



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 8.2.2012
SWD(2012) 2 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document

Proposition de règlement du Conseil relatif au statut de la fondation européenne (FE)

{COM(2012) 35 final}
{SWD(2012) 1 final}

Le présent document est un document de travail des services de la Commission européenne fourni à des fins d'information. Il ne représente pas une prise de position officielle de la Commission sur la question traitée, ni ne préjuge d'une telle position.

1. DEFINITION DU PROBLEME

Les fondations d'utilité publique, sur lesquelles porte l'analyse d'impact, jouent un rôle important pour l'UE et son économie. Par les activités qu'elles exercent dans des domaines clés tels que l'éducation et la recherche, les services sociaux, la santé, les arts et la culture ou la protection de l'environnement, elles apportent une contribution majeure à la réalisation de plusieurs objectifs de l'UE. Il existe dans l'UE quelque 110 000 fondations de ce type, dont les actifs et les dépenses représentent quelque 350 milliards et 83 milliards d'euros, respectivement (estimations basses)¹. Le rôle des fondations dans les projets d'utilité publique a toujours été important, mais il est devenu plus décisif encore au lendemain de la récente crise économique et financière, qui n'a fait qu'accroître les attentes des citoyens. Pourtant, les possibilités de soutien du secteur privé aux causes d'utilité publique ne sont pas pleinement mises à profit dans toute l'UE.

Cette situation tient essentiellement à la difficulté, pour les fondations, de mettre en place des circuits de financement transnationaux efficaces dans l'UE. Les fondations qui décident d'exercer des activités à l'étranger doivent en effet utiliser une partie des fonds qu'elles recueillent pour obtenir des conseils juridiques ou se conformer aux obligations légales et administratives imposées par les différentes législations nationales, ce qui représente autant de fonds en moins à consacrer à des actions d'utilité publique. Cet état de fait a été confirmé par la consultation publique menée par la Commission en 2009², au cours de laquelle les sondés ont souligné qu'une partie des capitaux réunis par les fondations présentes à l'étranger leur servait à couvrir leurs frais de fonctionnement, au lieu de financer des projets d'utilité publique.

En outre, ces obligations légales et administratives sont très dissuasives pour les fondations qui souhaitent entreprendre ou développer des activités à l'étranger, et dont le champ d'action se trouve ainsi limité par rapport à leur potentiel et à leurs ambitions de développement.

Concrètement, les fondations sont souvent dans l'incertitude quant à la possibilité d'être reconnues comme organismes d'utilité publique dans d'autres États membres (et aussi, de ce fait, quant à leur statut fiscal); divers obstacles liés au droit civil et à la fiscalité leur font encourir des frais inutiles lorsqu'elles lèvent des fonds à l'étranger; les donations provenant d'autres pays sont souvent d'un montant limité, en raison du manque de confiance des donateurs et de leur méconnaissance des fondations étrangères, sans compter qu'ils ne sont pas sûrs de pouvoir bénéficier d'une défiscalisation pour les dons qu'ils font à des organismes situés à l'étranger.

¹ Données tirées de l'étude de faisabilité réalisée en 2008. Ces chiffres n'ont pas un caractère exhaustif et sont donnés à titre indicatif, en raison de la difficulté d'obtention de données sur les fondations européennes. Cf. http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/eufoundation/feasibilitystudy_en.pdf.

² Voir: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2009/foundation/summary_report_en.pdf. (en anglais).

2. ANALYSE DE SUBSIDIARITE

L'action de l'UE est nécessaire pour éliminer les barrières et restrictions existantes aux activités transnationales des fondations dans l'UE. La situation actuelle montre qu'il n'existe pas au niveau national de réponse adaptée à ce problème, dont le caractère transnational appelle une solution commune pour promouvoir la mobilité des fondations. Les objectifs de l'action envisagée pourraient être mieux réalisés au niveau de l'Union européenne, ce qui constituerait une garantie de clarté et de cohérence des règles dans l'ensemble de l'UE. L'option privilégiée pour la création du statut de fondation européenne, à savoir l'application automatique d'un traitement fiscal non-discriminatoire aux fondations européennes (FE), est un outil facultatif qui n'a pas vocation à se substituer aux législations nationales. N'allant pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre de manière satisfaisante les objectifs visés, cette solution est conforme au principe de proportionnalité.

3. OBJECTIFS

Le principal objectif visé est de permettre aux fondations de canaliser plus efficacement les fonds privés vers des projets d'utilité publique entre différents pays de l'UE, ce qui devrait (en réduisant par exemple les coûts supportés par les fondations) accroître les financements disponibles pour de tels projets, au profit des citoyens européens comme de l'économie de l'UE. Cet objectif passe par la réalisation de plusieurs objectifs spécifiques, notamment la réduction des coûts et des facteurs d'incertitude pour les fondations et l'augmentation des dons à l'échelon transnational.

4. OPTIONS STRATEGIQUES

Les options suivantes ont été examinées lors de l'analyse d'impact: 1) un scénario de base; 2) une campagne d'information associée à une charte de qualité volontaire; 3) la définition d'un statut pour les fondations européennes (avec ou sans volet fiscal); et 4) une harmonisation limitée des législations applicables aux fondations. En ce qui concerne la définition du statut, différentes sous-options sont présentées de manière détaillée dans une annexe.

Le *scénario de base* repose sur les initiatives en cours et sur les effets qu'elles continueraient d'exercer sur l'activité transnationale des fondations: il s'agit notamment des dossiers ouverts pour infraction et des travaux menés dans le domaine fiscal, de l'achèvement de la mise en œuvre de la directive sur les services, et d'initiatives non législatives destinées à soutenir la recherche et les dons transnationaux.

L'objectif d'une *campagne d'information* serait de mieux informer les fondations des droits et obligations que leur imposent les législations nationales pour l'exercice d'activités dans d'autres pays de l'Union. Cette campagne pourrait s'appuyer sur un site web paneuropéen ou des publications spécialisées; elle pourrait être menée et financée par la Commission ou par le secteur des fondations, éventuellement soutenu par la Commission. En outre, les fondations pourraient être encouragées à signer, sur base volontaire, une *charte de qualité* destinée à garantir la qualité et la crédibilité de leurs actions. Cette charte, qui serait rédigée par le secteur des fondations avec le soutien de la Commission, définirait un ensemble de règles et de critères communs (en matière, par exemple, de déclaration ou d'information et de transparence en général). Le respect de la charte pourrait être vérifié par un tiers indépendant et objectif. En outre, le secteur pourrait être encouragé à élargir le champ d'application de la

charte en s'entendant sur une définition commune des fondations d'utilité publique. Pour mieux faire connaître au public la charte et les fondations qui s'y conforment, celles-ci pourraient se voir décerner un «label de qualité européen».

Le *statut de fondation européenne sans volet fiscal* constituerait pour les fondations une nouvelle forme juridique possible, qui n'imposerait aucune modification des formes juridiques existant au niveau national et dont l'adoption serait volontaire. Il définirait les principales obligations imposées aux fondations européennes, qui jouiraient de la personnalité juridique dans toute l'UE.

Par souci de crédibilité et de responsabilisation, la FE devrait disposer lors de sa création d'actifs équivalents à au moins 25 000 euros. Ses actifs seraient affectés à la réalisation d'un objectif d'utilité publique, tel que défini dans le statut sous la forme d'une liste exhaustive d'objectifs communément reconnus dans la plupart des États membres. Chaque fondation souhaitant se prévaloir de ce statut devrait prouver que ses activités ou ses projets d'activités revêtent une dimension transnationale, c'est-à-dire s'exerçant dans au moins deux États membres. Elle serait libre de poursuivre ses objectifs par tout moyen licite autorisé par ses statuts et conforme à son objectif d'utilité publique et au règlement sur le statut de la fondation européenne. Elle pourrait exercer ses activités dans n'importe quel État membre et en dehors de l'UE. Elle pourrait aussi exercer des activités économiques, à condition que tous les bénéfices ainsi obtenus servent exclusivement à la poursuite d'objectifs d'utilité publique. Toutefois, les activités économiques indépendantes de cet objectif d'utilité publique seraient soumises à un plafond, qui serait précisé dans le statut. Pour garantir le respect de normes rigoureuses de transparence et de responsabilisation, les comptes annuels des FE devraient être contrôlés et publiés. Enfin, la surveillance serait assurée par des autorités de surveillance nationales désignées à cet effet, et à qui le statut conférerait des pouvoirs proportionnés, mais néanmoins effectifs.

Dans le cadre du *statut de fondation européenne assorti d'un volet fiscal*, les fondations européennes se verraient en outre accorder automatiquement les mêmes avantages fiscaux que les fondations nationales reconnues d'utilité publique, sans qu'il soit nécessaire de vérifier si elles sont «comparables» à ces dernières. Les mêmes règles s'appliqueraient à leurs donateurs et à leurs bénéficiaires.

Une *harmonisation limitée des textes applicables aux fondations* consisterait à harmoniser les exigences auxquelles les fondations doivent satisfaire pour pouvoir être enregistrées et exercer leur activité à l'étranger, et qui portent sur la poursuite d'objectifs acceptables pour une fondation d'utilité publique, le niveau minimum de ses actifs, les critères d'enregistrement et certains aspects de la gouvernance interne. Les États membres devraient autoriser les fondations respectant ces critères harmonisés à exercer leurs activités sur leur territoire sans leur imposer d'autres exigences. Une harmonisation plus ambitieuse des législations nationales sur les fondations et une harmonisation de la fiscalité des fondations et de leurs donateurs ont aussi été envisagées.

5. ANALYSE DES INCIDENCES ET COMPARAISON DES OPTIONS

Les conséquences supposées des options considérées sont les suivantes:

Le *scénario de base* aurait sur les fondations et les donations transnationales une incidence positive, mais limitée, dans la mesure où les procédures d'infraction en cours devraient aboutir

à la suppression des discriminations fiscales exercées à l'encontre de ces fondations et de leurs donateurs. Toutefois, ces procédures ne garantissent pas la résolution rapide de ces problèmes. En outre, la simple application du principe de non-discrimination ne suffirait pas à faciliter l'activité des fondations ni à encourager les dons transnationaux, car il subsisterait toujours des incertitudes quant à la question de savoir si les autorités fiscales d'un État membre considéreraient les fondations étrangères d'utilité publique comme comparables aux fondations d'utilité publique nationales. En outre, si la mise en œuvre de la directive sur les services a bien un impact positif sur la constitution et la prestation de services transnationaux par les fondations qui exercent des activités économiques, en réduisant leurs frais et les obstacles qu'elles rencontrent, elle ne changerait rien à la situation des fondations sans activité lucrative (par exemple les fondations pourvoyeuses d'aides ou de subventions), et ne lèverait donc pas complètement les incertitudes concernant la reconnaissance du statut d'utilité publique pour les fondations étrangères. L'on peut en déduire que cette solution ne permettrait pas d'atteindre les objectifs fixés.

L'efficacité d'une *campagne d'information* et d'une *charte de qualité volontaire* serait très limitée. Une campagne d'information faciliterait dans une certaine mesure les donations transnationales et les activités des fondations dans d'autres États membres, en améliorant l'information sur les réglementations et procédures nationales. Mais elle imposerait un effort massif, et coûteux, de collecte d'informations et ne remplacerait pas les conseils juridiques personnalisés. La charte de qualité, grâce à l'adoption volontaire de règles communes dans toute l'UE et la délivrance d'un label européen, pourrait inciter les donateurs à se montrer plus généreux envers les fondations signataires de la charte, et les autorités nationales à leur faire davantage confiance. Mais cet instrument non contraignant n'aurait qu'un impact limité, puisqu'il ne tiendrait pas compte des entraves liées au droit civil et à la fiscalité des États membres et que les autorités resteraient libres de reconnaître ou non ce label.

Ces deux options n'imposeraient pas de charge administrative supplémentaire aux autorités nationales et ne poseraient sans doute pas de problème d'acceptation politique. En revanche, dans la mesure où elles n'auraient guère d'incidence sur les obstacles et les coûts auxquels sont exposées les fondations, celles-ci pourraient dès lors hésiter à multiplier leurs projets transnationaux et, par conséquent, à recruter des salariés ou des bénévoles supplémentaires. Les bénéficiaires directs de leur action, et l'ensemble des citoyens de l'Union, risqueraient ainsi d'être privés de certains avantages sociaux, environnementaux ou économiques.

L'adoption d'un *statut de fondation européenne sans volet fiscal* assurerait une plus grande uniformisation des conditions de reconnaissance des fondations d'utilité publique et réduirait ainsi l'insécurité juridique liée aux situations transnationales. Elle réduirait aussi les coûts actuellement imputables aux entraves découlant des législations nationales. Les dons au profit de fondations étrangères seraient fortement encouragés par l'existence d'un label européen; la dimension européenne liée au statut de FE pourrait aussi inciter plus de fondations à lancer des projets dans des domaines intéressant l'ensemble de l'UE, comme la recherche ou l'environnement. Toutefois, cette solution ne résoudrait pas le problème des différences de traitement fiscal des fondations et des donateurs étrangers et des coûts qui en résultent, et les fondations n'auraient toujours pas la certitude d'être reconnues en tant qu'organismes d'utilité publique par les autorités fiscales étrangères. Elle pourrait avoir des effets indirects positifs si les autorités fiscales, jugeant la forme juridique européenne plus fiable, décidaient de se montrer moins strictes dans l'application des critères de comparabilité.

La définition d'un *statut de fondation européenne avec application automatique d'un traitement fiscal non discriminatoire* semble être la meilleure solution, car elle permettrait

d'atteindre tous les objectifs visés, en éliminant la plupart des entraves et des coûts d'origine légale ou fiscale. Elle aurait non seulement les mêmes avantages que le statut de fondation européenne sans volet fiscal, mais de surcroît, en instituant une fiscalité non discriminatoire ne faisant pas intervenir de critères de comparabilité, elle réduirait encore les frais de mise en conformité et de conseil juridique, ce qui serait un facteur supplémentaire de sécurité juridique et garantirait notamment la reconnaissance par les États membres en tant que fondation d'utilité publique aux fins fiscales.

Globalement, le statut avec volet fiscal devrait réduire la plupart des coûts liés au conseil juridique, dont on estime qu'ils représentent actuellement (pour le droit civil et le droit fiscal) entre 90 et 102 millions d'euros par an. Par rapport aux autres options, cette solution offrirait aux fondations les meilleures conditions pour développer leurs activités transnationales dans des domaines essentiels pour la société (recherche et éducation, services sociaux et de santé, arts, culture ou environnement), et elle serait la plus propre à encourager les dons aux fondations; elle devrait donc aussi entraîner plus de retombées pour leurs bénéficiaires directs et pour l'ensemble des citoyens de l'Union européenne en termes d'avantages sociaux, économiques ou environnementaux.

L'impact de ce statut dépendra du nombre de fondations qui décideront de le revendiquer et du nombre de dons qu'il entraînera. Dès lors que les FE feront l'objet de règles précises et uniformes, on peut supposer qu'un certain nombre de fondations désireuses de développer leurs activités à l'échelle de l'UE (entre 25 000 et 30 000³) souhaiteront le faire sous cette forme juridique. En outre, ce statut pourrait aussi intéresser les fondations qui se limitent actuellement à leur seul marché national ou qui n'ont pas encore vu le jour. En ce qui concerne son impact sur les dons transnationaux, l'évolution des dons faits par l'intermédiaire du mécanisme TGE (*Transnational Giving Europe*), qui ont progressé de 25 % et dépassé 4,2 millions d'euros en 2010, révèle un potentiel de dons croissant, que ce statut permettrait d'exploiter.

Cette nouvelle forme juridique imposerait certes aux États membres d'adapter leurs systèmes nationaux et de former le personnel de leurs services fiscaux et autorités chargées de l'enregistrement et de la surveillance des fondations, mais elle n'entraînerait pas de charges administratives importantes. La plupart des pays tenant déjà un registre des fondations, et tous disposant d'une autorité publique de surveillance des fondations, cette mesure n'entraînerait pas de coûts majeurs liés à la création de nouvelles autorités. L'adoption de ce statut n'imposant aucune modification des législations nationales, elle devrait aussi être plus facilement acceptable, politiquement parlant, qu'une harmonisation.

Une *harmonisation limitée des dispositions législatives applicables aux fondations* permettrait d'uniformiser davantage les législations nationales en la matière. En harmonisant les règles les plus pertinentes pour l'activité transnationale des fondations, en particulier la définition des objectifs d'utilité publique, elle pourrait faciliter ce type d'activité, en en réduisant le coût pour les fondations et en leur offrant de plus grandes assurances quant à la possibilité d'être reconnues en tant qu'organisme d'utilité publique dans le droit civil étranger. Il serait cependant très difficile pour tous les États membres de parvenir à un compromis sur des définitions harmonisées, compte tenu de la diversité des législations nationales.

³ Chiffres provenant de l'étude de faisabilité.

Une harmonisation limitée n'aurait pas non plus d'avantage direct du point de vue des restrictions fiscales, même si l'on peut considérer qu'elle serait porteuse d'avantages indirects et inciterait les administrations fiscales à se montrer moins strictes dans l'application des critères de comparabilité. Cette solution pourrait donc avoir, sur la réduction des coûts et sur les volumes de dons, des incidences comparables à ce qu'apporterait le statut sans volet fiscal, mais à la différence de celui-ci, elle ne créerait pas de label européen reconnaissable pour les fondations. Elle nécessiterait une mise à jour des législations nationales sur les fondations qui entraînerait des dépenses administratives et des coûts de mise en conformité pour les autorités nationales et les intéressés eux-mêmes.

Les solutions consistant à harmoniser complètement les législations nationales applicables aux fondations et à mettre en place une réglementation fiscale uniforme pour les fondations et leurs donateurs ont été écartées: bien que susceptibles de procurer des avantages substantiels, en éliminant effectivement toutes les divergences qui posent problème entre les législations nationales et en garantissant aux fondations le même traitement fiscal dans toute l'UE, ces options seraient techniquement difficiles à mettre en œuvre, et au demeurant politiquement inacceptables pour les États membres, notamment en raison du caractère politiquement sensible des questions fiscales.

6. SUIVI ET EVALUATION

La Commission assurera le suivi de la mise en œuvre de l'option retenue et évaluera les progrès accomplis par rapport aux objectifs fixés. Les données nécessaires seront recueillies en collaboration avec les autorités nationales, le secteur des fondations et les autres acteurs éventuellement intéressés. Si la solution adoptée est celle du statut, la Commission pourrait, dans le cadre de ce suivi, se concentrer sur des éléments tels que le nombre de créations de fondations européennes, le développement de leurs activités transnationales et l'évolution des dons transnationaux. Si le choix devait se porter sur une harmonisation limitée, la Commission axerait d'abord ses efforts sur la mise en œuvre de la proposition, et ensuite seulement sur la collecte de données. En ce qui concerne l'évaluation, l'établissement d'un rapport d'évaluation serait entreprise sept ans après la date d'entrée en vigueur de la proposition retenue afin de mesurer les progrès accomplis et de vérifier si les objectifs ont été atteints.