

N° 70

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 octobre 2013

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire,*

Par M. Jean GERMAIN,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Sénat :** 805 (2012-2013) et 69 (2013-2014)



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES .....	5
AVANT-PROPOS .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE : LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX SOCIÉTÉS D'ASSURANCE, AUX MUTUELLES ET AUX INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE .....</b>	<b>9</b>
<b>I. INSTAURER UN NOUVEAU MODE DE FINANCEMENT SPÉCIFIQUE AUX ORGANISMES MUTUALISTES ET PARITAIRES (ARTICLE 36) .....</b>	<b>9</b>
<b>A. UN OUTIL DE RENFORCEMENT DES CAPITAUX PROPRES RESPECTUEUX DES PRINCIPES MUTUALISTES ET PARITAIRES.....</b>	<b>9</b>
1. <i>Le renforcement des fonds propres</i> .....	9
2. <i>Le respect de la gouvernance mutualiste et paritaire</i> .....	11
a) Un périmètre restreint de souscripteurs .....	11
b) L'absence de droit de vote associé au certificat.....	12
c) Le plafonnement de la rémunération .....	12
<b>B. UN INVESTISSEMENT RISQUÉ ET CONTRAIGNANT .....</b>	<b>13</b>
1. <i>Un titre perpétuel</i> .....	13
2. <i>La subordination du capital</i> .....	13
3. <i>Une faible liquidité</i> .....	13
a) Un rachat facultatif .....	14
b) Un rachat encadré.....	14
c) Un rachat contingenté.....	14
4. <i>Une rémunération laissée à la discrétion de l'émetteur</i> .....	15
5. <i>Le régime fiscal</i> .....	16
6. <i>Des contraintes et des risques qui justifient un encadrement strict des conditions de         placement des certificats auprès des souscripteurs</i> .....	17
<b>II. ÉLARGIR LES POSSIBILITÉS DE COASSURANCE (ARTICLE 34).....</b>	<b>18</b>
<b>DEUXIÈME PARTIE : LES DISPOSITIONS RELATIVES AU DROIT DES ASSOCIATIONS, DES FONDATIONS ET DES FONDS DE DOTATION .....</b>	<b>20</b>
<b>I. AMÉLIORER LES CONDITIONS DE FINANCEMENT DES ASSOCIATIONS ET DES FONDATIONS .....</b>	<b>20</b>
<b>A. L'ASSOUPLISSEMENT DES CONDITIONS D'ÉMISSION DE TITRES ASSOCIATIFS (ARTICLE 40).....</b>	<b>20</b>
1. <i>Les titres associatifs, un outil peu utilisé jusqu'à présent</i> .....	20
2. <i>La modernisation proposée</i> .....	21
a) Un horizon de remboursement plus prévisible .....	21
b) La nouvelle définition du taux plafond .....	22
c) L'inclusion des titres associatifs dans les actifs des FCPR et des SCR .....	22

3. Une évolution positive qui rend nécessaire un encadrement renforcé des émissions de titres associatifs.....	22
<b>B. LA POSSIBILITÉ OFFERTE AUX FONDATIONS D'ÉMETTRE DES TITRES SIMILAIRES AUX TITRES ASSOCIATIFS (ARTICLE 47).....</b>	<b>24</b>
<b>C. L'ÉLARGISSEMENT DU CERCLE DES DONATEURS DES FONDATIONS D'ENTREPRISES (ARTICLE 46) .....</b>	<b>24</b>
<b>II. FACILITER LES FUSIONS ENTRE ASSOCIATIONS ET LES SCISSIONS D'ASSOCIATIONS (ARTICLES 41 ET 42) .....</b>	<b>26</b>
<b>A. FUSIONS ET SCISSIONS D'ASSOCIATIONS : MODE D'EMPLOI ET CONSÉQUENCES.....</b>	<b>26</b>
1. Les conditions d'approbation de ces opérations.....	26
2. Les conséquences de ces opérations.....	27
3. Le devenir des autorisations administratives, agréments, conventionnements ou agréments après ces opérations .....	27
<b>B. LA NÉCESSAIRE ÉVOLUTION DES CONSÉQUENCES FISCALES D'UNE FUSION ENTRE ASSOCIATIONS.....</b>	<b>28</b>
1. L'exclusion des associations du régime fiscal de faveur sur les fusions .....	28
2. Les conséquences parfois lourdes de cette exclusion .....	29
<b>III. ASSURER LA RÉALITÉ DE L'ACTIVITÉ DES FONDS DE DOTATION (ARTICLE 48) .....</b>	<b>29</b>
<b>A. DES DÉBUTS ENCOURAGEANTS MAIS UN TROP GRAND NOMBRE DE FONDS INACTIFS .....</b>	<b>29</b>
1. Des outils récents et d'une grande souplesse .....	29
a) Définition des fonds de dotation .....	29
(1) Définition générale .....	29
(2) Leurs ressources et leur utilisation .....	30
b) Un régime fiscal avantageux.....	30
c) Les principales différences entre les fondations et les fonds de dotation.....	31
2. Un suivi parfois difficile, surtout pour les fonds les moins dotés.....	32
<b>B. L'INSTAURATION D'UNE DOTATION INITIALE PLANCHER LORS DE LA CRÉATION D'UN FONDS DE DOTATION .....</b>	<b>32</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>35</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>43</b>
<b>AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES .....</b>	<b>45</b>

---

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

Réunie le mardi 15 octobre 2013 sous la présidence de M. Yvon Collin, vice-président, la commission des finances du Sénat a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Jean Germain sur le projet de loi relatif à **l'économie sociale et solidaire** n° 805 (2012-2013).

La commission a :

**1° approuvé** la création de **certificats mutualistes et paritaires**, au bénéfice d'une clarification et d'un renforcement des obligations d'information et de conseil pesant sur les émetteurs ;

**2° émis un avis favorable** aux dispositions **élargissant les possibilités de coassurance** ;

**3° soutenu la réforme des titres associatifs** sous réserve d'un **renforcement de l'encadrement des émissions d'obligations par les associations**, ainsi que la faculté donnée aux fondations d'émettre de tels titres ;

**4° approuvé la définition du régime des fusions ou des scissions d'associations**, en considérant que cela devrait conduire à appliquer à ces opérations le même régime fiscal qu'aux fusions ou scissions de sociétés ;

**5° soutenu** la définition d'une **dotation plancher à respecter lors de la création d'un fonds de dotation**, tout en estimant nécessaire d'encadrer le pouvoir réglementaire à qui il reviendra de définir le montant de ce seuil.

**En conséquence, la commission des finances a décidé de proposer sept amendements en vue de l'établissement du texte par la commission des affaires économiques, saisie au fond. Puis elle a décidé d'émettre un avis favorable à l'adoption des articles dont elle s'est saisie, tels que modifiés par ses amendements.**



Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire, adopté par le conseil des ministres du 24 juillet 2013, déposé sur le bureau du Sénat et envoyé au fond à la commission des affaires économiques, a pour ambition « *d'encourager un changement d'échelle de l'économie sociale et solidaire dans tous ses aspects, afin de construire avec les entreprises de l'économie sociale et solidaire une stratégie de croissance plus robuste, plus riche en emplois, plus durable et plus juste socialement* ».

Pour cela, la question du financement des organismes composant le secteur de l'économie sociale et solidaire est fondamentale. De fait, le présent projet de loi crée ou rénove des dispositifs destinés à renforcer les capitaux propres des organismes d'assurance mutualistes et paritaires, des associations et des fondations.

Votre commission des finances a souhaité centrer le champ de sa saisine sur ces dispositifs. Elle examine en outre diverses dispositions du présent projet de loi, en particulier celles susceptibles d'avoir un impact fiscal.

Le titre IV du présent projet de loi est consacré aux sociétés d'assurance mutuelle, aux mutuelles et aux institutions de prévoyance.

Ces organismes ont un poids considérables dans le secteur des assurances, en particulier de personnes.

Votre commission s'est saisie des dispositions relatives à la coassurance et à la création de titres financiers destinés au renforcement des fonds propres des sociétés d'assurance mutuelle, des mutuelles et des institutions de prévoyance.

Les titres V et VI du présent projet de loi sont consacrés respectivement au droit des associations et au droit des fondations et des fonds de dotation.

Ils concernent donc des acteurs essentiels du champ de l'économie sociale et solidaire et, pour ce qui concerne les associations, des acteurs les plus nombreux, présents sur l'ensemble du territoire.

Votre commission des finances s'est saisie des dispositions relatives aux conditions de financement des associations et des fondations (articles 40, 46 et 47), notamment l'encadrement des « titres associatifs », qui sont assimilables à des obligations, aux fusions d'associations (articles 41 et

42), en particulier du fait des effets fiscaux indirects que pourraient entraîner le dispositif proposé et aux critères de création des fonds de dotation (article 48), outils récents créés par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 (loi n° 2008-776).



## **PREMIÈRE PARTIE : LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX SOCIÉTÉS D'ASSURANCE, AUX MUTUELLES ET AUX INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE**

### **I. INSTAURER UN NOUVEAU MODE DE FINANCEMENT SPÉCIFIQUE AUX ORGANISMES MUTUALISTES ET PARITAIRES (ARTICLE 36)**

#### **A. UN OUTIL DE RENFORCEMENT DES CAPITAUX PROPRES RESPECTUEUX DES PRINCIPES MUTUALISTES ET PARITAIRES**

##### **1. Le renforcement des fonds propres**

Les sociétés d'assurance mutuelle, les institutions de prévoyance et les mutuelles relevant du code de la mutualité sont considérées comme des sociétés de personnes sans capital social. Leurs fonds propres résultent non du capital versé par des actionnaires, mais de la mise en réserve de leurs résultats.

Ce principe fondamental du mutualisme et du paritarisme présente l'inconvénient de fermer l'accès aux marchés de capitaux pour le renforcement de ces fonds propres. Seuls des titres de dette, sous des formes variées, peuvent être émis par ces organismes.

Si cette restriction n'a jusqu'ici pas empêché le développement des acteurs mutualistes et paritaires dans le secteur de l'assurance, on observe un double mouvement qui pourrait placer certains de ces organismes dans une situation difficile :

- d'une part, la possibilité d'accumuler du capital grâce aux résultats dégagés par l'activité économique est limitée par l'accroissement de la concurrence sur le marché de l'assurance, qui conduit à une réduction des marges ;

- d'autre part, la réglementation prudentielle tend à renforcer les exigences de solvabilité imposées aux assureurs, qui devront disposer de plus de fonds propres pour assurer la couverture de leurs engagements, tout en imposant des critères plus stricts dans la définition des instruments de financement admis dans la catégorie des fonds propres.

### La directive Solvabilité II

La directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice, dite directive Solvabilité II, vise à instaurer un régime prudentiel et de surveillance fondé sur le risque pour les entreprises d'assurance de l'UE, en remplacement des quatorze directives sur l'assurance et la réassurance actuellement en vigueur.

Adoptée en 2009, son entrée en vigueur a été plusieurs fois différée dans l'attente de l'adoption de la directive Omnibus II qui procède à plusieurs adaptations de la directive-cadre afin de tenir compte :

- de la nouvelle architecture relative à ses mesures d'exécution introduites dans le traité de Lisbonne ;

- des nouvelles mesures de surveillance financière introduites dans le règlement 1094/2010 instituant l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles ;

- de la nécessité de faciliter la fourniture de produits d'assurance offrant des garanties de long terme (contrats d'assurance vie notamment).

Il était jusque récemment prévu que l'adoption de la directive Omnibus II intervienne avant la fin de l'année 2013, de sorte que la directive Solvabilité II entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014. L'examen par le Parlement européen de la directive Omnibus II ayant été reporté au 11 mars 2014, l'entrée en vigueur de la directive Solvabilité II devrait également être retardée.

Dans l'intervalle, les recommandations, standards et lignes directrices de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles permettent aux assureurs de préparer l'application de cette nouvelle réglementation prudentielle.

Celle-ci repose sur trois piliers :

- 1) Les ressources financières des sociétés, à travers des exigences quantitatives, notamment en matière de fonds propres et de calculs des provisions techniques. Pour les fonds propres, des seuils réglementaires sont définis :

- le MCR (*Minimum Capital Requirement*), qui correspond au niveau minimum de fonds propres en dessous duquel une intervention de l'autorité de contrôle est requise ;

- le SCR (*Solvency Capital Requirement*), qui correspond au capital cible nécessaire pour absorber le choc provoqué par un risque majeur (sinistralité exceptionnelle ou choc sur les actifs détenus). Le respect du SCR garantit la capacité de l'assureur à faire face à ses engagements à l'égard de ses assurés.

- 2) Le système de gouvernance (normes qualitatives de suivi des risques en interne et par l'autorité de contrôle).

- 3) La transparence à l'égard du public et des autorités de contrôle.

L'article 36 du présent projet de loi prévoit la création de titres spécifiques, dénommés **certificats mutualistes** s'ils sont émis par une société d'assurance mutuelle relevant du code des assurances, ou par une mutuelle relevant du code de la mutualité, et **certificats paritaires** s'ils sont émis par une institution de prévoyance, relevant du code de la sécurité sociale.

---

Les fonds levés grâce à ces certificats permettront à l'émetteur de renforcer ses fonds propres afin de satisfaire les exigences prudentielles. Pour que ces fonds soient considérés comme des fonds propres de la meilleure qualité, pouvant être comptés sans restriction pour la couverture des engagements de l'émetteur, ils doivent présenter certaines caractéristiques tenant à :

- leur « permanence », ce qui implique que l'émetteur ne soit pas obligé de les rembourser ou de racheter les titres ;
- leur capacité d'absorber les pertes enregistrées par l'émetteur ;
- la flexibilité de leur rémunération, notamment en fonction de la solvabilité de l'émetteur.

## **2. Le respect de la gouvernance mutualiste et paritaire**

### *a) Un périmètre restreint de souscripteurs*

La possibilité de souscrire un certificat nécessite l'existence d'un lien particulier entre le souscripteur et l'émetteur. Ce lien peut être direct ou indirect.

Ce lien peut tenir à un *affectio societatis* liant le souscripteur à l'émetteur, qui fonde l'existence d'une communauté de membres et constitue un principe mutualiste essentiel. C'est le cas pour ce qui concerne :

- les sociétaires de l'émetteur, s'agissant des certificats mutualistes régis par le code des assurances ;
- les membres participants ou honoraires<sup>1</sup> de l'émetteur, s'agissant des certificats mutualistes régis par le code de la mutualité ;
- les membres participants ou adhérents de l'émetteur, s'agissant des certificats paritaires régis par le code de la sécurité sociale.

Cet *affectio societatis* peut être indirect dans le cas :

- des sociétaires et assurés des entreprises appartenant au même groupe d'assurance que l'émetteur ;
- des membres participants ou assurés des organismes appartenant au même groupe tel que défini à l'article L. 212-7 du code de la mutualité ;

---

<sup>1</sup> L'article L. 114-1 du code de la mutualité dispose que les « membres participants d'une mutuelle sont les personnes physiques qui bénéficient des prestations de la mutuelle à laquelle elles ont adhéré et en ouvrent le droit à leurs ayants droit. Les conditions dans lesquelles une personne est considérée comme ayant droit d'un membre participant sont définies par les statuts. Les mutuelles peuvent admettre des membres honoraires, personnes physiques, qui versent des cotisations, des contributions ou leur font des dons sans bénéficier de leurs prestations. Les mutuelles et les unions peuvent admettre des membres honoraires, personnes morales souscrivant des contrats collectifs ».

- des membres participants ou adhérents et des assurés des organismes appartenant au même groupe tel que défini à l'article L. 931-34 du code de la sécurité sociale.

S'agissant des certificats mutualistes du code des assurances, le dispositif proposé prévoit qu'ils peuvent être souscrits par les entreprises appartenant au même groupe d'assurance que l'émetteur, y compris si elles ne relèvent pas du secteur mutualiste ou paritaire (par exemple ses filiales ayant forme de sociétés de capitaux). Cette possibilité n'est pas prévue pour les certificats du code de la mutualité ni pour ceux du code de la sécurité sociale. Votre commission a adopté un **amendement** d'harmonisation venant corriger cette omission.

Le lien peut enfin résulter d'une nature commune. Ainsi, peuvent souscrire à une émission de certificats mutualistes ou paritaires, l'ensemble des sociétés d'assurances mutuelles, des mutuelles et des institutions de prévoyance.

Le périmètre est ainsi suffisamment large pour permettre une levée de fonds importante, mais restreint aux personnes physiques et morales susceptibles de souscrire des certificats dans une logique de soutien au mouvement mutualiste et paritaire.

*b) L'absence de droit de vote associé au certificat*

Conformément au principe mutualiste « un homme, une voix », la détention de certificats par un sociétaire de l'organisme émetteur ne lui confère pas de droits de vote supplémentaires.

Le dispositif proposé ne prévoit pas non plus d'accorder de droits politiques au profit du détenteur de certificats, sociétaire ou assuré d'un des organismes d'assurance appartenant au même groupe que l'émetteur. L'exercice du droit de vote en assemblée générale reste ainsi réservé aux seuls sociétaires de l'organisme émetteur, indépendamment de la détention de certificats.

Les équilibres politiques des organismes mutualistes ne sont ainsi pas directement affectés par l'émission de certificats.

*c) Le plafonnement de la rémunération*

Pour le porteur, la souscription de certificats mutualistes ou paritaires ne devrait pas répondre à une logique purement lucrative, mais tenir à la volonté de contribuer à la solidité financière et au développement de l'émetteur.

Pour éviter toute dérive et pour garantir que les bénéfices réalisés serviront majoritairement à renforcer la situation financière de l'émetteur, le dispositif proposé prévoit de limiter à une fraction du résultat le montant maximal pouvant être versé sous forme de rémunérations des certificats mutualistes.

Un mécanisme de lissage dans le temps de ce plafonnement sera mis en place, selon des modalités définies par un décret en Conseil d'État.

## ***B. UN INVESTISSEMENT RISQUÉ ET CONTRAIGNANT***

### **1. Un titre perpétuel**

Contrairement aux obligations classiques, les certificats mutualistes et paritaires qui ne constituent pas des titres de dette, ne comportent pas de date d'échéance et ne donnent pas lieu à remboursement, même à l'initiative de l'émetteur. Les certificats ne sont remboursables qu'en cas de liquidation de l'émetteur.

### **2. La subordination du capital**

En cas de nécessité, les certificats seront les premiers à absorber les pertes subies par l'émetteur, même si le dispositif proposé autorise les statuts de l'émetteur à prévoir l'imputation des pertes sur les réserves préalablement à la réduction de la valeur des certificats. En particulier, le dispositif précise qu'en cas de liquidation de l'émetteur, les certificats ne sont remboursés qu'après le désintéressement complet de tous les créanciers privilégiés, chirographaires et subordonnés. Au mieux, le remboursement se fait donc à la valeur nominale des titres (pas de plus-value), au pire la perte de valeur peut être totale.

### **3. Une faible liquidité**

Compte tenu des restrictions quant au périmètre des souscripteurs et des caractéristiques particulières des certificats, dont il faut s'assurer qu'elles sont bien connues et comprises du souscripteur, il n'est pas permis qu'un porteur cède ses titres directement à un autre porteur potentiel. En outre, les certificats ne peuvent pas faire l'objet d'un prêt ni d'opérations de mise en pension. Les certificats constituent ainsi une épargne totalement indisponible, sauf rachat par l'émetteur.

En effet, les certificats, inscrits sous forme nominative dans un registre tenu par l'émetteur, ne peuvent être cédés qu'à l'émetteur, qui doit alors les revendre dans un délai de deux ans à une personne éligible et organise ainsi une forme de marché secondaire dont il assure la liquidité.

Cependant, afin que les certificats remplissent les conditions pour être comptabilisés dans la catégorie des capitaux propres prudentiels de meilleure qualité, le dispositif proposé ne permet le rachat par l'émetteur que dans un cadre facultatif, strictement encadré et contingenté.

*a) Un rachat facultatif*

Une obligation générale de rachat par l'émetteur exclurait les certificats mutualistes de la catégorie des fonds propres de la meilleure qualité. Aussi, le dispositif proposé n'instaure au profit de l'assemblée générale de l'émetteur que la simple faculté d'autoriser le conseil d'administration ou le directoire à racheter à leur valeur nominale les certificats émis.

*b) Un rachat encadré*

Pour les mêmes raisons, cette possibilité de rachat, née d'une décision de l'assemblée générale, ne peut s'exercer que dans le cadre d'un programme arrêté chaque année en assemblée générale et soumis à l'approbation préalable de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

Le programme définit la politique de l'émetteur en matière de rachats, les modalités des opérations de rachats, le nombre maximal de certificats pouvant être rachetés et précise l'impact des rachats sur la solvabilité de la mutuelle ou de l'union

*c) Un rachat contingenté*

Afin de limiter l'impact sur la solvabilité de l'émetteur, les opérations de rachat ne peuvent porter que sur un volume limité de titres. Le montant de certificats détenus à tout instant par l'émetteur ne doit ainsi pas excéder 10 % du montant total émis, sauf dérogation accordée par l'ACPR.

Ce strict contingentement oblige à définir un ordre de priorité pour les porteurs souhaitant céder leurs titres.

De droit commun, les rachats de certificats sont effectués selon l'ordre d'arrivée des demandes des titulaires de certificats.

Toutefois sont prioritaires les demandes formulées :

- en cas de liquidation du titulaire ;
- par un ayant-droit en cas de décès du titulaire ;

- dans les cas permettant le rachat anticipé des droits d'un contrat d'épargne retraite (expiration des droits aux allocations chômage, cessation d'activité non salariée de l'assuré à la suite d'un jugement de liquidation judiciaire, invalidité, décès du conjoint ou du partenaire lié par un pacte civil de solidarité, situation de surendettement). Des différences mineures existant sur ce point entre les codes des assurances, de la sécurité sociale et de la mutualité, votre rapporteur propose un amendement d'harmonisation consistant à un renvoi au seul code des assurances, dont la rédaction est la plus précise et le périmètre le plus étendu ;

- sortie du titulaire du périmètre des souscripteurs (par exemple, perte par le titulaire du certificat de sa qualité de sociétaire de l'émetteur).

Les certificats détenus par l'émetteur :

- ne donnent pas droit à rémunération ;
- sont annulés au bout de deux ans s'ils n'ont pas été cédés entretemps. L'annulation est pour conséquence une reprise d'un montant équivalent sur le fonds d'établissement ;
- doivent être cédés avant que de nouveaux certificats puissent placés.

Le dispositif proposé prévoit que les commissaires aux comptes présentent à l'assemblée générale d'approbation des comptes un rapport spécial sur les conditions dans lesquelles les certificats mutualistes ont été rachetés et utilisés au cours du dernier exercice clos.

#### **4. Une rémunération laissée à la discrétion de l'émetteur**

La rémunération des certificats est variable et fixée annuellement par l'assemblée générale de l'organisme émetteur lors de l'approbation des comptes.

Le caractère discrétionnaire de la rémunération est partagé avec d'autres titres financiers, en particulier les actions. Cependant, dans le cas des actions, la décision est prise par les actionnaires eux-mêmes réunis en assemblée générale.

Dans le cas des certificats, il faut relever que tous les sociétaires ne seront pas nécessairement détenteurs de certificats. Il y aura donc divergence d'intérêt entre les sociétaires-détenteurs et les autres, qui pourraient privilégier une mise en réserve du résultat, une redistribution générale sous la forme d'une réduction des tarifs des assurances dommage ou d'une revalorisation des contrats d'assurance vie.

Cette décision n'est pas prise totalement en dehors des porteurs, certains ayant par ailleurs le droit de voter lors de l'assemblée générale, par exemple en leur qualité de sociétaires de l'organisme émetteur. Néanmoins, l'ensemble des porteurs potentiels n'ont pas le droit de vote (assurés d'autres sociétés du groupe par exemple) et tous les votants ne seront pas porteurs (sociétaires n'ayant pas souscrit de certificats). Il ne s'agit donc pas d'une décision collective des porteurs, contrairement à une assemblée générale d'actionnaires décidant du versement d'un dividende.

Contrairement à d'autres types de titres à rémunération subordonnée, le statut des certificats ne prévoit pas que le versement, qui est au contraire laissé à la libre appréciation de l'assemblée générale, soit conditionné à la réalisation de certaines conditions. Ainsi, le versement des coupons de certains titres super-subordonnés peut être laissé à l'appréciation du l'émetteur mais rendu obligatoire en cas, par exemple, de versement de

dividendes, ou interdit si les fonds propres de l'émetteur sont inférieurs à un niveau de référence.

Dans les faits, la liberté de l'émetteur ne sera sans doute pas absolue.

Sur le plan interne, le poids politique des sociétaires-porteurs peut dissuader des dirigeants élus de proposer à l'assemblée générale de prendre une décision défavorable à la rémunération des porteurs.

En outre, une trop faible rémunération des certificats risquerait de rendre difficile le placement de nouveaux titres en cas de besoin.

Sur le plan externe, la décision de ne pas rémunérer ou de trop faiblement rémunérer les certificats peut être interprétée par les marchés financiers comme le signe d'une fragilité financière et d'une baisse de la qualité du crédit de l'organisme concerné. Ainsi, quand le 5 octobre 2012, Groupama SA prit la décision de ne pas verser les coupons de ses titres super-subordonnés à durée indéterminée, afin de consacrer les sommes correspondantes au renforcement de ses fonds propres, l'agence de notation Fitch dégrada la note du groupe en catégorie spéculative. Même si la décision de non versement ne constituait pas un incident de paiement, car le contrat d'émission de ces titres laissaient à l'émetteur une telle option, l'agence de notation estimait qu'elle pourrait avoir un effet négatif sur la réputation du groupe et rendre ainsi difficile l'accès de celui-ci aux marchés financiers.

## **5. Le régime fiscal**

En l'absence de toute possibilité de plus-value, la question principale du point de vue du détenteur personne physique est celle de l'imposition de la rémunération des certificats.

En l'état actuel du droit, les certificats ne sont pas éligibles au plan d'épargne en actions (PEA) qui permet, sous certaines conditions, de bénéficier d'une exonération d'impôt sur les revenus tirés des titres qui y sont placés. Leur rémunération sera donc soumise à l'impôt sur le revenu avec imposition au barème progressif, après application d'un abattement de 40 % prévu par le 2° du 3 de l'article 158 du code général des impôts (CGI), comme dans le cas de revenus provenant de dividendes sur actions.

Compte tenu de la proximité des caractéristiques des certificats avec celles des actions, il paraîtrait légitime à votre rapporteur de prévoir l'éligibilité des certificats mutualistes et paritaires au PEA, ne serait-ce que par symétrie avec les parts sociales des banques coopératives. Une telle disposition relève cependant d'une loi de finances.



## **6. Des contraintes et des risques qui justifient un encadrement strict des conditions de placement des certificats auprès des souscripteurs**

Compte tenu de l'ensemble de ces caractéristiques, le placement de certificats mutualistes ou paritaires doit être strictement encadré. Il apparaît absolument nécessaire que l'émetteur soit soumis à des obligations particulières d'information et de conseil.

Sur ce point, le dispositif proposé fait référence aux obligations d'information et de conseil mentionnées à l'article L. 132-27-1 du code des assurances ou L. 223-25-3 du code de la mutualité, selon le cas. Pour votre rapporteur, il n'est pas souhaitable de renvoyer directement à ces articles, dans la mesure où ces dispositions régissent spécifiquement le devoir de conseil préalable à la souscription d'un contrat d'assurance vie et où sa rédaction est donc inadaptée à la commercialisation des certificats mutualistes ou paritaires. Il apparaît en outre que cette référence est incomplète, ces articles ne visant que le devoir de conseil, à l'exclusion de la qualité de l'information communiquée, qui fait l'objet de l'article L.132-27 du code des assurances et L. 223-25-2 du code de la mutualité.

Afin de clarifier et de renforcer les obligations d'information et de conseil de l'émetteur de certificats mutualistes ou paritaires, votre commission a adopté un **amendement** introduisant dans chacun des codes concernés des dispositions propres à ces certificats. Il s'agit notamment d'imposer que :

- les informations, y compris les communications à caractère publicitaire, délivrées par les organismes d'assurance présentent un caractère clair exact et non trompeur ;

- selon une rédaction adaptée du II de l'article L. 533-12 du code monétaire et financier, les souscripteurs soient mis en mesure de prendre leurs décisions d'investissement en toute connaissance de cause, au vu d'informations leur permettant de comprendre la nature des certificats proposés ainsi que les risques et inconvénients y afférents ;

- lorsque les certificats mutualistes sont placés auprès de sociétaires, d'assurés, de membres participants ou d'adhérents, l'émetteur précise les exigences et les besoins exprimés par ces personnes ainsi que les raisons qui motivent le conseil fourni quant à l'investissement proposé. Ces précisions, qui reposent en particulier sur les éléments d'information communiqués par ces personnes concernant leur situation financière et leurs objectifs de souscription, doivent être adaptées aux spécificités des certificats mutualistes. L'émetteur doit en outre s'enquérir des connaissances et de l'expérience en matière financière des souscripteurs. Lorsque ces derniers ne communiquent pas l'ensemble des éléments d'information susvisés, l'émetteur doit les mettre en garde préalablement à la souscription.

**Votre rapporteur est favorable à la création des certificats mutualistes et paritaires au bénéfice de l'adoption des amendements mentionnés précédemment ainsi que d'un amendement de précision rédactionnelle.**

## **II. ÉLARGIR LES POSSIBILITÉS DE COASSURANCE (ARTICLE 34)**

Certains risques sont tellement importants qu'un assureur ne peut pas les couvrir seul sans se mettre lui-même potentiellement en péril.

L'assureur peut cependant :

- soit transférer une partie du risque à un autre assureur (le réassureur) contre paiement d'une prime. On parle alors de réassurance ;
- soit partager le risque avec d'autres assureurs à travers un contrat unique. Il s'agit dans ce cas de coassurance.

Cette dernière pratique présente un intérêt particulier pour la couverture de risques industriels, de risques d'incendie ou pour l'assurance de navires. Les contrats de coassurances mettent alors exclusivement des entreprises d'assurance relevant du code des assurances, donc soumises à des règles communes.

Avec la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, qui prévoit la généralisation des complémentaires santé et prévoyance à travers des contrats pouvant couvrir l'ensemble des salariés d'une branche professionnelle, apparaît la nécessité d'effectuer des opérations de coassurance dans le domaine de l'assurance de personnes. Or dans ce domaine, interviennent des organismes d'assurance régis par des corpus de règles différents :

- les sociétés d'assurance relevant du code des assurances ;
- les mutuelles relevant du code de la mutualité ;
- les institutions de prévoyance relevant du code de la sécurité sociale.

Les différences dans la réglementation applicable à chacun d'entre eux empêchent la mise en place d'opérations de coassurance associant ces divers organismes.

L'objet de l'article 34 du présent projet de loi est de permettre la réalisation de telles opérations, sur le périmètre exclusif des opérations collectives à adhésion obligatoire relevant de l'article 2 de la loi n° 89-1009 du 31 décembre 1989 renforçant les garanties offertes aux personnes assurées contre certains risques.

Pour cela, il procède à une mise en cohérence des dispositions des trois codes relatives à l'information précontractuelle, à la notice d'information à remettre aux salariés, aux clauses bénéficiaires, aux facultés de renonciation et de résiliation, aux délais de prescription et à l'interruption de la prescription, et à la poursuite de la garantie en cas de procédure de sauvegarde ou de redressement ou de liquidation judiciaires de l'employeur.

Votre rapporteur soutient ce progrès particulièrement nécessaires aux mutuelles dont la taille et le champ géographique ne correspondent pas toujours à l'ampleur des contrats de branche, d'autant que l'alignement se réalise sur les dispositions les plus protectrices des assurés.

Il est également notable que les principes de gouvernance propres au secteur mutualiste sont préservés : les salariés couverts par de tels contrats bénéficient du statut de sociétaire et d'adhérent de chacune des sociétés d'assurance mutuelles et mutuelles participant à l'opération de coassurance.

Votre rapporteur approuve cette mise en œuvre rigoureuse des principes mutualistes fondamentaux, en particulier celui qui veut que toutes les personnes couvertes par un organisme d'assurance mutuelle bénéficient de droits politiques équivalents dans la gouvernance de cet organisme. Il souligne cependant la complexité de ce système, dont il appartient aux organismes concernés d'assurer la bonne mise en œuvre.

---

## DEUXIÈME PARTIE : LES DISPOSITIONS RELATIVES AU DROIT DES ASSOCIATIONS, DES FONDATIONS ET DES FONDS DE DOTATION

### I. AMÉLIORER LES CONDITIONS DE FINANCEMENT DES ASSOCIATIONS ET DES FONDATIONS

Plusieurs articles des Titres V et VI ont pour objet d'améliorer les conditions de financement des associations et des fondations.

Ainsi, l'article 40 propose de faire évoluer les règles applicables aux titres associatifs – que l'article 47 propose par ailleurs d'ouvrir aux fondations.

En outre, l'article 46 vise à élargir (dans une proportion mesurée) le cercle des personnes autorisées à faire des dons au profit de fondations d'entreprises.

#### A. L'ASSOUPLISSEMENT DES CONDITIONS D'ÉMISSION DE TITRES ASSOCIATIFS (ARTICLE 40)

##### 1. Les titres associatifs, un outil peu utilisé jusqu'à présent

Même si elles présentent une extraordinaire diversité, le poids global des associations mérite d'être relevé. La France compte plus **d'un million d'associations**, qui comptent plus de 21 millions d'adhérents et environ **13 millions de bénévoles**. En termes d'emplois, comme le rappelle l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, **l'effectif salarié total des associations s'élève à 1 768 170**, soit 78 % du total de l'économie sociale et solidaire.

Pour beaucoup de ces acteurs à but non lucratif, les possibilités de financement constituent un sujet clé, notamment quand il s'agit de lancer un projet lourd, que les réserves ne permettent pas de couvrir.

La loi n° 85-698 du 11 juillet 1985 autorisant l'émission de valeurs mobilières par certaines associations<sup>1</sup> a ouvert une nouvelle possibilité auxdites associations d'obtenir des fonds, à savoir l'émission de titres de nature obligataire.

Plusieurs modalités d'émission coexistent :

- une forme « classique » d'obligations **avec appel public à l'épargne, dans des conditions de marché** et sans plafond de taux particulier (article L. 213-13 du code monétaire et financier), qui nécessite l'obtention d'un agrément de l'Autorité des marchés financiers (AMF) ;

---

<sup>1</sup> Ces dispositions ont été codifiées aux articles L. 213-8 à L. 213-21 du code monétaire et financier.

---

- une forme obligataire **sans appel public à l'épargne** qui, du simple fait que les titres sont émis par une association, sont **rémunérés à un taux plafonné**. Aux termes de l'article L. 213-13 précité, ce plafond est la somme du **taux moyen du marché obligataire (TMO) du trimestre précédent** et d'une **rémunération définie par arrêté** du ministre chargé de l'économie, laquelle **ne peut excéder trois points**<sup>1</sup> ;

- et une **forme spécifique**, dite « **titres associatifs** », qui présentent la particularité de **n'être remboursables qu'à l'initiative de l'émetteur**. Les titres constituent alors des **créances de dernier rang** (article L. 213-9 du même code). De ce fait, ces titres constituent des quasi fonds propres pour l'association émettrice.

Cependant, **les associations ne font que peu usage de ces titres**, qui restent par ailleurs mal connus des investisseurs. Du point de vue de ces derniers, les titres associatifs peuvent objectivement paraître rigides et présenter de fortes incertitudes au sujet de la date (et même de la simple occurrence) du remboursement.

Ainsi, depuis l'origine du dispositif, seules quelques dizaines d'opérations ont été réalisées, ce qui n'est manifestement pas à la hauteur des enjeux du financement associatif.

## 2. La modernisation proposée

L'article 40 du présent projet de loi vise à répondre à cette situation en modernisant sur plusieurs points le régime des titres associatifs.

### *a) Un horizon de remboursement plus prévisible*

En premier lieu, il est proposé de mieux borner l'horizon de remboursement des titres associatifs :

- d'une part, en prévoyant que les **titres associatifs** ne soient **remboursables qu'à l'issue d'un délai minimum de sept ans** (nouvel article L. 213-9 *bis* du code monétaire et financier) ;

- d'autre part, en permettant que **les contrats d'émission de titres associatifs puissent stipuler que le remboursement aura lieu à une échéance déterminée** (d'au moins sept ans), **dès lors que les excédents constitués depuis l'émission, déduction faite des éventuels déficits constitués durant la même période dépassent le montant nominal de l'émission** (nouvel article L. 213-9 *ter* du même code). Pour ce calcul, il est précisé que si plusieurs émissions de tels titres associatifs coexistent, la règle s'applique suivant l'ordre chronologique des émissions, et que les excédents

---

<sup>1</sup> Ce plafond réglementaire est actuellement défini à TMO + 2,5% (soit, pendant l'été 2013, un plafond égal à 2,3% + 2,5%, c'est-à-dire 4,8%).

nets non affectés au remboursement d'un titre associatif sont reportables aux titres associatifs non encore remboursés.

Il s'agit de concilier les besoins de l'association et sa nature particulière et la logique des investisseurs et des épargnants, qui ont besoin d'un minimum de prévisibilité sur les flux financiers de l'argent qu'ils placent dans de tels produits.

*b) La nouvelle définition du taux plafond*

En deuxième lieu, l'article 40 tend à modifier la définition du taux plafond des obligations émises par les associations (article L. 213-13 précité) :

- **en supprimant la distinction existant actuellement entre les titres pour lesquels il est procédé à une offre au public et les autres.** L'ensemble des obligations associatives aurait donc un taux plafonné, le niveau « ordinaire » du plafond s'élevant à TMO + un taux fixé par arrêté et qui ne peut dépasser 3 % (actuellement TMO + 2,5 %) ;

- et en prévoyant un **plafond majoré pour** les titres associatifs relevant du nouvel article L. 213-9 *ter* du code monétaire et financier, autrement dit **ceux qui seront remboursables à une échéance déterminée.**

La rémunération additionnelle prévue par le présent article doit être, elle aussi, définie par arrêté du ministre de l'économie et ne pourra excéder 2,5 %. Ainsi, le taux maximal de ces dernières opérations pourrait s'établir à TMO + 5 %, soit, dans les conditions actuelles de taux, à 7,3 %<sup>1</sup>.

*c) L'inclusion des titres associatifs dans les actifs des FCPR et des SCR*

En troisième lieu, il est proposé de modifier l'article L. 214-28 du code monétaire et financier ainsi que l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier de sorte que les titres associatifs soient inclus parmi les titres permettant respectivement aux fonds communs de placement à risques (FCPR) et aux sociétés de capital-risque (SCR) de respecter leurs quotas réglementaires.

De ce fait, les gestionnaires de telles structures pourraient investir « utilement » dans ces types d'obligations au même titre que dans les actions de sociétés non cotés qui constituent le cœur de leur activité.

**3. Une évolution positive qui rend nécessaire un encadrement renforcé des émissions de titres associatifs**

**Votre rapporteur pour avis soutient le dispositif proposé** qui pourrait permettre l'essor des titres associatifs.

Il adhère, en particulier, à la logique de **laisser à ces titres des caractéristiques de quasi fonds propres** (délai minimal de sept ans à

---

<sup>1</sup> Dans l'absolu, le taux maximal que pourra arrêter le ministre s'élève à TMO + 5,5 %.

---

respecter avant le remboursement et remboursement suspendu au fait que les excédents constitués depuis l'émission dépassent le montant nominal de l'émission, assimilation à des actions dans les portefeuilles des FCPR ou des SCR) **tout en les transformant en instruments obligataires plus familiers aux yeux des investisseurs** : la période de remboursement est plus prévisible, le taux sera attractif. Cet outil pourra donc plus aisément s'insérer dans la stratégie de gestionnaires de fonds spécialisés dans l'investissement à caractère social ou solidaire.

Pour autant, ces nouvelles caractéristiques renforcent la nécessité de mieux encadrer les émissions de titres associatifs.

En effet, pour le moment, aux termes de l'article L. 213-14 du code monétaire et financier, les contrats d'émission d'obligations conclus par les associations « *ne peuvent en aucun cas avoir pour but la distribution de bénéfices par l'association émettrice à ses sociétaires, aux personnes qui lui sont liées par un contrat de travail, à ses dirigeants de droit ou de fait ou à toute autre personne* ». Le même article précise que **les contrats conclus en violation de ces dispositions sont frappés de nullité absolue**.

Une telle règle pose des problèmes de plusieurs ordres :

- le concept de « distribution de bénéfices » n'est pas aisé à définir et entraîne donc, de fait, une **insécurité juridique** pour les investisseurs ;
- **la sanction** (nullité absolue de l'opération) **frapperait l'ensemble des investisseurs, y compris ceux qui ont souscrit de bonne foi à l'opération**. Là encore, le titre associatif n'offre pas la sécurité nécessaire aux épargnants.

**Ces problèmes seront rendus plus aigus par le nouveau régime et par l'attractivité renforcée des titres associatifs qui en résultera**. Du fait du bon rendement de ces opérations, des souscriptions par les personnes les plus proches de l'association émettrices, qui la connaissent de l'intérieur voire participent à sa gestion, seront en soi problématiques.

Or, comme des affaires passées l'ont montré, **la réputation est un élément clé pour le financement des associations**. Une « affaire » peut rencontrer un grand écho médiatique et ses conséquences peuvent rejaillir sur la collecte de nombreuses autres associations. Il est donc crucial que les titres associatifs ne puissent être utilisés comme des instruments de rémunération détournée de responsables associatifs.

A cette fin, il est donc **nécessaire de modifier le dispositif anti-abus** prévu à l'article L. 213-14 précité afin d'**interdire purement et simplement aux dirigeants de l'association de souscrire aux émissions**. Du fait de la maîtrise par ces personnes du principe du lancement de l'émission, de la fixation du taux de rémunération dans une fourchette large ainsi que du moment du remboursement de l'emprunt, le risque de « mélange des genres » réel ou perçu par les tiers est trop élevé. Dès lors, **seuls les titres**

**souscrits ou transmis en infraction de ces dispositions pourraient être annulés le cas échéant, et non plus l'ensemble des obligations émises par l'association.**

Enfin, **il convient que les associations émettrices tiennent un registre nominatif des souscripteurs** afin de permettre au régulateur de réaliser les contrôles qu'il estimerait nécessaires.

Votre rapporteur pour avis **soutient donc l'adoption de l'article 40 du présent projet de loi sous le bénéfice de l'adoption de l'amendement adopté par votre commission des finances qui traduit les principes exprimés ci-dessus.**

#### ***B. LA POSSIBILITÉ OFFERTE AUX FONDATIONS D'ÉMETTRE DES TITRES SIMILAIRES AUX TITRES ASSOCIATIFS (ARTICLE 47)***

L'article 47 du présent de loi vise à **autoriser les fondations à émettre des obligations dans les mêmes conditions que les associations.**

A cette fin, il propose l'insertion d'une nouvelle sous-section au sein du code monétaire et financier, laquelle se résumerait à un article unique (L. 213-21 *bis*) prévoyant que l'ensemble des dispositions des articles L. 213-8 à L. 213-21 précités relatifs aux obligations émises par les associations s'appliquent aux fondations dotées de la personnalité morale.

Les seuls aménagements proposés, mineurs et totalement liés aux différences statutaires entre associations et fondations, concernent :

- la référence à la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 et au code civil local d'Alsace et de Moselle au sein de l'article L. 213-18, qu'il convient de remplacer, pour ce qui concerne les fondations, par une référence à la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat ;

- les dispositions relatives aux organes dirigeants ou de contrôle de l'association s'appliqueraient respectivement aux personnes ou organes chargés de l'administration de la fondation conformément à ses statuts et s'il en existe, à l'organe de contrôle de la fondation et aux personnes qui le composent.

Votre rapporteur pour avis est favorable à cet alignement du droit des fondations sur celui des associations et préconise donc **l'adoption de l'article 47 au bénéfice de l'adoption d'un amendement rédactionnel.**

#### ***C. L'ÉLARGISSEMENT DU CERCLE DES DONATEURS DES FONDATIONS D'ENTREPRISES (ARTICLE 46)***

Les fondations d'entreprises, qui trouvent leur origine dans la loi n° 90-559 du 4 juillet 1990, peuvent être créées par des sociétés civiles ou commerciales, des établissements publics à caractère industriel et



---

commercial, des coopératives, les institutions de prévoyance ou des mutuelles, en vue de la réalisation d'une œuvre d'intérêt général. Ce sont, par définition, des personnes morales à but non lucratif. Elles sont régies par les articles 19 à 19-13 de la loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat précitée.

Aux termes de l'article 19-8 de cette dernière loi, les ressources de la fondation d'entreprise comprennent :

- les versements des fondateurs à l'exception de la dotation initiale ;
- les subventions de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ;
- le produit des rétributions pour services rendus ;
- et les revenus de la dotation initiale.

Sous peine de retrait de son autorisation administrative, **elle ne peut faire appel à la générosité publique ; elle ne peut recevoir de dons ni de legs**. Elle peut toutefois recevoir des **dons effectués par les salariés de l'entreprise fondatrice** ou des entreprises du groupe<sup>1</sup> auquel appartient l'entreprise fondatrice.

L'article 46 du présent projet de loi propose que **les mandataires sociaux, sociétaires, adhérents ou actionnaires de l'entreprise fondatrice puissent également effectuer de tels dons**. L'article 19-8 de la loi du 23 juillet 1987 précitée serait donc ainsi complété.

Un tel élargissement est à la fois limité et relativement logique, les nouveaux donateurs potentiels étant des parties prenantes au destin de l'entreprise fondatrice, au même titre que ses salariés.

Il est à noter que la **réduction d'impôt sur le revenu** au titre des dons défini à l'article 200 du code général des impôts ainsi que la **réduction d'impôt de solidarité sur la fortune** régie par l'article 885-0 V *bis* A du même code **ne concernent, s'agissant des fondations d'entreprises, que les dons effectués par les salariés** de l'entreprise fondatrice ou d'une entreprise de son groupe.

Ce projet de loi ne prévoit pas de modifier ces dispositifs. En conséquence, **les mandataires sociaux, sociétaires, adhérents ou actionnaires de l'entreprise fondatrice ne bénéficieront pas de ces réductions d'impôts**, à l'inverse des salariés. De fait, il reviendra à la loi de finances de déterminer si ce régime fiscal devra être adapté en conséquence.

S'agissant du présent texte, **votre rapporteur pour avis préconise l'adoption de l'article 46 sans modification**.

---

<sup>1</sup> Au sens de l'article 223 du code général des impôts.

## II. FACILITER LES FUSIONS ENTRE ASSOCIATIONS ET LES SCISSIONS D'ASSOCIATIONS (ARTICLES 41 ET 42)

Les articles 41 et 42 visent à définir le droit applicable aux associations au moment de leur fusion ou de leur scission.

En effet, aucune disposition législative ne régit actuellement de telles opérations, ce qui crée une réelle insécurité juridique.

Il est donc proposé de compléter la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association (article 41 du présent projet de loi, qui insère un article 9 *bis* dans la loi de 1901) et, pour ce qui concerne les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, le code civil local qui leur est applicable (article 42 du projet de loi, qui insère un article 79-IV dans ce code), afin de définir les conditions dans lesquelles les fusions ou scissions d'associations peuvent être décidées, les conséquences de tels actes pour l'ensemble des parties prenantes et la continuité des droits ou agréments dont bénéficient les associations concernées.

Votre commission des finances limitera son analyse des articles aux grands principes qu'ils définissent, ceux-ci n'ayant pas d'impact financier et budgétaire. En revanche, un éclairage particulier sera fait sur les possibles conséquences fiscales de l'adoption de ces articles.

### *A. FUSIONS ET SCISSIONS D'ASSOCIATIONS : MODE D'EMPLOI ET CONSÉQUENCES*

#### **1. Les conditions d'approbation de ces opérations**

Les nouveaux articles 9 *bis* de la loi de 1901 et 79-IV du code civil local précités précisent tout d'abord les conditions dans lesquelles les fusions et scissions d'associations peuvent être réalisées.

Il est ainsi prévu que **la fusion de plusieurs associations résulte de délibérations concordantes adoptées dans les conditions requises par leur statut pour leur dissolution**. Il est précisé que lorsque la fusion est réalisée par voie de création d'une nouvelle association, le projet de statuts de la nouvelle association doit être approuvé par délibérations concordantes de chacune des associations qui disparaissent. Il n'y a alors pas lieu de faire approuver l'opération par la nouvelle association.

De même, **il est prévu que la scission d'une association soit décidée dans les conditions requises par son statut pour sa dissolution**. De même que précédemment, lorsque la scission est réalisée par apport à une nouvelle association, le projet de statuts de la nouvelle association doit être approuvé par délibération de l'association scindée. Il n'y a alors pas lieu de faire approuver l'opération par la nouvelle association.

---

## 2. Les conséquences de ces opérations

Le présent projet de loi définit ensuite les conséquences matérielles et juridiques des fusions et des scissions d'associations.

Il est prévu que ces opérations entraînent la **dissolution sans liquidation** des associations qui disparaissent et la transmission universelle de leur patrimoine aux associations bénéficiaires, dans l'état où il se trouve à la date de réalisation définitive de l'opération.

En outre, **les membres des associations qui disparaissent acquerraient la qualité de membres de l'association résultant du groupement ou de la scission.**

Enfin, il est précisé que :

- l'association absorbante serait débitrice des créanciers non obligataires de l'association absorbée au lieu et place de celle-ci, sans que cette substitution emporte novation à leur égard (par référence à l'article L. 236-14 du code de commerce) ;

- les associations bénéficiaires des apports résultant de la scission seraient débitrices solidaires des obligataires et des créanciers non obligataires de l'association scindée, au lieu et place de celle-ci sans que cette substitution emporte novation à leur égard (par référence à l'article L. 236-20 du même code). Toutefois, par parallélisme avec l'article L. 236-21 du code de commerce, les parties auront la faculté de prévoir que les associations bénéficiaires de la scission ne soient tenues que de la partie du passif de la société scindée mise à la charge respective et sans solidarité entre elles.

## 3. Le devenir des autorisations administratives, agréments, conventionnements ou agréments après ces opérations

Les articles 41 et 42 précisent enfin que lorsqu'une association bénéficiant d'une autorisation administrative, d'un agrément, d'un conventionnement ou d'une habilitation participe à une fusion ou à une scission et qu'elle souhaite savoir si l'association résultant de la fusion ou de la scission en bénéficiera pour la durée restant à courir, elle pourra interroger l'autorité administrative, qui devra se prononcer sur sa demande :

- selon les règles prévues pour autoriser la cession de l'autorisation, l'agrément, du conventionnement ou de l'habilitation, si de telles règles existent ;

- ou, pour les autres cas, dans les conditions et délais prévus pour accorder le conventionnement, l'autorisation, l'agrément ou l'habilitation.

Ces dispositions ne s'appliqueraient pas à la reconnaissance d'utilité publique<sup>1</sup>. Dans un cas de fusion ou de scission d'une association reconnue d'utilité publique, l'opération devrait être est approuvée par décret en Conseil d'Etat, qui abrogerait le décret de reconnaissance d'utilité publique de l'association absorbée.

\*

**Votre rapporteur pour avis salue ces avancées utiles.**

Les clarifications qu'apportent les articles 41 et 42 du présent projet de loi – et la reconnaissance-même du fait que les associations peuvent procéder à des fusions ou à des scissions, qui n'était pas explicite jusqu'à présent en droit français – sont importantes, tant le flou actuel était de nature à freiner, voire à empêcher la rationalisation du paysage associatif.

**Il convient donc de soutenir l'adoption de ces articles par le Sénat.**

**B. LA NÉCESSAIRE ÉVOLUTION DES CONSÉQUENCES FISCALES D'UNE FUSION ENTRE ASSOCIATIONS**

**1. L'exclusion des associations du régime fiscal de faveur sur les fusions**

Paradoxalement, l'objet premier de la saisine de votre commission des finances sur les articles 41 et 42 du présent projet de loi, à savoir les **conséquences fiscales des fusions**, ne figure **pas explicitement** en leur sein.

Pourtant, **il s'agit d'un enjeu d'importance, tant le régime actuel constitue, lui aussi, un élément de blocage majeur** à des rapprochements entre associations.

En effet, en l'état du droit, **les fusions d'associations ne peuvent bénéficier du régime de sursis d'imposition défini à l'article 210 A du code général des impôts**. De fait, l'article 210-0 A du même code, qui définit les opérations qui entrent dans ce cadre, caractérise une opération de fusion par l'attribution de titres de l'entité absorbante.

Or, si la doctrine a assoupli cette interprétation stricte pour certaines entités, elle a jusqu'à présent toujours confirmé l'exclusion des fusions d'associations de ce régime de faveur. Ainsi, un rescrit fiscal en date du 26 avril 2011<sup>2</sup> souligne qu'en l'absence de capital, les associations ne peuvent émettre des titres en contrepartie des apports qu'elles peuvent recevoir et

---

<sup>1</sup> Reconnaissance de la mission d'utilité publique dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

<sup>2</sup> Rescrit n° 2011-8 (FE et ENR) du 26 avril 2011.

---

que, dès lors, une opération à laquelle participe une association ne peut pas être qualifiée de fusion au sens de l'article 210-0 A précité.

## 2. Les conséquences parfois lourdes de cette exclusion

L'exclusion des associations du régime spécial des fusions a **des conséquences potentielles évidentes** pour celles d'entre elles qui ont des projets de rapprochement pour les plus de 6 000 associations qui acquittent l'impôt sur les sociétés ainsi que pour toutes les associations qui ont à régler des **droits de mutation** sur cette opération.

Là encore, l'absence de qualification de « fusion » se traduit par la **non-application de l'article 816 du code général des impôts, qui prévoit un simple droit fixe de 350 ou 500 euros** en fonction de la taille de la société. L'étude d'impact annexée au présent projet de loi, citant un rapport de 2006 de la Cour des comptes, rapporte ainsi que l'application d'un droit proportionnel s'est traduit par un **coût fiscal de 157 000 euros au moment du rapprochement des associations « Guides de France » et « Scouts de France »**.

Votre rapporteur pour avis considère qu'il est urgent d'aligner le régime fiscal des fusions d'associations sur celui des fusions de sociétés. L'administration fiscale devra donc faire évoluer rapidement sa doctrine en la matière, faute de quoi il reviendrait à une prochaine loi de finances de régler cette question.

### III. ASSURER LA RÉALITÉ DE L'ACTIVITÉ DES FONDS DE DOTATION (ARTICLE 48)

#### A. DES DÉBUTS ENCOURAGEANTS MAIS UN TROP GRAND NOMBRE DE FONDS INACTIFS

##### 1. Des outils récents et d'une grande souplesse

###### a) Définition des fonds de dotation

###### (1) Définition générale

Enfin, l'article 48 du présent projet de loi concerne plus particulièrement les fonds de dotation.

Il s'agit de structures relativement récentes, dont le régime est défini par l'article 140 de la loi de modernisation de l'économie (LME) du 4 août 2008 précitée. Selon ces dispositions, les fonds de dotation sont des **personnes morales de droit privé à but non lucratif qui reçoivent et gèrent, en les capitalisant, des biens et droits de toute nature** qui leur sont apportés à titre gratuit et irrévocable ; ils utilisent les revenus de la capitalisation en

---

**vue de la réalisation d'une œuvre ou d'une mission d'intérêt général** ou les redistribuent pour assister une personne morale à but non lucratif dans l'accomplissement de ses œuvres et de ses missions d'intérêt général.

Le ou les fondateurs peuvent apporter une dotation initiale au fonds.

(2) Leurs ressources et leur utilisation

Aux termes du III de l'article 140 la LME, les ressources d'un fonds de dotation sont constituées des **revenus de ses dotations**, des produits des activités autorisées par les statuts et des produits des rétributions pour service rendu.

**Le fonds peut faire appel à la générosité publique après autorisation administrative.** Les dons issus de la générosité publique peuvent être joints à la dotation en capital du fonds de dotation.

En revanche, **aucun fonds public ne peut normalement être versé à un fonds de dotation.** Cependant, **il peut être dérogé à cette interdiction, à titre exceptionnel, pour une œuvre ou un programme d'actions déterminé, au regard de son importance ou de sa particularité.** Ces dérogations sont accordées par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget.

Le fonds de dotation dispose librement de ses ressources dans la limite de son objet social. De plus, **ses statuts peuvent fixer les conditions dans lesquelles la dotation en capital peut être consommée.**

*b) Un régime fiscal avantageux*

Les fonds de dotation bénéficient de plusieurs types d'avantages fiscaux.

Pour eux-mêmes, ces fonds sont exonérés d'impôt sur les sociétés (article 206 du code général des impôts).

De plus, aux termes des articles 200 et 238 *bis* du même code, leurs donateurs (personnes physiques ou entreprises) bénéficient d'une réduction d'impôt<sup>1</sup>, soumise à deux conditions non cumulatives relatives au fonds de dotation concerné. Celui-ci doit :

**- avoir un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique**, notamment à travers les souscriptions ouvertes pour financer l'achat d'objets ou d'œuvres d'art destinés à rejoindre les collections d'un musée de France accessibles au public, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises ;

---

<sup>1</sup> De 66 % du montant des dons dans la limite de 20 % du revenu imposable pour les personnes physiques et de 60 % du montant des versements, dans la limite de 5 pour mille du chiffre d'affaires pour les entreprises.

---

- ou être fondé sur une gestion désintéressée, et reverser les revenus tirés des dons et versements à des organismes tels que les fondations, les associations reconnues d'utilité publique, les fondations universitaires, les fondations partenariales, les œuvres ou organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, les établissements d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique publics ou privés, d'intérêt général, à but non lucratif, les organismes agréés dont l'objet est de verser des aides financières en faveur des petites et moyennes entreprises, les associations culturelles et de bienfaisance, ainsi que des établissements publics des cultes reconnus d'Alsace-Moselle, les organismes publics ou privés dont la gestion est désintéressée et qui ont pour activité principale la présentation au public d'œuvres dramatiques, lyriques, musicales, chorégraphiques, cinématographiques et de cirque ou l'organisation d'expositions d'art contemporain, ou à la Fondation du Patrimoine.

*c) Les principales différences entre les fondations et les fonds de dotation*

Les principales différences entre les « classiques » fondations reconnues d'utilité publique (FRUP) et les fonds de dotation sont les suivantes :

- **la création d'un fonds de dotation par une ou plusieurs personnes physique ou morales s'effectue au moyen d'une simple déclaration en préfecture, sans obligation de dotation initiale, pour une durée déterminée ou indéterminée.** A l'inverse, le Conseil d'Etat exige des FRUP une dotation minimale. D'autre part, les ressources d'une dotation ne doivent pas être constituées d'actifs à risque, ni même d'actions ou d'autres parts sociales ;

- la capacité des personnes morales de droit public à créer une FRUP, en dehors d'une autorisation législative, est incertaine, ce qui n'est pas le cas pour un fonds de dotation ;

- **les FRUP doivent obtenir la reconnaissance d'utilité publique** (par décret) à l'issue d'une procédure longue et complexe. Une telle obligation n'incombe pas aux fonds de dotation ;

- **les statuts d'un fonds de dotation déterminent librement la composition de son conseil d'administration ; ses fondateurs peuvent donc le contrôler.** En revanche, les statuts d'une FRUP doivent suivre un modèle contraint et son conseil d'administration doit garantir son indépendance à l'égard des fondateurs ; trois collègues de membres sont obligatoires : fondateurs, membres de droit (à défaut de commissaire du Gouvernement) et personnalités qualifiées ;

- un commissaire aux comptes certifie les comptes annuels de toutes les FRUP alors que seul un contrôle d'un commissaire aux comptes serait

imposé aux fonds de dotation dont les ressources annuelles dépassent 10 000 euros ;

- **la FRUP est soumise à une tutelle administrative stricte**, du fait de sa personnalité juridique liée à un décret lui accordant la RUP, de la soumission de ses statuts à l'approbation du gouvernement et de la soumission à approbation administrative de son droit à recevoir des legs ou des libéralités (article 910 du code civil). De plus, elle est soumise à une surveillance administrative de la part du ministère de l'intérieur et à un contrôle de la Cour des comptes si elle fait appel à la générosité publique. **Le fonds de dotation est soumis à un contrôle plus léger** puisqu'il doit remettre à l'autorité administrative un rapport d'activité annuel (auquel sont joints le rapport du commissaire aux comptes et les comptes annuels), ainsi que « tous documents utiles » (à la demande de l'autorité administrative, dans le cadre du contrôle de la régularité du fonctionnement du fonds de dotation). Cependant, il est également soumis à un contrôle de la Cour des comptes s'il fait appel à la générosité publique.

## **2. Un suivi parfois difficile, surtout pour les fonds les moins dotés**

Selon les éléments que le ministère de l'économie a transmis à votre rapporteur, il n'existe pas de statistiques nationales relatives au montant de la dotation initiale des fonds de dotation, le nombre de fonds sans dotation initiale est important. Néanmoins, à **la préfecture de Paris**, qui concentre le plus grand nombre d'enregistrement de fonds de dotation, **57 % de ces fonds ne reçoivent aucune dotation lors de leur création**. La proportion des fonds dont la dotation est inférieure à 25 000 euros est, bien sûr, encore plus importante.

En outre, une enquête conjointe menée par les services des ministères de l'intérieur et de l'économie sur l'effectivité du dépôt des rapports d'activité des fonds de dotation a montré :

- d'une part, que les fonds de dotation qui n'ont pas de dotation initiale, ne sont pas, par nature, les plus enclins à respecter leur obligation légale de transmettre leur rapport d'activité annuel aux préfectures ;

- d'autre part, que **c'est le plus souvent en raison de l'absence de moyens financiers que les fonds n'ont pas d'activité**.

### ***B. L'INSTAURATION D'UNE DOTATION INITIALE PLANCHER LORS DE LA CRÉATION D'UN FONDS DE DOTATION***

Au regard de ces éléments, l'article 48 propose de modifier de deuxième alinéa du III de l'article 140 de la LME afin d'**instaurer le principe d'une dotation initiale minimale des fonds de dotation**, qui conditionnerait leur création.



**Le niveau de ce seuil serait renvoyé à un décret.** L'étude d'impact annexée au projet de loi indique que le Gouvernement envisage de fixer ce niveau à **25 000 euros**.

Il ne s'agit donc pas de remettre en cause les principaux éléments de souplesse administrative qui caractérisent les fonds de dotation, mais simplement d'assurer mieux qu'aujourd'hui que les fonds créés (qui bénéficient, sous conditions, d'avantages fiscaux non négligeables) ne soient pas des « coquilles vides ».

Ces dispositions s'appliqueraient aux fonds de dotation futurs, sans imposer *a posteriori* une nouvelle condition aux fonds existants avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Votre rapporteur pour avis est favorable à l'instauration d'un seuil minimal de dotation, propre à assurer la réalité de l'action des fonds de dotation nouvellement créés. Pour autant, il importe que la nouvelle norme ne soit pas excessivement sévère, au risque de décourager les initiatives deancements de fonds de dotation.

**Il soutient donc l'adoption de l'article 48 au bénéfice de l'adoption d'un amendement qui encadrerait le pouvoir réglementaire, en précisant que la « dotation initiale plancher » fixée par décret ne puisse être supérieure à 30 000 euros.**



---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 15 octobre 2013 sous la présidence de **M. Yvon Collin, vice-président**, la commission des finances du Sénat a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Jean Germain** sur le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire n° 805 (2012-2013).

### EXAMEN DU RAPPORT

**M. Yvon Collin, président.** – Le président Philippe Marini est retenu à Vilnius, où il représente le Sénat avec Marc Massion à l'occasion de la première conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière, issue de l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG).

**M. Jean Germain, rapporteur pour avis.** – Le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire a pour ambition de définir le périmètre précis de ce secteur, de faciliter la transmission d'entreprises à leurs salariés, de moderniser le régime des coopératives et d'aménager l'environnement juridique des mutuelles, institutions de prévoyance, associations, des fondations, fonds de dotation, structures d'insertion par l'activité économique. Quatre commissions du Sénat ont souhaité en être saisies : commission des affaires économiques, saisie au fond, commission des lois, commission des affaires sociales et commission des finances. J'ai donc limité le champ de notre saisine pour avis aux dispositions qui relèvent évidemment de notre compétence.

Il s'agit d'abord de celles relatives aux sociétés d'assurance, aux mutuelles et aux institutions de prévoyance, et en particulier de la création de titres financiers spécifiques. Ils sont dénommés certificats mutualistes s'ils sont émis par des sociétés d'assurance mutuelle, qui relèvent du code des assurances, ou par des mutuelles, qui relèvent du code de la mutualité. Ce sont des certificats paritaires s'ils sont émis par des institutions de prévoyance, qui relèvent du code de la sécurité sociale. Le but est de renforcer les fonds propres de ces organismes, en tenant compte de trois exigences : respect des principes mutualistes, satisfaction des critères prudeniels, protection des épargnants.

Les certificats ne donnent ni droit de vote supplémentaire en assemblée générale, ni droit sur l'actif net de l'émetteur. Les mutuelles sont des sociétés de personnes. Le présent texte leur applique des outils venant d'autres horizons, pour leur permettre d'augmenter leurs fonds tout en respectant leur nature. Les souscripteurs seront uniquement des personnes liées par une *affectio societatis* directe ou indirecte à l'émetteur : sociétaires, membres participants, adhérents, assurés des organismes membres du même groupe que l'émetteur, et tous organismes d'assurance mutualistes ou

paritaires. Je vous présenterai sur ce point un amendement d'harmonisation entre les différents types de certificats. La souscription visant d'abord à soutenir l'émetteur, la rémunération des certificats est plafonnée à une fraction des résultats, par un système qui sera défini par décret et lissé dans le temps.

Pour pouvoir être comptabilisés intégralement dans la couverture des engagements de l'assureur, les fonds doivent avoir un caractère de permanence : l'émetteur ne doit pas être obligé de rembourser ou de racheter les titres, ceux-ci doivent éventuellement absorber les pertes d'exploitation et la rémunération doit être flexible. C'est le cas des certificats : rémunération décidée discrétionnairement par l'assemblée générale, capital subordonné, pas de remboursement sauf en cas de liquidation de l'émetteur et après désintéressement de l'ensemble des créanciers, rachats par l'émetteur à la valeur nominale, facultatifs, contingentés et sous le contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) ; enfin, pas de cession de gré à gré. Pour les rachats, le projet de loi définit un ordre de priorité : je vous proposerai à ce sujet un amendement d'harmonisation.

Le projet de loi renvoie aux obligations, telles que définies le code des assurances et le code de la sécurité sociale, touchant certaines opérations de capitalisation. Je vous proposerai un amendement visant à clarifier et renforcer ces dispositions. La détention de tels titres est particulièrement contraignante pour les souscripteurs : nous ne voulons pas créer des *subprimes*... Assorti de mes amendements, le dispositif est équilibré, étant entendu que les titres ne rémunéreront sans doute pas l'intégralité du risque porté par les détenteurs. Cet investissement est avant tout un acte volontaire et militant.

Le texte favorise aussi le développement de la coassurance : plusieurs assureurs pourront proposer ensemble un contrat pour couvrir un risque excédant les capacités de chacun, à l'instar de ce qui se pratique déjà en matière de risques industriels. Avec la loi du 14 juin 2013 est apparue la nécessité d'étendre la coassurance au secteur de l'assurance des personnes. Aujourd'hui les règles sont différentes selon les catégories d'intervenants, qui ne peuvent, dès lors, s'associer à une même opération de coassurance. L'article 34 met en cohérence leurs obligations - information précontractuelle, notice d'information, clauses bénéficiaires, facultés de renonciation et de résiliation, délais de prescription et interruption de la prescription, poursuite de la garantie en cas de procédure de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaires de l'employeur.

La possibilité de recourir à la coassurance est particulièrement nécessaire pour les mutuelles, dont la taille et le champ géographique ne correspondent pas toujours à l'ampleur des contrats de branche : certaines mutuelles, régionales, rencontrent des problèmes pour passer des contrats nationaux.

---

Les principes de gouvernance propre au secteur mutualiste sont préservés : les salariés couverts par de tels contrats bénéficient du statut de sociétaire et d'adhérent de chacune des sociétés d'assurance mutuelle participant à l'opération de coassurance. Le dispositif proposé constitue un progrès, même si la gouvernance de ces organismes risque d'être compliquée par l'augmentation du nombre de sociétaires ou d'adhérents.

En outre, nous devons émettre un avis sur certaines dispositions relatives aux associations, aux fondations et aux fonds de dotation, regroupées au sein des titres V et VI du projet de loi. Les associations sont autorisées à émettre des obligations depuis 1985. Les titres associatifs ne sont remboursables qu'à la seule initiative de l'émetteur : ce sont donc quasiment des fonds propres. En outre, quand il n'est pas fait appel public à l'épargne, les obligations émises par les associations sont rémunérées à un taux plafonné, qui est la somme du taux moyen du marché obligataire (TMO) du trimestre précédent et d'une rémunération définie par arrêté et qui ne peut excéder 3 %. Les associations font peu usage de ces titres, qui restent mal connus des investisseurs. Ceux-ci sont rebutés par les incertitudes sur la date et sur l'occurrence même du remboursement. Si bien que seules quelques dizaines d'opérations ont été réalisées depuis l'origine.

L'article 40 vise à donner un nouveau souffle à ce mode de financement en faisant des titres associatifs des instruments plus conformes aux pratiques du marché. Il borne l'horizon de remboursement ; désormais les contrats d'émission pourront prévoir le remboursement à une échéance déterminée, au moins sept ans, dès lors que les excédents constitués depuis l'émission, déduction faite des éventuels déficits constitués durant la même période, dépassent le montant nominal de l'émission. Ces nouveaux titres, à durée déterminée, pourront inclure une rémunération additionnelle à définir par arrêté dans la limite de 2,5 %. Ainsi, le taux maximal de ces dernières opérations pourrait s'établir, dans les conditions actuelles de taux, à 7,3 %. Je suis favorable à ces dispositions, mais vous proposerai un amendement destiné à mieux encadrer les émissions.

L'article 47 octroie aux fondations le droit d'émettre de tels titres : j'y suis favorable. Quant à l'article 46 relatif aux fondations d'entreprises, il prévoit que les mandataires sociaux, sociétaires, adhérents ou actionnaires de l'entreprise fondatrice pourront effectuer des dons à ces structures, à l'instar de leurs salariés. Ces dons seront-ils déductibles fiscalement ? La loi ne le dit pas et c'est à une prochaine loi de finances qu'il reviendra de trancher cette question. Pour l'heure donc, seuls les dons des salariés sont déductibles. Je n'ai pas d'opposition à formuler sur l'article.

Les articles 41 et 42 définissent le droit applicable en cas de fusion ou de scission d'associations - les fusions sont de plus en plus fréquentes. Je suis très favorable à l'adoption de ces articles, qui combleront un vide juridique : actuellement, deux associations qui se fondent en une nouvelle doivent repartir à zéro, en abandonnant tous les agréments ou toutes les

autorisations dont elles disposent. C'est un obstacle parfois dirimant à la rationalisation du paysage associatif. Ce texte ne contient pas de dispositions fiscales *stricto sensu*. Cependant, après l'adoption du texte, l'administration fiscale pourra étendre à ces opérations le régime de sursis d'imposition et de droits de mutation forfaitaires applicables aux fusions de sociétés. Il faudra veiller à ce que la direction de la législation fiscale (DLF) s'empare bien du sujet.

L'article 48 propose une légère modification des conditions de création des fonds de dotation, introduits par la loi de modernisation de l'économie de 2008. Ces outils se caractérisent par leur grande simplicité de fonctionnement par rapport aux traditionnelles fondations reconnues d'utilité publique. Sans remettre en cause cet atout, l'article 48 vise à éviter que se multiplient des fonds dormants en proposant d'instaurer une dotation minimale au moment de la création d'un fonds, dont le montant serait fixé par décret. L'étude d'impact précise que le Gouvernement envisage un montant de 25 000 euros. Je n'ai pas d'opposition particulière à cela mais vous proposerai un amendement encadrant le pouvoir réglementaire.

Sous réserve de l'adoption de ces amendements, je vous inviterai à émettre un avis favorable à l'adoption du projet de loi.

**M. Richard Yung.** – Le mouvement associatif enrichit la vie civique et sociale dans nos collectivités : ces dispositions, au demeurant assez complexes, vont dans le bon sens. Je suis surpris du taux que vous avez évoqué : 7,3 %, c'est un bon placement ! Pouvez-vous nous en dire plus sur ce point ?

**Mme Marie-France Beaufile.** – Ce texte comporte des mesures très intéressantes, comme les facilités de reprise d'une entreprise par les salariés. Sur certains points, complexes, il me faudra creuser encore le sujet, je pense aux certificats paritaires. Quant aux fondations, elles ont des buts très divers. Ne faut-il pas réserver les dispositions à celles qui sont véritablement dans le champ de l'économie sociale et solidaire ?

**M. Dominique de Legge.** – Je ne suis pas sûr de comprendre la finalité de ce texte. Je n'y retrouve pas le choc de simplification annoncé : création d'un conseil supérieur de l'économie sociale, de chambres régionales de l'économie sociale, de pôles territoriaux de coopération économique...

L'article 5 est particulièrement remarquable : il consiste en une phrase unique de sept lignes, quasiment sans ponctuation. Illisible ! Malgré les efforts pédagogiques du rapporteur, que je remercie, j'aurai besoin de cours supplémentaires.

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Pour tempérer l'optimisme de mon collègue, je signale que le taux de 7,3 % n'est assorti d'aucune garantie...

---

**M. Yvon Collin, président.** – Dans l'exposé des motifs du projet de loi sont évoqués la « création de nouveaux référentiels économiques » et le souci de « produire autrement », avec un « bénéfice pour tous ». Au moment où l'on débat de l'avenir économique du pays à dix ans, pensez-vous que le défi peut être relevé à cette échéance ?

**M. Jean Arthuis.** – Ce texte me plonge dans l'embarras. L'intention est bonne, mais la sémantique me gêne. Toutes les entreprises n'ont-elles pas une dimension sociale ? Chaque gouvernement ne les appelle-t-il pas à créer des emplois ? Je signale aussi que certains groupes de grande distribution ont une forme de coopérative... Et qu'au nom de l'économie sociale et solidaire, sont parfois commis des actes dont l'intérêt social n'est pas évident. Enfin, les articles sont trop longs, le texte crée des conseils et des structures nouvelles : ce n'est pas ainsi que l'on aidera la France à relever les défis de la compétitivité et inverser la courbe du chômage. Je rends hommage au travail du rapporteur, mais ne m'associerai pas à ce projet de loi.

**M. Éric Doligé.** – Je ne connais pas le détail du texte. Certaines sociétés coopératives ont un régime fiscal particulier. Le texte instaure-t-il des compensations fiscales pour les collectivités où elles ont leur siège ? Certaines communes, où les principales entreprises implantées sont des coopératives, sont privées de rentrées fiscales mais pas exonérées des charges induites ! Des péréquations sont-elles prévues ?

**M. Philippe Dallier.** – L'article 9 traite de la commande publique et des collectivités locales. Il indique que les collectivités territoriales devront adopter « un schéma de promotion des achats publics socialement responsables » et en assurer la publication, et il précise que ce schéma « détermine les objectifs de passation de marchés publics comportant des éléments à caractère social. » Création de comités Théodule, nouvelles obligations pour les collectivités territoriales... et que faites-vous du code des marchés publics ? Tout cela n'est pas très raisonnable.

**M. Jean Germain, rapporteur pour avis.** – Nous sommes saisis pour avis. Quatre commissions travaillent sur ce texte. J'ai donc laissé de côté plusieurs sujets, pour me concentrer sur les questions purement financières.

L'économie sociale et solidaire est un concept ancien et qui a fait l'objet de maints débats philosophiques et économiques – tout comme le système de la coopération. Le périmètre reste à définir, nous en discuterons lors de l'examen du texte. Je n'ai pas prétendu répondre à cette question, en engageant l'ensemble de la commission... L'économie solidaire et sociale peut-elle être intégrée dans l'économie actuelle ? Certainement. Quoi qu'il en soit, nous appartenons à l'Union européenne et c'est sans doute à cette échelle que doivent être délimités les contours de ce secteur d'activité.

Pour que des mutuelles puissent passer d'une dimension régionale à une dimension nationale voire européenne, elles ont besoin de fonds

propres. Or, étant des sociétés de personnes, elles ne peuvent faire appel à l'épargne publique dans les conditions du marché. Et si elles se transforment juridiquement, elles quittent l'économie sociale et solidaire. Ce sujet n'est pas facile ! Le texte respecte les principes mutualistes, les règles prudentielles et l'exigence de protection des épargnants.

Le taux de 7,3 % correspond à un risque, le capital ne pouvant être remboursé avant sept ans, et sans aucune garantie. La question de Mme Beaufile sur les fondations renvoie à celle du champ de l'économie sociale et solidaire. Il n'y a pas de dispositions relatives à la fiscalité locale et aux coopératives. L'article 9 ne m'a pas paru relever de notre commission, mais je note que dans nos collectivités, nous avons tous le souci de faire une place aux organismes d'insertion, par exemple dans les marchés touchant la collecte des ordures ménagères. Veolia a opéré un rapprochement avec la Fondation Abbé Pierre...

**M. Jean Arthuis.** – C'est de la communication institutionnelle – très chic, reconnaissons-le !

**M. Jean Germain, rapporteur pour avis.** – C'est à la commission des lois qu'il reviendra de préciser les règles de la commande publique.

**M. Yvon Collin, président.** – Passons à l'examen des amendements.

## EXAMEN DES AMENDEMENTS

### *Article 36*

**M. Jean Germain, rapporteur pour avis.** – L'article 36 indique comment les rachats de certificats mutualistes ou paritaires sont effectués : dans l'ordre d'arrivée des demandes, sauf exceptions. L'amendement n° 1 propose une rédaction mettant en cohérence le code des assurances et le code de la mutualité sur ce point.

**M. Jean Arthuis.** – Que faut-il entendre par la « liquidation du titulaire » évoquée au point n° 72, page 107 ? Je suis troublé.

**M. Jean Germain, rapporteur pour avis.** – Il s'agit de personnes morales, exclusivement !

*L'amendement n° 1 est adopté.*

**M. Jean Germain, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 2 porte sur le même sujet. Le texte prévoit que les certificats mutualistes du code des assurances puissent être souscrits par les entreprises appartenant au même groupe d'assurance que l'émetteur. Cette faculté n'est pas prévue pour les certificats du code de la mutualité ni pour ceux du code de la sécurité sociale. L'amendement n° 2 harmonise les régimes.

*L'amendement n° 2 est adopté.*

**M. Jean Germain, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 3 propose une réécriture de plusieurs alinéas. La rédaction est beaucoup plus



longue, mais elle est plus complète. Elle est également plus explicite, donc utile : les parlementaires sauront ce qu'ils votent et les autorités de régulation seront mieux guidées dans leurs travaux.

*L'amendement n° 3 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel n° 4 est adopté.*

#### **Article 40**

**M. Jean Germain, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 5 améliore l'encadrement des émissions d'obligations associatives.

*L'amendement n° 5 est adopté.*

#### **Article 47**

**M. Jean Germain, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° FINC.6 corrige une erreur de référence.

*L'amendement n° 6 est adopté.*

#### **Article 48**

**M. Jean Germain, rapporteur pour avis.** – L'étude d'impact indique qu'un décret pourrait fixer à 25 000 euros la dotation initiale minimale. Disons donc dans la loi que le montant du plancher ne dépassera pas 30 000 euros.

*L'amendement n° 7 est adopté.*

**La commission a émis un avis favorable à l'adoption des articles dont elle s'est saisie, tels que modifiés par ses amendements.**



---

## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

### **Autorité de contrôle prudentiel et de résolution**

M. Cyril Roux, secrétaire général adjoint  
Mme Véronique Bensaïd, conseillère parlementaire

### **Autorité des marchés financiers**

M. Olivier Douvreur, directeur des affaires juridiques  
Mme Laure Tertrais, conseillère législation et régulation

### **Fédération française des sociétés d'assurance mutuelle**

Mme Astrid Panosyan, secrétaire générale  
M. Philippe Giraudel, directeur juridique

### **Groupement des entreprises mutuelles d'assurance**

M. Jean-Luc de Boissieu, secrétaire général

### **Centre technique des institutions de prévoyance**

M. Bertrand Boivin Champeaux, directeur Prévoyance et retraite  
supplémentaire

### **Fédération nationale de la mutualité française**

M. Jean-Martin Cohen Solal, délégué général  
Mme Isabelle Millet-Caurier, directrice des affaires publiques  
M. Yannick Lucas, chef de projet stratégie pour les services de soins et  
d'accompagnement mutualiste

## **Fondation de France**

M. Francis Charhon, directeur général

## **Organismes de financement participatif**

M. Frederic Baud, P2P Venture

Mme Florence de Maupeou, Babyloan

M. François Desrozier, SPEAR

M. Fabrice Carrega, Arizuka

M. Stephane Vromman, Bulbintown

M. Nicolas Guillaume, FriendsClear

---

## AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES

### Article 36

Alinéa 74

Rédiger ainsi cet alinéa :

« c) Cas prévus aux troisième, quatrième, cinquième, sixième et septième alinéas de l'article L. 132-23 du code des assurances. Pour l'application de ces dispositions, le mot assuré désigne le titulaire du certificat mutualiste ;

### Article 36

Alinéas 33 et 62

Compléter ces alinéas par les mots :

, ainsi qu'auprès desdits organismes

### Article 36

I. Alinéa 10

Supprimer les mots :

et, lorsque les certificats mutualistes sont placés auprès de personnes relevant des catégories 1° et 2° du présent article, les obligations d'information et de conseil mentionnées à l'article L. 132-27-1

II. Après l'alinéa 10

Insérer trois alinéas ainsi rédigés :

« Toutes les informations, y compris les communications à caractère publicitaire, relatives à des certificats mutualistes présentent un contenu exact, clair et non trompeur. Les communications à caractère publicitaire sont clairement identifiées comme telles.

« Les personnes mentionnées au I reçoivent, préalablement à la souscription, les informations leur permettant raisonnablement de comprendre la nature des certificats mutualistes proposés

ainsi que les risques et inconvénients y afférents, afin d'être en mesure de prendre leurs décisions d'investissement en connaissance de cause.

« Lorsque les certificats mutualistes sont placés auprès de personnes relevant des catégories 1° et 2° du I du présent article, les sociétés d'assurance mutuelles et les sociétés de groupe d'assurance mutuelles précisent les exigences et les besoins exprimés par ces personnes ainsi que les raisons qui motivent le conseil fourni quant à l'investissement proposé. Ces précisions, qui reposent en particulier sur les éléments d'information communiqués par ces personnes concernant leur situation financière et leurs objectifs de souscription, sont adaptées aux spécificités des certificats mutualistes. Pour l'application de ces obligations, les sociétés d'assurance mutuelles et les sociétés de groupe d'assurance mutuelles s'enquière des connaissances et de l'expérience en matière financière de ces personnes. Lorsque ces dernières ne communiquent pas l'ensemble des éléments d'information susvisés, les sociétés d'assurance mutuelles et les sociétés de groupe d'assurance mutuelles les mettent en garde préalablement à la souscription. »

### III. Alinéa 35

Supprimer les mots :

et, lorsque les certificats mutualistes paritaires sont placés auprès de personnes relevant des catégories 1° et 2° du présent article, les obligations d'information et de conseil mentionnées à l'article L. 132-27-1 du code des assurances

### IV. Après l'alinéa 35

Insérer trois alinéas ainsi rédigés :

« Toutes les informations, y compris les communications à caractère publicitaire, relatives à des certificats paritaires présentent un contenu exact, clair et non trompeur. Les communications à caractère publicitaire sont clairement identifiées comme telles.

« Les personnes mentionnées au I reçoivent, préalablement à la souscription, les informations leur permettant raisonnablement de comprendre la nature des certificats paritaires proposés ainsi que les risques et inconvénients y afférents, afin d'être en mesure de prendre leurs décisions d'investissement en connaissance de cause.

« Lorsque les certificats paritaires sont placés auprès de personnes relevant des catégories 1° et 2° du I du présent article, les institutions de prévoyance, leurs unions et les groupements paritaires de prévoyance précisent les exigences et les besoins exprimés par ces personnes ainsi que les raisons qui motivent le conseil fourni quant à l'investissement proposé. Ces précisions, qui reposent en particulier sur les éléments d'information communiqués par ces personnes concernant leur situation financière et leurs objectifs de souscription, sont adaptées aux spécificités des certificats paritaires. Pour l'application de ces obligations, les institutions de prévoyance, leurs unions et les groupements paritaires de prévoyance s'enquière des connaissances et de l'expérience en matière financière de ces personnes. Lorsque ces dernières ne communiquent pas l'ensemble des éléments d'information susvisés, les institutions de prévoyance, leurs unions et les groupements paritaires de prévoyance les mettent en garde préalablement à la souscription. »

### V. Alinéa 64

Supprimer les mots :

et, lorsque les certificats sont placés auprès des personnes relevant des catégories mentionnées au 1° et 2° du présent article, les obligations d'information et de conseil mentionnées à l'article L. 223-25-3

VI. Après l'alinéa 64

Insérer trois alinéas ainsi rédigés :

« Toutes les informations, y compris les communications à caractère publicitaire, relatives à des certificats mutualistes présentent un contenu exact, clair et non trompeur. Les communications à caractère publicitaire sont clairement identifiées comme telles.

« Les personnes mentionnées au I reçoivent, préalablement à la souscription, les informations leur permettant raisonnablement de comprendre la nature des certificats mutualistes proposés ainsi que les risques et inconvénients y afférents, afin d'être en mesure de prendre leurs décisions d'investissement en connaissance de cause.

« Lorsque les certificats mutualistes sont placés auprès de personnes relevant des catégories 1° et 2° du I du présent article, les mutuelles et unions précisent les exigences et les besoins exprimés par ces personnes ainsi que les raisons qui motivent le conseil fourni quant à l'investissement proposé. Ces précisions, qui reposent en particulier sur les éléments d'information communiqués par ces personnes concernant leur situation financière et leurs objectifs de souscription, sont adaptées aux spécificités des certificats mutualistes. Pour l'application de ces obligations, les mutuelles et unions s'enquêtent des connaissances et de l'expérience en matière financière de ces personnes. Lorsque ces dernières ne communiquent pas l'ensemble des éléments d'information susvisés, les mutuelles et unions les mettent en garde préalablement à la souscription »

### **Article 36**

Alinéas 15, 40 et 69

Après les mots :

dans un délai de deux ans

Insérer les mots :

à compter de leur rachat

### **Article 40**

I.- Après l'alinéa 1

Insérer trois alinéas ainsi rédigés :

1° L'article L. 213-9 est ainsi modifié :

a) Au début, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les obligations mentionnées à l'article L. 213-8 sont inscrites en compte dans les conditions posées à l'article L. 211-7. » ;

II.- En conséquence, alinéa 2

Rédiger ainsi le début de cet alinéa :

b) A la première phrase, après les mots... (*le reste sans changement*) ;

II.- Après l'alinéa 10

Insérer trois alinéas ainsi rédigés :

3° *bis* L'article L. 213-14 est ainsi rédigé :

« *Art. L. 213-14.* – Les obligations émises par les associations dans les conditions prévues par la présente sous-section ne peuvent être détenues, directement ou indirectement, par ses dirigeants de droit ou de fait.

« Les souscriptions et transferts d'obligations intervenus en violation des dispositions de l'alinéa précédent sont frappés de nullité absolue. »

## **Article 47**

Alinéa 5

Remplacer la référence :

L. 231-18

par la référence :

L. 213-18

## **Article 48**

Compléter cet article par les mots :

, qui ne peut excéder 30 000 euros.