

N° 237

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 mai 1987.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires culturelles (1) sur le projet de loi sur le développement du mécénat.

Par M. Michel MIROUDOT,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de* : MM. Maurice Schumann, *président*; Léon Eeckhoutte, Paul Séramy, Edgar Faure, Michel Miroudot, *vice-présidents*; Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jacques Habert, Adrien Gouteyron, Pierre Vallon, *secrétaires*; MM. Hubert d'Andigné, François Autain, Jacques Bérard, Jean-Pierre Blanc, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Brantus, Jacques Carat, Pierre Carous, Ernest Cartigny, Jean Delaneau, André Diligent, Jean Dumont, Jules Faigt, Alain Gérard, Yves Goussebaire-Dupin, Robert Guillaume, Philippe Labeyrie, Pierre Laffitte, Marc Lauriol, Jean-François Le Grand, Paul Loridant, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Lucotte, Kléber Malecot, Hubert Martin, Christian Masson, Michel Maurice-Bokanowski, Dominique Pado, Sosefo Makapé Papilio, Jacques Pelletier, Maurice Pic, Raymond Poirier, Roger Quilliot, Ivan Renar, Roland Ruet, Abel Sempé, Pierre Sicard, Pierre-Christian Taittinger, Dick Ukeiwé, Albert Vecten, Marcel Vidal.

Voir les numéros :
Sénat : 185 et 231 (1986-1987).

Patrimoine esthétique, archéologique et historique.

SOMMAIRE

	Pages
<u>Introduction - 1^{re} partie : EXPOSE GENERAL</u>	5
<u>I. L'Etat en France est omniprésent dans le domaine culturel</u>	7
A) L'intervention de l'Etat dans le domaine culturel, une tradition bien ancrée en France	7
1. <i>Une tradition d'intervention héritée des princes mécènes et renforcée au XXe siècle</i>	7
2. <i>Une intervention étatique qui repose conjointement sur l'appropriation par l'Etat de l'intérêt général et sur l'extension parallèle de la notion d'intérêt général à la culture</i>	7
B) L'intervention de l'Etat dans le domaine culturel revêt un caractère prépondérant en France, qui s'oppose au rôle culturel limité sinon inexistant de ses homologues américains ou japonais	9
1. <i>L'intervention de l'Etat dans la détermination d'une politique culturelle tend à devenir hégémonique</i>	9
2. <i>L'action de l'Etat n'apparaît pas, à travers le monde, comme la condition sine qua non d'une vitalité culturelle importante, ainsi qu'en témoignent les Etats-Unis et le Japon</i>	10
<u>II. Le refus du tout Etat culturel : un consensus qui prend forme</u>	11
A) L'évolution des mentalités conduit à légitimer le mécénat d'entreprise	11
1. <i>L'intervention des entreprises dans le domaine culturel : la fin d'un paradoxe</i>	11
2. <i>La légitimité du mécénat culturel tend à s'imposer</i>	12
B) Le mécénat culturel : quelques initiatives prometteuses, qui laissent cependant la France très en retrait des réalisations étrangères	14
1. <i>Le mécénat culturel en France</i>	14
2. <i>La France reste très en retard par rapport aux réalisations étrangères</i>	15

	Pages
III. <u>Le développement du mécénat culturel ; une démarche de coresponsabilité</u>	16
A. Développer le mécénat sans désengager l'Etat	16
1. <i>Le rôle de l'Etat dans la détermination et la conduite d'une politique culturelle reste affirmé</i>	16
2. <i>Le mécénat, "oxygène de la création"</i>	17
B. Le mécénat culturel, une démarche de coresponsabilité	18
1. <i>La création du Conseil supérieur du mécénat culturel : une instance de coopération entre partenaires différents</i>	18
2. <i>La procédure de cofinancement Etat-Entreprises : "Faire passer l'initiative dans l'autre camp"</i>	19
IV. <u>Présentation du projet de loi sur le développement du mécénat</u>	21
I) Les dispositions fiscales présentées par le projet de loi revêtent dans l'ensemble un caractère satisfaisant	21
A) Les incitations fiscales tendant à encourager les dons des particuliers et des entreprises à des organismes d'intérêt général sont renforcées et complétées	21
B) L'extension de la notion de dépense d'intérêt général de l'entreprise ainsi que la faculté qui lui est offerte de déduire, dans le respect de certaines conditions, une acquisition d'oeuvre d'art, donnent la possibilité aux entreprises de réaliser directement leurs opérations de mécénat, sans passer par une structure intermédiaire	23
II) <u>Le dispositif juridique proposé semble insuffisamment novateur pour offrir au mécénat un cadre approprié à son développement</u>	25
A) Des améliorations juridiques incontestables du droit applicable aux organismes intermédiaires promoteurs du mécénat	25
B) Une ambiguïté qui subsiste : la protection de l'appellation de Fondation	26
C) Un projet insuffisamment ambitieux	27
<u>II^e partie - Examen des articles</u>	29
Article premier. - Incitations fiscales en faveur des dons des particuliers	29
Article 2. - Incitations fiscales en faveur des dons des entreprises	30
Article 3. - Gestion de comptes d'associations par des organismes reconnus d'utilité publique	32
Article 4. - Acquisition d'oeuvres d'art par l'entreprise	33

	Pages
Article 5. - Limitation du cumul des droits à déduction	35
Article 6. - Déductibilité des dépenses de parrainage	36
Article 7. - Déductibilité des dépenses résultant de l'achat, de la location et de l'entretien de demeures historiques	37
Article additionnel après l'article 7. - Amortissement des oeuvres d'art	37
Article 8. - Exonération fiscale des revenus de la dotation des fondations	38
Article 9. - Exonération des droits de mutation en matière de dons et legs	39
Article 10. - Relèvement de l'abattement sur la taxe sur les salaires pour le secteur associatif	39
Article 11. - Ressources des associations	41
Article 12. - Reconnaissance d'utilité publique	42
Article 13. - Protection de l'appellation de Fondation	43
Article 14. - Constitution de groupements d'intérêt public	46
Article 15. - Legs d'oeuvres d'art à l'Etat	47
<u>Conclusion</u>	48

Mesdames, Messieurs,

Dans son acception la plus ancienne, c'est bien au domaine de la culture que s'attachait la notion de mécénat. Celle-ci caractérisait en effet toute action délibérée, à l'initiative et à la charge de personnes privées, en faveur de la vie artistique et culturelle et plus précisément encore, orientée vers le soutien à la création ou vers la protection des artistes. L'origine du mot nous vient de Gaius Cilnius Mæcenas (69-8 av. J.C.), Conseiller de l'empereur romain Auguste. Maecenas a joué un rôle important dans l'encouragement des arts et des lettres comme détecteur de talents, commanditaire d'oeuvres et protecteur des artistes ; il comptait dans son entourage parmi les plus prestigieux poètes de l'antiquité : Virgile, Horace, Propertius. Avec les princes et les papes de la Renaissance, le mécénat existe ensuite sous sa forme la plus pure, illustré notamment par la famille Médicis.

En France également, le mécénat culturel a souvent été le fait des princes, de François 1er à Louis XIV sous le règne duquel Colbert avait même institué une "direction du goût" confiée à Charles Le Brun. Cette tradition d'intervention massive de la puissance publique dans la détermination et la conduite de la politique culturelle a été renforcée par la suite par une croyance largement répandue en France selon laquelle l'intérêt général est l'apanage de la puissance publique.

Aujourd'hui, et par opposition à cette omniprésence de l'Etat dans l'action culturelle, le terme de mécénat s'entend d'initiatives privées, émanant de particuliers ou d'entreprises et revêtant le plus souvent la forme d'un financement, en faveur d'une réalisation artistique ou culturelle.

L'intervention d'une loi sur le mécénat peut apparaître, dans ce contexte, paradoxale, puisque celui-ci résulte désormais d'entreprises privées. En fait, l'Etat doit intervenir dans ce domaine en définissant un régime fiscal incitatif et en offrant au mécénat un cadre juridique approprié à son déploiement. C'est autour de ces deux axes fondamentaux que

s'ordonne le projet de loi qui vous est présenté aujourd'hui par M. BALLADUR.

Celui-ci s'attache à définir un dispositif juridique et fiscal favorable au développement du mécénat considéré dans son acception la plus large possible : mécénat social, humanitaire, éducatif, sportif, philanthropique... Votre Commission se limitera néanmoins à en appréhender les aspects culturels.

I. L'Etat en France est omniprésent dans le domaine culturel

A) L'intervention de l'Etat dans le domaine culturel, une tradition bien ancrée en France

1. Une tradition d'intervention, héritée des princes mécènes et renforcée au XXe siècle

a) L'héritage

L'intervention de l'Etat dans le domaine culturel résulte en France d'une longue tradition transmise par nos princes mécènes. Pendant longtemps, en effet, le mécénat a reposé sur la détermination et le goût de nos souverains qui, de François 1er à Louis XIV, attachèrent leur nom à de grandes réalisations dans le domaine artistique et culturel. C'est sous l'impulsion de Louis XIV que sont nés entre autres l'Opéra et l'Opéra comique, la Comédie française et la Bibliothèque Royale, ancêtre de notre Bibliothèque Nationale. Il apparaît donc bien certain que l'Etat d'aujourd'hui a hérité des responsabilités artistiques des princes d'hier.

b) Renforcé au XXe siècle par la disparition des grands mécènes privés

Cette intervention de l'Etat dans le domaine culturel s'est renforcée dans la première moitié du XXe siècle à la suite de la disparition des grands mécènes privés qui avaient, tout au long du XIXe siècle, soutenu la création artistique : grandes fortunes ayant favorisé l'essor des collectionneurs, ou encore marchands de tableaux subvenant aux besoins matériels d'artistes inconnus dont ils encourageaient la création, tels Paul Durand-Ruel ou Ambroise Vollard.

2. Une intervention étatique qui repose conjointement sur l'appropriation par l'Etat de l'intérêt général et sur l'extension parallèle de la notion d'intérêt général à la culture

a) L'intérêt général devient l'apanage de la puissance publique

Une idée fort répandue en France est de considérer que l'intérêt général relève exclusivement de la compétence de l'Etat. Celle-ci se trouve confortée, dans le domaine de l'intervention culturelle, par la suspicion qui pèse dans une économie fondée sur la concurrence et le profit, sur l'initiative privée, dès lors qu'elle intervient de façon désintéressée.

Il en résulte que, dans l'esprit de beaucoup, le mécénat, acte désintéressé, ne peut par essence relever de l'initiative des entreprises, et doit en conséquence être pris en charge par l'Etat et ses services publics.

b) La notion d'intérêt général est étendue corrélativement à la culture

La culture s'est vue attribuer, au lendemain de la deuxième guerre mondiale, une fonction sociale : elle doit améliorer la qualité de la vie. Le préambule de la Constitution de 1946, qui fait partie intégrante du bloc de constitutionnalité, dispose, du reste, que "la Nation garantit (au citoyen) l'égal accès à la Culture", qui s'inscrit ainsi dans le prolongement du droit à l'instruction.

Le décret du 10 mai 1982, relatif à l'organisation du ministère de la Culture, élargit par la suite considérablement la définition des missions qui incombent à l'Etat au titre de l'intérêt général en lui confiant le soutien de toute forme de création, ainsi que la responsabilité d'en assurer la diffusion. Le ministère doit "permettre à tous les Français de cultiver leur capacité, d'inventer et de créer, d'exprimer librement leurs talents et de recevoir la formation artistique de leur choix, de préserver le patrimoine culturel national, régional ou des divers groupes sociaux pour le profit commun de la collectivité toute entière, de favoriser la création des oeuvres de l'art et de l'esprit et de leur donner la plus vaste audience, de contribuer au rayonnement de la culture et de l'art français dans le libre dialogue des cultures du monde".

**B) L'intervention de l'Etat dans le domaine culturel
revêt un caractère prépondérant en France qui s'oppose
au rôle culturel limité sinon inexistant
de ses homologues américains ou japonais**

1. L'intervention de l'Etat dans la détermination d'une politique culturelle tend à devenir hégémonique

a) Elle se traduit d'une part par une multiplication des institutions étatiques culturelles. Celle-ci procède à la fois d'une diversification des secteurs d'intervention (art contemporain, chanson, mode, cirque, bande dessinée, arts culinaires ...) et d'un accroissement des niveaux d'intervention (achats et commandes publiques, aides à la création ou à la production, à la diffusion ou à la promotion). Ainsi, par exemple, en matière d'arts plastiques, le Fonds d'incitation à la Création (F.I.A.C.R.E.), créé en 1982 pour "encourager les conditions favorables à l'éclosion de l'acte créateur", intervient en amont et en aval par des bourses et des aides à l'édition, aux galeries de prêts ... Son action est en outre complétée par une dizaine d'institutions intervenant à des niveaux différents.

Ce faisant, l'Etat qui témoigne de sa volonté d'action dans les secteurs les plus diversifiés et parfois même marginaux, institutionnalise et cautionne ces activités culturelles. La multiplication des institutions tend à cloisonner leurs domaines de compétence respectifs et à conférer à l'action culturelle de l'Etat une rigidité peu compatible avec l'innovation et la création.

b) L'intervention de l'Etat est parallèlement assurée, de manière indirecte, par une politique d'octroi de subventions aux organismes privés, ainsi que par l'exercice d'une tutelle intervenant à différents échelons sur ces mêmes organismes. La pratique des subventions aux organismes privés induit un degré d'institutionnalisation supplémentaire de la politique culturelle de l'Etat dans la mesure où le bénéficiaire recherchera sa reconduction et aura par la suite tendance à considérer celle-ci comme un droit acquis.

Par ailleurs, les associations déclarées intervenant dans le domaine culturel qui font appel à la générosité publique sont

soumises, afin de faire bénéficier leurs donateurs d'un régime fiscal privilégié, à un double agrément préalable du ministère de la Culture et du ministère de l'Economie et des Finances. L'Etat exerce enfin un contrôle important sur la création, l'organisation et le fonctionnement des fondations.

2. L'action de l'Etat n'apparaît pas, à travers le monde, comme la condition sine qua non d'une vitalité culturelle importante, ainsi qu'en témoignent les Etats-Unis et le Japon.

a) Outre-Atlantique, le secteur privé fournit à lui seul 90 % des subventions accordées aux arts. La détermination et la conduite de l'action culturelle incombent collectivement aux citoyens qui exercent cette responsabilité par l'intermédiaire notamment de puissantes fondations. On notera qu'il n'y a aux Etats-Unis, ni Secrétaire d'Etat à la Culture, ni même de Conseiller technique pour la Culture à la Maison Blanche. La contribution du secteur public, qui se monte à 10 % seulement du financement des activités culturelles est dispensée par le National Endowment for the Arts (Fonds national pour les arts) agence indépendante du Gouvernement fédéral créée en 1965 dont le budget est voté chaque année par le Congrès. La procédure d'élection à une subvention publique participe de l'idée de co-responsabilité. Le Fonds national met en place un processus de sélection des projets auxquels il confère un label-qualité; la subvention est néanmoins subordonnée à la collecte par le promoteur du projet de fonds privés d'un montant au moins égal à la subvention pour les "matching-grants" ou trois fois supérieure à celle-ci pour les "challenge-grants". On comprendra aisément que la collecte de fonds soit officiellement reconnue et qu'elle fasse même l'objet d'un enseignement spécifique dans plusieurs universités, afin de former les futurs "fund-raisers". On notera enfin que les donateurs bénéficient aux Etats-Unis d'avantages fiscaux importants, soit un droit à déductibilité de 50 % du revenu pour les particuliers et de 10 % pour les entreprises. L'Etat, absent de la définition et de la conduite de la politique culturelle, a ainsi défini un cadre incitatif au développement du mécénat culturel.

b) Au Japon, et même en l'absence d'incitations fiscales, l'action culturelle appartient aux entreprises. Les chefs d'entreprises se considèrent en quelque sorte comme les sous-traitants de l'Etat, dans la recherche de l'amélioration des conditions de vie du peuple et déterminent en conséquence la politique culturelle du pays. Le mécénat y est conçu, non comme

une activité désintéressée mais comme une activité positive étroitement associée à l'expansion des entreprises, puisqu'elle mobilise l'opinion publique.

II. Le refus du tout Etat culturel : un consensus qui prend forme

A) L'évolution des mentalités conduit à légitimer le mécénat d'entreprise

1. L'intervention des entreprises dans le domaine culturel : la fin d'un paradoxe.

a) Un préjugé qui conduit à un divorce économie-culture : le mécénat, acte désintéressé.

Ainsi qu'il a été dit plus haut, le mécénat culturel a longtemps été considéré, à tort, comme une action purement désintéressée. De ce fait, la culture relevait de l'intérêt général et l'action culturelle incombait à l'Etat.

De même, dans une économie fondée sur la concurrence et sur le profit, il était inconcevable que l'entreprise intervienne de façon désintéressée sans être accusée de se détourner de son objet ou parfois même d'abus de biens sociaux. Le rôle reconnu à l'entreprise se limitait strictement à la production de biens d'équipement ou de consommation ou à la prestation de services dans le domaine économique ; à la garantie de l'emploi, de la sécurité matérielle et physique de ses salariés dans le domaine social. Il n'y avait dans cette définition pas de place pour les dépenses culturelles qui devaient être gérées par la puissance publique.

Ces préjugés ont conduit à l'apparition d'une sorte de frontière hermétique entre l'économie et le culturel.

b) La fin du préjugé : le mécénat, une stratégie de communication

Ainsi que l'a fort bien démontré M. Alain-Dominique Perrin, dans le volumineux rapport qu'il a remis à M. François Léotard en septembre dernier, le mécénat n'est pas un acte de charité, mais représente pour l'entreprise un outil de communication précis. Par son caractère de réciprocité, le mécénat permet d'instaurer un véritable dialogue vers l'extérieur comme à l'intérieur de l'entreprise. Son efficacité et sa précision sont exemplaires. Arme de communication, le mécénat culturel peut s'inscrire dans plusieurs stratégies différentes :

- **Stratégie de positionnement** : l'entreprise peut chercher par l'évènement culturel à affirmer son image pour augmenter sa puissance, ou encore à faire évoluer son image pour conquérir de nouveaux marchés et assurer sa pérennité en se "repositionnant" ;

- **Stratégie de reconnaissance** : par celle-ci, l'entreprise peut chercher soit à s'intégrer à son environnement pour assurer la légitimité indispensable à son essor, soit à s'implanter dans une nouvelle région ou un nouveau pays en répondant, par la voie du mécénat, à un besoin explicite de pouvoir local ;

- **Stratégie de communication interne** : celle-ci permet à l'entreprise de créer une dynamique interne motivant son personnel et d'instaurer un consensus parmi les salariés en les rassemblant autour d'un même projet ;

- enfin, **stratégie commerciale** recherchant soit à stimuler les forces de vente ou les distributeurs en leur procurant des arguments de vente supplémentaires par la valorisation de l'image de l'entreprise, soit à toucher directement le consommateur en personnalisant le produit.

La reconnaissance du caractère intéressé du mécénat pour l'entreprise réconcilie ainsi l'Economie et la Culture, pour leur plus grand intérêt réciproque.

2. La légitimité du mécénat culturel tend à s'imposer

a) Un courant qui se dégage en faveur du mécénat, véhiculé par des associations de promotion du mécénat ou par l'organisation de manifestations

La reconnaissance et l'intérêt que suscite le mécénat culturel conduisent à la multiplication des colloques et manifestations qui contribuent à l'évolution des mentalités nécessaire à son véritable déploiement.

On peut citer parmi d'autres, le premier marché international du sponsoring et du mécénat organisé par le Midem de M. Bernard Chevry à Cannes en novembre 1986, le colloque "Mécénat et Culture" organisé à l'Assemblée nationale en avril dernier par M. Jacques Barrot, Président de la Commission des Affaires Culturelles, familiales et sociales, enfin le colloque organisé le 22 mai 1987 à l'ENA par la promotion Fernand Braudel ...

La presse et la télévision contribuent désormais également à la diffusion du concept de mécénat culturel.

Enfin, des associations, parmi lesquelles l'Association pour le Développement du Mécénat Industriel et Commercial (ADMICAL), créée en 1979 et dont le Président, M. Jacques Rigaud s'est fait le porte-parole actif de la promotion du Mécénat culturel, ont largement contribué à son essor.

b) Le développement du mécénat culturel : une idée qui dépasse les clivages politiques traditionnels

Un consensus se dégage en faveur de la promotion du mécénat culture, à laquelle se sont attachés les ministres successifs des Affaires culturelles : Jean-Philippe Lecat, Jack Lang et enfin, François Léotard. Le ministre a confié en mai 1986 à M. Alain-Dominique Perrin, Président de Cartier et fondateur en octobre 1984 de la Fondation Cartier dédiée à l'art contemporain, la mission d'étudier, au regard des expériences étrangères, la situation du mécénat culturel français et de formuler des propositions de nature à favoriser son développement. Ce dernier lui a remis un rapport volumineux en septembre 1986. M. Edouard Balladur, Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie, des Finances et de la Privatisation, a par ailleurs chargé M. Georges Pébereau, qui lui a remis son rapport en mars dernier, de formuler des propositions propres à encourager le mécénat dans son acceptation la plus large. Ce sont ces propositions qui ont servi de base à l'élaboration du présent projet de loi.

**B) Le mécénat culturel : quelques initiatives prometteuses,
qui laissent cependant la France
très en retrait des réalisations étrangères**

1. Le mécénat culturel en France

a) Le mécénat culturel des entreprises représente moins de 0,3% du financement de l'ensemble des dépenses culturelles du pays

Bien que multiplié par deux en deux ans, le mécénat culturel draine en France encore plus de discours que d'argent. Selon les chiffres communiqués par le ministère, environ 400 entreprises mécènes ont consacré un total de 400 millions de francs aux dépenses culturelles en 1986. Celles-ci s'opposent aux 35 milliards de francs représentant les dépenses culturelles publiques (20 milliards de francs pour les collectivités locales et 15 milliards de francs pour l'Etat, dont 9 milliards de francs pour le budget de la Culture). Ces dépenses sont à rapprocher enfin des 160 milliards de francs dépensés au total en France en matière de Culture et de Communication.

Le mécénat culturel se répartit entre de nombreuses disciplines, dans les proportions définies ci-dessous :

- Arts plastiques et photographie	62%
- Musique et opéra	31%
- Patrimoine	16%
- Festivals	13,5%
- Edition / Littérature	13,5%
- Théâtre	10%
- Audiovisuel / Cinéma	7,5%
- Danse	4%

Enfin, les trois-quarts des actions mécénales françaises se situent en province.

Dans son rapport, M. Alain-Dominique Perrin a cherché à identifier les entreprises mécènes. Il distingue notamment un peloton de tête constitué de multinationales implantées en

France (ex : Rank Xerox), des entreprises interdites de publicité qui trouvent dans le mécénat un moyen de promotion légal (tabac et alcools ; ex : la création d'un musée du tabac par la Seita en 1979), des banques et des organismes financiers dont l'argent est la seule marchandise et pour lesquels une stratégie de communication leur permettant seule de se distinguer de leurs concurrents revêt un caractère primordial (ex : la Fondation des Pays de France du Crédit Agricole). Suivent, loin derrière, de nombreuses petites et moyennes entreprises pour lesquelles les actions mécénales sont souvent ponctuelles (ex : la Briquetterie Heem qui a fait réaliser des oeuvres d'art monumentales par sept sculpteurs à partir de briques).

2. La France reste très en retard par rapport aux réalisations étrangères

Les comparaisons internationales effectuées par M. Perrin tendent à prouver que le financement culturel privé en France est beaucoup moins développé que dans la plupart des autres pays étudiés et notamment qu'aux Etats-Unis et en Italie où le financement public des activités culturelles se limite à 10% des dépenses totales.

En Italie, par exemple, les entreprises industrielles telles que Fiat, Olivetti et Montedison ont affirmé, de longue date, leur politique culturelle. Le rachat en 1984 et la restauration du Palazzo Grassi par la famille Agnelli se sont effectués dans le cadre d'une société par actions dans laquelle Fiat est le seul actionnaire. Cette société est commerciale mais à but non lucratif, les bénéfices en résultant devant être donnés à des institutions culturelles vénitiennes. Un autre exemple qui témoigne de la vivacité du mécénat culturel en Italie nous est révélé par la banque Monte di Paschi à Sienne, qui à elle seule, a ménagé pour 1987 un budget de 34 milliards de lire, soit environ 170 millions de francs français aux activités de bienfaisance et de culture (soit un peu moins de la moitié des sommes mobilisées par l'ensemble des entreprises mécènes en France !).

Aux pays-bas, les collections de la Fondation Peter Stuyvesant, une des collections de peinture abstraite les plus prestigieuses des pays-Bas, sont en grande majorité exposées par roulement dans les deux usines de la Turmac Tobacco Company aux pays-bas ainsi qu'au siège social d'Amsterdam. Une des usines ainsi que le siège social, sont depuis quelques années,

officiellement intégrés à la société des musées néerlandais et sont visités comme des lieux d'exposition.

III. Le développement du mécénat culturel : une démarche de coresponsabilité

A. Développer le mécénat sans désengager l'Etat

Le déploiement du mécénat recherché par le projet de loi ne s'inscrit pas dans une logique de substitution des actions privées aux actions publiques, mais procède d'une volonté de diversification des réalisations culturelles. Selon l'expression consacrée par M. Jacques Rigaud, "le mécénat ne doit pas faire les fins de mois d'un Etat nécessaire", mais intervenir en supplément de la politique culturelle de l'Etat.

1. Le rôle de l'Etat dans la détermination et la conduite d'une politique culturelle reste affirmé

a) L'intervention importante de l'Etat dans le domaine culturel reste affirmée : le mécénat doit se développer par surcroît aux actions culturelles publiques.

Le budget du ministère de la culture s'établit pour 1987 à 8.980 millions de francs. La légère diminution constatée par rapport à 1986 est liée à l'achèvement de certaines grandes opérations parisiennes (Musée d'Orsay, Institut du Monde Arabe). Hors grands travaux, le budget révèle un maintien des sommes affectées à la culture. On rappellera que celui-ci a subi une forte croissance de 1981 à 1986, période pendant laquelle il est passé de 0,43 % du budget de l'Etat à 0,96 % de ce dernier.

b) Le "1 % public" : une certaine forme de mécénat d'Etat

Institué pour l'Education nationale par un arrêté du 18 mai 1951, et étendu entre 1972 et 1980 à d'autres départements ministériels (Jeunesse et Sports, Agriculture), le "1 % public" crée une obligation pour l'Etat constructeur ou pour les collectivités publiques, d'affecter respectivement 1 % des crédits de construction ou du montant de la subvention accordée par

l'Etat, à la réalisation par un artiste vivant de travaux de décoration intégrés à l'architecture. Le "1 %" se rattache donc à la notion de commande publique à un plasticien contemporain appelée à intervenir dans le cadre d'une opération plus vaste de construction. La loi du 22 juillet 1983 confie cette obligation aux collectivités locales dans le cadre de la décentralisation lorsqu'elle existait à la charge de l'Etat dans les domaines de compétence transférés. Un projet d'aménagement du "1 % public", tendant à simplifier sa procédure et à en élargir le champ d'application en l'étendant, au-delà des opérations de constructions nouvelles, aux opérations de rénovation de grande ampleur ainsi qu'aux opérations d'extension des bâtiments, est actuellement à l'étude.

2. Le mécénat, "oxygène de la création"

a) Le mécénat privé, complément nécessaire de l'action publique

Ainsi qu'en témoigne la fréquentation croissante des musées, monuments historiques, expositions ..., la demande culturelle des Français tend à devenir insatiable. L'art devient indispensable : le maintien de la qualité de la vie passe désormais par la qualité de la vie culturelle offerte. L'Etat ne peut à lui seul répondre de façon satisfaisante à l'expression de ce besoin. Le mécénat devient de ce fait un outil indispensable de promotion de la culture, permettant à la fois d'assurer ce foisonnement culturel et d'en accélérer la diffusion. La multiplication des actions de mécénat conduit à la diversification des manifestations culturelles et concourt du même fait à la démocratisation de l'art, ainsi qu'à la promotion de nouveaux artistes.

b) L'Etat doit offrir au mécénat un cadre juridique et fiscal approprié

La grande majorité des particuliers et quelques entreprises mécènes choisissent d'exercer leur action par l'entremise de structures intermédiaires : associations déclarées ou reconnues d'utilité publique, fondations. L'Etat peut favoriser le mécénat en adaptant le droit réglementant ces organismes afin de lui définir un cadre juridique approprié. Le souhait formulé par les entreprises sur ce point consiste dans la définition d'un régime juridique spécifique aux fondations d'entreprise leur permettant d'accéder à la reconnaissance d'utilité publique, tout en prenant en considération les contraintes qui s'imposent à elles.

L'Etat intervient également en attachant au mécénat des particuliers comme des entreprises, des avantages fiscaux incitatifs.

Pour les particuliers, l'article 238 bis du Code Général des Impôts, prévoit que les dons qu'ils effectuent à des organismes culturels d'intérêt général sont déductibles de leur revenu imposable dans la limite de 1,25 % ou 5 % de ce dernier, en fonction de la qualité de la structure récipiendaire. La loi de finances pour 1987 prévoit en outre que l'avantage en impôt qui en résulte ne peut être inférieur à un crédit d'impôt de 25 % dans la limite d'un don annuel de 600 F. Cette mesure vise à encourager le mécénat populaire en offrant aux particuliers titulaires de revenus modestes, un avantage fiscal supérieur à celui qui résulterait de l'abattement sur le revenu imposable du fait de la progressivité du barème de l'impôt sur les revenus.

Pour les entreprises, l'article 238 bis du Code Général des Impôts ouvre un droit à déductibilité variant de 1°/00 à 3°/00 de leur chiffre d'affaires en fonction de la qualité du bénéficiaire, pour les dons effectués à des organismes culturels d'intérêt général. Les entreprises qui réalisent au contraire leurs opérations de mécénat en régie directe bénéficient en outre, depuis la parution d'une instruction ministérielle en date du 12 avril 1985, de la faculté d'assimiler leurs dépenses de parrainage à des frais généraux déductibles au compte d'exploitation général.

B) Le mécénat culturel, une démarche de coresponsabilité

1. La création du Conseil supérieur du Mécénat culturel: une instance de coopération entre partenaires différents

La création et la mise en place le 6 février 1987 d'un Conseil Supérieur du Mécénat Culturel par M. François Léotard, ministre de la Culture et de la Communication, et M. Philippe de Villiers, Secrétaire d'Etat, témoignent de leur volonté de reconnaître le mécénat comme une donnée permanente et non comme un simple phénomène de mode.

La composition du Conseil Supérieur du Mécénat Culturel dont la présidence a été confiée à M. Michel David-Weill, associé-gérant de la banque Lazard-Frères et Compagnie,

reflète la diversité des partenaires appelés à coopérer lors de la définition d'une action de mécénat culturel. Sont ainsi réunis pour la première fois :

- des responsables d'entreprises industrielles, commerciales, financières ou de services ;
- des responsables d'entreprises de la culture et de la communication ;
- des artistes et personnalités qualifiées en raison de leur compétence culturelle ;
- des experts en matière de droit, de fiscalité et d'économie appliquée au secteur culturel ;
- des élus et des représentants des ministres des Finances, de la Justice, de la Culture, de la Communication, des Affaires étrangères et de l'intérieur.

Placée auprès du ministre de la Culture, cette instance est chargée d'émettre des avis et des propositions sur tous les aspects notamment juridiques, fiscaux et déontologiques du mécénat culturel. Elle établira un rapport annuel sur la situation du mécénat culturel en France, bilan des actions publiques et privées menées en faveur de ce dernier. Par ailleurs, le Conseil Supérieur devra désigner chaque année les dix opérations de mécénat qui lui paraissent les plus intéressantes, et autour desquelles il sera fait une large publicité : le Conseil doit ainsi entretenir un esprit d'émulation parmi les entreprises. Enfin le Conseil Supérieur est appelé à participer à la mise en place de la procédure de cofinancement.

2. La procédure de cofinancement Etat-Entreprises : "Faire passer l'initiative dans l'autre camp".

Le principe de cette procédure est simple et s'inspire des exemples anglo-saxons, sans toutefois en retenir exactement les modalités : il s'agit dans des domaines culturels strictement définis, de lier l'attribution de subventions publiques à la collecte préalable de fonds privés émanant, soit d'entreprises, soit de particuliers.

Quatre commissions d'experts ont été chargées, en liaison avec les services compétents du ministère de la Culture et de la Communication, du suivi de la procédure dans leurs domaines de compétence respectifs. Composées chacune de seize membres dont la moitié a été désignée sur proposition du Conseil

Supérieur du Mécénat Culturel, elles ont été définies pour couvrir l'ensemble de la vie culturelle :

- Commission "Arts plastiques et actions muséographiques", présidée par M. Georges Pébereau ;

- Commission "Action patrimoniale et livre", présidée par M. Hubert Heilbronner ;

- Commission "Spectacles vivants", présidée par M. Maurice Schumann ;

- Commission "Actions pluridisciplinaires", présidée par M. Alain Chevalier.

Chaque année, des catégories d'actions électives à cette procédure seront définies. A titre d'exemple, ont été retenues pour 1987, les expositions d'art plastique, l'animation dans les musées, les actions de promotion du livre français à l'étranger, les expositions dans le domaine de la culture scientifique et technique, les festivals de musique et de théâtre ...

Chaque commission devra vérifier que les projets qui lui sont soumis relèvent effectivement d'une des catégories d'opérations retenues et qu'ils correspondent bien aux objectifs et aux caractéristiques prévus. Après avis de la commission compétente, et si une décision favorable est prise par la direction concernée, un contrat de partenariat sera signé entre le promoteur du projet et l'Etat. Dans ce contrat, l'Etat s'engage à verser automatiquement une subvention en proportion des fonds privés collectés. Le coefficient entre les fonds privés et les fonds publics varie de 1 à 5 en fonction du type d'opération concerné. Le délai qui s'écoule entre la présentation du projet et la signature du contrat de partenariat ne devrait pas excéder deux mois.

Cette procédure vise donc à "faire changer l'initiative de camp" selon l'expression de M. François Léotard en liant l'attribution de subventions publiques à la collecte préalable de fonds privés.

IV. Présentation du projet de loi sur le développement du mécénat

C'est dans ce contexte qu'intervient le projet de loi, présenté par M. Balladur, sur le développement du mécénat. On notera cependant que le terme de mécénat n'y est pas entendu dans sa seule acception culturelle, mais au contraire dans sa définition la plus large possible, incluant l'ensemble des concours librement consentis pas une initiative privée, qu'elle émane d'un particulier ou d'une entreprise, en faveur d'une activité d'intérêt général.

Ainsi que le soulignait le ministre de l'économie, des finances et de la privatisation le 15 avril dernier, "La philosophie même de ce projet s'inspire d'une forme majeure de la solidarité, dépassant les rigidités de l'action publique comme les aléas du marché, pour s'épanouir en une synergie d'initiatives reconnues et encouragées."

A cette fin, le projet de loi comporte à la fois des dispositions fiscales tendant à inciter le développement du mécénat et des dispositions juridiques tendant à en améliorer le cadre. Les propositions formulées constituent pour la plupart une amélioration du cadre juridique et fiscal existant. L'économie générale du projet retient donc l'adhésion de votre commission qui se félicite de cette initiative en faveur du mécénat. Votre commission a néanmoins jugé que, si les dispositions fiscales présentées revêtent dans l'ensemble un caractère satisfaisant, le dispositif juridique paraît insuffisamment novateur pour garantir le développement de la pratique mécénale

I) Les dispositions fiscales présentées par le projet de loi revêtent dans l'ensemble un caractère satisfaisant

A) Les incitations fiscales tendant à encourager les dons des particuliers et des entreprises à des organismes d'intérêt général sont renforcées et complétées

1. Une disposition commune aux particuliers et aux entreprises: l'extension des domaines d'intérêt général ouvrant un droit à déduction.

La définition de l'intérêt général au sens de l'article 238 bis du Code Général des Impôts qui incluait d'ores et déjà les activités de caractère philanthropique, social, éducatif, familial, culturel et scientifique, est étendu au secteur sportif, à la défense du patrimoine artistique ou de l'environnement naturel.

2. Incitations fiscales en faveur des dons des particuliers (article 1). Le projet de loi tend :

a) à encourager le mécénat populaire en relevant le plafond pris en considération pour le calcul du crédit d'impôt de 25% prévu par la loi de finances pour 1987 à 1.200 F.

b) à inciter les particuliers à réitérer leur effort d'une année sur l'autre

Le taux du crédit d'impôt ci-dessus mentionné est porté dès la deuxième année au taux le plus élevé du barème de l'impôt sur les revenus (actuellement 58%) lorsqu'un particulier justifie de versements supérieurs ou égaux à 1.200 F. sur deux années consécutives, au profit d'organismes d'intérêt général. Cette disposition constitue une novation.

3. Incitations fiscales en faveur des entreprises qui effectuent des dons à des organismes d'intérêt général

a) le régime de déductibilité actuel, qui ouvre des droits à déduction variant de 1‰ à 3‰ du chiffre d'affaires des entreprises, en fonction de la qualité, des organismes bénéficiaires est simplifié et renforcé :

- la déductibilité est portée à 2‰ du chiffre d'affaires pour les dons effectués auprès d'associations déclarées ;

- la déductibilité est portée à 3‰ du chiffre d'affaires pour les dons effectués auprès d'organismes reconnus d'utilité publique ou auprès d'établissements publics ou privés à but non lucratif d'enseignement supérieur et d'enseignement artistique agréés par le ministre chargé du budget et le ministre chargé de l'Éducation nationale ou le ministre chargé de la Culture.

b) Le projet de loi complète ce dispositif en offrant la possibilité aux entreprises de reporter sur les trois exercices suivants l'excédent des droits à déduction, dans le respect des plafonds annuels. Cette mesure permettra ainsi aux entreprises d'intégrer leurs actions de mécénat dans une stratégie définie à moyen terme.

B) L'extension de la notion de dépense d'intérêt général de l'entreprise ainsi que la faculté qui lui est offerte de déduire, dans le respect de certaines conditions, une acquisition d'oeuvre d'art, donnent la possibilité aux entreprises de réaliser directement leurs opérations de mécénat, sans passer par une structure intermédiaire.

1. Le projet de loi étend la définition de la notion de dépense d'intérêt général de l'entreprise, déductible du résultat de l'entreprise en application de l'article 39 du Code Général des Impôts

a) L'article 6 du projet de loi, dans le même esprit que la circulaire du 12 avril 1985 précitée, assimile à des frais généraux déductibles au titre de l'article 39-1 du Code Général des impôts, les dépenses engagées dans le cadre de manifestations de caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la défense du patrimoine artistique ou de l'environnement naturel, "lorsqu'elles sont exposées dans l'intérêt direct de l'exploitation".

b) L'article 7 du projet de loi, prévoit que les charges exposées pour les besoins de l'exploitation, et résultant de l'achat, de la location ou de l'entretien de demeures historiques classées, inscrites à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques ou agréés, sont fiscalement déductibles, par dérogation à l'article 39-4, alinéa 1 du Code Général des impôts. Cette mesure devrait permettre utilement aux entreprises d'intervenir dans la sauvegarde de notre patrimoine national.

2. L'article 4 du projet de loi ouvre aux entreprises qui auront acquis une oeuvre d'art de haute valeur historique ou artistique, et reconnue comme telle par la Commission interministérielle d'agrément pour la conservation du patrimoine présidée par M. Aicardi, la possibilité de déduire de son bénéfice imposable, dans la limite d'un plafond annuel

de 3°/oo de son chiffre d'affaires, le coût d'acquisition de cette oeuvre, à la double condition qu'elle s'engage à en faire don à l'Etat au terme de ces dix ans, et qu'elle l'expose au public durant cette même période.

Cette disposition a paru à votre commission répondre à une logique contestable et revêtir en outre un caractère insuffisamment incitatif. Votre commission vous soumet donc un amendement tendant à reconnaître que l'acquisition de cette oeuvre d'art, destinée à sortir du patrimoine de l'entreprise, est susceptible d'être éligible à la procédure de l'amortissement comptable qui constate la dépréciation du patrimoine de l'entreprise.

c) Le projet de loi prévoit en outre des allègements fiscaux supplémentaires au bénéfice des associations et fondations

Ces dispositions sont destinées à favoriser les activités du secteur associatif qui se trouve être au centre du développement des initiatives de solidarité et de la pratique mécénale.

1) L'article 6 du projet de loi exonère d'impôt les produits de la dotation des fondations reconnues d'utilité publique. Les revenus patrimoniaux des fondations sont, à l'heure actuelle, soumis à l'impôt sur les sociétés au taux réduit de 24 %, en application du Code 206-5 du Code Général des Impôts. L'exonération prévue par le projet de loi permettra à la France de s'aligner sur la législation en vigueur dans la plupart des pays développés. Elle est d'autant plus justifiable que ces organismes doivent, dans toute la mesure du possible, assurer leur équilibre financier et que ces revenus patrimoniaux sont, en tout état de cause, utilisés dans un but conforme à l'utilité publique.

2) L'article 9 du projet de loi supprime l'agrément préalable du ministère de l'Economie et des Finances que devaient obtenir les fondations et associations reconnues d'utilité publique dont les ressources sont exclusivement affectées à des oeuvres scientifiques, culturelles ou artistiques à caractère désintéressé, afin de bénéficier de l'exonération des droits de mutation à titre gratuit, pour les dons et legs qui leur sont consentis.

Cette mesure constitue donc un allègement de la tutelle exercée par le ministère des Finances sur ces organismes reconnus d'utilité publique.

3) Le projet de loi revalorise l'abattement sur la taxe sur les salaires versés par le secteur associatif prévu à l'article 1679 A du Code Général des Impôts en la portant de 4.500 F. (en vigueur depuis le 1er janvier 1983) à 6.000 F. à compter du 1er janvier 1987.

Votre commission a regretté que le projet de loi n'aille pas au-delà des propositions formulées. Elle considère néanmoins que celles-ci représentent des avancées non négligeables par rapport à la législation fiscale actuelle. C'est pourquoi, elle formule un avis favorable sur l'ensemble de ces dispositions.

II) Le dispositif juridique proposé semble insuffisamment novateur pour offrir au mécénat un cadre approprié à son développement

A) Des améliorations juridiques incontestables du droit applicable aux organismes intermédiaires promoteurs du mécénat

1. L'article 12 supprime la période probatoire de fonctionnement à la reconnaissance d'utilité publique imposée par la jurisprudence du Conseil d'Etat. Celle-ci, d'une durée de trois ou quatre ans avait pour effet de décourager l'accession à la reconnaissance d'utilité publique par les organismes d'intérêt général. Le projet de loi ne la maintient qu'exceptionnellement lorsque les garanties financières apportées par l'organisme candidat sont insuffisantes à promouvoir son équilibre financier. On notera que cette disposition ne restreint pas le contrôle de l'Administration sur la réalité de l'utilité publique, celle-ci pouvant être retirée à tout moment.

2. L'article 3 incite à un regroupement du tissu associatif autour de grands organismes d'utilité publique en étendant à ceux dont les statuts auront été approuvés sur ce point par décret en Conseil d'Etat, la faculté jusqu'alors réservée à la Fondation de France, d'ouvrir et de gérer des comptes

d'associations déclarées. La vocation de ces organismes d'utilité publique pourra s'affirmer de façon sectorielle ou régionale, à l'instar des "trusts" britanniques. Les associations déclarées qui se fédèreront ouvriront du même effet à leurs bienfaiteurs le bénéfice du régime fiscal privilégié applicable à ces organismes.

3. L'article 15 du projet de loi présente une amélioration du droit successoral qui permet à l'Etat, lorsqu'un don ou un legs lui est destiné, et qu'il excède la quotité disponible, d'indemniser les héritiers réservataires en argent. Cette mesure évitera la dispersion des collections ou du mobilier des immeubles classés qui était la résultante de la compensation en nature pratiquée à l'heure actuelle.

B. Une ambiguïté qui subsiste : la protection de l'appellation de Fondation

L'article 13, alinéa 1, interdit à tout groupement n'ayant pas le statut de fondation reconnue d'utilité publique de faire figurer dans ses statuts, contrats, documents ou publicités, toute appellation de nature à faire croire qu'il bénéficie de ce statut. Cette rédaction, en son état actuel, laisse persister une ambiguïté : la notion qu'il semble protéger semble être plus celle de Fondation reconnue d'utilité publique que celle de Fondation. Le paradoxe résulte du fait qu'en France, les Fondations n'ont d'existence juridique autonome que lorsqu'elles sont reconnues d'utilité publique. Votre commission vous proposera donc de clarifier cette ambiguïté, afin de ne réserver qu'aux véritables Fondations le titre et le prestige qui s'attachent à ce vocable, en compensation des contraintes qui s'imposent à ces organismes tant pour leur création que pour leur fonctionnement. Il s'agit, en effet, dans un contexte d'encouragement des appels à la générosité publique, de permettre aux donateurs d'identifier rapidement le régime juridique applicable à l'organisme bénéficiaire et notamment de distinguer entre ceux qui résultent d'un acte de fondation affectant de façon irrévocable un patrimoine à la réalisation d'une action, et ceux qui sont nés d'un simple contrat d'association. Cette protection répond également à une attente des fondateurs soumis à un régime juridique contraignant, qui voient de simples associations usurper le titre et le prestige de fondation sans que leur création, leur fonctionnement ou leur dissolution ne soient grevés de dispositions juridiques contraignantes. Or, on constate

qu'actuellement les deux tiers des "fondations" qui ont leur siège social à Paris sont, en réalité, de simples associations de la loi de 1901.

C. Un projet insuffisamment ambitieux

1. Dans l'extension de la définition législative des ressources financières des associations déclarées (art. 11)

L'article 11 du projet de loi étend la définition législative des associations contenue à l'article 6 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, aux subventions des régions et des établissements publics de l'Etat et des collectivités locales.

Votre Commission vous propose d'étendre cette définition aux subventions des organismes reconnus d'utilité publique, afin de mettre le droit en accord avec le fait. Une des missions de la Fondation de France consiste en effet à transmettre à des associations déclarées les dons qu'elle reçoit et qui sont affectés à la réalisation d'un objectif précis.

Le projet de loi a cependant refusé implicitement de donner une consécration législative aux ressources des associations provenant de dons manuels simples. Ce refus laisse persister une équivoque sur le régime des dons manuels. Si l'administration fiscale tolère la possibilité pour les associations déclarées de recevoir librement et sans autorisation préalable des dons manuels, elle ne reconnaît pas pour autant officiellement leur existence. L'absence de contrepartie reste une exigence impérative à leur acceptation : les dons manuels ne doivent pas s'apparenter à une libéralité. Ces dons manuels ne sont néanmoins pas reconnus par les Tribunaux judiciaires qui ne manquent pas d'annuler ces dons lorsqu'ils en ont l'occasion (Cass. Civ. 24 février 1976, Rec. DS, 1976. IR, p. 133). En ne clarifiant pas le régime juridique de ces dons, le projet de loi laisse subsister une insécurité pour le donateur et pour le bénéficiaire.

2. L'article 14 du projet de loi étend aux domaines de la culture, de l'enseignement technologique et professionnel du second degré et à l'action sanitaire et sociale, la possibilité de créer des Groupements d'Intérêt Public, instances de coopération entre personnes privées et publiques.

La pratique de ces Groupements d'Intérêt Public a révélé, dans les domaines dans lesquels ils étaient autorisés, que les

nombreuses contraintes qui pesaient sur ces groupements (autorisation, Commissaire du Gouvernement, durée limitée dans le temps...) s'étaient révélées très dissuasives. Constatant l'importance que revêt pour le développement des initiatives de solidarité et de mécénat dans les domaines de la culture, de l'enseignement secondaire professionnel et technologique et de l'action sanitaire et sociale, la collaboration entre personnes de droit privé et de droit public, ainsi que la nécessaire souplesse qui doit caractériser les organismes intervenant dans ces domaines, votre Commission ne peut que regretter que le Gouvernement reconduise dans ce projet de loi une instance dont l'échec a d'ores et déjà été sanctionné dans la pratique. Le Gouvernement a ainsi repoussé une occasion de définir un cadre juridique approprié au développement des appels publics à la générosité. C'est pourquoi votre Commission vous propose, à défaut de la définition d'une nouvelle personne morale inspirée des Groupements d'Intérêt Public, mais libérée de leurs entraves, d'alléger les contraintes qui pèsent sur ces derniers dans les domaines définis par le présent projet de loi.

3. Le projet de loi n'a pas non plus défini par la voie législative un cadre juridique approprié au développement du mécénat d'entreprise, fort attendu par ces dernières : la fondation d'entreprise.

Si la définition de cette dernière qui doit permettre aux fondations d'entreprise d'accéder à la reconnaissance d'utilité publique tout en empruntant la nom de l'entreprise fondatrice et en fractionnant la dotation en capital de cette dernière, peut relever de la voie réglementaire, rien ne semble s'opposer à ce que ces dispositions soient prévues par la loi. C'est pourquoi votre Commission vous propose de lier la définition d'un cadre juridique approprié à la création de fondations d'entreprise, à la protection législative du titre de Fondation ci-dessus mentionnée.

II^e partie - EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Incitations fiscales en faveur des dons des particuliers

1) La législation existante

L'article 238 bis du Code Général des Impôts, aménagé par l'article 5 de la loi de finances pour 1987, offre aux particuliers qui effectuent des dons aux organismes d'intérêt général intervenant dans les domaines d'activité qu'il vise, le bénéfice des avantages fiscaux suivants :

- les sommes versées par des particuliers au profit d'oeuvres ou d'organismes d'intérêt général de caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, familial ou culturel sont déductibles de leur revenu imposable dans la limite d'un plafond annuel de 1,25 % ;

- le plafond annuel de déductibilité du revenu imposable est porté à 5 % lorsque leurs bénéficiaires sont reconnus d'utilité publique ;

- l'avantage en impôt qui résulte de ces dispositions ne peut, en tout état de cause, être inférieur à 25 % de la fraction des dons n'excédant pas 600 F. Cette mesure, introduite par le Gouvernement, dans la loi de finances pour 1987, tend à encourager les dons des ménages titulaires de revenus modestes en leur procurant un avantage fiscal supérieur à celui qu'ils auraient pu espérer d'un abattement de leur revenu imposable compte tenu de la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu.

2) Les modifications proposées

L'article premier du projet de loi tend, dans son premier alinéa, à renforcer cette incitation au développement d'un mécénat populaire en portant le plafond des dons annuels pris en considération pour le calcul du crédit d'impôt de 600 F. à 1.200 F. à compter de l'imposition des revenus de 1988. L'avantage fiscal

qui en résultera pour un particulier au revenu modeste qui aura effectué un don de 1.200 F. sera de 300 F.

Le deuxième alinéa de l'article premier du projet de loi instaure une novation au regard du système de déduction actuel qui vise à fidéliser les dons effectués par des particuliers au profit des organismes visés à l'article 238 bis du Code Général des Impôts.

Le dispositif érigé prévoit qu'à compter de l'imposition des revenus de 1989, lorsqu'un contribuable justifie de versements à de tels organismes, d'un montant total supérieur ou égal à 1.200 F. au cours de deux années d'imposition consécutives, le taux applicable pour le calcul du crédit d'impôt mentionné à l'alinéa 1 est porté, dès la deuxième année, de 25 % au taux le plus élevé du barème de l'impôt sur le revenu, soit actuellement 58 %. L'avantage en impôt qui en résulte s'élève, en application de ces dispositions, à 696 F. dès la deuxième année, pour les particuliers qui maintiennent leur effort.

La fidélisation des dons ainsi recherchée porte exclusivement sur le montant global des versements annuels et ne comporte aucune limitation de la liberté des bienfaiteurs dans la détermination du ou des organismes bénéficiaires de leurs libéralités.

Il est à noter, enfin, que les particuliers bénéficieront également de l'extension prévue à l'article 2 du projet de loi du champ d'activité des organismes d'intérêt général visés à l'article 238 bis du Code Général des Impôts, aux domaines du sport, de la défense du patrimoine artistique ou de l'environnement naturel.

Votre commission vous propose d'adopter cet article premier sans modification.

Article 2

Incitations fiscales en faveur des dons des entreprises

1) Dispositions existantes

La législation actuelle relative aux avantages fiscaux offerts aux entreprises effectuant des dons à des organismes d'intérêt général intervenant dans les domaines de l'activité

philanthropique, éducative, scientifique, sociale, familiale ou culturelle, est caractérisée par une certaine complexité.

Elle offre à ces entreprises bienfaitrices la possibilité de déduire ces dons du montant de leur bénéfice imposable, dans des proportions variables déterminées par la qualité de l'organisme bénéficiaire. Le droit à déduction s'élève en effet :

- à 1 % du chiffre d'affaires lorsque le don est effectué à des associations déclarées ;

- à 2 % du chiffre d'affaires lorsqu'il est effectué au profit :

. d'organismes reconnus d'utilité publique ;

. de fondations ou d'associations d'intérêt général, à caractère culturel agréées par le Ministre de l'Economie, des Finances et du Budget et le Ministre de la Culture, ou à caractère humanitaire agréées par le ministre chargé du Budget ;

. d'établissements publics d'enseignement supérieur ou d'établissements privés à but non lucratif agréés par le ministre chargé de l'Enseignement supérieur et le ministre chargé du Budget ;

- à 3 % lorsque les bénéficiaires jouissent des possibilités de cumul offertes par la Fondation de France.

2) Les modifications proposées

Le I de l'article 2 du projet de loi modifie l'article 238 bis du Code Général des Impôts sur trois points essentiels.

a) Le champ d'activité des organismes d'intérêt général ouvrant droit à déduction est étendu aux domaines du sport, de la défense du patrimoine artistique et de l'environnement naturel.

b) Le régime de déductibilité des versements des entreprises est à la fois clarifié et renforcé :

- le taux de déduction est relevé à 2 % pour les dons effectués à des associations déclarées ;

- cette limite est portée à 3 % pour les dons bénéficiant aux organismes reconnus d'utilité publique ou à des établissements d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique, publics ou privés à but non lucratif agréés par le

ministre chargé du Budget et par le ministre chargé de l'Enseignement supérieur ou le ministre de la Culture.

c) Ce dispositif est enfin complété par une innovation majeure, fort attendue des entreprises, qui leur offre la possibilité d'intégrer leurs actions de mécénat dans une stratégie à moyen terme, et dépassant le strict cadre annuel jusqu'alors imposé - le 4ème alinéa du I donne en effet aux entreprises la faculté de reporter sur les trois exercices suivants l'excédent des droits à déduction ouverts au titre d'un versement effectué l'année d'imposition, dans le respect des plafonds annuels de déduction.

Votre Commission s'est par ailleurs interrogée sur l'opportunité de l'introduction d'une disposition tendant à imputer ce droit à déduction sur le résultat de l'entreprise et non plus sur le bénéfice de cette dernière. Son avantage serait de ne pas décourager les velléités d'une entreprise déficitaire dont la politique de redressement comprendrait des mesures destinées à améliorer son image de marque par la voie du mécénat. L'impact réel d'une telle modification a toutefois paru à votre commission marginal au regard des préoccupations prioritaires des entreprises en difficulté. C'est la raison pour laquelle elle n'a pas été retenue.

Votre commission vous propose donc d'adopter cet article sans modification.

Article 3

Gestion de comptes d'associations par des organismes reconnus d'utilité publique

1) La situation actuelle

La Fondation de France bénéficie, de par ses statuts adoptés par décret en Conseil d'Etat, de la faculté d'ouvrir et de gérer, dans le sens indiqué par les donateurs, des comptes d'associations ou de "fondations" individualisées en son sein.

Ces organismes, auxquels la Fondation de France donne une garantie juridique et financière ne jouissent cependant pas d'une personnalité juridique autonome ; on en dénombre actuellement 320. La moitié environ sont dotés d'un capital

distinct géré de façon individualisée ; l'autre moitié n'ont pas de capital propre mais leurs fondateurs leur apportent chaque année des crédits ; dans les deux cas, les revenus du capital ou les dons sont utilisés à la réalisation d'objectifs déterminés lors de l'ouverture de ces comptes auprès de la Fondation de France. Cette procédure fait bénéficier leurs bienfaiteurs du régime fiscal privilégié qui s'applique à la Fondation de France.

2) Les modifications proposées

L'article 3 du projet de loi étend sélectivement à certains grands organismes reconnus d'utilité publique, dont la gestion, l'indépendance et la réputation sont incontestables et dont les statuts ont été approuvés sur ce point par un décret en Conseil d'Etat, la faculté d'ouvrir et de gérer des comptes d'associations déclarées visées à l'article 238 bis du Code Général des Impôts.

Les associations dont la demande aura été acceptée par les organismes d'utilité publique bénéficieront du label-qualité de ces établissements, et ouvriront du même effet la jouissance du régime fiscal privilégié qui leur est applicable à leurs bienfaiteurs.

Le but recherché est de favoriser par ces dispositions une certaine restructuration du tissu associatif concourant au développement du mécénat, autour de quelques grandes fondations reconnues d'utilité publique présentant les meilleures garanties, et dont la vocation pourrait être sectorielle ou régionale, à l'instar des "trusts" britanniques.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 4

Acquisition d'oeuvres d'art par l'entreprise

L'article 4 ouvre aux entreprises qui font l'acquisition d'une oeuvre d'art, la possibilité de déduire de leur bénéfice imposable la valeur d'acquisition ou, à défaut, la valeur d'acceptation de cette oeuvre par l'Etat, à la double condition :

- d'offrir de donner cette oeuvre à l'Etat dans une période qui ne peut excéder 10 ans à compter de l'acquisition ;

- d'exposer cette oeuvre au public.

L'offre de l'entreprise est acceptée par la Commission interministérielle d'agrément pour la conservation du patrimoine artistique national, instituée par l'article 1716 bis du Code Général des Impôts dans le cadre de la procédure de dation en paiement des droits de succession, dans les conditions ci-dessous :

. l'acceptation intervient après l'acquisition : l'entreprise doit formuler son offre dans le délai d'un mois suivant celle-ci. Néanmoins, les entreprises pourront obtenir un avis informel de l'administration préalablement à l'acquisition.

. la commission fixe la valeur qui sera prise en compte pour le calcul des droits à déduction si celle-ci est reconnue inférieure au coût d'acquisition ;

. l'agrément de la commission confère un caractère insaisissable au bien offert.

La déductibilité ouverte par l'agrément de la commission s'effectue par fractions égales, réparties sur les exercices séparant l'acceptation de l'offre par l'Etat du transfert de propriété, sur le bénéfice imposable de l'entreprise, et dans le respect d'un plafond annuel de 3^o/00 du chiffre d'affaires. Ce droit à déductibilité est subordonné à la réalisation des deux conditions suivantes :

- le bien doit être donné à l'Etat, dix ans au plus après son acquisition par l'entreprise. Si le transfert de propriété n'est pas effectué à l'échéance fixée, les sommes déduites sont réintégrées au résultat imposable de l'exercice au cours duquel il aurait dû intervenir ou de celui au cours duquel il est établi qu'il ne pourra plus intervenir. Il est fait application des pénalités de retard prévues à l'article 1734 du Code Général des Impôts ;

- le bien doit être exposé par l'entreprise au public. Cette exigence devrait faire l'objet d'une interprétation large de la part de l'administration (exposition à la vue des visiteurs de l'entreprise ou des seuls salariés). La seule interdiction concerne sur ce point l'usage privatif des dirigeants.

Les dispositions proposées par le projet de loi n'ont pas paru à votre commission suffisamment incitatrices pour retenir l'attention des entreprises. Elles se situent du reste très en retrait des suggestions formulées par M. PEBEREAU dans ses

conclusions et qui tendaient à autoriser les entreprises à amortir les oeuvres d'art acquises par elles en accord avec le Conseil Artistique de la Réunion des Musées Nationaux, à la condition d'en faire don à l'Etat à l'issue de la période d'amortissement, et dans un délai maximal de 25 ans. Votre commission vous suggère d'introduire ces dispositions dans le projet de loi. A cette fin, elle vous propose :

- d'adopter un article additionnel après l'article 7 pour insérer la procédure d'amortissement dans un article 39 BA du Code Général des Impôts ;

- de supprimer en conséquence l'article 4.

Dans l'hypothèse où cette solution ne retiendrait pas l'agrément du Sénat, votre commission vous propose un amendement de repli tendant, tout en conservant la logique retenue par le projet de loi :

- à augmenter la période séparant l'acquisition du bien par l'entreprise du don qu'elle en effectue à l'Etat à 20 ans ;

- à confier la compétence d'acceptation de l'offre au Conseil artistique de la Réunion des Musées nationaux.

Article 5

Limitation du cumul des droits à déduction

L'article 5 du projet de loi a pour effet de circonscrire dans la limite d'un plafond annuel de 3 % du chiffre d'affaires des entreprises, le cumul des droits à déduction ouverts aux articles 238 bis-1, 238 bis-OA et 238 bis A du Code Général des Impôts au titre :

- des versements des entreprises aux organismes d'intérêt général visés à l'article 238 bis-1 ;

- des versements des entreprises aux organismes agréés par décret en Conseil d'Etat et ayant pour objet exclusif de participer à la création d'entreprises, par l'octroi d'aides financières ;

- des versements effectués aux sociétés ou organismes publics ou privés agréés à cet effet par le ministre de l'économie et des finances en vertu de l'article 4 de l'ordonnance n° 58-882 du

28 septembre 1958 relative à la fiscalité en matière de recherche scientifique et technique ;

- de l'acquisition d'une oeuvre d'art destinée à être remise à l'Etat dans les conditions définies à l'article 4 du projet de loi.

Votre commission vous propose à l'article 5 un amendement de coordination tendant à supprimer la référence à l'article 238 bis-OA, consécutivement à l'amendement de suppression de cet article qu'elle vous propose à l'article 4 du projet de loi.

Article 6

Déductibilité des dépenses de parrainage.

1) Les dispositions actuelles

Une instruction ministérielle en date du 12 avril 1985 dispose que les dépenses de parrainage exposées par des entreprises industrielles et commerciales au profit de manifestations culturelles ou de productions artistiques sont assimilées à des dépenses de publicité exposées dans l'intérêt direct de l'exploitation, et à ce titre déductibles pour la détermination du bénéfice net de l'entreprise en application de l'article 39-1 1° du Code Général des Impôts, dès lors que cette dernière est identifiée sur un des supports publics de la l'événement culturel (générique d'un film, bande-annonce, affiches, messages radiophoniques ...).

2) Les modifications proposées

Dans le même esprit que cette instruction, l'article 6 du projet de loi prévoit que les dépenses engagées dans le cadre de manifestations de caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la défense du patrimoine artistique ou de l'environnement naturel, lorsqu'elles sont exposées dans l'intérêt direct de l'exploitation sont assimilées à des frais généraux déductibles du bénéfice net de l'entreprise.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 7

Déductibilité des dépenses résultant de l'achat de la location et de l'entretien de demeures historiques.

Le projet de loi prévoit que les charges exposées pour les besoins de l'exploitation, et résultant de l'achat, de la location ou de l'entretien de demeures historiques classées, inscrites à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques ou agréés, sont fiscalement déductibles, par dérogation à l'article 39-4, alinéa 1.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article additionnel après l'article 7

Amortissement des œuvres d'art.

Cet article, proposé par votre commission, tend :

1) à substituer la logique de l'amortissement à celle de la déductibilité retenue par le Gouvernement à l'article 4 du projet de loi.

La logique de la déductibilité du bénéfice imposable de l'entreprise proposée par le projet de loi ne permet pas à cette dernière de jouir en tout état de cause de l'avantage fiscal qui lui est offert par l'Etat en compensation du bien qu'elle s'est engagée à lui remettre. Le bénéfice effectif de la déduction reste en effet subordonné à la réalisation par l'entreprise d'un résultat positif sur lequel il est imputé. On peut cependant tout à fait concevoir qu'une entreprise ayant acquis et engagé la procédure destinée à offrir une oeuvre à l'Etat dans une période de prospérité, se heurte quelques années plus tard à des difficultés financières l'empêchant de profiter des avantages fiscaux ouverts, sans que cet état de fait ne la libère pour autant de l'obligation du transfert de propriété.

C'est pourquoi votre commission vous propose d'introduire la logique de l'amortissement qui permet à l'entreprise d'utiliser

les avantages fixaux résultant du don d'une oeuvre d'art à l'Etat, quelle que soit l'évolution de sa situation financière au cours des exercices considérés.

2) à étendre la période séparant l'acquisition de l'oeuvre par l'entreprise de son don à l'Etat à 25 ans ; la durée de 10 ans proposée par le Gouvernement a paru à votre commission nettement insuffisante à promouvoir une réelle incitation pour les entreprises.

3) à confier la compétence d'acceptation de l'offre de l'entreprise au Conseil artistique de la Réunion des Musées nationaux. Celui-ci exerce en effet une compétence de droit commun sur l'enrichissement des collections nationales, que celui-ci procède d'acquisitions à titre onéreux ou de dons et legs. La commission interministérielle d'agrément pour la conservation du patrimoine artistique national, mise en place pour accepter les datations en paiement des droits de succession, intervient, quant à elle, dans une procédure dérogatoire d'enrichissement du patrimoine, et répond à une logique différente, son objet étant de fixer la valeur libératoire reconnue à un bien offert en dation.

Article 8

Exonération fiscale des revenus de la dotation des fondations

En application de l'article 206-5 du Code Général des Impôts, les revenus immobiliers, mobiliers, fonciers ou forestiers du patrimoine affecté des fondations sont actuellement assujettis à l'impôt sur les sociétés au taux réduit de 24%.

L'article 8 du projet de loi qui vous est soumis exonère d'impôt les revenus du patrimoine des fondations afin d'encourager la création et le développement de ces dernières. Cette disposition permettra à la France de s'aligner sur ce point sur la norme retenue par la plupart des pays développés.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 9

Exonération des droits de mutation en matière de dons et legs

1) Législation actuelle

Sont actuellement exonérés des droits de mutation à titre gratuit les dons et legs effectués :

- d'une part aux établissements publics ou d'utilité publique dont les ressources sont exclusivement affectées à des oeuvres scientifiques à caractère désintéressés (article 795-2 du Code Général des Impôts) ;

- d'autre part aux établissements publics ou d'utilité publique dont les ressources sont exclusivement affectées à des oeuvres scientifiques, culturelles ou artistiques à caractère désintéressé et bénéficiant d'un agrément préalable délivré par le Ministre de l'Economie et des Finances (article 795-3).

2) Les modifications proposées

Le texte qui vous est soumis supprime l'agrément préalable à l'exonération et remplace celui-ci par un simple contrôle a posteriori.

Cette mesure permettra aux établissements destinataires de bénéficier sans délai des dons et legs effectués à leur profit tandis qu'il leur fallait en moyenne attendre deux ou trois ans l'obtention de cet agrément.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 10

Relèvement de l'abattement sur la taxe sur les salaires pour le secteur associatif

Le secteur associatif bénéficie en vertu de l'article 1679-A du Code Général des Impôts d'un abattement de la taxe sur les salaires de 4.500 F. à raison des rémunérations versées depuis le 1er janvier 1983.

Le projet de loi relève ce crédit d'impôt à 6.000 F. pour les salaires versés à compter du 1er janvier 1987.

M. PEBEREAU proposait de porter cet abattement à 9.000 F. pour les organismes dont l'activité est visée à l'article 238 bis du Code Général des Impôts.

Votre commission ne peut que regretter la position arrêtée par le Gouvernement. Elle constate en effet que cette mesure ne constitue pas un encouragement offert au secteur associatif mais résulte d'une actualisation exacte par rapport à l'inflation de l'abattement ouvert en 1983.

Néanmoins, et s'agissant d'un crédit d'impôt coûteux pour les Finances Publiques, votre commission ne peut que vous proposer d'adopter cet article sans modification.

Article 11

Ressources des associations.

Le I de l'article 11 étend la définition législative des ressources des associations déclarées exposée à l'article 6 de la loi du 1er juillet 1901, aux subventions des régions et à celles des établissements publics de l'Etat ou des collectivités locales.

Votre commission vous propose ici un amendement technique visant à mettre le droit en accord avec le fait. Il s'agit de reconnaître dans la loi la faculté ouverte aux organismes reconnus d'utilité publique de subventionner des associations déclarées. Une partie des activités de la Fondation de France consiste en effet à déterminer, pour les dons affectés par leurs donateurs à des actions précises, l'association récipiendaire dont les activités coïncident avec le voeu du bienfaiteur dont la gestion lui paraît saine et à faire parvenir ce don à cette association.

Le II de l'article 11 étend aux associations déclarées ayant pour but exclusif la recherche scientifique ou médicale, la faculté de recevoir des dons et legs.

Avant 1933, seules les fondations et associations reconnues d'utilité publique bénéficiaient de la faculté de recevoir des dons et legs patrimoniaux. La loi du 14 janvier 1933 a ouvert également cette faculté aux "associations déclarées qui ont pour but exclusif l'assistance ou la bienfaisance" par deux articles qui n'ont pas été intégrés dans la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association.

Dans le but d'étendre aujourd'hui le bénéfice de cette faculté aux "associations déclarées qui ont pour objet exclusif la recherche scientifique ou médicale", le projet de loi prévoit une disposition - identique à celle de 1933 - qui sera cette fois incluse dans la loi du 1er juillet 1901. Cette solution est techniquement préférable à celle qu'avait retenue le législateur de 1933 puisqu'elle permet, par la seule lecture de la charte des associations que constitue la loi du 1er juillet 1901, de prendre connaissance d'une disposition qui fait partie de cette charte. Toutefois, il est regrettable que la même faculté figure tantôt dans la loi du 1er juillet 1901, tantôt dans la loi du 14 janvier

1933, selon qu'elle concerne telle ou telle catégorie d'associations. C'est pourquoi, votre commission vous propose un amendement qui, sans modifier en rien le droit existant ni le fond du présent projet, intègre dans la loi de 1901 les dispositions de la loi de 1933.

Article 12

Reconnaissance d'utilité publique

L'article 10 de la loi de 1901 prévoit que les associations peuvent être reconnues d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat. En l'absence de définition législative, les critères de la reconnaissance d'utilité publique revêtent un caractère essentiellement prétorien. Le Conseil d'Etat a notamment institué une période probatoire à l'attribution de cette qualité. Le I de l'article 12 du projet de loi, sans toutefois proposer une définition législative des critères de l'utilité publique, dispose que l'exigence d'une période probatoire de fonctionnement précédant la reconnaissance, constitue une exception justifiée par un équilibre financier incertain.

Votre commission vous propose d'adopter cette disposition qui supprime un délai d'épreuve systématique trop souvent dissuasif pour les associations et les entreprises.

Les propositions formulées par M. PEBEREAU préconisaient de limiter la reconnaissance d'utilité publique à une durée de vingt ans renouvelable, afin de permettre à l'Etat de s'assurer périodiquement que l'activité des associations reconnues justifie toujours un statut privilégié. On peut craindre que cette disposition, qui paraît séduisante au premier examen, ne revienne en fait à conférer une certaine immunité aux organismes reconnus pendant une période de vingt ans et ne réduise paradoxalement le contrôle que l'Etat exerce à l'heure actuelle sur ces derniers, l'utilité publique pouvant être remise en cause à tout moment. Votre commission ne vous propose donc pas d'introduire cette proposition dans le dispositif législatif qui vous est soumis.

Le II de l'article 12 assouplit les règles qui s'imposent aux associations reconnues d'utilité publique en prévoyant que celles-ci pourront désormais placer leurs valeurs mobilières en valeurs admises par la Banque de France en garantie d'avances, et non

plus seulement en titres nominatifs ainsi que le prévoyait l'article 11 de la loi de 1901.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 13

Protection de l'appellation de Fondation

Le premier alinéa de l'article 13 du projet de loi interdit à tout groupement n'ayant pas le statut de "fondation reconnue d'utilité publique" de faire figurer dans ses statuts, contrats, documents ou publicités, toute appellation de nature à faire croire qu'il bénéficie de ce statut.

Lors de la présentation de son projet de loi à la presse, M. BALLADUR a exprimé sa volonté de réserver le titre de fondation aux seules fondations reconnues d'utilité publique. Il est apparu à votre commission que le texte proposé au premier alinéa de l'article 13 laisse subsister, dans sa rédaction actuelle, une ambiguïté quant à la protection effective de l'appellation de fondation. Le projet semble plutôt consacrer la protection du titre de "fondation reconnue d'utilité publique" que celui de fondation.

Votre commission vous propose donc d'interdire expressément à tout groupement ne bénéficiant pas du statut de fondation reconnue d'utilité publique, d'utiliser, pour se qualifier, le vocable de fondation. Cette protection du label de fondation paraît en effet fondamentale dans la perspective même de l'incitation au développement du mécénat prônée par l'ensemble du projet de loi.

L'on constate actuellement que deux-tiers des "fondations" ayant leur siège à Paris sont en réalité de simples associations de la loi de 1901 utilisant le qualificatif de fondation pour bénéficier du prestige qui s'y attache.

Il convient cependant de bien distinguer l'acte de fondation qui consiste dans l'affectation irrévocable par une ou plusieurs personnes, physiques ou morales, de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une oeuvre d'intérêt général à but non lucratif, du contrat d'association par lequel les associés "mettent en commun d'une façon permanente (mais non irrévocable) leurs connaissances ou leur activité, dans un but autre que de partager des bénéfices." (article 1er de la loi du

1er juillet 1901). En outre, et à la différence des associations soumises au simple régime déclaratif, les fondations n'acquièrent de personnalité juridique autonome qu'à l'issue de la reconnaissance d'utilité publique et de l'approbation de leurs statuts par un décret en Conseil d'Etat.

Si la protection du label de fondation n'est pas non plus assurée dans les pays anglo-saxons, il faut noter que ces organismes bénéficient notamment aux Etats-Unis d'une entière liberté, tant pour leur création (réduite à la seule formalité de l'"incorporation" qui s'impose à toute société) que pour leur organisation et leur fonctionnement. Le seul contrôle de l'administration que rencontrent les fondateurs américains s'exerce en matière fiscale. Le problème ne se pose donc pas aux Etats-Unis dans les mêmes termes qu'en France où l'appellation non protégée de fondation qualifie aujourd'hui à la fois de véritables fondations reconnues d'utilité publique soumises à un contrôle de l'administration et de simples associations qui utilisent ce vocable pour bénéficier du prestige qui s'y attache, sans être soumises au contrôle de qualité qui devrait en être le corollaire.

La protection de l'appellation de fondation qui vous est proposée répond au double souci de garantir une meilleure information au public sollicité par les appels à la générosité, et d'encourager la création de véritables fondations en réservant exclusivement le bénéfice du prestige attaché à ce terme aux seuls organismes qui auront fait le choix du régime juridique contraignant le justifiant.

La nécessité de procéder à une clarification des acteurs intervenant dans le domaine du mécénat est apparue à votre commission comme le corollaire de son encouragement. Un donateur doit pouvoir identifier, par son appellation, le régime juridique qui s'applique au destinataire de sa libéralité. Il convient donc de lever l'équivoque qui fait qu'à l'heure actuelle, un bienfaiteur qui s'adresse à une fondation peut en réalité s'adresser soit à une fondation d'utilité publique, auquel cas l'utilisation de son don sera conforme à l'affectation qu'il a lui-même déterminée, soit à une simple association de la loi de 1901 dans laquelle les frontières entre l'activité désintéressée et l'activité lucrative, ainsi qu'entre l'intérêt des associés et celui de l'association sont beaucoup plus floues.

La protection de l'appellation de fondation peut constituer par ailleurs une incitation à la création de véritables

fondations dans la mesure où le bénéfice du régime fiscal privilégié, du label qualité et du caractère prestigieux qui s'attachent aux fondations reconnues d'utilité publique leur seraient exclusivement réservé. L'attrait que suscite pour les donateurs le vocable de fondation constituerait dans cette hypothèse la juste compensation des contraintes qui grèvent ces organismes.

La seule objection qui aurait pu conduire votre commission à ne pas vous proposer de retenir la protection de l'appellation de fondation résidait dans le caractère dissuasif qu'elle pouvait revêtir à l'égard des entreprises désireuses de créer leur propre fondation.

C'est pourquoi votre commission vous propose de surmonter cette hésitation en liant, en tout état de cause, le caractère protégé de cette appellation à l'adoption de dispositions législatives tendant à faciliter la création de fondations d'entreprises.

Il n'a pas paru souhaitable à votre commission de définir par la voie législative un statut de l'ensemble des fondations. Le caractère essentiellement prétorien de leur régime juridique codifié dans des statuts-types élaborés et amendés par le Conseil d'Etat, leur confère une remarquable faculté d'adaptation à l'évolution de la société qui leur a jusqu'à présent permis de fonctionner de manière satisfaisante et conforme à l'intérêt général. L'adoption d'une loi générale sur les fondations risquerait d'aboutir à figer ces institutions dans un cadre juridique trop rigide.

Il convient néanmoins de ménager une place à part aux fondations d'entreprises dans la perspective de l'incitation au déploiement du mécénat d'entreprise. Pour cela, la loi doit prévoir que les entreprises auront la possibilité de créer des fondations reconnues d'utilité publique qui porteront leur nom et dont la dotation en capital pourra être constituée par des versements effectués sur une durée pluriannuelle. Ces dispositions répondent en effet aux attentes de nombreuses entreprises pour lesquelles l'exigence d'un apport initial en capital de cinq millions de francs était jugé par trop décourageante.

Votre commission vous propose donc :

- de mieux préciser les modalités de la protection de l'appellation de fondation au premier alinéa de l'article 13 ;

- de faciliter, par l'insertion d'un article additionnel après l'article 13, la création de fondations d'entreprise.

Article 14

Constitution de groupements d'intérêt public

La loi a déjà autorisé la création de Groupements d'intérêt public (G.I.P.), instances de collaboration entre personnes privées et personnes publiques pour l'accomplissement de missions d'intérêt général, dans les domaines de la recherche (loi du 14 juillet 1982), de l'enseignement (loi du 26 janvier 1984), du sport (loi du 16 juillet 1984) et de la protection et de la mise en valeur de la zone de montagne (loi du 10 janvier 1985).

L'article 14 du projet de loi qui vous est soumis propose d'étendre la possibilité de recourir aux Groupements d'intérêt public aux domaines de la culture, de l'enseignement technologique et professionnel du second degré et de l'action sanitaire et sociale.

Votre Commission vous propose d'étendre cette faculté au domaine de la jeunesse. De nombreuses associations, telles le Centre d'Information et de Documentation Jeunesse (C.I.D.J.) gèrent d'importants fonds publics. Il convient donc de leur offrir un cadre juridique approprié.

Votre commission a en outre constaté que le développement des Groupements d'intérêt public dans les secteurs d'activités autorisés, a souvent été entravé par des contraintes d'encadrement lourdes qui se sont imposées à ces derniers, souvent même à l'insu du législateur : procédure d'approbation, tutelle technique caractérisée par la présence d'un commissaire du Gouvernement nommé auprès du G.I.P., tutelle financière ...

Cette observation a d'ailleurs également été formulée par M. PEBEREAU (1) qui suggérait, dans les conclusions de son rapport, d'autoriser dans les domaines de l'action culturelle et de l'action sociale, la création d'une personne morale étroitement inspirée des précédents G.I.P., mais libérée des entraves qui se sont révélées dissuasives dans la pratique.

(1) Elle est également largement développée par Mme Florence ROHMER-BENOIT dans un article paru dans la revue Actualité Juridique de Droit Administratif du 20 décembre 1986.

Considérant l'importance particulière que revêt pour le développement du mécénat et des appels publics à la générosité, la coopération entre personnes publiques et privées, votre commission vous propose d'assouplir le régime juridique des Groupements d'intérêt public appelés à se constituer dans les domaines de l'action culturelle, de l'enseignement technologique et professionnel du second degré de l'action sanitaire et sociale de la jeunesse :

- en supprimant la limitation prévue dans le temps de cette collaboration ;

- en prévoyant qu'aucun commissaire du Gouvernement ne sera nommé auprès de ces G.I.P.

Les secteurs d'activité visés par l'article 14 se prêtent mal, en effet, à une collaboration limitée dans le temps par la durée plafonnée à 10 ans par les règlements d'application. Ces domaines d'intervention exigent par ailleurs une liberté accrue d'initiative et d'action, difficilement compatible avec la tutelle technique exercée de façon continue par un commissaire du Gouvernement : la présence de celui-ci risque de brider les forces créatrices nécessaires à ces activités et de dissuader en conséquence le recours à cette formule de collaboration entre personnes publiques et privées.

Article 15

Legs d'oeuvres d'art à l'Etat

L'article 15 du projet de loi prévoit que lorsque la valeur d'un legs fait à l'Etat excède la quotité disponible, l'Etat peut, lorsque le legs porte sur un bien présentant un intérêt pour le patrimoine historique, artistique ou culturel de la nation, en exiger la totalité et compenser les héritiers en argent.

Cette disposition, qui constitue une novation, tend à éviter le démembrement de collections ou encore la dispersion du mobilier d'un immeuble inscrit ou classé. Les héritiers réservataires lésés pouvaient jusqu'à présent exiger de l'Etat une compensation en nature, ce qui conduisait trop souvent à éclater des collections, réduisant, de ce fait, leur intérêt réel et leur valeur. En ce sens, la proposition du projet de loi constitue une amélioration.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

CONCLUSION

Sous réserve des observations ci-dessus mentionnées, votre commission vous demande d'adopter le projet de loi ainsi amendé.