

N° 1863

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 avril 2014.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE
L'ÉDUCATION SUR LE PROJET DE LOI, adopté par le Sénat, *relatif à l'économie
sociale et solidaire*,

PAR M. PIERRE LÉAUTEY,

Député.

Voir les numéros :

Sénat : 805 (2012-2013), 69, 70, 84, 85 et T.A. 29 (2013-2014).

Assemblée nationale : 1536.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. RENFORCER LE TISSU ASSOCIATIF PAR DES ÉVOLUTIONS CIBLÉES DU DROIT DES ASSOCIATIONS	9
A. LE MONDE ASSOCIATIF EST AUJOURD'HUI CONFRONTÉ À D'IMPORTANTES DIFFICULTÉS	9
B. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI VISENT À RÉPONDRE À CES PRÉOCCUPATIONS	12
1. Remettre la subvention au cœur du financement public des associations	13
2. Assurer des ressources propres aux associations	14
a. Des titres financiers plus attractifs pour les investisseurs privés	14
b. Des capacités juridiques étendues pour créer de nouvelles sources de financement	15
3. Sécuriser la fusion d'associations pour favoriser leur regroupement	16
II. AMÉLIORER LE CADRE JURIDIQUE DU MÉCÉNAT FRANÇAIS	19
A. LE PAYSAGE FONDATIF FRANÇAIS, BIEN QU'ACTUELLEMENT EN PLEIN ESSOR, EST ENCORE EN DEVENIR	19
1. La diversité des statuts a permis le développement d'un nombre important de fondations	19
2. Les fonds de dotation, particulièrement présents dans le domaine éducatif et culturel, ont utilement complété le paysage fondatif	22
B. LE PROJET DE LOI APPORTE DES AMÉLIORATIONS SUBSTANTIELLES AUX DIFFÉRENTS DISPOSITIFS	24
1. Simplifier les démarches liées à l'emploi pour les petites fondations	24
2. Étendre le champ des donateurs des fondations d'entreprise	25
3. Favoriser le financement privé des grandes fondations	26
4. Assurer l'efficacité du dispositif de fonds de dotation	26
TRAVAUX DE LA COMMISSION	29
DISCUSSION GÉNÉRALE	29

EXAMEN DES ARTICLES	41
TITRE PREMIER : DISPOSITIONS COMMUNES	41
Chapitre III – Les dispositifs qui concourent au développement des entreprises de l'économie sociale et solidaire	41
<i>Section 4 : Les subventions publiques</i>	41
<i>Article 10</i> (art. 10 A [nouveau] et 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations) : Définition légale de la subvention publique aux organismes de droit privé	41
TITRE V : DISPOSITIONS RELATIVES AU DROIT DES ASSOCIATIONS	45
<i>Avant l'article 40 A</i>	45
<i>Article 40 A</i> (art. L. 732-1 du code de l'éducation) : Attribution de la qualité d'établissement d'enseignement supérieur privé d'intérêt général	46
<i>Article 40</i> (art. L. 213-9, L. 213-9-1 et L. 213-9-2 [nouveaux], L. 213-13, L. 213-14 et L. 214-28 du code monétaire et financier ; art. 1 ^{er} de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier) : Modernisation des modalités d'émissions obligataires des associations	47
<i>Article 41</i> (art. 9 <i>bis</i> et 12 [nouveaux] de la loi du 1 ^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association) : Règles applicables aux opérations de fusion, de scission et d'apport partiel d'actif entre associations	51
<i>Article 42</i> (art. 79-IV [nouveau] du code civil local applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle) : Règles applicables aux opérations de fusion, de scission et d'apport partiel d'actif entre associations d'Alsace et de Moselle	54
<i>Article 43</i> (art. 6 de la loi du 1 ^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association et art. 111 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures) : Capacité juridique des associations d'intérêt général	55
<i>Article 44</i> (art. 11 de la loi du 1 ^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association) : Capacité juridique des associations reconnues d'utilité publique	58
<i>Après l'article 44</i>	60
TITRE VI : DISPOSITIONS RELATIVES AU DROIT DES FONDATIONS ET FONDS DE DOTATION	62
<i>Article 45</i> (art. L. 1272-1 et L. 1272-4 du code du travail) : Utilisation du chèque-emploi associatif par les fondations	62
<i>Article 46</i> (art. 19-8 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat) : Dons aux fondations d'entreprise	63
<i>Article 47</i> (art. L. 213-21-1 A [nouveau] du code monétaire et financier) : Émissions obligataires des fondations	64

<i>Article 48</i> (art. 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie) : Dotation minimale des fonds de dotation	65
<i>Après l'article 48</i>	66
AUDITIONS CONDUITES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	67

INTRODUCTION

Le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire, adopté par le Sénat en première lecture en novembre 2013, a été renvoyé au fond à la commission des affaires économiques de notre Assemblée. Toutefois, eu égard à son champ de compétences, la commission des affaires culturelles et de l'éducation a souhaité se saisir pour avis du présent texte.

En effet, plusieurs dispositions du projet de loi concernent les associations, qui relèvent, en tant que telles, de la compétence de la commission, mais également les fondations et les fonds de dotation, structures particulièrement investies dans les domaines éducatif et culturel, comme dans celui de la recherche.

Le présent projet de loi vise tout d'abord à donner une définition légale du champ de l'économie sociale et solidaire, afin de consacrer ce modèle entrepreneurial particulier qui associe performance économique, gouvernance démocratique et recherche de l'intérêt général et auquel participent traditionnellement quatre types de structure : les associations, les mutuelles, les coopératives et les fondations. Au-delà, l'objectif recherché est également d'inclure dans le champ de l'économie sociale et solidaire certains acteurs économiques qui respecteraient les critères définis par la loi.

Le projet de loi tend en outre à moderniser le statut des associations et fondations et à leur donner les outils juridiques et financiers nécessaires à leur développement. L'article 10 et le titre V du projet de loi opèrent un toilettage nécessaire du droit des associations, qui n'a que peu évolué depuis l'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, et contribue à sécuriser les relations des associations avec les tiers – autorités administratives, investisseurs, créanciers, salariés, donateurs. Le titre VI du projet de loi modernise quant à lui le statut des fondations et des fonds de dotation dans le but d'en faire des outils pleinement efficaces au service de l'intérêt général.

Pour les associations comme pour les fondations, l'ambition du projet de loi est de permettre, par des moyens différents, le renforcement et la croissance de toutes les structures, quels que soient leurs tailles et leurs statuts.

I. RENFORCER LE TISSU ASSOCIATIF PAR DES ÉVOLUTIONS CIBLÉES DU DROIT DES ASSOCIATIONS

Le monde associatif, bien que particulièrement dynamique, subit aujourd'hui les effets d'évolutions profondes, aussi bien juridiques qu'économiques, qui freinent son développement. Le projet de loi tente de pallier ces difficultés par des modifications modérées apportées au statut actuel des associations.

A. LE MONDE ASSOCIATIF EST AUJOURD'HUI CONFRONTÉ À D'IMPORTANTES DIFFICULTÉS

La loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association a assuré, par sa grande souplesse, l'éclosion et le développement, tout au long du XX^e siècle, d'un tissu associatif particulièrement étoffé. On estime ainsi aujourd'hui le nombre d'associations à 1,3 million. De tailles diverses, elles interviennent dans des domaines extrêmement variés, allant de l'aide aux victimes d'infractions pénales à la culture et aux loisirs, en passant par le secteur social et médico-social, et emploi, en 2012, plus de 1,8 million de personnes ⁽¹⁾.

La vitalité et la diversité des associations sont aussi le reflet des préoccupations de la société civile. En effet, l'action associative est soutenue par environ **12 millions de personnes bénévoles** ; par ailleurs, d'après une étude publiée par l'INSEE ⁽²⁾ en 2010, **un tiers des Français de plus de seize ans adhèrent à au moins une association**, principalement dans le domaine du sport, de la culture et des loisirs.

Néanmoins, plusieurs évolutions structurelles et conjoncturelles fragilisent aujourd'hui le tissu associatif.

- *La part croissante des usagers et des collectivités territoriales dans le financement des associations*

En premier lieu, la **baisse des financements publics** depuis une décennie affecte le fonctionnement des associations. Alors qu'en 1995, la part des financements publics dans les ressources des associations était de 58 % ⁽³⁾, ils n'en représenteraient plus aujourd'hui que 49 % ⁽⁴⁾. Les dons et le mécénat restent particulièrement faibles – ils constituent environ 4 % des ressources des

(1) C. Bazin et J. Malet, La France associative en mouvement, *Recherches et solidarités*, septembre 2013.

(2) F. Luczak et F. Nabli, *Insee Première* n° 1327, décembre 2010.

(3) *Rapport public 2000 du Conseil d'État, Études et documents* n° 51, La Documentation française, 2000.

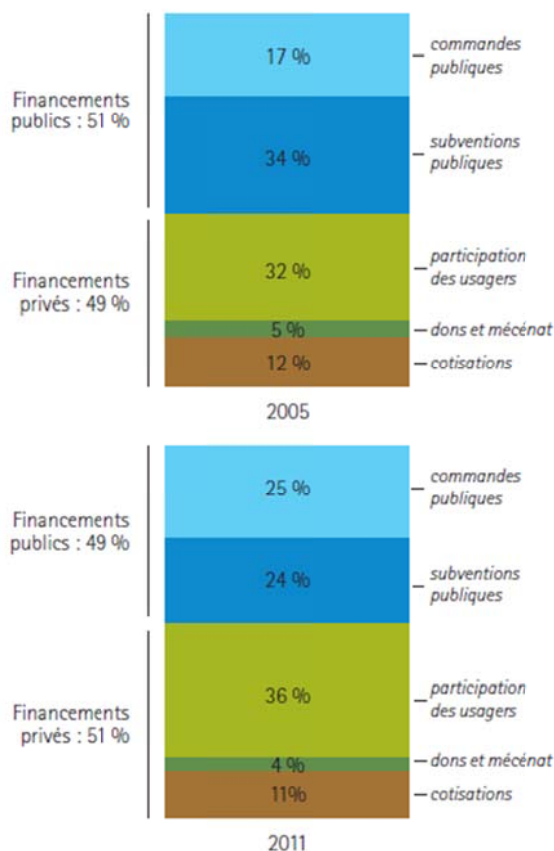
(4) V. Tchermog, Le paysage associatif français – mesures et évolutions, 2^e édition. Dalloz Juris éditions, 2013.

associations en 2012⁽¹⁾ –, les associations sont aujourd’hui principalement financées par des fonds privés collectés auprès de leurs usagers.

Par ailleurs, comme le souligne l’étude d’impact annexée au présent projet de loi, **la commande publique tend à se substituer aux subventions** versées par les autorités administratives aux associations.

Ainsi, alors que la commande publique représentait 17 % des financements associatifs contre 34 % pour les subventions publiques en 2005, leurs proportions s’établissent respectivement à 25 % et 24 % en 2011, comme l’indique le graphique ci-dessous.

NATURE DES RESSOURCES DES ASSOCIATIONS EN 2005 ET 2011



Source : V. Tchernog, Les associations entre crise et mutation, les grandes évolutions, 2013.

(1) V. Tchernog, Le paysage associatif français – mesures et évolutions, 2^e édition. Dalloz Juris éditions, 2013.

Plusieurs raisons tendent à expliquer cette évolution. D'une part, la montée en puissance, depuis les années 1990, sous l'influence européenne, d'un droit de la commande publique particulièrement exigeant, a induit un nombre croissant de requalification de subventions en marchés publics ou en délégations de service public par le juge administratif ; la **volonté de sécuriser l'octroi d'un financement public** aurait conduit les autorités publiques à préférer la voie de la commande publique.

D'autre part, la **part croissante prise par les collectivités territoriales dans les financements publics accordés aux associations** aurait eu pour effet de rechercher, à travers le financement d'une activité, un intérêt plus local qu'auparavant ; pour assurer à leurs financements une plus grande visibilité et avoir une plus grande marge de manœuvre dans la définition de l'action, les élus auraient délaissé la subvention, au travers de laquelle l'association apparaît au premier plan, au profit de la commande publique.

Une telle évolution n'est, à plusieurs égards, **pas souhaitable**. Outre qu'elle engendre des coûts particuliers liés à la commande publique qui auraient pu être évités, elle bride la capacité d'innovation des associations, qui ont le sentiment d'être de simples prestataires et non de réels partenaires des autorités publiques.

- *Des effets accentués par la crise économique actuelle*

Ces effets sont bien sûr renforcés par la **crise économique actuelle**, qui conduit les autorités publiques, en particulier l'État, à diminuer leurs financements et à rechercher davantage de sécurité juridique dans leur octroi.

Ainsi, d'après une étude réalisée en 2011 auprès de 877 associations⁽¹⁾, 69 % d'entre elles indiquent qu'au moins un de leurs financeurs publics a réduit de façon significative sa contribution au cours de deux dernières années, et 45 % indiquent avoir connu des **difficultés de trésorerie**. Une étude conduite en 2012⁽²⁾ auprès d'un échantillon similaire montre que 46 % des associations connaissent des difficultés tenant à la baisse des subventions publiques, et pour 39 % d'entre elles une baisse des financements publics dans leur ensemble.

Ces difficultés financières se sont notamment traduites par une **contraction – inédite depuis 1945 – de l'effectif salarié des associations** à partir de 2010⁽³⁾. Les pertes d'emploi ont semble-t-il été particulièrement nombreuses dans le domaine culturel et dans celui des soins à domicile. Par ailleurs, la crise économique a eu des conséquences sur la structuration du tissu associatif comme sur son activité : comme l'indique une récente étude du Centre d'économie de la Sorbonne, « *face à ces difficultés, quelques associations ont fusionné avec d'autres dans le même secteur d'activité ou sur le même territoire. D'autres, plus*

(1) Mut'Asso, « Associations, comment faites-vous face à la crise – Résultats de l'enquête », 2012.

(2) V. Tchernonog et J.-P. Vercaemer, « Les associations entre mutations et crise économique », Deloitte, 2012.

(3) C. Bazin et J. Malet, La France associative en mouvement, Recherches et solidarités, septembre 2013.

nombreuses, ont mis en commun locaux, infrastructure, équipement ou personnel qualifié. [...] La plupart des associations et fondations sont aussi obligées à être plus sélectives dans le choix des projets qu'elles financent si elles sont distributrices et elles doivent comprimer leurs frais généraux et réduire ou supprimer leurs programmes si elles offrent des services aux fractions les plus déshéritées de la population »⁽¹⁾.

- *Des conséquences dommageables sur le long terme*

Si ces évolutions venaient à s'accroître, les conséquences de long terme seraient importantes et modifieraient profondément le tissu associatif. Notamment, la **privatisation des ressources financières** pourrait avoir des conséquences sur les activités des associations, qui pourraient se tourner vers des publics plus solvables pour assurer leur existence. De plus, « *si ces services s'adressent à la population dans son ensemble (culture, sports, loisirs, tourisme social, éducation et formation, environnement...), elles peuvent certes augmenter la participation des usagers, éventuellement avec des tarifs variant selon leur revenu, mais elles risquent alors de ne s'adresser qu'aux classes moyennes, perdant ainsi leur capacité à mélanger toutes les catégories de la population et [...] leur raison d'être, leur rôle d'agent de cohésion et de mixité sociales* »⁽²⁾. À terme, certains craignent même que de nombreuses associations deviennent « *des clubs fréquentés par des publics aisés* »⁽³⁾.

Par ailleurs, la part importante prise par les collectivités territoriales dans le financement des associations risque d'accroître « *la dépendance des associations au contexte économique et social* » dans lequel elles évoluent et partant, les **inégalités territoriales** : « *dans les territoires riches, où l'emploi et l'activité économique sont importants et la démographie dynamique, les collectivités locales auront davantage de moyens pour soutenir leur secteur associatif que dans les territoires en déclin, confrontés à l'absence d'activités économiques et à un vieillissement de la population, alors même que les associations y auraient un rôle plus important à jouer* »⁽⁴⁾.

Il importe donc de limiter autant que possible les effets des évolutions actuelles.

B. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI VISENT À RÉPONDRE À CES PRÉOCCUPATIONS

Le projet de loi vise à actionner trois leviers d'actions distincts pour répondre aux évolutions que connaît le monde associatif : favoriser le versement

(1) E. Archambault, « *Les associations et les fondations en France aujourd'hui : situation et évolutions récentes* », janvier 2014, p. 6.

(2) Id., p. 6.

(3) Mut'Asso, « *Associations, comment faites-vous face à la crise – Résultats de l'enquête* », 2012.

(4) V. Tchernog, « *Le secteur associatif et son financement* », *Informations sociales*, n° 172, 2012.

de subventions publiques afin de limiter les effets de la contractualisation publique observée ces dernières années ; encourager le financement privé des associations autre que celui des usagers, en rendant les titres associatifs plus attractifs et en étendant la capacité juridique des associations ; enfin, sécuriser les opérations de regroupement d'associations pour renforcer le tissu associatif.

1. Remettre la subvention au cœur du financement public des associations

Comme les statistiques précédemment commentées le montrent, les marchés publics et les délégations de service public se sont progressivement substitués aux subventions publiques, jusqu'à devenir la principale source de financement public des associations.

Or, cette situation n'est satisfaisante pour aucune des parties prenantes : en générant des coûts supplémentaires, elle fait peser des **charges plus lourdes** sur la collectivité ; en mettant les entreprises en concurrence avec les associations, elle contribue à **brouiller les frontières entre l'économie sociale et solidaire et l'entreprise lucrative** ; en limitant les marges de manœuvre des associations dans la définition du projet, elle bride leur capacité à innover et donc à **répondre de façon optimale aux besoins de la société civile**.

Afin de répondre aux préoccupations des autorités administratives liées à la sécurité juridique de l'octroi de subventions aux organismes de droit privé, **l'article 10 du projet de loi tend à inscrire, dans la loi, une définition de la subvention**. La définition retenue est proche des critères établis, au fur et à mesure, par la juridiction administrative, sans pour autant constituer un carcan qui serait préjudiciable aux initiatives des autorités administratives dans ce domaine.

Ainsi, la subvention publique, telle qu'elle est définie par le projet de loi, consiste en une **contribution facultative, versée sous forme pécuniaire ou en nature** (en personnel, en matériel, ou en locaux par exemple), attribuée par une autorité publique ou un organisme chargé de la gestion d'un service public industriel ou commercial à un organisme de droit privé. Elle est **justifiée par l'intérêt général** et doit **financer, soit une action particulière, soit l'activité générale du bénéficiaire qui les initie, les définit et les met en œuvre**. La subvention n'a ainsi, pour l'autorité qui l'a versée, **aucune contrepartie directe** et ne peut répondre à un **besoin préalablement exprimé** par elle.

En définissant, aux côtés des marchés publics et des délégations de service public, les règles applicables aux subventions publiques, cette disposition pourrait permettre d'**inverser la tendance récente au renforcement de la commande publique**.

2. Assurer des ressources propres aux associations

Les associations ont un **besoin croissant de ressources propres**, notamment pour maintenir le niveau de leurs activités dans un contexte économique dégradé, mais aussi pour réaliser des investissements ou gérer, au quotidien, leur trésorerie. En encourageant l'émission et la souscription de titres associatifs et en permettant à un plus grand nombre d'associations de recevoir des dons et legs et de réaliser des investissements locatifs, le projet de loi vise à assurer aux associations une plus grande assise financière.

a. Des titres financiers plus attractifs pour les investisseurs privés

Les associations peuvent, depuis 1985, émettre des titres de créance de plusieurs types : des obligations « classiques », qui s'effectuent avec ou sans offre au public ; des titres associatifs, qui ont l'avantage de constituer, pour les associations, des quasi-fonds propres. Cependant, force est de constater que **ce dispositif n'a eu que peu de succès**, tant auprès des associations que des investisseurs. D'après l'étude d'impact annexée au projet de loi, **quelques dizaines d'émissions obligataires seulement** ont eu lieu depuis l'entrée en vigueur du dispositif, principalement privées. En 2011, l'association Bretagne Ateliers, une entreprise adaptée industrielle, a ainsi levé plus d'un million d'euros auprès d'une dizaine de souscripteurs, clients, partenaires ou chefs d'entreprise bretons ; l'association Acted a également levé, en 2012 et 2013, plus de cinq millions d'euros (cf. encadré ci-après).

L'émission d'obligations par les associations : l'exemple d'Acted

L'Agence d'aide à la coopération technique et au développement (Acted), créée en 1993, est une association qui œuvre dans le champ de la solidarité internationale. Elle a lancé, en juin 2012, une première émission privée destinée à des investisseurs institutionnels ou solidaires qui lui a permis de lever 3,2 millions d'euros. Cette émission comportait deux types d'obligations distinctes : d'une part, des obligations associatives classiques pour 2,3 millions d'euros, émises pour cinq ans avec un coupon fixe annuel de 3 %, et, d'autre part, des titres associatifs pour 900 000 d'euros, rémunérés annuellement à hauteur de 4 %. Une deuxième émission, en mai 2013, leur a permis de lever 1,9 million d'euros en obligations « classiques » et 100 000 euros en titres associatifs.

Le dispositif actuel rend l'émission de titres relativement **contraignante pour l'association**, qui devra ensuite servir, à échéance régulière, des intérêts fixes à ses investisseurs. Or, beaucoup d'entre elles n'ont pas une capacité financière suffisante pour s'engager de la sorte et préfèrent se financer auprès d'institutions bancaires, qui plus est à des taux parfois plus avantageux.

Par ailleurs, **le dispositif n'est guère attractif pour un investisseur privé**, notamment en ce qui concerne les titres associatifs à proprement parler : quasi-fonds propres, ces titres sont uniquement remboursables à l'initiative de l'association ; créances de dernier rang, l'investisseur n'est remboursé, en cas de dissolution de l'association, qu'après tous les autres créanciers de l'association ; plafonné en cas d'émission privée, leur taux d'intérêt ne rémunère pas

suffisamment le risque supporté par l'investisseur. Ainsi, la souscription à un titre associatif marque aujourd'hui bien plus la **volonté de soutenir un projet associatif que de réaliser un investissement rentable**.

La loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie avait déjà entrepris de rendre ces titres plus attractifs, en relevant le plafond de leur rémunération. Néanmoins, il ne semble pas que cette mesure ait été suffisamment importante pour permettre au dispositif d'être utilisé par les associations et de séduire les investisseurs.

L'**article 40 du projet de loi** vise donc à **rendre les titres associatifs plus attractifs** sur plusieurs points. Tout d'abord, ces titres devraient gagner en prévisibilité, le principe de leur remboursement pouvant être fixé au moment de leur émission ; les investisseurs potentiels bénéficieraient donc d'une visibilité accrue sur leurs placements. Ensuite, le plafond de leur taux d'intérêt serait encore relevé, assurant ainsi une meilleure rémunération du risque pris par les investisseurs.

Il convient de noter que le projet de loi opère un **plafonnement du taux d'intérêt servi par toutes les obligations émises par les associations**, alors que seuls certains types d'obligations voient aujourd'hui leur taux d'intérêt ainsi limité. Si cela peut apparaître comme contradictoire avec l'objectif affiché par le Gouvernement de rendre les obligations associatives plus attractives, le rapporteur note toutefois que le plafond retenu est suffisamment élevé pour assurer à l'ensemble de ces obligations des rémunérations à la fois économiquement pertinentes et financièrement intéressantes.

b. Des capacités juridiques étendues pour créer de nouvelles sources de financement

Le principe retenu en 1901 a été celui d'une **limitation de la capacité juridique des associations**. En effet, la volonté d'empêcher la captation et l'accumulation, par les associations, de richesses inaliénables et insusceptibles d'être soumises aux règles fiscales de la mutation, leur propriétaire ayant une durée de vie potentiellement illimitée⁽¹⁾, a conduit le législateur à limiter la capacité des associations à posséder des biens.

Jusqu'en 1987, seuls deux types d'associations disposaient donc de la capacité à **recevoir des dons et legs** : les associations reconnues d'utilité publique et les associations d'Alsace et de Moselle, en application du droit civil local. Les associations mêmes déclarées n'étaient nullement autorisées à recevoir des libéralités. Cependant, dès 1933, le législateur a souhaité donner cette capacité à un plus grand nombre d'associations. Ainsi, les associations déclarées ayant pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique ou médicale peuvent accepter, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, les libéralités entre vifs ou testamentaires. Par

(1) Ils sont également appelés « biens de mainmorte ».

ailleurs, toutes les associations déclarées ont pu, à partir de cette date, recevoir des dons manuels.

La capacité d’acquérir, de posséder et de gérer des biens, notamment immobiliers, a connu des restrictions plus importantes encore, puisque seules les associations d’Alsace et de Moselle disposent aujourd’hui d’un droit plein et entier de propriété. Les associations déclarées peuvent être propriétaires d’un immeuble à la condition que celui-ci constitue le local destiné à l’administration de l’association et à la réunion de ses membres ou qu’il soit strictement nécessaire à l’accomplissement des buts qu’elle se propose. Même les associations reconnues d’utilité publique ne peuvent posséder que les immeubles nécessaires aux buts qu’elles se sont fixés, à l’exception des bois et forêts, qu’elles peuvent posséder sans restriction.

L’évolution limitée de la capacité civile des associations depuis plus d’un siècle contraste avec la croissance exponentielle du monde associatif et de ses besoins. Le projet de loi vise donc à toiletter certaines dispositions de la loi de 1901 pour donner aux associations une capacité civile plus en adéquation avec leurs modalités d’action actuelles.

Ainsi, l’**article 43 du projet de loi** vise à permettre à certaines associations déclarées ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, 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, de recevoir des dons et legs, mais aussi de gérer des immeubles de rapport acquis par ce biais, c’est-à-dire à titre gratuit.

Il semble qu’un certain nombre d’associations déclarées ait créé des fonds de dotation (cf. *infra*) dans le seul but de bénéficier de cette capacité juridique. Le projet de loi entend donc « **clarifier l’univers du mécénat français en permettant à un large éventail d’associations de bénéficier de libéralité sans être obligées pour cela de créer une personne morale nouvelle** »⁽¹⁾.

En outre, l’**article 44 du projet de loi** tend à permettre aux associations reconnues d’utilité publique d’exercer tous les droits attachés à la propriété de biens immobiliers, et donc de réaliser des investissements locatifs. Ces deux mesures devraient permettre d’**augmenter les fonds propres et d’assainir la gestion financière** de nombreuses associations aujourd’hui en difficulté.

3. Sécuriser la fusion d’associations pour favoriser leur regroupement

Les associations ont pris une place significative dans certains secteurs d’activité, notamment dans le domaine social et médico-social. Aujourd’hui, la nécessité de professionnaliser leur gestion, d’optimiser l’emploi de leurs

(1) *Étude d’impact annexée au projet de loi, p. 103.*

ressources et de répondre aux exigences croissantes de leurs usagers a conduit de nombreuses associations à se regrouper. Le **rapprochement d'associations prend des formes diverses**, qu'il s'agisse de former un groupement d'intérêt économique (GIE) pour mutualiser les moyens, de céder une branche d'activité à une autre association ou de décider de la fusion de plusieurs associations.

Il n'existe aujourd'hui **aucune règle de nature législative qui fixe les modalités de fusion, de scission ou d'apport partiel d'actif entre associations**. L'association étant une « *convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices* »⁽¹⁾, la jurisprudence considère que ces opérations sont possibles en vertu de la **théorie du contrat** et s'inspire du droit des sociétés pour déterminer les règles applicables aux opérations impliquant des associations. La Cour de cassation a ainsi reconnu la possibilité d'une transmission universelle du patrimoine dans le cadre de telles opérations dès 2004⁽²⁾.

Toutefois, les traités de fusion ou d'apport partiel d'actif comme les décisions de scission n'ont pas de fondement juridique déterminé. Ainsi, certaines opérations se réalisent dans des conditions parfois hasardeuses et se trouvent entourées de précautions minimales. Les **articles 41 et 42** introduisent donc dans la loi de 1901 comme dans le code civil local applicable en Alsace et en Moselle des dispositions encadrant la fusion, la scission et l'apport partiel d'actif entre associations.

Au-delà de la nécessité de combler un vide juridique, un **enjeu de nature fiscale** justifie de reconnaître la légalité de ces opérations. En effet, à l'heure actuelle, lorsque des associations fusionnent, le régime fiscal favorable applicable aux opérations de fusion de sociétés, tant en ce qui concerne l'**impôt sur les sociétés** que les **droits d'enregistrement**, ne leur est pas applicable puisque l'opération n'est pas qualifiée comme telle. Le présent projet de loi devrait ainsi permettre à l'administration fiscale d'appliquer à ces opérations un régime fiscal plus favorable qu'il ne l'est actuellement.

(1) Article 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association.

(2) Cour de cassation, chambre commerciale, arrêt n° 1260 du 12 juillet 2004.

II. AMÉLIORER LE CADRE JURIDIQUE DU MÉCÉNAT FRANÇAIS

Les fondations sont, au même titre que les associations, des acteurs incontournables du monde privé non lucratif et, au-delà, de l'économie sociale et solidaire. Bien qu'infiniment moins nombreuses que les associations, les fondations se sont développées au cours de la dernière décennie et certaines d'entre elles jouent un rôle de premier plan dans les secteurs culturel, éducatif et de la recherche.

A. LE PAYSAGE FONDATIF FRANÇAIS, BIEN QU'ACTUELLEMENT EN PLEIN ESSOR, EST ENCORE EN DEVENIR

Si les fondations sont toujours plus nombreuses en France, notamment sous l'effet de la diversification des statuts offerts par la loi, elles restent très inférieures, en nombre, à ce que connaissent des pays comparables.

1. La diversité des statuts a permis le développement d'un nombre important de fondations

Les fondations, qu'elles financent des actions d'intérêt général ou qu'elles soient directement opératrices, n'ont été que tardivement reconnues par le droit français. En effet, c'est par la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat que la fondation a été définie pour la première fois comme « *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* »⁽¹⁾. Cette même loi a créé le statut de **fondation reconnue d'utilité publique**, qui confère à la fondation, lorsqu'il est octroyé par un décret en Conseil d'État, une personnalité morale accompagnée de la « grande capacité » juridique.

Par la suite, de nouveaux statuts ont été créés par le législateur pour répondre à des besoins particuliers et assouplir le **statut de fondation reconnue d'utilité publique, très contraignant** à de nombreux égards. Créée pour une durée illimitée et nécessitant une dotation initiale cohérente avec les objectifs affichés⁽²⁾, la fondation reconnue d'utilité publique ne naît qu'après une procédure relativement longue⁽³⁾ nécessitant la parution d'un décret. Ainsi, le ministère de l'intérieur ne recense aujourd'hui que **631 fondations reconnues d'utilité publique**.

(1) Article 18 de la loi ° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat.

(2) En pratique, le seuil d'un million et demi d'euros doit être franchi pour que la reconnaissance d'utilité publique soit accordée.

(3) La reconnaissance d'utilité publique peut prendre jusqu'à deux ans.

Dès 1990 ⁽¹⁾, deux nouvelles formes de fondation ont vu le jour : les fondations d'entreprise et les fondations abritées. La **fondation d'entreprise**, qui dispose de la personnalité morale, est créée, pour une durée temporaire, par une simple autorisation administrative. Si une dotation initiale n'est pas obligatoire, les fondateurs s'engagent toutefois à financer un programme d'action pluriannuel dont le montant ne peut être inférieur à 150 000 euros.

Contrairement aux fondations reconnues d'utilité publique, les fondations d'entreprise ne disposent que d'une capacité juridique limitée : elles ne peuvent faire appel à la générosité publique, recevoir des dons et legs ou encore gérer des immeubles de rapport. Elles sont donc principalement financées par les apports de leurs fondateurs et éventuellement les dons consentis par les salariés de l'entreprise fondatrice.

Les **fondations abritées ou sous égide** consistent en une affectation irrévocable de biens, en vue de la réalisation d'une œuvre d'intérêt général, à une fondation reconnue d'utilité publique, telle que la Fondation de France ⁽²⁾, ou à une personne morale habilitée à le faire, comme l'Institut de France. Ces fondations, qui n'ont pas de personnalité morale, passent une convention avec la fondation abritante qui détermine les conditions dans lesquelles elle sera amenée à gérer les biens de la fondation sous égide. Si ces fondations disposent d'une autonomie limitée, elles bénéficient néanmoins de la capacité à recevoir des dons et legs de la fondation abritante comme du régime fiscal du mécénat. Elles sont aujourd'hui numériquement les plus nombreuses.

À partir du milieu des années 2000, d'autres formes de fondations ont été créées sous l'impulsion du législateur. La loi n° 2006-450 du 18 avril 2006 de programme pour la recherche a notamment permis l'émergence de **fondations de coopération scientifique**. Si elles sont soumises aux mêmes règles de fonctionnement que les fondations reconnues d'utilité publique, leurs statuts diffèrent sur plusieurs points : nécessairement créées par plusieurs personnes morales, elles doivent comporter parmi leurs fondateurs au moins un établissement public de recherche ou d'enseignement supérieur et mener obligatoirement une activité de recherche ou d'enseignement supérieur.

Enfin, la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités a conduit à la mise en place de fondations universitaires et de fondations partenariales, qui doivent permettre aux universités de trouver de nouvelles sources de financement en les rapprochant d'entreprises mécènes.

Les **fondations universitaires**, qui ne disposent pas de la personnalité morale, sont adossées à des établissements publics à caractère scientifique, culturel ou professionnel pour financer des actions d'intérêt général conformes

(1) Loi n° 90-559 du 4 juillet 1990 créant les fondations d'entreprise et modifiant les dispositions de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat relatives aux fondations.

(2) La Fondation de France abrite actuellement 744 fondations.

aux missions du service public de l'enseignement supérieur (soutien à la recherche, vie étudiante, attractivité internationale de l'université, etc.).

Les **fondations partenariales** sont quant à elles créées par des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ou des établissements publics à caractère scientifique et technologique pour financer des actions d'intérêt général conformes aux missions du service public de l'enseignement supérieur. Elles bénéficient de la personnalité morale et obéissent aux règles gouvernant les fondations d'entreprise, si ce n'est qu'elles peuvent faire appel à la générosité publique et recevoir des dons et legs.

Enfin, une dernière forme de fondation est apparue en 2009⁽¹⁾, à destination des établissements de santé. Ceux-ci peuvent créer des personnes morales de droit privé, sur le modèle des fondations reconnues d'utilité publique, à laquelle ils affectent des fonds destinés à la réalisation d'activités d'intérêt général à but non lucratif concourant aux missions du service public de la santé. Il convient toutefois de noter que le décret d'application de l'article L. 6141-7-3 du code de la santé publique n'est toujours pas paru et qu'aucune **fondation hospitalière** n'a donc pu être créée.

Les lois votées au cours des deux dernières décennies ont eu un **impact significatif sur le développement des fondations**. En effet, alors qu'il existait 1 108 fondations en 2001, elles étaient 1 998 en 2012, tous statuts confondus, soit une augmentation de 80 %. En outre, parmi les 890 créations de fondations qui ont eu lieu sur la période, 82 % sont imputables aux nouvelles formes de fondations apparues depuis 1990 (cf. tableau ci-dessous).

NOMBRE DE FONDATIONS PAR CATÉGORIES ENTRE 2001 ET 2012

	2001	2007	2012
Fondation reconnue d'utilité publique	470	548	626
Fondation d'entreprise	67	179	313
Fondation abritée*	571	709	972
Fondation de coopération scientifique	-	22	37
Fondation partenariale	-	-	23
Fondation universitaire	-	-	27
TOTAL	1 108	1 458	1 998

* Hors fondations abritées par l'Institut de France

Sources : statistiques produites par l'Observatoire de la Fondation de France en partenariat avec le Centre français des fonds et fondations.

(1) Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

En dépit de cette diversité de statuts, les fondations restent **peu nombreuses en France** par rapport aux autres pays européens. Avec un **nombre de fondations par million d'habitants parmi les plus faibles d'Europe** ⁽¹⁾, la France est loin de pays comme l'Allemagne ou la Suède, où les fondations se comptent en dizaines de milliers. La faiblesse du nombre de fondations, notamment reconnues d'utilité publique, s'explique en partie par l'attractivité comparative du statut associatif. En effet, si la capacité juridique des associations déclarées n'est pas comparable à celle d'une fondation reconnue d'utilité publique, la création d'une association répond à une procédure nettement moins lourde. C'est précisément pour **fournir un cadre plus souple aux organismes privés à but non lucratif** que la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a créé les fonds de dotation.

2. Les fonds de dotation, particulièrement présents dans le domaine éducatif et culturel, ont utilement complété le paysage fondatif

Le fonds de dotation est défini par l'article 140 de la loi du 4 août 2008 comme une « *personne morale de droit privé à but non lucratif qui reçoit et gère, en les capitalisant, des biens et droits de toute nature qui lui sont apportés à titre gratuit et irrévocable et utilise les revenus de la capitalisation en vue de la réalisation d'une œuvre ou d'une mission d'intérêt général ou les redistribue pour assister une personne morale à but non lucratif dans l'accomplissement de ses œuvres et de ses missions d'intérêt général* ». En ce sens, **les fonds de dotation répondent à la définition générique de la fondation** donnée par la loi du 23 juillet 1987 – l'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident l'affectation irrévocable de biens, de droits ou de ressources en vue de la réalisation d'un œuvre d'intérêt général et à but non lucratif – et appartiennent au monde fondatif.

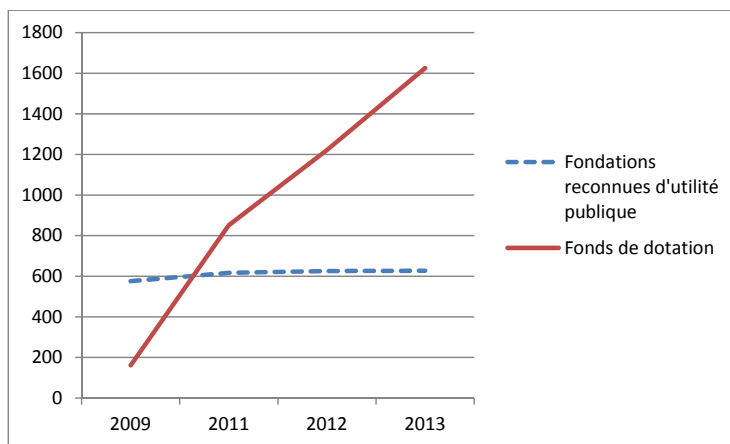
Force est de constater que ce dispositif récent a connu un **réel succès**, qui est **directement imputable à sa grande souplesse**. En effet, un tel fonds peut être créé par une ou plusieurs personnes physiques ou morales, pour une durée déterminée ou indéterminée, par une simple déclaration en préfecture et sans qu'une dotation initiale soit aujourd'hui nécessaire. Il dispose d'une pleine capacité juridique et peut ainsi recevoir des dons et legs – ceux-ci ne sont, de surcroît, pas soumis aux règles fixées par l'article 910 du code civil selon lesquelles le préfet peut former opposition à une libéralité consentie à une association –, tout en bénéficiant du régime fiscal applicable aux dons consentis aux associations et aux fondations. Ainsi, **le fonds de dotation concentre les avantages des statuts associatif et fondatif** : il se crée aussi aisément qu'une association, mais dispose, pour son financement, de la capacité juridique des fondations ⁽²⁾.

(1) E. Archambault, E. Priller, A. Zimmer, « *Associations et Fondations en France et en Allemagne. Traditions différentes et convergence récente* », Revue internationale de l'économie sociale, vol 92, n° 329, juillet 2013, p. 92-106.

(2) À ceci près qu'un fonds de dotation ne peut recevoir, sauf exception, de subventions publiques.

Les nombreux avantages présentés par les fonds de dotation ont conduit à une croissance exponentielle du dispositif (cf. graphique *infra*), qui tend même à supplanter, en nombre, les fondations. Il existait ainsi, au 31 décembre 2013, **1 625 fonds de dotation, pour un peu plus de 2 000 fondations**.

CROISSANCE COMPARÉE DES FONDS DE DOTATION ET DES FONDATIONS RECONNUES D'UTILITÉ PUBLIQUE ENTRE 2009 ET 2013



Il est intéressant de constater que, contrairement aux fondations qui interviennent principalement dans le domaine social et médico-social, **les fonds de dotation interviennent majoritairement dans les domaines de la culture et de l'enseignement**. Une étude de décembre 2013 ⁽¹⁾ montre en effet que les fonds de dotation interviennent, pour 25,1 % d'entre eux, dans le domaine de l'action artistique, culturelle et sportive, et pour 30,8 % dans le secteur de l'enseignement et de la recherche.

Cependant, les données disponibles montrent que **la moitié des fonds de dotation créés le sont sans dotation initiale** et que leurs actifs sont très disparates. Certains fonds n'ont aucune activité, quand certains d'entre eux, comme le fonds de dotation du Louvre (cf. *infra*), disposent d'un capital important.

Le fonds de dotation du musée du Louvre

Premier musée français à avoir créé un fonds de dotation, le musée du Louvre doit financer, par cet instrument, des investissements de long terme. Constitué d'une dotation initiale de 120 millions d'euros prélevés sur la redevance du projet Louvre-Abou Dabi, le fonds de dotation est financé par les dons individuels, les dons d'entreprise ou encore ceux des fondations – 3,2 millions d'euros ont ainsi été collectés en 2012 –, mais sera également alimenté par les revenus du projet Louvre-Abou Dabi. Cette dotation n'est pas consommable et seuls les revenus générés pourront être affectés à des dépenses d'investissement. En plaçant son capital sur les marchés financiers, le fonds de dotation a ainsi constitué, en 2012, un excédent de 10 millions d'euros.

(1) Observatoire Deloitte des fonds de dotation, Flash de décembre 2013.

Par ailleurs, **les associations prennent une part importante dans la création de ces fonds** ⁽¹⁾, qui leur donnent une capacité juridique que leurs statuts ne leur permettent pas toujours. C'est notamment le cas de l'association Greenpeace France, dont le fonds de dotation créé en 2009 « *a pour objet exclusif de soutenir les activités de l'association Greenpeace France* » ⁽²⁾, ou encore de la Croix-Rouge française. Dans bien des cas, le fonds de dotation est un outil complémentaire au service d'une association ou encore la préfiguration d'une fondation reconnue d'utilité publique (cf. encadré ci-après).

Terre de Liens, du fonds de dotation à la fondation

L'association Terre de Liens, qui vise à préserver les terres agricoles en luttant contre la spéculation foncière, a créé en 2009 un fonds de dotation pour l'acquisition – par achat, dons ou legs – de domaines agricoles et leur préservation par la signature de baux ruraux comportant des clauses environnementales. Dès sa création, l'ambition de créer une fondation reconnue d'utilité publique a animé les fondateurs. En constituant progressivement un capital à partir d'une dotation initiale de seulement 10 000 euros, le fonds de dotation a pu disparaître pour être remplacé par une fondation reconnue d'utilité publique qui disposait initialement, en mai 2013, d'un capital d'un million d'euros. Cette opération a toutefois nécessité la liquidation du fonds de dotation, qui s'est avérée relativement complexe.

B. LE PROJET DE LOI APPORTE DES AMÉLIORATIONS SUBSTANTIELLES AUX DIFFÉRENTS DISPOSITIFS

Toutes les fondations, quels que soient leur taille et leur statut, pourront bénéficier de tout ou partie des dispositions du titre VI du présent projet de loi.

1. Simplifier les démarches liées à l'emploi pour les petites fondations

Comme les associations, les fondations participent de l'emploi dans le secteur de l'économie sociale et solidaire. Ainsi, en 2011, environ **1 379 fondations employaient 71 000 salariés** ⁽³⁾, principalement dans le secteur social et médico-social où opèrent de grandes fondations.

Cependant, pour de petites fondations, notamment celles qui assurent le financement d'activités d'intérêt général d'autres structures, l'embauche d'un collaborateur nécessite de nombreuses démarches, si bien que beaucoup d'entre elles renoncent à employer. **L'article 45 du projet de loi** étend donc aux fondations dotées de la personnalité morale – soit les fondations reconnues d'utilité publique, les fondations d'entreprise, les fondations de coopération scientifique et les fondations partenariales – employant au plus neuf salariés le bénéfice du chèque-emploi associatif.

(1) Un tiers des fonds de dotation environ seraient créés par des associations.

(2) Cité par le rapport de la Cour des comptes « *L'emploi des fonds collectés par l'association Greenpeace France* » d'octobre 2012, p. 20.

(3) INSEE, Données CLAP, 2011.

L'extension aux petites fondations du chèque-emploi associatif, qui permet, par un seul acte, de remplir toutes les formalités liées à l'emploi de personnel – établissement du contrat de travail, déclaration préalable à l'embauche, paiement du salarié, paiement des cotisations, etc. – facilitera vraisemblablement l'emploi dans ces structures, en particulier celles qui œuvrent dans le domaine culturel par l'octroi de financements, qui sont généralement de petite taille ; au total, d'après l'étude d'impact annexée au projet de loi, près de **1 000 fondations seraient concernées par ce dispositif**.

2. Étendre le champ des donateurs des fondations d'entreprise

Les fondations d'entreprise, depuis la création de ce statut en 1990, ont connu un important essor, renforcé depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations, qui a permis aux entreprises de défiscaliser une plus large part de leurs dons⁽¹⁾. Alors qu'il n'existait que 67 fondations d'entreprise en 2001, principalement créées par de grandes sociétés, on en recensait **313 en 2012**⁽²⁾, créées par des entreprises de toutes tailles.

Si les entreprises sont également à l'origine d'autres formes de fondations⁽³⁾, le statut de fondation d'entreprise constitue assurément pour les entreprises « *un outil stratégique permettant aux sociétés d'inscrire leurs engagements et préoccupations sociétales dans une démarche pérenne clairement identifiée* »⁽⁴⁾. La création d'une fondation d'entreprise est ainsi souvent motivée par la volonté de **valoriser l'image de l'entreprise** et de **mobiliser les salariés autour d'un projet non marchand**, généralement en lien avec le secteur dans lequel l'entreprise intervient⁽⁵⁾.

L'article 46 du projet de loi vise à étendre le champ des donateurs des fondations d'entreprise. Parce que la fondation d'entreprise constitue une initiative privée entièrement portée par une entreprise, elle ne peut recevoir de subventions publiques, ni faire appel à la générosité publique. Elle peut en revanche, depuis 2003, recevoir les dons des salariés de l'entreprise fondatrice, ce qui est cohérent avec la nature de son statut. Le projet de loi prévoit de permettre aux autres acteurs de l'entreprise – mandataires sociaux, sociétaires, adhérents ou actionnaires – de participer au développement de la fondation de leur entreprise. Cette mesure, si elle ne change pas fondamentalement la nature de la fondation d'entreprise, permettra à ces structures de collecter des fonds auprès d'un public plus large, cependant toujours partie prenante de l'entreprise.

(1) Elle a également permis aux salariés de l'entreprise de réaliser des dons défiscalisés au profit de la fondation.

(2) Statistiques produites par l'Observatoire de la Fondation de France en partenariat avec le Centre français des fonds et fondations

(3) La fondation Cartier pour l'art contemporain est, par exemple, une fondation sous égide.

(4) Ernst and Young, « Panorama 2006 des fondations d'entreprise », janvier 2006, p. 3.

(5) La Fondation Free a par exemple pour but de réduire la fracture numérique, tandis que la Fondation Carrefour combat les inégalités liées à l'alimentation.

3. Favoriser le financement privé des grandes fondations

Les fondations, dont les ressources reposent moins que les associations sur les subventions publiques, ont moins souffert de la crise économique ⁽¹⁾ et ont en outre bénéficié de mesures de défiscalisation supplémentaires au cours des dernières années ⁽²⁾.

Néanmoins, une **harmonisation avec le statut associatif** paraît nécessaire en ce qui concerne la capacité de ces structures à émettre des titres obligataires pour assurer le financement de leurs activités. En effet, associations et fondations ont, dans certains secteurs, notamment social et médico-social, des modes d'action proches et donc des besoins de financement similaires.

L'**article 47 du projet de loi** étend ainsi aux fondations dotées de la personnalité morale la possibilité d'émettre des obligations dans les mêmes conditions que les associations. Les fondations bénéficieront de surcroît des améliorations apportées par le projet de loi aux titres associatifs (cf. *supra*). Toutefois, ces émissions obligataires seront majoritairement utilisées, comme dans le cas des associations, par les grandes fondations.

4. Assurer l'efficacité du dispositif de fonds de dotation

Si le statut de fonds de dotation a connu un succès certain en termes quantitatifs – **environ un fonds de dotation a été créé par jour** depuis que le dispositif est applicable –, la question se pose de savoir si le même constat peut être fait en ce qui concerne l'activité réelle de ces fonds.

En effet, d'après une étude conduite en 2012 ⁽³⁾ auprès de 200 fonds de dotation, **52 % des fonds sont constitués sans dotation initiale**, comme la loi le permet effectivement. Et, lorsqu'une dotation initiale existe, elle est dans 60 % des cas inférieure à 10 000 euros. Seuls 9 % des fonds bénéficient d'une dotation initiale supérieure à 500 000 euros. Par ailleurs, parmi les fonds interrogés, seule **la moitié dispose de moyens humains pour mettre en œuvre le projet autour duquel le fonds s'est constitué** ou collecter des fonds ce qui, comme le soulignent les auteurs de l'étude, « *ne manque pas de laisser dubitatif sur l'accomplissement de leurs projets* » ⁽⁴⁾.

En l'absence de moyens financiers et humains, il est loisible de s'interroger sur l'activité réelle d'un grand nombre de fonds de dotation. C'est

(1) E. Archambault, « *Les associations et les fondations en France aujourd'hui : situation et évolutions récentes* », janvier 2014.

(2) La loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat a notamment permis aux redevables d'imputer à leur impôt de solidarité sur la fortune 75 % des dons consentis aux fondations reconnues d'utilité publique, aux fondations universitaires et aux fondations partenariales, en application de l'article 885-0 V bis A du code général des impôts.

(3) Société d'avocats Aklea, « *Premiers fonds créés : quelle réalité en 2012 ?* », Photographie des fonds de dotation, 2012.

(4) Id., p. 20.

dans la perspective d'un renforcement de l'outil que l'**article 48 du projet de loi** prévoit l'**établissement d'une dotation initiale obligatoire** dont le montant minimum serait défini par décret. Toutefois, afin de ne pas limiter de façon excessive la création de telles structures, le Sénat a souhaité que ce montant ne puisse être supérieur à 30 000 euros.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission des affaires culturelles et de l'éducation procède à l'examen pour avis du projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à l'économie sociale et solidaire lors de sa séance du 9 avril 2014.

DISCUSSION GÉNÉRALE

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 bénéficiaires 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 pouvions 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.

EXAMEN DES ARTICLES

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

(art. 10 A [nouveau] et 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations)

Définition légale de la subvention publique aux organismes de droit privé

Le présent article a pour principal objet de donner une définition légale aux subventions publiques aux organismes de droit privé.

1. La situation actuelle

L'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations fixe un cadre général à l'octroi de subventions par les autorités administratives. Notamment, lorsque la subvention accordée dépasse un montant fixé par le pouvoir réglementaire ⁽¹⁾, l'autorité administrative doit conclure une convention avec l'organisme de droit privé bénéficiaire de la subvention (cf. *infra*). Par ailleurs, lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'organisme bénéficiaire doit faire la preuve de la conformité des dépenses à l'objet de la subvention. Cependant, **cette loi ne donne pas de définition de ce qu'est une subvention.**

Il en est de même de l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, qui dispose que les associations peuvent administrer des subventions de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics, et de l'article L. 1611-4 du code général des collectivités territoriales, qui évoque le contrôle des délégués de la collectivité sur l'association bénéficiaire d'une subvention : là encore, aucune définition de la subvention n'est donnée par les textes législatifs.

(1) Le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques prévoit que cette obligation est applicable aux subventions dont le montant annuel dépasse 23 000 euros.

La circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations, prise dans le but de clarifier les règles relatives aux relations financières entre les collectivités publiques et les associations, définit la subvention aux associations comme « *la situation dans laquelle la collectivité apporte un concours financier à une action initiée et menée par une personne publique ou privée, poursuivant des objectifs propres auxquels l'administration, y trouvant intérêt, apporte soutien et aide* »⁽¹⁾. Cette définition a repris, pour l'essentiel, les critères dégagés jusqu'alors par la jurisprudence administrative.

Les contours de la subvention publique ont en effet été progressivement définis par le juge administratif, à l'occasion de multiples recours tendant à exiger la requalification d'une subvention en délégation de service public ou en marché public. Ainsi, la subvention publique se caractérise, au-delà de l'**intérêt général** qui s'attache à l'action de l'organisme bénéficiaire, par deux éléments principaux : d'une part, l'**initiative du projet**, qui appartient entièrement à l'organisme bénéficiaire, celui-ci ne répondant pas à un besoin préalablement exprimé par l'autorité administrative ; d'autre part, l'**absence de contrepartie directe** pour l'autorité administrative ayant versé la subvention.

Le respect de ces critères est, pour les autorités publiques, difficile à appréhender. En effet, lorsqu'une collectivité lance un appel à projet, elle doit veiller à ne définir que des objectifs généraux, sans formuler expressément un besoin précis auquel les projets auraient pour but de répondre ; de la même façon, lorsqu'elle accorde une subvention, l'autorité administrative peut décider de l'affecter à un projet particulier, sans toutefois y trouver un intérêt direct. La ligne de partage entre la subvention publique et les formes de la commande publique que sont les délégations de service public et les marchés publics est donc particulièrement subtile.

En conséquence, il existe un risque non négligeable de voir la **subvention accordée à une association annulée par le juge administratif au motif qu'un contrat de délégation de service public ou un marché public aurait dû être passé**. La délibération d'un conseil général accordant une subvention à une association pour l'organisation d'un festival ayant expressément pour but d'assurer la promotion du département a ainsi été annulée par le tribunal administratif, au motif qu'un contrat de marché public⁽²⁾ aurait dû être conclu. De la même façon, l'octroi d'une subvention à une association désireuse de gérer une piscine, assortie d'obligations relatives aux heures d'ouverture et à l'accueil de certains publics contrôlés par la collectivité, doit être assimilé à une délégation de

(1) *Circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations : conventions d'objectifs et simplification des démarches relatives aux procédures d'agrément*, JORF n° 0016 du 20 janvier 2010, page 1138.

(2) *L'article 1^{er} du code des marchés publics dispose que « les marchés publics sont les contrats conclus à titre onéreux entre les pouvoirs adjudicateurs [...] et des opérateurs économiques publics ou privés, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services ».*

service public⁽¹⁾, en particulier si la rémunération de ladite association est substantiellement liée au résultat d'exploitation de la piscine.

2. Les dispositions du projet de loi, tel qu'adopté par le Sénat

La circulaire précitée n'ayant pas une valeur juridique équivalente à celle d'une loi que le juge administratif aurait à appliquer, le Gouvernement a pris l'initiative de définir, au sein de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, les contours de la subvention publique aux organismes de droit privé.

Ainsi, le **1° du présent article** vise à ajouter un article 10 A au début du chapitre consacré aux dispositions relatives à la transparence financière, afin de préciser les éléments qui concourent à la définition légale de la subvention publique aux organismes de droit privé :

– les subventions sont des **contributions facultatives** : l'autorité administrative dispose d'un pouvoir discrétionnaire dans leur octroi, de sorte qu'il n'existe pas de droit acquis à la subvention ;

– elles sont versées **sous forme pécuniaire ou en nature** : le texte initial du Gouvernement précisait que les subventions pouvaient être « *financières, matérielles ou en personnel* », mais la commission des lois du Sénat a souhaité adopter une rédaction plus simple ;

– leur **montant** est évalué dans l'acte d'attribution, y compris dans le cas de subventions versées en nature (mise à disposition de locaux, par exemple) ;

– elles sont **attribuées** par les **autorités administratives** – si l'on s'en réfère à l'article 1^{er} de la loi du 12 avril 2000, ce sont les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes de sécurité sociale et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif – et les **organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial** (SPIC) ;

– elles sont justifiées par un **intérêt général** ;

– elles ont pour objet de **financer** la conduite d'une **action** ou, plus largement, l'**activité** de son bénéficiaire : la subvention peut donc être affectée à la réalisation d'une action particulière ;

(1) L'article 38 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques dispose qu'« une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service ».

– celles-ci sont dans tous les cas « *initiées, définies et mises en œuvre* » **par le bénéficiaire** : l'action ou l'activité est donc antérieure à la volonté de subventionnement de l'autorité administrative ou de l'organisme chargé de la gestion d'un SPIC ;

– enfin, les subventions n'ont pas vocation à rémunérer des « *prestations individualisées répondant aux besoins des autorités qui les accordent* » : **versées sans contrepartie personnelle et directe pour l'autorité administrative ou l'organisme chargé de la gestion d'un SPIC**, les subventions se distinguent ici radicalement des marchés publics.

Il convient de noter que le Gouvernement a volontairement restreint le champ de cette définition aux subventions versées aux organismes de droit privé, les subventions entre personnes publiques ou à destination de personnes physiques ne bénéficiant pas de cet encadrement légal.

Par ailleurs, le **2° du présent article** apporte certaines modifications à l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 précitée. Comme indiqué précédemment, cet article fixe des obligations qui doivent assurer la transparence de l'octroi et de l'utilisation des subventions publiques. Le projet de loi vise à rendre obligatoire la mention de la **durée de versement de la subvention** dans la convention qui doit nécessairement être passée lorsqu'un certain montant est dépassé. Par ailleurs, dans un souci de **coordination** avec le 1°, les **organismes chargés de la gestion d'un SPIC**, comme les autorités administratives, sont soumis à l'obligation de conventionnement et leurs subventions sont prises en compte dans le montant annuel au-delà duquel les bénéficiaires doivent déposer leurs budgets et leurs comptes à la préfecture.

Définir, dans la loi, les contours des subventions publiques aux organismes de droit privé constitue une **avancée juridique indéniable**, en même temps que cette initiative répond aux demandes réitérées du monde associatif comme des collectivités territoriales. La subvention ne sera plus définie de façon négative, par rapport aux formes habituelles de la commande publique que sont les délégations de service public et les marchés publics, mais répondra à des critères clairement établis.

Pour autant, il est loisible de s'interroger sur l'efficacité réelle de cette disposition, qui doit inciter les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un SPIC à accorder des subventions au lieu d'emprunter de façon illégitime la voie des contrats publics. En effet, si le risque d'une requalification par le juge administratif diminue – les autorités administratives étant mieux à même d'apprécier la nature du financement qu'elles accordent –, le risque d'un recours ne disparaît pas totalement pour autant, ce qui peut continuer à alimenter les craintes des autorités versant les subventions. Un effort particulier de pédagogie et de conseil devra donc être fait pour que cette mesure atteigne l'objectif fixé.

Au-delà, le rapporteur approuve, de façon générale, la définition légale de la subvention telle qu'elle est fournie par le présent texte. Néanmoins, deux points lui semblent devoir faire l'objet d'amendements : d'une part, la notion de « valorisation » des subventions, plus proche de la jurisprudence administrative, serait préférable à celle d'« évaluation » et assurerait une appréciation plus adaptée de la valeur de celles-ci, notamment lorsqu'elles sont versées en nature ; d'autre part, l'inclusion explicite des projets d'investissement dans les objets susceptibles d'être subventionnés apparaît souhaitable. Enfin, cette disposition devrait plutôt figurer au sein du titre V relatif au droit des associations, puisqu'elle les concerne au premier chef.

*

* *

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

(art. L. 732-1 du code de l'éducation)

Attribution de la qualité d'établissement d'enseignement supérieur privé d'intérêt général

Le présent article, introduit par le Sénat, vise à modifier la rédaction de l'article L. 732-1 du code de l'éducation, créé par la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche.

L'article L. 732-1 du code de l'éducation a été adopté par le Sénat en juin dernier afin de conférer un statut particulier aux établissements d'enseignement supérieur privés à but non lucratif. Il traduisait l'une des **propositions du médiateur de l'éducation nationale** qui, dans son rapport pour l'année 2012, dressait un bilan contrasté des établissements supérieurs privés. Ce rapport montrait notamment que l'information fournie par certains de ces établissements sur leur statut et la nature du diplôme qu'ils délivrent pouvait se révéler trompeuse pour un certain nombre d'étudiants.

Extraits du rapport du médiateur de l'éducation nationale pour l'année 2012

« Il apparaît que certains établissements privés tirent parti de cette situation de flou pour attirer leur clientèle. Une partie des établissements privés s'efforcent de laisser penser à leurs élèves potentiels que leur activité est placée sous le contrôle de l'État et que les clients bénéficient d'une garantie de qualité [...]

Certains établissements introduisent l'ambiguïté en mettant en avant dans leur publicité le nom des diplômes auxquels ils préparent (CAP, BTS...). Un certain nombre de clients naïfs sont conduits à penser que ce sont les établissements eux-mêmes qui délivrent ces diplômes alors qu'ils ne font qu'y préparer leurs élèves. La législation permet ainsi aux établissements de multiplier les références à « l'État », à tel ou tel « ministère », à « l'éducation nationale », à « l'enseignement supérieur », aux « diplômes nationaux », créant ainsi un « halo lexical » conduisant probablement certains clients à penser qu'ils sont en présence en quelque sorte d'une dépendance de l'administration ou du moins d'un secteur hautement contrôlé et garanti [...]

La dénomination des diplômes délivrés par les établissements privés alimente également la confusion entre l'enseignement public et privé. L'ambiguïté quant à la nature des diplômes délivrés par l'enseignement privé concerne en particulier les diplômes dénommés « master » [...]

Ces différents établissements attirent une clientèle dont le niveau est insuffisant pour intégrer les milieux scolaires et professionnels sélectifs. Les élèves et les familles ont l'illusion dans ces établissements d'y effectuer « des études supérieures ». De même les établissements cultivent auprès de ces élèves l'illusion qu'ils pourront accéder à des emplois supérieurs. Dans ce contexte, **le médiateur juge souhaitable que l'État renforce l'information des familles et « labellise » les seuls établissements qui offrent des débouchés réels.** »

L'article L. 732-1 du code de l'éducation permet ainsi à certains établissements supérieurs privés à but non lucratif concourant à la mission de service public de l'enseignement d'être **reconnus par l'État en tant qu'établissements d'enseignement supérieur privés d'intérêt général.**

Lorsqu'ils bénéficient de ce statut, ils concluent avec l'État un contrat pluriannuel d'établissement, qui définit les conditions dans lesquelles l'établissement exerce les missions du service public de l'enseignement supérieur, dans le cadre d'une gestion désintéressée. Cette reconnaissance en fait donc des partenaires privilégiés du ministère de l'enseignement supérieur.

À l'heure actuelle, **seuls les établissements créés par des associations reconnues d'utilité publiques**, des fondations reconnues d'utilité publique ou des syndicats professionnels peuvent bénéficier de cette reconnaissance, une coordination malencontreuse des termes de la loi ayant conduit à restreindre le champ de cette disposition pour ce qui est des associations. La **rédaction actuelle s'avère ainsi trop restrictive**, puisqu'elle ne permet qu'à environ une quinzaine d'associations reconnues d'utilité publique, au lieu de la soixantaine d'associations initialement visées, de bénéficier de cette labellisation. Le présent article vise à permettre à toutes les associations de bénéficier de cette qualification, conformément à l'intention première du législateur.

*

* *

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

Article 40

(art. L. 213-9, L. 213-9-1 et L. 213-9-2 [nouveaux], L. 213-13, L. 213-14 et L. 214-28 du code monétaire et financier ; art. 1^{er} de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier)

Modernisation des modalités d'émissions obligataires des associations

Certaines associations peuvent, depuis la loi n° 85-698 du 11 juillet 1985 autorisant l'émission de valeurs mobilières par certaines associations, se financer par le biais d'émissions obligataires. Le présent article vise à rendre plus attractives les obligations émises par les associations.

1. Le droit existant

Les articles L. 213-8 et suivants du code monétaire et financier fixent les modalités selon lesquelles certaines associations régies par la loi de 1901 ou par les articles 21 à 79 du code civil local applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, peuvent émettre des obligations⁽¹⁾. L'article L. 213-8 précité réserve cette possibilité aux associations exerçant une activité économique effective depuis au moins deux années.

Les associations entrant dans le champ de l'article L. 213-8 peuvent aujourd'hui recourir à trois types d'émissions obligataires distinctes :

(1) Titre de créance assorti d'un taux d'intérêt.

– Les **émissions d’obligations avec appel public à l’épargne**, soumises au contrôle de l’Autorité des marchés financiers (article L. 213-12 du code monétaire et financier) ;

– Les **émissions obligataires sans appel public à l’épargne**, visées à l’article L. 213-13 du même code, qui s’adressent principalement à l’épargne militante : contrairement aux émissions publiques, ces obligations voient leur taux d’intérêt plafonné à hauteur du taux moyen du marché obligataire du trimestre précédant l’émission (TMO) majoré d’une rémunération qui ne peut excéder trois points. Ce taux était, au premier semestre 2013, de 2,3 %, auquel s’ajoutent 2,5 points : les obligations émises durant cette période ne pouvaient donc connaître un taux d’intérêt supérieur à 4,8 % ;

– Les **titres associatifs**, définis par l’article L. 213-9 du même code comme des créances de dernier rang ⁽¹⁾, émises sous forme nominative et remboursables uniquement à l’initiative de l’émetteur : en réalité, ces titres sont assimilables, pour l’association, à des fonds propres, qui ne seront remboursés aux investisseurs qu’à son initiative ou au moment de sa dissolution ; le taux d’intérêt servi est plafonné lorsque ces titres ne font pas l’objet d’une offre au public.

Comme l’indique l’étude d’impact annexée au projet de loi, ces différents dispositifs n’ont pas connu le succès escompté. **Seule une dizaine d’émissions ont ainsi eu lieu depuis l’origine**, sous forme généralement privée. Ainsi, les associations recourent très peu à l’émission d’obligations pour assurer leur financement, celles-ci étant par ailleurs mal connues des investisseurs et, pour ce qui est des titres associatifs, jugés très risqués, mal rémunérés et plus proches d’une sorte de **don rémunéré** ou d’un investissement à vocation sociale que d’un titre financier classique.

2. Les modifications apportées par le projet de loi

Le présent article vise à apporter d’importantes modifications au droit existant pour favoriser l’émission de ces obligations.

Les **1° et 2° du I du présent article** tendent à rendre les titres associatifs plus attractifs.

D’une part, les titres associatifs seraient **remboursables au bout d’une durée minimum de sept ans**, ce qui assurerait une plus grande prévisibilité pour l’émetteur comme pour l’investisseur. D’autre part, le contrat d’émission du titre associatif pourrait stipuler que **le remboursement aura lieu à une échéance déterminée**, dès lors que les excédents constitués par l’association depuis l’émission soient supérieurs au montant de l’émission.

(1) En cas de faillite de l’émetteur de l’obligation, son détenteur n’est remboursé qu’après les créanciers de rang supérieur.

L’alinéa 9 du présent article précise en outre le mode de calcul applicable dans l’hypothèse où l’association aurait émis plusieurs titres de cette nature : les titres les plus anciens seraient remboursés en premier et les excédents restants seraient reportables sur les titres non encore remboursés. Ce dispositif doit permettre de satisfaire les besoins de financement des associations, tout en assurant aux investisseurs une meilleure visibilité sur leurs placements financiers.

Le **3° du I du présent article** modifie le régime de l’ensemble des émissions obligataires des associations. **L’ensemble de ces émissions verraient leur taux d’intérêt plafonné** au taux moyen du marché obligataire majoré d’une rémunération ne pouvant excéder trois points.

Un **cas particulier** est en outre prévu en ce qui concerne les titres associatifs pour lesquels le contrat stipule l’échéance du remboursement : ceux-ci bénéficieraient d’une **majoration supplémentaire** ne pouvant excéder 2,5 points. Ainsi, les associations seraient en capacité d’émettre des titres dont la **rémunération serait plus cohérente avec le risque pris** et donc de constituer des fonds propres plus facilement. Il semble en effet que la faible rémunération des titres associatifs actuels ait motivé le refus d’un certain nombre d’investisseurs de souscrire à de tels titres.

LE PLAFONNEMENT DU TAUX D’INTÉRÊT DES OBLIGATIONS ÉMISES PAR LES ASSOCIATIONS

Dispositions en vigueur		Dispositions du projet de loi	
Nature des titres	Plafonnement du taux d’intérêt	Nature des titres	Plafonnement du taux d’intérêt
Obligations (dont titres associatifs) avec offre au public	Non plafonné	Titre associatif avec échéance	Plafonnement au TMO + maximum 5,5 points
		Titre associatif simple	
Obligations (dont titres associatifs) sans offre au public	Plafonnement au TMO + maximum 3 points	Obligation (hors titres associatifs) avec ou sans offre au public	Plafonnement au TMO + maximum 3 points

Le **4° du I du présent article**, introduit notamment à l’initiative de la commission des finances du Sénat, modifie la rédaction de l’article L. 213-14 du code monétaire et financier. Dans sa rédaction actuelle, cet article prévoit que les obligations émises par les associations « *ne peuvent en aucun cas avoir pour but la distribution de bénéfices par l’association émettrice à ses sociétaires, aux personnes qui lui sont liées par un contrat de travail, à ses dirigeants de droit ou de fait ou à toute autre personne* ».

Afin de renforcer l’efficacité de ce dispositif, la rédaction proposée par le Sénat **interdit aux dirigeants de droit ou de fait des associations de détenir, directement ou indirectement, de tels titres**. Cette disposition vient compléter l’alinéa 17 du présent article qui définit les buts que l’émission d’obligations doit poursuivre – répondre aux besoins de financement et de développement de

l'association – et ne pas poursuivre – distribuer ses excédents de gestion aux éventuels souscripteurs.

En outre, pour ne pas pénaliser inutilement une association dont l'émission obligataire aurait violé ces dispositions nouvelles, **deux sanctions distinctes** sont prévues : dans le cas où un dirigeant de droit ou de fait serait détenteur de telles obligations, alors seule sa souscription ou son transfert d'obligations serait frappé de nullité absolue ; si les buts poursuivis par l'émission sont contraires à la loi, alors c'est bien l'ensemble des contrats qui seraient frappés de nullité absolue.

Enfin, le **5° du I** et le **II du présent article** visent à favoriser la souscription de ces obligations par les fonds communs de placement à risque et les sociétés de capital-risque. L'article L. 214-28 du code monétaire et financier et l'article 1^{er} de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier seraient modifiés de sorte que la détention de titres associatifs serait prise en compte dans le calcul des quotas imposés par la loi aux fonds communs de placement à risque ⁽¹⁾ et aux sociétés de capital-risque ⁽²⁾.

*

* *

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.

(1) L'actif d'un fonds commun de placement à risque doit être composé, pour 50 % au moins, de titres participatifs ou de titres de capital de sociétés, ou donnant accès au capital de sociétés, qui ne sont pas admis aux négociations sur un marché d'instruments financiers français ou étranger.

(2) Les sociétés de capital-risque sont exonérées d'impôt sur les sociétés « si leur situation nette comptable est représentée de façon constante à concurrence de 50 % au moins de parts, actions, obligations convertibles ou titres participatifs de sociétés ayant leur siège dans un État de la Communauté européenne ».

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

(art. 9 bis et 12 [nouveaux] de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d’association)

Règles applicables aux opérations de fusion, de scission et d’apport partiel d’actif entre associations

Le présent article fixe les règles applicables en matière de fusion, de scission et d’apport partiel d’actif entre associations en complétant la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d’association.

1. La situation actuelle

À l’heure actuelle, il n’existe **aucune règle législative relative à la fusion, à la scission ou à l’apport partiel d’actif entre associations**. Pour autant, le contexte économique comme la professionnalisation du secteur poussent un nombre important d’associations à se regrouper. D’après l’étude d’impact annexée au présent projet de loi, près de 200 associations par an seraient ainsi concernées par une fusion, une absorption ou un apport partiel d’actif.

Si **la jurisprudence applique, par défaut, les règles du code de commerce applicables aux sociétés**, les opérations de restructuration d’association présentent d’importantes incertitudes juridiques, notamment à l’égard des tiers, salariés et créanciers. D’ailleurs, l’étude d’impact annexée au présent projet de loi relève que ces opérations « *se réalisent dans la plus grande opacité* » et que « *les conseils n’ont pas les moyens juridiques d’imposer des règles [...] lorsque les organes délibérants ou les présidents des associations en cause s’y refusent* ».

2. Les dispositions du projet de loi

Le **1° du présent article** introduit un nouvel article 9 *bis* à la fin du titre I^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, qui définit le régime applicable à la fusion d'associations, à leur scission ou à un apport partiel d'actif entre associations.

Théoriquement, la fusion d'associations peut se faire par l'absorption de l'une d'entre elles au sein d'une association préexistante (**fusion-absorption**), ou bien par la création d'une nouvelle entité (**fusion-création**). Quant à la scission, elle connaît également deux modalités distinctes, selon que l'entité initiale continue d'exister ou qu'elle disparaît au profit de nouvelles associations. Enfin, l'apport partiel d'actif désigne le cas où une association cède à une autre une partie de son activité, sans disparaître pour autant.

Les trois premiers alinéas de l'article 9 *bis* prévoient les **conditions requises pour approuver l'opération** de fusion, de scission ou d'apport partiel d'actif. Dans les cas de fusion et de scission, ces opérations seraient décidées dans les mêmes conditions que celles requises, par le statut de l'association, pour sa dissolution. Dans le cas d'une fusion, des délibérations concordantes seraient nécessaires ; si la fusion conduit à la création d'une nouvelle entité, le présent article prévoit que ces délibérations concordantes conduiraient automatiquement à l'approbation de la nouvelle association. En matière de scission, si l'opération conduisait à créer une nouvelle association, l'association scindée approuverait les statuts de la nouvelle association, si bien que la nouvelle entité n'aurait pas à approuver l'opération. Enfin, l'apport partiel d'actif serait décidé par des délibérations concordantes adoptées dans les conditions requises par les statuts des associations en cause.

Dans tous les cas, ces projets de fusion, de scission et d'apport partiel d'actif feraient l'objet d'une **publication détaillée au sein d'un journal d'annonces légales**, afin d'informer les tiers – créanciers, bénévoles, membres – de l'opération. Un décret devrait préciser les conditions et les délais de cette publication.

Si la valeur totale des apports excédait un seuil réglementaire, un **commissaire à la fusion, à la scission ou aux apports** serait obligatoirement désigné par l'association ou les associations impliquées dans l'opération. Celui-ci aurait pour tâche d'établir, avant les délibérations, un rapport sur les méthodes d'évaluation et la valeur de l'actif et du passif des associations.

Le II de l'article 9 *bis* prévoit également les conséquences juridiques de ces opérations. En matière patrimoniale, la fusion ou la scission entraînerait la **dissolution sans liquidation de l'association** absorbée ou scindée et la **transmission de son patrimoine** aux associations bénéficiaires. L'apport partiel d'actif n'entraîne pas, quant à lui, la dissolution de l'association qui cède à une autre une partie de son actif. En ce qui concerne les **membres des associations**

parties prenantes, ils acquerraient automatiquement la qualité de membre de l'association nouvelle.

La **situation des tiers, débiteurs et créanciers**, serait réglée par un renvoi aux articles L. 236-14, L. 236-20 et L. 236-21 du code de commerce. Notamment, en cas de fusion, l'association absorbante deviendrait la débitrice des créanciers de l'association absorbée ; ceux-ci pourraient du reste s'opposer à la fusion, une décision de justice pouvant, par la suite, ordonner le remboursement immédiat des dettes de l'association. En cas de scission, les associations resteraient débitrices solidaires des créanciers de l'association scindée, sauf stipulation contraire.

Le III de l'article 9 *bis* fixe la **date de prise d'effets de l'opération** de fusion, de scission ou d'apport partiel d'actif. L'opération prend effet, sauf stipulation contraire, à la date de la dernière délibération ayant approuvé l'opération. Toutefois, si une ou plusieurs associations sont créées, l'opération prend effet à la date de parution au *Journal officiel* de la déclaration de la nouvelle association ; par ailleurs, lorsqu'une approbation administrative est nécessaire, c'est la date d'entrée en vigueur de celle-ci qui constituerait la date de prise d'effets de l'opération. Cette clarification permettrait notamment de sécuriser la situation juridique des **salariés des associations**, le transfert de leur contrat de travail s'effectuant dans les conditions décrites par les articles L. 1224-1 et L. 1224-2 du code du travail.

Le IV de l'article 9 *bis* prévoit la mise en place d'un **rescrit administratif** permettant à l'association de savoir si l'autorisation administrative, l'agrément, le conventionnement ou l'habilitation dont elle dispose bénéficiera également à l'association issue de la fusion ou de la scission pour la durée restant à courir. Ainsi, les associations pourront savoir par avance, avant de procéder à l'opération de restructuration envisagée, si la nouvelle entité disposera de façon certaine des mêmes autorisations, agréments, conventionnements ou habilitations. Cela remédie à certaines situations dommageables dans lesquelles l'administration a pu encourager le regroupement d'associations sans leur fournir, par la suite, les moyens juridiques nécessaires à la poursuite de leurs activités.

Ces dispositions ne concernent toutefois pas la reconnaissance d'utilité publique, qui fait l'objet du **2° du présent article**. Celui-ci rétablit un article 12 au sein de la loi du 1^{er} juillet 1901 prévoyant que la dissolution d'une **association reconnue d'utilité publique** dans le cadre d'une opération de fusion ou de scission serait approuvée par décret en Conseil d'État, afin de respecter un certain parallélisme des formes entre la création et la disparition de ce type d'association. Par ailleurs, ce même décret a pour effet d'abroger la reconnaissance d'utilité publique d'une association qui serait absorbée par une autre.

Le rapporteur est tout à fait **favorable à la sécurisation juridique des opérations de restructuration entre associations**. Cependant, il arrive que de telles opérations aient également lieu entre une association et une fondation, et plus souvent encore entre des fondations entre elles. C'est pourquoi il proposera

un amendement tendant à sécuriser juridiquement les opérations qui auraient lieu entre des fondations dotées de la personnalité morale, mais également entre une association et une fondation dotée de la personnalité morale.

*

* *

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

Article 42

(art. 79-IV [nouveau] du code civil local applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle)

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

Dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, les associations sont régies par le **droit local**. En effet, la loi du 17 octobre 1919 relative au régime transitoire de l'Alsace et de la Lorraine a prévu le maintien des dispositions réglementaires et législatives en vigueur au moment du retour de ces départements dans le territoire français. La loi du 1^{er} juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle a précisé que les articles 21 à 79 du code civil local, ainsi que toutes autres dispositions sur les associations, demeureraient applicables à ces départements.

D'ailleurs, le Conseil constitutionnel, qui a récemment eu à se prononcer sur le droit local dans le cadre de l'examen d'une question prioritaire de constitutionnalité, a considéré que « *tant qu'elles n'ont pas été remplacées par les dispositions de droit commun ou harmonisées avec elles, des dispositions législatives et réglementaires particulières aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle peuvent demeurer en vigueur* »⁽¹⁾. Pour autant, le législateur comme le pouvoir réglementaire peuvent modifier ces dispositions.

Le présent article adapte les dispositions de l'article 41 du présent projet de loi aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle par **l'introduction d'un article 79-IV au sein du code civil local**.

En application de l'article 21 du code civil local, les associations de ces départements sont inscrites au **registre des associations du tribunal d'instance** et non pas déclarées en préfecture. Par ailleurs, les conditions de dissolution sont prévues par l'article 41 du même code – une résolution de l'assemblée des membres est nécessaire – et s'appliqueraient donc à la délibération approuvant l'opération de fusion ou de scission. En outre, la publication du projet de restructuration obéirait à l'article 50 du même code, qui dispose que « *la*

(1) Décision du Conseil constitutionnel n° 2011-157 du 5 août 2011, considérant n° 4.

publication se fait dans le journal désigné dans les statuts pour les annonces, et à défaut d'une telle désignation, dans celui choisi pour les publications du tribunal d'instance dans le ressort duquel l'association avait son siège ».

Par ailleurs, les associations de ces départements ne bénéficient pas de la reconnaissance d'utilité publique. En revanche, elles peuvent demander au préfet de reconnaître leur **mission d'utilité publique** ; ce dernier octroie cette reconnaissance après avoir pris l'avis du tribunal administratif de Strasbourg ⁽¹⁾. C'est pourquoi le V de l'article 79-IV qu'il est envisagé de créer prévoit que la possibilité d'un rescrit administratif n'est pas applicable à la reconnaissance d'une mission d'utilité publique, et que la dissolution d'une association dont la mission est reconnue d'utilité publique est approuvée par un arrêté pris par le préfet du département.

Enfin, le VI de l'article 79-IV indiquerait que l'article 51 du code civil local, qui dispose que « *le patrimoine ne peut être délivré aux ayants droit à la dévolution avant expiration d'une année à compter de la publication de la dissolution de l'association ou du retrait de la capacité juridique* », n'est pas applicable aux opérations de fusion ou de scission.

*

* *

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

Article 43

(art. 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association et art. 111 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures)

Capacité juridique des associations d'intérêt général

Le présent article vise à permettre à certaines associations déclarées de recevoir des libéralités, mais aussi de posséder et d'administrer des immeubles acquis à titre gratuit.

1. Le droit existant

À l'heure actuelle, l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association dispose que toute association régulièrement déclarée peut :

– ester en justice ;

(1) Décret n° 85-1304 du 9 décembre 1985 n° 85-1304 du 9 décembre 1985 pris pour l'application de l'article 238 bis du code général des impôts instituant une procédure de reconnaissance de mission d'utilité publique des associations inscrites dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

– recevoir des dons manuels⁽¹⁾ ainsi que des dons d'établissements d'utilité publique ;

– recevoir des subventions publiques ;

– recevoir les cotisations de ses membres ;

– acquérir à titre onéreux, posséder et administrer deux types de biens immobiliers seulement : le local accueillant l'administration et les réunions de l'association et les éventuels immeubles qui seraient strictement nécessaires à l'accomplissement des buts qu'elle se propose.

Les associations simplement déclarées ne peuvent donc pas posséder d'**immeuble de rapport** et vivre des fruits d'un investissement locatif, l'acquisition d'un immeuble en dehors des cas de figure prévus par l'article 6 étant frappée de nullité absolue.

De la même façon, **les associations ne peuvent pas recevoir, en principe, de dons et legs**. La crainte que des associations soient créées uniquement dans le but de capter des héritages a en effet conduit le législateur, en 1901, à priver les associations simplement déclarées de cette capacité. Cependant, dès 1933, une exception est instaurée, ensuite élargie en 1987. Ainsi, en application du dernier alinéa de l'article 6 de la loi précitée, les associations « *qui ont pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique ou médicale* » peuvent accepter des donations et legs : elles disposent ainsi de la « petite capacité » juridique. Le V de l'article 111 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures permet d'ailleurs à toute association d'interroger le représentant de l'État dans le département aux fins de savoir si elle entre dans l'une des catégories définies par cet alinéa.

Les différentes dispositions de l'article 6 placent d'ailleurs ces dernières associations dans une situation paradoxale : si elles peuvent recevoir des donations et des legs, elles sont dans l'obligation de vendre immédiatement l'immeuble acquis à titre gratuit s'il ne constitue ni leur local, ni un bien strictement nécessaire à l'accomplissement de leur mission.

2. Les modifications apportées par le projet de loi

Le **I du présent article** étend la capacité d'accepter des libéralités aux associations déclarées entrant dans le champ du *b* du 1 de l'article 200 du code général des impôts⁽²⁾, soit les associations « *d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial,*

(1) Les dons manuels désignent les dons effectués « de la main à la main », sans formalités ; ils peuvent porter sur des sommes d'argent, des biens mobiliers (tableaux, bijoux, etc.) ou encore des valeurs mobilières (actions, obligations).

(2) Cet article porte sur la déduction fiscale de 66 % des dons et versements effectués par des contribuables français à certains organismes.

culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, notamment à travers les souscriptions ouvertes pour financer l'achat d'objets ou d'œuvres d'art destinés à rejoindre les collections d'un musée de France accessibles au public, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises ».

Ainsi, le champ de la dérogation est nettement plus large qu'auparavant. Une **condition liée à l'ancienneté de la déclaration** – seules les associations déclarées depuis trois ans au moins peuvent bénéficier de cette disposition – permet toutefois d'écarter le risque de création d'associations de façade uniquement destinées à capter des dons et legs.

Le I du présent article permet également à ces associations de **posséder et d'administrer des immeubles acquis à titre gratuit**, sans condition liée à leur affectation. Ainsi, le paradoxe précédemment exposé serait levé et les associations susceptibles de percevoir des libéralités sous forme immobilière pourraient conserver lesdits immeubles. Il convient de noter que cette capacité serait limitée aux immeubles acquis à titre gratuit : les associations, même d'intérêt général, ne pourraient pas être propriétaires d'immeubles de rapport qu'elles auraient acquis à titre onéreux.

Enfin, le I du présent article prévoit une **disposition transitoire** pour les associations qui bénéficient aujourd'hui de la capacité de recevoir des libéralités. Les associations qui avaient accepté une libéralité ou obtenu du représentant de l'État dans le département qu'il leur reconnaisse cette capacité avant la date de promulgation de la loi peuvent, sans condition d'ancienneté, bénéficier de ces dispositions.

Le **II du présent article** assure la coordination de ce dispositif avec le V de l'article 111 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allégement des procédures.

Le rapporteur souscrit à cette évolution et estime que cette disposition, en visant le code général des impôts, permettra en outre de lier plus étroitement les administrations préfectorales et fiscales dans l'élaboration de leurs conceptions de l'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

(art. 11 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association)

Capacité juridique des associations reconnues d'utilité publique

Le présent article vise à supprimer l'interdiction faite aux associations reconnues d'utilité publique de posséder des immeubles de rapport.

L'article 11 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association prévoit que les associations reconnues d'utilité publique peuvent faire **tous les actes de la vie civile** que leurs statuts ne leur interdisent pas, « *mais elles ne peuvent posséder ou acquérir d'autres immeubles que ceux nécessaires au but qu'elles se proposent* ». Il convient toutefois de noter qu'une exception est prévue pour les bois, forêts ou terrains à boiser, acquis à titre gratuit ou onéreux.

Si cette formulation laisse une plus grande place à l'interprétation que celle qui prévaut pour les associations simplement déclarées – celles-ci ne peuvent posséder et administrer que les immeubles « *strictement nécessaires* » à l'accomplissement des buts qu'elles se proposent –, elle empêche cependant les associations reconnues d'utilité publique de réaliser des investissements locatifs. Cette situation est d'autant plus dommageable que ces mêmes associations peuvent, à l'heure actuelle, recevoir des dons et legs. Ainsi, si ceux-ci consistent en des biens immobiliers, l'association est tenue de les vendre, sauf à pouvoir les utiliser directement pour mener ses activités.

Par ailleurs, ces mêmes associations sont libres de réaliser des placements financiers en application de l'article 11 de la loi précitée, sous réserve que les valeurs mobilières en question soient placées sous certaines formes ⁽¹⁾ ; or, comme le souligne l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, il n'y a aucune raison de considérer qu'un placement financier est « *préférable à la détention d'un actif immobilier* ».

(1) L'article 11 de la loi du 1^{er} juillet 1901 dispose que « toutes les valeurs mobilières d'une association doivent être placées en titres nominatifs, en titres pour lesquels est établi le bordereau de références nominatives prévu à l'article 55 de la loi n° 87-416 du 17 juin 1987 sur l'épargne ou en valeurs admises par la Banque de France en garantie d'avances ».

Le **premier alinéa du présent article**, en supprimant la référence à l'interdiction et à son exception, permet aux associations reconnues d'utilité publique de recevoir, d'acquérir, de posséder et d'administrer librement tous biens immobiliers, sans condition relative à leur usage ou à leur affectation. Les associations reconnues d'utilité publique disposeraient ainsi d'une capacité juridique totale (cf. tableau *infra*).

**CAPACITÉ JURIDIQUE DES DIFFÉRENTS TYPES D'ASSOCIATIONS
EN APPLICATION DES DISPOSITIONS DU PRÉSENT PROJET DE LOI**

Type d'association	Capacité juridique		
	Recevoir des libéralités entre vifs ou testamentaires	Posséder et administrer un immeuble	Acquérir un immeuble à titre onéreux
Association non déclarée	-		
Association déclarée	-	<i>Capacité limitée</i> au local destiné à l'administration de l'association et aux immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elle se propose	
Association d'intérêt général	oui	<i>Capacité limitée</i> aux immeubles acquis à titre gratuit, ainsi qu'au local destiné à l'administration de l'association et aux immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elle se propose	<i>Capacité limitée</i> au local destiné à l'administration de l'association et aux immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elle se propose
Association reconnue d'utilité publique	oui	oui	oui

Le **deuxième alinéa du présent article** modifie les actifs éligibles au placement des fonds de ces associations. Seraient désormais éligibles les actifs décrits par le code de la sécurité sociale pour la représentation des engagements réglementés des institutions et unions exerçant une activité d'assurance. Leur liste est établie par l'article R. 931-10-21 du code de la sécurité sociale.

Le rapporteur est favorable à cette évolution qui permettra aux associations reconnues d'utilité publique de trouver de nouvelles sources de financement pour poursuivre leurs activités dans un contexte économique tendu.

*

* *

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

(art. L. 1272-1 et L. 1272-4 du code du travail)

Utilisation du chèque-emploi associatif par les fondations

Le présent article étend aux fondations employant au plus neuf salariés la possibilité de recourir au chèque-emploi associatif, créé en 2003 dans le but de simplifier les démarches administratives liées à l'emploi de salariés par des associations.

À l'heure actuelle, le chèque-emploi associatif prévu par les articles L. 1272-1 à L. 1272-4 du code du travail peut être utilisé par les associations à but non lucratif employant neuf salariés au plus comme par les associations de financement électoral. L'association qui emploie un salarié peut ainsi **s'acquitter, par un seul et même acte, du paiement du salaire, du versement des contributions et cotisations au régime de sécurité sociale, au régime d'assurance chômage et aux institutions de retraite complémentaire et de prévoyance et de l'accomplissement des formalités obligatoires** que sont la déclaration d'embauche, l'établissement du contrat de travail ou encore les déclarations au titre de la médecine du travail, qui sont réputées acquises.

Le présent article étend cette possibilité aux fondations dotées de la personnalité morale employant neuf salariés au plus. D'après l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, près de 1 000 fondations, employant 6 000 salariés, pourraient être concernées par ce dispositif.

*

* *

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

Article 46

(art. 19-8 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat)

Dons aux fondations d'entreprise

Le présent article vise à étendre la capacité des fondations d'entreprise à recevoir des dons et legs.

Les fondations d'entreprise sont des personnes morales à but non lucratif créées par des sociétés civiles ou commerciales, des établissements publics à caractère industriel et commercial, des coopératives, des institutions de prévoyance ou des mutuelles dans le but de réaliser une œuvre d'intérêt général. Ces fondations bénéficient de **plusieurs ressources** : les versements que chaque fondateur s'engage à effectuer, les subventions publiques, les produits des rétributions pour services rendus et les revenus générés par la dotation initiale comme par les ressources précédentes.

En application de dernier alinéa de l'article 19-8 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, **les fondations d'entreprises ne peuvent faire appel à la générosité publique, ni recevoir de dons et legs**, sous peine de retrait de l'autorisation administrative qui leur a conféré ce statut. Cependant, le texte actuel ménage une **exception** à ce principe : **les salariés de l'entreprise** ou du groupe peuvent effectuer des dons à la fondation créée par leur entreprise.

Le présent article vise à **élargir le champ des personnes habilitées à effectuer des dons** : la fondation pourrait, au-delà des salariés, recevoir des dons émanant des mandataires sociaux, des sociétaires, des adhérents et des actionnaires de l'entreprise fondatrice ou du groupe auquel elle appartient. Le rapporteur est favorable à cette disposition qui permettrait d'étendre le champ des donateurs et ainsi, d'accroître les ressources des fondations d'entreprise. Toutefois, eu égard aux liens ténus qu'il peut exister entre une grande entreprise et son actionnariat, le rapporteur considère que cette extension doit nécessairement s'accompagner de l'application des obligations auxquelles sont astreints les organismes faisant appel à la générosité publique.

Enfin, il convient de noter que, sauf à modifier l'article 200 du code général des impôts, ces nouveaux donateurs ne bénéficieraient pas d'une réduction d'impôt sur le revenu à hauteur de 66 % de leurs dons, celle-ci n'étant ouverte qu'aux salariés de l'entreprise fondatrice ou du groupe auquel elle appartient.

*

* *

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

(art. L. 213-21-1 A [nouveau] du code monétaire et financier)

Émissions obligataires des fondations

Le présent article étend aux fondations dotées de la personnalité morale les dispositions du code monétaire et financier relatives aux **émissions obligataires** des associations (cf. *supra*). En effet, à l'heure actuelle, les fondations ne disposent pas de cette possibilité, alors même qu'elles ont, comme les associations, d'importants besoins de financement.

Un article L. 213-21-1 A serait inséré au sein d'une nouvelle sous-section, qui renverrait, avec quelques aménagements lexicaux, aux dispositions de la sous-section 3 de la section 2 du chapitre III du titre I^{er} du livre II du code monétaire et financier. Toutefois, il est précisé que ne seraient pas applicables aux fondations :

– l'article L. 213-20-1, qui dispose que le ministère public ou toute personne intéressée peut demander à la justice la dissolution de l'association qui aurait émis des obligations en violation de certaines dispositions ;

– le dernier alinéa de l'article L. 213-10 qui dispose que l'organe collégial ou le conseil d'administration de l'association émettrice est composé de trois personnes au moins élues parmi les membres, les fondations ne comptant aucun membre.

*

* *

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

Article 48

(art. 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie)

Dotation minimale des fonds de dotation

Le présent article vise à imposer une dotation minimale lors de la constitution d'un fonds de dotation.

Les fonds de dotation, personnes morales de droit privé à but non lucratif, ont été institués par l'article 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. Ils ont vocation à **faciliter le financement d'œuvres ou de missions d'intérêt général**, ou à offrir un complément de financement à une personne morale à but non lucratif dans l'accomplissement de ses missions d'intérêt général. Près de 1 660 fonds de dotation ont ainsi été créés par des personnes physiques ou morales depuis que la disposition est applicable.

Ces fonds privés sont constitués des dotations en capital qui leur sont apportées, ainsi que des dons et legs qui peuvent leur être consentis. Le ou les fondateurs peuvent apporter une dotation initiale au fonds. En revanche, les fonds ne peuvent, sauf dérogation, recevoir de subventions publiques. En faisant fructifier leur capital, ces fonds financent l'action d'un certain nombre d'organismes d'intérêt général.

Le présent article vise à **rendre obligatoire l'apport d'une dotation initiale par le ou les fondateurs**, dont le montant serait déterminé par décret, afin d'éviter la constitution de fonds sans activité réelle et de marquer la volonté des fondateurs. En effet, à l'heure actuelle, on estime que près de la moitié des fonds sont constitués sans dotation initiale et que la plupart d'entre eux ne développent, par la suite, aucune activité réelle.

À l'initiative du Sénat, le montant fixé par le pouvoir réglementaire ne pourrait être supérieur à 30 000 euros. La fixation d'un montant supérieur de dotation initiale pourrait en effet constituer un frein à la création légitime d'un fonds de dotation. D'après les informations communiquées au rapporteur, la dotation initiale envisagée serait comprise entre 15 000 et 20 000 euros.

Le rapporteur estime que cette disposition permettra de rendre aux fonds de dotation leur objet initial sans pour autant amoindrir la souplesse qui a fait leur succès. Il proposera par ailleurs de compléter le dispositif de l'article 140 de la loi du 4 août 2008 précitée afin de permettre la transformation d'un fonds de dotation en une fondation reconnue d'utilité publique. Cela permettrait de faciliter, à l'avenir, de telles opérations, l'exemple du fonds de dotation Terre de Liens ayant montré qu'elles pouvaient être longues et complexes.

*

* *

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.

*

* *

En conséquence, et sous réserve des amendements qu'elle propose, la Commission des affaires culturelles et de l'éducation émet un avis favorable à l'adoption 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).

AUDITIONS CONDUITES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

(par ordre chronologique)

- **Bureau des associations et fondations du ministère de l'intérieur** – M. Patrick Audebert, chef du bureau, et M. Laurent Barraud, adjoint
- **Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche** – M. Jean-Michel Jolion, chef du service de la stratégie de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle, et Mme Catherine Malinie, chef de la mission des écoles supérieures et de l'enseignement supérieur privé
- **France générosités** – Mme Gwenaëlle Dufour, directrice juridique et fiscale
- **Admical - Carrefour du mécénat d'entreprise** – M. Olivier Tcherniak, vice-président, Mme Bénédicte Menanteau, déléguée générale, et Mlle Chloé Baunard-Pinel, responsable des études comparatives
- **Acted** – M. Aurélien Daunay, directeur administratif et financier, M. Adrien Tomarchio, directeur de la communication, et M. Alexis Surun, *investment manager*, OXUS Development Network
- **Armée du Salut** – M. Olivier Marguery, directeur de programmes du secteur exclusion sociale
- **Haut Conseil à la Vie Associative** – M. Thierry Guillois, président du groupe de travail « Droit, fiscalité, comptabilité, financement », et Mme Chantal Bruneau, secrétaire générale
- **Comité de la charte de déontologie du don en confiance** – M. Gérard de la Martinière, président, et Mme Nathalie Blum, directrice générale
- **Assemblée des départements de France** – M. Jean-Pierre Hardy, directeur des politiques sociales, et Mme Marylène Jouvien, attachée parlementaire
- **Assemblée des communautés de France** – M. Christophe Bernard, secrétaire général, M. Olivier Crépin, responsable « développement économique », et M. Atte Oksanen, chargé des relations avec le Parlement
- **Association des régions de France** – Mme Patricia Andriot, conseillère régionale chargée de l'économie sociale et solidaire de la région Champagne-Ardenne
- **Direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie** – M. Jean-Paul Besson, sous-directeur, M. Philippe Bruey,

chef de bureau du droit privé général, et M. Olivier Naudin, adjoint au chef du bureau

- **Centre français des fonds et fondations** – M. Francis Charhon, président, et Mme Béatrice de Durfort, déléguée générale
- **Fondation Cartier pour l'art contemporain** – Mme Aideen Halleman, directrice administrative et financière
- **M. Jean-Claude Bardout**, magistrat
- **M. Olivier Bourhis**, délégué général du Réseau National des Juniors Associations