

N° 28

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 octobre 2009

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à renforcer la confiance des donateurs et mécènes envers les associations faisant appel à la générosité publique,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Adrien GOUTEYRON, Pierre ANDRÉ, Jean ARTHUIS, Denis BADRÉ, Gérard BAILLY, René BEAUMONT, Michel BÉCOT, Pierre BERNARD-REYMOND, Laurent BÉTEILLE, Joël BILLARD, Jean BIZET, Paul BLANC, Mme Brigitte BOUT, MM. Jean BOYER, Dominique BRAYE, Mme Marie-Thérèse BRUGUIÈRE, MM. François-Noël BUFFET, Jean-Claude CARLE, Auguste CAZALET, Gérard CÉSAR, Jean-Pierre CHAUVEAU, Marcel-Pierre CLÉACH, Christian COINTAT, Gérard CORNU, Raymond COUDERC, Philippe DALLIER, Mme Isabelle DEBRÉ, MM. Robert del PICCHIA, Gérard DÉRIOT, Éric DOLIGÉ, Michel DOUBLET, Alain DUFAUT, André DULAIT, Mme Catherine DUMAS, MM. Ambroise DUPONT, Jean-Léonce DUPONT, Louis DUVERNOIS, Jean-Claude ETIENNE, Jean FAURE, Mme Françoise FÉRAT, MM. André FERRAND, Alain FOUCHÉ, Jean-Pierre FOURCADE, Bernard FOURNIER, Christophe-André FRASSA, Yann GAILLARD, Mmes Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, Gisèle GAUTIER, MM. Jacques GAUTIER, Patrice GÉLARD, Mme Nathalie GOULET, MM. Alain GOURNAC, Francis GRIGNON, Michel GUERRY, Mme Françoise HENNERON, MM. Michel HOUEL, Alain HOUPERT, Mme Christiane HUMMEL, M. Jean-Jacques JÉGOU, Mlle Sophie JOISSAINS, M. Jean-Marc JUILHARD, Mmes Christiane KAMMERMANN, Élisabeth LAMURE, MM. André LARDEUX, Daniel LAURENT, Jean-François LE GRAND, Dominique LECLERC, Antoine LEFÈVRE, Jacques LEGENDRE, Dominique de LEGGE, Jean-Pierre LELEUX, Philippe LEROY, Gérard LONGUET, Roland du LUART, Philippe MARINI, Mme Colette MÉLOT, MM. Jean-Claude MERCERON, Alain MILON, Albéric de MONTGOLFIER, Mmes Catherine MORIN-DESAILLY, Jacqueline PANIS, Monique PAPON, M. Charles PASQUA, Mme Anne-Marie PAYET, MM. Jackie PIERRE, Jean-Jacques PIGNARD, Xavier PINTAT, Rémy POINTEREAU, Hugues PORTELLI, Mme Catherine PROCACCIA, MM. Charles REVET, Roger ROMANI, Mmes Janine ROZIER, Esther SITTLER, Catherine TROENDLE, MM. Jean-Pierre VIAL, André VILLIERS et Pierre HÉRISSON

Sénateurs

*(Envoyée à la commission des finances, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les organismes d'intérêt général, associations ou fondations, qu'elles soient ou non reconnues d'utilité publique ou de bienfaisance, jouent dans notre pays un rôle éminent. Dans les domaines les plus variés – action sanitaire et sociale, culture, enseignement, environnement, logement, recherche scientifique, etc. –, ces organismes assument des missions considérables au service de nos concitoyens. La puissance publique n'a pas en effet le monopole de l'intérêt général. Associations et fondations mettent par ailleurs au cœur du pacte social et républicain la valeur essentielle du don, don de temps, don d'imagination et d'énergie, par le bénévolat, mais aussi don d'argent. Par son caractère volontaire et désintéressé, la valeur morale attachée au don apparaît à certains égards comme supérieure à celle attachée à l'impôt ou à l'échange marchand.

Le don repose sur la confiance des donateurs envers les organismes d'intérêt général qui sollicitent leur générosité. Cette confiance mérite d'être garantie. Tel est le rôle de la Cour des comptes qui, selon les dispositions modifiées de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique, peut vérifier le bon emploi des fonds collectés dans le cadre des campagnes nationales faisant appel à la générosité publique et celui des dons auxquels sont attachés désormais d'importants avantages fiscaux au titre de l'impôt sur le revenu, de l'impôt de solidarité sur la fortune, de l'impôt sur les sociétés et des droits de succession. Les rapports de la Cour des comptes sont publiés et reçoivent un important écho médiatique, tant il est essentiel pour le public de connaître l'usage qui est fait de sa générosité. Dans la plupart de ses rapports, la Cour des comptes dresse un constat favorable de la gestion des associations ou fondations contrôlées ; elle ne propose pas moins utilement des pistes d'amélioration dans l'utilisation des fonds collectés.

À de très rares occasions, comme ce fut le cas dans le passé de l'Association pour la recherche sur le cancer (ARC), la Cour des comptes fait état de défaillances graves. Très récemment, l'attention a été appelée sur la gestion de la Société protectrice des animaux (SPA), dans un rapport selon lequel « *la SPA se trouve en complet porte-à-faux à l'égard des*

*donateurs, si attachés à la cause animale, à la fidélité encore jamais démentie et au nombre grandissant* ». Le Premier président de la Cour des comptes a de surcroît indiqué : « *jamais encore la Cour des comptes n'avait été confrontée à un cas comme celui de la SPA* » et « *cela fait plus de huit ans que nous critiquons la gestion de la SPA et nous ne constatons pas d'amélioration* ».

L'émotion médiatique retombée, se pose la question de l'information continue des donateurs sur la gestion financière des associations qui ont été contrôlées par la Cour des comptes, et celle des sanctions éventuelles.

Dans les documents adressés aux donateurs éventuels, les associations et fondations n'ont aucune obligation de faire figurer les principales observations de la Cour des comptes sur leur gestion financière. Pour celles qui auraient été l'objet de critiques fortes, la tentation est grande de passer le contrôle de la Cour des comptes sous silence, au détriment de la bonne information des donateurs, qui peuvent avoir oublié au fil du temps les articles de presse consacrés à tel ou tel rapport, et ne pas avoir le réflexe de consulter les travaux de la Cour sur son site internet.

Du point de vue de l'État et des contribuables, lorsque des situations de mauvaise gestion sont avérées, sur la base du contrôle de la Cour des comptes, il peut paraître paradoxal de continuer à encourager fiscalement les dons aux organismes fautifs. Au titre de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt de solidarité sur la fortune, jusqu'à 75 % des dons peuvent faire l'objet d'une réduction d'impôt. Ceci signifie que, sur un don de 100 euros effectué auprès d'une œuvre d'intérêt général, 75 euros sont en définitive acquittés par l'État. Subventionner les dons à une association dont la mauvaise gestion serait caractérisée, alors que la bonne gestion des deniers publics constitue plus que jamais un impératif, peut interroger le législateur.

Aussi la présente proposition de loi vise-t-elle à renforcer la confiance des donateurs et mécènes envers les associations faisant appel à la générosité publique, en améliorant l'information sur les travaux de la Cour des comptes et en conditionnant l'avantage fiscal attaché aux dons à l'attestation de bonne gestion délivrée par la Cour.

L'**article 1<sup>er</sup>** prévoit que les **principales observations** de la Cour des comptes établies à l'issue du contrôle des organismes d'intérêt général **figurent dans tous les documents de communication** de l'organisme contrôlé destinés à solliciter du public des dons, des legs, des cotisations ou tout autre versement.

L'**article 2** dispose que **lorsque la Cour des comptes ne peut attester**, à l'issue du contrôle des comptes d'un organisme d'intérêt général, de **la conformité** des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique, les dons, legs ou versements à cet organisme postérieurs à la date de publication du rapport de la Cour ne peuvent ouvrir droit à **aucun avantage fiscal**.

L'**article 3** actualise l'article L. 111-8 du code des juridictions financières afin de tenir compte de l'introduction récente d'un avantage fiscal au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune pour les dons à certaines œuvres d'intérêt général.



## PROPOSITION DE LOI

### Article 1<sup>er</sup>

- ① I. – Après l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, il est inséré un article L. 111-8-1 A ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 111-8-1 A.* – Les principales observations définitives de la Cour des comptes établies à l'issue du contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public ou des dépenses financées par les dons ouvrant droit à un avantage fiscal, en application de l'article L. 111-8, figurent dans les documents de l'organisme contrôlé destinés à solliciter du public des dons, des legs, des cotisations ou tout autre versement. »
- ③ II. – Les dispositions du I s'appliquent aux documents adressés au public à compter de la date de publication de la présente loi.

### Article 2

- ① I. – Après l'article L. 1649 *quater B quater* du code général des impôts, il est inséré un chapitre ainsi rédigé :
- ② « *CHAPITRE I TER A - MISE SOUS CONDITION DE L'AVANTAGE  
« FISCAL ATTACHÉ AUX DONS*
- ③ « *Art. L. 1649 quater B quinquies.* – Lorsque la Cour des comptes ne peut attester, à l'issue du contrôle des comptes d'un organisme visé à l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, de la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique ou de la conformité des dépenses financées par les dons ouvrant droit à un avantage fiscal aux objectifs de l'organisme, les dons, legs ou versements à cet organisme postérieurs à la date de publication des observations définitives ne peuvent ouvrir droit aux dispositions des articles 200, 238 *bis*, 795 et 885-0 V *bis A* du présent code. »
- ④ II. – Les dispositions du I s'appliquent aux dons réalisés à compter de la date de publication de la présente loi.

### **Article 3**

Dans le dernier alinéa de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, après le mot : « revenu », sont insérés les mots : « , au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune ».