités, on remet en cause leur autonomie et l'exercice même de leurs missions premières.

Le projet de loi apporte donc des avancées en proposant une définition légale de la subvention, en ouvrant d'autres sources de financement ou encore en favorisant la formation des bénévoles et l'entrée des jeunes dans les associations – mais, sur ce dernier point, quelles améliorations proposez-vous par rapport à ce que permettent les « juniors associations » ?

Je m'inquiète cependant que la possibilité de recevoir des dons et legs soit élargie aux associations déclarées depuis au moins trois ans : de fait, le mouvement associatif est très hétérogène, allant de grands réseaux structurés employant, à côté des bénévoles, des salariés qualifiés jusqu'aux petites associations de proximité qui se créent sur la base d'un objectif ponctuel. Dès lors, comment éviter que ces associations ne subissent la pression de donateurs qui les utiliseraient en les détournant de leurs fins ?

Enfin, j'espère que la vie associative – qui ne figure pas pour l'instant parmi les compétences des différents ministres qui viennent d'être nommés –, apparaîtra parmi celles des secrétaires d'État qui le seront sous peu.

Mme Sophie Dessus. Je m'associe aux félicitations adressées au rapporteur ainsi qu'à l'ensemble des propos qui ont été tenus. Nous sommes tout à fait conscients sur le terrain de l'importance du monde associatif, acteur majeur de la dynamique des territoires, facteur essentiel de lien social et élément créateur de richesse économique. À titre d'exemple, ma petite commune, qui ne comprend pourtant que trois mille deux cents habitants, compte plus de soixante associations.

J'aurai néanmoins une question à vous poser, monsieur le rapporteur : qui sera considéré comme légalement responsable en cas de problème dans la gestion d'une association administrée par un mineur : sera-ce le mineur lui-même ? Et dans ce cas, notre droit est-il adapté ? Ou seront-ce ses parents ou encore un tiers, compte tenu des difficultés d'obtention d'une autorisation parentale que vous avez mentionnées ?

Mme Sophie Dion. Monsieur le rapporteur, je vous félicite moi aussi pour votre sens de la pédagogie, tant vous êtes parvenu à clarifier un dispositif complexe. Qu'en est-il cependant de la capacité des mineurs telle qu'encadrée par l'article 389-8 du code civil ? Cet article prévoit que le mineur, lorsqu'il agit, doit faire ratifier son acte par le titulaire de l'autorité parentale. Or, dans l'amendement que vous proposez, vous opérez un renversement de la charge de la preuve en prévoyant que le mineur est présumé responsable. Voilà qui soulève de nombreuses questions, les actes qu'il engage pouvant avoir des conséquences importantes dès lors qu'il pourra fonder seul une association.

D'autre part, si ce texte vise à remédier aux difficultés de financement des associations en remettant la subvention au cœur du financement public de ce secteur, reste qu'hier, lors de sa déclaration de politique générale, le Premier ministre a annoncé une ponction de dix milliards d'euros sur les collectivités territoriales. Dans ce contexte, comment ces dernières pourront-elles subventionner les associations ?

Enfin, même si l'on recense douze millions de bénévoles, nul n'ignore que la crise du bénévolat constitue une menace pour la pérennité des associations. Au-delà de l'avantage fiscal lié aux dons, ce texte ne pourrait-il être l'occasion de « redonner des marges » aux bénévoles qui s'engagent, par exemple en leur accordant le bénéfice de trimestres de retraite supplémentaires et en validant leur expérience dans leur parcours professionnel ? De telles mesures seraient de nature à relancer le bénévolat sans lequel le monde de l'économie sociale et solidaire aurait beaucoup de mal à survivre.

Mme Claudine Schmid. Le texte prévoit d'étendre à toutes les associations – et non plus aux seules associations reconnues d'utilité publique – la possibilité de recevoir des legs : cette possibilité sera-t-elle assortie de garanties ? S'il n'en est pas ainsi, ce texte ne risque-t-il pas de permettre le détournement des legs – volontairement ou involontairement ? Je songe notamment aux cas d'associations qui, après avoir reçu un legs, fusionneraient avec une autre ou viendraient à se dissoudre.

M. Pascal Deguilhem. Monsieur le rapporteur, vous avez prévu des amendements à l'article 44 précisant le droit associatif applicable aux mineurs : cela signifie-t-il que la pratique antérieure des « juniors associations » n'était pas conforme à la loi ?

M. Marcel Rogemont. Les critiques adressées à la politique de mécénat finissent par nous le faire oublier : la France a adopté en la matière une législation libérale, mais surtout, probablement, une des plus efficaces qui soient. Cela étant, les modifications qui nous sont proposées par notre rapporteur pour avis concernant les fondations et les fonds de dotation se caractérisent à la fois par leur subtilité et par leur pertinence, et ne font qu'ajouter à l'intérêt d'un travail salué par tous.

M. le rapporteur pour avis. Je constate que vous approuvez tous la définition de la subvention donnée à l'article 10, au reste largement inspirée de la jurisprudence et se tenant dans les limites qu'impose la réglementation européenne – d'où la question de Mme Dominique Nachury sur l'efficacité à en attendre. Nous ne pouvons rester sans réagir en constatant que leur part dans le financement des associations était passée de 34 % en 2005 à 24 % aujourd'hui tandis que celle de la commande publique croissait de 17 % à 25 %. L'objectif poursuivi ici est d'inverser cette tendance en proposant, avec cette définition, un cadre qui, tout en tenant compte de la réglementation européenne, offrira au monde associatif la sécurité juridique qu'il réclamait et qui, espérons-le, incitera les collectivités à recourir davantage que par le passé à la subvention.

Je souscris à nombre d'observations de Mme Barbara Pompili, particulièrement à celle qui porte sur la nécessité, également soulignée par Mme Marie-George Buffet, de limiter le recours à l'appel à projets, qui aboutit à une dénaturation de l'activité associative. Les associations doivent conserver leur capacité d'innovation et leur fonction d'agents de cohésion en faveur de la mixité sociale. Si elles deviennent de simples prestataires de services, le tissu social en pâtira inévitablement.

Nous espérons que les dispositions très techniques de ce projet de loi permettront de mieux assurer leur financement, mais c'est à elles qu'il appartiendra de se saisir des outils qui leur sont ainsi offerts : il en va de leur développement et de celui de l'emploi associatif, qui s'est réduit au cours des dernières années sous l'effet de la crise.

Madame Buffet, nous avons auditionné les représentants des « juniors associations ». Alors que nous nous inquiétions des risques qu'il pouvait y avoir à permettre aux mineurs d'assumer des responsabilités associatives, ils nous ont rassurés en nous indiquant que les « accidents » financiers étaient rares et généralement pas imputables à ces jeunes. En outre, le cadre juridique actuel offre toutes garanties sur les points qui vous préoccupent ainsi que vos collègues. Il n'est donc pas besoin de le compléter. Mais nous reviendrons plus amplement sur les questions posées par cette pré-majorité au cours de l'examen des amendements.

Mme Claudine Schmid a exprimé la crainte que la possibilité donnée à certaines associations de recevoir des dons et legs ne soit source de dérives. Je précise donc que cette

disposition ne bénéficiera qu'aux associations déclarées depuis trois ans au moins, ce qui prémunit contre le danger de voir se créer une association de circonstance, à seule fin de capter des fonds. Pour garantir la transparence nécessaire, je présenterai en outre un amendement, renvoyant à une disposition du code de commerce, afin de sanctionner les associations recevant plus de 153 000 euros de subventions qui n'établiraient pas chaque année un bilan, un compte de résultat et une annexe comme la loi l'exige.

La Commission en vient à l'examen des articles du projet de loi.

TITRE PREMIER DISPOSITIONS COMMUNES

Chapitre III

Les dispositifs qui concourent au développement des entreprises de l'économie sociale et solidaire

Section 4

Les subventions publiques

Article 10 : *Définition légale de la subvention publique aux organismes de droit privé*

La Commission examine l'amendement AC14 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Les associations étant les principales bénéficiaires des subventions sur lesquelles porte cet article, je propose de le déplacer pour l'insérer au titre V, relatif précisément au droit des associations. D'où, pour commencer, le présent amendement de suppression.

La Commission adopte l'amendement, exprimant ainsi un avis favorable à la suppression de l'article 10.

En conséquence, les amendements de repli AC3 et AC20 du rapporteur pour avis tombent.

TITRE V DISPOSITIONS RELATIVES AU DROIT DES ASSOCIATIONS

Avant l'article 40 A

La Commission est saisie de l'amendement AC15 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement est celui qui transfère au début du titre V les dispositions de l'article que nous venons de supprimer.

La Commission adopte l'amendement.

Article 40 A : *Attribution de la qualité d'établissement d'enseignement supérieur privé d'intérêt général*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 40 A sans modification.

Article 40 : *Modernisation des modalités d'émissions obligataires des associations*

La Commission examine l'amendement AC7 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement précise la rédaction de l'alinéa 8 en disposant que le remboursement des titres associatifs intervient « à partir » d'une échéance déterminée par les contrats d'émission, et non plus à cette échéance car, à ce moment, les associations peuvent ne pas disposer encore de réserves suffisantes pour rembourser.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

La Commission est saisie de l'amendement AC16 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Dans le même esprit que le précédent, cet amendement précise que le remboursement peut avoir lieu « dès que » les excédents dégagés par l'association sont suffisants.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

La Commission examine l'amendement AC1 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Le projet de loi distingue les titres associatifs donnant lieu à remboursement et les autres en octroyant aux premiers une meilleure rémunération, ce qui ne se justifie pas. Il est préférable de prévoir pour tous la même majoration s'ajoutant au taux moyen obligataire.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement rédactionnel AC2 du rapporteur pour avis.*

Elle est saisie de l'amendement AC17, du même auteur.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement, également rédactionnel, permet de viser l'ensemble des obligations pouvant faire l'objet d'un contrat d'émission conclu par les associations, et non pas les seuls titres associatifs.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 40 **modifié**.*

Article 41 : *Règles applicables aux opérations de fusion, de scission et d'apport partiel d'actif entre associations*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 41 **sans modification**.*

Article 42 : *Règles applicables aux opérations de fusion, de scission et d'apport partiel d'actif entre associations d'Alsace et de Moselle*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 42 **sans modification**.*

Article 43 : *Capacité juridique des associations d'intérêt général*

La Commission est saisie de l'amendement AC8 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement clarifie la rédaction de l'article afin de ne pas donner à penser que l'exercice de la capacité juridique nouvelle reconnue aux associations déclarées d'intérêt général serait subordonné à l'obtention d'un rescrit fiscal.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine l'amendement AC9 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Il ne paraît pas opportun de faire figurer dans la loi de 1901 la disposition transitoire relative aux associations ayant pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance ou la recherche scientifique ou médicale. D'où cet amendement visant à la séparer des dispositions précédentes.

La Commission adopte l'amendement.

Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 43 modifié.

Article 44 : *Capacité juridique des associations reconnues d'utilité publique*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 44 sans modification.

Après l'article 44

La Commission est saisie de l'amendement AC4 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement institue une sanction pour les associations tenues de publier leurs comptes annuels au cas où elles ne respecteraient pas cette obligation : elles s'exposeraient alors à payer l'amende de 9 000 euros prévue à l'article L. 242-8 du code de commerce.

La Commission adopte l'amendement.

La Commission examine l'amendement AC18 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement abroge l'article 2 bis de la loi de 1901, aux termes duquel seuls « les mineurs de seize ans révolus peuvent librement constituer une association », l'accomplissement des actes nécessaires à l'administration de celle-ci étant subordonné à un accord préalable des parents. En effet, bien que procédant d'une bonne intention, ces dispositions se sont révélées avoir une portée beaucoup plus restrictive que ne le voulait le législateur de 1901. Aux dires des personnes auditionnées, en raison de sa rédaction imparfaite et des incertitudes qui en résultent, elles constituent aujourd'hui un frein à l'implication des jeunes dans le milieu associatif. C'est très regrettable car les associations sont pour eux à la fois une école de citoyenneté, où ils apprennent à prendre des responsabilités, et un instrument d'intégration.

La Commission adopte l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement AC19 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement complète le précédent en créant dans le code civil un nouvel article autorisant tout mineur à fonder une association, ou à en devenir membre, et à participer à son administration. Il institue en outre une présomption d'accord parentale, présomption simple qui peut être combattue par la preuve contraire : en d'autres termes, si les parents refusent que leur enfant adhère à une association, celui-ci ne pourra pas le faire. Enfin, il est précisé que les actes du mineur s'exercent sans représentation, comme le permet l'article 389-3 du code civil. Lorsque le mineur se verra confier l'administration d'une association, il exercera son mandat dans le cadre posé par l'article 1990 du code civil, qui se réfère aux règles générales relatives aux obligations des mineurs. Les règles du droit civil et éventuellement celles du droit pénal s'appliqueront pour le reste.

Mme Dominique Nachury. Je m'inquiète d'une possible mise en jeu de la responsabilité parentale. Dès lors que l'accord des parents est réputé acquis, ces derniers devront endosser la responsabilité de l'ensemble des actes accomplis par le mineur jusqu'à sa majorité. Pouvez-vous être plus précis que vous ne l'avez été sur les dispositions susceptibles d'apporter des garanties en la matière ?

Mme Sophie Dion. Sur les trois alinéas que compte votre amendement, les deux premiers ne posent pas de problème. En revanche, il n'en va pas de même pour le dernier. La présomption de capacité que vous instituez permet au mineur d'accomplir des actes graves susceptibles d'engager la responsabilité pécuniaire de ses parents. Afin de limiter ce risque, ne pourrait-on pas ajouter que ces actes doivent être ratifiés par les titulaires de l'autorité parentale ? En voulant réduire les effets restrictifs du droit actuel, vous risquez à l'inverse de créer un nouveau frein, en incitant les parents à décourager leurs enfants de s'engager dans des associations.

M. le rapporteur pour avis. Je comprends votre préoccupation puisque je la partageais – jusqu'aux auditions qui m'ont convaincu du bien-fondé de ces nouvelles dispositions, qui ne font au reste que revenir à l'esprit de la loi de 1901. Les associations entendues ont toutes souligné le frein que constitue l'autorisation parentale. Elles m'ont par ailleurs indiqué que l'engagement des mineurs ne posait pas de difficultés dans la pratique.

Ne soulevons pas ce qui m'apparaît désormais comme un faux problème : je suis convaincu que l'autorisation parentale est véritablement un frein à l'engagement des mineurs et qu'en outre, les règles du code civil, qui s'appliqueront, sont suffisamment protectrices.

Mme Sophie Dion. J'ai bien compris que les représentants des associations vous ont convaincu, mais avez-vous entendu des représentants des associations de parents ?

M. le rapporteur pour avis. Ce sont les magistrats spécialistes de ces questions qui ont emporté ma conviction.

Mon amendement vise à lever le frein actuel à l'engagement des mineurs. Les garanties existent puisque le code civil, je le répète, précise la responsabilité des uns et des autres pour tous les actes.

Mme Sophie Dion. Je redoute les effets pervers d'une modification aussi importante du code civil. Je crains que le remède ne soit pire que le mal.

M. Patrick Hetzel. Il serait sans doute utile que nous disposions d'une étude d'impact sur ce point. L'argument de Mme Dion me semble tout à fait pertinent. La rédaction proposée au troisième alinéa pourrait amener les parents sur un terrain dangereux. Ne pourrait-on envisager de s'inspirer du statut de mineur émancipé ?

M. le président Patrick Bloche. Mes chers collègues, je vous propose d'en rester là de cet échange dense et argumenté sur un point, il est vrai, important. Le débat se poursuivra certainement devant la commission saisie au fond et en séance publique.

La Commission adopte l'amendement.

La Commission examine l'amendement AC10 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement a pour objet de permettre la création de fonds dédiés à la formation des dirigeants bénévoles des associations à but non lucratif, fonds que celles-ci pourront financer selon des modalités qu'elles définiront elles-mêmes.

Nous lançons là un appel aux associations pour qu'elles s'organisent de manière à tirer profit de ce nouvel outil.

La Commission adopte l'amendement.

La Commission est saisie de l'amendement AC11 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement autorise la création de fonds de garantie, financés par les associations bénéficiaires, pour encourager les apports en fonds associatifs. En cas de problème, le fonds sera appelé pour restituer l'apport. Là encore, le secteur associatif devra se saisir de cet outil et décider des modalités de son fonctionnement.

La Commission adopte l'amendement.

TITRE VI DISPOSITIONS RELATIVES AU DROIT DES FONDATIONS ET FONDS DE DOTATION

Article 45 : *Utilisation du chèque-emploi associatif par les fondations*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 45 sans modification.

Article 46 : *Dons aux fondations d'entreprise*

La Commission examine l'amendement AC12 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. L'amendement tend à étendre la possibilité de collecte reconnue aux fondations d'entreprise aux dons effectués par les mandataires sociaux, sociétaires, adhérents ou actionnaires de l'entreprise fondatrice, mais aussi aux clients de celle-ci ou du groupe auquel elle appartient. En contrepartie, ces fondations seront soumises aux mêmes obligations que les organismes faisant appel à la générosité publique.

La Commission adopte l'amendement.

Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 46 modifié.

Article 47 : *Émissions obligataires des fondations*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 47 sans modification.

Article 48 : *Dotation minimale des fonds de dotation*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 48 sans modification.

Après l'article 48

La Commission est saisie de l'amendement AC13 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à favoriser le mécénat des petites et moyennes entreprises, qui pâtissent de la limite posée à la défiscalisation de leurs dons, aujourd'hui fixée à 5 pour mille de leur chiffre d'affaires. Il est proposé que cette limite ne puisse être inférieure à 10 000 euros.

M. Michel Herbillon. Je tiens à féliciter notre rapporteur pour ce très bon amendement : le mécénat ne doit pas être le fait des seuls grands groupes.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine l'amendement AC5 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Je propose d'étendre aux fondations les règles fixées par le projet de loi pour les opérations de fusion, de scission et d'apport partiel d'actifs entre associations. Ces règles s'appliqueront également en cas de fusion entre associations et fondations.

La Commission adopte l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement AC6 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement tend à faciliter la transformation d'un fonds de dotation en une fondation reconnue d'utilité publique. En effet, le fonds de dotation est souvent la préfiguration d'une telle fondation ; or, si la procédure de création d'un fonds de dotation est très souple, il n'en va pas de même lorsqu'il s'agit de transformer ce fonds en fondation : il faut alors dissoudre et liquider le fonds. Si vous adoptez cet amendement de simplification, l'opération n'entraînera plus la disparition de la personnalité morale transformée et la liquidation de ses biens.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie, modifiées par les amendements qu'elle a adoptés.

La séance est levée à onze heures cinq.



Informations relatives à la Commission

La Commission des affaires culturelles et de l'éducation a désigné :

– M. Jean-Noël Carpentier (RRDP)

– M. Yves Durand (SRC)

– Mme Martine Faure (SRC)

– Mme Dominique Nachury (UMP)

pour siéger au Comité de suivi de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013, d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

En application de l'article 3 du décret n° 2013-1232 du 23 décembre 2013 instituant le comité de suivi, M. Yves Durand a également été désigné comme président de ce comité pour ses deux premières années de fonctionnement.

*

La Commission des affaires culturelles et de l'éducation a également désigné M. Jean-Noël Carpentier (RRDP) comme membre de la mission d'information sur la création architecturale, en remplacement de M. Thierry Braillard.

Présences en réunion

Réunion du mercredi 9 avril 2014 à 9 heures 30

Présents. – M. Jean-Pierre Allossery, M. Benoist Apparu, M. Luc Belot, M. Patrick Bloche, Mme Marie-Odile Bouillé, Mme Brigitte Bourguignon, M. Malek Boutih, M. Emeric Bréhier, Mme Marie-George Buffet, M. Jean-Noël Carpentier, Mme Dominique Chauvel, M. Jean-François Copé, M. Yves Daniel, M. Bernard Debré, M. Pascal Deguilhem, Mme Sophie Dessus, Mme Sophie Dion, Mme Sandrine Doucet, Mme Anne-Lise Dufour-Tonini, Mme Françoise Dumas, M. William Dumas, M. Yves Durand, Mme Martine Faure, M. Vincent Feltesse, M. Hervé Féron, Mme Michèle Fournier-Armand, M. Michel Françaix, Mme Annie Genevard, Mme Claude Greff, M. Michel Herbillon, M. Patrick Hetzel, M. Christian Kert, Mme Colette Langlade, M. Pierre Léautey, M. Dominique Le Mèner, M. Jean-Pierre Le Roch, Mme Lucette Lousteau, M. Michel Ménard, Mme Dominique Nachury, Mme Maud Olivier, Mme Barbara Pompili, M. Michel Pouzol, M. Franck Riester, M. Marcel Rogemont, M. Paul Salen, M. Rudy Salles, Mme Claudine Schmid, Mme Julie Sommaruga, M. Claude Sturni, Mme Sylvie Tolmont, M. Stéphane Travert

Excusés. – Mme Huguette Bello, M. Jean-Louis Borloo, M. Ary Chalus, M. Jean-Pierre Giran, Mme Françoise Guégot, Mme Sonia Lagarde, M. François de Mazières, M. Jean Jacques Vlody

Assistaient également à la réunion. – Mme Virginie Duby-Muller