

MOBILISER LA SOCIÉTÉ CIVILE

Fondations et associations au service de l'intérêt général

Rapporteur : Vincent CHÉVRIER^(*)

janvier 2002

(*) Avec la participation d'un groupe de travail composé de responsables d'entreprises, d'universitaires, d'élus et de hauts fonctionnaires.

*« Que l'Etat se contente d'être juste,
et nous nous chargerons d'être
heureux. »*

Benjamin CONSTANT

SOMMAIRE

Préambule

Introduction : Rendre l'intérêt général aux citoyens

I – Donner des fondations à la société française

1. Une méfiance séculaire de l'Etat
2. Laissons s'exprimer les énergies en libéralisant le régime juridique des fondations
3. Encourager la participation de la société civile par des incitations adaptées

II – Un réinvestissement des citoyens dans la vie associative

1. Un tiers secteur qui connaît aujourd'hui une croissance mal maîtrisée
2. Renforcer le rôle du citoyen dans la vie associative
3. Mieux contrôler pour éviter les abus

III – Pour un financement rénové de la vie politique

1. La coupure entre les politiques et les citoyens
2. Ramener la société dans la vie politique

Conclusion

MOBILISER LA SOCIÉTÉ CIVILE

Fondations et associations au service de l'intérêt général

Préambule

De nombreuses voix s'élèvent aujourd'hui pour plaider en faveur de l'émergence d'une responsabilité collective des citoyens à l'égard de l'intérêt général. Ce fascicule de *Concorde* a pour ambition de dresser un panorama des instruments à la disposition de la société civile pour agir en dehors de l'Etat.

Il est temps de faire souffler sur notre pays un vent de liberté et d'initiative. Notre tradition n'est pas seulement faite d'étatisme. Il faut que nous nous rappelions que nous sommes d'abord le pays de la propriété privée, de la petite entreprise industrielle et commerciale, avant d'être celui du Tout-Etat. L'extension du périmètre de l'Administration est un phénomène qui a depuis longtemps atteint ses limites en terme d'efficacité. La société française doit être une société qui valorise la responsabilité, et qui sait utiliser toutes les bonnes volontés pour servir l'intérêt général sous toutes ses formes.

Nous vivons aujourd'hui dans une société mûre, où l'intérêt général doit aussi être de la responsabilité des citoyens, et non de la seule puissance tutélaire de l'Etat. L'exemple américain est là pour nous le rappeler. L'Etat fédéral a pleinement assumé son rôle dans la réaction aux événements tragiques du 11 septembre 2001. Celui-ci est irremplaçable : riposte militaire, aide d'urgence aux secteurs

économiques les plus touchés, restauration de la confiance des consommateurs... Mais ce sont les citoyens américains eux-mêmes qui ont organisé la chaîne des solidarités nationales et internationales avec les victimes, et se sont pris en main pour commencer à reconstruire immédiatement ce qui avait été détruit. A cet égard, la gestion chaotique des conséquences de l'explosion de l'usine AZT à Toulouse pourrait démontrer que les Français sont bien moins préparés à vivre en dehors de l'Etat.

Tenter d'effectuer des propositions concrètes pour restaurer l'indispensable participation des citoyens aux affaires de la collectivité implique d'abord de jeter un regard dépassionné sur ce qui se fait en France dans ce qu'on appelle de manière très large le « tiers-secteur ». Le diagnostic n'apparaît pas toujours très flatteur. Mais il incite à imaginer de nouvelles solutions en vue de rendre la définition de l'intérêt général aux citoyens. A cette fin, *Concorde* présente quelques pistes d'action :

- libéraliser le régime français des fondations, qui paraît aujourd'hui largement inadapté

- tenter de réduire la part de l'argent public dans le financement la vie associative, notamment en accordant une réelle déductibilité aux dons effectués par les ménages français

- rapprocher la vie politique de la vie sociale en s'interrogeant sur les événements qui ont conduit, au cours des vingt dernières années, à éloigner les citoyens du débat d'idées dans notre pays.

Introduction

Rendre l'intérêt général aux citoyens

En France, l'Etat a confisqué depuis la Libération toutes les responsabilités de l'utilité publique : santé, éducation, culture, recherche... Cette captation a emprunté la forme d'un dogme puissant : la notion de service public, longtemps conçu comme monopole de l'Etat, destiné à être exclusivement incarné et mis en oeuvre par l'Administration.

Ce n'est pas le choix qu'ont fait la plupart des grandes démocraties occidentales, où les particuliers ont le droit de participer à l'action publique par leurs contributions à des organismes privés. Cette action privée d'intérêt général connaît de multiples formes : fondations, mécénat, associations...

1. Le dévoiement de la philanthropie individuelle par l'Etat

En France, on a assisté depuis 1901 à un dévoiement complet de la philanthropie individuelle. Les associations, qui disposent d'un cadre libéral pour mener leurs activités, sont souvent devenues des «faux nez» de l'Administration. Une large part de leurs ressources est constituée de subventions publiques. Elles sont même parfois utilisées par l'Etat pour contourner ses propres règles budgétaires et comptables.

Cette situation n'est pas surprenante, dans la mesure où les associations n'ont pas vocation à tirer leurs ressources de leur propre patrimoine. Enserées dans les règles complexes des acceptations de dons et legs par l'Administration, elles n'ont pas les moyens permanents de leur action. Pour vivre, elles s'accrochent aux guichets de l'Etat, dispensateurs de l'argent public.

La France est le seul pays où l'Etat décide à qui il est possible de donner, alors que partout ailleurs, c'est le citoyen qui décide qui est digne de recevoir ses dons. Jaloux de son monopole de gardien de l'intérêt général, l'Etat encadre l'initiative privée, fut-elle simplement caritative.

2. La question du financement de l'intérêt général

Quand on appartient à une Nation, une partie de son revenu doit nécessairement être consacrée aux actions d'intérêt général. A cet égard, deux systèmes sont possibles.

Le premier est un système obligatoire, celui de l'impôt, dans lequel l'Etat prélève les sommes qui doivent être affectées à l'intérêt général, et les distribue unilatéralement par le biais de subventions. Le second est un système volontaire, celui du don, où les particuliers donnent directement l'argent à ceux qui l'utilisent.

La question du choix entre ces deux visions du financement de l'intérêt général induit une problématique sous-jacente : l'existence d'un système d'exonération. A partir du moment où l'on choisit de donner une part de son revenu, il est logique que l'on ne soit pas soumis à l'impôt sur cette part. Ceci est largement accepté dans la plupart des pays européens et aux Etats-Unis, où les particuliers peuvent déduire ce qu'ils donnent à des institutions charitables jusqu'à hauteur de 50 % de leur revenu imposable. Cette question de la répartition du financement de l'intérêt général entre l'impôt et le don n'est pas anodine :

- premièrement, il donne lieu à un meilleur contrôle citoyen : s'il n'est pas satisfait, le donateur peut parfaitement choisir de donner l'année suivante à un autre organisme.

- deuxièmement, il est plus respectueux des choix des individus, puisque, à un prélèvement et une redistribution aveugles, on substitue une appréciation individuelle des priorités. Cette évaluation intime représente, à l'échelle d'une Nation, ce que l'on pourrait appeler l'expression directe de l'intérêt général, comparée à son expression indirecte par la représentation nationale ou locale.

3. Créer les conditions d'une émulation entre le public et le privé

Partout dans le monde, l'introduction de références privées pour évaluer l'intérêt général a contribué à alléger les charges de l'Etat et à rendre le secteur public plus compétitif.

La philanthropie privée crée une référence concurrentielle qui oblige les services publics à élever leurs standards de performance : les institutions publiques, mises en concurrence avec leurs homologues privées, sont forcées d'adopter des mécanismes de fonctionnement plus performants. Cette concurrence crée une saine émulation entre secteurs privé et public d'intérêt général.

C'est le privilège des fondations privées de faire passer le bien public sous le critère de l'efficacité. De ce fait, elles participent à l'effort de réduction du gaspillage d'Etat et conduisent à des économies de ressources.

Enfin, la philanthropie privée peut drainer des sommes considérables vers l'intérêt général. Aux Etats-Unis, par exemple, 95 % des dépenses artistiques et culturelles, 50 % de celles des universités, plus du tiers de celles des hôpitaux privés sont financées par des fonds privés, récoltés et gérés par des fondations.

4. Pour une meilleure participation de la société civile

Il est indispensable de mieux faire participer les citoyens à l'intérêt général, sous peine de voir celui-ci être accaparé par une minorité. Il est essentiel de trouver une meilleure répartition des rôles entre l'Etat et les citoyens pour la mise en oeuvre de l'intérêt général.

Cette exigence doit inspirer un programme politique qui entendrait redonner toute sa place à la société civile. Elle s'incarne notamment dans l'urgence de libéraliser le régime des fondations, de renforcer l'implication des citoyens dans les associations françaises, et de rapprocher la vie politique de la vie sociale de ce pays. Il s'agit en somme de désétatiser l'intérêt général.

I - Donner des fondations à la société française

I - 1. Une méfiance traditionnelle de la part de la haute fonction publique

. La France possède un faible nombre de fondations

Contrairement à l'association, qui est une réunion de personnes, la fondation est une réunion de biens. Elle naît de la volonté d'une ou plusieurs personnes, qui décident de mettre en commun un patrimoine et de l'utiliser pour mener à bien une action d'utilité publique.

Le grand public ignore largement, encore aujourd'hui, ce qu'est une fondation. A cela, une raison simple : la France en possède un nombre très réduit, si on le rapporte aux pays étrangers comparables. On compte en France moins de six cents fondations d'entreprise ou reconnues d'utilité publique, contre plus de huit mille en Allemagne ou au Royaume-Uni, et plusieurs centaines de milliers aux Etats-Unis.

. Les fondations sont pénalisées par la méfiance traditionnelle des décideurs publics

Déjà, la Monarchie les accusait de thésauriser des biens de main-morte au profit de l'Eglise. La Révolution les a démantelées grâce à la loi Le Chapelier, comme tous les autres corps intermédiaires. Sous l'Empire, la rédaction du Code civil les a passées sous silence. La République, elle-même, n'a pas mis un terme à cette méfiance anachronique, puisqu'elle ne s'est pas préoccupée d'organiser par la loi un régime des fondations qui leur permette de concourir à la satisfaction des besoins de l'intérêt général.

Les fondations françaises ont donc vivoté dans un régime juridique prétorien créé par le Conseil d'Etat, avant que Malraux inspire la création de la Fondation de France. Les lois de 1987 et 1990 ont ensuite repris quelques éléments issus de la jurisprudence et créé un cadre législatif minimal pour les fondations d'entreprise.

. Un déficit de fondations dont la France pâtit aujourd'hui

L'absence d'un réel tissu de fondations, doté de moyens conséquents, fait aujourd'hui cruellement défaut à notre pays. Les fondations pourraient en effet jouer un rôle pionnier dans des domaines où les besoins sont grands : la formation des jeunes, l'environnement social, la coopération internationale, l'action humanitaire, l'insertion, l'aide aux personnes vulnérables, le renforcement de l'action culturelle...

Ce déficit de fondations est aussi significatif d'un déficit de moyens pour financer l'intérêt général. Faute d'un régime réellement incitatif pour les donateurs, le tiers secteur français est en effet largement subventionné par la puissance publique. Alors qu'il devrait incarner l'engagement des citoyens dans la

vie de la cité, il est devenu, faute de financements d'origine privée, une sorte de démembrement fonctionnel et financier de l'Administration.

. Une myopie politique à corriger

La fondation pourrait constituer un cadre privilégié pour le développement d'organisations non-gouvernementales (ONG) vraiment indépendantes des pouvoirs publics. Dans le domaine de l'aide au développement, notamment, la France se prive d'un instrument de puissance et de rayonnement international dont les Etats-Unis, pour ne citer qu'eux, ont bien compris l'intérêt. Lorsqu'une fondation américaine intervient à l'étranger, c'est d'abord l'Amérique qui aide, et non un simple organisme privé.

L'Etat lui-même ne gagne rien à décourager les fondations en France. Il y perd au contraire une ressource privée qui pourrait venir en complément des crédits affectés au financement de nombreuses actions d'utilité publique. Alors que la plupart de nos amis européens ont depuis longtemps érigé le partenariat public-privé en principe, la France ignore encore les virtualités de cette formule de financement de l'intérêt général qui a fait ses preuves partout ailleurs.

Cette remarque vaut par-dessus tout au plan local, où l'émergence de "fondations territoriales" permettrait aux collectivités de mener des actions d'utilité publique réellement adaptées aux besoins des citoyens. Les communes, les départements et les régions trouveraient dans ces fondations une nouvelle légitimité et un complément de moyens qui les autoriseraient à desserrer la contrainte structurelle de financement qui pèse sur leur action. En associant les collectivités à des entreprises ou d'autres institutions autour d'un objectif d'intérêt général pour la population, la fondation pourrait ainsi se révéler

un paramètre essentiel d'accompagnement de l'avancée dans la décentralisation qu'une large partie du monde politique appelle de ses vœux.

I - 2. Laissons s'exprimer les énergies en libéralisant le régime juridique des fondations

. Un régime beaucoup trop restrictif

Le droit des fondations constitue aujourd'hui un droit dérivé de celui de l'ensemble des établissements d'utilité publique, empruntant une grande partie de ses dispositions à des règles essentiellement conçues pour régir des associations.

Il est aujourd'hui très difficile de créer une fondation en France, car elle doit impérativement être reconnue d'utilité publique pour acquérir la personnalité morale. Cette difficulté joue à deux niveaux : celui des conditions de fond, qui sont draconiennes, et celui de la procédure de reconnaissance d'utilité publique, qui est excessivement longue et discriminante.

Au nombre des conditions de fond, on trouve en effet l'exigence d'une dotation minimale de cinq millions de francs (environ 760 000 euros), que l'on s'accorde généralement à considérer comme trop élevée. De plus, une fondation française ne peut posséder la majorité du capital d'une entreprise, alors qu'il s'agirait d'une source stable de financement de son action. De nombreux candidats fondateurs sont donc d'emblée découragés par les barrières financières qui leur sont imposées.

La procédure de création, dont le terme est la reconnaissance d'utilité publique par décret pris en Conseil d'Etat est également longue et complexe. Près de 50 % des dossiers sont rejetés par le ministère de l'Intérieur, avant même la consultation des autres

ministères concernés et du Conseil d'Etat. Ce rejet ne fait l'objet d'aucune motivation, à aucun stade de la longue procédure.

Le fonctionnement des fondations, lorsqu'elles sont passées entre les fourches caudines de l'Administration pour leur création, est de plus caractérisé par une tutelle étouffante de la puissance publique. De nombreux contrôles se superposent les uns aux autres. On doit citer en premier lieu le contrôle interne qui naît de la présence obligatoire de représentants de l'Etat au conseil d'administration de toute fondation. Il existe ensuite un contrôle *a priori* sur de nombreux actes de la vie des fondations, notamment en ce qui concerne l'acceptation des libéralités et la mise en oeuvre d'opérations financières (emprunts, ventes de biens...).

Cette rigidité administrative imposée aux fondations explique que les bonnes volontés préfèrent, au détriment de l'intérêt du pays, soit renoncer à leur projet d'utilité publique, soit le mettre en oeuvre par le biais d'une association, souvent subventionnée par des crédits publics.

. Libérer les initiatives privées des entraves juridiques actuelles

La méfiance historique de l'Etat envers les fondations n'a plus lieu d'être, comme le Conseil d'Etat le reconnaît lui-même dans un rapport de 1997. Il est aujourd'hui indispensable de libéraliser le régime juridique des fondations pour enfin permettre le développement de cette forme d'action privée au service de l'utilité publique.

- Il convient tout d'abord de faciliter la création de fondations. L'exigence de la reconnaissance d'utilité publique paraît absurde au regard des régimes étrangers qui autorisent la création de fondations par simple déclaration. On peut imaginer pour la France un système dual semblable à celui qui caractérise aujourd'hui

le régime des associations. Certaines fondations seraient simplement déclarées, les autres rechercheraient la reconnaissance d'utilité publique en vue d'obtenir des avantages spécifiques.

- Cette déclaration devrait être effectuée conjointement auprès du préfet et du président du conseil régional, afin de favoriser l'implication des responsables politiques locaux dans l'action menée par les fondations. Les fondations simplement déclarées seraient alors automatiquement des fondations « territoriales », enracinées dans le local et au contact direct des citoyens et de leurs besoins. La procédure de reconnaissance d'utilité publique serait elle-même allégée et rationalisée pour devenir plus humaine à l'égard des candidats fondateurs. Cette exigence joue notamment en ce qui concerne la motivation des rejets de dossiers.

- Les conditions financières attachées à la création d'une fondation seraient également assouplies. La création de fondations de flux ou à capital consommable serait autorisée. La dotation initiale serait abaissée à un million de francs (environ 150 000 euros), ce qui est suffisant pour que des fondations territoriales mènent à bien des actions d'intérêt local. Les fondations reconnues d'utilité publique seraient également autorisées à posséder des entreprises et à en tirer leurs ressources, comme c'est le cas chez nos partenaires étrangers : le capital de grandes entreprises allemandes, Volkswagen et Bertelsmann, par exemple, appartient à des fondations.

- Enfin, la tutelle de la puissance publique sur les fondations reconnues d'utilité publique serait allégée. La présence obligatoire de représentants de l'Etat au conseil d'administration serait supprimée, car elle nuit au contrôle ultérieur sans apporter de gain décisif en matière de décision et de gestion. L'autorisation préalable de certains actes serait transformée en un contrôle *a posteriori* tout aussi efficace.

I - 3. Encourager la participation de la société civile par des incitations adaptées

. Un régime fiscal inadapté

Le régime fiscal dans lequel les fondations exercent aujourd'hui leur activité ne paraît plus adapté aux exigences du temps présent. Cette remarque joue à deux niveaux : celui du statut fiscal de la bienfaisance, et celui de leurs obligations fiscales.

Sur le premier point, le régime qui est actuellement en vigueur apparaît largement insuffisant. Les sommes versées à des organismes reconnus d'utilité publique ne peuvent en effet être déduites de l'impôt sur le revenu qu'à hauteur de 50 %, ce qui empêche les ménages modestes de contribuer autant qu'ils le souhaiteraient à l'action menée par les fondations et les associations.

Sur le second point, la duplicité du système fiscal apparaît également évidente. Les fondations sont par nature constituées de capital, et sont censées vivre des revenus de ce capital. Mais l'Etat impose ces revenus, amputant par l'impôt les moyens d'existence et d'action des fondations. D'autre part, alors que l'acte de fondation suppose que l'on se prive définitivement d'un patrimoine au seul profit de l'intérêt général, l'Etat impose le transfert de ce patrimoine au régime des droits de mutation à titre gratuit, soit à 35 % ou 45 % selon les cas.

. Améliorer l'environnement fiscal des fondations

Si l'on souhaite permettre à la société civile de se doter de fondations solides et financièrement indépendantes, il faut donc revoir ce régime fiscal peu incitatif.

On considère avec raison qu'une contribution volontaire correspond mieux aux objectifs recherchés par l'individu qu'une

contribution obligatoire prélevée par l'impôt. Si cette contribution volontaire, c'est à dire un don, est affectée à une action reconnue d'intérêt général, il est logique de permettre une déductibilité fiscale substantielle au profit de ce don. Il est par ailleurs nécessaire d'en finir avec le flou décourageant du système actuel de déductibilité, trop compliqué pour être véritablement efficace.

- Il faut imaginer un mécanisme qui permette réellement aux ménages modestes de donner à des organismes privés de leur choix. Seule une déductibilité totale des sommes versées pourrait permettre d'aller dans cette voie. La création d'une déduction des sommes versées aux organismes de bienfaisance jusqu'à concurrence de 200 euros serait une solution efficace. Elle induirait un effet de levier maximal sur la capitalisation du tiers secteur français, tout en représentant un coût relativement limité pour les finances de l'Etat (moins de trois milliards d'euros).

- A l'instar des régimes en vigueur chez nos partenaires européens, il paraît normal d'exonérer le patrimoine qui participe à la dotation de la fondation du paiement des droits de mutation à titre gratuit. De même, l'imposition des revenus du patrimoine des fondations est parfaitement illogique, et doit être supprimée.

Résumé des propositions

- Abaisser la dotation initiale des fondations à 1 MF (150 000 euros)
- Simplifier la procédure de reconnaissance de l'utilité publique
- Supprimer la présence obligatoire de représentants de l'Etat au conseil d'administration des fondations
- Alléger la tutelle de la puissance publique sur les actes courants
- Autoriser la création de fondations par simple déclaration
- Créer un statut de la fonction « territoriale »
- Améliorer le statut fiscal de la bienfaisance
- Exonérer des droits de mutation le patrimoine constituant la fondation
- Supprimer l'imposition des revenus du patrimoine des fondations

II - Un réinvestissement des citoyens dans la vie associative

II - 1. Un tiers-secteur qui connaît aujourd'hui une croissance mal maîtrisée

. Les vingt dernières années ont connu une véritable explosion associative

On distingue, depuis 1901, quatre grandes vagues de création d'associations. La première, au début du 20^{ème} siècle, a correspondu au changement de statut de la plupart des activités caritatives confessionnelles (hospices, maisons de retraite, hôpitaux, organismes de lutte contre l'alcoolisme, etc...). La deuxième vague, celle du Front populaire, a vu se multiplier les structures chargées de promouvoir les activités sportives, de jeunesse et de promotion collective. La troisième vague, issue de la Libération, a accompagné la modernisation du pays et l'entrée dans la société de consommation (associations de locataires, de consommateurs, de parents d'élèves, de pêcheurs, chasseurs, etc...). Parallèlement, les démembrements de l'Etat se sont multipliés sous la forme associative.

La quatrième vague, initié au milieu des années 1970, a vu l'explosion du secteur sous la double influence de la décentralisation et de la montée en puissance du fait médiatique. On a assisté à une hétérogénéisation complète des buts et des formes de l'association, avec la croissance rapide de la part des activités industrielles et commerciales dans le secteur associatif, sous l'effet du traitement social de la crise économique.

Le tiers-secteur connaît aujourd'hui une croissance mal maîtrisée. Ce n'est en effet pas le moindre des paradoxes, en cette année de célébration du centenaire de la loi de 1901, que l'on ne connaisse même pas le nombre exact d'associations françaises. Les chiffres les plus couramment avancés oscillent entre sept cent mille

et huit cent mille associations « actives », soit une incertitude supérieure à 10 % sur leur nombre total. Il n'existe aucun instrument permettant de mesurer le « stock » d'associations. On aborde donc la question du nombre d'associations par le flux de créations : de 20 000 créations annuelles d'association en 1975, on est passé à plus de 70 000 en 2000. Dix années suffiraient ainsi à constituer notre tissu associatif national dans l'hypothèse où toutes les associations créées aient une activité réelle.

. Une ambition récupérée par la sphère publique

L'un des traits spécifiques du tiers-secteur français est la très forte implication de la puissance publique dans son financement. Le chiffre d'affaires du secteur associatif est d'environ 250 milliards de francs, dont 150 milliards sont d'origine publique. Les financements se répartissent ainsi :

- recettes d'activité : 80 milliards de francs (32 %),
- subventions de l'Etat : 67 milliards de francs (28 %),
- subventions de la Sécurité sociale : 45 milliards de francs (18 %),
- subventions des collectivités locales : 37 milliards de francs (15 %),
- dons institutionnels : 10 milliards de francs (4 %),
- dons des personnes privées : 8 milliards de francs (3 %).

Les subventions publiques constituent donc plus de 60 % des ressources des associations. Encore ce calcul intuitif est-il imparfait, puisque les revenus d'activité des associations sont composés en bonne partie d'argent public : les prestations pour lesquelles les associations perçoivent une rémunération sont souvent consommées par la sphère publique, notamment dans le secteur social.

A contrario, les financements privés ne contribuent qu'à hauteur de 7 % au fonctionnement des associations. Le chiffre le plus inquiétant est celui des dons des personnes physiques : seulement 3 % de ressources.

Ce constat laisse perplexe. Alors que les associations avaient vocation à être des instruments privés d'organisation du social, elles semblent avoir été totalement absorbée par la sphère publique, y perdant toute indépendance.

Dès les années 1960, en effet, l'Etat a pris conscience des limites de ses capacités d'intervention dans la vie économique et sociale du pays. Il a donc recouru aux associations suivant deux modalités : soit pour contourner ses propres règles budgétaires et comptables (démembrements administratifs), soit pour déléguer son action à des acteurs de terrain, censés mieux connaître la réalité sociale.

La décentralisation, ensuite, a accompagné l'approfondissement de la crise économique. Les élus locaux se sont trouvés confrontés à la nécessité de créer immédiatement de l'emploi, et de trouver des moyens de mener rapidement une politique sociale territoriale. Les promesses de soutien à des associations se sont ainsi retrouvées au centre de toutes les campagnes électorales, entraînant un foisonnement du tiers-secteur dont l'origine politique ne saurait être mise en doute.

Aujourd'hui, 550 000 associations reçoivent au moins une subvention. Parmi celles-ci, 100 000 reçoivent une subvention nationale, 160 000 une subvention départementale, 510 000 une subvention communale. Ce dernier chiffre, qui pourrait démontrer le fort enracinement dans le local d'une majorité d'associations françaises, confirme en fait le caractère quasi-obligatoire du subventionnement des associations par les élus locaux, quel que soit le bord politique.

. Des associations sans bénévoles et de plus en plus souvent impliquées dans le secteur marchand

Les années 1980 ont vu le développement de grosses associations subventionnées : on ne compte que six mille gros

employeurs sur ce total de plus de 800 000 associations. Et, de fait, 6 % des associations drainent 80 % des fonds publics. 26 000 associations (moins de 4 %) emploient 80 % des salariés du secteur, pour une masse salariale d'environ 120 milliards de francs.

Deux phénomènes découlent de cette concentration des moyens du secteur associatif : la marchandisation croissante du tiers secteur, et une certaine désertion du bénévolat.

Le secteur marchand concentre 25 % des nouvelles créations d'associations (foyers, cantines, services sociaux, récréatifs, culturels...). Le traitement social du chômage a justifié la création de nombreuses « entreprises d'insertion », et la politique sociale a elle-même eu de plus en plus souvent recours aux associations. L'animation sociale et la politique de la ville ont ainsi consacré le triomphe de la génération des « socio-culturels ».

Il semble par ailleurs que l'association se soit « professionnalisée ». Environ 1,3 M de salariés travaillent pour une association, soit 800 000 équivalents temps plein. Parallèlement, les associations mobilisent quatre millions de bénévoles, également 800 000 équivalents temps plein. Mais 75 % de ces bénévoles travaillent en fait dans les associations sans salariés. Le paradoxe est donc que les 120 000 associations employeurs mobilisent relativement peu les bénévoles. Le salariat semble dans de nombreux cas avoir chassé le bénévolat.

Deux types d'emplois sont généralement créés par une association : le passage du statut de bénévole à celui de salarié pour ses éléments les plus engagés, et le recours massif aux nombreuses formes d'emploi aidé (CIE, CES, etc..) développées au cours des années 1980 et 1990. Cette dernière caractéristique de l'emploi associatif renforce d'ailleurs la prégnance des financements publics dans le fonctionnement du tiers-secteur.

Cette situation n'est pas satisfaisante. Il convient aujourd'hui de réimpliquer les citoyens dans la vie associative, et d'affirmer l'idée que celle-ci n'a pas vocation à être menée par des professionnels, mais par des bénévoles. Elle n'a pas non plus vocation à être financée par des crédits publics, mais par les dons des particuliers. Enfin, on peut se demander si la vocation des associations est véritablement d'intervenir dans le secteur marchand, contredisant par-là même leur vocation non-lucrative originelle au risque de devenir, pour reprendre le titre du livre de P.P. Kaltenbach, des « *associations lucratives sans but* ».

II - 2. Renforcer le rôle du citoyen dans la vie associative

. Introduire des limites au subventionnement public

La première mesure qu'il semble nécessaire de promouvoir, pour sauvegarder à la fois la moralité et les buts du secteur associatif, est de limiter le poids du financement public dans leurs ressources.

Il est illusoire d'en appeler à la responsabilité des élus pour faire en sorte que la pratique rejoigne le vœu en la matière. La politique patrimoniale menée à l'égard des associations est un paramètre essentiel de l'accès à un mandat public. La prégnance du tissu associatif territorial interdit de fait les réductions ou suppressions de subventions, étant donné le caractère relativement fréquent des élections. Instituer par la loi la responsabilité qu'il est impossible de promouvoir au plan individuel devient dès lors une exigence.

L'un des moyens de limiter la part du public dans le financement associatif serait d'instituer un plafond de ressources publiques pour chaque association. Une limite maximale de 50 % de subventions publiques dans le total des ressources, recettes d'activité exclues, semble être un objectif raisonnable. Une entrée

en vigueur progressive de cette règle permettrait d'en limiter les effets négatifs, en permettant aux associations de trouver des relais financiers pour pallier la baisse des crédits publics. Un plan quinquennal pourrait être une solution adaptée, avec un plafond de 90 % de crédits publics la première année, de 80 % la seconde, de 70 % la troisième, etc...

Une autre solution pourrait être d'instituer, comme pour les crédits européens, un principe d'additionnalité des crédits publics. Un fonds de la vie associative, doté de crédits plus conséquents que l'actuel FNDVA, serait chargé de répartir les subventions nationales en vue de financer des actions associatives. Cependant, l'apport de l'Etat serait subordonné à la stricte condition d'un financement d'origine privée complémentaire aux crédits publics, dans une limite qui reste à déterminer (l'objectif progressif de 50 % demeure valable).

La limitation des financements publics permettrait de restaurer le véritable sens de la vie associative : une certaine indépendance à l'égard des enjeux politiques qui n'existe plus que rarement aujourd'hui. A cet égard, il convient de prohiber rigoureusement le financement par l'Etat de certaines associations para-politiques.

La nécessaire baisse des dépenses publiques conduit également à considérer cette option comme une des voies permettant, à terme, d'envisager un allègement de la fiscalité. Il sera de la responsabilité du politique de fixer une limite acceptable de ressources publiques qui peuvent, en tout état de cause, être conservées pour soutenir le secteur associatif.

. Inciter au don privé

La contrepartie de cette mesure de plafonnement du financement public de la vie associative est l'incitation au don privé. Le don annuel moyen du ménage français est de 700 francs environ

(~100 euros), contre près de 7 000 francs (~1000 euros) pour les ménages américains. Un ménage américain donne donc environ dix fois plus qu'un ménage français.

Il existe une explication logique à ce constat si peu conforme à la doxa étatiste française, qui conduit toujours à considérer les Etats-Unis comme un pays « anti-social ». Contrairement à la fiscalité française, la fiscalité américaine incite réellement les particuliers à donner. Outre-atlantique, un ménage peut déduire ses dons jusqu'à hauteur de 50 % de son revenu imposable. Il existe donc une véritable alternative entre le don et l'impôt.

En France, au contraire, on a mis en place un mécanisme peu éclairant, qui consiste à permettre la déduction de 50 % des dons à concurrence de 6 % du revenu imposable (limite qui passerait à 10 % en 2002). Mais ce plafond n'est jamais atteint du fait du caractère partiel de la déductibilité. La formule française induit une impossibilité pratique pour les ménages modestes de participer à la vie caritative de leur pays.

Il convient donc d'agir vigoureusement sur la fiscalité pour permettre un financement privé de la vie associative. La mise en place d'une déductibilité totale des dons aux associations à hauteur de 200 euros par foyer fiscal donnerait à la vie associative le bol d'air financier dont elle a aujourd'hui besoin. Le système actuel serait par ailleurs rénové pour corriger son caractère par trop désincitatif : de manière compréhensible, le taux de déductibilité est une variable très importante du don, et l'on a pu constater récemment, par le biais de « l'amendement Coluche », qu'un simple passage à 60 % de la déductibilité avait clairement entraîné une augmentation des dons aux institutions visées par cette nouvelle règle (pour simplifier, les organismes chargés de l'aide alimentaire aux exclus).

. Récompenser le bénévolat

Mieux récompenser le bénévolat serait également un moyen de dynamiser les énergies et d'éviter un passage trop fréquent au statut de salariat, qui pèse sur les finances associatives. La création d'un mécanisme de déductibilité des frais réels engagés par les bénévoles associatifs correspondrait à la fois à une exigence morale (éviter le paiement de ces frais par des moyens détournés) et à une véritable politique publique associative.

II - 3. Mieux contrôler pour éviter les abus

. Améliorer la précision des documents budgétaires de l'Etat

L'information sur le tiers secteur est encore largement lacunaire. Il convient notamment de mieux informer le Parlement sur l'ampleur des crédits d'Etat annuellement dépensés en subventions. Le manque d'information des élus a certainement contribué, entre autres facteurs, à faire passer les subventions de l'Etat au secteur associatif de 9 milliards de francs en 1987 à plus de 70 milliards de francs en 2000, soit une augmentation de près de 800 % sur la période.

Le « jaune » budgétaire sur les associations est, de notoriété publique, d'une insuffisance criante. Il ne détaille pas précisément les subventions accordées, ni les organismes bénéficiaires, et contient de fréquentes erreurs matérielles, soulignées à de nombreuses reprises par la Cour des comptes. Une meilleure qualité de ce document serait de nature à permettre un contrôle parlementaire et médiatique approfondi de l'utilisation des fonds publics au profit du secteur associatif, avant d'envisager une réduction des masses financières consacrées à son soutien.

. Instaurer une obligation de publicité des comptes associatifs

L'information financière en provenance des associations gagnerait sans doute à être également renforcée. Une obligation de publicité des comptes permettrait de limiter les tentations d'abuser du statut associatif pour mener des opérations fort peu désintéressées.

. Sanctionner les abus d'habillage associatif

Le secteur associatif peut enfin être le vecteur d'une concurrence meurtrière pour les PME françaises. Même si la loi de 1901 interdit en principe le partage des bénéfices, plusieurs décisions de la Cour de cassation ont autorisé les associations à intervenir dans le secteur marchand, tant que cette activité ne constitue pas l'objet central de l'association.

Cette extension de « l'intérêt social » a entraîné un développement considérable des associations ayant une activité commerciale tout en recevant des subventions publiques. De nombreuses entreprises françaises, surtout dans le secteur des services aux particuliers, affrontent ainsi une concurrence déloyale du secteur associatif. La faiblesse des obligations déclaratives imposées aux associations a même pu justifier la création d'activités, non sous le régime commercial, mais bien sous le régime associatif, le chef d'entreprise se taillant sur mesure un statut de salarié associatif.

Cette situation est souvent tolérée au motif que « l'association crée des emplois ». Mais quels emplois ? Combien ? Où ? Et surtout, à quel prix ? Si cette création d'emplois s'effectue sur des crédits publics, elle revient à accroître la ponction sur le secteur privé concurrentiel, et donc à affaiblir la capacité des entreprises à créer, à plus long terme, de vrais emplois. Il convient d'exprimer les doutes les plus expès sur la pertinence économique

du développement de l'emploi subventionné induit par l'explosion numérique des « entreprises d'insertion ».

Il est appa rait nécessaire de remettre de l'ordre dans le secteur associatif marchand en requalifiant en entreprise des activités qui se servent de la forme juridique associative comme paravent.

Résumé des propositions

- Introduire des limites au subventionnement public des associations
- Interdire le financement par l'Etat d'associations para-politiques
- Mieux inciter au don privé en autorisant chaque foyer fiscal à déduire la totalité de ses dons, jusqu'à concurrence de 200 euros, de l'impôt sur le revenu qu'il doit acquitter
- Autoriser la déduction des frais réels engagés par les bénévoles
- Améliorer la précision des documents budgétaires de l'Etat
- Réprimer les abus d'habillage associatif

III. Pour un financement rénové de la vie politique

III - 1. Une coupure entre les politiques et les citoyens

. Un remède pire que le mal ?

Confrontée au dévoilement de ses erreurs dans les années 1980 et 1990, la classe politique française a réagi par des mesures hâtives dont les implications ont été mal évaluées.

Ainsi, un financement entièrement public de la vie politique a progressivement été mis en place, avec comme corollaire l'interdiction totale des dons des entreprises aux partis politiques et le plafonnement des dépenses de campagne.

On peut se demander si la logique qui a conduit à sécuriser la vie politique de ce pays n'est pas allée trop loin, et si l'argument de la moralisation n'a pas servi, finalement, à couper les partis politiques de tout contact avec la vie économique et citoyenne française.

Le financement public autorise en effet les partis à développer une activité autonome de la sphère sociale, sans considération des besoins des entreprises et des attentes des citoyens.

L'interdiction du financement de la vie politique par les entreprises induit une perte d'audience considérable pour les acteurs économiques de ce pays déjà trop imprégné d'étatisme. Les entreprises ne votent pas, c'est un fait. Mais elles sont la condition même de l'existence de l'Etat, puisque celui-ci tire, faut-il le rappeler, l'intégralité de ses ressources de l'activité privée. Dès lors que les partis sont devenus des structures financées par la manne publique, ils se sont révélés insensibles aux réalités de l'économie pour ceux qui la vivent au quotidien. Le politique a en quelque

sorte été exonéré de la responsabilité de ses choix : la mise en oeuvre calamiteuse des trente-cinq heures en est une illustration.

De même, les militants des partis, dont le nombre ne cesse de décroître, sont de plus en plus ignorés par les responsables politiques. Leurs cotisations sont en effet devenues totalement marginales par rapport aux sommes tirées du financement public. Le monde politique ne semble plus avoir besoin d'eux pour vivre. A peine sont-ils sollicités pour quelques collages au moment des élections. Au plan local, la vie militante s'est parfois évanouie dans l'éther apaisant du financement d'Etat.

Cette loi sur le financement de la vie politique, comme on le voit, paraît finalement dommageable pour la démocratie. Ne conviendrait-il pas aujourd'hui d'en faire le bilan, pour réaliser que le remède est pire que le mal ?

. Un changement radical du contexte législatif et réglementaire

L'environnement législatif et réglementaire du début des années 1980 n'était plus adapté au contexte nouveau de la décentralisation et de la crise économique, qui ont conduit à une implication croissante de la sphère publique dans l'économie sous l'impulsion socialiste.

La décentralisation semble aujourd'hui avoir surmonté sa crise de jeunesse, issue de l'apprentissage sans doute trop brutal de la démocratie locale et de ses virtualités financières.

Mais surtout, les règles d'origine communautaire introduites à la fin des années 1980 et renforcées au cours des années 1990 se sont largement attaquées à la source du mal : le manque de transparence qui caractérisait la vie publique française. L'obligation de publicité des marchés publics, la mise en

concurrence obligatoire qui régit désormais leurs règles d'attribution, l'ouverture des plis en commission... toutes ces dispositions interdisent désormais une répartition a priori des marchés par les responsables publics.

A la lumière de cet assainissement considérable, les conditions semblent donc réunies pour envisager un nécessaire retour de la société dans le financement de la politique française.

III - 2. Ramener la société dans la vie politique

. Pour une vie militante locale

Une vie politique sans militants n'est pas saine pour la démocratie. L'avenir de la République ne saurait être le parti de cadres. Les partis ont besoin de reconquérir une assise locale pour ne pas justifier le désintérêt des citoyens pour la chose publique.

Les citoyens doivent pouvoir contribuer financièrement à l'expression de leurs idées. Comme nous avons pu l'exposer pour les associations et les fondations, le système actuel de déductibilité des dons ne favorise pas l'implication des français dans la vie sociale.

Les partis politiques, qui sont d'abord des associations, doivent pouvoir bénéficier de ressources privées pour avoir un discours en phase avec l'évolution de la société. Le système proposé plus haut, de déductibilité totale des dons jusqu'à concurrence de 200 euros par foyer fiscal, permettrait d'accroître la part «citoyenne» du financement de la vie politique. Il aurait pour conséquence heureuse de réimpliquer les élus dans le double travail d'écoute des militants et de pédagogie à l'égard des citoyens qui semble désormais faire défaut au plan local.

. *Redonner la parole aux entreprises*

La légèreté avec laquelle les entreprises sont souvent traitées laisse perplexe. Bien entendu, il est hors de question de revenir aux conditions qui ont favorisé les dérives politico-financières des deux dernières décennies. Mais une certaine participation des entreprises au financement de la vie politique ne saurait être une mauvaise chose, car elle leur donnerait au moins voix au chapitre, ce qui semblerait normal dans une société moderne.

La condition première de toute amélioration de la visibilité politique des entreprises doit donc être la transparence. La seconde doit être le caractère mesuré de cette implication, qui justifie le maintien d'un système de plafond – et particulièrement d'un plafonnement des dépenses de campagne. On peut ainsi imaginer deux modes de financement différents, selon qu'il s'agisse du niveau national ou du niveau local.

- *Au niveau national*, les entreprises pourraient contribuer aux ressources de fondations nationales pour le financement des partis politiques. La transparence de ces fondations de financement serait totale, car leurs comptes seraient certifiés par un commissaire aux comptes, et publiés chaque année. Les dons des entreprises seraient plafonnés à un certain pourcentage de leur chiffre d'affaires (1/1000^e du chiffre d'affaires) et à un certain montant (par exemple 1 million de francs par an et par parti politique, soit environ 150 000 euros). Le montant total des financements d'origine privée ne pourrait en aucun cas dépasser le montant du financement public. Le plafond de ressources de partis serait donc égal au double des fonds publics qui leur sont alloués annuellement.

- *Au plan local*, une stricte limite contributive de 20 000 francs (environ 3 000 euros) et 1/1000^e du chiffre d'affaires par entreprise et par parti permettrait de donner aux sections locales les moyens d'exister, et de mener un véritable travail politique de fond,

tout en restreignant les tentations corruptrices. Pour les campagnes électorales, les candidats auraient le droit de préfinancer leur campagne à l'aide de dons privés (y compris d'entreprises) jusqu'à concurrence du plafond de remboursement public. Ce doublement du plafond de dépenses de campagne permettrait de promouvoir un juste partage des dépenses électorales entre financement public et financement privé. L'utilisation de la presse serait à nouveau autorisée. Les comptes de campagne continueraient naturellement d'être déposés dans les mêmes conditions qu'actuellement.

Ce financement privé supplémentaire permettrait d'alléger le contrôle tatillon et imprévisible dans ses développements qui pèse à présent sur les candidats aux élections. Est-il acceptable que la démocratie soit placée sous l'épée de Damoclès de quelques misérables euros, qui peuvent à eux seuls justifier l'invalidation d'une victoire et l'inéligibilité pour un an d'un candidat élu par le Peuple ?

Il faut avoir le courage d'affirmer que le financement des partis par les entreprises est aujourd'hui un faux problème, dans le cadre législatif rénové qui est celui de la vie publique contemporaine. Le maintien à distance des citoyens signerait par contre l'arrêt de mort de la vie politique et du mouvement des idées dans notre pays.

. Favoriser une meilleure diversité sociologique des cabinets ministériels

Les cabinets ministériels sont aujourd'hui composés en grande majorité de fonctionnaires. Cette situation surprend, dans la mesure où le cabinet est chargé d'impulser la politique d'un ministre, et que sa mission est donc fort différente de la conduite des affaires administratives courantes. Poser un objectif de 50 % des membres des cabinets ministériels recrutés en dehors de la fonction publique ne paraîtrait donc pas totalement irréaliste au regard de la composition sociologique de la Nation.

Il semble en tout cas nécessaire de faire en sorte que les citoyens travaillant dans le secteur privé puissent², eux aussi, bénéficier de certains instruments de sécurité qui leur permettent d'envisager sereinement un passage en cabinet.

La concrétisation de cette volonté passe d'abord par une revalorisation substantielle des rémunérations des conseillers de cabinet. A l'heure actuelle, les ministères ne proposent pas une rémunération suffisamment attractive pour qu'un cadre du secteur privé envisage un passage en cabinet sans subir une perte de revenu assez conséquente. Un travail de pédagogie à l'égard de la population est à cet égard requis pour expliquer la véritable nature de ce travail, qui justifie des émoluments proportionnés à la charge de travail impliquée par la fonction.

A défaut, il est possible d'imaginer un crédit d'impôt reportable sur plusieurs années qui parviendrait au même résultat, en ayant l'avantage de ne pas entrer dans un débat que beaucoup souhaitent, peut-être à tort, éviter.

Il convient également de mettre en place des dispositifs permettant un retour au travail en entreprise dans de bonnes conditions après le passage en cabinet. Un membre de cabinet venant du secteur privé se verrait ainsi maintenir son salaire à taux plein pendant six mois suivant la cessation de ses fonctions, ce qui lui permettrait de rechercher sereinement un poste au moins équivalent à celui qu'il occupait précédemment à son entrée en fonctions au cabinet. La précarité actuelle des équipes ministérielles est en effet l'un des éléments majeurs de non-participation des salariés du privé aux cabinets ministériels, le retour à l'emploi pouvant parfois se révéler problématique, alors que la chute de revenus est, quant à elle, immédiate.

Résumé des propositions

- Autoriser le financement limité de la vie politique nationale et locale par les entreprises
- Réformer le système de déductibilité des dons pour permettre la renaissance d'une vie militante locale et le retour du débat d'idées
- Ouvrir les cabinets ministériels aux représentants de la société civile en revalorisant les rémunérations et en mettant en place des dispositifs sécurisant le retour à l'emploi privé.

CONCLUSION

Dynamiser la société civile est-il un objectif nécessaire, dans ce pays où l'intérêt général a toujours été porté en premier lieu – si ce n'est exclusivement – par l'Etat ?

Oui, car la nécessaire contrepartie de la réforme de l'Etat est de redonner leur vraie place aux citoyens.

Si l'Administration n'a plus la légitimité qu'elle possédait hier, c'est que la société française est devenue plus consciente de sa force. Il est donc nécessaire de la doter des instruments qui lui permettront de prendre en main son devenir.

L'assainissement et le renouveau du tiers-secteur concourent à cet objectif. La réforme du régime des fondations permettrait notamment, dans notre pays, de faire participer les citoyens à l'intérêt général de manière beaucoup plus concrète et intense que ce qui s'est pratiqué jusqu'à présent. Le rapprochement de la vie politique et de la vie sociale apparaît également comme un impératif.

Ce ne sont certes pas les seules façons d'agir en faveur de cette grande entreprise. Mais il est certain que le développement d'une véritable « société d'initiatives » est un préalable à toute action de fond sur les structures de notre pays.

La Boîte à Idées « *Concorde* »

Concorde propose dès 2002 l'expérimentation de « fondations territoriales », avant une rapide généralisation si leur succès est avéré.

Ainsi, bassin de vie par bassin de vie, ces fondations pourraient, en s'appuyant sur le secteur associatif et en le stimulant, constituer un substitut de qualité aux emplois aidés actuels, qui sont le symptôme du sous-emploi de toute une génération.

Dans des domaines qui contribuent au mieux-être de nos compatriotes (patrimoine, culture, sport, environnement, insertion, aide à domicile, formation, développement des pays du Sud), les jeunes gens les plus dynamiques pourraient prendre la responsabilité de l'organisation et du développement de ces fondations locales. Ce choix se matérialiserait par un engagement de dix-huit mois, par exemple.

L'efficacité de l'action de ces fondations serait directement jugée par les populations locales, qui décideraient de leur refinancement après quelques années d'existence.

**Précédentes parutions de *Nouvelles Visions* éditées
par la *Fondation Concorde***

en 2001,

janvier : *La Mondialisation - Un monde nouveau, une chance
pour l'avenir.*

avril : *L'Administration du nouveau siècle - Les nécessaires
réformes.*

mai : *L'Environnement, nouvelle frontière politique.*

juin : *Une fiscalité pour une France ouverte - Moins d'impôts
pour chaque Français.*

octobre : *Revitaliser l'économie d'en-bas - Décentraliser
l'initiative, libérer les énergies.*

novembre : *Pour un ministère du développement durable -
Contribution d'un groupe du Corps des mines
pour la réforme de l'Etat.*

en 2002,

janvier : *Mobiliser la société civile - Fondations et
associations au service de l'intérêt général.*