



# FONDATIIONS ET POUVOIRS PUBLICS EN FRANCE : ENTRE COMPLÉMENTARITÉ ET INCOMPRÉHENSION

JÉRÔME KOHLER\*

Lorsque l'on parle des fondations en France, il est d'usage de rappeler le poids de l'histoire, de l'organisation politique et des mentalités : méfiance jacobine face aux biens de mainmortes ; monopole de l'intérêt général longtemps détenu par l'État ; des sentiments philanthropiques moins exacerbés que chez nos voisins anglo-saxons. Si ces facteurs sont vrais, ils restent insuffisants pour rendre compte d'une situation originale où cohabitent plusieurs logiques de l'intérêt général portées notamment par les pouvoirs publics et les fondations. En France, ces acteurs pourraient développer des modes d'action complémentaires en raison de la présence constante des pouvoirs publics tout au long de la vie des fondations, et jouer des effets

de levier des interventions de ces dernières. Ce n'est pas toujours le cas, et la complexité du statut juridique et fiscal des fondations est un des freins à leur développement. Par ailleurs, leur impact socio-économique est difficilement mesuré et mesurable en faisant un outil souvent ignoré.

De nombreux facteurs à ce manque de complémentarité - confinant parfois à l'ignorance ou à la méfiance - sont aussi à chercher du côté des fondations elles-mêmes souvent très atomisées et sans coordination. Des évolutions du secteur portées par les fondations elles-mêmes devraient permettre de réduire les facteurs de blocages et d'établir un nouveau type de relation avec les pouvoirs publics.

\* Chercheur-associé à HEC Montréal, maître de conférences à l'IEP de Paris, consultant en mécénat et fondations.

## Encadré

### Quelques chiffres

Début 2002, on compte environ :

- 486 fondations reconnues d'utilité publique, dont 3 sont créées par des entreprises ;
- 65 fondations d'entreprises ;
- 530 fondations placées sous égide de la Fondation de France, dont 57 sont créées par des entreprises ;
- 1 000 fondations placées sous l'égide de l'Institut de France, dont 3 sont créées par des entreprises. Une large proportion de ces fondations (non quantifiée) est inactive aujourd'hui.

Source : chiffres 2002 de l'Observatoire de la générosité de la Fondation de France.

## FONDATEIONS, POUVOIRS PUBLICS : UNE COMPLÉMENTARITÉ NATURELLE CONTREDITE DANS LES FAITS

### Une complémentarité théoriquement idéale

#### La fondation comme acteur du changement

Théoriquement, fondations et pouvoirs publics poursuivent le même but : l'intérêt général avec des moyens certes différents mais, *a priori*, sans écart majeur sur les objectifs. Cette vision est confortée tant par la définition des fondations que par le processus qui entoure leur création, et enfin, par le régime d'utilité publique qui les régit et les fait bénéficier d'exonérations fiscales (cf. annexe).

Les fondations disposent de moyens

financiers et humains bien moindres que les pouvoirs publics. Mais, dans de nombreux cas, elles sont de fonctionnement plus souples et peuvent mener des programmes d'action expérimentaux plus facilement que les pouvoirs publics, les fondations choisissant ainsi théoriquement la façon la plus efficace d'atteindre leurs objectifs. Il s'agit de trouver l'effet de levier le plus favorable et efficace au vu du changement social désiré. Pour faire advenir ce changement, les fondations partent de postulats sur les facteurs d'évolution de la société :

- si c'est la formation, elles vont intervenir dans le domaine de l'éducation, notamment par des bourses ;
- si ce sont des actions innovantes, elles vont subventionner les associations qui les mènent ;
- si ce sont des actions exemplaires, elles vont aider à leur essaimage ;
- si ce sont les mouvements militants, elles vont soutenir les associations de



défense des Droits de l'homme, anti-raciste... ;

- si c'est la recherche, elles vont subventionner les laboratoires ou les chercheurs ;

- si ce sont les idées, elles vont mener une activité de recherche, d'édition, de communication ;

- si ce sont les politiques publiques, elles vont favoriser les activités de *lobbying* ou de réflexion conjointe.

### **La fondation comme éclairceuse des politiques publiques**

Ce rôle des fondations s'inscrit dans un cercle vertueux :

- émergence (ou identification) d'un problème particulier (santé des adolescents par exemple) avec des débuts de réponses sur le terrain (associations de parents) ;

- fondation défricheuse : elle repère le problème et finance des projets ;

- elle fait émerger des solutions innovantes ;

- elle valide des solutions par la réplique et l'essaimage ;

- elle présente les résultats aux pouvoirs publics (colloques, actions pilotes)

- elle permet ainsi la mise en place d'une politique publique s'appuyant sur des têtes de réseau associatives et des associations locales.

La fondation a alors joué son rôle d'amélioration du bien-être social en profitant de sa souplesse pour mener des actions ciblées avec des moyens limités pour atteindre l'effet de levier souhaité : la prise en charge par la collectivité qui dispose alors d'un spectre de réponses déjà expérimentées et validées. Ce schéma fonctionne, comme le montre la construction d'une

maison d'adolescents à l'hôpital du Val de Grâce, suite au travail sur la santé des adolescents de la Fondation des hôpitaux de Paris, le développement du métier de médiateur culturel, suite au travail expérimental de la Fondation de France, la prise en compte des difficultés posées par l'euro aux personnes défavorisées grâce au travail mené par la Fondation caisse d'épargne.

### **Une complémentarité souvent ignorée dans les faits**

#### **Le principe de subsidiarité**

La fondation est souvent perçue par les pouvoirs publics comme subsidiaire à son action et non complémentaire.

Paradoxalement, l'on peut assister à une inversion du phénomène dans de nombreux pays où l'État initie des projets incitant ensuite des partenaires privés et, tout particulièrement, les fondations à les financer et/ou à les mettre en œuvre<sup>1</sup>. L'Italie a ainsi imposé aux fondations de consacrer une partie de leurs dépenses au développement local, et le budget des fondations est même parfois consolidé avec celui de leur ministère de tutelle permettant de masquer un désengagement de l'État. La France a, de la même façon, mis en place une Fondation du patrimoine portée par le ministère de la Culture et financée, parfois à contrecœur, par des entreprises. Cette fondation, qui a bénéficié d'une création législative, a néanmoins souligné les limites d'un tel exercice, ayant encore beaucoup de difficultés à fonctionner cinq ans après sa naissance. L'analyse entre l'encouragement du mécénat (tout particulière-

ment de la structure des fondations) par les pouvoirs publics et les politiques publiques dans ces mêmes secteurs (culture, patrimoine, recherche) souligne la corrélation entre l'intérêt pour les fondations et la baisse des crédits publics ou, au contraire, la mise en place d'une politique publique ambitieuse sans la totalité du budget nécessaire pour l'assumer.

Ce principe de subsidiarité a de nombreux effets pervers :

- il nie l'indépendance et l'autonomie des fondations ;
- il assèche les fonds privés pour les canaliser dans le cadre d'une politique publique au détriment de projets issus de la société civile ;
- il induit un système de *stop and go* de la capacité d'action des fondations, lié à la couleur politique du gouvernement ou à ses besoins budgétaires, allant à l'encontre de la stabilité du système dont les fondations ont besoin pour mener des actions pérennes.

### Une utilité limitée

Les actions des fondations, tout en étant reconnue d'utilité publique (RUP), peuvent avoir une utilité sociale limitée, et loin des préoccupations des pouvoirs publics.

Par ailleurs, il faut souligner que le terme « idéal » mérite de nombreux correctifs, en ce qui concerne les fondations elles-mêmes. En effet, si l'on recense environ 2 000 fondations en France (pour 48 000 aux États-Unis), plus de la moitié sont ce qu'on surnomme des *kids and cats*, tournées vers des causes simples (animaux, enfants) portées par des associations souvent riches (SPA) ou inactives. L'action de

la fondation se limitant souvent à faire une subvention annuelle.

Ici, le phénomène de redistribution financière au service du bien-être social est limité à sa plus simple expression et ne rencontre les pouvoirs publics qu'en cas de contrôle sur les associations aidées. Il est à noter que ce sont les fondations d'entreprises ou les fondations sous égide de la Fondation de France notamment qui, en dépit de leur nombre assez faible, semblent le plus directement en prise avec les problèmes sociétaux.

En second lieu, pour reprendre certaines comparaisons avec les fondations américaines, l'objet et le mode d'intervention de nombreuses fondations françaises soulignent la difficulté pour le fondateur à :

- avoir une vision réellement à long terme de l'action de la fondation dans le temps ;
- concilier son action philanthropique avec les besoins de la société ;
- tenir compte de l'évolution de la société et du rôle de l'État.

Quel rôle peut jouer aujourd'hui une fondation dont l'objet est « d'offrir un asile pour de jeunes garçons catholiques pauvres, infirmes et incurables » ou « donner à la jeune fille une formation culturelle, morale et professionnelle, qui lui permette de remplir, dans le milieu dans lequel elle est appelée à vivre, son rôle de ménagère, de mère de famille, de conseillère et d'aide du chef d'entreprise ».

Rares sont les fondations françaises, hors les fondations d'entreprises et les fondations abritées depuis quelques années, qui se donnent une réelle capacité à contribuer à l'intérêt général de manière pérenne en :



- permettant de faire évoluer leur objet en fonction des besoins nouveaux apparus ;
- prévoyant de renouveler leur conseil d'administration en tenant compte du vieillissement des membres ;
- en s'entourant d'une expertise sur le champ d'intervention de la fondation.

Cette nécessaire évolution a été prise en compte plus tôt aux États-Unis. Certains fondateurs, comme Carnegie, Ford, Rockefeller, laissent des fortunes tellement considérables qu'il est indispensable de prévoir l'adaptation de l'objet ou des moyens de la fondation à des besoins à naître. De plus, les grands fondateurs du début du XX<sup>ème</sup> siècle sont imprégnés d'une vision sociale qui marque profondément leur action et qui peut être assimilée à une expression modernisée du sentiment religieux<sup>2</sup>. Aujourd'hui encore, de nombreux philanthropes se considèrent comme les simples dépositaires de leur fortune qu'ils doivent rendre à la société<sup>3</sup>. Sans aller jusqu'à la boutade du milliardaire John T. MacArthur qui déclara à l'inauguration de sa fondation « J'ai trouvé le moyen de faire fortune, à eux de trouver comment le dépenser ! », la plupart des contrats ou des testaments créant des fondations aux États-Unis prévoient soit une évolution possible dans le temps en laissant les membres futurs du conseil d'administration décider alors des orientations à prendre, soit un objet suffisamment large pour intégrer les évolutions possibles de la société. La Robert Wood Johnson (fondateur de Johnson and Johnson) Foundation a ainsi pour objet d'améliorer la santé et le système de soins américain.

D'autres solutions ont pu être mises

en place pour répondre spécifiquement ou marginalement à ce problème. Dans le premier cas, certains fondateurs ont prévu que leur fondation n'aurait qu'une durée de vie limitée, comme la Fondation Peabody créée en 1867 pour cinquante ans avec pour objet de favoriser l'éducation des Noirs américains dans le sud des États-Unis. Dans le second cas, les fondations communautaires offrent aux différents fondateurs la possibilité de s'associer à des fonds collectifs et évolutifs.

### La capacité financière des fondations

Il règne aujourd'hui sur les moyens financiers dont disposent les fondations un véritable manque d'informations confinant à l'opacité.

### En termes de dotations

Tout d'abord, une partie d'entre elles vivent partiellement ou totalement des revenus de leur dotation (c'est le cas, notamment, des fondations reconnues d'utilité publique et des fondations sous égide « avec capital »). Le montant de cette dotation n'est pas toujours public (à l'exception des fondations qui font aussi appel à la générosité du public, qui publient l'intégralité de leurs comptes). La Fondation de France dispose ainsi d'une dotation d'environ deux milliards de francs dont les revenus lui permettent d'assurer à la fois son fonctionnement et ses programmes d'activité propres (alimentés, par ailleurs, par les dons et les legs non affectés ou « fléchés » vers les programmes développés par la Fondation de France elle-même). D'autre part, nombreuses

sont les fondations qui ont une dotation composée de biens à la valeur fluctuante (tableaux notamment) ou non générateurs de revenus (patrimoine immobilier utilisé pour les activités de la fondation, école d'infirmières, siège administratif, orphelinat...).

Enfin, les fondations d'entreprises ont-elles aussi l'obligation d'immobiliser une dotation (limitée à 140 000 euros) considérée comme une garantie bloquée en cas de désengagement de l'entreprise.

### En termes de flux financiers

Une partie de ces flux est obligatoire pour respecter le statut de fondation. Il faut que celle-ci dépense 50 000 euros par an les trois premières années pour les fondations sous égide (33 000 euros par an sur cinq ans pour les fondations d'entreprises). Là encore, l'information est peu accessible et prend souvent pour origine la fondation elle-même qui valorise souvent son investissement financier, mais aussi les aides en nature qu'elle peut offrir (locaux, billets d'avion, mise à disposition de personnel, don de matériels usagés...);

D'autre part, ces flux sont soumis à de nombreux aléas qui en font une ressource à la fois rare et instable. Les dons collectés varient selon le climat économique et l'impact d'événements exceptionnels (explosion de l'usine AZF, inondations, famines) qui drainent alors la masse disponible vers des causes philanthropiques précises, mais ponctuelles.

Les subventions publiques sont clairement liées aux objectifs gouvernementaux (aujourd'hui une translation s'effectue du secteur de la solidarité

vers celui de la sécurité - prévention de la délinquance, amélioration des quartiers difficiles...), tandis que les aides apportées par les entreprises sont contraintes par le climat économique, la situation particulière de l'entreprise (cf. les fermetures de la Fondation Elf, du Crédit lyonnais, et la prévision de fermeture de la fondation Vivendi Universal, qui était pourtant un des acteurs majeurs de la création de services à domicile avec un budget de plus de 5 millions d'euros par an), ainsi que par la politique de communication de l'entreprise qui peut souhaiter ralentir ses efforts en certaines périodes.

### Leur impact socio-économique

Aujourd'hui, une seule consolidation est faite au niveau des entreprises dans le répertoire annuel de l'Admical (Association pour le développement du mécénat industriel et commercial) compilant les données de plus de 1 000 entreprises mécènes en France. Ces chiffres concernent l'ensemble des actions de mécénat (auxquelles sont souvent intégrées les actions de partenariat).

La masse financière consacrée au mécénat par les entreprises est de plus de 300 millions d'euros dont plus de 180 millions d'euros pour le secteur culturel au sens large, 100 millions d'euros pour le secteur de la solidarité et 20 millions d'euros pour les actions liées à l'environnement, ces deux derniers secteurs ayant tendance à croître année après année. Ces chiffres<sup>4</sup> sont à rapprocher des dons faits par les particuliers (toutes structures confondues, les fondations en représentant un pourcentage inférieur à 10 %) qui représen-



taient, en 2000, plus de 1 milliard d'euros. Ainsi, le pourcentage minimum des foyers imposables qui ne déclarent aucun don était de 76,32 % en 2000, en constante progression depuis quatre années.

Dès lors, il est difficile de mesurer l'impact socio-économique des fondations. Certaines d'entre elles étant les uniques intervenants de leur secteur (recherche sur certaines maladies orphelines) ont un impact certain, malgré des montants d'intervention qui peuvent être aussi faibles que 20 000 euros, distribués sous forme de bourse de recherche par exemple. D'autres, comme la Fondation France Télécom pour la musique vocale ou comme la Fondation Vivendi Universal, la Fondation caisse d'épargne ou la Fondation EDF contre l'exclusion dans le secteur de la solidarité, sont des acteurs incontournables et permettent à de nombreux projets associatifs de voir le jour ou d'être bouclés avec des budgets d'activité qui vont de 2 à 12 millions d'euros. Néanmoins, leur rôle ne se mesure pas seulement en termes de dons financiers, mais aussi en capacité d'expertise, en accompagnement, en ingénierie sociale, ainsi qu'en termes immatériels : l'engagement de ces fondations donnant souvent aux projets un « sceau » de sérieux, comme c'est le cas de la Fondation de France, sceau qui permet de générer d'autres aides.

Cependant, ceci ne doit pas occulter la relative opacité déjà mentionnée du secteur des fondations et de leurs moyens d'intervention, les exemples cités soulignant d'autant le caractère attractif des quelques fondations ayant mis en place une stratégie d'intervention claire et bien communiquée.

## DES SOLUTIONS POUR UNE PLUS GRANDE EFFICACITÉ

### Les améliorations à apporter au système français des fondations

#### Un certain consensus

L'amélioration du régime juridique et fiscal des fondations, comme le souligne l'étude du Conseil d'État<sup>5</sup> passe :

- par des procédures de création simplifiée, raccourcie et aux réponses motivées ;
- par une remise à plat du système de présence de plusieurs représentants de l'État au profit d'un seul, et par la mise en place d'un correspondant fondation dans chaque ministère ;
- par l'abaissement de la dotation initiale au profit d'un examen au cas par cas de la corrélation entre l'objet de la fondation et ses moyens ;
- par la mise en place de fondations au capital fongible ;
- par l'amélioration des procédures en cas de legs au profit d'une fondation ou pour en créer une ;
- par l'harmonisation des différents points concernant les fondations RUP, les fondations abritées et les fondations d'entreprises.

Ces différents éléments, dont la traduction législative et réglementaire n'est pas encore faite, vont, de manière évidente, améliorer la possibilité pour une personne morale ou physique de créer sa fondation.

## Des améliorations de la fiscalité

Cependant, la fondation se traduisant toujours par un engagement financier souvent important fait par les catégories les plus fortunées de la population, il conviendrait d'accompagner cette amélioration du processus de création par des dispositions fiscales adaptées au profil des fondateurs par :

- la capacité de donner une part substantielle du capital d'une société ;
- l'augmentation du pourcentage déductible du revenu imposable ;
- la capacité de report sur plusieurs années pour la partie des dons dépassant ce pourcentage ;
- l'amélioration du processus d'évaluation de certains biens (tableaux, immeubles) en cas de donations.

## Des voies encore à explorer

- Des voies sont encore à explorer :
- la mise en place, sur le modèle des fondations communautaires, de fondations régionales permettant de développer le mécénat de proximité et collectif sur des projets d'intérêt local ;
  - même si cela apparaît parfois comme un serpent de mer, l'idée d'un statut de fondation européenne reste toujours d'actualité même si, de manière plus opérationnelle, on pourrait imaginer que le statut de fondation obtenu dans un pays permette d'exercer et de collecter dans un autre pays à condition d'y participer ;
  - effectivement à la poursuite de l'intérêt général.

## Les facteurs de blocage

Favoriser le développement des fondations en France relève aussi pour ces dernières de l'introspection. Les pouvoirs publics, même omniprésents, ne constituent pas toujours un frein. L'identification de plusieurs enjeux de développement pour les fondations permet de souligner le rôle des fondations elles-mêmes dans l'évolution du secteur entraînant une redistribution entre public et privé.

## Faire évoluer les mentalités

Nous avons présenté les fondations comme si ces dernières étaient des structures inertes, sans histoire. Or, derrière chaque fondation, il y a un fondateur avec une volonté philanthropique issue de son histoire personnelle, parfois heureuse (succès dans les affaires), souvent malheureuse (perte d'un proche, absence d'enfants, maladie...). Cet acte philanthropique est un engagement financier lourd et complexe (les procédures de création peuvent prendre plus d'un an). Néanmoins, il convient de souligner une approche de la philanthropie très différente en France et dans les pays anglo-saxons à majorité protestante. En effet, pour reprendre l'analyse weberienne sur l'éthique protestante et l'esprit du capitalisme, la fortune et ses attributs (dont les fondations) sont autant de moyens de souligner la prédestination des individus, tout en leur rappelant le caractère temporel de leurs actions. La fondation apparaît alors comme l'outil permettant d'atteindre un certain ascétisme (abandon de toute la fortune accumulée) et de souligner que le fondateur se





considère comme le simple dépositaire d'une fortune qu'il a le devoir de redistribuer au profit de l'intérêt général.

La richesse, dans un pays catholique, ne fait pas naître cette notion de dette envers la société et les moins favorisés. La philanthropie est souvent une forme améliorée du denier du culte, la fondation étant considérée comme un véhicule fiscal utile (d'où la nécessité d'améliorer le régime fiscal). C'est un frein certain qui connaît cependant une évolution avec l'émergence de problèmes de société largement médiatisés : montée des exclusions sociales, dégradation de l'environnement, manque de moyens pour conserver le patrimoine artistique...

Or, il est frappant de constater que si les problèmes sont médiatisés, pratiquement aucune information n'est faite sur les outils offerts (dont les fondations) aux riches donateurs, aux entreprises pour tenter de répondre à leur niveau, et de la façon qui leur paraît pertinente, à ces problèmes. Cette information est souvent disparate et donnée par des tiers « intéressés » (associations et fondations RUP, notaires, banquiers).

Un des enjeux des politiques publiques en matière de fondation pourrait donc être de promouvoir l'information de manière « neutre » autour de toutes les questions que peut se poser un fondateur. Cette information pourrait être complétée par des conseils d'experts soit réunis au sein de structures bénévoles, soit intervenant comme conseil rémunéré auprès du seul fondateur, favorisant un choix éclairé en termes de structures, d'objets et de modes de fonctionnement. De nombreuses structures similaires existent

aujourd'hui aux États-Unis, et elles ont permis de donner un nouveau souffle à la philanthropie.

### **Développer les systèmes de contrôle et d'autorégulation**

Un autre enjeu du développement des fondations est de maintenir le grand prestige et la confiance dont elles bénéficient aux yeux du public. Elles ont été moins frappées que les associations par le scandale de l'ARC. La mise en place d'un système d'autorégulation (non coercitif) par les associations et les fondations qui font appel à la générosité du public, rassemblées au sein du Comité de la charte, donne un label recherché. Par ailleurs, à l'instar des fondations américaines, les comptes des fondations françaises (bénéficiant de dons du public) sont audités et certifiés, et le rapport annuel mis à la disposition publique.

Néanmoins, cet autocontrôle est loin de couvrir l'ensemble des fondations, notamment les fondations qui ne font pas appel à la générosité du public. Il existe, certes, des dispositifs de contrôle par les pouvoirs publics (voire de coercition par le retrait de la reconnaissance d'utilité publique), mais plutôt que de les renforcer, un système souple d'appréciation par des fondations de même nature pourrait se développer. Un point important de renforcement de la confiance serait de se pencher sur la gouvernance de l'ensemble des fondations, afin d'éviter les conflits d'intérêts, les procédures de décisions invalides, le non-renouvellement des conseils d'administration, le contrôle des frais de fonctionnement. Cette gouvernance

et la volonté de rendre compte de l'utilisation des sommes reçues, mise en œuvre par les fondations elles-mêmes, sont leur meilleur rempart contre une intervention des pouvoirs publics.

### Structurer le secteur

Le secteur des fondations apparaît aujourd'hui comme très atomisé, manifestant une grande difficulté à parler d'une voix commune aux pouvoirs publics sur les sujets qui les concernent. Les deux tentatives faites par les pouvoirs publics de doter le secteur d'un organe représentatif (Conseil supérieur du mécénat et Conseil national des fondations) se sont soldées par un échec. Le Centre français des fondations, mis très récemment en place par une dizaine de fondations sur le modèle du National Council of Foundations américain, devra se doter de moyens d'information, de réflexion et de *lobbying* auprès des pouvoirs publics, et refuse d'être cantonné à un rôle marginal.

Il faut, en effet, souligner que la prise en main de leur destin par les fondations elles-mêmes n'est pas naturelle dans l'environnement français.

Pour preuve :

- la loi sur les fondations et le mécénat d'entreprise a été élaborée sous la pression des entreprises, les fondations abritantes se préoccupant du statut des fondations sous égide au dernier moment ;
- le rapport le plus complet et les propositions les plus innovantes en matière de statuts des fondations sont issus du Conseil d'État lui-même.

### La recherche sur la philanthropie, le mécénat et les fondations

Enfin, toute personne qui effectue une étude, tout fondateur à la recherche d'informations, tout professionnel du secteur qui souhaite comparer ou valider son action, ne peuvent qu'aboutir au même constat : la recherche universitaire sur les fondations est très limitée, la documentation est rare et parcellaire, souvent cantonnée aux aspects juridiques et fiscaux ou à l'analyse des modèles étrangers. Une politique de recherche et de valorisation de celle-ci par des publications et des colloques, soutenue par les institutions publiques et les fondations privées, permettrait de sortir d'un face à face méfiant entre pouvoirs publics et fondations pour établir les bases d'une vraie complémentarité.

Nous sommes seulement au début d'un processus. Si se pose, à juste titre, la question des relations entre les pouvoirs publics et les fondations, et de l'amélioration du statut juridique et fiscal de ces dernières, les interrogations portent ainsi sur :

- leur capacité à faire progresser le bien-être social avec le maximum d'efficacité et le minimum de moyens ;
- la difficulté de mesurer l'efficacité et l'innovation en termes sociaux et non plus économiques : comment différencier et mesurer une création d'emplois et une action de soins palliatifs ;
- les conditions dans lesquelles les fondations rendent des comptes en toute transparence auprès de l'ensemble des *stakeholders*: donateurs, héritiers, pouvoirs publics, associations bénéficiaires et grand public.



## ANNEXE

### Aspects juridiques des fondations

#### Définition

La définition des fondations<sup>6</sup> généralement admise au niveau européen est la suivante :

- organisation sans membres ou adhérents : elle repose sur une volonté initiale qui se maintient dans le temps grâce au mode d'administration de la fondation et grâce à une dotation financière ;
- structure privée, même si elle peut recevoir des fonds publics ;
- entité qui s'administre elle-même ;
- à but non lucratif ;
- au service de l'intérêt général ;
- en France, la loi du 23 juillet 1987 modifiée sur le développement du mécénat en son article 18 définit la fondation comme « l'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident l'affectation irrévocable de biens, de droits ou de ressources à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif ».

Cette définition, large, permet au Conseil d'État<sup>7</sup> de souligner que la fondation est une des formes permettant de « socialiser » la fortune privée à des fins d'intérêt général.

#### Le processus de création

En le simplifiant, le processus valorise la prévalence de l'intérêt général à tout moment. À partir d'un modèle de statut élaboré de manière jurisprudentielle, le fondateur dépose sa demande auprès du ministère de l'Intérieur qui, après avis du Conseil d'État et des ministères concernés par l'objet de la fondation, se livre à une appréciation largement discrétionnaire portant sur plusieurs éléments principaux :

- les buts poursuivis sont-ils d'intérêt général ? (art. 39 du CGI : philanthropique, éducatif, 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) ;
- l'importance de la dotation, fixée à 762 000 euros, permet-elle un revenu suffisant et durable pour poursuivre les activités que se fixe la fondation ? D'autres ressources pourront-elles être générées ?
- la dotation initiale, est-elle à 80 % d'origine privée ?
- la structure envisagée, est-elle conforme aux statuts types ?
- le conseil d'administration, est-il bien composé de trois collègues représentant respectivement le fondateur, les représentants de l'administration et des personnalités choisies en fonction de leur compétence dans le secteur d'intervention de la fondation ?

*ANNEXE (suite)***Aspects juridiques des fondations (suite)**

Un équilibre subtil est recherché entre la volonté du fondateur, l'équilibre économique de son projet et la capacité de ce dernier à participer effectivement à l'intérêt général.

**La reconnaissance d'utilité publique**

La reconnaissance d'utilité publique par décret en Conseil d'État donne la personnalité morale à la fondation et lui permet de bénéficier de tous les avantages fiscaux liés à ce statut. Il s'agit bien d'une sorte de reconnaissance du droit à intervenir dans le domaine de l'intérêt général, moyennant l'abandon d'un certain nombre de taxes et de déductions fiscales au profit du fondateur ou du donateur. L'utilité publique est théoriquement garantie au cours de la vie de la fondation par la présence des représentants de l'État au conseil d'administration de la fondation et par les contrôles effectués par les corps d'inspection.

**Les fondations d'entreprises et les fondations sous égide, reconnues récemment, bénéficient d'un régime plus souple**

Ces deux types de fondations sont soumis à des régimes légèrement différents :

- les fondations d'entreprises, déclarées en préfecture, doivent, elles aussi, poursuivre des buts d'intérêt général et être sans but lucratif, mais financées uniquement par les entreprises qui les ont créées ; ne faisant pas appel à la générosité du public et ne bénéficiant pas des mêmes avantages fiscaux que les fondations RUP, elles peuvent intervenir avec des montants inférieurs (150 000 euros sur cinq ans) et avec un moindre contrôle de l'État ;
- les fondations sous égide, sans personnalité juridique, sont, de fait, soumises au contrôle de la fondation qui les abrite (six aujourd'hui en France), elle-même RUP. La fondation abritante effectue alors le même processus d'appréciation que le ministère de l'Intérieur avec plus de souplesse sur les moyens financiers (la fondation abritante permettant une économie d'échelle par la gestion collective de moyens) et la composition du conseil d'administration.

*NOTES*

1. Anheier H., *Visions and Roles of Private Foundations in a United Europe, Working paper*, 1999.
2. Harrison S. et Andrews F.-E., *American Foundations for Social Welfare*, New York, Russel Sage Foundation, 1946.
3. Prewitt K., 2001, *The Foundation Mission : Purpose, Practice, Public Pressures in Foundations in Europe*, Bertelsmann Foundation, The Directory of Social Change.
4. Étude de Jacques Mallet sur les dons 1996/2000 pour l'Observatoire de la générosité.
5. Conseil d'État, *Rendre plus attractif le droit des fondations*, La Documentation française, 1997.
6. Salamon L.-M. et Anheier H.-K., *Defining the Nonprofit Sector - A Cross National Analysis*, Manchester University Press, 1997.
7. Conseil d'État, *idem*.

*BIBLIOGRAPHIE*

- ABÉLES M., 2001, *Les nouveaux riches*, Odile Jacob.
- FISCHER M., 2000, *Ethical Decision Making in Fund Raising*, John Wiley and Sons Inc.
- PRINCE R. et FILE K., 1994, *The Seven Faces of Philanthropy*, Jossey-Bass.
- VOLKER THEN, SCHLUTER A. et WALKENHORST P., 2001, *Foundations in Europe*, Bertelsmann Foundation.



