



terra nova

LE THINK TANK PROGRESSISTE

# QUEL RÔLE ET QUELLE PLACE POUR LA PHILANTHROPIE DANS UNE DÉMOCRATIE AUJOURD'HUI ?

Par Jean-Marie Bergère  
et Suzanne Gorge

12 MAI 2022

# Quel rôle et quelle place pour la philanthropie dans une démocratie aujourd'hui ?

## Synthèse

Ce rapport, rédigé par **Jean-Marie Bergère** et **Suzanne Gorge**, est issu d'un groupe de travail qui a réuni **Jean-Marie Bergère**, **Laurence de Nervaux**, **Nicolas Duvoux**, **Suzanne Gorge** et **Marc-Olivier Padis**.

---

11 mai 2022

Depuis vingt ans, l'Etat a encouragé le développement de la philanthropie, en réformant le cadre réglementaire du mécénat et de la fiscalité du don. Le nombre de fondations a fortement augmenté et la philanthropie a bénéficié d'une plus forte visibilité publique. Le mécénat a été vu comme un complément, voire un substitut utile et « moderne » aux financements publics. Depuis quelques années, le ton semble avoir changé et les critiques se font plus fortes. La très forte pression du contexte américain sur le paysage philanthropique français ne facilite pas le débat.

Ces controverses se développent sur fond de crise sociale, politique et démocratique, marqué par des tendances de fond comme l'accroissement des inégalités et la mise en lumière du fossé entre « les riches » et « les autres ». Dans ce contexte, on risque de voir s'affronter deux visions antagonistes de la philanthropie.

Schématiquement, la philanthropie est vue par certains comme l'action exclusive des plus fortunés qui cherchent à réparer les dégâts causés par la course au profit et à la compétition généralisée. Mais alors que certains y voient une chance pour la société, d'autres y voient un privilège indu qui biaise l'exercice démocratique par la possibilité accordée à quelques-uns de choisir les causes dignes d'être soutenues.

Entre ces deux conceptions radicalement opposées, un chemin "démocratique", répondant aux enjeux sociaux comme politiques de la période, est-il possible ? Quel rôle particulier la philanthropie peut-elle jouer, et jouer mieux que d'autres ?

Une réflexion limitée aux questions de principes et de modalités procédurales de définition de l'intérêt général n'est pas suffisante. Il faut l'élargir et aller voir de plus près les modalités concrètes et les manières de construire des solutions pertinentes, efficaces et favorisant l'expérimentation, l'innovation et l'engagement des parties prenantes, citoyens et contributeurs divers.

C'est le bon moment pour définir le rôle à donner à la philanthropie. Nous proposons pour cela de « décentrer le regard, du donateur et de quelques philanthropes super-riches vers la mise en œuvre des politiques philanthropiques ». Avec les moyens dont elle dispose, quelles actions est-elle capable de prendre en charge et avec quels garde-fous, pour prendre en compte en même temps le besoin d'agir, la nécessité d'impliquer plus largement les personnes et celle de rendre des comptes ?

# Sommaire

<b>Introduction .....</b>	<b>4</b>
<b>1. CONSTAT ET MISE EN PERSPECTIVE.....</b>	<b>8</b>
<b>1.1. Un vaste écosystème.....</b>	<b>8</b>
<b>1.2. La philanthropie occupe une place encore très marginale en France .....</b>	<b>11</b>
<b>1.3. Des montants limités malgré la multiplication des « grands donateurs ».....</b>	<b>15</b>
1.3.1. Les dons des particuliers et des entreprises .....	15
1.3.2. Les contributions financières des fondations.....	19
<b>1.4. Une philanthropie de plus en plus basée sur un modèle de flux.....</b>	<b>21</b>
<b>1.5. Une consolidation croissante du secteur portée par le mécénat d'entreprise et les structures de représentation .....</b>	<b>22</b>
1.5.1. La « professionnalisation » des pratiques des philanthropes.....	22
1.5.2. L'émergence de plusieurs organisations représentatives ou militantes .....	25
<b>2. QUE FAIT LA PHILANTHROPIE EN FRANCE ? .....</b>	<b>25</b>
<b>2.1. Génèse.....</b>	<b>25</b>
<b>2.2 Les fondations aujourd'hui .....</b>	<b>27</b>
2.2.1. Les modalités opératoires .....	28
2.2.2. Les modes de financement.....	31
2.2.3. Les fondateurs .....	32
2.2.4. Quels secteurs soutiennent-elles ?.....	33
2.2.5. La gouvernance.....	34
<b>2.3 Analyse SWOT.....</b>	<b>36</b>
<b>3. QUELLE PLACE ET QUELLE VALEUR AJOUTEE DE LA PHILANTHROPIE AUJOURD'HUI EN FRANCE ? COMMENT L'ETAT ENCADRE, PROMEUT, LIMITE OU ENCOURAGE LA PHILANTHROPIE ? .....</b>	<b>38</b>
<b>3.1. La difficulté de concilier intérêt général et respect des choix des fondateurs.....</b>	<b>38</b>
<b>3.2. Une gouvernance plurielle, ingrédient de la légitimité à agir ? .....</b>	<b>39</b>
<b>3.3. Quelle ambition philanthropique en France ?.....</b>	<b>41</b>
<b>3.4. Valeur ajoutée en démocratie et relations avec les pouvoirs publics .....</b>	<b>42</b>
<b>4. NOS PROPOSITIONS.....</b>	<b>44</b>
<b>Les relations avec les politiques publiques.....</b>	<b>44</b>
<b>Favoriser une gouvernance plurielle et élargie.....</b>	<b>46</b>
<b>Modalités d'action et d'évaluation .....</b>	<b>47</b>
<b>Développer davantage la culture du don .....</b>	<b>49</b>
<b>Le choix des causes : encourager les expérimentations et un dialogue continu avec l'Etat.....</b>	<b>51</b>
<b>Connaissance et organisation de la philanthropie .....</b>	<b>52</b>

## INTRODUCTION

Les deux dernières décennies ont été favorables à la philanthropie. Sous des formes les plus diverses, les appels aux dons, petits ou grands, ponctuels ou continus, se sont multipliés et le montant total des dons déclarés est en augmentation constante (à l'exception de 2018). Le secteur des associations et fondations s'est consolidé et a bénéficié du dispositif fiscal favorable mis en place depuis la "loi Aillagon", votée le 1<sup>er</sup> août 2003.

Par la mise en œuvre de cette loi « relative au mécénat, aux associations et aux fondations », l'Etat a pris acte d'une appétence pour la philanthropie et a, en même temps, renforcé le mouvement en réformant le cadre réglementaire du mécénat et de la fiscalité du don<sup>1</sup>. La création d'un nouveau véhicule juridique, le fonds de dotation<sup>2</sup>, dans le cadre de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, plus simple à mettre en œuvre et nécessitant un apport financier initial plus faible, a conforté cette tendance.

En 2018, à l'occasion d'un évènement qui faisait le bilan de la loi Aillagon, Franck Riester, alors Ministre de la Culture, s'est réjoui que les dons déclarés aient été multipliés par quatre et le nombre d'entreprises mécènes par douze en quinze ans<sup>3</sup>, attestant de l'ampleur de cet élan.

A ces considérations réglementaires et fiscales, s'est ajoutée une rhétorique favorable à la philanthropie et aux mécènes. L'image positive de la générosité s'est conjuguée avec l'objectif d'engager l'Etat dans une cure de minceur. Le mécénat a été vu comme un complément, voire un substitut utile et « moderne » aux financements publics appelés, selon diverses considérations économiques ou sensibilités politiques, à diminuer. Réel ou supposé, le « ras-le-bol fiscal » a semblé pouvoir faire bon ménage avec des contributions volontaires ayant un objectif très identifié, de préférence ponctuel (au contraire de l'impôt dont l'affectation n'est pas identifiée au moment où le contribuable s'en acquitte en vertu de la fongibilité des recettes de l'Etat et dont la contrainte est permanente). Certaines activités

---

<sup>1</sup> Pour rappel, la loi du 14 août 1954 constitue la première intervention marquante du législateur dans le domaine du mécénat en mettant en place une incitation fiscale propre à encourager le mécénat en faveur des œuvres charitables et philanthropiques. La loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, donne ensuite pour la première fois un cadre juridique et fiscal aux fondations, la notion de fondation n'ayant jusqu'alors pas de cadre législatif en droit français.

<sup>2</sup> Le fonds de dotation a été créé sur le modèle de l'*endowment fund* américain, initialement pour permettre au Musée du Louvre de gérer les fonds provenant de la cession de la marque Louvre à l'émirat d'Abou Dhabi,

<sup>3</sup> Discours de Franck Riester, Ministre de la Culture, prononcé à l'occasion de l'ouverture du colloque sur les 15 ans de la loi Aillagon, le lundi 10 décembre 2018

non-régaliennes autrefois confiées à la puissance publique ont ainsi été prises en charge par le secteur privé<sup>4</sup>, entendu au sens le plus large, incluant le secteur marchand, les associations, l'économie sociale et solidaire (ESS) et la philanthropie, ou au moins vivement encouragées à l'être.

Conséquence de ces dispositifs nouveaux et de cette reconnaissance du mécénat, la place de la philanthropie dans le débat public s'est considérablement accrue. Jusqu'à présent, elle était majoritairement pratiquée de façon à la fois discrétionnaire et discrète, le sujet était peu propice aux controverses ou aux revendications. Depuis 2003, le secteur est devenu plus visible. Des philanthropes, en particulier des grands donateurs, communiquent davantage sur leurs actions et souhaitent prendre part publiquement aux débats publics. L'aphorisme selon lequel « Le bien ne fait pas de bruit, le bruit ne fait pas de bien » est considéré par beaucoup comme le symbole d'une époque révolue.

A partir de 2018, le ton a changé. Prenant appui sur le pouvoir attribué à quelques grandes fondations américaines (dont le budget dépasse celui de beaucoup d'Etats dans lesquels elles interviennent), ainsi que sur une critique des déductions fiscales attachées aux dons, des contestations ont émergé. Elles concernaient aussi bien la légitimité à agir de la philanthropie que la publicité faite autour des donateurs. Que ce soit à l'Assemblée Nationale, à la Cour des Comptes ou dans les médias, nous avons assisté à de nombreuses interrogations sur la place de la philanthropie et la possibilité de définir une « philanthropie à la française<sup>5</sup> ».

Dans un contexte de critique récurrente des « niches fiscales »<sup>6</sup>, et même si dans le cas de la fiscalité des dons le montant total déboursé par le donateur est plus élevé que celui de la réduction d'impôt sur le revenu (IR) et sur la fortune immobilière (IFI) dont il bénéficie, les fondations sont désormais interpellées. Ce fut par exemple le cas après l'incendie de Notre-

---

<sup>4</sup> Exemples : Multiplication des téléthons. Création en 2018 de la mission Bern "Patrimoine en péril" en partenariat avec l'Etat, la Française des Jeux et la Fondation du Patrimoine. Un fonds spécial a été créé par la Fondation du patrimoine pour accélérer la restauration de nombreux monuments. Les financements mobilisés sont issus des ressources tirées des jeux organisés par la FDJ pour le patrimoine, du financement participatif, du mécénat d'entreprise.

<sup>5</sup> « La philanthropie à la française », Rapport remis en février 2020 au Premier ministre par deux députées Sarah El Haïry et Naïma Moutchou.

<sup>6</sup> Même si plusieurs débats ont permis d'établir que ce terme n'était pas approprié s'agissant de la philanthropie car le don ne génère pas de gain financier pour le donateur (cf. Discours de Gabriel Attal -Secrétaire d'Etat à la vie associative)

Dame de Paris, suivi d'un rapide afflux de dons importants et très médiatisés<sup>7</sup>. Plus généralement, une série de travaux académiques<sup>8</sup>, de rapports<sup>9</sup>, de livres<sup>10</sup> (souvent à charge) et d'articles ont questionné l'action de la philanthropie. Ces controverses se développent sur fond de crise sociale, politique et démocratique, marqué par des tendances fortes : l'accroissement des inégalités et la mise en lumière constante du fossé entre « les riches » et « les autres » (« 1% contre 99% » selon le slogan populaire dans la contestation des super-riches aux Etats-Unis), qui se superpose plus ou moins avec celui opposant « gouvernants » et « gouvernés ».

Dans ce contexte, on risque de voir s'affronter deux visions antagonistes et exclusives de la philanthropie, l'une défendant ce que l'autre condamne.

Schématiquement, la philanthropie est vue par certains comme l'action exclusive des plus fortunés qui cherchent à réparer les dégâts causés par la course au profit et à la compétition généralisée. Mais alors que certains y voient une chance pour la société – les plus riches, ayant fait la preuve de leurs capacités par leur réussite professionnelle et financière, seraient les plus légitimes et les plus aptes pour formuler et mettre en œuvre les solutions à nos problèmes –, d'autres y voient un privilège indu qui biaise l'exercice démocratique par la possibilité accordée à quelques-uns de choisir les causes dignes d'être soutenues.

Pour certains, il faut défendre la philanthropie afin de limiter l'action des pouvoirs publics ; pour d'autres, c'est la philanthropie qu'il faut limiter au nom de la nécessaire prééminence d'un l'Etat centralisé sur les acteurs sociaux, celui-ci devant conserver le monopole de la définition et de la réalisation de l'intérêt général. Le sentiment que la philanthropie renforce le désengagement de la puissance publique et « privatise » ses interventions est tantôt salué, tantôt dénoncé. Les réductions d'impôt destinées à favoriser les dons, qui sont dénoncées comme injustes et injustifiées par les adversaires du mécénat, sont considérées par d'autres comme salutaires parce qu'elles favorisent la générosité. A l'image d'un bienfaiteur auto-

---

<sup>7</sup> Des promesses de dons sont très rapidement annoncés : LVMH et la famille Arnault : 200 millions d'euros, Kering et François Pinault : 100 millions d'euros, le groupe Total : 100 millions, la famille Bettencourt et l'Oréal : 200 millions (voir Sylvain A. Lefèvre, Anne Monier (dir.), *Philanthropes en démocratie*, Puf/La vie des idées, 2021)

<sup>8</sup> Gabrielle Fack, Camille Landais, Alix Myczkowski, *Biens publics, charité privée. Comment l'État peut-il réguler le charity business ?*, Editions rue d'Ulm, 2018.

<sup>9</sup> « La fiscalité et la philanthropie », rapport de l'OCDE, 2020.

<sup>10</sup> Vincent Edin, *Quand la charité se fout de l'hôpital. Enquête sur les perversions de la philanthropie*, éditions Rue de l'Échiquier, 2021 ou encore Lionel Astruc, *L'art de la fausse générosité, La fondation Bill et Melinda Gates*, Actes Sud, 2021.

proclamé et prétendant indument à une supériorité morale, répond celle d'un philanthrope mettant sa fortune au service de la cité.

Entre ces deux conceptions radicalement opposées, un chemin "démocratique", répondant aux enjeux sociaux comme politiques de la période, est-il possible ? Quel rôle particulier la philanthropie peut-elle jouer, et jouer mieux que d'autres ?

Pour répondre à ces questions, il ne suffit pas de refuser la « privatisation » de l'intérêt général par quelques-uns ou, à l'inverse, le monopole exorbitant des pouvoirs publics. Il ne suffit pas de critiquer des engagements aléatoires soumis aux impératifs de l'urgence ou de l'émotion ou, au contraire, de pointer les risques d'une vision des réalités sociales abstraite, administrative, éloignée du terrain et subordonnée aux changements de majorité politique.

Une réflexion limitée aux questions de principes et de modalités procédurales de définition de l'intérêt général n'est pas suffisante. Il faut l'élargir et aller voir de plus près les modalités concrètes et les manières de construire des solutions pertinentes, efficaces et favorisant l'expérimentation, l'innovation et l'engagement des parties prenantes, citoyens et contributeurs divers. Cette question de l'engagement des parties prenantes (qui ne sont pas seulement les contributeurs financiers) est centrale. Elle conduit à se démarquer de démarches qui maintiennent les « bénéficiaires » dans une relation passive d'infériorité, contraire aux objectifs d'émancipation et d'autonomie. Il faut nous demander comment y répondent les fondations et dans quelle mesure elles participent d'un mouvement plus général de vitalité de la société civile et d'« empowerment » en élargissant le cercle de ceux qui sont en situation d'agir et de contribuer en personne au bien public.

Face aux questionnements autour de son action, la philanthropie doit désormais faire la preuve de son efficacité et de la pertinence de ses choix, et par conséquent de sa légitimité à agir et justifier la réduction fiscale consentie. C'est aussi le temps de la maturité pour ce secteur encore relativement jeune dans notre pays, pour qui cette réflexion, voire cette auto-critique, peut également être bénéfique. Au milieu des nombreuses crises que nous traversons (économiques, sociales, migratoires, écologiques, sanitaires) ce secteur n'a pas complètement trouvé sa place et peine à rendre compte de ce qu'il est et de ce qu'il fait. Les débats sur les modalités de « l'évaluation », et donc de la valeur, des actions des fondations et de ceux qu'elles financent sont encore nombreux.

C'est le bon moment pour définir le rôle à donner à la philanthropie. Nous proposons pour cela de « décentrer le regard, du donateur et de quelques philanthropes super-riches vers la

mise en œuvre des politiques philanthropiques »<sup>11</sup>. Avec les moyens dont elle dispose, quelles actions est-elle capable de prendre en charge et avec quels garde-fous, pour prendre en compte en même temps le besoin d'agir, la nécessité d'impliquer plus largement les personnes et celle de rendre des comptes ?

## 1. CONSTAT ET MISE EN PERSPECTIVE

### 1.1. UN VASTE ÉCOSYSTÈME

Il y a plusieurs définitions possibles de la philanthropie. L'origine étymologique vient du mot grec ancien φίλος / phílos « ami » et du mot ἄνθρωπος / ánthrôpos « humain ». La philanthropie s'oppose ainsi à la misanthropie. La définition « officielle » traditionnelle du mot philanthropie est « l'amour de l'humanité qui s'exerce à travers la bienfaisance et la charité en vue de l'amélioration du sort matériel et moral des hommes ».

Aujourd'hui, la philanthropie peut être définie plus prosaïquement comme un écosystème, qui regroupe l'ensemble des actions émanant d'acteurs privés mettant à disposition leur argent, leur temps, leur énergie, leurs idées, leur réseau pour **contribuer à l'intérêt général**, le plus souvent dans des domaines spécifiques, circonscrits et très divers. La seconde notion constitutive de la philanthropie est celle de désintéressement **et plus précisément de gestion désintéressée**.

Au sein de cet écosystème, il est utile de distinguer le dispositif qu'est le mécénat, et les véhicules juridiques que sont les associations et les fondations. Ils sont réunis dans la loi Aillagon et interagissent fréquemment mais leurs compositions, domaines et logiques d'actions diffèrent.

Lorsqu'on parle de la philanthropie, on évoque principalement les fondations et fonds de dotation. Il s'agit **d'outils** et de **cadres juridiques** à destination des philanthropes. La philanthropie peut aussi être comprise comme l'écosystème qui regroupe tous les acteurs privés qui s'engagent au service d'une cause ayant une finalité d'intérêt général : les associations, les donateurs, les bénévoles.

Dans ce rapport, nous nous limiterons à la question des fondations et autres véhicules juridiques permettant le don d'argent ou le mécénat de compétences. Le rôle des

---

<sup>11</sup> Sylvain A. Lefèvre. Débat organisé par la PSPP et Terra Nova le 18 janvier 2022

associations, de l'économie sociale et solidaire (ESS) et du bénévolat est une question trop vaste pour être traitée ici. Nous ne l'évoquons que très partiellement dans la mesure où ses relations avec la philanthropie sont concernées.

Il est important de rappeler que les associations et les fondations fonctionnent différemment.

Les volumes financiers sont sans commune mesure (rapport de 1 à 10 en faveur des associations, voir les chiffres dans l'encadré infra) ainsi que le nombre de salariés (1,85 millions de salariés dans le secteur associatif<sup>12</sup> - 127 000<sup>13</sup> dans le secteur des fondations).

L'association n'est pas nécessairement un outil dédié à l'intérêt général. C'est "la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices<sup>14</sup>". C'est le caractère non-lucratif de l'activité qui compte ici. Relèvent ainsi du statut associatif aussi bien une chorale de quartier, un club de sport qu'une association dédiée à l'aide aux personnes en difficulté. La liberté d'association fait partie des principes fondamentaux reconnus par la Constitution. Les restrictions, pouvant dans de rares cas entraîner l'interdiction, portent sur des atteintes à la sécurité nationale, à l'ordre public, à la prévention de la criminalité.

La fondation et le fonds de dotation sont quant à eux des véhicules juridiques **exclusivement dédiés à l'intérêt général** tel que défini et encadré par l'Etat. L'article 18 de la [loi n°87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat](#) définit la fondation comme : « l'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif. » Elles agissent dans ce cadre pour des causes particulières et volontairement limitées.

---

<sup>12</sup> Institut Français du Monde associatif

<sup>13</sup> Source : *Les fondations et fonds de dotations en France de 2001 à 2018*, Observatoire de la philanthropie, 2019.

<sup>14</sup> Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association

- **Une association** est un groupement de personnes volontaires réunies autour d'un projet commun ou partageant des activités, mais sans chercher à réaliser de bénéfices. Elle peut avoir des buts très divers (sportif, défense des intérêts des membres, humanitaire, promotion d'idées ou d'œuvres...). **Elle peut servir soit l'intérêt général, soit un cercle restreint de personnes.** Si son objet est jugé d'intérêt général - au-delà de l'utilité sociale reconnue aux associations et entreprises « solidaires d'utilité sociale » (ESUS), elle peut disposer du statut particulier d'association reconnue d'utilité publique (RUP) par décret en Conseil d'État<sup>15</sup>. L'association n'est pas pérenne et disparaît si ses membres se dispersent ou ne sont plus réunis. L'assemblée générale est régie par le principe démocratique. Elle élit les responsables de l'association. Une association sur cinq emploie des salariés. **Le budget annuel des associations est de 113 milliards d'euros** <sup>16</sup>.
- **Une fondation** est créée par l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources d'une ou plusieurs personnes physiques ou morales à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général. Elle peut survivre à la disparition de ses fondateurs. **Les montant des dépenses annuelles des fondations en France est de de 11,9 milliards d'euros.**<sup>17</sup> Le montant des dépenses annuelles des fonds de dotation est estimé entre 400 et 450 millions d'euros.

En démocratie, la définition de l'intérêt général est en permanence objet de controverses politiques ou philosophiques. Du point de vue des dons, il n'en existe pas en dehors de celle donnée par le Code Général des impôts<sup>18</sup>. L'intérêt général est, au vu des critères de l'administration fiscale, fondé sur la notion de gestion non lucrative et désintéressée des organismes et sur un cercle étendu et ouvert de bénéficiaires.

Notons que la montée en puissance des modèles hybrides fondés sur la coexistence d'activités lucratives et non lucratives, à l'instar de certaines coopératives ou entreprises de l'ESS (Entreprise solidaires d'utilité sociale -ESUS), questionne des frontières de plus en plus poreuses entre gestion désintéressée et dynamique marchande, et vient fréquemment remettre en question cette définition.

<sup>15</sup> Pour plus de précisions : <https://www.village-justice.com/articles/utilite-sociale-interet-general-utilite-publique-optimiser-son-modele,26049.html>

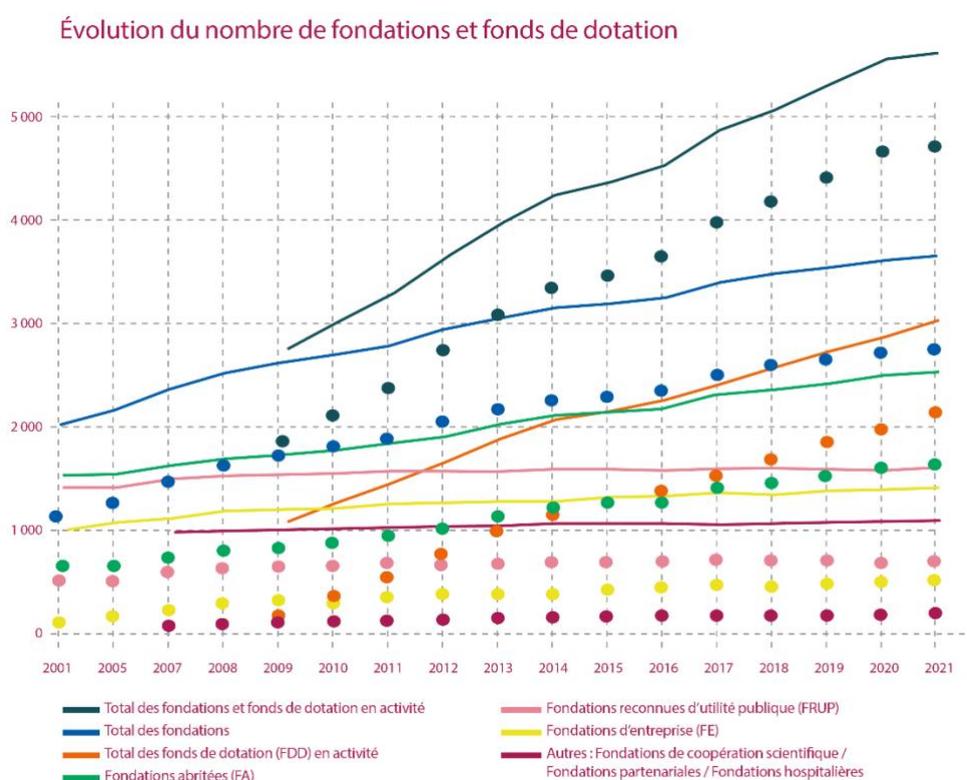
<sup>16</sup> Viviane Tchernog, « Les associations : état des lieux et évolutions - vers quel secteur associatif demain », novembre 2018

<sup>17</sup> Données issues des comptes annuels 2020 (nouvelle norme ANC n°2018-06) - Baromètre annuel de la philanthropie – Observatoire de la philanthropie - Fondation de France (Edition 2022)

<sup>18</sup> Cf. Conseil d'Etat - Réflexions sur l'intérêt général - Rapport public 1999 « La plasticité est consubstantielle à l'idée d'intérêt général, qui peut ainsi évoluer en fonction des besoins sociaux à satisfaire et des nouveaux enjeux auxquels est confrontée la société »

## 1.2. LA PHILANTHROPIE OCCUPE UNE PLACE ENCORE TRES MARGINALE EN FRANCE

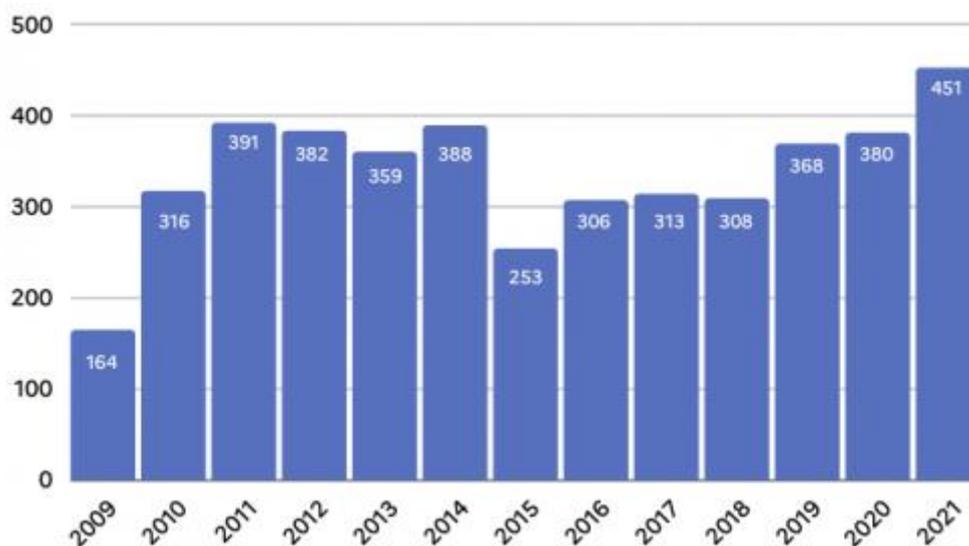
Malgré les incitations fiscales favorables et la création de nouveaux véhicules juridiques, les volumes financiers apportés par la philanthropie progressent mais sont encore relativement faibles et le nombre de fonds et fondations est bien inférieur à la moyenne des autres pays européens. On compte actuellement près de 22 000 fondations en Allemagne, 12 000 fondations au Royaume-Uni, 13 000 en Suisse, 8 500 en Espagne, 8 000 en Italie ou encore 14 000 fondations en Suède.<sup>19</sup>



(Observatoire de la philanthropie : Baromètre annuel de la philanthropie - Les fondations et fonds de dotation en France Edition 2022)

<sup>19</sup> Source: Donors and Foundation network in Europe

## SUIVI DES CRÉATIONS DE FONDS DE DOTATION 2009-2021



(Site du ministère de l'Économie - Direction des affaires juridiques)

A titre de comparaison, on compte en France 2776 fondations<sup>20</sup> (dont plus de 900 «abritées» à la seule Fondation de France) et 1947 fonds de dotation en activité. Le secteur des fondations progresse néanmoins à un rythme soutenu (+5 % entre 2019 et 2020) et le nombre de fondations et fonds de dotation en activité a progressé de 239 en 2020 par rapport à 2019.

Avec 451 nouveaux fonds de dotation en 2021, le nombre de créations a progressé de 18,6% par rapport à 2020. Il s'agit du niveau le plus élevé enregistré depuis 2009.

**Même s'il progresse, le nombre de fonds et fondations reste cependant limité. Pourquoi cette faible appétence malgré les encouragements fiscaux de l'Etat ?**

Plusieurs raisons peuvent expliquer ce décalage :

- Le succès du modèle associatif :

La France est un des pays où le nombre d'associations par habitant est le plus élevé, on comptait en France en 2020, 1,3 million d'associations<sup>21</sup>.

Comme évoqué ci-dessus, il existe d'importantes différences entre les associations et les fondations, mais le modèle associatif, qui ne nécessite pas de dotation initiale et dont les

<sup>20</sup> Chiffres 2021 - Baromètre annuel de la philanthropie – Observatoire de la philanthropie - Fondation de France (Edition 2022)

<sup>21</sup> Insee Première n° 1857 - Mai 2021

modalités de création sont relativement simples, est fréquemment choisi par les particuliers qui souhaitent s'engager activement et concrètement dans la société.

Pourtant membres du même « écosystème philanthropique », les relations entre le monde associatif, reconnu et installé depuis longtemps (loi de 1901), et le monde de la philanthropie n'ont pas toujours été simples. Les membres, salariés, bénévoles ou militants d'associations habituées à la précarité de leurs financements, reposant pour une part souvent très importante sur le bénévolat<sup>22</sup>, engagées dans des partenariats étroits et complexes avec les pouvoirs publics, locaux ou nationaux, ont une culture et une histoire très différentes de celles des fondateurs. Depuis les années 1970, et l'émergence de grandes fondations distributives, les relations se sont enrichies. Elles évoluent désormais vers plus de partenariats et de projets communs sur la base d'une connaissance réciproque accrue d'opérateurs affrontant ensemble les vicissitudes d'une action « de terrain ». La plupart des fondations ont besoin des associations pour atteindre concrètement leurs objectifs et les associations y voient un moyen de diversifier leurs financements, même si cela reste minime : les financements venus du mécénat représentent aujourd'hui 5% des financements du monde associatif<sup>23</sup>. Il y a là certainement une perspective importante de progression.

- La pression fiscale importante peut également être un frein à l'engagement philanthropique des acteurs privés, considérant qu'ils participent déjà suffisamment via l'impôt à la vie de la cité
- La réserve héréditaire a parfois été considérée comme un obstacle au développement à la philanthropie.

La réserve héréditaire est « *la part de biens et droits successoraux dont la loi assure la dévolution libre de charges à certains héritiers dit réservataires, s'ils sont appelés à la succession et s'ils l'acceptent* »<sup>24</sup>. Initialement pensées pour protéger les enfants, héritiers ou conjoints contre la dépossession de leurs biens, ces règles limitent la possibilité de transmettre à une œuvre philanthropique.

---

<sup>22</sup> France Bénévolat estime à 15 millions le nombre de bénévoles en France, dont 13 millions au sein d'une association : [https://www.francebenevolat.org/sites/default/files/DOCUMENTATION/ETUDE\\_Evol%20b%C3%A9n%C3%A9volat%20associatif%20en%202019\\_DEF.pdf](https://www.francebenevolat.org/sites/default/files/DOCUMENTATION/ETUDE_Evol%20b%C3%A9n%C3%A9volat%20associatif%20en%202019_DEF.pdf)

<sup>23</sup> [tchernonog\\_associations\\_fcc\\_2018.pdf](#)

<sup>24</sup> Articles 912 et suivants du Code Civil

Lors de l'examen de la loi du 4 juillet 1990 relative aux fondations d'entreprise, un amendement avait d'ailleurs été déposé dans ce sens. Il s'agissait d'introduire un nouvel article « aux termes duquel un legs adressé à une fondation reconnue d'utilité publique pourrait excéder la quotité disponible à condition de ne pas diminuer la réserve héréditaire au-delà d'un certain seuil »<sup>25</sup>.

Aujourd'hui il est néanmoins déjà possible, pour un legs au moment du décès, de désigner une association ou une fondation comme bénéficiaire d'un contrat d'assurance-vie. La transmission bénéficie alors d'une exonération de taxation pour les organismes bénéficiaires. Rappelons que l'assurance-vie est hors succession au sens où elle n'entre pas dans le calcul de l'actif successoral et donc de la réserve héréditaire. Les héritiers peuvent contester le versement d'une prime d'assurance-vie uniquement dans le cas où elle apparaîtrait « disproportionnée au regard des possibilités du défunt » (article L132-13 du Code des assurances). Cette possibilité est insuffisamment connue.

Mais, il est en tout cas erroné de réduire la philanthropie à son volet fiscal. Même si la réserve héréditaire était supprimée ou assouplie, les Français transmettraient-ils une partie de leur patrimoine à une œuvre philanthropique ? Selon le rapport *Pour une philanthropie à la Française*, sur les 250 milliards d'euros transmis chaque année dans le cadre de successions, les legs aux organismes sans but lucratif atteignent « seulement » 1 milliard d'euros. On est donc loin de la quotité actuellement disponible (au minimum de 25% en présence de trois enfants ou plus). Selon les résultats d'un travail mené par l'association « Un esprit de famille », cité dans un rapport sur la réserve héréditaire rédigé par la Direction des Affaires civiles et du Sceau,<sup>26</sup> « si les gens donnaient au maximum ce que leur permet la réserve, soit au moins 25% de leur patrimoine, ce serait formidable » mais « les rares personnes qui le font contribuent généralement à hauteur de 10 à 15% de leur patrimoine »<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Julien Boisson, *Les libéralités à caractère collectif*, LGDJ, 2015, n°342, p. 325.

<sup>26</sup> Cécile Pérès, Philippe Potentier, *La Réserve héréditaire*, rapport public, ministère de la Justice, 2020.

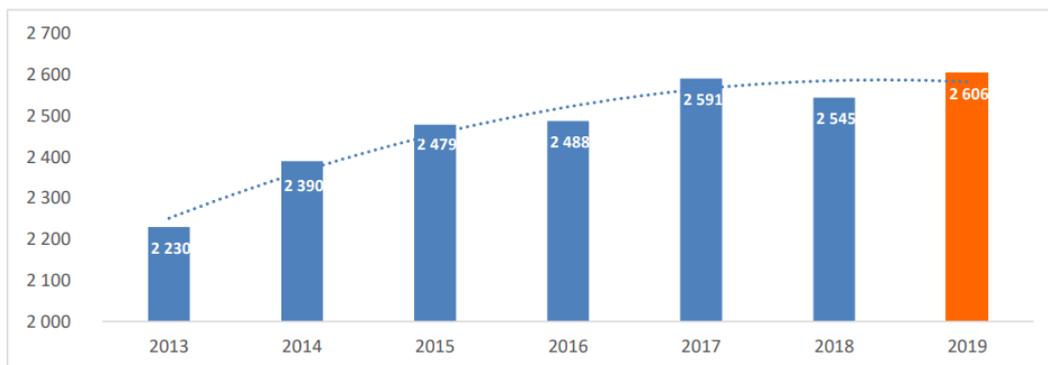
<sup>27</sup> Propos recueillis par E. Jollain, « Une réserve pas si contraignante », *L'Agefi Actifs*, 8 fév. 2019, p. 19.

### 1.3. DES MONTANTS LIMITÉS MALGRÉ LA MULTIPLICATION DES « GRANDS DONATEURS »

Depuis quelques années, on observe une conjonction de plusieurs facteurs : l'augmentation du nombre de fonds et fondations et la diminution du nombre de donateurs individuels qui déclarent leurs dons (sauf en 2020, où il augmente). A noter toutefois la créativité dont a su faire preuve la générosité, et qui se traduit par de nombreux gestes qui sortent de ce cadre fiscal : crowdfunding, générosité embarquée (micro-dons sous formes d'arrondis en caisse ou de son salaire à la fin du mois) ...

En l'absence de données sur le nombre de donateurs qui ne déclarent pas leurs dons, il est difficile de donner la tendance générale. Nous constatons néanmoins une augmentation du montant global des dons déclarés par les foyers imposés et non imposés.

Graphique 2 : Montant des dons déclarés (en millions d'euros), par les foyers imposés et non imposés

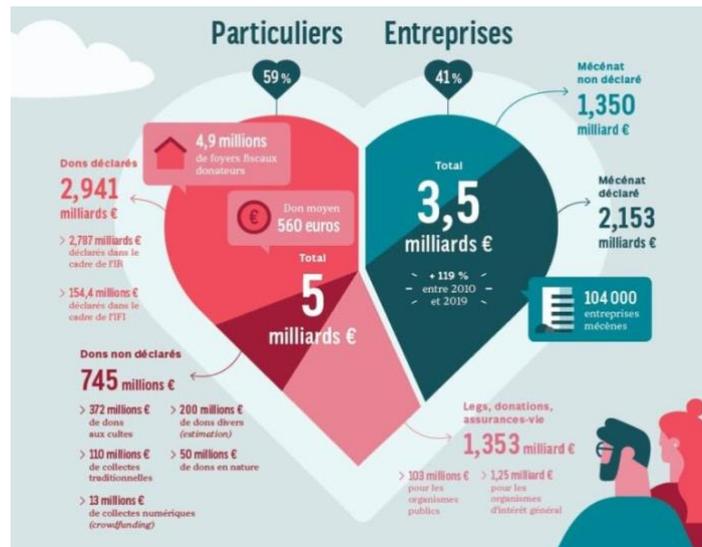


Source : Direction générale des Finances publiques. Traitement Recherches & Solidarités. Base : Ensemble des contribuables imposés et non imposés.

#### 1.3.1. Les dons des particuliers et des entreprises :

Selon le Panorama national des générosités 2021, le montant total des dons et legs effectués par les entreprises et les particuliers représentait en 2019, 8,5 milliards d'euros (5 milliards d'euros de dons des particuliers et 3,5 milliards d'euros des entreprises) soit environ 10 fois moins que les recettes de l'impôt sur le revenu (82,4 milliards d'euros)<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Source : projet de loi de finances pour 2022



(Panorama national des générosités 2021 – Septembre 2021 Observatoire de la philanthropie)

#### Répartition des dons des particuliers :

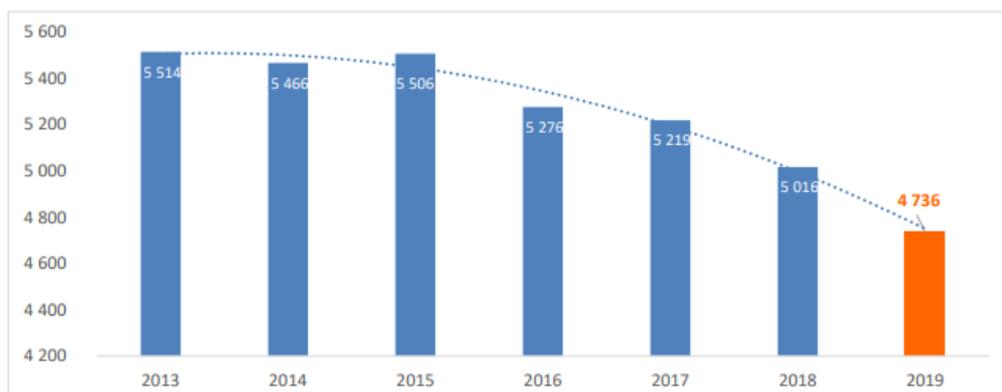
- **58 %** de dons déclarés et donnant lieu à une réduction d'impôts (2,941 milliards d'euros, de dons réalisés par 4,9 millions de foyers fiscaux donateurs en France) avec un don moyen par foyer de 560 € en 2019 (450€ en 2015)
- **15 %** de dons non déclarés par des personnes non imposables ou ne souhaitant pas bénéficier de la réduction (745 millions d'euros en 2019)
- **27 %** de legs, donations et assurances-vie (1,353 milliard d'euros)

En France, 4,9 millions de foyers fiscaux ont bénéficié d'une réduction fiscale au titre de leurs dons en 2019 (contre 5,7 millions en 2015)<sup>29</sup> (soit l'équivalent de 18% des foyers qui sont assujettis à l'impôt sur le revenu, ou encore 12,5% de l'ensemble des foyers fiscaux du pays). Rappelons qu'il y a 39,2 millions de foyers fiscaux, dont 26,5 millions sont imposables à l'impôt sur le revenu<sup>30</sup>. Plus des deux tiers de ceux qui pourraient prétendre à un avantage fiscal ne déclarent pas de dons. La part des foyers fiscaux imposés à l'IR est néanmoins prépondérante dans les déclarations de dons : 74% des montants et 75% des foyers donateurs.)

<sup>29</sup> Observatoire de la philanthropie – Panorama national des générosités - Chiffres 2021

<sup>30</sup> Source : ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance – DGFIP – revenus 2019

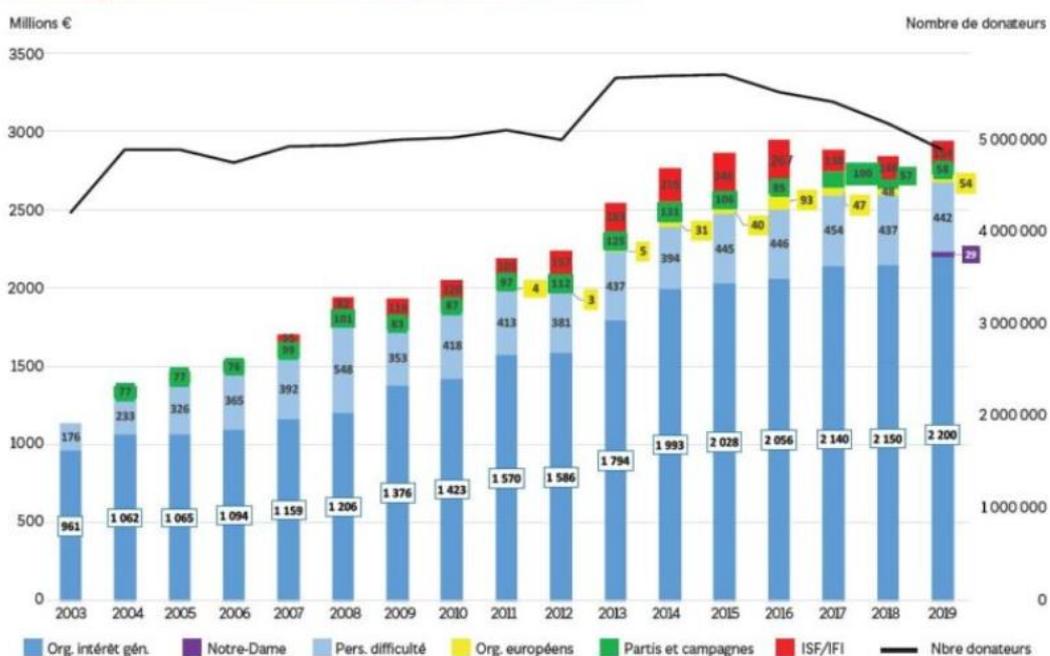
Graphique 1 : Nombre de foyers fiscaux, imposés et non imposés, déclarant au moins un don (en milliers)



Source : Direction générale des Finances publiques. Traitement Recherches & Solidarités. Base : Ensemble des contribuables imposés et non imposés.

Rappelons que les dons au profit des associations<sup>31</sup> ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu de 66 % à 75 % du montant versé, selon l'association choisie<sup>32</sup>, dans la limite de 20 % du revenu imposable<sup>33</sup>.

Évolution globale des dons déclarés dans le cadre de l'IR et de l'ISF/IFI



Source : DGFIP

\* Les données de la DGFIP sur les dons déclarés dans le cadre de l'IFI ne sont pas rattachées à l'année du paiement de l'impôt mais à l'année n-1, soit 2017 pour l'IFI 2018.

(Panorama national des générosités 2021 – Septembre 2021)

<sup>31</sup> Ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial ou culturel.

<sup>32</sup> Ou un seuil en euros fixé chaque année pour les dons aux organismes d'aide aux personnes en difficulté

<sup>33</sup> <https://www.economie.gouv.fr/particuliers/prelevement-a-la-source-reductions-fiscales-dons-associations>

Après une hausse continue du nombre de foyers donateurs entre 2006 et 2015, ce nombre baisse depuis 2016. Les dernières réformes fiscales (la hausse de la CSG pour les personnes retraitées, cœur de cible des appels à la générosité, le remplacement de l'ISF par l'IFI qui réduit drastiquement le nombre d'assujettis et donc de potentiels donateurs<sup>34</sup> et l'évolution des modalités de prélèvement (mise en œuvre du dispositif de prélèvement à la source qui modifie le comportement des donateurs) sont quelques-uns des facteurs susceptibles d'expliquer cette diminution.

**Ce phénomène illustre un des paradoxes de la philanthropie, la tendance à l'augmentation des « grands dons » et à la diminution des « petits dons » semblant contredire son aspiration à trouver une place reconnue au sein des sociétés démocratiques, au service de l'élargissement des possibilités d'engagements directs et d'un mouvement plus général d'« empowerment », comme nous le disions dans l'introduction. Cette remarque incite à approfondir l'analyse des formes différentes d'implication et d'action dans la cité, chacune contribuant à sa manière, complémentaire, au bien commun.**

#### **Focus sur les dons des entreprises (2019) :**

- 104 000 entreprises mécènes :
- **62 %** de mécénat déclaré : 2,153 milliards d'euros
- **38%** de mécénat non déclaré : 1,350 milliard d'euros<sup>35</sup>

Le mécénat d'entreprise s'est considérablement développé. Au cours des dix dernières années, le montant des dons des entreprises a augmenté, tout comme le nombre d'entreprises mécènes qui a plus que doublé (+119% entre 2010 et 2019).<sup>36</sup> Le caractère incitatif des dispositifs fiscaux et la forte progression du nombre d'entreprises y recourant ont contribué à une multiplication par dix du montant de la dépense fiscale correspondante, c'est-à-dire les pertes de recettes budgétaires pour l'Etat<sup>37</sup> dues aux réductions d'impôts

---

<sup>34</sup> La modification de l'ISF en IFI a conduit à une baisse de 54% des dons faits aux fondations en juin 2018 vs. juin 2017, soit une baisse de 130 à 150 millions d'euros de dons entre les deux années.

<sup>35</sup> Cette estimation provient de l'Admical à partir de leur enquête auprès des entreprises.

<sup>36</sup> Panorama des générosités 2021

<sup>37</sup> Consécutives aux dispositions législatives ou réglementaires dérogatoires par rapport à une « norme fiscale » de référence

consenties, qui représentaient 1 190 millions d'euros en 2020, selon l'annexe voies et moyen du projet loi de finances 2022<sup>38</sup>. Un rapport de la Cour des Comptes sur le soutien public au mécénat d'entreprise publié en 2018 souligne que l'incitation fiscale profite très largement à un tout petit nombre de très grosses entreprises<sup>39</sup>.

Cette augmentation de la dépense fiscale, ainsi que les nombreuses critiques qui ont accompagné l'inauguration de la Fondation Louis Vuitton<sup>40</sup> expliquent peut-être les récentes modifications législatives limitant le taux de réduction fiscale pour les grandes entreprises, qui passe de 60 à 40% pour les dons supérieurs à 2 millions d'euros par an.

### 1.3.2. Les contributions financières des fondations :

Les fondations françaises ont engagé 11,9 milliards en 2020<sup>41</sup>. Elles détiennent 32,1 milliards d'euros d'actifs et disposent de 11,6 milliards d'euros de ressources annuelles.

Les actifs détenus par les fonds de dotation sont quant à eux estimés entre 1,6 et 2,1 milliards d'euros, et leurs contributions financières annuelles ont atteint 400 à 450 millions d'euros pour des ressources comprises entre 300 et 400 millions d'euros (en 2020).

#### **Focus sur les fondations gestionnaires d'établissement dans le secteur sanitaire et médico-social :**

Souvent peu connues du grand public, les fondations qui gèrent directement des établissements éducatifs, sanitaires et médico-sociaux, concentrent une grande part du poids économique du secteur. Si elles sont numériquement minoritaires parmi l'ensemble des fondations françaises, elles sont cependant largement prépondérantes en termes de volume de dépenses ou encore d'emplois salariés. Elles possèdent souvent un patrimoine immobilier important (exemple de la Fondation Idys et le Centre Hélio-Marin de Roscoff). Contrairement aux fondations distributives, leurs ressources sont issues majoritairement de leurs revenus d'activités (prix de journées). Ce sont les plus gros employeurs du secteur.

#### Exemples :

- La Fondation Ellen Poidatz créée en 1919 réunit, en 2019, 29 établissements, centres et services en Ile-de-France. Plus de 1000 salariés y travaillent et accompagnent au quotidien 2200 enfants et 300 adultes en situation de handicap<sup>42</sup>.
- La Fondation Cognacq Jay, créée par Ernest Cognacq, fondateur de la Samaritaine à Paris, et son épouse Marie-Louise, comptait à l'origine une maison de retraite et une pouponnière, à Rueil-Malmaison. Elle assure la gestion aujourd'hui de 13 établissements (Ehpad, hôpitaux, établissements

<sup>38</sup> [Annexe](#) Evaluation des voies et moyens du PLF 2022 - Tome 2 Les dépenses fiscales

<sup>39</sup> La Fondation Louis Vuitton a bénéficié selon la Cour des Comptes « de 518,1 millions d'euros pour les onze premiers exercices, soit 47,1 millions d'euros par an en moyenne. En ordre de grandeur, elle représenterait à elle seule environ 8,1 % de la dépense fiscale totale de l'Etat au titre du mécénat des entreprises sur la période ».

<sup>40</sup> [Fondation Louis Vuitton : le mécénat d'entreprise sans la générosité \(lemonde.fr\)](#)

<sup>41</sup> Source : données issues des comptes annuels 2020 (nouvelle norme ANC n°2018-06)

<sup>42</sup> Source : Site internet de la Fondation Ellen Poidatz

pour enfants et adolescents) et compte 2 000 salariés. Tournée vers l'avenir et la réponse aux besoins émergents, la Fondation favorise l'expérimentation en créant dès le début des années 1980, l'une des premières unités de soins palliatifs ainsi que le premier service d'hospitalisation exclusivement dédié à la prise en charge des personnes atteintes du sida.

En comparaison, la même année, les particuliers, les legs, les fondations et les entreprises américaines ont donné 449,64 milliards de dollars<sup>43</sup>, soit un montant environ 40 fois supérieur. Même en tenant compte de la population 7 à 8 fois supérieure à celle de la France, d'un régime fiscal et de protection sociale peu comparable, ce chiffre témoigne d'une place plus importante prise par la philanthropie. La Fondation Bill et Melinda Gates (FBMF) créée en 2000, est forte d'une dotation en capital de près de 50 milliards de dollars<sup>44</sup>, de 1 500 salariés et peut distribuer en une année des montants de l'ordre de quatre milliards de dollars. On peut citer également la Ford Foundation, la Rockefeller Foundation ou encore l'Open Society Foundation de Georges Soros. En comparaison, les plus grosses fondations françaises dépensent environ 400 millions d'euros par an et les dépenses moyennes annuelles des Fondations reconnues d'utilité publiques (FRUP) sont de 14 millions.

L'importance des montants mobilisés outre-Atlantique par le secteur de la philanthropie, l'impact social des programmes financés et la visibilité de très grands philanthropes accaparent souvent l'attention dans les débats autour de la philanthropie au détriment d'autres caractéristiques de la philanthropie aux Etats-Unis, comme la place des *community foundations* rassemblant les différents acteurs d'un territoire ou le financement de la recherche et de l'enseignement supérieur par les *alumni*, les « anciens élèves ». La crainte d'une influence excessive sur les choix publics existe. Pourtant, il faut garder le sens des proportions en ce qui concerne la situation française et avoir en tête la différence entre des modèles difficilement comparables.

En tout état de cause, il ne suffit pas de critiquer ce qui se fait aux Etats-Unis pour condamner l'ensemble des actions de mécénat, ni d'ailleurs pour prouver la vertu d'un « modèle français » de la philanthropie<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup>Source Giving USA 2020: The Annual Report on Philanthropy for the Year 2019

<sup>44</sup> *Philanthropes en démocratie*. Déjà cité.

<sup>45</sup> Lors des auditions, certains fondateurs français ont d'ailleurs explicitement déclaré s'inspirer de leur connaissance de la philanthropie nord-américaine.

## 1.4. UNE PHILANTHROPIE DE PLUS EN PLUS BASÉE SUR UN MODÈLE DE FLUX

A l'origine, les fondations ont vocation à être pérennes. Elles incluent souvent une volonté mémorielle, en particulier dans le cas des fondations familiales ou d'initiative privée. Les fondations reconnues d'utilité publique, sauf exception, s'inscrivent dans le temps long puisque leurs revenus sont issus du placement de leur dotation. Turgot, auteur de l'article « Fondation » dans le tome 7 de *l'Encyclopédie* de Diderot, expliquait ainsi en 1757 qu'«un fondateur est un homme qui veut éterniser l'effet de ses volontés... ».

Pour faire face aux évolutions des cycles économiques qui impactent leurs revenus et pour pouvoir agir plus rapidement face aux urgences telles que les phénomènes climatiques extrêmes, les pandémies ou catastrophes humanitaires et sociales, le modèle des fondations évolue.

Avec la création du statut de fondation d'entreprise en 1990, l'exigence de pérennité a été remise en cause. La fondation d'entreprise, reposant sur un programme d'action pluriannuel (PAP) minimum de 150 000 € est créée pour une durée qui ne peut être inférieure à cinq ans, renouvelable dans les mêmes conditions, pour une période de trois ans minimums. Elle a donc été essentiellement conçue comme un projet à durée limitée, financé par des flux financiers et non plus par les revenus d'un capital.

Même si certains statuts imposent encore des durées définies, le rythme de croissance particulièrement rapide des ressources des fonds et fondations entre 2013 et 2017 (+28%) et encore plus rapide des dépenses (+36%)<sup>46</sup> reflète le développement des fondations établies sur un modèle de flux : les apports ont vocation à être dépensés selon un rythme relativement rapide, dans des projets d'intérêt général répondant à des besoins actuels et immédiats.

Ce modèle de flux devient peu à peu majoritaire, tandis que la fondation avec dotation qui avait vocation à être pérenne et à survivre à son ou ses fondateurs est de plus en plus rare<sup>47</sup>. Les fondations familiales elles-mêmes, traditionnellement organisées autour des notions de transmissions intergénérationnelles d'un patrimoine moral et symbolique autant que matériel, évoluent vers des fondations se préoccupant plus de résultats à court terme que de pérennité. Cette évolution est peut-être aussi la conséquence d'une transformation des

---

<sup>46</sup>Les Fonds et Fondations en France [fr\\_3\\_volets\\_page-simple.pdf \(fondationdefrance.org\)](#)

<sup>47</sup> Voir le compte rendu des Ateliers des Fondations organisé par le Centre Français des Fonds et fondations, 17-19 novembre 2010

profils de fondateurs, un peu plus jeunes, plus sensibles aux questions écologiques, qui souhaitent avoir un impact immédiat sur les causes sur lesquelles ils agissent.

En effet, les fonds dont les statuts ne prévoient pas la possibilité de consommer leur dotation par exemple ne sont pas opérationnels immédiatement et doivent attendre d'avoir des revenus générés par les placements pour pouvoir agir. Offrir la possibilité aux fonds non consommables de disposer de 10/15% de leur dotation la première année sans remise en question de leur non-consommabilité (et donc de l'exonération d'IS à taux réduit) pourrait répondre à cette difficulté.

## **1.5. UNE CONSOLIDATION CROISSANTE DU SECTEUR PORTÉE PAR LE MECENAT D'ENTREPRISE ET LES STRUCTURES DE REPRÉSENTATION**

Le secteur des fonds et fondations français s'est davantage structuré ces vingt dernières années. Des facteurs endogènes et exogènes expliquent cette consolidation :

### **1.5.1. La « professionnalisation » des pratiques des philanthropes**

Plusieurs facteurs expliquent la professionnalisation et la rationalisation des pratiques au sein même des fondations ces dernières années : recrutement de personnel spécialisé avec des compétences et expertises spécifiques, développements des liens avec des écoles (par exemple la Chaire Philanthropie de l'ESSEC Business School) et des universités, mise en œuvre de protocoles plus systématisés dans l'octroi des financements (appels à projet). Cette professionnalisation n'est pas contraire à la mobilisation des bénévoles mais pousse à redéfinir leur profil et leur rôle.

En parallèle, on a vu émerger la « *venture philanthropy* », dont se revendique aujourd'hui un nombre croissant de fondations. Cette pratique initiée aux Etats-Unis par des jeunes entrepreneurs de la *Silicon Valley* a pour objectif d'appliquer à des causes humanitaires les méthodes des start-ups et du capital-risque : sélection et développement d'associations à fort potentiel de croissance et accompagnement sur le long terme. En France et en Europe, cette pratique reste minoritaire dans l'approche des fondations mais elle inspire néanmoins un certain nombre d'acteurs, tels Ashoka (voir encadré ci-dessous), ou encore la Fondation Alpha Omega, pionnière de la *venture philanthropy* en France. Pour Maurice Tchenio, son fondateur, « *en structurant les leaders sociaux comme on structure les entreprises à fort potentiel, on leur permettra de changer d'échelle et d'avoir un impact sociétal durable...* ».

Ces méthodes très sélectives privilégient le développement de la capacité des organisations soutenues et la durée du soutien plutôt que tel ou tel projet. Si elles permettent de sortir d'une logique strictement compassionnelle, de court terme, et cherchent à agir sur les causes plutôt que sur les conséquences, elles risquent de juger les actions exclusivement en termes d'efficacité, en dehors de toute réflexion sur le contexte démocratique, la capacité à créer du lien social et en ignorant les causes plus marginales, moins populaires, moins émergentes, impliquant parfois des acteurs moins expérimentés.

Jusqu'où les idéaux et valeurs de la philanthropie peuvent-elles faire bon ménage avec le privilège accordé à « ce qui marche », dans une logique strictement utilitariste, inspirée de celle des entreprises, sans considération quant à l'impact global sur la vie démocratique dans son ensemble ?

Dans son ouvrage *Diminished Democracy : From Membership to Management in American Civic Life*, Theda Skocpol revenait en 2003 sur les grandes évolutions des organisations bénévoles américaines entre la fin du XIXe siècle et le milieu du XXe siècle et plus particulièrement sur les conséquences de la professionnalisation et l'augmentation du salariat dans ces organisations. A l'origine, la majorité d'entre elles étaient des sociétés « fraternelles » comme des organisations religieuses, des groupes d'anciens combattants ou encore des organisations syndicales, des groupes d'entreprises et des associations de parents d'élèves. Elles offraient un lieu de rencontre et d'échange à des membres issus de classe sociales différentes et les formaient aux pratiques démocratiques, qui allaient de l'expression et de la médiation d'opinions contradictoires à l'exercice d'un mandat en passant par la conduite d'élections. Lieu de réunion, espaces de discussion, elles rendaient possible la confrontation des points de vue, la délibération et créaient ainsi du lien social et de la cohésion.

Depuis les années 1960, ces groupes ont commencé à décliner, et ont peu à peu été remplacés notamment par des organisations à but non lucratif. Certains sont gérés par des équipes de professionnels rémunérés. Les décisions sont prises par des experts. Les citoyens ordinaires cotisent et se réunissent lors des assemblées générales, mais ils ne sont pas toujours impliqués dans la vie quotidienne de l'association.

**N'est-ce pourtant pas là un des leviers de la philanthropie : la capacité non seulement à rendre des services efficaces, mais également à augmenter le pouvoir d'agir collectif et à contribuer à ce que chacun se sente partie prenante du collectif et en augmente la puissance ?**

La question mérite d'être posée sans opposer logique de conviction et logique de responsabilité, ou idéalisme et pragmatisme, mais en pensant la philanthropie au sein d'une « *écologie de l'action* »<sup>48</sup> où se mêlent des logiques différentes « à la fois complémentaires, concurrentes, voire antagonistes<sup>49</sup> », celles des pouvoirs publics aux différents niveaux, celles des entreprises, des associations, des personnes directement concernées, celles des donateurs, logiques dont le dialogue et l'articulation permettent d'affronter les différents enjeux actuels.

**Extrait de l'interview de Sarah Ertel, responsable Impact et Stratégie chez Ashoka, coordinatrice de l'initiative Racines sur le changement systémique (*La lettre de la philanthropie*, novembre-décembre 2021)**

L'initiative Racines est un appel à la philanthropie et au mécénat pour que les acteurs du secteur soient des moteurs de changement, quels que soient leur taille et leurs moyens. Elle rassemble Ashoka, la Fondation de France, Entreprendre&+, l'ESSEC, la Fondation Bettencourt Schueller, la Fondation Entreprendre et Ticket for Change.

Le point de départ est de s'attaquer à la racine des problèmes plutôt qu'à leurs symptômes. L'objectif n'est pas de réparer mais de prévenir en identifiant les sources du dysfonctionnement pour apporter une solution durable à un problème de société.

Il y a une logique de complémentarité entre l'impact direct, qui s'adresse directement aux bénéficiaires, à plus court terme, et l'approche systémique. L'un ne va pas sans l'autre, car on ne peut pas faire de changement systémique sans comprendre les enjeux sur le terrain. Rien n'est possible sans collaboration.

Un système est un rassemblement de beaucoup d'acteurs (recherche, plaidoyer, acteurs publics, privés...) : si la réponse n'est pas collective, elle ne pourra pas être systémique, durable, irréversible. Selon l'enquête qu'Ashoka et l'Essec<sup>50</sup> ont menée sur le rôle de la philanthropie dans le changement systémique, la philanthropie est perçue par les fondations interrogées comme un défricheur du changement, à même de prendre des risques pour trouver des solutions qui changeront la donne.

---

<sup>48</sup> Expression d'Edgar Morin

<sup>49</sup> Idem

<sup>50</sup> [La philanthropie prête à financer le changement systémique ?](#)

### 1.5.2. L'émergence de plusieurs organisations représentatives ou militantes :

Le développement des fondations s'est accompagné de la création de nombreuses structures de représentation telles que le Centre Français des Fondations (fondé en 2002 par six fondations), l'Admical (fondée en 1979 par Jacques Rigaud), l'Institut de Mécénat de solidarité IMS-Entreprendre pour la cité (fondé en 1986 par Claude Bébéar) ou encore l'Association Française des *Fundraisers* ( 1<sup>ère</sup> association pour les professionnels du fundraising créée en 1991).

Après le scandale financier lié à l'Association pour la Recherche sur le Cancer (ARC) en 1996, très médiatisé, dont les conséquences ont été dramatiques pour de nombreuses associations et fondations qui ont souffert d'une forte baisse du montant des dons collectés suite à la perte de confiance de nombreux donateurs, ces associations ont joué un rôle essentiel pour recréer le lien avec les pouvoirs publics, les donateurs et les médias.

Ces têtes de réseaux ont eu pour mission de faire la promotion des bonnes pratiques dans le secteur, de le documenter en publiant des études et des rapports<sup>51</sup>, d'en assurer la défense dans les médias, d'être en lien direct avec les institutions et de guider et conseiller les donateurs ou toute personne qui envisage de créer une fondation ou un fonds de dotation.

Aujourd'hui, ces organisations de type « professionnel » sont des interlocutrices régulières et reconnues des pouvoirs publics.

## 2. QUE FAIT LA PHILANTHROPIE EN FRANCE ?

### 2.1. GÉNÈSE

En France, la philanthropie est quelquefois considérée comme l'héritière lointaine de ce que Thomas Piketty appelle « l'idéologie trifonctionnelle, où la position des deux classes dominantes, le clergé et la noblesse, est supposée se justifier par leur fonction au service du tiers état et de l'ensemble de la société (encadrement spirituel et œuvres sociales pour le clergé, ordre et protection pour la noblesse) »<sup>52</sup>. Aux Etats-Unis et, dans une moindre mesure en France, de nombreux philanthropes font souvent référence à leurs convictions religieuses comme motif de leur engagement.

---

<sup>51</sup> Observatoire de la philanthropie ; Panorama de la générosité ; baromètre du mécénat d'entreprise, etc...

<sup>52</sup> Thomas Piketty, *Une brève histoire de l'égalité*, Paris, Le Seuil, 2021, p. 146.

Néanmoins, le terme même de philanthropie apparaît dans la langue française à la fin du siècle des Lumières dans un contexte de sécularisation, et vient se substituer à la charité chrétienne et à son monopole sur « les secours aux pauvres, aux infirmes, aux malades ».

En France, au 19<sup>e</sup> siècle, les sociétés philanthropiques sont souvent proches des mouvements mutualistes<sup>53</sup>, « de secours mutuel », des philosophies positivistes attachées à l'idée de progrès matériel et moral, grâce à l'action des savants, des ingénieurs et des philanthropes, eux-mêmes guidés par la science. Distantes à l'égard du pouvoir politique, elles entendent se différencier de la charité d'inspiration religieuse, celle-ci soulageant la misère quand la philanthropie cherche à résoudre les problèmes qui causent la misère. Les termes du débat toujours actuel, notamment au sein des ONG, entre « donner un poisson » et « apprendre à pêcher » sont posés, ainsi que celui entre parole des experts, des sachants, et projet politique.

L'Etat social tel qu'il se construit au 20<sup>e</sup> siècle dans les pays occidentaux est en grande partie l'héritier « infidèle » de ces deux traditions. Il se réclame de la solidarité et de la cohésion qu'il entend imposer dans le cadre des Etats-nations, celui où se décident les politiques fiscales et les premières assurances sociales. Afin d'offrir « un filet de sécurité », de ne « laisser personne sur le bord de la route », il promeut un mix de services sociaux, de prestations sociales, de minima sociaux, ainsi que les logiques assurantielles. Ainsi pour, les premiers systèmes d'assurances sociales pour les accidents du travail en 1928, la Sécurité sociale en 1945 ou l'assurance chômage au début des années 1960.

Fort de sa légitimité démocratique et sous la pression des mouvements sociaux, l'Etat entend se substituer à ces traditions confessionnelles ou mutualistes. Constatant néanmoins qu'elles restent mobilisatrices et populaires, il cherche le plus souvent, et de façon quelquefois inconstante, à en faire des compléments, des alliées ou des supplétifs de ses propres politiques sociales.

Même si les deux tiers des fondations françaises qui existent aujourd'hui ont été créées depuis le début des années 2000, ces quelques rappels historiques et la persistance « culturelle » de ces traditions, permettent de mieux comprendre la diversité des motivations

---

<sup>53</sup> Exemple de la Mutuelle nationale des Artistes Taylor qui existe encore aujourd'hui. L'Association de Secours Mutuel des Artistes Dramatiques et Lyriques a été créée en 1840 par Le Baron Taylor. Cette structure sera la première à proposer une rente pour les comédiens moyennant une cotisation qui préfigure le système mutualiste de retraite. La Fondation Taylor, toujours active, organise de multiples expositions dans ses locaux parisiens et attribue des bourses et des prix.

et des convictions des fondateurs et fondatrices ainsi que la diversité de leurs attitudes vis-à-vis des politiques publiques.

Plutôt que nous ériger en juge des « bonnes ou mauvaises » motivations – plusieurs livres critiques s’y consacrent en pointant, qui la volonté de se donner une image avantageuse, qui le souci de payer moins d’impôts, qui l’idée que les plus riches pensent être les mieux à même de définir l’intérêt général... – nous préférons ici, tenter d’analyser comment agit aujourd’hui ce vaste secteur de la philanthropie organisée.

#### **Focus sur la Société Philanthropique**

Il s’agit d’une des plus anciennes sociétés de bienfaisance non confessionnelle de France. Créé en 1780, sous le patronage de Louis XVI, elle fut inspirée par les idées progressistes des Lumières. Ses sept membres fondateurs avaient pour but d’aider leurs contemporains les plus démunis en veillant « à secourir par le concours de leur fortune ou de leur lumière, la vertu indigente et souffrante ».

En 1839, l’association est reconnue d’utilité publique. Un décret de 1883 autorise la Société Philanthropique à recevoir dons et legs. C’est à partir de cette époque que des dons provenant de grandes familles fortunées favorisent le développement de l’œuvre de la Société Philanthropique : familles Heine, Stern, Roze, Goüin, Greffulhe, Brincard, Lebaudy, Delius-Andral, Gutierrez de Estrada...

Une des originalités de la Société Philanthropique est de constituer une organisation laïque, ouverte à tous les courants de pensée « sans distinction d’opinion et de croyance » et avec la volonté « de rendre toute sa dignité à la personne que l’existence a maltraitée »<sup>54</sup>.

## **2.2 LES FONDATIONS AUJOURD’HUI**

Il semble difficile et vain de vouloir établir une typologie permettant de classer les quelques 2 700 fondations et 1 950 fonds de dotation en quelques grandes catégories. Il existe huit statuts juridiques mais les formes empruntées par la philanthropie sont bien plus diverses dans leurs objectifs, leurs missions ou dans leur organisation.

Nos auditions et notre expérience nous incitent plutôt à définir quelques caractéristiques et quelques enjeux auxquels chaque fondation tente d’apporter sa propre réponse en rassemblant, à sa manière, différentes motivations, modalités de collecte des dons, choix des causes, processus de décision, statut juridique.

On peut distinguer les fondations selon :

---

<sup>54</sup> Source : site internet de la Société philanthropique

### 2.2.1. Les modalités opératoires :

Il faut distinguer les fondations *opératrices*, qui gèrent directement les projets dans leurs établissements, et les fondations *distributrices* qui financent des projets et des associations (voir encadré p. 12). Plus de huit fondations françaises sur 10 sont distributrices, et même neuf sur dix dans les créations récentes. Parmi les nombreuses et diverses fondations opératrices, citons la Fondation Cognacq-Jay, qui gère plusieurs hôpitaux ; Action Enfance, propriétaire et gestionnaire de villages d'accueil d'enfants ; la Fondation Apprentis d'Auteuil qui anime des centres de formation, etc.

Il faut aussi distinguer les fondations dites *abritantes* des fondations *abritées*, non dotées de la personnalité juridique et morale (cf. Encadré). La plus importante des fondations abritantes est la Fondation de France qui abrite plus de 900 fondations, d'une grande variété quant à leur taille, leur gouvernance ou le profil des fondateurs. Parmi les fondations abritantes, on peut citer également la Fondation Caritas (créée par le Secours catholique en 2009), la Fondation du Protestantisme, les Apprentis d'Auteuil, la Fondation du Judaïsme français ou encore l'Institut de France. La fondation abritée bénéficie des avantages fiscaux de la Fondation qui l'abrite, tout en conservant sa pleine autonomie d'action.

Lors de nos auditions, il est apparu que ces fondations abritantes pouvaient constituer, au-delà de leur responsabilité juridique et financière, un milieu favorable pour nourrir la réflexion interne et la gouvernance des fondations sous égide. Un récent rapport de la Cour des Comptes (Septembre 2021)<sup>55</sup>, pointe néanmoins l'extrême diversité des relations établies avec les fondateurs et le fait que « les contrôles opérés par la Fondation de France sur les actions des fondations abritées sont d'intensité variable ». Pour la Fondation de France, cela s'explique par la grande diversité des fondations qui ne nécessitent pas toutes le même type d'accompagnement

L'édition 2022 du Baromètre annuel de la philanthropie souligne le nombre record de fondations abritées créées par des entreprises. Selon Sabine de Soyres, responsable du développement des fondations et des legs à la Fondation de France, « *Il s'agit essentiellement de PME qui se sont mobilisées en 2020 en faveur de la recherche et des associations pour répondre à l'urgence de la crise sanitaire.* »

---

<sup>55</sup> Contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public par la Fondation de France sur les exercices 2014 à 2019

### Focus sur les fondations abritantes et les fondations abritées

Plus de 50% des fondations en France sont des fondations sous égide, également appelées fondations « abritées ». Elles sont « hébergées » au sein d'une fondation « mère » ayant la capacité d'abriter, dite fondation « abritante », par la simple signature d'une convention d'abri.

Seules les fondations reconnues d'utilité publique, les fondations de coopération scientifique, les fondations partenariales et les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel peuvent abriter des fondations.

Les montants financiers minimum apportés par les fondations abritées diffèrent selon les fondations abritantes mais restent bien plus modestes que ceux nécessaires à la constitution d'une fondation reconnue d'utilité publique. Les fondations abritées bénéficient par capillarité juridique et fiscale, des mêmes avantages fiscaux que la fondation abritante (pour elle-même comme pour ses donateurs) mais doivent agir que sur les mêmes domaines d'action que l'abritante.

Elles bénéficient en outre de l'accompagnement et de l'expertise de la fondation abritante dans ses choix et évolutions, en vue d'une action philanthropique structurée et d'un impact renforcé. Il s'agit d'une pratique en plein essor reposant sur la prise en charge, par la fondation abritante, en contrepartie le plus souvent de frais de gestion venant s'ajouter aux frais de création et de gestion financière, juridique, fiscale et comptable de la fondation sous égide.

Selon Jean-Marie Destrée, Délégué Général de la Fondation Caritas : « Il est assez rare que les fondateurs n'aient aucune activité de dons préalable ou de connaissance du secteur associatif. Ils sont généralement déjà sensibilisés et actifs. La création de la fondation leur permet d'organiser cette activité philanthropique. »

Le(s) fondateur(s) de la fondation sous égide – personne(s) physique(s) comme personne(s) morale(s) – est/sont donc libre(s) de se concentrer sur la gouvernance et le cœur de son action.

La fondation sous égide n'ayant pas la personnalité morale, la responsabilité de ses actes comme le respect de ses obligations légales et réglementaires sont entièrement assumées par la fondation qui l'abrite. L'apprentissage de la philanthropie est ainsi facilité et le fondateur peut s'engager dans la durée, au-delà de sa propre existence et de celle de ses héritiers, tout en bénéficiant de compétences spécialisées, de l'écoute, des conseils et de la notoriété de la fondation abritante<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> Source Centre Français des fondations : « Fondations abritantes, Fondations sous égide : un écosystème au service de l'intérêt général - Enjeux, nouveaux acteurs, diversification des modèles »

### Focus sur la Fondation de France

Fondation généraliste, créée en 1969 à l'initiative d'André Malraux et du Général de Gaulle, qui se définit comme la « Fondation de toutes les causes », elle se distingue ainsi de la majorité des Fondations reconnues d'utilité publique, « soumises au principe de spécialité de leur objet ».

En plus des causes qui sont portées par les plus de 900 fondations qu'elle abrite, la Fondation de France anime plus de 30 programmes thématiques regroupés en 6 rubriques : vulnérabilité et précarité ; recherche et innovation ; éducation et culture ; environnement ; international et urgences.

Depuis 2020, en tirant les leçons des actions « Tous unis contre le virus » menées avec l'AP-HP et l'Institut Pasteur, la Fondation de France a créé un programme multithématique intitulé « Inventer demain »<sup>57</sup>.

Il intervient pour soutenir ce que la fondation appelle des « Acteurs clés de changement » et des démarches territoriales particulièrement innovantes et partenariales, en privilégiant l'accompagnement, les échanges entre les porteurs de projets et un soutien pluriannuel. Le soutien financier est inclus dans une relation de co-construction de solutions inédites pour affronter des problèmes qui peuvent eux-mêmes être émergents, délaissés ou qui ne trouvent pas de solutions avec les méthodes actuelles. Ainsi par exemple de la lutte contre la récidive en proposant des peines alternatives à l'emprisonnement, de l'accompagnement de mineurs réfugiés isolés ou de l'accès à l'emploi de personnes souffrant de troubles psychiques.

Les fondations actionnaires suscitent un intérêt depuis peu. Modèle très répandu en Europe du Nord, mais encore rare en France, elles peuvent viser la préservation de l'indépendance d'une entreprise (c'est le cas de [la Fondation Pierre Fabre](#)). Il y a en France actuellement une dizaine de fondations actionnaires.

Alors que les fortunes familiales se transmettent d'habitude de génération en génération, le fondateur d'une fondation actionnaire fait le choix de céder, de façon irrévocable et inaliénable, tous ses titres à sa fondation. C'est le cas par exemple du Fonds Archimbaud pour l'homme et la forêt. Le Fonds pilote le Groupe Archimbaud et touche des dividendes que l'entreprise doit entièrement octroyer à des causes d'intérêt général.

C'est une manière pour les entreprises d'avoir un actionariat très différent, stable et de long terme et de ne pas pouvoir être rachetées.

Autre dispositif créé par la [loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises](#), dite loi Pacte, le fonds de pérennité. Il s'agit d'un nouveau véhicule juridique de détention et de transmission du capital d'une société avec pour objectif d'assurer la pérennité économique de l'entreprise détenue.

---

<sup>57</sup> Le Comité d'expert qui accompagne ce programme est présidé par Jean-Marie Bergère, un des rédacteurs de ce rapport.

Pour soutenir les entreprises qui « ont un impact fort sur le plan social et/ou environnemental », la Fondation de France a également lancé un « fonds à impact social » (France 2i). Il s'agit d'une innovation majeure dans le secteur des fondations qui vont ainsi pouvoir investir directement dans des structures – ou des fonds de placement – agissant pour l'intérêt général. Avec comme premier critère de sélection, l'impact social ou environnemental.

### 2.2.2. Les modes de financement

L'éventail des moyens financiers des fondations est important : 415 millions d'euros de budget annuel en 2020 pour les Apprentis d'Auteuil (dont 28% viennent de la générosité du public, 11% du mécénat et 3% des familles), 15 millions d'euros pour la Fondation Daniel et Nina Carasso, quelques milliers d'euros pour certaines fondations abritées ou fonds de dotation.

Les fonds et fondations ont plusieurs modèles de financements, qui peuvent s'additionner :

- Un apport initial (dotation en capital / patrimoine immobilier / versements dans le cadre d'un programme d'actions pluriannuel) qui engendre des produits financiers
- Donations, legs, assurances vies (ils peuvent être à l'origine d'une fondation ou renforcer une fondation existante)
- Des revenus liés à leurs activités (prestation de services, prix de journée) financés par les bénéficiaires ou la commande publique, ainsi l'Aide sociale à l'enfance dans le cas de la Fondation des Apprentis d'Auteuil<sup>58</sup>
- Financements par des entreprises ou encore d'autres fondations
- Appel à la générosité publique

Les appels aux dons ponctuels sont aussi possibles. Ainsi lors de catastrophes naturelles : le tremblement de terre en Haïti a permis de collecter près de 87 M€ auprès des particuliers dès les premières semaines ayant suivi le séisme en 2010. Onze organismes ont reçu 90 % des dons. L'ouragan Irma dans les Antilles, ou d'autres catastrophes comme l'incendie de

---

<sup>58</sup> Rapport d'activité annuel 2020 : <https://www.apprentis-auteuil.org/actualites/evenements/apprentis-dauteuil-publie-son-rapport-dactivite-2020.html>

Notre Dame de Paris provoquent une forte émotion et nécessite la mobilisation dans l'urgence de moyens importants.

Inspirées par des fondations universitaires canadiennes et américaines, plusieurs fondations issues des écoles et des universités, souvent financées par les dons des entreprises et acteurs privées, ont lancé en complément des opérations de *crowdfunding*, ou financement participatif auprès du grand public.

La Fondation Université Côte d'Azur (UCA) a ainsi mis à disposition des étudiants, seuls ou en groupe, un outil de levée de fonds pour financer les divers projets qui animent leur année universitaire. La Fondation s'engage à compléter les financements obtenus à la fin de la campagne de *crowdfunding* pour permettre de mener à bien un projet qui n'aurait pas obtenu la totalité des fonds.

- Des subventions publiques pour certaines catégories de fondations ( les fonds de dotation par exemple ne peuvent pas, sauf exception, recevoir de fonds publics)<sup>59</sup>

### **2.2.3. Les fondateurs :**

Ce sont majoritairement des particuliers. Plus de 50 % des fondations sont créées par des particuliers et des familles. Les entreprises quant à elles sont présentes dans plus d'un tiers de fondations.

Si, dans le cadre de ce travail, nous ne pouvons pas établir une sociologie des donateurs, plusieurs témoignages ont fait état d'un « nouveau profil de fondateur », plus jeune, héritier ou ayant rapidement gagné de l'argent (vente de son entreprise ou licenciement bien négocié) et qui souhaite par conviction s'engager sur des sujets de société et « faire quelque chose dont il peut voir le résultat ». L'âge moyen des personnes créant une fondation diminue : 10% ont moins de 35 ans et 34% entre 35 et 55 ans<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> Sur ces questions on peut se reporter à la fiche établie par le Centre de ressources et d'information des bénévoles (CRIB) : <https://www.humanis.org/wp-content/uploads/documents/comptes-rendus-publiques/2016-03-05-humanis-fiche-pratique-les-fondations.pdf>

<sup>60</sup> Livre Blanc Présidentielle 2022 – Accompagner la générosité des Français

#### 2.2.4. Quels secteurs soutiennent-elles ?

Pour que les activités de la fondation soient qualifiées d'intérêt général, l'action philanthropique doit avoir un caractère éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, culturel (patrimoine), de défense de l'environnement naturel.

En pratique, les deux premiers domaines d'intervention en termes de dépense sont d'abord la santé et la recherche médicale, et ensuite l'action sociale. Ces domaines combinés représentent les trois quarts des dépenses des fondations françaises. Viennent ensuite, assez loin derrière, l'éducation et l'enseignement supérieur, puis la culture.

Le domaine d'intervention de chaque fondation est thématique, défini dans leur objet même. Il est plus ou moins précis et évolutif. Ainsi, la santé peut regrouper la gestion de centres de soins et des actions dans le domaine de la santé mentale, des soins palliatifs, la relation bénéfique aux animaux, d'une pathologie particulière, d'une alimentation saine, etc... Dans le domaine de l'éducation, les actions peuvent se concentrer sur le décrochage scolaire, l'éducation à l'environnement et le rapport à la nature dès le plus jeune âge ou le financement d'études supérieures.

Ces dernières années, les fonds et fondations qui s'engagent pour la transition écologique et la protection de la biodiversité sont de plus en plus nombreuses. C'est le cas de 30 % des nouvelles fondations abritées à la Fondation de France en 2021.

##### Focus sur l'aide humanitaire d'urgence

Grace à sa capacité à décider rapidement, la philanthropie joue un rôle essentiel dans le soutien aux populations lors de situations d'urgence humanitaire. Les moyens logistiques et d'expertise qu'elle peut mobiliser en font un partenaire de choix pour les bailleurs institutionnels qui font souvent appel à eux, en lien avec les partenaires de l'action humanitaire (ONG).

Les fondations d'entreprises ne sont pas en reste. Si elles sont présentes dans le pays, elles bénéficient d'une expertise locale et peuvent se déployer parfois plus rapidement que les bailleurs institutionnels. Ainsi, les fondations Veolia et Suez ont déployé des stations de potabilisation de l'eau suite au passage du cyclone Idai au Mozambique ou encore la Fondation CMA GGM (Compagnie maritime d'affrètement) qui est intervenue au Liban suite à l'explosion d'un stock de 2750 tonnes de nitrate d'ammonium dans un bâtiment du port de Beyrouth.

Les modalités de coopération sont diverses : échanges d'expertise, portage de priorités stratégiques communes, financements et mise en œuvre de projets communs, lancement d'une campagne d'appel à générosité publique.

Le ministère des Affaires étrangères (MAE) a ainsi conclu une quinzaine de conventions de partenariat avec des fondations dans le domaine de l'urgence humanitaire.

### 2.2.5. La gouvernance

Selon les fondations, le poids et le pouvoir des fondateurs quant aux modalités de sélection et de relation avec les projets et avec les pouvoirs publics, peuvent aller d'un pouvoir discrétionnaire revendiqué à la constitution de jurys pluralistes et de comités composés d'experts et de personnalités qualifiées sans lien avec les donateurs, autre que l'intérêt pour la défense d'une cause particulière.

C'est vrai aussi pour les fondations d'entreprise que nous avons auditionnées. Certaines conçoivent « leur » fondation comme un instrument de l'entreprise qui doit pouvoir justifier d'un « retour sur investissement » en agissant dans leur secteur d'activité, quand d'autres soutiennent des projets éloignés de leur activité au nom d'un objectif général d'amélioration de leur environnement socio-économique vu comme un facteur favorable à la vie des entreprises et à celle des sociétés.

Un rapport de la Cour des comptes publié en septembre 2021<sup>61</sup> met en garde contre les risques de confusion entre l'action de la Fondation et l'activité de l'entreprise fondatrice : « *La création de fondations abritées par des entreprises ou des grands groupes, et leur action dans des domaines proches de l'objet social de l'entreprise, font courir des risques de confusion entre intérêt général et intérêt privé. Les frontières sont parfois ténues entre mécénat et responsabilité sociétale des entreprises (RSE) ou même entre RSE et dépenses en vue du développement commercial. Ces fondations sont fréquemment dirigées par des dirigeants ou d'autres salariés de l'entreprise fondatrice. Ils ne sont donc pas des bénévoles et cette situation va à l'encontre du critère de la gestion désintéressée* ».

En 2018, le ministère de l'Intérieur a défini de nouveaux statuts types pour les fondations reconnues d'utilité publique. Deux modèles de statuts types, l'un avec conseil d'administration, l'autre avec directoire et conseil de surveillance sont désormais proposés à ces fondations. **Dans les deux cas, un collège des personnalités qualifiées est obligatoire.**

Dans l'hypothèse d'un conseil d'administration avec commissaire du Gouvernement, le conseil comporte obligatoirement le collège des fondateurs, le collège des personnalités qualifiées et soit le collège des membres de droit, soit le collège des partenaires

---

<sup>61</sup> Publications La Fondation de France - COUR DES COMPTES, 27.09.2021

institutionnels<sup>62</sup>. Dans l'hypothèse d'un conseil d'administration sans commissaire du Gouvernement : le conseil comporte au moins trois collèges dont le collège des fondateurs, le collège des personnalités qualifiées et le collège des membres de droit qui doit représenter au moins le tiers des membres du conseil.

La transparence du pilotage des fondations est certainement un point de vigilance important mais, globalement, nous sommes loin de l'image de fondateurs autocrates certains d'avoir seuls et en raison de leur « bonne fortune » ou de leurs convictions intimes, des certitudes sur ce qu'il faudrait faire.

Ce sont peut-être paradoxalement les lieux d'échanges et d'élaboration collective qui manquent afin de favoriser des modalités de gouvernance rompant avec l'entre-soi, qu'il soit familial ou social. Les fondations ne sont pas des structures fonctionnant selon des procédures d'élections démocratiques, mais les fondateurs peuvent vouloir partager leurs réflexions et leur pouvoir, sans pour autant accepter d'être mis sous tutelle ou désignés à l'issue d'un vote. Nous y reviendrons dans les recommandations.

Il y a sans doute un équilibre à trouver pour respecter la volonté personnelle d'agir dans un domaine qui tient à cœur au donateur et la nécessaire délibération pour prendre en compte les parties prenantes de ce même domaine ainsi que l'action publique afférente. Cela rejoint les expériences de nombreuses associations qui incluent les « usagers » dans leur gouvernance, ou le statut des SCIC (Sociétés coopératives d'intérêt collectif qui ont pour objet « la production ou la fourniture de biens et de services d'intérêt collectif qui présentent un caractère d'utilité sociale ») qui prévoit la constitution de trois collèges, les salariés, les bénéficiaires et ceux qui contribuent à l'activité de la coopérative (dont les collectivités territoriales). La proximité de ces associations ou SCIC avec les personnes impliquées dans les fondations favorise la diffusion de cette culture de la « co-conception », « co-construction » et du partenariat.

---

<sup>62</sup> L'article 4 est ainsi rédigé : « Un commissaire du Gouvernement, désigné par le ministre de l'intérieur après avis du ou des ministres chargés de < ...>, assiste aux séances du conseil d'administration avec voix consultative, y compris celles qui se tiennent à huis clos. Il veille au respect des statuts et du caractère d'utilité publique de l'activité de la fondation, à la régularité des décisions, à leur conformité avec l'objet de la fondation, ainsi qu'à sa bonne gestion ».

### La Fondation BNP PARIBAS

Placée sous l'égide de la Fondation de France, la Fondation BNP Paribas est un acteur majeur du mécénat d'entreprise depuis plus de 30 ans. Elle agit principalement dans trois champs d'action : la culture, la solidarité et l'environnement.

L'axe culturel (danse contemporaine, nouveaux arts du cirque, jazz, restaurations d'œuvres d'art, festivals de musique classique), très majoritaire lors de la création de la fondation, a permis la mise en place de nombreux projets en cocréation avec les départements et les institutions culturelles. Désormais, la Fondation consacre près de 50 % de ses efforts à des programmes de solidarité : programmes en faveur de l'égalité des chances, de l'entrepreneuriat social, de la lutte contre l'exclusion et la grande précarité ; plus récemment elle est intervenue pour l'accueil de réfugiés, et 30 % à des programmes environnementaux.

Dans ce cadre, elle a lancé il y a dix ans un programme international de soutien à la recherche sur le changement climatique et l'érosion de la biodiversité, ce qui l'a conduit à soutenir 27 projets sélectionnés par un comité scientifique via un appel à projets.

Depuis quelques années, la Fondation est rattachée à la « direction de l'engagement » de la banque, après l'avoir été à celle de la communication. Ce changement n'est pas que symbolique, c'est aussi stratégique. Le développement de l'action sociale et environnementale de la banque, à travers les projets portés par la fondation est aussi un facteur d'appartenance et d'attractivité pour les salariés.

### 2.3. ANALYSE SWOT

En résumé, il nous semble qu'il est possible de dresser un tableau permettant d'identifier les forces et les faiblesses du secteur, ainsi que les opportunités et les freins qui se présentent.

<b>Forces</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• La possibilité de prendre en compte des causes impopulaires, orphelines, émergentes et la possibilité d'intervenir en urgence</li><li>• La souplesse des processus de sélection et la rapidité des modes de décision qui peuvent permettre d'agir vite</li><li>• La capacité à mener ou financer les expérimentations qui caractérisent les associations qui portent ces causes (par exemple les soins palliatifs, Territoires zéro chômeurs de longue durée, ...). Les fondations ont de fait une grande liberté dans l'orientation et l'organisation de leur action, ce qui permet la prise de risques, les ajustements continus propres aux démarches expérimentales, voire la possibilité d'un échec et ce qu'il enseigne.</li><li>• La possibilité d'inscrire son action dans la durée</li><li>• La neutralité de l'action philanthropique dans la manière d'appréhender les sujets et de les porter. Possibilité de créer des espaces de discussion et d'échange, hors des luttes de pouvoir, très fertiles pour penser des actions d'intérêt général. (Pas de mandats, pas de compétition électorale, pas de profits financiers).</li><li>• Des modalités de soutien plus personnalisées, favorisant une expérience de l'action sociale et sociétale directe, des engagements « non anonymes » au sein de démarches collectives, marqués du désir de contribuer personnellement, en son nom, au bien commun.</li></ul>
---------------	---

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La proximité : la philanthropie peut agir au plus près des besoins (ex : la Fondation territoriale des Lumières fondée par des entreprises locales et des bailleurs sociaux du territoire, active sur la Bassin minier du Nord-Pas-de-Calais et en général les fondations territoriales ou les démarches territoriales de la Fondation de France)</li> </ul>
<b>Faiblesses</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Des moyens limités et aléatoires (pour les fondations dont les revenus sont issus du placement de la dotation comme pour celles qui font appel à la générosité publique)</li> <li>• Des modalités des prises de décision et de gouvernance dont la formalisation est largement laissée à la discrétion des fondateurs.</li> <li>• Une forme de redevabilité vis-à-vis des donateurs (fondateurs ou contributeurs lors de collectes) et in fine des contribuables qui contribuent à leur action via la déduction fiscale. Elles agissent dans un cadre légal même lorsque ce cadre est celui d'une loi d'expérimentation (par exemple Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée). Leurs démarches d'évaluation, corollaire de cette redevabilité, sont certainement insuffisamment développées. Nous y reviendrons dans les recommandations.</li> <li>• Une posture défensive ou exagérément flatteuse, auprès de l'opinion publique et de l'État. Cette posture peut contrarier les nécessaires autocritiques comme également l'élaboration d'une pensée autonome positive de la philanthropie.</li> </ul>
<b>Freins</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impact sur les financements et sur la stratégie des situations d'urgence, de l'émotion suscitée par une catastrophe. Instabilité des engagements et des dons, une émotion étant vite chassée par une autre.</li> <li>• Construction d'une image moralement avantageuse du philanthrope ou de l'entreprise mécène, construction qui peut être jugée comme du social washing, de l'ethical washing ou du green washing</li> <li>• La mise en cause de la légitimité même d'une action initiée par des opérateurs privés</li> <li>• La mise en cause de l'avantage fiscal</li> <li>• Critiques possibles au nom d'une dénonciation du pouvoir de l'argent ou, à l'inverse, de gouvernement des experts, des spécialistes, des élites.</li> </ul>
<b>Opportunités</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Une image favorable de la générosité et le développement des nouveaux outils (<i>crowdfunding, produit partage, arrondis en caisse, fonds à impact social</i>)</li> <li>• Le dynamisme du secteur associatif à la recherche de nouveaux partenaires et d'une diversification de ses sources de financement. Le développement du secteur associatif est une opportunité pour la philanthropie en ce qu'il porte une grande diversité d'initiatives qui ont un impact direct.</li> <li>• Les difficultés des pouvoirs publics à répondre à l'ensemble des problématiques sociales</li> <li>• La complexité de la définition des réponses pertinentes systémiques aux problèmes, d'où l'importance de pouvoir expérimenter et de financer ces expérimentations avec la durée nécessaire</li> <li>• La décentralisation : Déplacement de certains lieux et échelons de décision.</li> <li>• Possibilité de collecter rapidement des fonds lors de situations d'urgence ou de catastrophes (Tsunami, tous unis contre le virus).</li> </ul>

C'est sur la valeur ajoutée actuelle et sur les conditions de son développement que nous voudrions conclure, autour de quelques enjeux et avant de faire quelques propositions.

### **3. QUELLE PLACE ET QUELLE VALEUR AJOUTÉE DE LA PHILANTHROPIE AUJOURD'HUI EN FRANCE ? COMMENT L'ÉTAT ENCADRE, PROMEUT, LIMITE OU ENCOURAGE LA PHILANTHROPIE ?**

#### **3.1. LA DIFFICULTÉ DE CONCILIER INTÉRÊT GENERAL ET RESPECT DES CHOIX DES FONDATEURS**

En France, l'éligibilité au mécénat repose principalement sur le domaine d'intervention des fonds et fondations, les causes sur lesquelles elles souhaitent agir. Le débat est vif sur l'application et l'interprétation des critères définis dans les articles 200 et 238 bis du Code général des impôts (CGI), qui listent les structures éligibles à l'émission de reçus fiscaux. Ce débat concerne aussi bien les fondations distributives que les structures susceptibles d'être financées.

Il est essentiel de bien préciser la répartition des différents rôles s'agissant de l'intérêt général :

Il est admis que c'est à l'Etat, en tant que garant de l'intérêt général, et non aux fondations ou associations, de décider de ce qui est éligible au mécénat et d'exercer un contrôle sur les actions menées. Il est également admis que la réalisation d'actions d'intérêt général peut être assurée par l'Etat, mais également par les acteurs privés (fondations, entreprises, associations, particuliers via le bénévolat) dans le cadre de conventions ou non.

Si l'on sort d'une stricte définition fiscale de l'intérêt général, il ne semble en revanche pas possible de considérer que l'Etat en a l'exclusivité. La définition de ce qu'est, dans chaque situation et au fil du temps, l'intérêt général est nécessairement l'objet de débats et de controverses qui mobilisent les institutions et les élus mais aussi des acteurs divers et notamment ce qu'il est convenu d'appeler la « société civile organisée ».

La latitude de soutenir des associations qui innovent, expérimentent, sortent du cadre habituel, agissent dans les interstices, les angles morts, tout ce (et ceux) que les politiques publiques peinent à prendre en compte en raison de leurs modalités de décision, paraît

essentielle dans un monde en mutation. La philanthropie a certainement un rôle à jouer, en prenant en compte des besoins émergents, des acteurs nouveaux, pas encore répertoriés dans le cadre de l'action publique et en portant des causes dites « orphelines » ou impopulaires, non solvables ni économiquement ni électoralement.

Dans ce cadre, quelle place accorder aux convictions des fondateurs ? Le don est un acte volontaire et une liberté individuelle mais aucune conviction, quelle que soit sa force, sa popularité ou son caractère disruptif, ni aucune expertise, ne garantissent qu'elles servent l'intérêt général. Si, en droit comme en fait, l'engagement dans une action philanthropique est antinomique avec une volonté de servir un intérêt personnel et privé et illustre des valeurs positives, humanistes, civiques, il reste un pas à faire pour qu'il concoure de façon pertinente et sûre à un projet d'intérêt général. Ce pas pose à nouveau la question de l'expérimentation, de son évaluation et de son pilotage, celle de la gouvernance sur laquelle nous allons revenir et la question de la relation établie entre « aidant et aidé ».

Nous avons constaté, lors des auditions, la volonté de plusieurs fondations d'accompagner les acteurs dans leurs stratégies et, à travers eux, les bénéficiaires et parties prenantes. Il y a une voie à trouver entre des philanthropes trop intrusifs dans l'orientation et l'organisation de ceux qui sont aidés et une relation « administrative », distante, strictement financière, avec eux. Une « éthique de la considération »<sup>63</sup>, établissant l'égalité, le respect mutuel et la réciprocité entre les parties prenantes d'un projet malgré leurs différences de position et de moyens, sur la base de leur commune vulnérabilité et de leurs capacités respectives, serait un bon guide.

### **3.2. UNE GOUVERNANCE PLURIELLE, INGRÉDIENT DE LA LÉGITIMITÉ A AGIR ?**

Le statut juridique de fondation autorise des systèmes de gouvernance très différents. Certains fondateurs peuvent décider de façon discrétionnaire, ou au sein d'un cercle très restreint, familial, amical ou professionnel. D'autres vont naturellement chercher à s'entourer de personnes qualifiées ou d'experts du secteur dans lequel ils interviennent. L'axe thématique dans lequel agit la fondation impacte aussi son organisation. Dans le secteur de la santé par exemple, le recours à l'expertise extérieure est souvent indispensable pour

---

<sup>63</sup> Corinne Pelluchon, *Ethique de la considération*, Paris, Le Seuil, 2018.

définir la stratégie, le cadre des appels à projets et analyser et sélectionner les projets les plus pertinents.

Dans certaines fondations ou programmes spécifiques, les jurys ou comités décisionnaires quant aux aides attribuées, cherchent à associer des personnes bénéficiaires ou directement impliquées ou proches des situations et des territoires. Nous avons rappelé plus haut l'obligation faite aux fondations reconnues d'utilité publique (FRUP) d'inclure dans leurs conseils un collège des personnalités qualifiées.

Toutes les modalités pour renforcer le caractère collégial de la gouvernance des fondations nous semblent bénéfiques pour apporter le maximum de garanties quant à la pertinence des choix et à la transparence des décisions. Conjointement à cette évolution souhaitable de la gouvernance de chaque organisation, les instances formelles ou cercles plus informels, au sein desquels les réflexions et échanges ont lieu, où les mutualisations et les coopérations peuvent se nouer, sont à encourager.

Les fondations abritantes ou d'autres organisations (voir supra) peuvent jouer un rôle de conseil, de co-construction, de réflexion sur les principes (vision de l'intérêt général, interactions avec les bénéficiaires, lien avec les pouvoirs publics...) de façon à rompre l'isolement et le repli des fondations sur leur propre histoire et leur sociologie. En plus du levier réglementaire, et pour qu'il soit suivi d'effets, il est nécessaire d'encourager cette mise en commun plus ou moins formalisée et susceptible de rendre effectives la collégialité et la pluralité dans la gouvernance des fondations.

A cet égard, les statuts des fonds de dotation, où le Conseil d'administration peut être composé de trois membres seulement, et même si cette possibilité offerte aux fondateurs de conserver seuls le contrôle représente l'un des attraits de cet outil, nous semblent devoir évoluer pour assurer cette pluralité de regards et d'analyses<sup>64</sup>.

Les fondations ne sont soumises ni à un impératif de rentabilité, ni aux échéances électorales. Cette « neutralité » les oblige à construire autrement leur légitimité. Elles peuvent

---

<sup>64</sup>A noter : un comité consultatif doit obligatoirement être mis en place dès lors que le montant de la dotation dépasse 1 000 000 €. Ce comité est composé de personnalités qualifiées extérieures au conseil d'administration, et chargé de lui faire des propositions de politique d'investissement et d'en assurer le suivi.

Le fonds publie dans les 6 mois suivant la fin de l'exercice ses comptes annuels. Il nomme au moins un commissaire aux comptes et un suppléant, lorsque le montant total de ses ressources dépasse 10 000 € en fin d'exercice.

compter bien sûr sur la pertinence et le caractère opérationnel de leurs actions. Les démarches d'évaluation ont à jouer un rôle éminent ici.

Elles ont tout intérêt à s'appuyer également sur la pluralité des personnalités associées à leurs instances de pilotage. En particulier, elles ont la liberté d'intégrer plus largement l'ensemble des parties-prenantes, les associations et plus directement les personnes qu'elles sont susceptibles d'accompagner.

Là où les politiques publiques se tournent naturellement vers les grandes catégories statistiques nommant des « publics » dont la définition administrative occulte souvent la singularité des expériences et des épreuves vécues, les fondations peuvent fonder leur légitimité sur la proximité et l'action « sur mesure » construite par les personnes concernées et non pas pour elles. L'action philanthropique contribue alors pleinement au mouvement « d'empowerment » et d'apprentissage en action de l'engagement citoyen dans toutes les formes de vie, y compris les plus ordinaires.

### **3.3. QUELLE AMBITION PHILANTHROPIQUE EN FRANCE ?**

Le rôle donné par l'Etat à la philanthropie n'est pas clairement défini aujourd'hui. La philanthropie est vue comme un centre de coûts (en raison de l'avantage fiscal qui induit un manque à gagner pour les finances publiques) mais en même temps l'Etat encourage la philanthropie et cherche même à y trouver un relais lui permettant de se désengager de certaines actions. Plusieurs ministères (Finances, Intérieur, Jeunesse et sports...) assurent la tutelle administrative du secteur.

Le rapport de Sarah El Haïri, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports, chargée de la Jeunesse et de l'Engagement, et Naïma Moutchou, députée, sur « *la philanthropie à la française* » apporte une première pierre à la tentative de mieux définir les relations entre puissance publique et philanthropie mais ces relations mériteraient d'être approfondies.

1. L'Etat lui-même (et certaines collectivités) se met à collecter des fonds privés en développant ses propres services de mécénat pour des activités de son ressort (Fondation de l'APHP ou Universités par exemple) ce qui favorise les ambiguïtés.

2. Il n'y a pas de lieu d'élaboration continue d'une pensée ou d'une doctrine de la philanthropie dans l'Etat, enrichissant et actualisant le rapport précité. Le sujet est en premier lieu traité par le ministère du Budget via la question fiscale et par le Conseil d'Etat et la Cour des comptes par l'intermédiaire du contrôle de conformité. Mais il n'y a pas de vision stratégique de ce que pourrait devenir le secteur de la philanthropie (au-delà du co-financement des dispositifs et politiques publiques). Nous avons collectivement à mener la réflexion sur ce qu'il pourrait apporter de spécifique à la société française, en interne quant au financement d'expérimentations et d'amorçage de politiques qui pourront éventuellement ensuite intégrer le droit commun, comme nous l'avons développé, voire à l'international. On pense par exemple aux retombées positives en termes de réputation de la mobilisation des *french doctors* ou d'interventions en urgence lors de catastrophes ou de conflits dans des pays plus ou moins éloignés.
3. Les acteurs philanthropiques ont parfois du mal à sortir de la question fiscale, et à affirmer leur légitimité. Comme nous le disions dans l'introduction, il faut déplacer le regard, des donateurs vers la mise en œuvre des actions philanthropiques, montrer l'effet levier de leur action en donnant des preuves concrètes de leur utilité et de la pertinence de leurs engagements.

### **3.4. VALEUR AJOUTEE EN DEMOCRATIE ET RELATIONS AVEC LES POUVOIRS PUBLICS**

Depuis quelques années, nous assistons à une demande plus forte de participation qui se retrouve à travers différentes mobilisations et initiatives (gilets jaunes, revendication d'un référendum d'initiative citoyenne (RIC), grand débat national, convention citoyenne pour le climat, pétition « l'affaire du siècle », etc.). Demande qui ne se traduit pas lors des élections puisqu'à l'inverse nous assistons à la croissance de l'abstention, du retrait civique, du sentiment d'impuissance et du ressentiment conduisant sporadiquement à l'envie de « renverser la table » et éventuellement de solutions extrêmes.

Les fondations ne sont pas des organes représentatifs ou délibératifs. S'il arrive que leurs actions préfigurent de nouvelles normes publiques (ainsi en a-t-il été en ce qui concerne l'insertion par l'activité économique ou les soins palliatifs, entre autres), elles n'en font pas

un critère exclusif de succès. Elles n'ont pas une fonction « pré-législative » comme celle qui a été fixée à la Convention citoyenne pour le climat par exemple. Elles n'ont pas non plus une simple fonction tribunicienne.

Leur originalité est de fonder leur doctrine sur l'expérience de la mise en œuvre de ce qu'elles préconisent ou, au moins, dans une grande proximité avec les associations et l'écosystème qui effectuent cette mise en œuvre. A l'alliance « élus-experts »<sup>65</sup>, elles sont en mesure d'ajouter l'expérience, l'initiative, l'imagination et les savoirs accumulés par ceux qui, très directement, sont confrontés au quotidien aux problèmes et aux pathologies sociales. Sans diminuer la valeur des processus démocratiques aboutissants à des politiques générales, elles ont une plus grande facilité à agir sur mesure, dans une très grande proximité avec des situations et des causes particulières. Leur capacité à « bricoler », à résoudre avec peu de moyens des problèmes au plus proche des personnes concernées, peut offrir une respiration à la société. A la condition, bien sûr, qu'elles aient le souci du bien commun, que ce soit par conviction ou en raison de l'encadrement juridique nécessaire.

Elles se mettent alors au service de la démocratie (entendue comme manière de faire société et pas seulement d'institutions) en apportant leur concours aux pouvoirs publics, en intervenant là où ceux-ci ont du mal à agir, en expérimentant, en proposant des solutions alternatives ou en affrontant des problèmes que ni le marché (pour des raisons de solvabilité), ni l'Etat (en raison de contraintes électorales ou d'inadaptation de l'administration, plus encline à mettre en place des dispositifs standard aux procédures établies, que des expérimentations), ne parviennent à prendre en charge.

Les fondations ne sont pas seules ici. Elles ne pourraient rien sans les associations, acteurs de l'ESS, SCIC, ONG, l'ensemble de leur écosystème. C'est vrai pour les fondations gestionnaires comme pour celles qui financent des acteurs sélectionnés pour leur ambition et leur capacité à faire. C'est en ce sens que nous parlons de respiration démocratique et de l'importance de ce qui ne peut pas être planifié, de ce qui ne réunit pas une majorité de suffrages, ne trouve pas sa place dans les lignes budgétaires disponibles, mais qui peut être soutenu par les contributions volontaires des donateurs, les appels à la générosité et l'engagement bénévole.

---

<sup>65</sup> Thierry Pech : « Le vieux logiciel de la modernisation fondé sur l'alliance des élus et des experts accumule les défaillances » in *Le parlement des citoyens*, La République des idées/ Le Seuil, 2021, p. 10.

Loin de « privatiser » l'intérêt général, ce mouvement peut, aux conditions que nous avons tenté de définir et qu'il faut sans doute conforter, contribuer à le nourrir, à en faire évoluer la définition, à en proposer une traduction concrète.

La philanthropie peut avoir une fonction et une utilité qui, loin de discréditer l'action publique, la complète et l'enrichit. Elle est loin d'avoir les moyens financiers et administratifs additionnés de l'Etat et des collectivités et cette inquiétude face à un risque de privation de l'intérêt général apparaît disproportionnée par rapport au rôle réel des fondations. Si la légitimité des institutions sur lesquelles repose la démocratie paraît affaiblie voire contestée, il ne faut pas en chercher la cause du côté de la reconnaissance de la légitimité à agir des fondations.

De la part de l'Etat, cela signifie aussi une clarification des principes qui structurent ses relations avec la philanthropie. La définition de ce qui entre dans l'intérêt général et des règles donnant droit à une déduction fiscale ne suffisent pas. Il aurait certainement intérêt à contribuer à l'accélération de l'évolution engagée par la philanthropie vers **une fonction stratégique de financement d'expérimentations et de prise en charge de causes émergentes**. Libre à lui de les intégrer dans le droit commun et de les développer ensuite.

## **4. NOS PROPOSITIONS**

### **LES RELATIONS AVEC LES POLITIQUES PUBLIQUES**

- **Penser et organiser de manière pérenne les relations avec les pouvoirs publics sur une base stratégique plutôt qu'au coup par coup et ministère par ministère.**

Aujourd'hui, le secteur n'a pas de référent direct. La vision des pouvoirs publics sur la philanthropie est dispersée entre :

- Le ministère de l'Économie et des Finances qui analyse l'incidence budgétaire des dispositifs fiscaux ;
- Le ministère de l'Intérieur, qui instruit les demandes de création de fondations reconnues d'utilité publique ;
- Le Conseil d'Etat qui octroie la reconnaissance d'utilité publique ;
- Les ministères de tutelle (en fonction des statuts des fondations) ;

- La Secrétaire d'État auprès du ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports, chargée de la Jeunesse et de l'Engagement qui prend en charge les associations et les fondations ;
- Les préfetures pour la création et le contrôle des fonds de dotation.

Il n'existe pas aujourd'hui de lieu stratégique pour penser les relations et identifier les contributions des fondations à la société française.

**Nous proposons la création d'une instance indépendante qui piloterait à la fois le travail de délivrance des agréments et le contrôle des structures<sup>66</sup>, qui soit complémentaire de la Cour des comptes, et qui puisse aussi contribuer à cette « pensée de la philanthropie » qui nous semble si nécessaire, en jouant en outre un rôle d'observatoire, de lieu de recherche.** Cette instance devra être indépendante mais ses missions devront être définies en concertation avec l'Etat (dans ses composantes, financières, administratives, sociales, culturelles.).

Elle pourrait assurer des missions de conseils pour les porteurs de projet de fondations, partager les bonnes pratiques du secteur ou encore recueillir des données sur le nombre de fonds et fondations, et leurs flux financiers. L'analyse de ces données centralisées et actualisées permettrait à l'Etat de mesurer plus précisément l'impact de sa politique fiscale.

Les administrateurs représentant la puissance publique pourraient également être des relais d'information concernant les actions philanthropiques aux ministères concernés et pourraient ainsi créer des passerelles/synergies entre les différentes fondations et l'Etat.

- **Développer les relations avec tous les échelons d'administration et de collectivités notamment pour renforcer l'ancrage territorial de la philanthropie.**

En tant que partenaire des donateurs, des bénéficiaires, du monde associatif et des pouvoirs publics locaux, les « fondations territoriales », grâce à leur connaissance fine des acteurs locaux, apportent un diagnostic précis et réaliste des besoins sociétaux du territoire et développent des actions locales pertinentes. Elles ont la capacité à détecter les problèmes de leurs territoires et de les mettre en perspective sur le long-terme, alors que l'horizon des

---

<sup>66</sup> Selon le rapport de l'IGF « le rôle économique des fondations » publié en 2017, 15 à 35 % des FRUP et FDD ne déclarent ni ne publient leurs comptes à l'administration de tutelle ou au JO/DILA comme requis. Les dispositions de l'article 17 de la LOI n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République visent à renforcer les contrôles et les sanctions.

politiques publiques est souvent limité à celui du cycle électoral, voire de l'exercice budgétaire.

Pour toutes ces raisons, il nous semble que cette philanthropie de proximité pourrait être davantage développée. Les expérimentations portées par les fondations, si elles sont évaluées positivement, méritent d'être reprises en charge par la puissance publique pour être généralisées. En entretenant un rapport collaboratif et ouvert avec les pouvoirs publics dans le déploiement de leurs actions, les fondations trouveront une source de légitimité supplémentaire pour leur action.

### **FAVORISER UNE GOUVERNANCE PLURIELLE ET ÉLARGIE**

- **Une implication plus forte et plus systématique des bénéficiaires** (bénéficiaires directs ou porteurs de projet financés par les fondations distributrices) **dans les processus de sélection, d'accompagnement, de mise en œuvre et d'évaluation.**

Les fondations sont ouvertes au dialogue avec leurs bénéficiaires et encouragent l'organisation régulière de restitutions, de retours d'expériences, qui permettent de tirer les enseignements d'un projet puis de les partager avec d'autres acteurs.

Cependant, il nous semble qu'il est possible d'aller plus loin et d'être plus audacieux dans les pratiques relationnelles avec les bénéficiaires. Pour de nombreux fonds et fondations, des marges de manœuvres sont encore possibles dans l'implication des bénéficiaires en développant une relation de long terme et les intégrant davantage dans les processus d'élaboration des programmes. Les réflexions et analyses de celles et ceux qui ont été eux-mêmes bénéficiaires permettent de mieux comprendre les enjeux et d'identifier les solutions les plus pertinentes.

La démarche mise en œuvre par ATD Quart Monde, avec la volonté de faire interagir « *différents savoirs – savoirs de vie, savoirs d'action et savoirs académiques* » nous semble intéressante (cf. Charte du Croisement des Savoirs et des Pratiques avec des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale).

- **Une gouvernance associant des parties prenantes et des personnalités qualifiées indépendantes des fondateurs pour l'ensemble des statuts de fondations.**

- **Une réforme des statuts des fonds de dotation et notamment de leur gouvernance.**

Le fonds de dotation est administré par un conseil d'administration qui comprend au minimum trois membres (personnes physiques ou morales) nommés, la première fois, par le ou les fondateurs.

Ce sont les statuts qui déterminent la composition ainsi que les conditions de nomination et de renouvellement du conseil d'administration.

La loi n°2021-1109 du 24 août 2021, confortant le respect des principes de la République a renforcé le contrôle de l'autorité administrative sur la création et le fonctionnement des fonds de dotation. Néanmoins, il nous semble que la gouvernance des fonds de dotation mériterait être élargie, tout en permettant aux fondateurs de rester majoritaires.

Il s'agit ici d'adapter la recommandation de la Cour des Comptes aux fonds de dotation afin qu'une instance collégiale devienne une règle de fonctionnement : *«le modèle de la fondation gérée uniquement et exclusivement par un fondateur seul ou par une famille, en autonomie complète et sans organe collégial, devrait être progressivement abandonné ou adapté. L'existence d'une instance collégiale doit devenir une exigence de fonctionnement »*.

La présence au sein de la gouvernance de personnalités qualifiées et d'experts nous semble bénéfique aussi bien pour l'élaboration de la stratégie, que pour l'identification et la sélection de projets d'intérêt général à soutenir.

## **MODALITÉS D'ACTION ET D'ÉVALUATION**

- **Favoriser le croisement des expertises et des réseaux pour permettre à la philanthropie de positionner son action à un niveau systémique.**

Encourager les initiatives collectives, les alliances, les consortiums, les coalitions entre fondations mais également les partenariats multi-acteurs : collectivités territoriales, entreprises, associations (voir l'Observatoire des partenariats, créé par Le RAMEAU, en partenariat avec la Caisse des Dépôts).

La Coalition française des fondations pour le Climat (CffC), initiée par le Centre français des Fonds et Fondations, ou encore l'initiative réunissant Ashoka, Entreprendre&+, la Fondation de France, l'ESSEC, la Fondation Bettencourt-Schueller, la Fondation Entreprendre et Ticket

for Change pour imaginer des solutions et actions concrètes et expérimenter de nouvelles façons de soutenir les projets nous semblent être des exemples dont les pratiques pourraient être généralisées pour faire évoluer les pratiques du secteur et répondre aux enjeux.

- **Les méthodes permettant de rendre compte de la valeur réellement produite pour chaque partie prenante restent aujourd’hui limitées.**

Les acteurs manquent d’outils et de données pour mesurer la contribution réelle de leurs actions. Une meilleure évaluation des coûts évités pour la puissance publique et des externalités positives de leurs actions est une réponse aux critiques qui leur sont régulièrement adressées.

Nous préconisons de systématiser les démarches d’évaluation à partir d’une réflexion sur des méthodes permettant de rendre compte de la valeur réellement produite pour chaque partie-prenante. Les acteurs devront être associés à ce travail d’évaluation. A côté des traditionnels « référentiels », indicateurs, mesures d’impact, les comptabilités alternatives comme la « comptabilité care<sup>67</sup> » cherchant à prendre en compte le capital naturel et humain et pas seulement le capital financier mobilisé, les CIS (Contrats à Impact social), la finance à impact ou les pratiques de narration qui rendent compte des vicissitudes de l’action et pas seulement de ses résultats, se développent. C’est sans doute une tâche à laquelle une instance indépendante (voir plus haut) pourrait s’atteler.

Les résultats du groupe de travail acteurs-chercheurs créé par l’Institut du Monde associatif sur les « modèles socioéconomiques associatifs et la création de valeur » pourront nous éclairer également.

Nous appelons de nos vœux la réalisation d’une étude comparée entre l’efficacité d’un don et celui d’une subvention publique.

---

<sup>67</sup> Comptabilité adaptée au renouvellement de l’environnement

## DÉVELOPPER DAVANTAGE LA CULTURE DU DON

- **Encouragement aux dons quel que soit le potentiel contributif de chacun :**

Dans le cadre des dispositifs fiscaux existants, tous les contribuables bénéficient du même taux de réduction, quel que soit leur revenu. Mais, par essence, les donateurs qui ne sont pas assujettis à l'impôt ne bénéficient pas de cette réduction et donc de cette incitation.

Nous préconisons ainsi une ouverture plus large des dispositifs fiscaux même aux personnes qui ne sont pas assujetties à l'impôt (impôt négatif). L'objectif est de permettre à tous les donateurs de bénéficier des mêmes incitations pour développer une culture du don susceptible de traverser toute notre société.

- **Populariser les possibilités offertes par les contrats d'assurance-vie au profit d'organismes reconnus d'utilité publique pour exclure les sommes concernées du calcul de la quotité disponible.**

Aujourd'hui, l'assurance-vie permet de transmettre un capital financier sans faire partie de la succession de l'assuré (L. 132-12 du Code des assurances). En effet, à la différence d'autres biens (notamment les biens immobiliers), l'assurance vie n'est pas prise en compte lors du calcul de la quotité disponible et de la réserve héréditaire.

Si le bénéficiaire du contrat est une fondation ou une association reconnue d'utilité publique<sup>68</sup>, il ne sera redevable d'aucun droit de succession, même si le contrat a été alimenté après les soixante-dix ans de l'assuré. Les fondations ou associations bénéficiaires sont exonérées de droits de mutation à titre gratuit.

Ce levier, relativement simple à mettre en place, nous semble aujourd'hui peu exploité, peu connu et insuffisamment utilisé. Il est important de sensibiliser les usagers, les notaires et les assureurs pour mieux faire connaître cette disposition.

- **Valorisation économique, morale et politique du bénévolat, comme « don de temps ».**

---

<sup>68</sup> Site Infodon : Seules certaines associations ou fondations ont cette possibilité. Voici quelques exemples d'organisations : une fondation ou une association reconnue d'utilité publique exerçant une activité générale à caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture de la langue et des connaissances scientifiques françaises ; un fonds de dotation ; une association d'assistance et de bienfaisance ; une association culturelle ; une congrégation autorisée ; une fondation universitaire ; une fondation partenariale ; un établissements d'enseignement supérieur reconnu d'utilité publique.

Mal connu, le bénévolat était souvent mal valorisé car l'approche comptable de cette valorisation était réputée très technique. Pourtant, la valorisation comptable du bénévolat permet de démontrer aux financeurs publics et privés l'apport effectif et global de l'association ou de la fondation et sa plus-value vis-à-vis des acteurs publics ou de marché.

Applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, la réforme du plan comptable des associations et organismes sans but lucratif oblige désormais les associations et fondations à valoriser et comptabiliser les contributions volontaires en nature (les dons reçus, la valorisation du bénévolat ou les mises à disposition). Si l'entité décide de ne pas le faire, elle doit justifier cette décision dans l'annexe et donner une information sur leur nature et leur importance.

Néanmoins, certaines associations, qui ne font pas appel aux commissaires aux comptes ont encore des difficultés techniques pour traduire financièrement le bénévolat. Le développement de référentiels communs, plus simples, pourra être mis en place avec France Bénévolat, association reconnue d'utilité publique, qui a pour vocation « le développement de l'engagement bénévole associatif pour une citoyenneté active ».

La reconnaissance officielle du bénévolat et l'intégration des bénévoles au dispositif de la Validation des acquis de l'expérience (VAE) pourrait permettre de valoriser le bénévolat, mais également d'attirer un nouveau profil de bénévole, plus jeune, moins diplômé, susceptible de considérer le bénévolat également comme un moyen de se former. Pour cela, il faudrait renforcer les liens entre Pôle Emploi et les associations locales. Ces jeunes pourraient bénéficier des évaluations CléA<sup>69</sup>, qui seraient prises en charge par Pôle Emploi, se former dans des associations ou des fondations, puis seraient à nouveau évalués aux termes de leur mission, et leurs compétences acquises officiellement reconnues (communication, travail en équipe, respect des règles d'hygiène et de sécurité, etc.)

Le dispositif de transition après les services civiques (voir les propositions du Pacte du pouvoir de vivre), semble également une piste intéressante. La convention signée en 2018 entre le Ministère de l'Education nationale et France Bénévolat afin de promouvoir conjointement le Passeport Bénévole et la Validation des Acquis de l'Expérience (VAE) est une première étape.

---

<sup>69</sup> CléA est une certification **inscrite de droit au Répertoire spécifique** (RS) des certifications et des habilitations ayant pour objet la validation et, si nécessaire, l'acquisition d'un socle de connaissances de base. CléA s'adresse à tous les actifs, en particulier les personnes peu qualifiées, sans certification professionnelle, et fragilisées par les évolutions économiques, qui ont besoin de sécuriser leur parcours et de développer leur employabilité.

- **Encourager la « grande » philanthropie**

Actuellement, l'instruction d'une création ou d'une modification des statuts d'une fondation reconnue d'utilité publique est un processus long et complexe, piloté par le ministère de l'Intérieur. La FRUP est créée par décret en Conseil d'État, après instruction de la demande par les services du ministère de l'intérieur. Concrètement, le ministère de l'intérieur instruit le dossier, puis le transmet pour avis consultatif au Conseil d'État.

Pour simplifier le dispositif et permettre le développement des FRUP, nous préconisons de reprendre la proposition du rapport « *La Philanthropie à la française* » : « accorder la reconnaissance d'utilité publique par décret simple, supprimer l'avis a priori du Conseil d'Etat, et prévoir la possibilité d'un recours lorsque qu'une demande de reconnaissance d'utilité publique est refusée ».

Ajouter plus de transparence et de simplification au processus, sans remettre en cause l'exonération de droits de mutation à titre gratuit, nous paraît de nature à inciter de potentiels donateurs au fort pouvoir contributif.

## **LE CHOIX DES CAUSES : ENCOURAGER LES EXPÉRIMENTATIONS ET UN DIALOGUE CONTINU AVEC L'ÉTAT**

- **Développer les expérimentations selon les possibilités offertes par la loi (loi constitutionnelle de 2003 et loi organique de 2021) et favoriser leur financement dès l'amorçage par la philanthropie.**
- **Laisser une grande liberté pour garantir la possibilité de soutien à des causes jugées marginales, minoritaires ou encore mal définies.**
- **Négociations régulières avec l'Etat (et pas seulement avec l'administration fiscale) sur les critères de l'intérêt général, de façon à prendre en compte les évolutions de la société dans l'alinéa b de l'article 200 du code général des impôts.**

## CONNAISSANCE ET ORGANISATION DE LA PHILANTHROPIE

Le secteur de la philanthropie se développe et évolue très rapidement et les formes empruntées par la philanthropie sont extrêmement diverses. Pour comprendre son évolution, sensibiliser l'opinion publique à son action et permettre aux acteurs d'améliorer leurs pratiques, il est essentiel de pouvoir analyser ces évolutions en ayant des données fiables et comparables.

- **Financement de recherches** universitaires sur la philanthropie, interdisciplinaires (historiens, psychologues, politistes, économistes, philosophes, sociologues, ...) pour permettre au secteur d'accroître sa capacité d'analyse et être plus à même de coconstruire une définition partagée, d'identifier ses besoins prioritaires, d'intégrer plus systématiquement la question de la valeur créée.

## Bibliographie

- Sarah El Haïry, Naïma Moutchou, « La philanthropie à la française », rapport remis au Premier ministre, 2020
- OCDE : Rapport [« la fiscalité et la philanthropie »](#), 2020
- Anne Monnier et Sylvain A. Lefevre- *Philanthropes en démocratie*, Paris, PUF / La vie des idées, 2021
- Vincent Edin, *Quand la charité se fout de l'hôpital. Enquête sur les perversions de la philanthropie*, Editions Rue de l'Échiquier, 2021
- Julia Cagé, *le Prix de la démocratie*, Fayard
- Lionel Astruc, *L'art de la fausse générosité, La fondation Bill et Melinda Gates*, Actes Sud, 2021
- Rob Reich, *Just Giving: Why Philanthropy Is Failing Democracy and How It Can Do Better*, Princeton University Press, 2018
- Alexandre Lambelet, *La Philanthropie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014
- Francis Charhon - Blog: *Chroniques philanthropiques*
- Theda Skocpol, *Diminished Democracy : From Membership to Management in American Civic Life* , University of Oklahoma Press, 2021
- Edith Archambault, *Le secteur sans but lucratif. Associations et fondations en France*, Economica , 1996
- Michel Pomey, *Traité des fondations d'Utilité Publique*, Paris : Presses Universitaires de France, 2018
- Thomas Piketty, *Une brève histoire de l'égalité*, Paris, Le Seuil, 2021
- Gabrielle Fack et Camille Landais, *Les incitations fiscales aux dons sont-elles efficaces ?*, Économie et statistiques, mai 2010
- France Générosités : *Assurance Vie : un don à la portée de tous*, 2020
- France Générosités : *Panorama national des générosités 2021*, Septembre 2021
- Linsey McGoy, *No Such Thing as a Free Gift : the Gates Fondation and the price of philanthropy*, Verso, 2015
- Didier Minot - *À quoi sert la philanthropie ?*, Editions Charles Léopold Mayer, 2019
- Ashoka Rapport : *Prendre la mesure de la complexité Faire évoluer ensemble le système de financement du changement systémique*
- IGF Rapport *Le rôle économique des fondations* , 2017

- Cour des comptes, Rapport *La Fondation de France- Exercices 2014 à 2019*, Septembre 2021

**Groupe de travail :**

- Jean-Marie Bergère, ancien dirigeant d'associations pour le développement économique et le dialogue social
- Laurence de Nervaux, Directrice, Destin Commun
- Nicolas Duvoux, Professeur de Sociologie à l'Université Paris-8 et Directeur du Philantropy & Social sciences program, rédacteur en chef de *LaVieDesIdees.fr*
- Suzanne Gorge, Responsable des partenariats, Terra Nova
- Marc-Olivier Padis, Directeur des études, Terra Nova

**Liste des personnes auditionnées**

- Yannick Blanc, Président, Futuribles international
- Anne Bouverot, Présidente et Fondatrice, Fondation Abéona
- Giorgia Ceriani Sebregondi, Directrice de la communication, de l'innovation et de la prospective, Fondation Cognacq-Jay, Vice-présidente de la Fonda
- Francis Charhon, consultant expert en philanthropie
- Gilbert Corouge , Bénévole correspondant territorial, Fondation de France
- Floriant Covelli, Délégué général de l'Institut français du Monde associatif
- Axelle Davezac, Directrice Générale, Fondation de France
- Laure Decouvelaere, Déléguée Générale Fondation de France Région Nord
- Jean-Marie Destrée, Délégué Général, Fondation Caritas France
- Jean-Jacques Goron, Ancien Délégué Général, Fondation BNP PARIBAS
- Marie-Stéphane Maradeix, Déléguée Générale, Fondation Daniel et Nina Carasso
- Didier Minot, Président Fondateur, Fondation Monde Solidaire

- Anne-Claire Pache, professeure en innovation sociale à l'ESSEC Business School et titulaire de la chaire de philanthropie de l'ESSEC
- Virginie Seghers, Présidente Prophil

Nous remercions également les relectrices de ce rapport : Anne Cornilleau, Maja Spanu et Eve Sejalon.