Le gouvernement n'apprécie plus la générosité

Cela commence par quelques mots dans la presse du 24 janvier 2025 : dans le projet d'accord gouvernemental de la coalition Arizona, parmi une série de mesures - soi-disant 'plus petites' - il y aurait une phrase apparemment innocente : « La réduction fiscale pour les dons passera de 45 à 30% ». La nouvelle nous est confirmée par des proches des négociations.
L'impact de cette 'petite' mesure pourrait être énorme. Elle ne concerne pas seulement 2.600 'bonnes causes' agréées (asbl, fondations philanthropiques, asbl internationales et fondations d'utilité publique). Quelques 580 CPAS, 150 ateliers protégés et une centaine d'établissements d'utilité publique et agréées par la loi seraient également touchés.

Philanthropie et fiscalité, la préhistoire

Avant d'aborder cette menace et ses conséquences possibles, il semble utile de s'intéresser aux motivations, aux modalités et aux formes d'encouragement fiscal de la philanthropie et de la générosité dans le passé, et pas seulement en Belgique.
L'allègement fiscal pour les dons à des fins philanthropiques existe depuis longtemps, notamment au Royaume-Uni. La 'Income Tax Act' de 1799, associée à l'introduction de l'impôt sur le revenu, a créé la première forme d'allègement fiscal, exonérant de la 'charité' en faveur de certaines institutions religieuses et éducatives. Cette mesure fiscale est indirectement liée à la 'Charitable Uses Act' de 1601, qui a officiellement incorporée le concept de 'charité' et 'charities' (œuvres charitables) dans la loi et a constitué la base d'allégements fiscaux ultérieurs.
En 1913, une exonération fiscale fut accordée aux Etats-Unis aux fondations philanthropiques telles que (et sous la pression de) la Fondation Rockefeller et la Fondation Carnegie, assurant ainsi des avantages fiscaux importants aux grands monopoles. Cela a été fait dans le contexte du 16e amendement, qui avait été ratifié plus tôt cette année-là et qui avait créé un impôt fédéral sur le revenu. Ce fut un précédent important pour les organisations sans but lucratif et les institutions philanthropiques aux États-Unis, ultérieurement.

De nos jours, presque tous les pays européens ont mis en place une forme d'encouragement fiscal à la générosité de la population visant l'intérêt sociétal. En Belgique également, où une 'réduction d'impôt pour certaines dons' a été instaurée par la loi du 15 juillet 1949, pour un club très restreint d'institutions bénéficiaires, principalement des universités. Le régime était le même pour les particuliers et les entreprises : les dons étaient déduits du revenu imposable ou du revenu des sociétés.
En 1964, diverses dispositions fiscales ont été regroupées dans un Code de l'impôt sur le revenu (CIR64), qui listait les dépenses donnant droit à une déduction du revenu imposable. Le club de 1949 s'est quelque peu élargi pour inclure le Fonds National pour la Recherche Scientifique, le Fonds national d'études, les académies royales, les musées nationaux et les institutions qui fournissent une assistance aux régions en développement (agréées par le ministère de l'Assistance technique). Le montant minimum du don était de 10.000 BF. L'avantage fiscal était limité à 5% du revenu (de la société) ou jusqu'à 5 millions de FB, puis augmenté à 10% et 10 millions de FB.

Le basculement de 1972 : la démocratisation

Les modifications les plus importantes, formant aussi la base de la réglementation actuelle, ont été incluses dans le CIR64 en avril 1972. La liste des institutions bénéficiaires a été

considérablement élargie, par exemple à l'aide aux personnes handicapées, aux personnes âgées et aux mineurs, à la Croix-Rouge, aux musées provinciaux et municipaux, aux CPAS , aux institutions culturelles et de secours en cas de catastrophe à l'étranger. Les organismes qui souhaitaient être reconnus pour recevoir des dons déductibles devaient passer par une procédure d'agrément et étaient contrôlés sur les dépenses. La matérialité des dons était vérifiée et une attestation fiscale devait être délivrée aux donateurs. Des principes ont été introduits qui s'appliquent encore aujourd'hui : les activités des institutions doivent être complémentaires à celles des autorités et les institutions (culturelles) doivent être actives au niveau supralocal.
Le seuil de l'allègement fiscal a été relevé à 1.000 FB, avec l'objectif explicite d'inclure les revenus modestes. Ceci a marqué le début d'un changement historique, passant de contributions des personnes morales à celles des ménages. A titre d'illustration : en 1969, le manque à gagner pour l'Etat s'élevait à 27 millions de FB pour la déduction des dons des personnes morales contre 12 millions pour les dons des particuliers. En 1999, ce ratio s'était complètement inversé, passant à € 18 millions sur un total de € 120 millions. En outre, dans le CIR64, l'impôt sur le revenu des personnes physiques a été séparé de l'impôt des personnes morales, avec des plafonds différents.
En 1992, une consolidation et une extension supplémentaire ont suivi dans le nouveau CIR92, complété par des décisions d'application plus détaillées (AR/CIR92).

Une concertation qui fait rêver aujourd'hui...

Le 'Groupe de contact Libéralités' a été créé le 22 juin 2001 par Didier Reynders, ministre des Finances, pour répondre à des problèmes persistants concernant la déduction fiscale des dons. La demande venait de l'Association pour une Ethique dans les Récoltes de Fonds (AERF, maintenant Récolte de fonds Ethique asbl) et était formulée lors d'une manifestation de plusieurs dizaines de membres de l'AERF à la Tour des Finances. Après un an et demi de réunions mensuelles avec l'administration fiscale, les 'autorités fonctionnelles' (en charge des domaines d'action reconnus) et les représentants des institutions agréées, un rapport a été soumis au Ministre et à la Commission des Finances et du budget de la Chambre le 21 octobre 2002.
Les conclusions du Groupe de contact ont été confirmées par une circulaire en 2006. Deux points en particulier sont à retenir. Les frais de récolte de fonds ont été retirés des frais d'administration générale (de 20 % maximum), avec un plafond de 30 % du résultat brut, ce qui constitue peut-être le plus important acquis de cette concertation. En outre, il était permis sous certaines conditions, de transférer des dons, avec droit à l'attestation fiscale, à des institutions non-agréées.

Révisions récentes

En 2012, le CIR92 a été restructuré, le chapitre sur les dons déductibles étant placé à l'article 145/[33], sans vrai changement substantiel autre que la possibilité de rendre déductibles pour le contribuable belge des dons à des organismes reconnus dans d'autres pays de l'Espace économique européen.

La diminution de l'impôt à payer de 45% du montant des dons a été introduite en août 2014 par l'AR/CIR92, remplaçant l'approche précédente selon laquelle les dons étaient considérés comme des dépenses déductibles du revenu net imposable. Jusqu'alors, l'avantage fiscal dépendait du taux marginal d'imposition, donc du niveau de revenu. Le passage à une diminution d'impôt à pourcentage fixe (45%) l'a rendu plus intéressante pour les revenus

modestes et moins attractive pour les revenus plus élevés. D'après ce que nous avons pu observer, ce changement n'a pas eu un impact significatif sur la générosité (déductible).
En matière d'impôt des sociétés, le montant des dons est toujours déduit des bénéfices des sociétés, avec des taux d'imposition abaissés ces dernières années. L'avantage fiscal réel est inférieur à celui de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, ce qui freine le mécénat d'entreprise dans notre pays.

A titre de comparaison, en France, il existe une diminution d'impôt de 66% (75% pour certains domaines). En Allemagne, aux Pays-Bas et au Luxembourg, une déduction de 100% des dons du revenu imposable s'applique, mais avec certaines limites inférieures et supérieures. Cela signifie que la Belgique est loin d'être au même niveau que ses pays voisins.

L'Arizona et l'assèchement

Cela nous ramène à la mesure prévue dans l'accord de coalition de l'Arizona visant à diminuer la réduction d'impôt pour les dons de 45 %, introduit en 2014, à 30 %. La mesure n'a pas encore été adoptée (au moment de terminer la rédaction de cet article), mais son impact potentiel ne doit pas être sous-estimé.
La diminution de l'encouragement touchera des centaines de milliers de 'bénéficiaires', des personnes qui dépendent de services ou d'aides en partie rendus possibles grâce à la générosité de la population. A ce stade, on ne sait pas encore quel sera l'impact réel, dans le temps et selon le secteur.

Les ressources des institutions sans but lucratif (ISBL) pour l'intérêt sociétal de notre pays proviennent pour environ la moitié des autorités, en partie de la vente de biens et de services, et en partie de dons et legs. Ces derniers représentent en moyenne près d'un tiers des revenus de l'ensemble des ISBL (2017). La part de la générosité dans les ressources du secteur est donc importante. Selon les autorités fiscales, des dons déductibles d'une valeur de 354 millions d'euros ont été effectués en 2023 par plus d'un million de ménages privés (il peut surprendre qu'une grande majorité des ménages belges n'est pas donatrice). Le don moyen par attestation fiscale s'élevait à € 140, tandis que le total des dons déductibles par ménage atteignait en moyenne plus de € 320, répartis sur une moyenne de plus de 2 attestations (les Belges sont multi-²donateurs). Selon une extrapolation, suite à un sondage d'iVox pour Fundraisers Belgium (2024), le montant total de la 'générosité monétaire' (dons et autres, hors legs) pour les 'bonnes causes' s'élevait à € 750 millions en 2024. Autrement dit : plus de la moitié des dons, par an et par ménage, bénéficient d'un allègement fiscal en Belgique.
L'effet stimulant de l'avantage fiscal joue donc un rôle très important pour la générosité de la population de notre pays et donc pour les 'ressources propres' des ISBL pour l'intérêt sociétal.

Pertes et profits, budgétaires et sociétaux

Si le 'bénéfice' de la mesure fiscale pour le budget fédéral est plutôt limité (selon le ministre Jambon, environ € 40 millions), les pertes pour le secteur d'intérêt sociétal et pour la société dans son ensemble sont considérables :

- une diminution du montant moyen des dons, donc une réduction des ressources propres et libres ; selon les premiers échos, cela pourrait signifier une baisse de 10 à 20 %, dès 2025 ;
- l'impact négatif sur les budgets destinés à assurer les missions d'intérêt sociétal, alors que les besoins augmentent et que les subventions diminuent ;
- l'impact négatif sur l'emploi et l'augmentation de la charge de travail pour ceux qui gardent leur emploi.

Selon les rapports de la Fondation Roi Baudouin et de la Banque nationale, les ISBL contribuent de manière significative à la création de richesse dans l'économie belge, avec une valeur ajoutée de 5 % du PIB (2020). La part dans l'emploi salarié total s'élevait en 2022 à 546.000 personnes (13%). Les ISBL constituent un secteur à forte intensité de main-d'œuvre et à faible intensité de capital, ce qui se reflète dans la structure de leurs coûts de production : les salaires y représentent 57,6 %, contre 21,6 % pour les entreprises.

Du côté du gouvernement, il est presque certain que les recettes fiscales supplémentaires, grâce à cette mesure, ne produiront pas un 'bénéfice' proportionnel, conformément aux ambitions de l'accord de coalition. Ainsi, un effet négatif sur l'emploi est en contradiction avec l'objectif d'un taux d'emploi de 80%. L'impact négatif sur l'économie ne contribuera pas non plus à des 'effets-retour' positifs.

Mais le projet du gouvernement remue encore le couteau dans la plaie : la diminution d'impôt réduite serait déjà appliquée aux dons en 2025, donc rétroactivement (apparemment même pas illégal selon la jurisprudence actuelle).

En ces temps incertains et sombres, il est vital pour la société que des signaux encourageants, stimulants et porteurs d'espoir soient donnés. La réduction de la diminution d'impôt pour les dons, telle que prévue dans l'accord de coalition, fait exactement le contraire. De plus, la mesure s'écarte de la ligne suivie au cours des dernières décennies : offrir des allégements fiscaux en guise de reconnaissance et d'appréciation par les autorités du travail accompli par la société civile pour l'intérêt sociétal.

Erik Todts,
Président de Récolte de fonds Ethique asbl

D'après 'De Gids op Maatschappelijk Gebied', juin 2025
https://visie.net/de-gids-artikel/de-regering-waardeert-uw-vrijgevigheid-niet-meer