

PANORAMA DES FONDATIONS FRANÇAISES

BÉATRICE DE DURFORT*

Le regard posé sur les fondations françaises a longtemps été assez ambivalent. Tour à tour jugées prestigieuses ou poussiéreuses, elles demeurent néanmoins méconnues. Considérées comme uniques en leur genre y compris par elles-mêmes, elles ne font pas partie dans l'esprit du public d'un ensemble clairement identifiable en France. Si certaines, telle la Fondation de France, jouissent d'une réelle notoriété, très peu de gens identifient, par exemple, que l'Institut Pasteur, la Cité internationale universitaire de Paris, l'Abbaye royale de Chaalis, l'Institut des hautes études en sciences (IHES) sont autant de fondations...

Longtemps regardée comme le fruit d'un régime dérogatoire d'établissements mis sous tutelle par l'État, la fondation demeurerait une sorte d'objet mal identifié, rarement étudié, du paysage des œuvres d'intérêt général. On en méconnaît généralement la

forme juridique, l'assimilant au régime des associations. Au gré de quelques épisodes douloureux, on a développé le sentiment que la fondation était lourde et difficile à mettre en œuvre et pouvait rencontrer une certaine résistance sinon de l'hostilité de la part de l'administration.

Depuis quelques années, on observe cependant un véritable renversement de tendance. Au prix d'efforts convergents du politique, du législateur et de l'administration, le paysage des fondations en France a profondément changé ces toutes dernières années. Au terme d'un important train de mesures, sur lequel nous reviendrons, les fondations commencent enfin à susciter l'intérêt de nouveaux porteurs de projets et jouissent aujourd'hui d'un capital de sympathie et d'un engouement certain de la part du public, comme de l'État et des collectivités publiques. On note même une sorte d'effervescence où chacun y va de ses projets de fondation.

* Déléguée générale du Centre français des fondations (CFF).

La création du Centre français des fondations (CFF)¹ en 2002 témoigne des besoins nouveaux qui se font sentir pour accompagner et faire connaître les fondations, ainsi que de l'émergence d'un secteur.

UN NOUVEL ESPACE LÉGAL, RÉGLEMENTAIRE ET FISCAL

Les fondations ont longtemps relevé de la seule jurisprudence du Conseil d'État et n'entrent que tardivement dans le champ législatif. La loi du 23 juillet 1987 sur le mécénat en définira finalement la spécificité et restreindra l'usage du terme « fondation » à un périmètre précis : la fondation est « l'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident de l'affectation irrévocable de biens, droits, ou ressources, à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif ».

Il est fondamental de bien se représenter que la fondation est avant tout un acte qui consacre une libéralité avec charge dans le domaine de l'intérêt général : cet acte repose sur la libre volonté du ou des fondateurs souverains pour déterminer l'affectation et l'usage qui en seront faits dans le champ des activités d'intérêt général. La destination du don ou du legs constitutif et le projet de la fondation priment sur la forme juridique. La fondation est affaire de motivation personnelle, d'engagement, elle suppose une culture philanthropique et la confiance qu'il y ait un contexte favorable à l'accueil d'une initiative privée dans le domaine de l'intérêt

général : c'est un acte qui doit recevoir un agrément. En effet, à la différence de la création d'une association qui est purement déclarative, la création d'une fondation est soumise au contrôle, *a priori*, d'une autorité compétente qui sanctionne la validité du projet : les fondations reconnues d'utilité publique (Frup) le sont par décret du Premier ministre après examen des ministères compétents et du Conseil d'État ; il revient aux préfets d'entériner la création des fondations d'entreprise dans leur département et, enfin, aux fondations abritantes de valider la cohérence des projets des fondations abritées au regard de leurs propres obligations et pratiques.

L'acte de fondation, caractéristique par l'irrévocabilité du don, peut, selon sa nature et le projet, prendre des formes juridiques variées et aboutir, ou non, à l'émergence d'une personne morale autonome dans les formes définies par les textes qui, depuis les années 1990, précisent et définissent les prérogatives des fondations.

À ce jour, on connaît trois types de fondations :

- la Frup définie par la loi du 23 juillet 1987 sur le mécénat, complétée de la loi du 1^{er} août 2003, et les statuts types du Conseil d'État (2 avril 2003) est une personne morale de droit privé. C'est le modèle le plus connu de fondation, celui qui dispose des plus grandes capacités juridiques et notamment de celle à recevoir dons et legs. Ses fondateurs peuvent être de tous types : personne physique, famille, association, entreprise, mouvement religieux, État ou collectivité publique, établissement public. Michel Pommey en dénombre 300 dans son traité sur les Frup²,

on en comptait 471 en 2001. En 2005, il en a été créé près de cinq fois plus qu'en 2001 ;

- la fondation d'entreprise, définie par loi du 4 juillet 1990 créant les fondations d'entreprise, complétée par la loi du 1^{er} avril 2002 sur les musées et celle du 1^{er} août 2003 sur le mécénat, ne peut procéder que des seules entreprises à l'exclusion des autres fondateurs. Elle dispose d'une personnalité morale et d'une capacité juridique restreinte³ par rapport à la Frup : d'une durée limitée, elle est conditionnée par la mise en œuvre d'un programme d'action pluriannuel établi et approuvé. Au nombre de 67 en 2001, elles sont aujourd'hui près du double ;

- la fondation abritée, ou sous égide, dénuée de personnalité morale, est assujettie sur le plan juridique et fiscal à la fondation mère ou à l'Institut de France, et bénéficie de tout le faisceau de compétences que sa maison mère peut mettre à sa disposition pour l'exercice de son activité⁴. Elles étaient estimées à 571 en 2001, mais ce dernier chiffre ne tenait compte que des seules fondations abritées par la Fondation de France. Il conviendrait d'y ajouter environ 40 fondations sous égide de la Fondation du judaïsme français, 4 sous égide de la Fondation pour la recherche médicale, 9 pour la Fondation Caisses d'Épargne pour la solidarité, 3 pour la Fondation du patrimoine, 2 pour la Fondation des petits frères des pauvres comme pour la Fondation du Lions Club de France. Il faudrait également y ajouter les fondations sous égide de l'Institut de France et des académies dont une trentaine jouissent d'une grande visibilité et notoriété⁵.

Depuis 1987 et tout au long des années 1990, plusieurs textes viennent préciser le régime des fondations, parallèlement à ce qu'expérimentent la plupart des pays d'Europe. La révision des statuts des Frup par le Conseil d'État en 2003, complétée par tout un train de mesures ainsi que par les lois de 2002 sur les musées et celles du 1^{er} août 2003 sur le mécénat, achèvera des transformations profondes qui ont permis de moderniser les statuts et la gouvernance des fondations, de même que la fiscalité des donateurs et, dans une moindre mesure, leur propre fiscalité. En grande majorité, les fondations ne sont pas assujetties à la TVA (sauf sectorisation des activités), elles bénéficient d'un régime dérogatoire pour les autres impôts.

Des réformes engagées sur le plan statutaire par le ministère de l'Intérieur et le Conseil d'État en 2003 autorisent désormais la création de Frup à durée limitée et à capital consommable, tandis que le législateur a permis les fondations de flux⁶ pour les entreprises.

La possibilité enfin consacrée de pouvoir inscrire les fondations raisonnablement dans la durée (sortie progressive du mythe de la pérennité, dont l'État, seul, a la capacité, mais qui n'est que très exceptionnellement à l'échelle de l'initiative privée), pour leur fixer des objectifs atteignables dans un temps donné⁷ avec des engagements financiers pérennes, témoigne d'une prise en compte de la nature essentiellement privée des fondateurs et répond à une modernisation nécessaire des outils. Cela a certainement été l'une des conditions décisives pour la mise en œuvre de la Fondation pour la sauvegarde et le développement du domaine

de Chantilly voulue par Son Altesse l'Aga Khan : un engagement lisible, assorti de conditions et d'objectifs précis, limité dans le temps, conforme à ses moyens et à ses ambitions.

De même pour les entreprises, l'abandon de l'obligation d'une dotation de flux au profit d'une fondation leur permet d'organiser leur projet de façon beaucoup plus supportable sur le plan économique en lissant sur 5 ans leur engagement financier.

La réforme des statuts approuvés par le Conseil d'État, le 2 avril 2003, permet également de nouveaux modes de gouvernance, en partie calqués sur l'entreprise et ouvrant notamment la possibilité de mettre en œuvre un directoire avec un conseil de surveillance⁸ en lieu et place du seul conseil d'administration.

Les nouveaux statuts types précisent enfin que les fondations peuvent désormais choisir entre des représentants des ministères de tutelle pour leur conseil d'administration, ou un commissaire du gouvernement à voix consultative. Cette dernière disposition consacre le caractère privé des fondations, tout en restituant à l'État son rôle de garant extérieur et impartial de l'utilité publique. Observons cependant que ce retrait relatif de la tutelle de l'État impose aux fondations d'organiser elles-mêmes les outils de leur légitimité et régulation⁹.

En améliorant considérablement la déductibilité fiscale des dons tant pour les entreprises que pour les particuliers, en sécurisant les dispositions relatives à la donation temporaire d'usufruit¹⁰ et en supprimant l'impôt sur les sociétés sur les revenus des patrimoines des Frup et des fondations abritées, l'État

a confirmé le profond mouvement de réforme et permis de doter la France d'un espace légal, réglementaire et fiscal favorable aux fondations.

On est donc aujourd'hui en situation légitime pour s'interroger sur les effets de ces dispositions qui opèrent un véritable renversement de tendance en créant un courant favorable. Il faut tâcher de voir qui en a pris la mesure et observer les évolutions et les tendances sociétales et culturelles à ce sujet.

LE PASSAGE TRÈS DIVERSIFIÉ DES FONDATIONS

Grâce à *L'enquête nationale auprès des fondations* menée par l'Observatoire de la Fondation de France, nous disposons d'un arrêt sur image en 2001¹¹ qui nous permet d'appréhender, de façon globale, les fondations en France¹². Nous en rappellerons ici brièvement les principales observations, puis nous verrons ce que l'actualité de ces dernières années peut nous apprendre. L'étude portait sur 1 109 fondations identifiées comprenant 471 Frup, 571 fondations abritées (par la seule Fondation de France) et, largement minoritaires, 67 fondations d'entreprise.

L'enquête fait apparaître une situation très contrastée avec des polarités et des fortes disparités sectorielles, géographiques, opératoires et financières.

Rappelons une distinction essentielle et structurante pour une bonne compréhension du secteur. Les fondations disposent de plusieurs modes

opératoires qu'elles peuvent, le cas échéant, cumuler ; elles peuvent être :

- soit opérationnelles, c'est-à-dire conduire elles-mêmes leurs propres actions et activités (souvent concentrées sur la gestion d'établissements¹³ médicaux, sociaux, éducatifs, ou l'animation et le développement de patrimoines culturels et musées¹⁴ ou de sites et parcs naturels¹⁵, ou encore des laboratoires de recherche¹⁶) ;
- soit distributives, c'est-à-dire qu'elles organisent la redistribution de moyens d'action dans des secteurs d'activité et des champs déterminés vers des opérateurs dont elles distinguent l'excellence ;
- soit mixtes. On observe que les plus importantes Frup opérationnelles contribuent également à la redistribution et sont souvent mixtes.

Les fondations distributives sont nettement majoritaires (68 %), tandis que l'on compte environ 11 % de fondations mixtes et 21 % de fondations opérationnelles. Cela dit, les modes opératoires changent très radicalement vers la fin des années 1970 : jusque-là, les fondations sont essentiellement opérationnelles, et ce n'est qu'avec l'émergence des fondations abritées (1969 : création de la Fondation de France) et des fondations d'entreprise que les missions distributives commencent à dominer en nombre et à être mieux comprises. Ainsi, 79 % des fondations créées de 1980 à 2001 avaient pour mission de redistribuer des fonds.

Pourtant, que l'on ne s'y trompe pas : les grandes Frup opérationnelles ou mixtes sont, à tous égards, les véritables poids lourds du domaine des fondations. Elles constituaient, en 2001, l'essentiel des fondations

employeurs, lesquelles ne représentent que 28 % du total des fondations¹⁷. En 2001, 99 % des 47 000 salariés des fondations sont employés par 310 Frup opérationnelles, lesquelles concentrent également 76 % des bénévoles du secteur.

Que les fondations les plus anciennes, encore en vie en 2001, s'illustrent essentiellement dans des activités opérationnelles ne signifie pas que le concept de fondation distributive n'existait pas préalablement dans les années 1970. Il faut plutôt comprendre que l'érosion des capitaux a généralement provoqué la disparition des fondations de redistribution anciennes¹⁸. Du coup, seules subsistent les fondations dont le patrimoine immobilier était significatif, généralement les fondations opérationnelles qui gèrent un établissement et qui ont pu trouver d'autres sources de financement pour poursuivre leur œuvre¹⁹.

Si l'actif réévalué du secteur dans son ensemble s'élève à un peu plus de 8,1 milliards d'euros pour 1 109 fondations, force est de constater que les actifs des Frup employeurs (28 % du nombre total des fondations) s'élèvent à 6,8 milliards d'euros (soit 85 % du total), tandis qu'elles totalisent 95 % des ressources annuelles. Toutefois, les dotations des fondations, variables selon leur nature (elles ne sont plus obligatoires pour les fondations d'entreprise et pas systématiques pour les fondations abritées qui sont souvent de flux), leur projet et durée de vie prévisionnelle permettent de financer en moyenne au mieux 20 % de l'activité des fondations.

Les fondations distributrices, proportionnellement plus nombreuses,

ne pèsent que de façon infinitésimale dans le poids des actifs et des ressources annuelles. Elles sont généralement récentes et, surtout, présentes dans les fondations abritées et les fondations d'entreprise. Elles ne comptent que marginalement dans l'emploi et procèdent principalement par l'octroi de bourses de prix, de subventions ou de dons.

Encore insuffisamment développées et comprises en France, les fondations à missions distributives dominent dans nombre de pays, y compris européens²⁰. Il faut espérer qu'elles croissent en nombre et en taille, pour devenir des outils de redistribution connus et identifiés : elles sont, en effet, un outil bien adapté pour organiser de façon thématique ou régionale une utile répartition de moyens financiers vers des acteurs de qualité, associations ou fondations opérationnelles, pour identifier les modèles innovants et les initiatives pertinentes à soutenir. Elles pourraient constituer ces corps intermédiaires, si nécessaires, pour canaliser et sécuriser la générosité des individus en grande difficulté, pour identifier clairement les opérateurs de qualité qui méritent du soutien et les opérateurs sociaux qui s'épuisent à identifier et solliciter des bailleurs de fonds. L'exemple américain est, de ce point de vue, source d'enseignements : de très grosses fondations généralistes (Ford, Lilly, Rockefeller, Charles Mott...) définissent des programmes de distribution de fonds selon des politiques générales, dont ils confient souvent la réalisation, à plus fine échelle, à des fondations distributives très spécialisées et compétentes dans l'un des secteurs cibles : en procédant par

cascade, ces grosses fondations estiment atteindre mieux leurs buts et évitent un trop vif engorgement de leurs structures. D'autres fondations distributives, d'échelle moyenne, choisissent de travailler ensemble en *consortium* sur des objectifs spécifiques pour donner aux acteurs sociaux des réponses selon les proportions de leurs besoins.

On plaidera volontiers au CFF pour que les fondations distributives atteignent une surface critique suffisante pour accomplir leur mission de façon sereine pour elles-mêmes et identifiable pour la collectivité et leurs destinataires : une trop grande fragilité et une dissémination des fondations distributives pourraient s'avérer coûteuses et inefficaces ; pour la fondation : coût de communication d'appel à projet, d'études des secteurs, d'analyse et de suivi des dossiers ; pour le bénéficiaire : surcharge administrative due, entre autres, au travail prospectif, au nombre de dossiers à soumettre et aux rapports d'exécution à rendre. Le *Panorama 2006 des fondations d'entreprise*, édité par Ernst & Young, fournit quelques analyses rassurantes quant aux pratiques des fondations d'entreprise : si 25 % des fondations d'entreprise créées démarrent avec un plan d'action pluriannuel (PAP) et une durée égale au minimum requis (150 000 euros par année pendant 5 ans), il semble qu'assez rapidement et dès qu'elles prennent confiance dans l'outil, les entreprises abondent leur fondation de façon plus généreuse et ambitieuse, et s'engagent pour des durées plus longues. On notera aussi avec intérêt que 35 % des fondations d'entreprise investissent dans le PAP quinquennal : plus de 3 millions

d'euros. Néanmoins, nous ne disposons pas des outils de distribution si importants qui font la renommée de nos voisins italiens, allemands, britanniques ou espagnols : Charities Aid Foundation, VolkswagenStiftung, Fundación Once, La Caixa, Monte dei Paschi di Siena, Compañia di San Paulo...²¹.

Il convient d'évoquer l'extrême concentration des budgets des fondations sur un nombre réduit d'entre elles. En 2001, 45 % des fondations disposaient d'un budget annuel inférieur à 100 000 euros et réalisaient 0,42 % des dépenses totales des fondations, tandis que 5,7 % des fondations mettaient en œuvre un budget annuel supérieur à 10 millions d'euros, réalisant ainsi plus des trois quarts des 3,1 milliards d'euros du budget cumulé des fondations. Les Frup employeurs sont à l'origine de 94 % des dépenses, mais il faut retenir que, dans une importante proportion, ces dépenses sont compensées par les prix de journée des organismes sociaux et de santé.

Les fondations sont investies dans l'ensemble des secteurs de l'intérêt général, de façon relativement équilibrée avec quatre secteurs dominants : l'action sociale, caritative et humanitaire (22 %), la culture (21 %), la santé (15 %), et enfin l'enseignement et la formation initiale (13 %).

Il est à noter que la typologie des secteurs d'activité des fondations connaît, à la marge de ces quatre grands champs assez stables depuis un siècle, des évolutions notables, reflète de nouvelles préoccupations au sein de la société française. L'environnement et la défense du patrimoine naturel ne

deviennent une cause qu'à compter des années 1960, mais elle est curieusement en retrait depuis les années 1990. Les sciences, sujet de 12 % des fondations créées entre 1960 et 1980, ne représentaient plus que 4 % des activités des fondations créées entre 1990 et 2001 ; on peut toutefois penser que l'impact des fondations de recherche sur les créations de fondations ces deux dernières années devrait corriger à la hausse ces chiffres lors des prochaines études statistiques.

Enfin, un secteur comme celui de l'emploi, résiduel avant les années 1990 (à peine 1 % des objets des fondations), a été retenu par plus de 4 % des fondations créées depuis 1990. Il faut, bien sûr, y lire une attention plus soutenue de la société au problème majeur du chômage. On comprend aujourd'hui l'entrepreneuriat social, les soutiens au démarrage et à la création d'entreprises, ou des projets de fondation de microcrédit ou micro-assurance, comme des missions d'intérêt général, alors qu'en période de prospérité économique et de plein emploi, elles seraient naturellement assimilées à une activité de nature économique²². Cependant, notons que ce secteur décolle avec la création des fondations d'entreprise : en effet, elles sont 6 % à s'investir dans le secteur de l'emploi (contre 2 % des fondations abritées et des Frup), témoignant en même temps de l'influence des fondateurs sur les missions des fondations.

Au relatif équilibre de la répartition en nombre des fondations sur l'ensemble des secteurs de l'intérêt général répond une cruelle disparité des moyens affectés dans chaque secteur. La santé

mobilise, à elle seule, plus de 52 % des dépenses annuelles, l'action sociale 24 %, l'art et la culture 3,9 %, et l'enseignement 2,9 %.

Seule, la science mobilise des moyens financiers à proportion de ses acteurs : soit 7,9 % du budget annuel cumulé des fondations.

Les autres secteurs d'activité ne mobilisent que très occasionnellement plus de 1 % des dépenses annuelles des fondations et n'atteignent jamais les 2 %.

Toutefois, il convient de nuancer : les fondations d'entreprise font des choix qui leur sont spécifiques et créent une hiérarchie différente dans les thèmes et les sujets qu'elles abordent ; ainsi, le domaine de la santé, dont on a vu combien il sature l'espace général des fondations, n'arrive qu'au 6^{ème} rang pour les fondations d'entreprise qui privilégient l'investissement dans les actions sociales et de solidarité.

On observe que les services des fondations sont en général destinés à tous les publics, avec une attention plus particulière pour les enfants et les jeunes (32 %) et les personnes âgées (13 %). Contrairement à certaines situations observées aux États-Unis, le critère ethnique n'est, pour ainsi dire, jamais utilisé par les fondations pour définir leur public de destination. Seul 1 % des fondations abritées ont recours à cette distinction : tout se passe donc comme si les fondations reproduisaient à leur propre échelle les critères d'universalité de la culture française et refusaient les communautarismes. C'est, au demeurant, normal si l'on se souvient que le Conseil d'État préside à leur création.

Au demeurant, les *community foun-*

dations (ou fondations communautaires), si populaires aux États-Unis et qui commencent de se propager en Europe et dans le monde, sortes de fondations généralistes organisées à l'échelle d'un territoire (d'environ 500 000 à 1 million de personnes minimum) pour répondre à des besoins locaux de solidarité, de développement, de citoyenneté, sont encore largement inexistantes en France. Elles semblent susciter, en raison même de leur appellation, des réticences culturelles. C'est également un fait à rapprocher de la faiblesse de l'action redistributive des fondations²³ et au choix que font prioritairement les fondations d'agir à l'échelle nationale. Peut-être faut-il y voir également une difficulté à réunir des fondateurs nombreux sur un même projet d'ancrage régional, les projets associatifs l'emportant en ce cas sur les vocations de fondation.

Pour une partie au moins de leur activité, 50 % des fondations revendiquent une action à l'échelle nationale. Mais, là encore, on observe un double clivage, époque de création/finalité du projet :

- les fondations gestionnaires d'établissements, souvent parmi les plus anciennes, ont, en général, un périmètre d'action local ou régional : 52 % des fondations créées entre 1900 et 1945 agissaient à l'échelle locale, départementale ou régionale ;
- pour les fondations plus récentes, la tendance est inversée : 52 fondations créées depuis 1990 ont opté d'emblée pour une échelle nationale.

En revanche, elles sont proportionnellement moins nombreuses à déclarer des actions à l'échelle internationale, lorsqu'elles ont été créées dans la

dernière décennie (16 %) que dans les années 1980 (30 %). Cette régression, parallèle au développement du mécénat de proximité et à un certain recentrage des fondations sur les difficultés internes à la France, est souvent relevée par nos partenaires européens et américains, qui déplorent ne pas trouver de fondations françaises pour copiloter des projets internationaux. Il en résulte également une profonde méconnaissance des fondations françaises à l'international. À la différence notoire des États-Unis ou de l'Allemagne, les fondations ne sont pas des piliers de l'action internationale de la France. Là où les fondations Charles Mott, Soros, Ford, ou Volkswagen, pour ne citer que les plus connues, ont, par exemple, contribué à former toute une partie de l'élite des Balkans et des pays européens issus de la chute de l'URSS (politiques de bourses d'études et de formation très active, et programmes de renforcement des capacités et savoir-faire locaux), la France s'est trouvée sans outils de cofinancement de son action. Notons également que cette trop faible participation des fondations françaises à l'espace européen et international est aussi, pour partie, la conséquence du relatif sous-dimensionnement des fondations françaises, l'échelle internationale est alors trop coûteuse pour elles.

L'IMPACT DU NOUVEAU CADRE LÉGAL ET L'ÉVOLUTION À VENIR

On l'a vu, la France a pris des dispositions pour faire évoluer les fonda-

tions et en rendre le projet attractif. Quels impacts ont-elles eu ?

Les initiatives ont suivi et on remarque une accélération du mouvement de création de fondations qui confirme une tendance déjà sensible en 2002-2003. On peut considérer que les créations de fondations effectuées depuis cette enquête sont supérieures à 10 % du nombre total des fondations en 2001 :

- 40 nouvelles Frup pour les années 2003 à 2005 ;
- pour les trois dernières années, on compte près de 50 fondations d'entreprise en plus ; leur nombre a doublé depuis 2001 ;
- plus difficiles à estimer, les créations de fondations abritées s'élèvent environ à 70²⁴. Les fondations abritantes sont une vingtaine contre 6 en 2001 (les nouvelles fondations abritantes étant au démarrage de leurs activités, elles ne comptent encore que de façon marginale).

Plusieurs indices nous rendent confiant dans le fait qu'il s'agit bien d'une tendance de fond.

On remarque, tout d'abord, un engagement politique constant : après Jean-Pierre Raffarin, l'ancien Premier ministre, qui avait milité au plus haut en faveur de la création de fondations et de la relance de l'initiative citoyenne (discours de décembre 2002 qui devait aboutir à la loi et aux mesures de 2003), l'actuel Premier ministre, Dominique de Villepin, lors du discours d'inauguration de la Foire internationale d'art contemporain (Fiac) 2005, appelle de ses vœux un projet de fondation en faveur de l'art contemporain et fait directement appel aux entreprises pour qu'elles se mobilisent en ce sens :

« Sur les 100 premières (entreprises françaises), plus de 60, parmi lesquelles des entreprises publiques, n'ont pas créé de fondations ».

Mieux, avec la création de la Fondation Gabriel-Péri, Fondapol (fondation pour l'innovation politique), la Fondation Jean-Jaurès, la fondation pénètre dans la culture de tous les partis politiques, ce qui nous laisse espérer que l'outil, rentrant dans les pratiques de chacun, sera régulièrement mieux accueilli par le législateur.

Sur le plan du climat, il faut remarquer que l'échec du projet de fondation porté par François Pinault a eu un retentissement national témoignant, *a contrario*, de l'intérêt très favorable et des espoirs qu'il avait suscité auprès des médias comme du grand public. C'est peut-être le signe que désormais les Français acceptent positivement l'idée que l'initiative privée est légitime au cœur des actions d'intérêt général, non seulement sous la forme d'associations où elles n'ont plus à le démontrer, mais aussi dans l'ordre de l'engagement volontaire de moyens économiques significatifs au profit d'un projet.

Les projets en cours dont nous avons connaissance sont nombreux, l'ensemble des experts et techniciens qui accompagnent le secteur en font également l'expérience : ministère de l'Intérieur, préfetures, banques, sociétés de conseils, juristes et notaires... On observe aussi un nombre croissant d'associations de préfiguration de fondations. De nouveaux métiers émergent également pour accompagner les fondations dans leur démarche. C'est toujours bon signe.

Les démarches d'appropriation

menées par les porteurs de projets témoignent de réflexions de plus en plus solides et étayées, et l'on voit émerger un début de culture sur le sujet ainsi que des exigences mieux cernées en termes d'attentes, de programmes, d'objectifs et de moyens d'action, avec de véritables pratiques de partage, de savoir-faire très en amont de la création effective des fondations.

Les porteurs de projets se diversifient. Le *Panorama 2006 des fondations d'entreprise* est éloquent à ce sujet²⁵.

Chaque nouvelle modification statutaire, comme chaque création de Frup ou de fondations d'entreprise vient modifier très légèrement la perception que l'on a du secteur : le nombre des fondations étant très restreint dans chacune des catégories, les « nouveaux arrivés » ont un impact immédiat sur le secteur.

Sur un contexte en pleine évolution, on peut s'interroger sur la mobilité et la ductilité des structures. Évolue-t-on vers un outil juridique « normé » ou vers une collection d'exceptions et de particularismes ?

Les douze fondations de recherche créées en 2004 et 2005, et qui doivent être incessamment suivies de neuf nouvelles créations, ont ainsi formé une sorte d'énigme pour les observateurs et pour la communauté des fondations. S'agissait-il de fondations d'un type nouveau qui viendrait accroître les catégories existantes au sein des fondations et se différencierait de la typologie existante ? Les fondations ainsi qualifiées étaient-elles substantiellement différentes des fondations existantes investies dans le secteur de la recherche, ou bien cette appellation

était-elle d'un usage purement fonctionnel destiné à faciliter le discours du ministère de la Recherche pour distinguer les fondations ayant bénéficié de 150 millions d'euros de financements du compte d'affectation spéciale ?

Que d'anciennes fondations, telles l'Institut des hautes études en sciences (IHES), l'Institut Pasteur et la Fondation Supélec sous égide de la Fondation de France, aient bénéficié de ces fonds, suivi d'une volonté manifeste des services du ministère de la Recherche d'étendre l'usage du terme « fondation de recherche » à l'ensemble des fondations investies dans ce secteur, contribue désormais à les identifier comme des Frup normales dont le domaine d'activité est la recherche.

Notons cependant que la question n'est pas de pur formalisme, car elle risque d'emporter avec elle des implications fiscales significatives quant à l'exonération des établissements publics de recherche pour leurs activités de valorisation²⁶.

On est également en mesure de se questionner sur le statut des fondations de coopération scientifique annoncées dans le projet de loi pour la recherche qui doit être examiné par l'Assemblée nationale le 21 février 2006. Dérogatoire en apparence sur de nombreux points (spécifiés à la section 3 du Pacte pour la recherche, avant-projet de loi²⁷), le statut de ces fondations, qui géreront les campus ou le réseau avancé d'études thématiques, évoluera-t-il comme une véritable personne morale de droit privé dans le respect des trois grands principes de spécialité, d'indépendance et de pérennité, qui structurent le projet des

Frup²⁸ ? Qu'apportera-t-il à la communauté des fondations comme nouveautés structurelles marquantes ?

L'avis présenté par le député Jean-Michel Fourgous à l'Assemblée nationale précise le point suivant²⁹ : « À l'initiative de la commission spéciale du Sénat, un article L. 344-15 a été adopté prévoyant que les fondations peuvent être également créées par l'affectation irrévocable de leur dotation à une Frup relevant de la loi de 1987. Cette disposition permettra la création de structures abritées au sein d'une fondation abritante. La fondation de coopération scientifique n'en sera pas moins une personne morale distincte liée par convention à la fondation affectataire à laquelle elle peut confier sa gestion. Cet amendement remédie à l'inconvénient majeur que comportait ce statut, à savoir l'absence de personnalité morale de la fondation abritée. L'avantage sera de permettre la mutualisation des frais administratifs des différentes structures et donc la possibilité de réserver les emplois créés aux chercheurs, ingénieurs et techniciens ».

Les techniciens restent ici interrogatifs sur le mode de fonctionnement d'une fondation sous égide douée d'une personne morale. À ce jour, les fondations filles avaient le code génétique de la mère, mais, dans ce cas précis, les fondations abritées seront-elles symptomatiquement différentes d'autres fondations abritées ; comment s'agenceront les responsabilités ? Les fondations abritantes effectueront-elles des prestations de services aux fondations abritées ? Notons qu'ici le législateur a pris soin d'indiquer que ces fondations seraient

assujetties aux mêmes dispositions du Code général des impôts que les Frup. L'usage et la pratique seront, à l'évidence, déterminants pour l'ensemble du secteur des fondations : les formes existent, il reste à les habiter, à les faire vivre...

UN NOUVEL OUTIL POUR LES ENTREPRISES

Lorsque l'on observe régulièrement la scène américaine des fondations, on est toujours surpris de voir combien les débats y sont nombreux et les questionnements importants : le jointoiment de la philanthropie et de la fiducie, les nouvelles formes de fondation³⁰, l'innovation permanente des porteurs de projets et les inquiétudes des *watchdogs* sont une source régulière de débats, mais aussi de réponses fécondes. Parfois telle innovation se trouve subitement requalifiée à l'intérieur d'une typologie préexistante, parfois, au contraire, elle fait véritablement école : avec pragmatisme et engagement, le panorama des fondations s'est ainsi considérablement enrichi au cours des temps. À nouvelles fortunes et nouveaux fondateurs, nouvelle philanthropie ?

Les questions qui se posent à nous témoignent bien certainement du regain de dynamisme de notre secteur et du fort engouement qu'il provoque. Il faudra, cependant, prêter une attention minutieuse à ce point : la France, encore bien peu expérimentée en matière de fondation, ne doit pas d'emblée chercher à tout atteindre au risque de trop complexifier le sujet

et d'en perdre la lisibilité si propice à un sain développement ; les fondations sont l'expression d'un projet porté par la société civile en faveur de l'intérêt général, validé, voire encouragé, par les pouvoirs publics, et qui consacre l'apport irréversible de moyens à la réalisation d'une œuvre.

Il appartient à l'administration d'offrir les conditions de clarté, de sécurité et de confiance aux porteurs de projets et gestionnaires de fondation (notamment sur les questions de responsabilité, de gouvernance, comme sur le plan du droit fiscal), et une réelle égalité de traitement, afin d'éviter une situation où la règle générale le céderait en permanence à l'exception. Il revient aux fondations de travailler ensemble à se doter d'un corps de règles claires, opposables au tiers, de bonnes pratiques sources de confiance, afin de préserver le capital de sympathie dont elles disposent aujourd'hui et qui leur permet d'évoluer en confiance sur la scène française et européenne.

Pour que se développent en France, aux côtés des fondations d'échelle régionale et nationale, des fondations d'envergure internationale, il faut espérer évoluer rapidement sur le statut européen des fondations. Un groupe de travail du Centre européen des fondations, mené par Francis Charhon, président du CFF et directeur général de la Fondation de France, a élaboré un projet de statuts³¹ qu'il faut aujourd'hui promouvoir. Un statut européen permettrait aux entreprises françaises d'envergure internationale de se doter d'un outil selon la proportion de leur surface financière, de leurs résultats et

de leur notoriété, et peut-être le meilleur pour établir une véritable identité culturelle.

L'actualité de la publication des résultats annuels des entreprises, particulièrement importants dans les secteurs bancaires et de l'énergie par exemple, conduit à s'interroger sur les finalités des bénéficiaires d'une entreprise et sur leur redistribution. La fondation ne serait-elle pas une réponse particulièrement opportune qui permettrait à l'entreprise de « moraliser » ses résultats en allant à la rencontre de causes d'intérêt général ? L'on observe que

69 % des entreprises interrogées, dans le *Panorama 2006 des fondations d'entreprise*, assignent comme premier objectif à leur fondation de développer et d'améliorer leurs relations avec leur environnement économique, social, politique et culturel, et comme second objectif de satisfaire l'intérêt général (56 %). Dans le même temps, elles sont 94 % à estimer que leur fondation d'entreprise a parfaitement répondu aux motivations exprimées lors de leur création. N'auraient-elles pas motif à s'enhardir et aller franchement de l'avant ?

NOTES

1. Le CFF a été créé en 2002 à l'initiative de sept fondations (la Fondation Caisses d'Épargne pour la solidarité, la Fondation de France, la Fondation Hippocrène, l'Institut Pasteur, la Fondation des orphelins et apprentis d'Auteuil, la Fondation Macif, la Fondation pour la recherche médicale) désireuses de faire émerger un secteur bien identifié, capable de partager ses spécificités, travailler en réseau, améliorer le contexte légal et fiscal dans lequel elles évoluent aussi bien que leurs propres pratiques pour une meilleure efficacité et reconnaissance de leur contribution à la société.
2. Cf. Michel Pommey, *Traité des fondations d'utilité publique*, PUF, 1980.
3. Elle ne peut acquérir d'immeubles de rapport, elle a des contraintes de placement de ses valeurs mobilières de façon à éviter l'autocontrôle, elle ne peut recevoir ni de dons, ni de legs, à l'exception de ceux provenant des salariés de l'entreprise fondatrice.
4. Un avis du Conseil d'État rendu par la section de l'Intérieur, en date du 25 octobre 1988, confirme la possibilité, pour les fondations avec charge de l'Institut de France, de porter le nom de fondation ; la loi de 1990 consacre également la possibilité de créer des fondations abritées par des fondations statutairement autorisées à le faire et selon le principe de spécialité des fondations abritantes.
5. On connaît essentiellement l'Institut et les académies pour leurs fondations patrimoniales et muséales. Citons, parmi les plus beaux fleurons, la Fondation d'Aumale qui comprend le domaine et le château de Chantilly, la Fondation Jacquemart-André avec son musée éponyme et l'Abbaye royale de Chablis, la Fondation Marmottan, la Fondation Claude Monet... Ces fondations historiques, créées au XIX^{ème} siècle ou au début du XX^{ème} siècle ne doivent cependant pas nous faire perdre de vue un fort renouveau au sein de l'Institut qui a drainé ces dix dernières années, sous l'impulsion du chancelier Pierre Messmer, des initiatives privées majeures telles la fondation Simone et Cino del Duca, la fondation Blancmesnil, la fondation Yves Cotrel, la fondation Louis D., ou encore les fondations créées à l'initiative d'entreprises : NRJ, Yves Rocher, AGF ou PhiTrust. Les mouvements de création de fondation sous l'égide de l'Institut de France connaissent ainsi un rythme historique analogue à celui que l'on observe ailleurs : à la grande période creuse de l'après-guerre succède, depuis une dizaine d'années, une période plus fertile en projets. Les nouvelles dispositions juridiques et fiscales ont donc également joué au bénéfice de l'Institut et son public de fondateurs s'est élargi et diversifié comme ailleurs. Les prochaines évolutions statutaires de l'Institut (personne morale de droit

public), prévues par la loi cadre sur la recherche, achèveront-elles de donner à cette institution historique, témoin des évolutions sociales et politiques de la France de l'Ancien Régime à nos jours, le cadre propice à une offre de services pour l'initiative philanthropique privée ?

6. Les flux financiers annuels et garantis viennent se substituer aux revenus de la dotation initiale.

7. Exemple : la Fondation Anne Cellier contre l'insécurité routière, créée en 1986, qui s'était donnée comme objectif de sensibiliser les pouvoirs publics aux dangers de la route et limiter les accidents de voiture, considérant qu'elle avait atteint ses objectifs, a fermé fin 2004 au terme de dix-huit années de travail au profit de la toute récente Fondation Garches (janvier 2005).

8. Il est encore trop tôt pour mesurer l'impact de ces dispositions. À notre connaissance, seule la Fondation pour la recherche médicale a modifié ses statuts pour opter pour un conseil de surveillance et un directoire.

9. Voir *Les fondations françaises et la tutelle de l'État* de Yannick Blanc, sous-directeur des affaires politiques et de la vie associative au ministère de l'Intérieur, colloque « Légitimité et fonctions des fondations en Europe et aux États-Unis », mai 2004.

10. Pour consolider le dispositif et pour sécuriser les fondations dans leur appréhension des dons et des legs, le CFF milite pour que les donations faites par une personne physique de son vivant sous conditions (acte notarié...) ne puissent pas faire l'objet de contestations par ses héritiers au moment de son décès au motif que le montant des libéralités consenties dépasserait la quotité disponible à la date du décès.

11. On se référera avec profit aux conclusions de l'*Enquête nationale auprès des fondations* conduite par l'Observatoire de la Fondation de France, coordonnée par Odile de Laurens avec le concours de Viviane Tchernonog, chargée de recherche au CNRS, Fondation de France, mars 2005 (cf. www.fdf.org/download/2005_etude_fondations.pdf).

12. Hors fondations sous égide de l'Institut de France ou de l'une de ses cinq académies, et hors fondations sous égide d'autres fondations que la Fondation de France.

13. La Fondation d'Auteuil est aujourd'hui la plus importante fondation active dans le domaine socio-éducatif, gérant 150 établissements et accueillant plus de 7 500 enfants et jeunes en difficulté. C'est également la fondation qui compte la plus importante masse salariée en France. Voir aussi la Fondation de Coubertin, la Fondation Caisses d'Épargne pour la solidarité, la Fondation hôpital saint Joseph à Marseille...

14. Fondations Maeght, Hans Hartung et Anna Eva Bergman, Salomon, Cartier, Cartier-Bresson, Le Corbusier, Polignac, Royaumont, des Treilles...

15. Citons la Fondation Sansouire Tour du Valat qui protège et gère un site de 3 000 hectares en Camargue couplé à un centre de recherches sur les zones humides du bassin méditerranéen.

16. Institut Pasteur, Fondation Mérieux...

17. 82 % des fondations d'entreprise et 98 % des fondations abritées fonctionnent sans salariés, 18 % des fondations d'entreprise ont moins de 3 salariés... Cependant, observons que, dans le cadre des fondations d'entreprise, il peut y avoir des mises à disposition partielles de personnels de l'entreprise qui n'apparaissent pas dans les chiffres collectés.

18. Rappelons que les fondations n'avaient légalement pas le choix de leurs placements financiers, et n'ont pu ni adapter, ni optimiser leur stratégie de gestion patrimoniale, à la différence des fondations américaines de la même époque et qui ont souvent bien mieux résisté. Ainsi, les placements imposés en bons du Trésor n'ont pas permis aux fondations de résister à l'inflation et de passer la Première Guerre mondiale.

19. La plus ancienne fondation française, la Fondation de Blérancourt, créée en 1661 et ratifiée en 1666 par lettres patentes de Louis XIV, était destinée à nourrir 45 pauvres et orphelins de Blérancourt et autres villages. Elle détient un patrimoine immobilier et agricole dont les bénéficiaires sont toujours affectés à une mission sociale puisqu'elle abrite aujourd'hui un institut médico-associatif qui accueille 45 enfants en situation de handicap.

20. Notons ainsi que le réseau des associations nationales de fondations, dont le CFF fait partie, s'intitule : National Associations of Donors, tant la part distributive y est dominante.

21. Dans son classement des 50 premières fondations européennes (comprenant les fondations étrangères ayant un centre opérationnel en Europe) en date de mai 2005, le Centre européen des fondations ne distingue

qu'une seule fondation française, la Fondation de France, qui occupe le 10^{ème} rang en termes de dépenses annuelles et le 22^{ème} rang en termes de capitalisation.

22. Exemple : la récente Fondation PhiTrust sous égide de l'Institut de France.

23. Dans le *Panorama 2006 des fondations d'entreprise* d'Ernst & Young, 89 % des fondations d'entreprise interrogées se qualifient de fondations opérationnelles, tandis que 11 % se disent organisme « relais ». L'appellation « relais » induit une lecture passive du rôle de la fondation préjudiciable à une compréhension exigeante, dynamique et politique de la fonction distributive des fondations.

24. La seule Fondation de France a vu la création de 43 fondations pour ces deux dernières années, contre une vingtaine de fondations fermées.

25. Stéphane Couchoux et Philippe-Henri Dutheil, *Créer sa fondation d'entreprise : quelles motivations ?*, in *Panorama 2006 des fondations d'entreprise*, Ernst & Young, février 2006.

26. Cf. l'article 14 de la loi de programme pour la recherche.

27. Principales dérogations prévues :

- les apports publics peuvent s'élever de 60 à 100 % de la dotation de la fondation ;
 - les moyens apportés par les fondateurs peuvent consister outre à une dotation financière, à une mise à disposition de personnels ou de matériels ;
 - le conseil d'administration est composé d'un représentant de chaque membre fondateur disposant d'un nombre de voix déterminé en fonction de sa part des apports. Les personnalités qualifiées deviennent un collègue optionnel de la fondation, au même titre qu'une représentation des collectivités territoriales.
- Le recteur d'académie semble avoir le rôle de commissaire de gouvernement.

28. C'est ce que semble confirmer l'avis de l'Assemblée nationale présenté par le député Jean-Michel Fourgous : « La fondation (de coopération scientifique) est une personne morale de droit privé à but non lucratif, soumise aux règles relatives aux Frup. Le projet de loi se réfère explicitement à la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat (...) ».

29. NB : nous ne disposons pas, à l'heure de la rédaction de cet article, du texte de loi définitif, il est en cours de vote à l'Assemblée nationale.

30. Ces dernières années, la *venture philanthropy* où le fondateur se trouvait intimement impliqué dans la conduite de la fondation.

31. Accessible sur le site Internet du CFF (www.centre-francais-fondations.org). Par ailleurs, ce site permet de retrouver les textes juridiques et les études citées sur le secteur des fondations.

