

Résumé du postulat

Les députés Nicolas Bürgisser et Jean-Pierre Dorand affirment que la vie socioculturelle et politique de notre pays et de notre canton est marquée par une très importante diversité d'associations qui fonctionnent bien. Ces associations dépendent d'un grand nombre de personnes qui s'investissent bénévolement et qui sacrifient souvent une partie importante de leur temps libre pour soutenir les activités de ces associations.

Les députés Bürgisser et Dorand rappellent que notre société profite du travail qui est accompli par ces nombreuses personnes, que l'offre en activités de loisir des associations joue un rôle important dans la vie socioculturelle et politique d'une commune ou d'une région et que les autorités communales et cantonales profitent aussi, parfois, des prestations du bénévolat.

Considérant que le bénévolat est très mal reconnu, il deviendrait de plus en plus difficile pour les associations de trouver assez de bénévoles pour le travail à accomplir. Or, notre société a intérêt à ce que la grande diversité des associations et leurs activités soit maintenue. Selon les députés Bürgisser et Dorand, de nombreuses activités, notamment dans les domaines de la jeunesse, de la culture et de la promotion de la santé, risquent de disparaître sans le travail bénévole.

Sur le vu de ce qui précède, les députés Nicolas Bürgisser et Jean-Pierre Dorand demandent, par postulat déposé et développé le 24 juin 2005 (*BGC* p. 814), que :

- le Conseil d'Etat entame une réflexion générale sur un soutien cantonal de ces associations dans quelque domaine que ce soit et établisse un rapport à l'attention du Grand Conseil sur les possibilités d'encouragement du bénévolat par ses Directions ;
- le Conseil d'Etat modifie les possibilités de déduction des libéralités en matière fiscale, dans le sens où le travail bénévole durant une année dans une association devrait être honoré par une déduction supplémentaire aux impôts.

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat reconnaît l'importance que revêtent les activités de bénévolat dans la vie socioculturelle et politique des communes et du canton. Ces activités sont particulièrement fréquentes dans les secteurs de la culture et du sport.

En ce qui concerne le secteur de la culture, les personnes bénévoles sont essentiellement actives dans des sociétés telles que des chœurs, des ensembles instrumentaux ou des théâtres. Elle oeuvrent aussi fréquemment pour le bon fonctionnement de telles associations culturelles.

Le secteur du sport bénéficie lui aussi de l'apport important, voire déterminant, du bénévolat. Il y a par exemple dans le canton près de 3'700 moniteurs jeunesse et sport, qui prodiguent chaque année l'équivalent de 115'000 entraînements et 3'200 journées de camps avec des jeunes de 10 à 20 ans. Par ailleurs, il ressort des statistiques et enquêtes de l'Association fribourgeoise des sports qu'il y a près de 15'000 bénévoles (administratifs et techniques) au

sein des clubs et associations sportives, qui s'engagent pendant près de 1'300'000 heures par année.

L'article 138 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (ci-après : Cst) prévoit que « l'Etat et les communes reconnaissent l'importance de la vie associative ; ils peuvent accorder un soutien aux associations et leur déléguer des tâches (art. 138 al. 1). Ils encouragent le bénévolat (art. 138 al. 2) ». La question de l'encouragement du bénévolat au sein des associations a donc été intégrée au récent rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la mise en oeuvre de la nouvelle constitution (cf. Rapport n° 170 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la mise en oeuvre de la nouvelle Constitution cantonale ; ci-après : Rapport n° 170).

Il ressort en substance des travaux de la Constituante que la promotion du bénévolat passe d'abord par un mandat législatif ou exécutif donnant lieu à des mesures législatives ou exécutives de soutien actif de la société civile. Cela dit, aucun mandat exprès quant à la nécessité de ce soutien ni quant à sa forme ne figure à l'art. 138 al. 1 Cst ; cet article reconnaît certes l'importance de la vie associative, mais ne mentionne que la possibilité d'un soutien, même si l'art. 138 al. 2 Cst semble rendre le soutien au bénévolat impératif (cf. Samantha Besson, « La Constitution de la société civile », in numéro spécial RFJ 2005 « La nouvelle constitution fribourgeoise », p. 339 et les références à la Constituante citées).

- Dans son Rapport n° 170, le Conseil d'Etat a ainsi souligné que les collectivités publiques soutiennent déjà des associations et que les nouvelles dispositions constitutionnelles adoptées peuvent susciter une réflexion globale sur les rôles des uns et des autres (Rapport n° 170, p. 9).
- En ce qui concerne l'aspect fiscal, les auteurs du postulat demandent indirectement de modifier l'art. 34 al. 1 let. i de la loi sur les impôts cantonaux directs (LICD). Cet article traite des versements bénévoles déduits du revenu. Par cette modification, le travail bénévole donnerait droit à une déduction fiscale supplémentaire. Or, la déduction fiscale proposée par les postulants est une déduction dite générale, et non pas une déduction sociale. Cette distinction est primordiale dans la mesure où la loi fédérale d'harmonisation fiscale (LHID) prévoit une liste exhaustive des déductions générales que les cantons peuvent autoriser (art. 9 al. 4 LHID). Les versements bénévoles font certes partie des déductions admises (art. 9 al. 2 let. i LHID), mais dans sa teneur actuelle, cette disposition ne permet pas de déduire un quelconque montant à titre de « compensation » pour travail bénévole.

Cela dit, on peut relever qu'au niveau fédéral, une initiative qui avait notamment pour but de permettre la déduction fiscale des frais personnels engagés dans le cadre des activités associatives a été déposée le 14 juin 2000. Par décision du 20 juin 2001, le Conseil fédéral a décidé de ne pas donner suite à cette initiative, suivant par là la proposition de la Commission de l'économie et des redevances (CER). Le Conseil national a suivi l'avis de la CER, mais en proposant toutefois de transmettre un postulat chargeant le Conseil fédéral d'évaluer la question des déductions fiscales.

Pour l'heure, le canton de Fribourg ne peut donc pas modifier sa loi fiscale dans le sens voulu par les postulants, la disposition concernée faisant partie du droit harmonisé.

Etant donné que l'article 138 al. 2 Cst ne rend pas impératif le soutien au bénévolat, et considérant en outre qu'il importe, dans les travaux relatifs à la mise en oeuvre de la nouvelle constitution, de mettre en oeuvre prioritairement les très conséquentes « adaptations impératives », le Conseil d'Etat a placé le projet relatif à l'encouragement du bénévolat (ch. 66) dans les travaux facultatifs de mise en oeuvre de la Constitution (cf. Rapport n° 170, in fine,

ad. ch. 66). Par ailleurs, les nombreuses adaptations législatives d'ores et déjà initiées dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle constitution seront aussi le lieu d'examiner, au cas par cas, si certaines activités de bénévolat pourraient être soutenues de manière plus importante que jusqu'à ce jour. Une éventuelle future loi sur le sport pourrait, par exemple, traiter du bénévolat des sportifs.

Il est donc préférable de procéder à la mise en œuvre des nombreuses adaptations législatives exigées par la Constitution avant de se pencher sur une éventuelle étude relative à des mesures globales de soutien aux activités bénévoles. Dès lors, tout en reconnaissant l'apport du bénévolat et en soulignant qu'il est nécessaire de l'encourager, le Conseil d'Etat vous propose aujourd'hui de refuser ce postulat.

Fribourg, le 31 octobre 2005