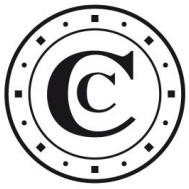
Cour des comptes



LA FONDATION DE FRANCE

Exercices 2014 à 2019

Organisme bénéficiant de dons

Septembre 2021

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES **5**

SYNTHÈSE **7**

AVIS DE CONFORMITÉ **13**

RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS **15**

INTRODUCTION **17**

CHAPITRE I UN MODÈLE ORIGINAL EN EXPANSION CONTINUE **19**

I - UN MODÈLE MARQUÉ PAR LA PRÉPONDÉRANCE DES FONDATIONS ABRITÉES **19**

A - Un établissement généraliste conçu comme un outil de développement de la philanthropie 19
B - Une stratégie de croissance continue du nombre de fondations sous égide 20
C - Les fondations abritées à l'origine de 71 % des dépenses de redistribution 24

II - UNE REPRÉSENTATION DE L'ÉTAT TRÈS EN RETRAIT **26**

A - Un large conseil d'administration, hérité des circonstances de création de la Fondation 26
B - Une présence de l'État discrète et non coordonnée 27

III - UNE ORGANISATION CONÇUE EN VUE D'UNE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT **30**

A - Le renforcement des pôles chargés de la recherche de fonds et des relations avec les fondateurs 30
B - Une implantation territoriale remodelée pour mobiliser de grands donateurs 31
C - Les personnels et leur gestion 35

IV - UNE MAÎTRISE DES RISQUES ENCORE INSUFFISANTE POUR LES OPÉRATIONS CONDUITES PAR LES FONDATIONS ABRITÉES **36**

A - Un dispositif de contrôle interne formalisé 36
B - Une activité de redistribution insuffisamment couverte 37
C - Des systèmes d'information sécurisés mais une application du règlement général sur la protection des données couvrant insuffisamment les fonds individualisés 42

CHAPITRE II UN SUIVI EFFECTIF DES PROGRAMMES THÉMATIQUES CONTRASTANT AVEC LA FORTE AUTONOMIE DES FONDATIONS ABRITÉES **45**

I - LES PROGRAMMES THÉMATIQUES : UNE SÉLECTION ET UN SUIVI RIGOUREUX **46**

A - Un pilotage centralisé et organisé autour de comités de sélection nombreux et actifs 46
B - Le programme « Nouveaux commanditaires » : une expérience reposant depuis plus de vingt ans sur les mêmes associations partenaires 49
C - Des programmes d'urgence mobilisateurs, se déroulant sur plusieurs exercices 50
D - La gestion indirecte de deux domaines ouverts au public 53

II - DES FONDS INDIVIDUALISÉS INSUFFISAMMENT CONTRÔLÉS **54**

A - Des interventions vis-à-vis des fondations abritées relevant davantage d'un prestataire ou d'un conseiller que d'un gestionnaire direct 54
B - Un suivi insuffisant par la Fondation de France des activités financées par les fonds individualisés 56
C - Des fonds individualisés gérés par leurs fondateurs en toute autonomie 61
D - Plusieurs risques de conflits d'intérêts dans des fonds individualisés 64
E - Des fonds individualisés créés par de grandes entreprises dans leur domaine d'activité 69

CHAPITRE III UN BILAN D'INVESTISSEUR INSTITUTIONNEL ET DES RÉSULTATS FORTEMENT DÉPENDANTS DES MARCHÉS FINANCIERS 79

I - UN BILAN D'INVESTISSEUR INSTITUTIONNEL AVEC UN ACTIF DE 2,3 MD€ COMPOSÉ PRESQU'EXCLUSIVEMENT DE PLACEMENTS FINANCIERS 79

A - Les actifs des fonds individualisés représentent 85 % des placements financiers de la Fondation de France 79
B - Une tendance à l'augmentation des fonds propres et des fonds dédiés 82

II - UNE PRESTATION DE SERVICE DE GESTION FINANCIÈRE « À LA CARTE » 83

A - La possibilité pour les fondateurs de garder la maîtrise des placements financiers 83
B - Un prestataire permanent de conseil financier 84
C - Une répartition relativement stable des placements par catégorie et des frais de gestion variables selon les établissements gestionnaires 85

III - DES RÉSULTATS ANNUELS SENSIBLES AUX ÉVOLUTIONS DES MARCHÉS FINANCIERS ET AU NIVEAU DES COLLECTES 87

A - Une présentation originale du compte de résultat, par origine des ressources et destination des emplois, qui s'apparente à celle du compte d'emploi des ressources 87
B - Une masse salariale et un salaire moyen en nette progression 90
C - Les contributions aux charges communes : un mécanisme et une grille tarifaire qui favorisent les grandes fondations abritées 91

CHAPITRE IV LE PREMIER COLLECTEUR DE DONS ET DE LIBÉRALITÉS EN FRANCE 95

I - UN RENDEMENT DE LA COLLECTE EXCEPTIONNELLEMENT ÉLEVÉ 95

A - Une stratégie de collecte internalisée et orientée vers la fidélisation des donateurs 95
B - Une collecte utilisant tous les modes de contact avec les donateurs 96
C - Une maîtrise des coûts de recherche et de traitement des dons 97

II - LES LEGS ET AUTRES LIBÉRALITÉS : UNE RESSOURCE IMPORTANTE 99

A - Une stratégie de recherche particulièrement dynamique 99
B - Une gestion professionnelle et sécurisée 100

CHAPITRE V DES OBLIGATIONS LIÉES À L'APPEL PUBLIC À LA GÉNÉROSITÉ INÉGALEMENT RESPECTÉES 105

I - DES DÉCLARATIONS PRÉALABLES EFFECTIVEMENT RÉALISÉES 105

II - DES MODALITÉS D'ÉLABORATION DES COMPTES D'EMPLOI DES RESSOURCES INAPPROPRIÉES 107

A - Des règles d'élaboration peu documentées et une comparabilité limitée entre exercices 107
B - Une comptabilisation comme « missions sociales » des affectations annuelles aux fonds propres et en réserve 109
C - Une absence d'évaluation des contributions volontaires 110

III - UNE COMMUNICATION INSTITUTIONNELLE PROFESSIONNELLE MAIS QUI DEVRAIT DAVANTAGE EXPLICITER LES VOLUMES FINANCIERS CORRESPONDANT AUX ACTIVITÉS PRÉSENTÉES 111

ANNEXES 115

RÉPONSE DE L'ORGANISME CONCERNÉ 133

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sur les organismes bénéficiant de dons

En application des dispositions des articles L. 111-9 et L. 111-10 du code des juridictions financières, la Cour des comptes exerce deux missions à l'égard des organismes bénéficiant de dons :

- pour les ressources collectées par appel public à la générosité, elle en contrôle le compte d'emploi afin de vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel ;
- pour les dons qui ouvrent droit à un avantage fiscal, elle vérifie la conformité des dépenses financées par ces dons aux objectifs de l'organisme bénéficiaire.

Ces contrôles ont pour particularité de porter sur des fonds privés, alors que la plupart des autres missions de la Cour concernent l'emploi de deniers publics.

La procédure et les pouvoirs d'investigation de la Cour des comptes sont définis par le code des juridictions financières (article R. 143-28). Comme pour les autres contrôles, la procédure est collégiale et contradictoire ; elle peut comporter l'audition des dirigeants de l'organisme (article L. 143-0-2). Les observations définitives de la Cour sont publiées (article R. 143-18) et la réponse du représentant légal de l'organisme y est annexée. Celui-ci doit communiquer les observations définitives de la Cour au conseil d'administration et à l'assemblée générale de l'organisme lors de la première réunion qui suit (article L. 143-2).

Lorsque la Cour des comptes atteste de la non-conformité des dépenses financées par les dons aux objectifs de l'appel public à la générosité ou aux objectifs de l'organisme dans le cas de dons ouvrant droit à un avantage fiscal, elle assortit son rapport d'une déclaration explicite en ce sens (article L. 143-2 et article D. 143-29). Cette déclaration est transmise au ministre chargé du budget et aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Elle est rendue publique. En application des dispositions de l'article 1378 *octies* du code général des impôts, le ministre chargé du budget peut, par arrêté publié au Journal officiel, suspendre de tout avantage fiscal les dons, legs et versements effectués au profit de l'organisme visé dans la déclaration. Dans le cas contraire, il adresse un rapport motivé au premier président de la Cour des comptes et aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Dans ce cadre, la Cour des comptes a effectué le contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public par la Fondation de France sur les exercices 2014 à 2019, afin de vérifier la conformité des dépenses engagées, d'une part aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique, d'autre part aux objectifs de l'association.

Le présent rapport fait suite à une procédure contradictoire. Un relevé d'observations provisoires a été adressé au président de la Fondation de France, aux ministères concernés et aux personnes citées le 26 mars et le 30 avril 2021. Ceux-ci ont répondu entre le 28 avril et le 28 mai 2021. Enfin, le président de la Fondation de France et des représentants des ministères concernés ont été auditionnés par la Cour le 19 mai et le 21 mai 2021.

Le présent rapport a été délibéré le 23 juin 2021 par la cinquième chambre de la Cour des comptes, présidée par M. Terrien, président de chambre, et composée de MM. Cabourdin, Clément, Duboscq, Giannesini, Hervio et Lion, conseillers maîtres, Mmes Mattei et Régis conseillères maîtres, les rapporteurs étant Mmes Latournarie-Willems et Mondoloni, conseillères maîtres, Mme Reynier, conseillère maître en service extraordinaire, M. Anrijs, conseiller référendaire, M. Clément, conseiller maître, étant le contre-rapporteur.

À la suite de cet examen, le projet de publication établi par la Cour des comptes a été transmis au président de la Fondation de France par le Premier président, en application des dispositions de l'article R. 143-18 du code des juridictions financières. Ce dernier a transmis une réponse jointe en annexe.

Le Premier président a approuvé la publication du rapport le 22 septembre 2021.

Les rapports de la Cour des comptes sur les organismes faisant des appels publics à la générosité sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr

Synthèse

Un modèle original en expansion continue

La Fondation de France est un établissement exceptionnel en raison des circonstances de sa création, du rôle qu'elle joue dans le secteur de la philanthropie en France, de son volume d'activité de redistribution et enfin de l'importance de son bilan (2,3 Md€ en moyenne de 2014 à 2019). Le modèle que la Fondation de France a progressivement développé donne une place centrale à son rôle de « fondation abritante » par la création de « comptes individualisés ». Elle assume aujourd'hui la responsabilité des activités de près de 900 comptes individualisés de fondations sous égide, soit 85 % de son bilan et des activités de redistribution. Le nombre de ces fondations abritées, sans personnalité juridique distincte de la fondation « abritante », est en croissance constante. Il pourrait rapidement atteindre le millier, car la Fondation de France ne se fixe pas de limite ou de seuil optimal pour le nombre de comptes individualisés qu'elle accueille.

La Fondation de France en quelques chiffres (en 2019)

- 2,4 Md€ d'actifs.
- 435,3 M€ de produits dont 137,8 M€ de dons, 59,8 M€ de legs et donations et 59,2 M€ de revenus du patrimoine immobilier et financier.
- 433,4 M€ de dépenses dont 33,8 M€ pour les programmes propres de la Fondation et 151,6 M€ pour les actions des fondations abritées.
- 888 fonds individualisés.
- 200 salariés, soit l'effectif d'une PME ou d'une entreprise à taille intermédiaire (ETI).
- Sept délégations régionales (hors Paris) employant 25 salariés et bénéficiant du concours de 200 bénévoles.

La Fondation de France est aussi atypique dans le paysage français des fondations en raison de son objet statutaire très large. Se définissant elle-même comme la « Fondation de toutes les causes », elle a aussi la particularité de ne pas agir de façon directe dans ses domaines d'intervention, mais de financer l'intervention d'autres structures, associations ou fondations, qu'elle subventionne. En qualité de « bailleur de fonds généraliste », elle se distingue ainsi des profils habituels de fondations reconnues d'utilité publique, soumises au principe de spécialité de leur objet.

La Fondation utilise trois modes de redistribution : ses propres programmes, financés par les donateurs particuliers et par certaines fondations sous égide ; les dépenses de prix, bourses et subventions effectuées par les fondations sous égide ; l'activité relais introduite en 1997, dans laquelle des libéralités affectées transitent vers des organismes désignés par les donateurs (*Transnational giving Europe* et *Friends of Fondation de France*) qui n'ont pas été examinées dans le cadre du présent contrôle.

La gouvernance de la Fondation de France repose sur un système cohérent de nombreux comités qui assistent le conseil d'administration. La composition de cette instance montre le souci de faire participer tous les grands établissements financiers fondateurs à la direction de la Fondation. Au sein de ce conseil d'administration, l'État est représenté par huit membres. La plupart d'entre eux ne prennent pas une part active aux échanges du conseil d'administration : leur apport repose largement sur leur initiative personnelle, à défaut d'une coordination en amont.

La Fondation de France a adopté plusieurs documents destinés à formaliser des règles de contrôle interne et de déontologie. Des manuels et des guides de procédures permettent de documenter tous les grands processus. Néanmoins, la Fondation de France ne dispose pas d'un service d'audit interne. Cette fonction paraît pourtant indispensable pour un organisme de cette taille, au vu des risques spécifiques inhérents à son rôle de fondation abritante.

Des fondations abritées nombreuses et inégalement contrôlées

Au sein de la Fondation de France, près de 900 fondations sous égide, non dotées de la personnalité juridique et morale, ont été créées par contrat de droit privé conclu avec leurs fondateurs. Elles se caractérisent par leur grande variété en matière de taille, de gouvernance et de profil des fondateurs. Les sept premiers comptes représentent à eux seuls 60 % des actifs totaux. Tous ces comptes font partie intégrante de la Fondation de France, seule dotée de la personnalité morale et seule responsable - financièrement et juridiquement - de la totalité de leurs activités.

En pratique, l'autonomie opérationnelle donnée par la Fondation de France à ses fondations sous égide est très variable. Si elle est quasi-totale pour de grandes fondations abritées dont le fonctionnement réplique celui de la Fondation de France (comités de sélection des projets, documentation des activités, etc.), elle est plus limitée pour des fondations dont la gouvernance est moins affirmée. Le plus souvent, c'est la relation bilatérale établie avec les fondateurs, davantage que les stipulations de la convention constitutive, qui détermine la nature exacte des rapports entre la fondation sous égide et la fondation abritante. Il en résulte que les contrôles opérés par la Fondation de France sur les actions des fondations abritées sont d'intensité variable.

Une interprétation souple des principes qui s'imposent aux fondations reconnues d'utilité publique

Les critères de l'intérêt général, ou encore les principes établis par le Conseil d'État sur le fonctionnement des fondations reconnues d'utilité publique (FRUP), sont pleinement applicables à la Fondation de France et, *a fortiori*, aux fondations abritées, qui ne sont que des comptes analytiques, qu'il s'agisse de la collégialité de la gouvernance, de l'indépendance de la fondation vis à vis de ses fondateurs, de la transparence financière, du caractère désintéressé de la gestion par les dirigeants et du caractère non lucratif de l'activité. Or, les modalités de fonctionnement des fondations abritées et le contrôle exercé par la Fondation de France - formel et externe - ne garantissent pas que ces différentes exigences essentielles soient bien remplies. Le principe de gestion directe par la FRUP abritante, posé par la loi du 23 juillet 1987, est interprété de façon particulièrement souple et cela constitue une source de risques structurels. Ces risques sont encore accentués par l'augmentation régulière du nombre de fondations abritées.

Plus généralement, le décalage entre les principes essentiels que les FRUP doivent respecter et la pratique observée pour les fondations abritées au sein de la Fondation de France peut être illustrée par trois exemples :

- L'autonomie de décision laissée à certaines fondations sous égide pour la gestion de leur portefeuille financier est telle qu'elle place nécessairement la Fondation de France dans la

position d'un prestataire de service de placement et de gestion de portefeuille. Certes, les ordres doivent être validés par le pôle financier de la Fondation avant d'être exécutés et certains sont refusés ou découragés. En pratique, cependant, les plus importants fondateurs choisissent leurs profils de placement et ils imposent ainsi, pour partie, à la Fondation son exposition globale au risque, puisque celle-ci résulte de l'agrégation de ces choix individuels.

- 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.
- Enfin, le modèle de la fondation abritée 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 pour tous les comptes individualisés au sein de la Fondation.

Une prise en compte insuffisante des risques liés aux opérations conduites par les fondations abritées

Si la création des fondations abritées donne lieu à une instruction attentive et à un accompagnement de qualité des fondateurs, il n'en est pas de même pour le contrôle de leurs opérations. Les modalités de ce contrôle ne donnent pas toute garantie que les dépenses des fonds individualisés restent conformes à l'objet de la Fondation de France. Le schéma repose sur un contrôle formel et sur pièces, ainsi que sur une délégation quasi-totale donnée aux fondations abritées de sélectionner et de suivre les activités financées. Si la Fondation de France autorise chaque dépense, sa position comme sa relation vis-à-vis des fondations abritées restent en pratique celle d'un prestataire de service vis-à-vis de ses clients. Dès lors, la gestion de cette relation s'appuie beaucoup sur un principe de « confiance », privilégiant le dialogue ou encore la persuasion, en cas de désaccord avec les orientations prises par les fondateurs, qu'il s'agisse de choix des placements financiers, de l'exercice de la gouvernance ou du financement d'activités.

Toutefois, comme les fondations abritées n'ont pas la personnalité morale, la Fondation de France est responsable de l'ensemble de leurs activités. Dès lors, leur niveau très élevé d'autonomie de gestion est source de risques. La procédure de validation des demandes de dépenses s'apparente à un contrôle externe formel, peu suffisant pour apprécier et atténuer les risques. Au regard de la croissance du nombre de fondations abritées, la Fondation de France doit améliorer son appréhension des risques, par exemple en identifiant explicitement les scénarios de conflits d'intérêts ou d'atteinte à la probité et à la régularité fiscale des opérations menées.

Le niveau d'implication de la Fondation de France dans le suivi de l'action des fonds individualisés devrait être réexaminé au regard de sa responsabilité juridique et financière et en lien notamment avec la stratégie de croissance du nombre de fondations abritées. À défaut, la tendance déjà à l'œuvre vers une logique de prestation de service d'abri, ou encore vers un régime de fiducie, s'accentuerait. Or, la possibilité donnée aux FRUP de gérer des comptes individualisés ne saurait conduire à une simple forme de « domiciliation » juridique et financière de fondation, permettant de limiter les obligations de transparence financière ou de communication sur l'activité. L'implication de la Fondation de France, en sa qualité de fondation abritante - la gestion directe prévue par la loi - doit être manifeste et tangible. Des mécanismes de contrôle et de supervision doivent être mis en œuvre, ce qui suppose un fonctionnement collégial, une implication équivalente des équipes de la fondation abritante, un niveau suffisant de transparence des comptes individualisés et une réelle capacité de contrôle de l'utilisation des fonds.

Un bilan d'investisseur institutionnel et une tendance à l'augmentation des réserves et des fonds propres

L'importance du bilan de la Fondation de France (2 Md€) et le poids des actifs financiers dans ce bilan (95 %) lui confèrent les caractéristiques de celui d'un « investisseur institutionnel ». La Fondation s'est dotée de mécanismes élaborés pour gérer ces masses financières, et en particulier d'un comité financier. Celui-ci suit de manière très régulière l'allocation des actifs telle qu'elle résulte des orientations données par chacune des fondations abritées. En effet, pour près de 65 % du portefeuille financier, les fondateurs eux-mêmes, dans le cadre d'une gestion dite particulière, plus que la Fondation de France, décident de quelle manière sera géré ce portefeuille. Ils peuvent ainsi conserver comme gestionnaire leur propre établissement financier personnel, ou encore choisir d'investir la totalité de leur actif en actions. Un tel dispositif serait totalement inenvisageable dans le cadre d'une FRUP autonome, étant donné les risques associés.

L'examen des comptes a permis de relever que le pilotage comptable et budgétaire de la Fondation de France est ajusté et perfectionné. Le suivi budgétaire est assuré en même temps que le suivi comptable. La qualité du suivi comptable analytique est élevée. La gestion des libéralités, c'est-à-dire le processus qui permet d'aboutir à l'acceptation de legs et donations et à leur utilisation conformément à la volonté des donateurs, est particulièrement élaborée. De ce point de vue, la Fondation dispose d'une organisation et d'outils exemplaires.

La Fondation a engagé une réflexion sur son niveau de fonds propres en partant du principe que ceux-ci doivent pouvoir absorber divers chocs macroéconomiques et financiers. Cette approche a conduit à augmenter régulièrement les sommes mises en réserve et en fonds propres, accentuant ainsi une tendance spontanée à leur accumulation.

Des programmes thématiques pertinents pouvant encore être développés

Les programmes définis en propre par la Fondation de France sont conduits et gérés de manière très professionnelle. Les douze collaborateurs, responsables de ces programmes thématiques, sont en même temps chargés des relations avec les fondations abritées, actives dans le même domaine. Ces chargés de programme jouent un rôle pivot pour donner une cohérence à l'ensemble des actions de la Fondation. Les financements affectés par la Fondation à ses propres programmes cherchent à soutenir des approches innovantes. Le réseau des bénévoles qui animent les comités spécialisés et qui instruisent et parfois suivent les projets fonctionne de manière très efficace. Les programmes d'urgence, très visibles au plan médiatique et avec des volumes collectés souvent importants, sont suivis de près. Les exemples de programmes examinés lors du contrôle mettent en lumière un souci de rigueur mais aussi d'impact et de bénéfice pour les publics concernés.

Une méthode d'élaboration du compte d'emploi des ressources à revoir

Si la Fondation de France respecte formellement ses obligations en matière de déclaration d'appel public à la générosité et de publication des comptes d'emploi des ressources, certaines options prises dans l'élaboration du compte d'emploi des ressources (CER) ne sont pas conformes aux dispositions réglementaires ni à la logique de présentation qu'elles impliquent. C'est principalement le cas de l'inscription en « missions sociales » des sommes mises en réserve lors de l'encaissement d'une libéralité au profit d'une fondation sous égide, alors même que ces sommes, par définition, n'ont pas été utilisées. À l'exception de l'année 2018, où ce mécanisme a minoré les missions sociales de 10 M€, cette convention comptable a surévalué (pour cinq exercices) les missions sociales de montants significatifs compris entre 15 M€ et 55 M€.

Ce constat pose indirectement la question de l'objet et des missions de la Fondation de France. Depuis 2018, en comptabilité analytique, l'activité d'encaissement des libéralités et celle de gestion financière ont été intégrées dans une grande section « métiers ». La Fondation estime que collecter et gérer des fonds font partie de sa mission sociale, au même titre que distribuer et soutenir des projets au service de causes. Cette approche, qui lui donne le profil d'un établissement financier, constitue une lecture très extensive de l'objet statutaire, tel qu'il a été rédigé en 1969.

Si l'activité visant à « collecter et gérer des fonds » est mise sur le même plan que celle visant à les « redistribuer », alors une double logique et un double risque se dessinent : ceux d'une stratégie de hausse et de mise en réserve excessive des fonds, et ceux d'une expansion et d'une augmentation continue du nombre de fondations abritées. Il pourrait en résulter une prise en compte insuffisante des risques liés aux opérations effectuées par celles-ci, la Fondation de France étant pourtant, juridiquement et financièrement, la seule responsable.

Avis de conformité

À l'issue de son contrôle, au regard des diligences qu'elle a effectuées et dans la limite des prérogatives que lui confèrent les articles L. 111-9 et L. 111-10 du code des juridictions financières, et en application de l'article R. 143-11 du même code, la Cour des comptes constate que les dépenses engagées par la Fondation de France, au cours des exercices 2014 à 2019, sont conformes aux objectifs poursuivis par l'appel public à la générosité, d'une part, et aux objectifs poursuivis par la Fondation, d'autre part.

Toutefois, la Cour émet deux réserves :

1. La présentation du compte d'emploi des ressources augmente artificiellement les dépenses consacrées aux missions sociales, en y incluant les affectations annuelles aux fonds propres et en réserve.
2. Le contrôle *a posteriori* de la Fondation de France sur les subventions versées à partir des fonds individualisés est insuffisant, ce qui l'expose à des risques juridiques ou de gestion importants.

Récapitulatif des recommandations

Les fondations non pérennes

1. Pour les fondations non pérennes, préciser dans les conventions constitutives leur durée de vie maximale.

La gouvernance et la maîtrise des risques

2. Dans le conseil d'administration, substituer la désignation de deux commissaires du gouvernement à la représentation de l'État par des administrateurs.
3. Faire apparaître les cinq plus hautes rémunérations globalisées dans le rapport financier annuel.
4. Élargir la portée de la charte de déontologie à l'ensemble des personnes qui participent, à quelque titre que ce soit, aux activités des fonds individualisés.
5. Mettre en place un service d'audit interne auprès de la direction générale.

L'information financière et le compte d'emploi des ressources

6. Consulter le conseil d'administration sur l'avenir et le mode de financement du domaine de Sassenage.
7. Ne plus accepter la création de fondations abritées gérées uniquement par un fondateur, seul ou par une instance exclusivement familiale, et prévoir, dans le cas d'une gouvernance déléguée, la mise en place d'une instance collégiale formalisée.
8. Pour les fonds créés par des entreprises, faire respecter le critère de distinction entre l'objet social du fonds et les produits ou services que commercialise le fondateur, conformément aux conditions générales de création et de fonctionnement des fonds individualisés définies par la Fondation de France.
9. Ne pas comptabiliser les sommes mises en réserve et affectées en fonds propres dans la rubrique « missions sociales » mais les faire figurer sur la ligne « engagement à réaliser sur ressources affectées ».
10. Expliciter les règles d'élaboration du compte d'emploi des ressources et les faire valider par le conseil d'administration.
11. Conformément aux règlements comptables en vigueur, procéder à une évaluation complète des contributions volontaires en nature, y compris les mises à disposition de salariés d'entreprises fondatrices et les interventions des bénévoles.
12. Compléter l'information fournie aux donateurs en présentant systématiquement le coût des actions réalisées.
13. Reprendre la pratique, interrompue en 2014, de présenter dans le rapport annuel une information financière (bilan et compte de résultat simplifiés) sur les fonds individualisés les plus importants.

Introduction

La Cour des comptes a procédé au contrôle des exercices 2014 à 2019 de la Fondation de France en application des articles L. 111-9 et L. 111-10 du code des juridictions financières.

Cette mission de la Cour des comptes s'inscrit également dans le cadre plus général du régime fiscal du mécénat. Celui-ci bénéficie aux particuliers et aux entreprises, et il permet des réductions pour l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur la fortune immobilière. Ce régime figure parmi les plus généreux sur le plan international. Son coût a été évalué, en 2018, à 1,5 Md€ pour l'impôt sur le revenu, au bénéfice de 5 500 000 ménages, et à 0,8 Md€ au titre de l'impôt sur les sociétés pour 77 000 entreprises[1]. Si le mécénat constitue un puissant levier en faveur de l'intérêt général, il appelle à une attention particulière de la puissance publique pour veiller à la nature des activités financées.

Le contrôle s'est déroulé principalement au cours de l'année 2020, dans le contexte de la crise sanitaire et à une période où la Fondation de France était par ailleurs très engagée dans une collecte et des initiatives conjointes avec la Fondation AP-HP et l'Institut Pasteur, intitulées « Tous unis contre le virus ». Ce programme d'urgence a récolté environ 33 M€ et est en cours de mise en œuvre. Il n'a pas été spécifiquement examiné par la Cour dans le cadre de ce contrôle.

La Cour s'est attachée en priorité à analyser l'activité des fonds individualisés, qui représentent entre 80 % et 85 % des dépenses de redistribution de la Fondation de France et qui sont à la fois les activités les plus spécifiques - par comparaison avec d'autres fondations reconnues d'utilité publique - et celles qui posent les questions les plus complexes en matière de gestion et de suivi des financements. Ont aussi été examinés les processus par lesquels la Fondation de France identifie des thématiques d'intervention, lance des appels à projets, puis sélectionne et subventionne des organismes bénéficiaires.

Les observations sont fondées sur l'examen approfondi du fonctionnement et des flux financiers d'une sélection de fondations abritées et de programmes de la Fondation de France. Le mode de sélection des programmes et des fondations abritées s'est attaché à prendre en compte leur grande diversité (activité en France ou à l'étranger, méthodes de pilotage, etc.), tout en couvrant une part significative du bilan.

[1] Référé du Premier président de la Cour des comptes au Premier ministre en date du 8 décembre 2020 relatif à la fiscalité des dons en faveur des associations.

Le rapport s'organise autour de cinq chapitres : le premier présente la Fondation de France, son origine et ses missions, sa gouvernance, sa stratégie de croissance ainsi que son modèle de gestion : services centraux et implantations territoriales déconcentrées, modalités du contrôle interne. Le deuxième chapitre aborde les activités réalisées, qu'il s'agisse des programmes thématiques, qui sont directement menés par la Fondation, ou des activités financées par les fondations abritées[2]. La troisième partie examine le bilan, le compte de résultat et la gestion comptable et financière de la Fondation de France sur la période de contrôle. Dans la quatrième et la cinquième partie sont formulées des observations relatives au respect des obligations liées à l'appel public à la générosité, à la présentation des comptes d'emploi des ressources, à la communication financière ainsi que les modalités de la collecte de fonds.

[2] Dans le présent rapport, les termes « fonds individualisé », « fondation sous égide » ou « fondation abritée » sont indifféremment utilisés et peuvent être considérés comme des synonymes.

Chapitre I

Un modèle original en expansion continue

I - Un modèle marqué par la prépondérance des fondations abritées

A - Un établissement généraliste conçu comme un outil de développement de la philanthropie

La Fondation de France est un établissement créé en 1968 par une convention entre seize grands établissements financiers nationaux[3], en réponse à une demande exprimée par le général de Gaulle, président de la République, et André Malraux, son ministre des affaires culturelles. Inspirée du modèle américain de mécénat privé, la Fondation de France avait vocation à encourager la philanthropie privée et à servir d'intermédiaire entre intérêt général et fonds privés. La dotation initiale des établissements fondateurs équivaudrait aujourd'hui à 19 M€, dont 61 % apportés par la Caisse des dépôts et consignations.

Comme prévu par sa convention constitutive, la Fondation a vocation à recevoir des libéralités (dons, legs), en assurer la gestion et en redistribuer les fruits ou produits disponibles au profit d'œuvres ou organismes d'intérêt général. Elle n'agit donc pas directement, mais elle finance, comme un intermédiaire, d'autres organismes.

Le caractère très général de la mission de la Fondation de France, « fondation de toutes les causes », était présent et voulu dès l'origine.

Les statuts citent les actions à « *caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement, ou à la diffusion de la culture française* ». Cette caractéristique fait de la Fondation de France une fondation atypique au regard de la doctrine du Conseil d'État, qui s'exprime dans les statuts-types régulièrement mis à jour et dans les avis rendus sur les décrets de reconnaissance d'utilité publique. Y figure notamment le « *principe de spécialité* », qui suppose qu'un objet spécifique soit mentionné pour la fondation dans les statuts et que l'activité

[3] Convention du 7 octobre 1968 entre la Caisse des Dépôts et Consignations, la Banque de France, la Banque de l'Indochine, la Banque Nationale de Paris, la Banque de Paris et des Pays Bas, la Caisse d'Épargne de Lyon, la Caisse d'Épargne et de Prévoyance des Bouches-du-Rhône, la Caisse d'Épargne et de Prévoyance de Paris, la Compagnie Bancaire, la Compagnie Financière de Suez et de l'Union Parisienne, le Crédit Commercial de France, le Crédit Foncier de France, le Crédit Industriel et Commercial, le Crédit Lyonnais, MM. de Neuflize, Schlumberger, Mallet et Cie, la Société Générale. La Fondation de France a été reconnue d'utilité publique et ses statuts approuvés par décret en Conseil d'État le 9 janvier 1969.

de la fondation ne s'en éloigne pas : l'éparpillement des causes est de nature à entraîner le refus de reconnaissance d'utilité publique.

Les statuts, qui n'ont pas connu de modifications substantielles pendant la période examinée, se caractérisent par une grande stabilité depuis 1969, même si la liste des causes a été revue et augmentée[4].

B - Une stratégie de croissance continue du nombre de fondations sous égide

La Fondation de France, tout en restant de loin la première fondation abritante en nombre de fondations abritées et en volume d'actifs gérés, est confrontée à plusieurs formes de concurrence. Tout d'abord, le nombre de fondations reconnues d'utilité publique (FRUP) ayant acquis le statut de structure abritante augmente régulièrement. Une étude du Centre français des fonds et fondations a relevé que le nombre de fondations dont les statuts prévoient qu'elles peuvent être abritantes (avec, le cas échéant, une modification des statuts à cette fin) serait passé de 17 à 75 entre 2008 et 2017. D'autre part, les fonds de dotation, forme juridique créée en 2008 qui cumule la simplicité de création des associations et la capacité des fondations de recevoir des dons ouvrant droit à avantage fiscal[5], sont également devenus une alternative attrayante pour les donateurs-fondateurs.

Les statuts prévoient que la Fondation de France « *a vocation à recevoir […] des versements pour le compte d'œuvres ou d'organismes mentionnés aux articles 200 et 238* bis *du code général des impôts, qui s'assignent un but analogue aux siens* » et que pour remplir cette mission elle ouvre « *des comptes individualisés destinés à recevoir les versements pour le compte des organismes concernés* », à savoir toute fondation ou association reconnue d'utilité publique, tout organisme d'intérêt général, établissement d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique publics ou privés, d'intérêt général et donc à but non lucratif. C'est donc en vue de ces bénéficiaires finaux que la Fondation de France peut enregistrer des versements sur des comptes individualisés.

En pratique, cette disposition statutaire a trouvé sa traduction dans l'existence de « fondations abritées », dont les flux financiers sont suivis dans des comptes individualisés. On peut noter que ces « comptes individualisés » ne sont pas établis par organismes destinataires *in fine* des versements, mais ils reflètent l'origine des versements, c'est-à-dire les personnes physiques ou morales ayant effectué une libéralité.

La notion, relativement floue, de « comptes individualisés » et la possibilité pour les donateurs d'utiliser l'appellation de « fondation » pour désigner cette donation à la Fondation de France, sont d'abord le résultat d'une pratique. Le cadre juridique correspondant n'a été fixé qu'en 1990.

[4] La version de 1997 a été modifiée à la marge en 2014 afin d'élargir la liste des placements financiers autorisés, en l'alignant sur celle prévue par les statuts-type du Conseil d'État. Elle permet des placements dans davantage d'actifs risqués ou complexes.

[5] À l'exception de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI).

Rappel du cadre juridique des fondations sous égide

Jusqu'à la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, seule la Fondation de France (par ses statuts) et l'Institut de France (par coutume) avaient la faculté de gérer en leur sein des comptes individualisés retraçant l'affectation irrévocable de biens et ressources par un fondateur en vue d'une œuvre d'intérêt général. L'article 5 de la loi précitée a étendu cette possibilité de recevoir des versements pour le compte d'œuvres ou d'organismes à toute fondation reconnue d'utilité publique dont les statuts le prévoient et sont agréés à cette fin. Cependant, l'article 20 réservait encore l'appellation de fondation aux seules fondations reconnues d'utilité publique (FRUP). La loi n° 90- 559 du 4 juillet 1990 créant les fondations d'entreprise a introduit la possibilité d'utiliser la dénomination « fondation » pour désigner « *l'affectation irrévocable, en vue de la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif, de biens, droits ou ressources à une fondation reconnue d'utilité publique dont les statuts ont été approuvés à ce titre, dès lors que ces biens, droits ou ressources sont gérés directement par la fondation affectataire, et sans que soit créée à cette fin une personne morale distincte* ». Cette nouvelle rédaction de l'article 20 de la loi de 1987 pose le cadre juridique des fondations abritées ou « sous égide ». Elle donne la possibilité à tout donateur de créer une « fondation » par une libéralité à une fondation reconnue d'utilité publique préexistante, dès lors que ses statuts lui permettent de recevoir ce type de versement pour le compte d'œuvres d'intérêt général. La fondation ainsi créée prend la forme d'un compte individualisé, c'est-à-dire d'un sous-ensemble de comptes suivis en comptabilité analytique au sein de la comptabilité de la fondation abritante. Cette « fondation » n'a pas de personnalité morale distincte. L'unique personne morale est l'abritante, qui est donc seule responsable, juridiquement, de toutes les opérations de la fondation ainsi abritée.

Il existe donc une différence entre les exigences strictes qui sont imposées à tout fondateur d'une FRUP et la souplesse offerte aux donateurs et administrateurs de fondations abritées : exigence forte de collégialité de la gouvernance, indépendance vis-à-vis du fondateur, exigences de communication et de transparence financière dans un cas, et absence de ces éléments dans l'autre. Ce contraste résulte d'un cadre réglementaire inexistant pour les fondations abritées, au-delà du principe de « gestion directe par la FRUP » posé par le législateur en 1987.

Les deux principes fondamentaux sont donc qu'existe une personne morale unique – la fondation abritante – et que celle-ci gère directement tous les comptes - biens, droits et ressources -.

Au sein de la Fondation de France, ces principes se traduisent par les règles suivantes :

- la Fondation de France encadre strictement le processus de création de fonds individualisés, en soumettant l'acceptation des libéralités à l'accord du conseil d'administration et en instruisant les projets de création de manière rigoureuse[6] ;
- toute dépense d'un fonds individualisé (subvention, dépenses diverses) doit faire l'objet d'une demande d'engagement et est exécutée par la Fondation de France (comptablement et financièrement) après visa du président ou de la direction générale. La Fondation de France en tant que seule personnalité morale est juridiquement et financièrement responsable de chacune des opérations.

[6] La création d'un fonds individualisé repose sur la signature d'une convention entre le fondateur et la Fondation de France. Cette convention précise l'objet du fonds, sa dénomination, l'identité du ou des fondateurs, le montant et l'origine des fonds, sa gouvernance, la durée de fonctionnement, etc. À cette convention sont annexées les « conditions générales de création et de fonctionnement des fonds au sein de la Fondation de France », les statuts de la Fondation de France, la charte de gestion financière et la grille tarifaire des contributions des Fonds aux charges communes, le tout formant le corpus de gestion des FSE au sein de la Fondation de France.

La Fondation de France administre donc, sous sa responsabilité juridique, des « comptes individualisés », appelés également fondations sous égide (FSE). Au 31 décembre 2019, elle en abritait 888, nombre en progression constante (+ 113 FSE en six ans, soit plus de 14 %). La Fondation de France est de loin la première fondation abritante en France, et selon une estimation fondée sur les données de 2017, près de la moitié des fonds individualisés répertoriés à cette date en France étaient enregistrés dans ses comptes.

Le tableau suivant permet de constater leur croissance régulière. La Fondation de France est l'unique opérateur des fonds individualisés. Elle encaisse les dons et libéralités qui leur sont destinés, émet les reçus fiscaux correspondants pour leurs donateurs, et effectue toutes les dépenses. Cette situation impose un suivi comptable très précis qui distingue, au sein de la Fondation de France, plusieurs sous-ensembles analytiques : celui de la Fondation de France *per se* et ceux des fondations sous égide.

Tableau n° 1 : nombre de fonds individualisés au 31 décembre, de 2014 à 2019

	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Fonds individualisés avec dotation	476	491	489	494	504	511
Fonds individualisés sans dotation (de flux)	299	317	339	347	353	377
Total	**775**	**808**	**828**	**841**	**857**	**888**
Croissance annuelle du nombre de fonds individualisés	-	**4 %**	**2 %**	**2 %**	**2 %**	**4 %**
Créées	*nd*	*nd*	*37*	*28*	*34*	*48*
Fermées	*nd*	*nd*	*17*	*15*	*18*	*17*
Portefeuille moyen des fonds avec dotation (en milliers d'€)	3 838	3 801	3 860	*3 893*	*3 576*	*3 804*

Source : Fondation de France

Les fonds individualisés n'ont pas tous les mêmes caractéristiques en termes de dotation immobilisée ou d'horizon de fonctionnement :

- certains fonds sont à dotation pérenne, c'est-à-dire non consomptible : pour eux, la dotation (qui équivaut au « capital social ») doit être maintenue en valeur courante[7] et les activités doivent être financées par les revenus tirés du placement de la dotation en actifs financiers. Pour ce type de fondation abritée, 500 000 € minimum sont requis dans un délai de cinq ans maximum. L'évolution tendancielle à la baisse des taux d'intérêt depuis plus de dix ans, et donc la baisse des rendements des placements financiers à capital garanti (obligataire ou monétaire), a rendu très difficile le maintien dans le temps de cet équilibre entre dotation et ressources financières ;
- d'autres fonds n'ont pas de dotation : ces comptes individualisés fonctionnent grâce à un flux de ressources annuelles et ne disposent pas d'actifs financiers immobilisés au bilan de la Fondation de France[8] ;

[7] Une partie des revenus de placement est ainsi utilisée pour compléter la valeur initiale de la dotation et éviter sa diminution dans le temps par simple phénomène d'érosion monétaire.
[8] Ce type de fondation suppose un engagement du ou des fondateurs de verser au minimum 200 000 € dans un délai de cinq ans au maximum.

- enfin, d'autres fonds sont à dotation consomptible, c'est-à-dire non pérenne : pour ce type de comptes individualisés, la dotation peut être consommée progressivement selon un calendrier fixé *ab initio* ou encore sans limite explicite. Pour ces fonds, 200 000 € minimum sont requis dans un délai de cinq ans maximum. Pour ces fonds à dotation consomptible, la Fondation de France a opté pour une règle implicite qui fixe leur durée de fonctionnement par défaut à trente ans[9]. S'agissant d'une action philanthropique voulue par le fondateur sur une période de temps limitée, cette durée de référence apparaît excessivement longue. Cette caractéristique devrait figurer explicitement dans les conventions établies avec les fondateurs.

Au 31 décembre 2019, sept sur les 888 fonds individualisés que gérait la Fondation de France, représentaient 60 % des actifs financiers de tous les fonds individualisés. La Fondation Daniel et Nina Carasso représente à elle seule (422 M€) 19 % du bilan de la Fondation de France.

La Fondation de France a formalisé ses objectifs stratégiques dans deux plans successifs, pour 2011 à 2015 et pour 2018 à 2022. Ces objectifs sont multiples et reposent à la fois sur la croissance continue des dons, mais aussi sur celle du nombre de fondations abritées. Il atteint presque le millier (916 fin 2020), et la Fondation de France considère qu'il n'y a pas de limite à fixer, ou encore qu'il n'y a pas de nombre « optimal » de fondations abritées, au-delà duquel elle estimerait difficile d'assumer son rôle d'abritante en toute sécurité juridique et financière.

Tableau n° 2 : principales fondations abritées

	Principales fondations par la taille du portefeuille financier	**en €**
1	Fondation Daniel et Nina Carasso	421 682 143
2	Fondation Vallet	167 342 093
3	Fondation Édouard et Geneviève Buffard	147 308 986
4	Fondation Adrienne et Pierre Sommer	134 923 475
5	Fondation JM Bruneau	123 477 704
6	Fondation Martial Lapeyre	36 871 099
7	Fondation Générations solidaires	35 886 689
Total des sept plus importantes FSE par la taille des placements financiers (60 % du total)		1 067 492 190
Total des placements financiers de toutes les FSE (total)		**1 807 084 000**

Source : Fondation de France

[9] Lors de sa séance du 28 novembre 2016, le comité de supervision des fonds individualisés sans gouvernance autonome constate que, dans ces contrats, lorsque les fondateurs ne donnent pas d'indication sur les distributions annuelles ni sur la pérennité souhaitée pour leur fonds, la Fondation de France prend l'initiative de lisser la redistribution, dans l'objectif de redistribuer pendant une durée d'environ 30 ans. Elle agit ainsi, explique-t-elle, par analogie avec une décision du conseil d'administration du 14 octobre 2009 qui a porté à 30 ans la longévité minimum à assurer aux fonds individualisés dont les fondateurs étaient décédés sans préciser s'ils souhaitaient que leurs fonds soient pérennes. Le comité de supervision a soulevé lui-même la difficulté du caractère systématique de cette règle et préconise que cet usage ne soit pas à appliquer à l'ensemble des fonds sans gouvernance autonome. Selon lui, le montant de la redistribution doit s'appréhender au regard du type d'activité soutenu (exemples : bourses de recherche, bourses d'études, etc.) et également au regard du montant des contributions aux charges communes prélevées sur le fonds. Les frais de fonctionnement doivent représenter une part raisonnable du montant de la redistribution (de l'ordre de 10 % à 15 %).

Les risques et défis associés à cette croissance constante paraissent sous-estimés. Plus précisément, cette augmentation continue du nombre de fonds individualisés n'est possible qu'à condition que le contrôle exercé par la structure abritante reste formel et externe, et que la relation laisse une autonomie très large aux fondateurs. Or, la conciliation de cette autonomie avec le principe législatif d'une « gestion directe » par la fondation qui accueille les fonds individualisés pose question.

C - Les fondations abritées à l'origine de 71 % des dépenses de redistribution

Les « Programmes de la Fondation de France » concernent les activités dont l'organisation et la supervision sont confiées, tacitement ou explicitement, à la Fondation de France. Ils correspondent aux actions menées par la Fondation de France à son initiative, mais sont aussi le mode d'intervention collectif que la Fondation de France propose aux philanthropes qui ne souhaitent pas ou sont dans l'incapacité de créer leur propre projet. En cela, ils font partie d'une « offre de service » de la Fondation de France. Cependant, en pratique, l'écrasante majorité des dépenses réalisées le sont au titre des fonds individualisés, et pour des actions qui n'ont pas été identifiées ni sélectionnées par la Fondation de France elle-même.

Tableau n° 3 : les programmes et activités financés de 2014 à 2019[10] selon l'origine des ressources

En M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019/2014
Programmes menés par la Fondation de France	**44,2**	**44,2**	**49,7**	**49,3**	**61,0**	**54,4**	**23 %**
dont urgence	*1,6*	*2,5*	*4,9*	*6,6*	*7,3*	*2*	*25 %*
dont hors urgence	*28,2*	*26,4*	*26,5*	*27,2*	*32,7*	*31,8*	*13 %*
dont activité relais	*3,3*	*3,4*	*3,8*	*3,3*	*7,2*	*5,2*	*58 %*
dont financés par les fonds individualisés	*11,1*	*12,1*	*14,6*	*12,2*	*13,8*	*15,3*	*38 %*
Activités menées par les fonds individualisés	**106,8**	**112,5**	**124,2**	**125,6**	**125,6**	**136,2**	***28 %***
Total	**150,0**	**156,7**	**173,9**	**174,9**	**186,6**	**190,7**	

Source : comptes annuels de la Fondation de France

On constate cependant sur la période une tendance à la hausse de la participation financière des fonds individualisés aux activités menées par les équipes de la Fondation de France, hausse souhaitée par la Fondation elle-même. Cet objectif est essentiel : en effet, l'intensité du suivi et les contrôles réalisés sur les actions qu'elle mène sont nettement plus élevés que ceux qu'elle exerce sur les fonds individualisés.

[10] Ces montants enregistrés en mission sociales comprennent les subventions, prix, bourses et allocations ainsi que les frais de mise en œuvre et les frais de personnel.

L'examen des écritures comptables montre que tous les fonds individualisés ne sont pas actifs au cours de l'année. Certaines fondations, récemment créées, n'ont pas eu le temps, assez logiquement, de mettre en œuvre des activités. Pour d'autres fondations abritées, existant depuis plusieurs années, cette inactivité apparente pose davantage question. Cependant, la Fondation de France suit régulièrement les fondations inactives et ne laisse pas des fonds individualisés en « déshérence »[11].

Parmi les fondations abritées présentes dans les comptes de la Fondation de France au 31 décembre 2018, près des deux tiers ont été créées à l'initiative de particuliers. Les autres fondateurs les plus courants sont les entreprises. Sont aussi fréquentes les fondations « familiales mémorielles » créées par des fondateurs ou à la suite de legs particuliers.

Tableau n° 4 : répartition des fonds individualisés par type de fondateurs et configuration

	Fonds individualisés		Actif total en M€	
Particulier	524	68 %	1 684,6	85 %
Entreprise	135	18 %	78,7	4 %
Entreprise conjointement avec particulier	29	4 %	158,1	8 %
Établissement public	3	0 %	0,3	0 %
Organisation à but non lucratif	49	6 %	26,8	1 %
Secteur public	4	1 %	14,1	1 %
Autres configurations	22	3 %	18,5	1 %
Total général	**766**	**100 %**	**1 981,1**	**100 %**

Source : Liste des FSE avec financier - gouvernance

Parmi les organismes à l'origine de la création de fonds individualisés à la Fondation de France figurent par exemple :

- des grandes écoles et universités : Essec (par l'intermédiaire d'anciens élèves), École active bilingue Jeannine Manuel ;
- des collectivités territoriales (Fondation pour Sarlat et le Périgord noir, Ville de Strasbourg, de Nîmes, Saint-Tropez, commune du Vésinet, Riom-Terre d'Auvergne) ou des entités publiques (Fondation armée de l'air) ;
- de nombreuses banques ou sociétés d'assurance : BNP, Société Générale Banque privée (Fondation 29 Haussmann), Caisse régionale de Crédit agricole d'Aquitaine, Crédit Mutuel, Neuflize OBC, MMA ;

[11] La Cour a cependant relevé quelques cas de fonds individualisés inactifs. Tel est le cas de la Fondation Jean et Simone Pascal, dont le portefeuille financier est de 11,7 M€ au 31 décembre 2019. Le site de la Fondation indique que cette fondation abritée finance des programmes de la Fondation de France. Cependant, les écritures comptables pour l'année 2018 ne montrent aucun mouvement en dehors de ceux affectant le portefeuille financier ou encore le maintien de la dotation. La présentation qui figure sur le site de la Fondation de France est succincte : « La fondation soutient l'aide aux enfants maltraités et aux personnes âgées. Elle finance les programmes de la Fondation de France. N'accorde pas d'aides directes aux personnes physiques. Refuse de recevoir des demandes d'aides financières ».

- de grandes entreprises publiques ou privées, entreprises industrielles (RTE, Schneider Electric), de la grande distribution (Auchan – Fondation *Weave our future* et Auchan pour la jeunesse ; Mac Donald – Fondation Ronald Mac Donald) ou autres (Funecap Holding et Fondation Funecap), des laboratoires pharmaceutiques (Ipsen, La Roche-Posay).

Parmi ces grandes entreprises, certaines disposent par ailleurs d'une fondation d'entreprise *stricto sensu*, mais ont également souhaité disposer d'un fonds individualisé à la Fondation de France.

II - Une représentation de l'État très en retrait

A - Un large conseil d'administration, hérité des circonstances de création de la Fondation

Au total, le conseil d'administration peut réunir jusqu'à vingt-sept personnes, soit un nombre exceptionnellement élevé. La taille et la composition de cette instance reflètent le rôle historique de nombreux établissements financiers[12].

La composition du conseil d'administration

Le conseil d'administration est composé de trois collèges :

- le collège A : sept à onze membres représentants des établissements financiers fondateurs ou assimilés ;
- le collège B : huit représentants de l'État, désignés par le Premier ministre et par les ministres respectivement chargés des affaires culturelles, des affaires sociales, de l'éducation nationale et de la jeunesse et des sports, de l'environnement, de la recherche scientifique, de l'intérieur et des finances ;
- le collège C : 12 personnalités qualifiées - au plus - cooptées par le conseil d'administration par un vote au scrutin secret et à la majorité.

Le conseil d'administration se réunit quatre fois par an et examine les dossiers et documents préparés par le bureau. Les interventions restent relativement limitées, les échanges sont consensuels et donnent rarement lieu à des débats de fond ou à l'expression d'oppositions ou de désaccords sur les orientations présentées. En particulier, le conseil d'administration ne regarde pas ou peu les activités des programmes ou celles des fonds individualisés. Il examine surtout les questions de stratégie, les aspects budgétaires et financiers ou des questions plus globales et générales[13].

[12] Les phénomènes de concentration et d'internationalisation du secteur bancaire au cours des vingt dernières années ont indirectement affecté cette représentation : les seize établissements financiers indépendants signataires de la convention d'octobre 1968, au gré de fusions et de rachats, ne sont plus représentés que par dix banques, dont deux étrangères (HSBC et ABN-Amro). Un mécanisme assez élaboré de rotations de mandats a été mis en place pour faire en sorte que tous les établissements financiers fondateurs ou assimilés soient successivement représentés. Les directeurs généraux de la Caisse des dépôts et consignations et de la Caisse d'épargne Île-de-France sont membres de droit permanents.

[13] En pratique, la gestion quotidienne est portée principalement par le bureau, qui comprend sept membres, autour du président et du trésorier et se réunit en présence de la direction générale de la Fondation.

Le nombre très élevé de membres et le temps limité des réunions sont préjudiciables au bon fonctionnement de cette collégialité. Les règles de quorum paraissent trop souples, comme les dispositions relatives aux pouvoirs qui permettraient en théorie de réunir le conseil d'administration en présence de cinq membres seulement[14]. Le Conseil d'État a, dans des avis portant sur les statuts d'autres fondations, estimé que de telles règles n'étaient pas acceptables. Ce point pourrait utilement être rectifié à l'occasion d'une prochaine révision des statuts (cf. *infra*), et le principe pourrait être décliné dans les règlements intérieurs des comités spécialisés.

B - Une présence de l'État discrète et non coordonnée

Les statuts prévoient la désignation des administrateurs du collège B par le Premier ministre et par sept ministres concernés par les domaines d'action de la fondation.

Les statuts-types des fondations reconnues d'utilité publique et la présence de l'État dans le conseil d'administration

Une nouvelle version des statuts-types pour les fondations reconnues d'utilité publique a été élaborée et présentée par le Conseil d'État dans un avis du 19 juin 2018. Le nombre d'administrateurs préconisé y est compris entre neuf et quinze, répartis en trois collèges : celui des fondateurs, celui des personnalités qualifiées et celui des membres de droit ou des partenaires institutionnels.

Les statuts-types des FRUP prévoient désormais deux options : soit l'État est représenté au conseil d'administration par des administrateurs, avec voix délibérative ; soit un commissaire du gouvernement, avec voix consultative, est désigné par le ministère de l'intérieur pour veiller au respect des statuts et au caractère d'utilité publique de la fondation. Cette dernière formule tend désormais à s'imposer et est considérée comme la plus adaptée par le ministère de l'intérieur.

Les fonctionnaires désignés pour représenter l'État occupent des fonctions très diverses selon le ministère qu'ils représentent et des niveaux hiérarchiques disparates, qui vont du chargé de mission dans une sous-direction ou du chef de bureau, jusqu'au grade le plus élevé d'administrateur général des finances publiques au ministère de l'économie et des finances. Le ministère de l'intérieur est en général représenté par le chef du bureau des associations et fondations à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ). Les changements de représentants de l'État, contrairement aux autres changements au sein du conseil d'administration, ne sont pas annoncés ou commentés.

Dans cette situation, la capacité des représentants de l'État à jouer un rôle très actif ou coordonné paraît limitée. La plupart d'entre eux ne prennent pas une part active aux échanges. Leur apport repose largement sur leur initiative personnelle, à défaut de coordination en amont ou de directives ministérielles voire interministérielles. Ainsi, le représentant du ministère de l'intérieur désigné en 2019 a soulevé à juste titre d'importantes questions liées au contrôle interne et à la sécurisation des activités. La présence d'administrateurs représentant l'État aurait dû conduire à instaurer un dialogue interministériel en amont des réunions de conseil d'administration et à coordonner les interventions. Les comptes rendus de conseil d'administration ne l'illustrent pas. Par ailleurs, leurs interventions sont peu fréquentes ou peu retracées dans les comptes rendus, à quelques exceptions près.

[14] Les statuts autorisent le conseil à délibérer valablement lorsque la majorité des membres est présente ou représentée. Cette disposition s'éloigne de la règle retenue dans les statuts-types du Conseil d'État qui prévoient que le quorum doit être assuré par les membres physiquement présents, et donc sans tenir compte des pouvoirs. Par ailleurs, les statuts autorisent chaque administrateur à recevoir deux pouvoirs. En pratique, cette condition plus stricte n'était pas remplie pour quatre réunions (26 mars 2014, 27 mai 2015, 8 octobre 2015 et 14 décembre 2016) sur les vingt-quatre de la période examinée.

Une nouvelle modification des statuts est envisagée depuis 2020. Elle serait une occasion de rapprocher sur certains points les statuts de la Fondation de France des statuts-types du Conseil d'État, notamment sur le nombre d'administrateurs. La réduction envisagée de celui-ci permettrait de faciliter les échanges et de dynamiser la participation des membres.

Concernant la présence de l'État au conseil d'administration, dans un souci de clarté et de responsabilisation, l'option recommandée par la Cour serait de substituer à la représentation de l'État par des administrateurs, la désignation de deux commissaires du gouvernement. Au regard de l'importance de la Fondation, il serait justifié que le ministre de l'intérieur désigne deux commissaires, dont l'un après avis du ministre chargé des finances.

Ce choix n'est pas considéré comme souhaitable par la Fondation de France, notamment du fait de la multiplicité de ses domaines d'activité. S'il n'est pas retenu et si l'État entend participer à la direction de la Fondation de France, sans être limité à un rôle de caution, il importe que l'action de ses représentants soit davantage coordonnée en amont des séances du conseil d'administration, notamment par des concertations préalables, et qu'elle aboutisse à une participation plus intense à la gouvernance de la Fondation. Dans cette hypothèse, une réforme de la composition du conseil d'administration ne devrait pas modifier l'équilibre actuel entre les trois collèges dans un sens défavorable à l'État ou aux personnalités qualifiées.

Le conseil d'administration est assisté par plusieurs comités spécialisés :

- Le comité financier joue un rôle important s'agissant d'une fondation dont l'actif est presque exclusivement composé de valeurs mobilières de placement et de trésorerie. Son compte rendu détaillé est produit à chaque conseil d'administration. Ce comité, composé de onze membres, a la particularité de ne pas être composé uniquement d'administrateurs (en l'occurrence le président et le trésorier de la Fondation de France), mais de faire également participer plusieurs (deux ou trois) représentants d'un consultant spécialisé en gestion financière (cf. *infra* gestion financière des actifs)[15]. Ses membres sont tous des représentants d'établissements bancaires et financiers, et la majeure partie sont gestionnaires d'actifs. L'un d'entre eux est par ailleurs directement gestionnaire d'un fonds pour le compte de la Fondation de France. Cette imbrication étroite entre un investisseur et des intervenants qui peuvent être intéressés aux décisions prises, *via* les sociétés de gestion financière qu'ils dirigent ou dont ils sont salariés, n'est pas sans risque. À l'occasion d'un prochain renouvellement, la composition de ce comité pourrait être ajustée de manière à réduire la part des professionnels de la gestion de fonds et pour faire entrer d'autres professionnels, issus par exemple du secteur des assurances ou des mutuelles.
- Le comité d'audit, composé de quatre membres[16], se réunit régulièrement en présence de trois membres seulement. Il s'est engagé pendant la période examinée dans l'examen de plusieurs

[15] Son règlement intérieur prévoit que les objectifs et directives du comité financier à suivre pour le trimestre à venir sont diffusés par le directeur de la Fondation de France à toutes les sociétés en charge de la gestion de portefeuilles d'actifs financiers, sous son autorité et son contrôle. Le non-respect des contraintes, directives ou engagements est notifié, sous son contrôle, aux prestataires. Le cas échéant, il doit alerter le comité financier si les prestataires ne prennent pas les dispositions nécessaires pour y remédier dans les délais impartis. Le comité financier assiste le trésorier pour la gestion des actifs de la Fondation, prépare les avis et propositions sur les changements de direction dans la stratégie de gestion financière (placement des fonds, acquisitions, aliénations et emplois de biens et fonds, les hypothèques et emprunts). Il est aussi garant de l'application de la Charte de la gestion financière.

[16] Le trésorier de la Fondation de France et trois administrateurs choisis par le conseil d'administration parmi ses membres, dont l'un est désigné comme président. Y assistent également le président et le directeur général de la Fondation de France.

thèmes liés à la gestion des risques, principalement financiers, au contrôle interne, à la reddition des comptes et à la préparation du budget et il doit veiller à la mise en œuvre du dispositif anticorruption de la loi dite Sapin II. Par comparaison avec le comité financier et ses onze membres, le fait que le comité d'audit ne réunisse couramment que trois membres est anormal. Pour une structure de la taille de la Fondation de France, qui assume seule la responsabilité juridique et financière des activités de près de 900 fondations sous égide, et qui fait donc face à des enjeux très spécifiques de contrôle interne et de maîtrise des risques, le renforcement de ce comité spécialisé apparaît nécessaire.

- Le comité des rémunérations est composé de quatre membres qui sont tous membres du bureau du conseil d'administration. Comme le prévoit son règlement intérieur, il s'est réuni deux fois par an pour examiner diverses questions liées à la politique salariale générale de la Fondation de France et à l'évolution des effectifs. Il formule pour le conseil d'administration des avis et propositions sur la politique salariale, en lien avec la préparation du budget annuel de la Fondation pour l'année suivante. Ce comité s'est réuni en présence de deux ou trois membres seulement, de 2014 à 2016 et en 2019. Étant donné l'importance d'une discussion collégiale sur les sujets relatifs à la politique salariale et aux rémunérations, la participation aux réunions de tous les membres de ce comité serait nécessaire.
- Le comité de supervision des fonds individualisés sans gouvernance autonome a été mis en place en octobre 2014, afin, comme son nom l'indique, de prendre en charge le pilotage de fondations sous égide qui ne disposent pas - ou plus - d'instances de gouvernance (du fait par exemple de la disparition des fondateurs sans désignation de successeurs). Ce comité instruit, pour le bureau, les projets de création de nouvelles fondations abritées[17] et il est aussi chargé de décider directement de l'usage des ressources enregistrées dans les fonds individualisés qui ne sont pas dotés d'un comité exécutif ou animés par un fondateur ou son représentant.

En pratique, ce comité a pour objet de rendre possible l'usage des fonds conservés par ces fondations « sans gouvernance », d'une manière conforme à la volonté des fondateurs qui ne sont plus là pour l'exprimer, et cet usage se fait par le transfert de ces ressources vers le budget des programmes menés par la Fondation de France en son nom propre. C'est donc ce comité qui décide des montants et de l'affectation au budget des programmes de ces ressources considérées comme « libres », dans la limite des volontés du fondateur consignées dans le contrat de création du fonds[18]. Il est aussi amené à gérer « en direct » les biens mobilier et immobiliers dont disposent ces fonds. Une difficulté liée à la gestion de ces ressources peut apparaître pour la Fondation de France lorsque l'objet du fonds - parce que trop précis ou décalé - ne s'inscrit pas dans le cadre des programmes[19]. Il doit être alors exécuté de manière strictement individualisée.

[17] La création des fonds individualisés fait l'objet d'un examen et d'une acceptation formelle du bureau et d'une information du conseil d'administration qui lui a délégué ce pouvoir. Vis-à-vis des fondateurs de petits fonds individualisés, on note l'important travail d'accompagnement effectué par la Fondation de France, destiné à faire préciser le contenu de leur projet philanthropique et à faire en sorte qu'il soit conforme à l'intérêt général.

[18] Il tient compte de la cohérence de l'objet de chaque fonds avec la mission des programmes, des montants affectés par chaque fonds, au regard de ses ressources disponibles, du rythme de redistribution souhaité par les fondateurs ; il doit aussi obéir aux contraintes et règles de gestion définies par la Fondation de France régissant la mobilisation des ressources aux programmes (note du 30 mai 2017).

[19] La fondation Paumier créée en 1972 pour soutenir la création d'un établissement d'enseignement consacré aux beaux-arts ou à toute autre discipline se rapportant à l'étude de l'environnement n'a ainsi entrepris aucune action au cours de la période examinée, alors même qu'elle bénéficie d'un revenu locatif pour un terrain sur lequel des logements ont été édifiés. La Fondation de France estime en effet que les charges liées à la donation de 1972 ont été mises en œuvre et respectées, et que celles-ci ne prévoient pas d'autre mission sociale.

Ces comités, auxquels il faut ajouter le comité des libéralités, créé en 2010, se réunissent régulièrement et leurs séances font l'objet de comptes rendus qui permettent de constater la précision des informations fournies à leurs membres. Les règlements intérieurs de ces comités ont été réexaminés et harmonisés par le conseil d'administration en octobre 2019.

III - Une organisation conçue en vue d'une stratégie de développement

A - Le renforcement des pôles chargés de la recherche de fonds et des relations avec les fondateurs

En lien avec la conception d'une nouvelle stratégie en début de période, l'organisation des services centraux de la Fondation de France a évolué de façon considérables en 2014 puis, de façon plus marginale, en 2018. En mars 2014[20], une réorganisation qualifiée de « *très significative* » a consisté à créer une direction du développement, dont les missions sont la prospection et la fidélisation de toutes les clientèles, les relations avec les prescripteurs (banquiers et notaires, notamment), la promotion des fonds individualisés, l'animation des régions, la veille du secteur (positionnement de la Fondation de France vis-à-vis de fondations « concurrentes ») ainsi que le traitement de la collecte[21]. Cette direction comportait 38 personnes en 2019.

La direction du mécénat, remodelée, reste la plus nombreuse (55 personnes, auxquelles s'ajoutent quatre salariés employés pour le compte de la Fondation Daniel et Nina Carasso). La réorganisation a consisté à lui adjoindre un pôle d'expertise et de conseil, ainsi que deux nouveaux départements thématiques (département santé - développement de la connaissance et département solidarités et environnement). La direction du mécénat est organisée en départements qui correspondent aux domaines d'intervention de la Fondation de France. Chaque département est organisé ensuite en pôles, dirigés par des gestionnaires de programmes, qui sont en même temps chargés du suivi de fondations abritées. Cette organisation matricielle a été retenue afin de contrer une tendance naturelle à la divergence entre programmes menés directement par la Fondation et activités des fondations abritées.

Figurent également dans l'organigramme deux pôles d'expertise auprès de la direction générale, l'un pour les sujets juridiques et fiscaux, l'autre pour le contrôle de gestion[22]. Deux autres directions récemment créées ont été confirmées : la direction de la communication et de l'information avec trois services (relations médias, service éditorial, événements et relations publiques) et la direction financière. Enfin, la direction des ressources internes gère principalement les ressources humaines et les systèmes d'information.

---

[20] Bureau du 12 mars 2014 et conseil d'administration du 26 mars 2014.

[21] Les enjeux prioritaires suivants lui étaient assignés : « *développer les segments stratégiques des middle et major donors ; accroître la rentabilité du marketing relationnel ; susciter davantage d'intention de transmission ; développer une offre entreprise attractive ; faire des délégations régionales un réseau de centres de philanthropie de proximité* ».

[22] En 2018, le pôle d'expertise juridique et fiscale rattaché à la direction générale a été transformé en direction juridique et fiscale autonome, et la direction des systèmes d'information a été rattachée directement à la direction générale.

En résumé, cette architecture a donné une place centrale à la nouvelle direction du développement, instrument au service de la stratégie de croissance de la Fondation de France, dans un « marché » de la philanthropie très concurrentiel. Elle dessine une place plus importante pour le marketing des fonds individualisés et de la création de fondations abritées comme forme la plus solennisée du don.

B - Une implantation territoriale remodelée pour mobiliser de grands donateurs

La Fondation de France a commencé à implanter des « *antennes* » régionales à Lyon, à partir de 1976, avec le concours d'associations des amis de la Fondation de France. Ces « *délégations régionales* » se sont étendues à d'autres régions (PACA et Pays de Loire) et progressivement étoffées, avec, en 1999, le début d'un encadrement salarié, accompagnant une amorce de déconcentration.

Avant 2014, les six délégations régionales (couvrant 42 départements) étaient chargées de la redistribution et elles avaient donc vocation à décliner les programmes nationaux de la Fondation. En 2014, ces délégations ont été transformées en « *fondations régionales* ». Leur périmètre géographique a été élargi afin de couvrir l'ensemble du territoire métropolitain.

Cette transformation s'est accompagnée d'une augmentation du nombre de bénévoles : en 2019, le réseau de délégations régionales hors Paris emploie 25 salariés et bénéficie du concours de 200 bénévoles, contre respectivement 23 salariés et 150 bénévoles en 2014.

Traditionnellement, les équipes salariées des délégations régionales étaient réduites : un délégué général, entouré d'un délégué « grands comptes », d'une assistante de gestion et d'une assistante pour les relations publiques. L'extension géographique et celle des missions, décidée en 2014, ne s'est pas accompagnée d'un renfort significatif en salariés. En revanche, elle a donné lieu à une évolution très sensible de la répartition des compétences et du niveau de celles-ci au sein des services des délégations régionales. Cette évolution a été en partie permise par le renouvellement du mode de recrutement et de la doctrine d'emploi des bénévoles.

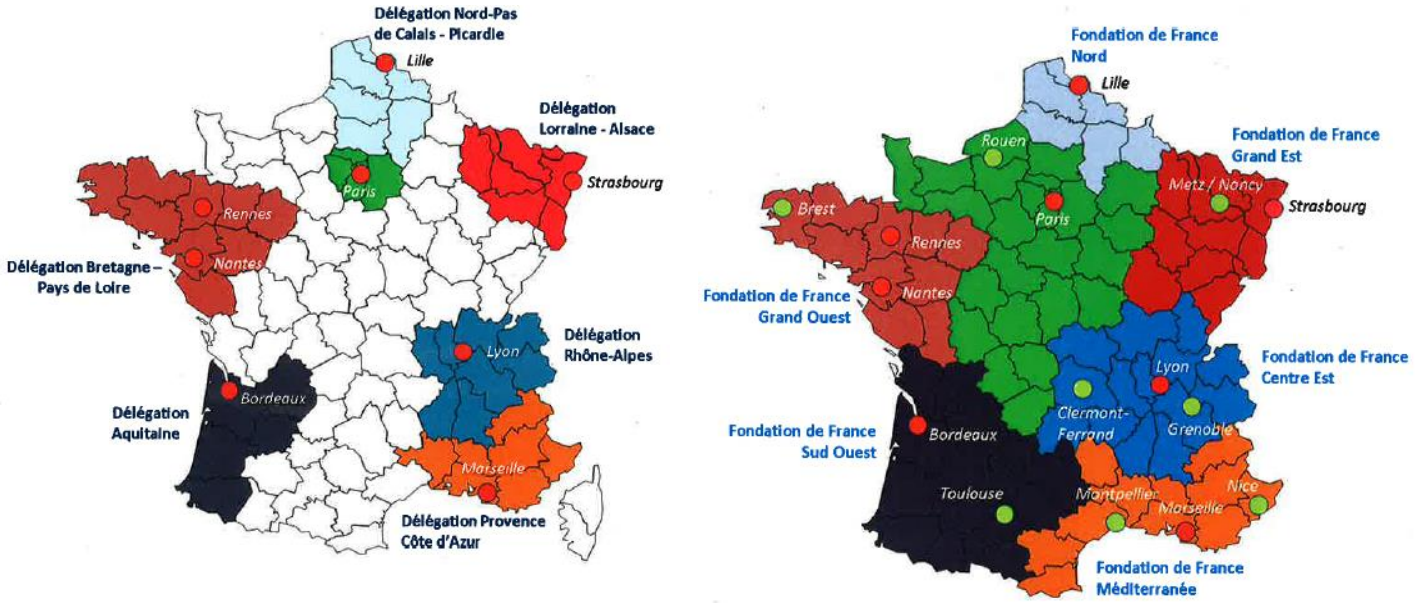
Les missions des responsables des implantations territoriales - les délégués généraux - ont beaucoup changé depuis 2014 : auparavant très accaparés par des tâches opérationnelles, ils se consacrent désormais à la stratégie de développement territorial, la supervision et le « *porte-parolat* ». Ils veillent en particulier à rester les interlocuteurs des contacts jugés essentiels au plan national - potentiels grands donateurs ou créateurs de FSE, mais aussi élus locaux. Cette évolution a bénéficié d'une augmentation des budgets de développement et de communication.

Les délégués généraux sont secondés par des délégués au développement, fonction nouvelle pour laquelle cinq postes ont été créés en régions depuis 2014. Sous l'autorité du délégué général, le délégué au développement est chargé de contribuer à la stratégie de développement territorial ; il identifie les acteurs désireux de s'engager dans une démarche de mécénat (recrutement et fidélisation). Il définit les plans de développement régionaux annuels, et les met en œuvre sur le terrain. La Fondation de France précise que « *pour mener à bien cette mission, il s'appuie sur une équipe de bénévoles qu'il anime de manière opérationnelle* ».

Au fur et à mesure de la nomination des délégués au développement, les fondations régionales ont fait évoluer le profil des assistantes : leurs missions initiales de gestion du secrétariat et de tâches administratives ont évolué vers la gestion des relations avec les parties prenantes de la fondation régionale[23]. Le niveau de formation et d'expérience désormais requis est beaucoup plus élevé qu'auparavant (formation supérieure et expérience en gestion de projet et communication). La partie administrative des tâches qui leur sont confiées diminue au profit de l'intervention en soutien dans les activités de communication et de développement de la fondation régionale.

Une part croissante des tâches opérationnelles, non seulement d'instruction des dossiers mais aussi en matière de développement, est maintenant dévolue aux bénévoles. Aussi, la Fondation de France choisit-elle pour ses délégations des bénévoles qui soient des personnalités « *capables d'apporter des recommandations pour faciliter l'implantation locale de la Fondation de France et renforcer sa légitimité d'acteur local* ». Leur *curriculum vitae* doit attester les compétences nécessaires pour contacter et fidéliser clients et prescripteurs. Ils remplissent un dossier de candidature et signent un engagement de quatre années renouvelables, comportant une durée minimale d'engagement par semaine. Un statut d'« *ambassadeur* » bénévole est également à l'étude pour les personnes susceptibles de ne s'engager que quelques heures par semaine. Ces ambassadeurs pourraient constituer des relais des grandes campagnes dans les médias locaux, auprès des attachés de presse en région ou participer à des colloques ou des réunions – en somme « *parler de notre offre* », selon les termes de la fondation.

Carte n° 1 : organisation territoriale de la Fondation de France avant et après la réforme de 2014



Source : Fondation de France

[23] Porteurs de projets pour les assistantes de gestion programmes ; donateurs et futurs testateurs pour les assistantes de développement régional.

Ce changement correspond explicitement à une nouvelle stratégie de maillage territorial et de mise en œuvre de ses actions sur le terrain. Elle part du constat de l'émergence, sur les territoires, de « *nouveaux acteurs philanthropiques* » dits « *généralistes* », fondations territoriales inspirées du modèle anglo-saxon des *community foundations*, et sources d'une « *concurrence grandissante* ». Ainsi, en 2014, la présence de la Fondation de France dans les régions « *s'avère un enjeu concurrentiel majeur* », et le développement d'un réseau de fondations régionales vise à « *transformer cette menace en une opportunité* ». L'objectif de cette réforme est d'« *optimiser la couverture du territoire et affirmer une présence plus marquée de la Fondation de France en-dehors de l'Île-de-France* », selon une organisation « *s'appuyant largement sur des comités de soutien, des bénévoles et un président de région choisi parmi les personnalités influentes sur le plan local* »[24]. La logique de cette nouvelle organisation vise à consolider la position de la Fondation de France, dans un environnement concurrentiel.

Désormais les délégations régionales, jusqu'alors principalement en charge d'une mission de redistribution, doivent participer à la recherche de ressources et au développement en intensifiant les contacts avec les « *clients* » potentiels : testateurs, grands donateurs, entreprises mais aussi prescripteurs (banques privées et notaires en particulier).

Les missions nouvelles des délégations régionales ont trois cibles : la redistribution, qui mobilise instructeurs, référents, membres de jurys, la communication et le développement, qui consiste en une action de prospection et de fidélisation, l'organisation d'événements de rencontres et d'activités de représentation.

Cette nouvelle offre régionale repose sur quatre piliers :

- la déclinaison régionale des programmes, pilier de la mission initiale des délégations ;
- le déploiement du programme « *Dynamiques territoriales* », une innovation qui donne la main aux délégations pour définir des programmes locaux territorialisés ;
- l'animation en proximité des fondations sous égide, une nouveauté incitant à l'activité de ces FSE ;
- la possibilité de créer des fondations territoriales sous abri, « *initiatives philanthropiques territoriales de petite échelle afin de mailler plus finement le territoire* »[25].

À cette fin, le conseil d'administration du 8 octobre 2014 a décidé d'abaisser à 100 000 €, si nécessaire, le seuil requis pour créer une FSE en région, « *lorsque le fonds individualisé est généraliste et dédié au développement d'un territoire circonscrit* ».

1 - Les délégations régionales, maillons de la stratégie de développement

Des comités de soutien constitués de bénévoles rassemblent des personnalités régionales qualifiées, et la présidence doit être confiée à une personnalité régionale « *active, connue et reconnue pour ses qualités personnelles et son parcours professionnel, choisissant librement de mettre son image, son temps et ses compétences au profit de la Fondation de France* ». Des rencontres régionales de philanthropes sont organisées, ainsi que des rencontres avec les banques privées, les membres des professions juridiques (notaires) et financières qui sont « prescripteurs » vis-à-vis de donateurs et testateurs.

[24] Procès-verbal du conseil d'administration du 8 octobre 2014.
[25] Procès-verbal du bureau du 24 septembre 2014.

La politique de la Fondation consistant à favoriser la création de « *fondations territoriales* » appuie l'action des fondations régionales dans ce domaine. Ces fondations sous égide multi-causes, dédiées au développement des territoires, sont formées sur le modèle anglo-saxon des *community foundations*. La Fondation de France compte sur cette initiative pour rester concurrentielle. Désormais, chaque délégation régionale est en charge de repérer ou d'impulser des projets philanthropiques généralistes sur son territoire jusqu'à aboutir à la création d'une FSE avec gouvernance autonome. Cette nouvelle orientation a d'ores et déjà porté ses fruits[26].

2 - Une organisation étroitement pilotée par le siège

L'action des fondations régionales est désormais envisagée prioritairement comme le prolongement local de l'action de la direction du développement, axée sur la recherche de donateurs et testateurs, *via* le département du développement territorial. Ainsi, à l'occasion de sa réorganisation, la Fondation de France n'a pas augmenté le volume des enveloppes financières mobilisables localement. Tous les appels à projet des programmes ne sont pas relayés en région. La Fondation de France considère en effet que certains d'entre eux sont exclusivement « nationaux », comme les programmes « Recherche » ou « Culture ». D'autres programmes nationaux sont déclinés localement, et suivent le même processus (appel à projets, instruction des demandes par un bénévole, jury, et parfois visites aux porteurs de projet).

En pratique, les délégations régionales forment un réseau, coordonné par un chargé de mission, notamment en ce qui concerne le pilotage des jurys et comités de sélection régionaux des projets financés. Les sept présidents des fondations régionales, dont les profils sont très différents, se rencontrent désormais deux fois par an à Paris[27].

Le programme « Dynamiques territoriales »

La réforme du réseau territorial a donné lieu au déploiement progressif d'un nouveau programme, « *Dynamiques territoriales* », conçu selon une logique ascendante et non descendante comme les autres programmes. Ce programme, dont l'objet n'est pas défini au préalable mais varie selon le territoire sur lequel il se déploie, se nourrit des atouts locaux, et résulte d'idées ou de projets circonscrits à un territoire particulier, et surtout issus de propositions locales orchestrées par chaque fondation régionale concernée. Les circonstances de sa création expliquent que ce programme se décline dans chacun des territoires selon une logique particulière, participative, expérimentale et adaptée au terrain, d'où également sa mise en œuvre échelonnée :

- « *Mine d'idées* » dans le Pas-de-Calais et « *Hors-piste* » dans les Hautes-Alpes en 2014 ;
- « *Vendanges d'idées* » (Nord-Gironde) et « *Pétillantes initiatives* » (Saumurois) en 2015 ;
- « *Tissage d'initiatives* » (Nord-Isère) et « *Mécanique des idées* » (Mulhouse) en 2016.

Pour ce programme, le territoire de l'appel à projets est précisément circonscrit, en fonction des caractéristiques locales. Par exemple, « *Tissage d'initiatives* » en Nord-Isère se déploie sur un périmètre englobant Vienne, La-Tour-du-Pin et Crémieu qui comprend sept intercommunalités, avec une population jeune à laquelle s'ajoutent de nouveaux résidents et un tissu associatif jugé suffisant, très rural.

[26] Avec la « *Fondation Morvan Terre de Vie en Bourgogne* », la « *Fondation Territoriale des Lumières* » dans le Nord, ou la « *Fondation de Marseille* ».

[27] Il existe des FSE territoriales qui ne sont pas suivies sur le territoire par les délégations régionales, comme par exemple la Fondation pour Sarlat et le Périgord noir, pourtant située dans la sphère de la délégation Sud-Ouest.

Ce nouveau mode d'action a fait émerger, auprès des fondations régionales, des référents ancrés territorialement, mais a également modifié le traitement de l'ensemble des appels à projets dans la période récente. Sur ce programme en 2019, 66 projets ont été soutenus, 19 FSE créées et 56 grands donateurs ont été recrutés.

L'impact de la mise en place des fondations régionales n'est pas aisé à mesurer. Il apparaît que le montant total des moyens financiers mis en œuvre (subventions/prix/bourses) *via* les délégations régionales a augmenté de 12 % de 2014 à 2019. Le nombre de bénéficiaires de programmes de la Fondation en région a eu tendance à baisser, et le montant individuel des subventions à augmenter. Les subventions à la main des délégations régionales restent néanmoins limitées : de 2014 à 2019, elles ont représenté en moyenne moins de 10 % de la totalité des subventions engagées au titre des programmes de la Fondation de France[28].

Les coûts de fonctionnement des fondations régionales ont légèrement augmenté à l'occasion de la révision de leur rôle ; cependant, ce surcoût doit à terme être plus que compensé par une augmentation de la collecte. En 2014, le conseil d'administration faisait le constat que le coût global du réseau était d'environ 3 M€ par an, qu'il augmenterait d'environ 200 000 € du fait de l'intensification des activités des bénévoles (déplacements) mais, qu'à terme, le réseau local pourrait fournir 50 % de l'augmentation de la collecte, soit 5 à 6 M€ à l'horizon 2017/2018. On note cependant un doublement des dépenses de communication, développement, prospection et événements des fondations régionales entre 2014 et 2018[29], avec de fortes disparités entre régions (cette catégorie de dépenses a été multipliée par neuf dans le Grand-Ouest, et par sept dans le Nord).

C - Les personnels et leur gestion

En 2019, la Fondation de France employait environ 200 salariés, soit l'effectif d'une PME, voire d'une entreprise à taille intermédiaire (ETI). En 2018, l'effectif était constitué à 64 % de cadres. Au cours de la période examinée, l'augmentation des effectifs dans les services centraux a été sensible, de 182 à 197, soit + 8 % (+ 15 ETP dans l'effectif moyen de l'année entre 2014 et 2019).

Les évolutions constatées sont à mettre en regard des deux plans stratégiques de la période (2011-2015 puis 2018-2022), tous deux consacrés à des objectifs de croissance de l'activité et de renforcement du « capital humain » de la Fondation de France. Le plan en cours identifie le besoin de recruter des compétences nouvelles et de faire une « *chasse aux meilleurs profils* ». Les recrutements ont principalement concerné la direction du développement, c'est-à-dire l'activité de recherche de fonds.

Les bilans sociaux établis par la Fondation de France contiennent beaucoup de données quantitatives et ne s'attardent pas sur la présentation des évènements ou changements intervenus en cours d'année. Les données détaillées permettent de constater que l'augmentation des effectifs s'est accompagnée d'une forte féminisation des recrutements de cadres.

[28] En 2019, 574 projets financés pour un total de 5,4 M€, avec une moyenne de 9 400 € par subvention.
[29] Pour 2018, les données sont incomplètes ; elles ne sont pas disponibles pour 2019.

Tableau n° 5 : effectifs moyens et rotations de 2014 à 2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Effectif moyen mensuel total	**182**	**189**	**195**	**202**	**196**
Nombre de départs au cours de l'année	30	29	45	79	49
Nombre d'embauches au cours de l'année	**51**	**37**	**56**	**83**	**64**

Source : bilans sociaux

L'évolution des effectifs a été marquée par un *turn-over* élevé et des démissions assez nombreuses en 2019. La Fondation de France les explique par un manque de visibilité sur les perspectives d'évolution de postes ainsi que par une évolution des modes de fonctionnement.

Le comité des rémunérations a suivi pendant la période de contrôle plusieurs thèmes liés à la gestion des ressources humaines. Le comité a, par exemple, réfléchi sur les ratios pertinents pour mesurer le suivi de l'activité et des effectifs, en estimant que des « ratios simples » (par exemple, le nombre de dons rapporté au nombre de salariés) étaient insuffisants.

Les rapports financiers ne font pas apparaître le montant globalisé des cinq rémunérations les plus élevées de la Fondation, ce qui n'est pas conforme aux préconisations du Comité de la Charte (auquel la Fondation de France a adhéré jusqu'en 2015) ni aux bonnes pratiques de ce type d'organisme. Les salaires bruts et primes globalisés pour les cinq rémunérations les plus élevées étaient de 554 302 € en 2017 et de 555 582 € en 2018. Les évolutions constatées sur la période de contrôle sont modérées, et ni les niveaux, ni les modalités de rémunérations ne présentent d'anomalie. Les cinq plus hautes rémunérations globalisées doivent être présentées dans le rapport financier annuel.

IV - Une maîtrise des risques encore insuffisante pour les opérations conduites par les fondations abritées

A - Un dispositif de contrôle interne formalisé

La Fondation de France est attentive aux questions de contrôle interne et de maîtrise des risques. Elle a mis en place au cours de la période plusieurs documents destinés à formaliser des règles de contrôle interne et de déontologie : charte des administrateurs, charte du contrôle interne, charte de déontologie, charte du collaborateur. À l'exception de l'établissement du compte d'emploi des ressources (CER), des procédures existent pour tous les grands processus et sont documentées dans des manuels et des guides de procédures, et, le cas échéant, sont intégrées dans les systèmes d'information[30]. Les délégations de pouvoirs et de signatures sont détaillées, y compris dans le cas particulier des urgences.

Un principe de séparation entre le donneur d'ordre de la dépense et celui qui autorise effectivement le paiement est inscrit dans la procédure d'engagement.

[30] Les processus détaillés portent sur les libéralités (legs et donations), la gestion des dons, les engagements (prix, bourses, subventions), la trésorerie et les placements financiers.

Le commissaire aux comptes effectue régulièrement des revues de processus et des missions diverses de revue des contrôles internes. Par exemple, pour l'exercice 2019, ont été effectués une revue d'ensemble du dispositif de contrôle interne et un suivi des recommandations déjà formulées.

Le comité d'audit a examiné au cours de plusieurs séances la question du management des risques de la Fondation, ainsi que des questions de contrôle interne et d'environnement général de contrôle. Fin 2015, ont été passés en revue tous les risques identifiés dans le cadre du « schéma général de management des risques ». Ont notamment été examinées, pendant cette période, la question des risques informatiques, celle de l'environnement de contrôle interne et celle du niveau des fonds propres au regard des risques de marché. Cette dernière question fait l'objet d'une revue annuelle sous forme de quantification des impacts de différents scénarios de risque (« *stress test* »), quantification qui guide ensuite la politique de mise en réserve de la Fondation de France.

B - Une activité de redistribution insuffisamment couverte

1 - Un champ d'application des obligations déontologiques trop limité

Le champ d'application des obligations déontologiques est en pratique limité aux seuls collaborateurs de la Fondation et ne s'étend pas aux dirigeants de fait des fonds individualisés. La Fondation de France s'est dotée d'une charte de déontologie, signée par chaque collaborateur. Ce document très complet rappelle les obligations auxquelles ils sont tenus. Il contient notamment des développements très clairs[31] sur le respect du principe de la gestion désintéressée : non rémunération des fonctions d'administrateur ; non distribution directe ou indirecte de bénéfices ; non attribution de l'actif aux membres de la Fondation de France et leurs ayants droits ; interdiction des conventions entre elle-même et ses dirigeants ou personnes interposées, susceptibles de remettre en cause le caractère désintéressé de la gestion. Le texte précise également (article 7) diverses situations de conflits d'intérêts possibles[32]. La charte expose les obligations de confidentialité vis-à-vis des informations détenues sur les fondations sous égide, fonds de dotation, mécènes, donateurs, etc. (article 21). Enfin, l'article 12 définit les « *exigences et [la] loyauté à l'égard des donateurs et des mécènes* »[33] : cette loyauté concerne à la fois le respect des volontés des « petits » donateurs mais aussi celle des « grands » donateurs que sont les fondateurs de fondations sous égide (engagement « *à respecter l'autonomie de la volonté du bienfaiteur et les volontés qu'il a exprimées*).

[31] L'actuelle version est celle du 10 juin 2015. Le texte reprend les dispositions de la charte de déontologie du Comité de la Charte et de ses textes d'application (TAC).

[32] Définition donnée dans l'article 7 : « *Est considéré comme un conflit d'intérêts une situation dans laquelle un collaborateur qui jouit d'une position de confiance a un intérêt personnel ou professionnel, venant en concurrence avec ses devoirs et ses responsabilités. Il y a par exemple conflit d'intérêts lorsque les intérêts individuels d'un collaborateur entrent ou sont susceptibles d'entrer ou semblent entrer en conflit d'une façon ou d'une autre avec les intérêts de la Fondation de France. Un conflit d'intérêts peut exister même si aucun acte contraire à l'éthique ou malhonnête n'a été commis* ».

[33] *« En application de la charte de déontologie des organisations faisant appel à la générosité du public, la Fondation de France et ses collaborateurs s'engagent vis-à-vis des donateurs et des mécènes, tant avérés que prospects : à leur donner une information fiable, loyale, précise et objective ; à ne mettre en œuvre que des modes de collecte de fonds respectueux des donateurs et des mécènes ; à respecter l'autonomie de la volonté du bienfaiteur et les volontés qu'il a exprimées ; à éviter tout conflit d'intérêt pour la ou les personnes impliquées, tant dans la prospection que dans la gestion des dossiers ; au traitement impartial et désintéressé des dossiers ; à une parfaite information des personnes impliquées quant aux enjeux éthiques liés au domaine des libéralités ; à respecter un esprit de confraternité lorsque plusieurs organismes sont conjointement impliqués dans un dossier de libéralité ; à assurer transparence et rigueur dans la gestion des dossiers de libéralités ; à la confidentialité susceptible d'être attachée à certaines étapes du dossier, de la prospection jusqu'à la clôture définitive de ce dernier.* »

La charte s'applique à tous les collaborateurs de la Fondation de France (salariés, bénévoles, stagiaires, intérimaires, et prestataires de service). Les administrateurs (membres du conseil d'administration) ne sont pas signataires d'une charte d'engagement spécifique : la question a été posée en 2014 mais le président du comité d'audit a estimé qu'en tant que bénévoles, la charte générale les concernait et qu'il convenait de garder un fonctionnement simple. Elle ne s'applique pas non plus aux administrateurs ou aux collaborateurs des fondations sous égide[34]. Dès lors, les gestionnaires et dirigeants de fonds individualisés ne sont tenus que par les obligations mentionnées dans la convention de droit privé qui a constitué la FSE et par les conditions générales de création et de fonctionnement.

L'article 10.2 des conditions générales de création et de fonctionnement des Fonds expose le principe de « désintéressement » : les administrateurs s'engagent à sélectionner les bénéficiaires en raison de l'adéquation de leur projet au but philanthropique et d'intérêt général du Fonds. Ils s'interdisent de retirer du Fonds un quelconque bénéfice matériel ou financier pour eux-mêmes ou pour leurs proches, directement ou indirectement.

2 - L'absence d'un service d'audit

De façon surprenante au regard de son importance, la Fondation de France ne dispose pas d'un service d'audit interne. Pourtant, lors du conseil d'administration du 26 mars 2014 examinant la nouvelle organisation, la question posée par un administrateur, de savoir « *si la Fondation de France dispose d'une cellule d'audit interne* », obtint la réponse suivante : « *Non, car cette question a été traitée au comité d'audit qui pense qu'en raison de la taille de la fondation (nous sommes seulement 172) ce n'est pas utile. Le comité d'audit se réserve la possibilité de faire appel à des audits externes* ». Le commissaire aux comptes précisa à cette occasion que le contrôle de la Fondation de France par la Cour des comptes peut en tenir lieu.

Par ailleurs, la direction des ressources internes, chargée de « *contribuer au développement de la qualité et de la performance interne* » (RH, ressources techniques et organisationnelles) a mené, à la demande du comité d'audit, des travaux[35] qui n'ont pas spécifiquement porté sur la question du contrôle interne ni de la maîtrise des risques liés au rôle – théorique – de gestion directe des fonds individualisés. En pratique, depuis le départ de la directrice des ressources internes en 2016, le comité d'audit, qui ne dispose pas de ses propres moyens de vérification, dépend des services de la Fondation de France.

Dans la mesure où l'intérêt de créer un service d'audit interne est, en réalité, davantage lié aux risques de gestion et au volume des actifs qu'aux effectifs salariés d'une entité, le choix opéré en 2014 mériterait d'être reconsidéré.

Un projet de recrutement d'un auditeur interne a été engagé en 2020 mais n'a pour l'instant pas abouti. La Fondation de France indique que l'appel à candidature lancé a été infructueux. Ce recrutement doit se concrétiser afin de mettre en place d'un véritable service d'audit interne. Conformément aux normes professionnelles de la profession, ce service, placé auprès de la direction générale, devra rendre compte régulièrement au comité d'audit.

[34] Par exemple, les participants bénévoles (ou salariés du fondateur et bénévoles de la fondation) qui réalisent la sélection des programmes.
[35] Exemples : audit d'accueil de la relation client ; audit de la gestion du temps de travail ; audit d'intrusion des sites web et dons en ligne.

3 - Une approche globale qui ne donne pas une place suffisante aux risques d'atteinte à la probité dans l'activité de redistribution

La Fondation de France, accompagnée en cela par son commissaire aux comptes, est globalement attentive aux questions de fraude et de blanchiment de fraude (en particulier fiscale), dans la mesure où une défaillance en ce domaine pourrait avoir un impact considérable sur son image et sa réputation, et, le cas échéant, sur sa responsabilité pénale.

Cette question est abordée explicitement dans la procédure relative à l'acceptation de dons et legs provenant de l'étranger qui identifie les risques de blanchiment de fraude fiscale ou de ressources provenant d'activités illicites. Cette procédure rappelle que la Fondation de France est tenue de déclarer au procureur de la République des opérations « *qui portent sur des sommes [qu'elle sait] provenir de l'une des infractions mentionnées à l'article L. 561-15 du code monétaire et financier* ». Cette obligation est moins forte que celle qui s'applique aux opérateurs financiers ou à des activités caractérisées par le maniement d'espèces[36], puisqu'elle suppose d'avoir la certitude que l'infraction a été commise. Comme l'écrit la Fondation de France : « *Encore faut-il pour être tenue d'[établir]cette déclaration que la Fondation de France sache que les sommes en cause proviennent d'une de ces infractions, et pas seulement qu'elle le soupçonne. Or, dans la majorité des cas, nous sommes plutôt dans une position de soupçon que dans celle d'une certitude* ». La question des fraudes figure aussi dans la charte du collaborateur, sous l'angle de la détection et de la dénonciation de fraudes internes.

Au niveau du comité d'audit et du conseil d'administration, cette question a été abordée pour la dernière fois en comité d'audit par la directrice des ressources internes en février 2015[37], notamment pour constater que les formations spécifiques n'avaient pas été réalisées en 2014. Elle n'a plus été évoquée depuis.

Certains risques, très spécifiques à la Fondation de France dans son rôle de gestionnaire de fonds individualisés, pourraient être davantage explicités et faire l'objet de présentation sous forme de scénarios, conformément aux pratiques des entreprises du secteur financier et aux recommandations de l'Agence française anti-corruption[38].

Le tableau ci-dessous propose quelques exemples de scénarios qui pourraient s'appliquer à la Fondation de France :

[36] Pour ceux-ci (banques, casinos, etc.) est prévue une obligation de déclarer à Tracfin « les sommes inscrites dans leurs livres ou les opérations portant sur des sommes dont elles savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou sont liées au financement du terrorisme » ainsi que les sommes ou opérations provenant « d'une fraude fiscale » (avec précision de critère par décret).

[37] Lors du comité d'audit, la directrice des ressources internes rappelle que les actions portant sur le risque de fraude et la formation blanchiment n'ont pas été réalisées en 2014. Les membres du comité d'audit engagent un débat sur le risque de blanchiment au sein de la Fondation de France. À l'issue du débat, il est demandé qu'un ou plusieurs collaborateurs soient formés en 2015 par des organismes agréés de type Ifaci.

[38] La description de scénarios de fraudes ou d'atteintes à la probité fait désormais partie des bonnes pratiques des grandes sociétés commerciales, ou de gestionnaires de fonds. Une analyse de l'impact de chaque scénario de risque identifié peut être menée. Cet impact peut être réputationnel, financier, économique ou juridique. Un même scénario de risque peut naturellement cumuler plusieurs types d'impacts.

Tableau n° 6 : scénarios possibles d'atteinte à la probité

Exemples de scénarios de risques
Un fondateur rémunère un proche, ou fait prendre en charge des dépenses qui relèvent de son intérêt particulier / privé, *via* le paiement d'honoraires ou par le versement d'une subvention à une association dont il assure indirectement le contrôle.
Une subvention versée par la Fondation de France à un bénéficiaire n'est pas utilisée conformément à la convention. Les fonds reçus sont orientés vers des bénéficiaires tiers, ou vers le financement d'activités illicites à l'étranger, ou sont utilisés à des fins étrangères au projet financé.
Via la subvention accordée à une fondation qu'elle a créée, une entreprise fondatrice fait prendre en charge des dépenses qu'elle aurait dû financer directement.
Un membre de la gouvernance d'une Fondation sous égide se fait rembourser des frais (mission, voyage, etc.) qui ont déjà été financés ou pris en charge par une autre entité.

Source : Cour des comptes

Pour la Fondation de France, cet exercice est indispensable. Cette approche des risques spécifiques des fondations abritées doit venir compléter les mécanismes du contrôle interne et pour améliorer la protection de la Fondation de France vis-à-vis de certains risques de fraudes inhérents à son activité de redistribution de fonds.

Par ailleurs, étant donné les risques associés aux legs et donations, en particulier lorsqu'ils proviennent de pays à fiscalité avantageuse, une réflexion pourrait utilement être engagée sur l'extension de l'obligation de déclaration qui s'impose aux fondations abritantes.

La Fondation de France a néanmoins modifié en avril 2021 ses conditions générales de création et fonctionnement des fondations abritées, afin d'y faire figurer des développements relatifs au risque de blanchiment de fraude fiscale, de financement du terrorisme et de corruption dans les opérations effectuées pour le compte des fonds individualisés par les fondateurs ou les administrateurs de ces fonds.

4 - Un contrôle des activités des fonds individualisés limité à un contrôle formel

Si les fonds individualisés ne disposent d'aucun moyen de paiement propre et que l'ensemble des dépenses et recettes est comptablement traité par les services de la Fondation de France, le contrôle exercé est exclusivement formel. En effet, toute dépense de fonds individualisé s'effectue *via* une fiche de transmission de décision, signée par le donneur d'ordre (président du comité exécutif de la fondation abritée) mais qui n'est, techniquement, qu'une demande adressée à la Fondation de France. Cette fiche engage un processus de vérification, puis de paiement, qui n'a lieu qu'après sa validation par un ou deux signataires selon les montants[39] (directeur général et / ou président de la Fondation de France). Le processus repose sur la vérification de la complétude des pièces à fournir, telles que les statuts d'une association subventionnée. Environ 10 000 fiches de transmission de décision des FSE sont traitées chaque année.

[39] Les deux signatures du président et du directeur général sont nécessaires au-delà de 150 000 €.

Il s'agit d'un contrôle extérieur et formel, alors que la Fondation de France est pleinement responsable des actions entreprises. L'opportunité d'un soutien, les modalités de sélection des projets ou encore la réalisation de ces projets ne font l'objet d'aucun contrôle formalisé.

5 - Treize exercices comptables certifiés personnellement par l'actuel commissaire aux comptes dans les quinze dernières années

Le format du rapport annuel du commissaire aux comptes est relativement stable, mais certaines informations - par exemple le tableau détaillant la taille des principaux comptes individualisés de fondations abritées - n'y figurent plus depuis quelques années. Le commissaire aux comptes examine également pour le conseil d'administration de manière plus détaillée chaque année le fonctionnement de quelques FSE, à la fois à son initiative ou encore à la demande de la Fondation de France. En 2018 et 2019, par exemple, quinze fondations sous égide ont été examinées[40], contre 25 en 2017.

Ce travail d'examen des dépenses réalisées par les fondations abritées reste ponctuel. Les vérifications permettent de garantir l'exacte comptabilisation des fonds propres, des actifs immobiliers et des placements financiers (à plus de 90 %), mais le contrôle des activités réalisées (dépenses, financements accordés, réalisation des projets) repose sur les FSE elles-mêmes (cf. *infra*).

Le même commissaire aux comptes a certifié tous les comptes de la Fondation de France depuis au moins 2006, à l'exception des deux exercices 2010 et 2011 : la Fondation de France aura donc eu le même commissaire aux comptes pour treize exercices sur les quinze derniers. Cette absence de rotation, en dépit des dispositions de l'ordonnance n° 2016-315 du 17 mars 2016 sur la rotation des signataires pour les entités d'intérêt public, s'appuie sur l'avis émis par la commission juridique de la compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC) et n'est pas en soi irrégulière. En revanche, elle empêche le renouvellement des approches de contrôle et de certification (cf. *infra* anomalies relevées sur le compte d'emploi des ressources). La Fondation de France a indiqué qu'elle allait désigner un nouveau commissaire aux comptes à partir de la certification de l'exercice 2023.

La Cour observe que l'interprétation donnée par la CNCC de la portée des dispositions législatives relatives à la rotation des commissaires aux comptes dans les associations et fondations a pour effet d'exclure *ipso facto* toutes les fondations et fonds de dotation du champ d'application du texte. Elle en restreint donc nettement la portée.

6 - Un changement d'organisme labellisateur qui s'est traduit par un allègement des contrôles

La Fondation de France a été labellisée organisme « don en confiance » par le Comité de la Charte. Cette labellisation impliquait une présence très régulière de consultants bénévoles du comité chargé d'auditer ou de tester les procédures de la Fondation. Ce mécanisme de contrôle régulier et de certification a été interrompu en 2015. Le label « don en confiance » n'a plus été sollicité par la Fondation de France à partir de cette date. Après l'interruption de la relation avec le Comité de la Charte, la Fondation de France s'est tournée la même année vers l'autre organisme de labellisation, l'association Ideas[41].

[40] Jusqu'en 2017, 25 FSE par an ont été examinées, puis 15 en 2018 et en 2019. Certaines de ces FSE ont été sélectionnées pour le cadre du contrôle de la Cour : 2014, Essec et Buffard (également « Nuit de Chine ») ; 2016, Schneider Electric ; 2017, Ipsen, Canisy ; 2018, BNP, Bruneau, Mac Donald, Carasso et à nouveau Buffard ; 2019, Sommer, Centenaire, Lapeyre et à nouveau Essec.

[41] L'organisme a délivré un label, cependant la Cour n'a eu communication d'aucun rapport intermédiaire à l'appui de ce nouveau certificat.

Le dernier rapport établi par les représentants du Comité de la Charte (daté du 24 novembre 2013 et portant sur la période 2010-2012) soulignait la qualité de la gouvernance et le fait que la Fondation de France fonctionnait conformément à ses statuts et en respectant les principes de la charte. Cependant, le rapport identifiait aussi des points précis sur lesquels des évolutions étaient demandées :

- le fait que la Fondation de France ne fait pas figurer les cinq plus hautes rémunérations dans son rapport annuel ;
- la demande de se conformer aux textes d'application de la charte pour l'information quant aux contrats passés avec des prestataires de service et la mise en place de règles formalisées pour la sélection de prestataires ;
- le fait de mieux distinguer dans la communication financière ce qui relève de la Fondation de France elle-même et ce qui relève des FSE.

À ce jour, l'information sur les cinq plus hautes rémunérations ne figure toujours pas dans les rapports financiers. En revanche, la présentation des comptes distingue désormais dans des lignes séparées ce qui relève des FSE (en charges et produits) et ce qui relève des programmes de la Fondation de France.

C - Des systèmes d'information sécurisés mais une application du règlement général sur la protection des données couvrant insuffisamment les fonds individualisés

La Cour constate que la Fondation de France prête attention à la sécurité informatique et à la protection des données à caractère personnel. La direction des systèmes d'informations est rattachée directement à la direction générale et son organisation est conforme aux bonnes pratiques de gestion des services informatiques, notamment par la qualité de la documentation des procédures[42]. Elle a fait l'objet d'audits informatiques et de revue de ses contrôles par un cabinet extérieur et le commissaire aux comptes. Sauf exceptions, elle n'intervient qu'au profit des services propres à la Fondation de France à l'exclusion des fondations sous égide.

La mise en conformité avec le règlement général sur la protection des données (RGPD) a dès 2016 fait l'objet d'un audit de diagnostic. Un plan d'actions a été adopté en 2017 avec la mise en place d'un comité de pilotage. La Fondation de France a adopté une politique de protection des données personnelles et a élaboré un registre de traitement qui n'a pas fait l'objet d'une approbation formelle. Le délégué à la protection des données (DPO) est la directrice des affaires juridiques, ce qui lui donne suffisamment d'indépendance par rapport aux traitements effectués.

Bien qu'une fiche du registre de traitement concerne les fondations sous égide, celles-ci ont pu néanmoins recueillir des données personnelles, sans que la Fondation de France en ait connaissance[43]. Pour en tenir compte, elle a modifié ses conditions générales de création et de fonctionnement des fonds le 21 avril 2021 afin de sensibiliser les fondations abritées au RGPD. Elle vient par ailleurs de mettre en place un groupe de travail pour suivre et documenter leur mise en conformité.

[42] Elle dispose d'une charte informatique, de guide d'utilisateurs, d'un plan de reprise d'activité, d'un outil de *monitoring* de la prévention des failles de sécurité ou encore d'une cartographie de ses systèmes d'information.
[43] Par exemple la Fondation Ronald Mac Donald conserve des données sur les donateurs et la Fondation BNP Paribas gère une plateforme en ligne enregistrant les porteurs des projets soutenus par cette fondation.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La gouvernance de la Fondation de France repose sur des mécanismes complets et sophistiqués. La composition du conseil d'administration montre le souci de faire participer tous les grands établissements financiers fondateurs, grâce au mécanisme de rotation de mandats de quatre ans. Au sein de ce conseil d'administration, l'État est représenté par huit membres occupant dans l'administration des fonctions très diverses à des niveaux hiérarchiques disparates. La plupart d'entre eux ne prennent pas une part active aux échanges. Leur apport repose largement sur leur initiative personnelle, à défaut de coordination en amont ou de directives ministérielles voire interministérielles. Un système très cohérent de comités, assistant le conseil d'administration, est en place. Le niveau de dialogue avec les directeurs de la Fondation, chargés de la gestion quotidienne, est riche et montre un souci d'information et de transparence de la structure vis-à-vis des instances de gouvernance. Si le conseil d'administration examine des questions stratégiques, il se penche plus rarement sur le fonctionnement des fondations abritées, en dehors de la décision de création.

En lien avec la conception d'une nouvelle stratégie, l'organisation des services de la Fondation de France, au siège comme dans les régions, a évolué de façon significative depuis 2014. L'organisation mise en place vise à adapter la Fondation de France à la situation très évolutive du marché de la philanthropie, caractérisée par l'émergence sur le territoire de nouveaux acteurs généralistes. La nouvelle organisation correspond à un enjeu marketing et stratégique, dans un marché très concurrentiel : la Fondation s'efforce d'être davantage présente auprès des prescripteurs et de capter des grands donateurs sur tout le territoire. La restructuration amorcée en 2014 ne s'est pas seulement appuyée sur une augmentation significative du nombre de bénévoles, elle a aussi modifié les missions et le profil des salariés, dont l'effectif est en revanche resté assez stable. Une part croissante des tâches opérationnelles, non seulement d'instruction des dossiers mais aussi de développement, est maintenant dévolue aux bénévoles. Les délégations régionales ont été amenées à réorienter leurs compétences vers les fonctions de communication et de représentation de la Fondation de France sur le terrain.

L'action des fondations régionales reste étroitement pilotée par le siège. La Fondation de France a enrichi localement son offre de programmes, sans pour autant accroître les volumes financiers mobilisables localement. En particulier, l'introduction du programme innovant « Dynamiques territoriales » n'a pas été l'occasion d'une augmentation significative de l'enveloppe consacrée aux programmes. Un premier bilan de l'action régionale présenté au conseil d'administration en 2018 et 2019 fait état de 574 projets soutenus pour un coût de 5,4 M€. Sur le programme « Dynamiques territoriales » en 2019, 66 projets ont été soutenus, 19 FSE créées et 56 grands donateurs ont été recrutés.

En matière de contrôle interne, des procédures existent, sont formalisées et revues régulièrement par le commissaire aux comptes. En revanche, pour ce qui concerne les dépenses sur les comptes individualisés des fondations abritées, le contrôle exercé est formel et externe, et s'apparente à un simple contrôle comptable sur pièces (paiements sur la base de pièces justificatives). Le conseil d'administration évoque régulièrement depuis 2014 la question de l'absence d'un service d'audit interne mais celle-ci n'est pas perçue comme prioritaire. Cette fonction apparaît cependant indispensable pour un organisme de cette taille et au vu des risques très spécifiques inhérents à son rôle de fondation abritante, la Fondation de France étant seule responsable - juridiquement et financièrement - des activités menées par les fondateurs de comptes individualisés. Certes, le processus de création de ces fondations abritées est rigoureux et la Fondation de France fait preuve de prudence et veille a priori *à la*

qualité des projets qui lui sont présentés. Cependant, la prise en compte de risques à des stades ultérieurs, c'est-à-dire dans le fonctionnement courant des fondations créées, mériterait d'être accentuée. En particulier, la cartographie des risques, dont la réalisation a été confiée à un prestataire en 2021, devrait intégrer de manière explicite divers scénarios de fraude et d'atteinte à la probité dans les fonds individualisés.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *Pour les fondations non pérennes, préciser dans les conventions constitutives leur durée de vie maximale.*
2. *Dans le conseil d'administration, substituer la désignation de deux commissaires du gouvernement à la représentation de l'État par des administrateurs.*
3. *Faire apparaître les cinq plus hautes rémunérations globalisées dans le rapport financier annuel.*
4. *Élargir la portée de la charte de déontologie à l'ensemble des personnes qui participent, à quelque titre que ce soit, aux activités des fonds individualisés.*
5. *Mettre en place un service d'audit interne auprès de la direction générale.*

Chapitre II

Un suivi effectif des programmes thématiques contrastant avec la forte autonomie des fondations abritées

La Fondation de France agit par le versement de subventions à d'autres associations, fondations ou organismes publics. Ces actions sont réalisées à 20 % par la Fondation de France *stricto sensu* et à 80 % *via* les fonds individualisés. Le tableau ci-dessous montre le spectre large des activités, qui peuvent être regroupées en cinq domaines :

Tableau n° 7 : répartition des domaines d'intervention et des budgets en 2019

	Budget 2019	**projets soutenus**	**fondations abritées engagées**
Favoriser la Recherche et l'éducation	71,3 M€	4 272	319
Aider les personnes vulnérables	71,9 M€	3 764	423
Promouvoir la Culture et la Création	23,5 M€	996	231
Agir pour un environnement durable	22 M€	789	83
Développer la Philanthropie	2 M€	47	
Total	**190,7 M€**		
dont mis œuvre par la Fondation de France dans ses programmes thématiques	*33,8 + 15,3 = 49,1M€*		
dont mis en œuvre par les fonds individualisés	*151,6 -15,3 = 136,3 M€*		
dont transféré dans l'activité transnationale	*5,2 M€*		

Source : rapport d'activité 2019

Techniquement, les programmes mis œuvre par la Fondation de France grâce aux dons et legs reçus en dehors des fonds individualisés représentent 18 % de l'ensemble (33,8 M€ sur 190,7 M€). Les financements peuvent concerner toutes sortes de projets en France ou à l'étranger[44].

[44] Le CER présente en 2019 un ratio de 90 % de missions sociales réalisées en France et 10 % à l'étranger. Ce ratio, étant donné l'existence de bénéficiaires intermédiaires, doit être considéré comme un minimum.

I - Les programmes thématiques : une sélection et un suivi rigoureux

A - Un pilotage centralisé et organisé autour de comités de sélection nombreux et actifs

La Fondation de France sélectionne ses programmes thématiques en respectant des principes d'action connus de tous[45]. Elle a mis en place, dans chaque domaine, des structures collégiales qui sont animées par des experts bénévoles, aux profils professionnels variés, disposant d'une expérience ou d'une qualification reconnue.

Au total, trente-trois comités, composés chacun d'une dizaine d'experts bénévoles, se réunissent chaque trimestre et contribuent à la gestion des programmes à chacune des étapes :

- la définition des appels à projets (et des axes du document « vous avez un projet ? » destiné à toute structure qui souhaite demander un financement) ;
- la stratégie des programmes ;
- l'analyse des demandes de financement reçues et leur sélection.

Les comités ne sont pas spécifiquement en charge du suivi des projets financés, cependant ils peuvent être amenés à analyser des documents de restitution des bénéficiaires, et à effectuer des visites sur place.

L'examen de l'activité de ces comités confirme leur vitalité et l'implication des personnes qui les animent. L'exemple du comité « insertion sociale » montre effectivement un souci d'identifier des priorités nouvelles ou de financer des innovations et expérimentations prometteuses.

Les étapes de sélection et de financement de projets sont globalement les suivantes :

- Les responsables de programmes thématiques, au sein des pôles de la direction du mécénat, jouent un rôle pivot. Ils suivent les travaux des comités spécialisés et contribuent à mettre au point les approches de la Fondation de France pour chacune des thématiques. Dans le même temps, en tant que chargés de relation avec les fondations sous égide qui sont actives dans leur domaine thématique (par exemple la recherche médicale, l'aide aux personnes âgées, la protection de l'enfance, etc.), ils assurent la liaison avec les fondateurs, fournissent une expertise spécifique et peuvent les encourager à subventionner le programme à partir de la fondation abritée.

Les modalités d'identification de domaines d'action sont très diverses. Les orientations peuvent émaner de sollicitations externes ou encore d'une réflexion interne. Tel a été le cas du programme « Démocratie et Participation » créé en 1995 pour « renforcer les réseaux Nord-Sud et Sud-Sud » et « contribuer aux dynamiques démocratiques et participatives au Sud comme au Nord » (3 M€ de subventions sur la période). Cet axe n'a pas fait l'objet d'un appel

[45] La Fondation de France présente ses principes d'action autour des cinq axes suivants : « identifier les bons combats », « agir dans le bon tempo », « agir au plus près du terrain », « décloisonner les expertises » et « agir ensemble » entre salariés, bénévoles, fondations et porteurs de projet.

à projets spécifique ou de communication externe et les initiatives et projets repérés sont financés. Les comités d'expert peuvent également suggérer des approches nouvelles[46].

- L'identification et le développement des programmes examinés ont comme objectif de contribuer à des changements sociétaux.

Le programme « Prisons »

La Fondation de France indique qu'une centaine de projets ont été financés entre 1996 et 2010 au titre de ce programme (53 projets par la Fondation de France et 63 par des fondations sous égide). Le sujet est médiatiquement sensible, et la Fondation observe qu'il est parfois délicat de sensibiliser des donateurs pour cette cause complexe. Dans le cas du programme Prisons, il n'y a pas de déclinaison régionale du processus de sélection. Les projets sont examinés par le comité Prisons.

Techniquement, le programme a débuté en 2013. Il a pour objectif de soutenir des projets visant à favoriser la réinsertion des personnes détenues ou condamnées. Les subventions sont directement versées aux organismes demandeurs. Le programme a mobilisé en moyenne 610 000 € par an au total, dont 80 % sous forme de subvention et le solde pour les frais de mise en œuvre (personnel, honoraires, etc.). Une fondation sous égide (JM Bruneau) participe activement à ce programme.

Chaque année, entre 25 et 33 associations ont reçu des subventions d'un montant moyen compris entre 18 000 € et 30 000 €. Une subvention plus importante (40 000 €) est versée à l'Observatoire international des prisons (OIP), qui est une association de la loi de 1901 qui publie un rapport annuel sur les conditions de détention et qui a une importante activité contentieuse, en réponse aux sollicitations de détenus ou d'associations intervenant en centres de détention. Diverses associations, ou des missions locales, peuvent également être financées pour des initiatives spécifiques (accueil de famille, réinsertion, etc.).

- Des appels à projets sont établis, avec la participation active des comités d'experts. Ces appels identifient des axes que la Fondation de France souhaite privilégier. Ces appels sont – entre autres – regroupés dans un fascicule intitulé « vous avez un projet ? nous pouvons vous aider », et qui décrit tous les axes d'intervention et de subventionnement possibles. Les modalités de diffusion des appels à projet sont variées. L'appel à projets du programme « Allez les filles » est, par exemple, communiqué par campagne de mails, par des plaquettes de communication, par le réseau associatif ou encore par une information donnée lors de colloques, séminaires, salons.

L'instruction des projets peut être réalisée par un réseau de bénévoles pour les comités spécialisés, mais aussi par un tiers extérieur à la Fondation de France en France ou à l'étranger avec des partenaires locaux (cas de SOS village d'enfants en Algérie pour le programme Méditerranée).

Les projets présélectionnés sont instruits et examinés par le comité d'experts concerné. Il est important de noter que les comités ont pour ligne de conduite de ne pas exiger des porteurs de projets de co-financement par d'autres partenaires financiers.

[46] Ainsi, le comité des migrations ayant décidé de soutenir plusieurs projets relevant d'une approche citoyenne militante, tels que le programme européen pour l'intégration et la migration (*European program for integration and migration - EPIM*) qui travaille au développement de politiques d'immigrations durables et humaines (60 000 € en 2016). Le programme soutient également des associations faisant vivre le forum en ligne des 680 organisations de la société civile mobilisées pour le Forum mondial sur l'accès à la Terre (FMAT) « en faveur d'une nouvelle gouvernance de la Terre et des ressources naturelles, évitant un accaparement des ressources et respectueuse de la biodiversité » (60 000 € en 2019).

- Le déroulement des projets et la communication de rapports : les lettres d'engagement, par lesquelles la Fondation de France informe le porteur de projet de l'obtention d'une subvention, précisent les attentes en matière de rapport financier et comptes rendus. Les versements, dès lors que le montant de la subvention est significatif, ont lieu par tranches. Le tout premier versement de fonds est disponible très rapidement après l'information des porteurs de projets (quelques jours). Par la suite, les tranches suivantes sont subordonnées à l'obtention des informations demandées. Il peut aussi arriver que le déblocage des versements soit effectué par un tiers, comme dans le cas du Programme myopie évolutive, qui finance une bourse pour de jeunes médecins et chercheurs en ophtalmologie.

Le programme « Myopie évolutive »

Ce programme correspond à une subvention de 117 000 € versée à une unité médicale de recherche de l'Inserm, pour financer trois années de travaux d'un jeune chercheur en réponse à un appel à projets « allocation jeunes chercheurs en ophtalmologie et neuro-ophtalmologie ». Le programme est financé grâce à un legs affecté à cette cause. Le comité d'expert « Comité Maladie de l'œil », composé de neuf médecins chefs de service d'ophtalmologie en CHU, a fait la sélection du projet financé. La lettre d'engagement précise les étapes et les documents nécessaires pour le déblocage des versements. En pratique, l'Inserm a déjà reçu l'intégralité des fonds et c'est lui qui devra attester de la réalisation des conditions de la lettre d'engagement pour les versements ultérieurs.

- La nature du suivi : étant donné le nombre considérable de bénéficiaires de subvention, l'essentiel du suivi se fait sur la base des documents qu'ils produisent (rapports financiers, rapport de suivi des activités, etc.). Il peut arriver que les bénévoles de la représentation régionale de la Fondation visitent sur place les projets qui ont été financés.

Le programme « Économie sociale et solidaire – Emploi »

Les appels à projets reflètent l'évolution de la stratégie de ce programme passé du soutien au secteur de l'insertion par l'activité économique à une démarche plus expérimentale et innovante associée à une réflexion forte sur la place du travail dans la société.

À partir de 2017, un nouvel appel à projets a été lancé afin de prendre en compte les transformations de l'emploi autour de trois axes :

- l'ouverture et l'accessibilité de lieux collectifs de travail qui favorisent la mise en réseau entre les personnes et les dynamiques collectives (espaces de *co-working*, ateliers de fabrication numérique, etc.) aux publics qui en restent aujourd'hui éloignés ;

- les démarches qui visent à sécuriser les personnes dont l'activité est éclatée ou instable ;

- soutenir l'acquisition des connaissances et compétences nécessaires pour accéder au travail dans une société numérique.

Au total, près de 350 projets pour 8,6 M€ ont été financés entre 2014 et 2019 (d'un montant moyen de 25 000 €). La FSE JM Bruneau participe à ce programme à hauteur de 40 %. La remontée des projets au comité programme « Emploi » vient, d'une part, de sollicitations spontanées et, d'autre part, des méthodes d'investigation actives : appels à projets, veille soutenue qui consiste à consulter les sources, auditionner des experts du champ, rencontrer les acteurs de terrain et les représentants des institutions concernées. Les projets font l'objet d'un dossier de demande de subvention présentant le projet et la solidité de l'équipe le portant. La demande est instruite par un bénévole qui soumet son avis au comité.

Le versement est assuré par tranches sur la base de la présentation d'un rapport d'utilisation des fonds et d'un suivi constitué d'entretiens avec des bénévoles de la Fondation de France. Si, la plupart du temps, un simple compte rendu annuel leur est transmis, le comité programme peut être consulté sur la poursuite d'un projet dans certains cas. Des visites ou des rencontres sur le terrain ont également pu être réalisées.

Malgré cela, l'évaluation de l'impact sur l'emploi de nombre de projets paraît délicate. Bien que les dossiers de demande de suivi fassent apparaître les objectifs et modalités d'évaluation des projets, il est parfois difficile de « *formuler l'apport spécifique* » du projet.

Cette situation apparaît intrinsèque à la faiblesse des montants alloués à chaque projet (25 000 € en moyenne) avec une forte rotation des bénéficiaires. Les projets sont rarement financés plus d'une année.

- L'intervention d'organismes extérieurs : il peut arriver que la sélection et l'appréciation sur la mise en œuvre soient déléguées à un tiers extérieur à la Fondation de France. C'est le cas par exemple dans le Programme « Méditerranée d'une rive à l'autre », où l'association algérienne SOS villages d'enfants agit comme un opérateur de la Fondation de France. Les bénéficiaires du volet algérien sont sélectionnés par SOS villages d'enfants qui est destinataire des subventions accordées chaque année, et qui reverse par tranches les fonds aux associations sélectionnées.

Si l'ensemble des programmes thématiques, sélectionnés et gérés avec rigueur par la Fondation de France, paraissent pertinents, ils pourraient être encore développés.

B - Le programme « Nouveaux commanditaires » : une expérience reposant depuis plus de vingt ans sur les mêmes associations partenaires

Ce programme est destiné à soutenir la création artistique contemporaine et à susciter des commandes par des organismes ou des entités publiques, selon des procédures différentes de celle dite « du 1 % » ou encore des commandes lancées par l'État ou de grandes collectivités locales.

L'objectif consiste à identifier des demandes émanant de groupements de personnes ou de collectivités (établissements recevant du public, écoles, infrastructures de transport) et souhaitant insérer des réalisations originales et contemporaines à l'occasion d'aménagements dans des lieux accueillant du public ou dans des espaces ou infrastructures publics.

Le programme est animé par le comité culture de la Fondation de France, composé d'experts bénévoles, et qui est présidé par une personnalité qualifiée. Il s'appuie aussi sur plusieurs associations locales, qui sont, de manière très constante, les relais de ce programme ou « médiateurs agréés ». Ces trois associations sont *Eternal Network* à Tours, Art Connexion à Lille et Le Coin du Miroir à Dijon.

Les projets sont instruits par des bénévoles et présentés au comité culture, dont l'avis est, dans la pratique, systématiquement suivi par la Fondation de France. Cet avis porte sur l'intérêt de financer une étude ou la réalisation d'une œuvre par un artiste contemporain. Le financement passe par une association relais qui prélève une fraction du financement pour son propre fonctionnement.

Tableau n° 8 : subventions du programme Nouveaux commanditaires par la Fondation de France (en €)

	2014	2015	2016	2017	2018
ART CONNEXION	183 392	201 500	224 738	256 700	177 372
ETERNAL NETWORK	370 023	477 085	370 023	335 885[47]	319 372
COIN DU MIROIR	366 728	311 865	366 728	497 302	314 156
Total des subventions versées	**1 324 851**	**1 301 129**	**1 664 780**	**1 646 439**	**1 357 759**

Source : Fichier des écritures comptables – pour Fondation de France (hors FSE)

Ces montants peuvent être augmentés par des subventions versées directement à ces mêmes associations par certains fonds individualisés.

Ce mécanisme montre la préoccupation de distinguer le rôle des différents acteurs (identification des projets, sélection des artistes) :

- Le comité culture de la Fondation de France, instance collégiale qui se réunit très régulièrement et peut refuser des projets proposés ;
- Les « médiateurs agréés » : il s'agit d'associations qui font le lien entre les commanditaires, les artistes et la Fondation de France. Ces médiateurs sont les premiers destinataires des subventions de la Fondation de France, qu'ils reversent ensuite aux artistes sélectionnés en lien avec le comité culture de la Fondation de France ;
- Les commanditaires : la liste des projets financés montre leur grande diversité : élus de petites communes rurales, représentants d'établissements sociaux et médico-sociaux, gares, écoles publiques ou privées, etc. ;
- Les artistes : ils sont identifiés par les médiateurs, les commanditaires ou par la Fondation de France ; en revanche la contractualisation se fait exclusivement entre l'artiste et l'association médiatrice.

La Cour observe que l'essentiel du programme est porté par les trois mêmes structures associatives depuis plus de vingt ans. Cette situation, qui se caractérise par une faible rotation des médiateurs agréés, donne à ceux-ci un pouvoir considérable vis-à-vis des artistes et les place dans une situation de prescripteur incontournable. Comme pour les comités spécialisés, des règles de limitation de mandat et de renouvellement des agréments des médiateurs pourraient être introduites.

C - Des programmes d'urgence mobilisateurs, se déroulant sur plusieurs exercices

La Fondation de France intervient régulièrement dans des opérations d'urgence, après des catastrophes de grande envergure, sur le territoire national ou à l'étranger. Les programmes examinés par la Cour conduisent à constater la qualité des procédures et du suivi mis en place, ainsi que le rôle d'expertise et d'accompagnement des initiatives locales. La comptabilité analytique de la Fondation de France permet, pour chaque exercice, et pour chaque programme d'urgence, d'avoir toutes les informations requises quant à l'origine des ressources qui y sont affectées et à la nature des dépenses opérées.

[47] Pour l'année 2018, les comptes de l'association *Eternal Network* ne font apparaître que 83 930 € de subvention de la Fondation de France.

Les produits comptabilisés au titre des programmes d'urgence se répartissent de la façon suivante :

Tableau n° 9 : programmes d'urgence et ressources affectées comptabilisées (2014-2019)

En milliers d'€	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de projets	13	19	16	23	18	14
Montants engagés	702	5 570	3186	14 969	1 486	30 440
dont collecte de dons	*103*	*5 906*	*1 291*	*11 931*	*730*	*27 247*

Source : Cour des comptes d'après Fondation de France

La collecte de 2019, particulièrement élevée, comprend les versements effectués au bénéfice du programme d'urgence « Rebâtissons Notre-Dame » (27,12 M€). Dans des volumes inférieurs, la collecte de 2017 comptabilise les dons destinés au programme d'urgence « solidarité Antilles » (11,48 M€) et celle de 2015 les dons versés pour « solidarité Népal » (4,96 M€).

Les missions sociales (bourses, allocations aux personnes physiques et subventions) représentent entre 58 % (exercice 2019) et 91 % (exercice 2016) de la totalité des charges comptabilisées. Cependant, il importe de rappeler que les dépenses au titre des missions sociales sont des versements à des organismes tiers : la Fondation de France intervient comme collecteur et redistributeur de fonds et n'agit pas directement.

Le programme « Solidarité Antilles »

Pour les exercices 2017 à 2019, le compte d'emploi des ressources de ce programme a reçu 15,20 M€ de ressources et donné lieu à 13,30 M€ d'emplois, soit 88 % des sommes collectées ou affectées. 10,4 M€ de subventions ont été attribuées à 72 projets distincts. La sélection de ces projets (reçus dans le cadre d'un appel à projets permanent) et la réflexion sur les modalités d'intervention ont été confiées à un comité d'expert. Pendant les six premiers mois d'intervention, la Fondation de France a eu recours à un prestataire envoyé à Saint-Martin et chargé de rencontrer les acteurs locaux et d'identifier les besoins et projets. Par la suite, 17 missions sur place, composées des salariés de la Fondation, de prestataires et de membres du comité, ont été diligentées. Toutes ces missions et interventions ont fait l'objet de rapports et les frais afférents (1,77 M€) sont identifiés dans la comptabilité.

Le programme « Solidarité Népal »

À la suite du séisme du 25 avril 2015, la Fondation de France a ouvert un fonds dédié qui a collecté 5,9 M€, dont 83 % avaient été utilisés à fin 2019[48]. Les interventions ont concerné la reconstruction de bâtiments, le soutien aux activités économiques et l'appui psycho-social. Comme pour le programme Antilles, un comité *ad hoc* « Solidarité Népal », composé de spécialistes de l'action d'urgence à l'étranger, qui s'est depuis réuni à une vingtaine de reprises, a été constitué pour suivre l'avancement des actions financées et décider des nouvelles subventions. Dans un premier temps, la Fondation de France a financé des action d'aide immédiate en soutenant des projets d'urgence directe. Environ 15 % des sommes disponibles ont été attribuées la première année aux activités suivantes : distribution de denrées alimentaires, de tentes, de kits d'urgence et d'hygiène ; déblaiement de pistes d'accès ; installation de latrines temporaires.

Entre 2014 et 2019, la Fondation de France a financé 17 organisations pour 4,4 M€, soit 89 % des emplois de la période. À elle seule, l'organisation Triangle génération humanitaire (TGH) avec son partenaire Arsow-Népal concentre 2,1 M€ des dépenses de la Fondation de France et apparaît comme un opérateur majeur de l'action locale[49]. Elle est ici intervenue en partenariat avec l'Agence française de développement (AFD), qui était également financeur. Dans ce cadre, ce sont les documents de suivi et de contrôle demandés par l'AFD, très complets, que la Fondation de France a utilisés pour son propre suivi, ce qui est conforme aux meilleures pratiques des bailleurs de fonds internationaux.

Pour les projets retenus, plusieurs jalons sont suivis : les financements reçus ou à venir, le démarrage, la durée et fin prévisionnelle du projet, les rapports reçus (rapport d'avancement, rapport final narratif, rapport final financier). Les associations qui n'ont pas renvoyé les rapports expressément notés dans la lettre d'engagement sont clairement identifiées et risquent le non-versement du solde. Par ailleurs, le commissaire aux comptes a été sollicité pour des contrôles spécifiques d'associations bénéficiaires.

Les éléments examinés montrent un niveau de suivi élevé de l'opération par la Fondation de France. Les fonds ont été distribués au fur et à mesure de l'avancement des projets. Chaque projet a fait l'objet d'un suivi sur la base d'échanges et des rapports détaillés produits par les associations. Outre l'aspect financier, ces rapports ont pour vocation de mesure l'atteinte des objectifs des projets. Toutes les associations ont, en outre, été soumises à un audit financier réalisé par un cabinet local indépendant. La non prise en compte des remarques des auditeurs a cependant conduit le comité à refuser de poursuivre l'appui d'une des associations locales partenaires en 2018. Le dispositif offre de bonnes garanties de traçabilité de l'utilisation des fonds.

[48] En 2015, le soutien à « Enfance Népal » a permis la construction d'abris en matériaux locaux pour 153 familles, dotés de latrines et de kits solaires pour un montant de 80 000 €. À partir de 2016, la priorité a porté sur des projets de reconstruction durable avec un programme de financement sur une période d'environ quatre années, avec une concentration sur la vallée de Thangpal, région fortement touchée à 60 km au Nord-Est de Katmandou.

[49] À travers un projet intégré de reconstruction globale (IGRP), qui associe reconstruction des infrastructures communautaires, accès à l'eau, à l'hygiène et à l'assainissement, mais également reconstruction sociale et économique des populations (protection des parcelles cultivées contre les animaux sauvages, soutien aux activités non agricoles, formation, etc.).

D - La gestion indirecte de deux domaines ouverts au public

Durant les premières années de son existence, la Fondation de France a reçu en legs deux domaines ouverts au public : le domaine et le château de Sassenage (Isère) puis le parc animalier et botanique de Branféré (Morbihan). Dans ces situations, qu'elle s'efforce désormais d'éviter, la Fondation de France a mis en place des mécanismes de gestion et de financement spécifiques.

- La propriété de Branféré[50] dans le Morbihan a fait l'objet de deux legs à la Fondation de France en 1986 et 1988, à charge pour elle de conserver à ce lieu sa vocation dans les domaines animalier et botanique. La Fondation de France en a fait un pôle d'éducation à l'environnement, en s'associant à la Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme (alors fondation sous égide), pour y implanter une école pilote « pour la nature et l'homme ». Ce site est géré par trois structures : Fondation de France, Association « École Nicolas Hulot », financée conjointement par la Fondation de France et la Fondation Nicolas Hulot, qui gère les prestations pédagogiques (accueil d'enfants en classe nature ou séjour de loisir et pédagogie du grand public du parc) et une Société anonyme (SA) du Parc de Branféré[51] qui assure l'exploitation du parc, notamment la restauration et les services administratifs et commerciaux.

Le parc attire un public nombreux et en augmentation (près de 180 000 visites annuelles en 2019), et la Fondation de France a réalisé d'importants investissements dans les infrastructures (deux plans d'un montant total de 16 M€ depuis 2014), à travers ses programmes ou certaines fondations sous égide, en particulier celles sans gouvernance autonome[52].

- La gestion du château de Sassenage s'est révélée plus compliquée. Ce domaine, reçu en 1971 par un legs de Madame de Bérenger, Marquise de Sassenage, a d'abord été confié à une société d'économie mixte (SEM) municipale qui gère le domaine foncier de la commune, puis a été transféré à la demande de celle-ci à l'Office de tourisme de Sassenage, établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) chargé d'adosser toutes les activités touristiques de Sassenage. Il s'agissait, notamment, de permettre à la commune de subventionner cette activité, ce qu'elle ne pouvait pas faire *via* une SEM. Malgré cela, l'EPIC ne parvient pas plus que la SEM à équilibrer la gestion du domaine.

La Fondation de France a donc dû identifier de nouvelles ressources pour relayer la dotation de la fondation Bérenger dont les actifs financiers arrivaient à épuisement. Elle a alors affecté ou réaffecté les fonds de plusieurs testateurs et donateurs, tels que les fonds Colette Arnaud et François Jerez[53]. À partir de 2018, le programme « Culture » a également été mis à contribution.

[50] Le patrimoine est composé aujourd'hui d'environ 100 ha de terres agricoles (200 ha originellement), de bâtiments à vocation agricole, d'un manoir et de dépendances, le tout situé à 40 km au sud-est de Vannes. Une quarantaine d'hectares, autour du manoir, forment un parc animalier et botanique ouvert au public depuis 50 ans.
[51] La SA appartenant à 99,9 % à la Fondation de France s'acquitte d'un loyer modéré (130 000 € par an en fin de période). Ses comptes sont présentés au bureau tous les ans (résultat positif de 370 375 € après IS en 2018).
[52] La Fondation Édouard et Geneviève Buffard en est le principal financeur avec 8 M€.
[53] Compte-rendu de la séance du bureau du 20 juin 2018 : « *Dans la mesure où cette fondation n'aura pas de gouvernance autonome, son objet pourra en partie s'accomplir à travers la restauration et la mise en valeur du château de Sassenage* ».

Alors que les fonds disponibles pour gérer les charges de ce legs ont été épuisés, la situation du domaine de Sassenage n'est pas régulièrement présentée aux instances dirigeantes de la Fondation de France. Une consultation de celles-ci quant à l'avenir du site paraît opportune.

II - Des fonds individualisés insuffisamment contrôlés

Les observations qui suivent sont basées sur l'examen détaillé du fonctionnement d'une sélection de trente fondations abritées et sur celui des flux financiers associés. La méthode de sélection et la liste des fondations retenues pour l'échantillon figurent en annexe[54]. La plupart des trente fondations examinées sont actives et réalisent des projets d'une grande diversité.

A - Des interventions vis-à-vis des fondations abritées relevant davantage d'un prestataire ou d'un conseiller que d'un gestionnaire direct

1 - Une posture de prestataire de service au détriment de la fonction de contrôle

Le document qui décrit les conditions de création et de fonctionnement des fonds individualisés qualifie explicitement de « prestation » : « *l'ensemble des missions de gestion, d'administration, de conseil, d'assistance, de rédaction, d'information et de contrôle exécutées par la Fondation de France pour la création et le maintien d'un Fonds sous son égide, selon les modalités prévues à l'Accord et dans le respect des prescriptions légales et réglementaires en vigueur* ». L'organigramme de la Fondation de France et de nombreux documents internes comme externes[55] comportent la mention de la « relation client » et présentent les fonds individualisés comme des « clients ». La direction du mécénat, par exemple, comportait jusqu'en juin 2020 seize assistants « relation client », en charge des fondations abritées réparties en portefeuilles à dominante thématique. Désormais, la direction du développement comporte un département « marketing et grands comptes » et un département « qualité et relations clients » aux côtés du département « développement territorial ».

Dans sa stratégie de développement mise en œuvre en 2018 figure, par exemple, comme premier enjeu transversal, le fait de « *travailler la posture client* » de l'ensemble de la Fondation de France. Pour ce qui concerne les relations avec les donateurs, il est indiqué qu'il convient de « *formaliser les parcours clients et processus de traitement transverses de la relation clients « Grands comptes* » : *fondateurs potentiels, grands donateurs, testateurs, prescripteurs* ». Afin de renforcer la proximité avec les grands donateurs, une « *stratégie événementielle forte pour mieux connaître nos clients et les valoriser* » est exposée (avec un calendrier d'événements et de rencontres). Cette approche « client » se retrouve également dans les relations avec les « prescripteurs », c'est-à-dire les notaires et les banques privées, qui peuvent orienter leurs propres clients vers la création d'une fondation abritée, ou vers une donation à la Fondation de France.

---

[54] Cette sélection a été établie à partir d'une analyse des différentes catégories de fondations, de manière à prendre en compte les fondations les plus importantes financièrement et ainsi à couvrir une part significative du bilan des fondations abritées et à représenter les différentes catégories de FSE, selon différents critères : nature du ou des fondateurs, activité en France ou à l'étranger, gouvernance par fondateur seul ou par comité exécutif, etc.

[55] https://annonce recrutement fondationdefrance (externe). En interne, le comité d'audit a, par exemple, fait réaliser plusieurs audits dans le cadre de la gestion des risques (cf. compte rendu de la réunion du comité d'audit du 3 mars 2017 : « *Plusieurs audits ont été réalisés sur l'évaluation des risques comme l'audit d'accueil de la relation client, de la gestion du temps de travail, et un audit d'intrusion des sites web et dons en ligne.* »).

La relation avec les fondateurs potentiels, tout en faisant appel à l'idée de partenariat, a donc acquis une nette connotation de prestation de service. Cet aspect vient contrebalancer fortement le principe - théorique et juridique - d'unicité de la personne morale autour de la seule fondation abritante. Il a aussi un impact sur la façon dont la Fondation de France opère les contrôles qui lui incombent vis-à-vis des fondations abritées, en privilégiant le dialogue et la persuasion, et en laissant une forte marge d'autonomie dans tous les domaines, plutôt qu'en affirmant une présence forte dans leurs opérations[56]. Cette réalité de la relation et de l'équilibre des pouvoirs entre l'abritante et les abritées peut parfois même conduire à accepter des situations ou des orientations objectivement non satisfaisantes au regard des critères de l'intérêt général ou d'autres normes de contrôle interne (en particulier sur la question des conflits d'intérêts, cf. *infra*).

2 - Du point de vue des fondateurs, les nombreux avantages associés au statut de fondation abritée à la Fondation de France

En pratique, les avantages associés au statut de fondation abritée en général, et abritée à la Fondation de France en particulier, sont nombreux.

La création de la fondation abritée se fait sur la base d'un dialogue avec la Fondation de France, et elle se matérialise par une simple convention entre celle-ci et le fondateur ; elle ne nécessite donc ni autorisation administrative (autorisation préfectorale pour une fondation d'entreprise, par exemple, ou décret en Conseil d'État pour la reconnaissance d'utilité publique)[57]. Par la suite, le contrôle qui s'exerce sur la fondation abritée est exclusivement celui de l'abritante, dans le cadre d'une relation qu'on peut qualifier de personnelle et bilatérale qui a été instaurée dès la création[58].

Les dons et libéralités apportés à la fondation abritée ouvrent droit *ipso facto* aux avantages fiscaux de la FRUP abritante : capacité à recevoir des dons (avec déductibilité sur l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur la fortune immobilière) et legs et donations (en pleine propriété ou donations temporaires d'usufruit). La fondation abritée bénéficie également du prestige de la Fondation de France et de l'effet « label » lié au nom de l'abritante. Les obligations administratives sont intégralement prises en charge par la Fondation de France, qui assume également les conséquences juridiques et financières de toutes les opérations engagées.

Aucune obligation de communication financière et donc de transparence sur le volume de la dotation et celui des activités financées ne s'impose aux fondations abritées. S'agissant de simples comptes analytiques incorporés au bilan et au compte de résultat de la fondation abritante, les FSE sont libres de communiquer ou pas des informations financières. De la même façon, la communication sur les activités est très libre. Quelques lignes sur les axes de travail peuvent suffire, sans donner de précision chiffrée sur le niveau de subvention accordée, la destination des soutiens apportés ou la nature des bénéficiaires[59].

[56] Même si, en théorie, la Fondation de France est en mesure de réformer toute décision d'affectation des dépenses des fondations abritées.

[57] L'autre modèle approchant cette simplicité est celui du fonds de dotation. Cependant, à la différence de la fondation abritée, le fonds de dotation ne peut pas se prévaloir de l'appellation « fondation » ; ne peut émettre de reçu fiscal pour rendre des dons déductibles de l'IFI ; est soumis à des obligations de transparence financière par la publication annuelle des comptes au Journal officiel des associations et fondations d'entreprise (JOAFE).

[58] Dans le cas d'une association ou fondation reconnues d'utilité publique, le contrôle de la puissance publique s'exerce par la présence d'administrateurs représentant l'État ou de commissaires du gouvernement dans les instances de gouvernance.

[59] La doctrine administrative (23 juin 2000 5B-3311 n°10 et 25) a cependant précisé que les organismes bénéficiaires des dons doivent exercer leur activité en France.

Les fondateurs ne sont pas empêchés de continuer à décider directement du placement financier des fonds apportés à la Fondation de France correspondant à la dotation et aux fonds disponibles, et ils peuvent conserver comme dépositaire ou gestionnaire des fonds leur propre établissement bancaire.

La convention établie avec la Fondation de France permet aux fondateurs de diriger et gérer seuls leur fondation s'ils le souhaitent, ou encore de s'entourer de personnes choisies par eux (cercle familial, amical ou autre) pour constituer le comité exécutif[60]. Cette dernière caractéristique contraste avec les exigences fortes de collégialité et de distance entre le fondateur et la fondation dont il est à l'origine, qui s'imposent lors de la création d'une FRUP.

Parmi les autres avantages évoqués par la Fondation de France, comme par les fondateurs, figurent l'accès à une expertise – présente à l'intérieur comme à l'extérieur de la fondation abritante – et l'accès à un réseau de contacts et d'acteurs de toutes natures dans le domaine de compétence de la fondation abritée. Le suivi des fondations abritées repose sur l'équipe de chargés de mission de la Fondation responsables de la mise en place des programmes (cf. *supra)*, chacun d'entre eux suivant entre 20 à 50 fondations. Ces portefeuilles sont constitués de manière à regrouper des fondations abritées de manière cohérente autour de domaines d'intervention similaires. Dans le même temps, les chargés de fondation sont aussi chargés de la mise en œuvre des programmes de la Fondation de France dans les domaines correspondants.

On constate finalement une forte autonomie potentielle des fonds individualisés dans tous les domaines : organisation de la gouvernance, méthodes de sélection des projets et suivi des projets financés. En pratique, les situations sont diverses : si certaines fondations sous égide - en particulier les plus petites - sont suivies étroitement et très orientées et conseillées, en particulier dans la phase de création, d'autres sont devenues tellement autonomes que leur appartenance à la Fondation de France s'apparente davantage à une « domiciliation », ou à une forme originale de fiducie[61], qu'à une gestion directe par cette dernière, au sens de la loi de 1987.

B - Un suivi insuffisant par la Fondation de France des activités financées par les fonds individualisés

De manière générale, la Fondation de France exerce un contrôle indirect sur les fondations abritées. La gouvernance de ces fonds et leurs activités (choix des dépenses, suivi des activités) sont déléguées aux représentants du fonds individualisé, et, dans certain cas, au fondateur seul.

[60] L'article 1er des conditions générales prévoit que les administrateurs – *i.e.* les personnes qui assurent la gouvernance de la FSE – sont les fondateurs ou les personnes qu'ils désignent.

[61] Cf. article 2011 du Code civil : « *La fiducie est l'opération par laquelle un ou plusieurs constituants transfèrent des biens, des droits ou des sûretés, ou un ensemble de biens, de droits ou de sûretés, présents ou futurs, à un ou plusieurs fiduciaires qui, les tenant séparés de leur patrimoine propre, agissent dans un but déterminé au profit d'un ou plusieurs bénéficiaires* ».

Les différents modèles de gouvernance des fondations abritées

Pour la Fondation de France, différents modèles de gouvernance coexistent, du fait de l'histoire et de la diversité des modèles acceptés :

- des fonds administrés par le fondateur seul : dans ce cas le fondateur décide seul - et sans instance collégiale - de tous les aspects de la gestion de « sa » fondation abritée : placements financiers, projets soutenus, dépenses de fonctionnement, honoraires, frais de mission, etc. La limite réside dans le fait que l'opérateur qui effectue les dépenses est en général la Fondation de France (sauf pour des frais engagés par le fondateur) et que, par conséquent, chaque dépense fait l'objet d'une demande et doit être validée par l'abritante ;
- des fonds administrés par un comité exécutif ou par une instance familiale : dans ce cas, le ou les fondateurs sont entourés par des personnalités qualifiées cooptées ou par des personnes de leur propre famille qu'ils ont décidé de coopter pour les assister dans la gestion de la fondation abritée ;
- des « fonds sans gouvernance autonome », gérés directement par la Fondation de France. Dans ce cas, les sommes disponibles sont engagées dans le cadre des programmes de la Fondation de France, dès lors que ces programmes sont en adéquation avec les volontés exprimées par le fondateur.

Cette délégation de la gestion se manifeste dans les différentes modalités de gouvernance possibles pour les fonds individualisés. Pour l'année 2018, par exemple, la Fondation de France était gestionnaire directe de seulement 215 des 766 fonds individualisés. Dans les autres cas de figure, le fonds individualisé est dirigé de fait par un comité exécutif, auquel peut assister un représentant de la Fondation de France mais qui doit réunir de manière bénévoles au moins trois membres qui sont extérieurs à la Fondation de France.

Tableau n° 10 : répartition des FSE par type de gouvernance et actifs et dépenses correspondantes au 31 décembre 2018

En €	Nombre de FSE		Actif total		Emplois de l'année	
Comité exécutif	389	51 %	1 044 263 656	53 %	166 155 979	71 %
Fondateur seul	145	19 %	320 032 586	16 %	30 730 866	13 %
Fondation de France en direct	215	28 %	609 700 372	30 %	36 099 976	15 %
Instance familiale	17	2 %	7 150 952	0,4 %	929 754	0,4 %
Total général	**766**	**100 %**	**1 981 147 566**	**100 %**	**233 916 576**	**100 %**

Source : Fondation de France

En 2018, pour 162 fonds sur 888, la gouvernance est assurée par le fondateur seul sans instance collégiale ou par une instance familiale (sans participant extérieur). La Fondation de France estime « *qu'il peut être admis que le fondateur puisse prendre seul ou en famille les décisions relatives au fonctionnement de sa fondation, dans des situations spécifiques […] lorsqu'il en est le donateur quasi exclusif* » ; elle ajoute aussi que « *leur volonté initiale […] peut laisser place, au fil de leur montée en compétence dans les champs d'intérêt général qu'ils ont décidé d'investir, à davantage de collégialité* ». En d'autres termes, le fonctionnement strictement individuel est en théorie susceptible d'évoluer dans le temps. Cependant, la pratique d'une gouvernance déléguée, de fait, par la Fondation de France aux fondateurs est confirmée.

Cette pratique entre en contradiction avec le principe d'indépendance des fondations vis-à-vis des fondateurs, tel qu'il ressort de la doctrine du Conseil d'État établie à l'occasion de l'examen des projets de décret de reconnaissance d'utilité publique. Les statuts-types des FRUP prévoient ainsi que l'effectif du collège des fondateurs doit être au plus égal à celui du collège des membres de droit et ne doit donc pas dépasser le tiers du total des sièges du conseil d'administration.

Par ailleurs, le modèle adopté par la Fondation de France a des conséquences concrètes sur le suivi des actions financées. Les conditions générales de création et de fonctionnement des fonds ne mentionnent pas explicitement la question du suivi des activités financées. Elles rappellent seulement que les fonds doivent avoir pour objet de financer des projets d'intérêt général, et que « *les subventions, prix et bourses doivent être attribuées sans contrepartie non seulement au bénéfice du Fonds et de ses administrateurs, mais également vis-à-vis de tous tiers extérieurs au bénéficiaire* ».

Pour plusieurs fonds individualisés présents dans l'échantillon, le rôle de la Fondation de France est presqu'exclusivement un rôle fiduciaire, c'est-à-dire celui d'un gestionnaire financier, qui est aussi tiers de confiance et se porte garant sur certains aspects du fonctionnement et, notamment, l'exactitude des données comptables et, dans une moindre mesure, la procédure de sélection des bénéficiaires, mais qui ne participe pas, en aval, au suivi des financements accordés et aux actions effectivement mises en œuvre.

D'une manière générale, le suivi des projets financés et de l'utilisation faite des subventions reçues par des tiers et financés par les fonds individualisés reste largement à la discrétion de chaque fonds.

On peut, parmi d'autres exemples, citer le cas de la Fondation Vallet. Une partie importante de son activité se situe au Bénin et passe par deux associations locales : le Centre pour les actions éducatives au Bénin (CAEB) et Bénin Excellence.

La Fondation Vallet

La Fondation Vallet est, après la Fondation Carasso, la deuxième fondation abritée la plus importante par son volume d'actifs financiers (167 M€ au 31 décembre 2019) et par ses activités. Elle se présente comme la « *première fondation privée au monde pour les bourses d'excellence avec 68 000 bourses, et le premier réseau de bibliothèques d'Afrique francophone avec 1 500 000 lecteurs par an* ».

Cette fondation très active a versé de 2014 à 2018 un total de 20,9 M€ sous forme de bourses d'étudiants et de subventions. Les attributions de bourse (10,3 M€) ont bénéficié à plusieurs centaines d'étudiants en France (étudiants en école d'arts et boursiers) et au Bénin. Les subventions (10,6 M€) ont financé en quasi-totalité des activités au Bénin (construction de neuf bibliothèques situées dans l'ensemble du pays). Jusqu'en 2018, les dépenses effectuées au Bénin passaient exclusivement par l'intermédiaire de l'association Centre pour les actions éducatives au Bénin (CAEB), subventionnée à hauteur d'environ 1 M€ (soit 90 % du financement de l'association). À partir de 2019, une seconde association – Bénin Excellence – créée à l'initiative de la Fondation Vallet, est devenue l'intermédiaire privilégié de la Fondation et a reçu en priorité ses subventions. Les bibliothèques construites *via* le CAEB figurent encore au bilan de l'association en contrepartie de fonds propres élevés, tandis que les deux bibliothèques inaugurées en 2018 ont été construites *via* Bénin Excellence. Concernant la question du contenu des contrôles qu'elle assure sur les activités au Bénin de la Fondation Vallet, la Fondation de France a indiqué à la Cour que la Fondation Vallet tient à disposition de la Fondation de France des rapports quantitatifs et qualitatifs sur le fonctionnement des bibliothèques et laboratoires de langue ; qu'elle peut disposer d'un rapport trimestriel établi par des assistants sociaux sur les bourses ; qu'elle dispose des comptes annuels du CAEB et que son budget est vu et validé par la Fondation Vallet. La Fondation de France mentionne également les quatre séjours effectués dans le pays annuellement par le fondateur. Il apparaît cependant que le dernier voyage d'un représentant de la Fondation de France sur place date de 2011 (il s'agissait en l'occurrence du président de la Fondation de France). Des missions de suivi et de contrôle sont effectuées par le directeur général de cette fondation abritée, qui est juridiquement salarié de la Fondation de France mais qui travaille au quotidien sous la direction du fondateur. La Fondation de France précise que c'est le fondateur lui-même qui constate le bon déroulement des programmes et qui autorise le versement des tranches du budget.

1 - Des fondations abritées quasi transparentes versant leurs subventions à des associations de gestion également contrôlées par les fondateurs

La situation est similaire avec les fondations sous égide auxquelles est adossée une association. Selon la Fondation de France, la préexistence ou l'existence d'une association de gestion adossée à une FSE était une situation fréquemment rencontrée. Bien qu'elle soit favorable à leur dissolution, elle ne les a pas pour autant interdites : il y aurait encore à ce jour une dizaine d'associations de gestion.

Bien que cette caractéristique n'ait pas été expressément recherchée par la Cour dans sa sélection, l'existence d'une association externe, émanation de la fondation abritée, animée par les mêmes personnes, et percevant l'essentiel voire la totalité des subventions de la fondation abritée a été relevé dans cinq des 30 FSE sélectionnées :

Liste des fonds individualisés avec associations dans la sélection
Fondation Vallet et Benin Excellence
Fondation pour le rayonnement de l'opéra de Paris et Association éponyme
Fondation Canisy et Association des amis de Canisy
Fondation Adrienne et Pierre Sommer et centre éponyme
Opéra-comique jusqu'en 2018

Ces associations externes, dont les dirigeants sont identiques ou proches de ceux de la fondation abritée, exercent en réalité l'activité de distribution, mais elles le font donc en dehors du cadre de la Fondation de France, dès lors que les ressources des fondations abritées correspondantes leur ont été transférées dans des subventions globales. Lorsque la Fondation de France autorise un fonds individualisé à verser un montant quelconque à ces associations jumelles, elle peut enregistrer la totalité de ce montant en « missions sociales ». La réalité des frais de fonctionnement et des autres dépenses des structures bénéficiaires n'est dès lors pas lisible dans les comptes de la Fondation de France[62]. Certes, la Fondation de France peut théoriquement, par sa participation au comité exécutif du fonds individualisé, rester informée des activités. Elle peut aussi, à sa demande, se faire communiquer des informations sur les dépenses réalisées par l'association de gestion. Cependant, au vu des constats effectués dans la sélection de FSE examinée, les comités exécutifs, lorsqu'ils existent, ne se réunissent pas à une fréquence suffisante pour permettre ce suivi et les représentants de la Fondation de France ne demandent pas ces informations.

Un exemple similaire est celui de la FSE Martial Lapeyre, qui fonctionne comme la source de financement principale de la FRUP Fondation Napoléon, sur laquelle la Fondation de France n'a aucun droit de regard et n'exerce aucun contrôle. La Fondation de France a dans ce cas un rôle exclusivement fiduciaire : elle est dépositaire des fonds légués par M. Lapeyre, et elle suit la gestion financière de cette dotation. Les revenus du portefeuille de la FSE sont partagés entre la Fondation Napoléon (80 %) et la Fondation de France (20 %). Deux réunions par an sont organisées avec les représentants de la Fondation Napoléon pour évoquer leurs besoins et la gestion financière de la Fondation Lapeyre.

[62] Les versements effectués à ces intermédiaires (subventions) sont enregistrés à 100 % en missions sociales dans le CER de la Fondation de France.

La Fondation Martial Lapeyre

Cette fondation résulte du legs des biens de M. Martial Lapeyre, décédé en 1984. À cette date, la réception d'un legs nécessitait une autorisation de l'administration, délivrée par le préfet pour les montants inférieurs à 5 MF et par décret en Conseil d'État pour les montants supérieurs. Saisi par le ministère de l'intérieur, le Conseil d'État s'est opposé au versement des produits du portefeuille financier à l'Association du souvenir napoléonien, voulu par M. Lapeyre, et a préconisé la création d'une FRUP, la Fondation Napoléon, créée en 1987, dont la quasi-totalité des ressources provient de la FSE Martial Lapeyre. Les ressources de la FSE sont les revenus du portefeuille financier ; elle les transfère sous forme de subvention à la Fondation Napoléon. La Fondation Napoléon mentionne les sommes reçues comme « produits financiers » et non comme « subventions », ce qui revient à considérer la Fondation de France comme un établissement bancaire. La Fondation de France précise qu'elle ne participe pas à la gestion de la Fondation Napoléon et n'est pas consultée pour le choix de ses traitements comptables.

2 - Les risques sur l'identification des destinataires finaux des dépenses à l'étranger

Le dispositif de contrôle des dépenses de fondations sous égide ne permet pas de garantir systématiquement l'identité des destinataires finaux, en particulier pour les dépenses faites à l'étranger. Ce risque spécifique a été identifié par le commissaire aux comptes dans des travaux réalisés en 2018, à la demande du comité d'audit, concernant la prévention du risque de financement d'organismes ou de personnes en lien avec des activités terroristes. À l'issue de l'examen de trente opérations de dépenses de diverses FSE[63], il avait conclu que « *le processus existant ne permet pas de témoigner d'un niveau de prévention suffisant du risque de financement d'un bénéficiaire indésirable* ».

Dans le cas de cas de la Fondation « Enfants de Syrie », dont la vocation est d'aider les enfants touchés par le conflit syrien, les dépenses devaient initialement être réalisées dans les pays accueillant des réfugiés (notamment la Turquie). Dans les faits, une partie importante des subventions n'a fait que transiter par des associations en Turquie pour être transférée en espèces en Syrie[64].

Pour contrôler ces projets, la Fondation de France effectue un contrôle formel des éléments administratifs des associations destinataires du virement de fonds (statuts, liste des membres de leur conseil d'administration, rapports d'activités et comptes des deux exercices précédant la subvention) et veille à ce que des rapports intermédiaires et finaux sur l'utilisation des fonds soient adressés à la fondation abritée.

Compte tenu de la taille de la FSE et des risques associés, la Fondation de France a examiné au préalable les projets de financement « *avec attention* », et a recherché des renseignements auprès d'acteurs institutionnels ou locaux (notamment le ministère des affaires étrangères). Ces échanges sont, la plupart du temps, effectués de manière informelle et orale. Par ailleurs, le suivi des projets est entièrement délégué par la Fondation de France aux membres du comité exécutif de la fondation abritée.

[63] Les dépenses de la fondation « Enfants de Syrie » ne faisaient pas partie de cette sélection.

[64] En 2019, trois subventions pour 55 250 € : démocratie entraide en Syrie *Gohsn zeitioun* ; *Syrian Women rabita sureyili* ; rééducation audio-phonétique irap au Liban. En 2015, 100 000 € pour *International training child and education.* En 2016, 25 000 € pour l'UOSSM, ONG médicale syrienne intervenant en zone de conflit.

Ce dispositif ne permet pas de suivre les dépenses, dont il apparaît pour au moins une des subventions qu'elles ont été effectuées en Syrie, et plus précisément dans le village de Jarablous, qui avait été, quelques semaines auparavant, une zone de combat entre forces militaires kurdes et turques. La Fondation indique que l'action consistait à financer, sous forme de dotations en espèces, des allocations de vie pour inciter certains habitants (en l'occurrence des instituteurs) à rester sur place. Étant donné le nombre d'intermédiaires et les conditions de réalisation de ces dépenses, il est impossible pour la Fondation de France d'identifier précisément les destinataires finaux des fonds versés.

C - Des fonds individualisés gérés par leurs fondateurs en toute autonomie

1 - Des fondations abritées gérées par leur seul fondateur ou par les seuls membres de la famille fondatrice

Sur un total de 888 fondations abritées, 165 ont une gestion et une appréciation des actions qui repose sur le seul fondateur. Ce régime permet aux personnes concernées de garder la maîtrise des opérations, sous le regard et le contrôle final de la Fondation de France, mais sans que celle-ci ne gère directement le fonds individualisé ou ne puisse même participer à ses instances de gouvernance.

Parmi ces fonds gérés par leurs fondateurs seuls, les plus importantes sont les fondations JM Bruneau et Vallet.

La Fondation JM Bruneau, qui se caractérise par une activité intense (469 subventions pour un total de 6,3 M€ en 2018), fonctionne sur le modèle d'une gouvernance centrée sur la seule famille du fondateur. Les décisions prises ne font l'objet d'aucune formalisation. Elles peuvent être prises dans le cercle familial ou à l'occasion du conseil d'administration du groupe, sans que la Fondation de France puisse y assister. Cette situation conduit à faire reposer le contrôle de la fondation abritante sur les contacts verbaux, présentés comme fréquents, entre le président du fonds individualisé et les services de la Fondation de la France.

La Fondation Vallet présente des caractéristiques similaires, qu'il s'agisse des activités en France ou au Bénin, et, depuis 2019, au Vietnam : toutes les décisions relatives à l'usage des fonds sont prises *in fine* par le fondateur seul. Certes, pour les bourses d'étudiants ou de lycéens, la présélection des boursiers fait intervenir un jury et quelques chefs d'établissement[65], et les activités béninoises reposent sur des associations relais, mais c'est le fondateur qui établit son programme d'activités et qui remet en mains propres les bourses à l'occasion de voyages plusieurs fois par an. Cette présence du fondateur pour exercer chacune des fonctions de gestion, de pilotage et de contrôle de la fondation abritée, a pour effet de brouiller la frontière entre son action personnelle et celle de la fondation.

[65] La Fondation de France mentionne aussi plusieurs « personnes ressources » qui entourent le fondateur, comme pourrait le faire un conseil d'orientation, mais sans formalisme.

Ainsi, en 2018, celui-ci a engagé directement et sans avis préalable des frais avant que ceux-ci ne soient remboursés par sa fondation : achats d'ordinateurs, de livres, de billets d'avion pour des boursiers, paiements de prestataires au Bénin, etc. Ceux-ci sont en croissance régulière passant de 2 500 € en 2014, pour atteindre 41 000 € en 2017, 81 400 € en 2018 et 60 400 € en 2019[66].

Cette situation n'est pas satisfaisante : la Fondation de France devrait progressivement abandonner ou adapter le modèle de la fondation abritée gérée exclusivement par son fondateur seul ou par une instance uniquement familiale, sans personnalités indépendantes. L'existence d'une instance collégiale, dans laquelle est représentée la Fondation de France et qui se réunit régulièrement, devrait être une exigence de fonctionnement pour tous les comptes individualisés.

2 - La Fondation Daniel et Nina Carasso, une fondation abritée représentant à elle seule 21 % du bilan de la Fondation de France

Ce fonds individualisé a été créé en décembre 2009 par l'héritière d'un des fondateurs de Danone. La principale libéralité créant cette fondation est une donation sur succession à la mort de ce dernier, survenue le 17 mai 2009. Cette donation reçue par la Fondation de France consistait en une part de 8,3 % dans le capital de la SA non cotée Danone Espagne[67], société du groupe Danone, détenue par l'intermédiaire de trois structures juridiques en cascade situées dans des pays à fiscalité avantageuse[68].

La création de la Fondation Carasso

À l'origine, la Fondation de France est devenue propriétaire des titres qui ont été enregistrés dans son bilan à partir de l'exercice 2010 pour une valeur 466,9 M€ par l'intermédiaire de trois sociétés enregistrées au Panama et au Liechtenstein[69]. Dans les années qui ont suivi, les sociétés intermédiaires ont été supprimées, et, à partir de 2012, la Fondation de France était directement détentrice des titres. La Fondation de France a également reçu un contrat de promesse d'achat par le groupe Danone de ces titres, à une valeur définie dans une formule financière (« *put* »). La Fondation de France a exercé son option de vente des titres en janvier 2013, puis, suite au désaccord du groupe Danone, une procédure d'arbitrage a été engagée. Elle a abouti au cours de l'exercice 2015 : les titres ont été rachetés par Danone Espagne SA (avec effet rétroactif à 2014) et le produit de la vente placé dans de nouveaux actifs financiers et fonds d'investissement.

[66] Pour la Fondation de France, cette augmentation est due à la fréquence devenue plus élevée des missions au Bénin (de une seule à quatre par an) et à l'allongement de la durée du séjour (implantation de bibliothèques nouvelles) ; à l'augmentation du nombre de voyages au Vietnam pour organiser la reprise par la Fondation Vallet des activités que son gestionnaire et fondateur exerçait directement sur place (sans passer par la fondation abritée) ; au développement d'initiatives nouvelles (création de bibliothèques dans des prisons au Bénin).

[67] Comptes annuels publiés au Journal officiel des associations. Pour l'exercice clos au 31 décembre 2012 : 784314908_31122012 (journal-officiel.gouv.fr)

[68] La DGFiP indique avoir examiné et validé spécifiquement le volet fiscal de cette opération. La création de ce fonds individualisé constitue un don réalisé sur succession, opération prévue à l'article 788 du code général des impôts. Cette donation, effectuée dans un délai de six mois suivant le décès au profit d'un organisme d'intérêt général, permet à l'héritier de bénéficier d'un abattement fiscal d'un montant égal à celui des actifs apportés.

[69] L'acte notarié mentionne le fait que la donation est devenue possible du fait qu'« il a été opéré des modifications dans les chaînes de participation des sociétés originairement contrôlées par le défunt », dès lors « la société *Pim transactions Inc* est désormais directement et intégralement contrôlée par le donateur ». Cette première convention a été conclue avec la Fondation de France, en décembre 2009, et enregistrée par les services fiscaux en janvier 2010.

Pour des raisons fiscales, le choix a été fait d'implanter cette fondation en France. Parallèlement, la Fondation de France a toutefois créé spécifiquement une délégation en Espagne, avec un statut de fondation espagnole, pour rendre possible par celle-ci la détention en direct de titres d'une société espagnole (après élimination des structures juridiques intermédiaires). Cette solution produit des effets durables, puisque la délégation espagnole continue d'exister, avec six de ses salariés employés par la Fondation de France pour la Fondation Carasso, et qu'elle est bénéficiaire chaque année de 25 % des subventions versées par la Fondation Carasso. La Fondation de France emploie au total seize salariés pour la Fondation Carasso, dix à Paris et six en Espagne.

La Fondation Carasso a adopté pour sa gouvernance un modèle très similaire à celui de la Fondation de France, avec des comités de sélection de projets, un comité financier *ad hoc* auquel participe le même prestataire qu'au comité financier de la Fondation de France, et des comités exécutifs. Cependant, les comités exécutifs sont composés de membres de la famille du fondateur ou de personnalités qualifiées qui, outre leur compétence, ont également la particularité de bien connaître cette famille. Au cours des années récentes, les comités exécutifs se sont parfois réunis en présence de deux ou trois membres seulement. En plus de ces représentants de la famille, participent également des représentants de la Fondation de France et de la société prestataire de conseil financier.

La Fondation Carasso est active dans le domaine de l'art contemporain (programme Art Citoyen pour l'éducation artistique tout au long de la vie et les liens entre art et science) et de l'alimentation durable[70]. Les membres du comité exécutif ont également défini une enveloppe spécifique « coup de cœur » pour le financement par les membres de la famille d'initiatives en dehors de ces axes.

Tableau n° 11 : principales subventions versées par la Fondation Carasso (en €)

	2016		2017		2018		2019	
Na	Délégation espagnole	3 399 200	Délégation espagnole	3 399 696	Délégation espagnole	2 082 550	Délégation espagnole	3 179 650
1	AGROPOLIS	1 050 000	PHILHARMONIE DE PARIS	510 000	PASTEUR	525 000	ART PORT PRINCE	769 718
2	Julliard School	918 864	EPICERIES SOLIDAIRES	500 000	ART PORT PRINCE	382 749	agro paris tech	500 000
3	Intl études supérieure	621 000	ENSAD	397 000	IPES FOOD	348 000	communauté commune val drome	354 000
4	PASTEUR	550 000	NATURE HOMME PRENDRE	333 000	Université Louvain	345 000	IPES Food	345 000
5	Business School Kedge	500 000	Union nationale centre permanent	320 000	DEGESCO	290 000	Orchestra paris Mozart	325 000
	TOTAL	12 295 523		12 098 306		8 329 201		10 890 423
	Produits financiers	17 279 675		21 243 135		13 993 722		42 652 464

Source : Cour des comptes à partir des données de la Fondation de France

[70] En 2016, par exemple, la Fondation Daniel & Nina Carasso a organisé une journée d'études (le 8 novembre 2016) qui s'est déroulée à l'Institut Pasteur, sur le thème de la transition vers des systèmes alimentaires d'avenir pour l'homme et la planète. Ce colloque a rassemblé un grand nombre d'associations, chercheurs, collectivités, acteurs économiques, ainsi que comme l'a dit une association « les principaux intervenants qui, de la graine au compost, travaillent en faveur de l'émergence d'approches nouvelles pour gérer durablement le bien commun qu'est notre alimentation ». La journée était ouverte par le ministre de l'agriculture.

Le tableau ci-avant récapitule les principales subventions versées par la Fondation Carasso pour les exercices 2016 à 2019. 25 % de l'enveloppe budgétaire est systématiquement orienté vers la branche espagnole de la Fondation abritée. Les projets financés en Espagne sont évoqués en comité exécutif.

Le principe d'indépendance de la fondation vis-à-vis des fondateurs est un principe essentiel établi par le Conseil d'État et qui se traduit dans les statuts-types. En théorie, et conformément à loi du 23 juillet 1987 sur le mécénat, il pourrait être possible de considérer que le schéma de « fondation sous égide », qui fait intervenir un tiers – la fondation abritante – suffit à garantir cette distance entre le fondateur et sa fondation. En pratique, ces exemples illustrent la façon dont la Fondation de France délègue de fait la gestion aux fondateurs ou aux familles de fondateurs, dans le cas des fonds gérés par leurs fondateurs.

D - Plusieurs risques de conflits d'intérêts dans des fonds individualisés

1 - Des situations où le dirigeant d'une fondation abritée bénéficie directement de l'activité de la fondation abritée

La Fondation de France permet aux fondateurs de fonds individualisés de désigner l'établissement bancaire dans lequel les fonds apportés seront détenus et gérés, et qui peut être l'établissement bancaire personnel ou familial de ce fondateur (cf. *infra*).

Les conséquences de cette souplesse sont illustrées par l'exemple de la Fondation Henri Baboin-Jaubert Générations Solidaires. Les donations et legs qui sont venus alimenter cette fondation ont été juridiquement apportés à la Fondation de France, qui en est donc l'unique propriétaire. Cependant, à la demande de la famille des fondateurs, leur banque personnelle (banque privée régionale), est restée gestionnaire des fonds. Cette gestion dédiée est passée par la création d'un fonds commun de placement *ad hoc*, intitulé fonds Véclin, par convention signée le 16 juin 2005 par la Fondation de France et par la société de gestion filiale de la banque. Le gérant de la société, signataire de cette convention - qui prévoit notamment les frais de gestion et les modalités de gestion du fonds Véclin - pour la fondation abritée Baboin-Jaubert, se trouve être dans le même temps l'un des trois membres du comité exécutif de la fondation abritée, instance qui prend les décisions relatives à l'activité du fonds abritée[71]. Le contrat de gestion n'a pas été révisé ou remis en concurrence depuis 2005.

Cette situation, en admettant même qu'elle soit indispensable pour respecter la volonté du donateur, aurait pu donner lieu à des mesures de précaution, telles que la stricte séparation, au sein de la banque, entre les gestionnaires financiers et le dirigeant de la fondation abritée « cliente » de la banque. Tel n'est pas le cas, et l'administrateur de la fondation abritée est directement gestionnaire, dans le cadre de son activité professionnelle, des placements de cette même fondation (pour un montant de 35,9 M€ au 31 décembre 2019). En tant que gérant financier, il est par exemple responsable des décisions d'investissement dans d'autres fonds communs de placement appartenant également à la société financière dont il est mandataire.

[71] La convention constitutive de ce fonds individualisé désignait dès l'origine comme membres du premier comité exécutif : le fondateur, le directeur de la banque gestionnaire ainsi qu'un notaire. La convention indique aussi qu' *« en cas de décès ou de succession, le Conseil désigne son successeur. Le choix doit être ratifié par le président de la Fondation de France. Le conseil se réunit au moins une fois par an, pour décider de l'affectation des ressources annuelles* ». Par ailleurs, l'article 5 précise bien que « *la Fondation de France s'engage à gérer le patrimoine de la Fondation Henry Baboin-Jaubert* » mais elle ne mentionne pas l'établissement bancaire qui doit détenir et gérer le patrimoine légué.

Cette situation contrevient directement aux conditions générales de création des fonds individualisés définies par la Fondation de France (point 10-2 désintéressement) qui prévoient que « *les Administrateurs […] s'interdisent de retirer du Fonds un quelconque bénéfice matériel ou financier pour eux-mêmes ou pour leurs proches, directement ou indirectement* ».

Le fonds Véclin

Les actifs correspondant au compte de la FSE Baboin-Jaubert sont investis dans un unique fonds, le fonds Véclin (actif d'environ 35,9 M€ au 31 décembre 2019). Celui-ci est investi non seulement dans des titres divers mais aussi dans des parts de fonds communs de placement gérés par la même société de gestion, pour un tiers du total environ, soit 11,6 M€. Il s'agit donc en partie d'un « fonds de fonds ». Et pour deux de ces huit fonds, le gérant (BSO France et BSO 3000) est également gérant du fonds dédié Véclin. Le profil d'investissement choisi pour ce fonds dédié est un profil risqué, ce qui induit des frais de gestion plus élevé que pour des fonds investis sur des produits financiers moins risqué. De fait, la Fondation Baboin Jaubert est celle pour laquelle les frais de gestion des actifs financiers (en l'occurrence les frais facturés par la société financière dans un contrat signé par le gestionnaire, mandataire de la société) sont les plus onéreux de tous les fonds individualisés de la Fondation de France : 1,58 % de l'encours, soit le double de la moyenne constatée pour l'ensemble des actifs. Les résultats obtenus en terme de gestion sont certes élevés (+ 11 % annuel en moyenne) mais ce niveau est aussi la contrepartie d'une prise importante de risque (91 % des actifs investis en action). La rémunération de la société gestionnaire est garantie (même si elle pourrait baisser en cas de chute de la valeur de l'encours), tandis que la prise de risque en capital incombe entièrement à la fondation abritée, donc à la Fondation de France[72].

La Fondation de France n'a pas répondu à la Cour sur le risque de conflit d'intérêts que représenterait cette situation. Une solution pourrait consister à ce que le gestionnaire des actifs financiers de la fondation abritée quitte le comité exécutif.

Une autre situation de ce type a pu être relevée dans la gestion de la Fondation Vallet, sans que la Fondation de France ne l'empêche. En effet, cette dernière emploie à Paris pour le compte de la Fondation Vallet un directeur général salarié. Outre la direction générale de la Fondation Vallet, celui-ci assure la coordination du réseau des bibliothèques de la Fondation Vallet au Bénin. Dans le même temps, ce salarié est devenu en 2018 le président de la Fondation Bénin Excellence, nouvellement créée au Bénin par la Fondation Vallet, qui a perçu en 2019 la somme de 2 M€. Le cumul de ces deux fonctions (salarié pour une fondation abritée et dirigeant d'une association principale bénéficiaire d'une subvention importante de cette même fondation) apparaît difficilement tenable. La Fondation de France considère que cette situation est contrainte par des règles juridiques béninoises qui imposeraient que le dirigeant d'une telle structure soit un ressortissant du pays.

Dans des proportions moindres, la Fondation de France n'a pas non plus analysé comme constitutive de conflits d'intérêts le versement par la Fondation Schneider Electric de subventions annuelles à l'Institut Télémaque, présidé par l'ancien président de Schneider Electric, qui était également, jusqu'en 2017, le délégué général de cette fondation abritée (405 000 € versés depuis 2014). Indépendamment de toute appréciation sur l'activité de l'Institut (qui est un organisme sans but lucratif), cette situation illustre le fait que la Fondation de France n'exerce qu'un contrôle limité sur les activités des fondations abritées et ne régule pas de manière stricte les choix de financement des projets.

[72] Frais de gestion directs facturés par le fonds Véclin à la Fondation (1,58 % de l'encours, soit en moyenne 470 000 € estimés) et frais de gestion indirects.

2 - Les risques de conflits d'intérêts des fondations abritées de personnes publiques

Compte tenu des règles spécifiques auxquelles elles sont soumises, la création de fondations sous égide par des personnes publiques ou par des responsables de ces mêmes personnes publiques est, par nature, source de conflits d'intérêts. L'absence de transparence, induite par la situation de fondation abritée, fait peser une responsabilité accrue sur la Fondation de France.

La Fondation de France a ainsi été confrontée à plusieurs situations de personnes publiques recherchant un dispositif souple permettant de trouver de nouvelles sources de financement et de gestion. C'est en particulier le cas de collectivités territoriales[73] bénéficiant d'un attrait économique et culturel.

Ainsi, la Fondation pour Sarlat et le Périgord noir, créée en 1994, a pour objectif d'aider la municipalité à entretenir et restaurer le patrimoine historique de la ville de Sarlat. L'intégralité des dons collectés est reversée à la ville. La Fondation est hébergée administrativement à la mairie et le directeur général des services (DGS) en assure la gestion. Son comité exécutif est dirigé pour moitié par des élus désignés par le conseil municipal. Les personnes qualifiées sont choisies parmi des personnes connues de celui-ci. Le maire et le DGS collectent les dons en sollicitant directement des commerçants et entreprises de la région. Ces donateurs locaux bénéficient indirectement des prestations financées, et ils peuvent être par ailleurs en lien avec la municipalité dans le cadre de leur activité économique, que ce soit pour l'obtention d'autorisations administratives ou, le cas échéant, comme prestataire dans le cadre de marchés.

Le fonctionnement de la Fondation pour le Vésinet présente des caractéristiques similaires. Celle-ci n'a pas été créée par la municipalité mais elle est née de l'initiative de six vésigondins[74], dont une majorité exerçait ou a exercé des responsabilités politiques (dont le maire) au sein de la ville. Les fonctions électives de plusieurs fondateurs et l'objet très local (« *contribuer à la rénovation, à l'amélioration, à l'embellissement des parcs, pelouses, lacs, rivières et monuments communaux* ») entraînent par nature un risque de confusion entre les sphères publique et privée.

La Fondation pour Le Vésinet

La fondation sous égide a principalement procédé au versement de deux subventions (53 800 € en 2016 et 106 500 € en 2018) pour des projets menés et cofinancés par la Ville à qui les subventions ont été versées. De manière plus marginale, elle a procédé à d'autres dépenses d'aménagement des parcs (plantations d'arbres, installations de bancs) et a eu recours à des prestataires d'événementiels, de conseils ou de mise en place de site internet et collecter des fonds. L'ensemble des prestataires sont implantés au Vésinet et choisis dans le réseau des administrateurs, sans appel d'offres formel.

Cette faible dynamique tient à l'évolution de la situation politique de la Ville du Vésinet. En mars 2018, la scission de la majorité municipale a abouti à un éclatement des membres du comité exécutif entre la majorité et un groupe d'opposition. À partir de cette date, le comité exécutif ne s'est plus réuni et le représentant de la ville en son sein a perdu sa qualité d'adjoint au maire, ce qui lui a ôté de fait - sinon de droit - toute autorité pour la représenter au comité exécutif. Cette situation illustre le lien fort de cette fondation avec la vie politique locale, notamment dans le contexte des élections municipales. Il a fallu attendre le mois de septembre 2020 pour que la ville du Vésinet remplace son représentant à l'arrivée d'une nouvelle majorité.

[73] Cinq FSE suivent ce modèle : la Fondation pour les monuments romains de Nîmes, la Fondation pour Sarlat et le Périgord noir, la Fondation de Ménerbes, la Fondation de Saint-Tropez et la Fondation pour le Vésinet.

[74] Un septième vésigondin, propriétaire d'une entreprise immobilière et d'un édifice classé dans la commune, est parfois évoqué comme fondateur, bien qu'il n'apparaisse pas dans la convention constitutive.

La Fondation de France estime que ce type de situation est difficilement évitable pour les actions de mécénat local, dans la mesure où « *ce sont souvent les mêmes personnes qui se trouvent engagées dans la vie de la cité* ». Elle assure que « *l'ambivalence entre connaissance et confiance dans les acteurs de terrain et conflits d'intérêts dans le choix des prestataires est une préoccupation permanente de la Fondation de France* ». En l'espèce, les faibles montants engagés ont été considérés comme un facteur limitant les risques.

Le conseil d'administration du 8 octobre 2015 de la Fondation de France a décidé de ne plus accepter la création de fondations sous égide par des collectivités. Il le justifiait par le fait de n'être « *pas en mesure d'encadrer localement les risques de clientélisme ou d'instrumentalisation politique de sa présence aux côtés des élus en place* » et que « *l'adossement de la collecte aux services municipaux ne manquera pas de soulever le problème du contrôle de ces coûts et du risque de gestion de fait* ». Il n'y a pas eu d'effet rétroactif pour les FSE déjà créées et administrées par des collectivités.

En dehors des collectivités territoriales, d'autres acteurs publics peuvent être à l'initiative de la création d'une FSE.

La Fondation armée de l'air[75] est née de la recherche d'un support juridique pour appuyer le financement d'actions d'intérêt général et de rayonnement auprès du grand public de l'armée de l'air[76] : muséographie, patrimoine, rôle dans la société.

L'armée de l'air n'ayant pas vocation à apporter des fonds à la fondation, des entreprises du monde de l'aéronautique et de la défense ont été directement sollicitées, dont certaines bénéficiaires de contrats du ministère des armées. Air France, Dassault Aviation, Thalès, Safran, Airbus Group SAS et Aéroport de Paris ont répondu à cette demande et en sont devenues les membres fondateurs.

La Fondation armée de l'air finance la chaire de recherche « Cyber résilience Aérospatiale », hébergée dans le centre de recherche de l'armée de l'air. Elle s'inscrit dans un partenariat avec Thalès et Dassault. Ce projet est subventionné par les deux industriels à hauteur de 20 000 €. La FSE ne sert que d'intermédiaire pour les paiements, tout en délivrant des reçus fiscaux pour cette opération. La convention prévoit que le produit des recherches doit faire l'objet d'accords séparés et pourrait revenir directement aux industriels. La Fondation a également apporté des fonds pour la rénovation de la maison des élèves de l'école de l'air sur la base aérienne de Salon-de-Provence.

Considérant que les entreprises mécènes étaient déjà fournisseurs de l'armée de l'air avant la création de la Fondation sous égide, il est regrettable que ni la Fondation de France, ni l'armée de l'air n'aient analysé le risque que cette sollicitation puisse modifier les rapports entre la personne publique et ses fournisseurs. Ce risque pourrait être accru compte tenu de l'évolution de la fondation.

[75] Son objet est de promouvoir l'esprit de défense et les valeurs de respect, de service, d'intégrité et d'excellence portées par l'armée de l'air, notamment auprès des jeunes. Elle valorise la recherche, l'innovation et la formation au sein de l'école de l'air, des centres de formation et de recherche ou d'excellence de l'armée de l'air en favorisant l'ouverture et les échanges avec le monde socio-économique et industriel.
[76] Devenue armée de l'air et de l'espace depuis 2020.

En effet, récemment, les membres du comité exécutif ont décidé de faire évoluer l'objet social de la fondation. Cette volonté s'est traduite par un nouveau nom, la Fondation « Ailes de France », un logo propre distinct de celui de l'armée de l'air et de l'espace, ainsi que des locaux indépendants. Cette évolution va nécessiter la levée d'un capital d'au moins 1,5 M€ pour pouvoir, notamment, soutenir le développement des « escadrilles air-jeunesse » inspirées du modèle britannique. Les industriels fondateurs ont donné leur accord à cette évolution, alors même que la crise sanitaire accroît pour eux la difficulté d'un soutien financier.

La Fondation armée de l'air

Le choix des membres du comité exécutif de la Fondation armée de l'air, le déroulement des séances de celui-ci et les projets présentés font apparaître un maîtrise complète de la fondation par l'armée de l'air. En effet, sa gouvernance se réunit une à deux fois par an dans les locaux de l'armée de l'air à Balard (Paris, XV^{ème} arrondissement) et est composée exclusivement d'anciens officiers généraux et de personnes identifiées dans la réserve citoyenne. Tous les projets émanent de l'armée de l'air avant d'être inscrits à l'ordre du jour du comité exécutif. Les échanges avec la Fondation de France sont réalisés par le délégué général de la fondation avec la participation directe de l'armée de l'air.

Les opérations de la fondation concernent principalement des opérations sur le domaine public, pour lesquelles il n'est pas systématiquement rédigé de conventions. Ces opérations auraient normalement dû être financées sur des crédits budgétaires en respectant les règles de la commande et de la comptabilité publiques.

La question du caractère « transparent » de ces fondations abritées se pose. En effet deux des trois critères - non cumulatifs - habituellement utilisés pour qualifier la transparence d'une association sont réunis :

- l'absence d'indépendance de ces FSE dans leur direction et leur gestion par rapport à la personne publique ;
- le domaine d'activité de la FSE se confondant avec la mission de la personne publique.

D'ailleurs, plusieurs de ces fondateurs avaient renoncé à la création d'une association loi 1901 « *mais, conscients que les responsabilités publiques de certains d'entre eux pourraient susciter des questionnements de la part d'opposants, ils n'ont pas pris le risque qu'un projet citoyen soit qualifié de politique* ». Dans ces cas précis, la Fondation de France agit comme un tiers de confiance offrant une forme de caution et un gage moral au profit de ses donateurs. Pour autant, elle ne prend pas en compte les risques de conflits d'intérêts ou de favoritisme pouvant survenir au cours de la vie de la fondation.

À l'inverse, il est à noter que le fonctionnement du Fonds du Centenaire n'a pas posé les mêmes difficultés. En effet, ce fonds, né de la volonté du groupement d'intérêt public (GIP) Mission du centenaire, n'a pas servi à financer le GIP, ni les commémorations. Le GIP n'a servi que d'intermédiaire pour financer des projets associatifs liés aux commémorations, en sollicitant du mécénat. Conformément aux souhaits de la Fondation de France et afin d'écarter tout risque de gestion de fait, le subventionnement, le contrôle et le suivi des actions ont été déportés vers le GIP. Les dons recueillis sont reversés au GIP qui les attribue à travers un processus transparent comprenant plusieurs étapes de sélection devant des comités composés majoritairement de personnalités extérieures au GIP. Le versement des subventions aux associations est effectué après le contrôle du comptable public.

E - Des fonds individualisés créés par de grandes entreprises dans leur domaine d'activité

1 - Une condition de distance entre l'objet de la fondation et l'activité de l'entreprise qui n'est pas respectée

Les « conditions générales de création et de fonctionnement des fonds au sein de la Fondation de France », document de référence signé par les fondateurs à la création d'un fonds individualisé, édictent des règles assez strictes destinées à établir une distinction entre les activités des entreprises fondatrices et celles des fonds qu'elles ont créés. Le point 10.2 « désintéressement » de ce document indique que « *Lorsque le Fonds est créé par et au nom d'une entreprise, son objet et ses modalités d'intervention doivent être clairement distingués de l'objet social du Fondateur et des produits ou services qu'il commercialise* ». Le document introduit aussi la notion de « *personne apparentée* » pour désigner « *toute personne physique ou morale qui est sous la dépendance de, possède le contrôle de droit ou de fait sur, ou assure des fonctions de direction ou d'administration au sein de l'entreprise fondatrice ou de son groupe* », mais aucune conséquence ou restriction associée au fait d'être « personne apparentée » n'est précisée. En revanche, il est expressément interdit aux entreprises fondatrices, dans la communication de leur fondation abritée, de « *participer à une quelconque incitation commerciale en leur faveur ou en faveur d'une structure qui leur est apparentée, directement ou indirectement* ». Cette règle n'apparaît pas respectée par plusieurs fonds faisant partie de la sélection examinée par la Cour.

Dans le cas de la Fondation Schneider Electric, fondation abritée créée par le groupe Schneider Electric, l'activité apparaît liée à la politique de développement commercial et international du groupe.

La Fondation Schneider Electric

La Fondation Schneider Electric a été créée le 4 novembre 1998 sous forme de fonds individualisé sans dotation, à l'initiative du président directeur général du groupe, qui emploie 160 000 personnes dans plus de 120 pays. L'objet initial de la fondation était « *l'insertion professionnelle et sociale des jeunes* », à une époque où le groupe était peu internationalisé et où les jeunes concernés vivaient principalement en France. En novembre 2016, la convention constitutive a été revue et l'objet a été modifié comme suit : « *contribuer à la réduction de la fracture énergétique partout dans le monde, notamment par la formation et l'accompagnement, plus largement de soutenir des initiatives permettant de mieux mobiliser pour le développement durable de la planète. Le fonds peut par ailleurs soutenir d'autres projets d'intérêt général sur les territoires d'implantation de l'entreprise et des projets d'aide d'urgence à la suite de catastrophes naturelles ou humanitaires* ». L'activité de la Fondation est décrite chaque année dans le document de référence de ce groupe international coté, dans une rubrique Gouvernance et RSE. La Fondation, qui dispose d'un site internet très riche, revendique plus de 100 délégués, dans 80 pays, 400 ONG partenaires et 11 421 jours de bénévolat annuels.

La fondation est financée exclusivement par le groupe Schneider, à hauteur de 3,6 M€ par an en moyenne depuis 2014, sommes qui ont été reversées sous forme de subventions à divers bénéficiaires. Selon la convention constitutive, le comité exécutif de la fondation est composé en majorité de cadres du groupe Schneider Electric, nommés au titre du collège des représentants de l'entreprise fondatrice. Depuis l'origine, ont siégé dans cette gouvernance de la fondation les présidents directeurs généraux du groupe Schneider Electric et d'autres membres du Comex du groupe Schneider.

La fondation abritée fait partie intégrante du groupe : les PDG successifs et cadres dirigeants du groupe sont membres du comité exécutif et la fondation est intégrée dans la gouvernance du groupe. Le délégué général de cette fondation abritée est le directeur du développement durable du groupe Schneider Electric. Le délégué précédent était l'ancien président-directeur général du groupe. Les décisions (budget, actions financées) sont prises au sein du groupe Schneider. Le comité exécutif de la fondation abritée s'est réuni seulement trois fois en huit ans (de 2012 à 2019)[77], alors que la convention constitutive prévoit au moins une réunion annuelle. La Fondation de France n'a pas demandé à ce que cette instance se réunisse, et ses représentants n'ont donc pas été associés formellement en amont aux décisions prises chaque année. Or, jusqu'en 2016, c'est précisément cette réunion qui donnait à la Fondation de France la possibilité d'exercer un droit de veto sur les décisions prises (après réception du compte-rendu).

Les flux comptables montrent que la fondation abritée finance d'autres structures également créées par Schneider Electric ou encore des structures ayant des liens commerciaux avec l'entreprise. Par exemple, une subvention a été versée en 2018 (150 000 €) à l'association « 100 chances - 100 emplois », dont le site internet indique qu'elle a été créée aussi par Schneider Electric pour permettre à des jeunes des zones urbaines sensibles d'acquérir compétences et expérience et d'augmenter leurs chances d'accéder à un emploi. L'actuel président de cette association, interne au groupe, est également le délégué général de la fondation et directeur du développement durable du groupe Schneider Electric. Une autre structure subventionnée, « les Petites Pierres » a été créée par la Fondation Somfy, avec un statut de fonds de dotation. En 2018, lorsque la Fondation Schneider est devenue membre gestionnaire de cette plateforme de *crowdfunding*, une subvention de 458 000 € lui a été versée. Elle est aujourd'hui gérée conjointement par la Fondation Somfy et la Fondation Schneider, en parallèle d'un partenariat commercial entre Somfy et Schneider Electric. En 2017, une importante subvention (258 000 €) est versée à une autre fondation abritée par la Fondation de France**,** la Fondation Ashoka (« réseau d'entrepreneurs sociaux ») dont le directeur général est également administrateur du fonds de dotation « Les Petites Pierres ». Depuis 2014, l'association *Schneider Teachers*, également créée par le groupe, a été subventionnée par la Fondation Schneider à hauteur de 100 000 € par an en moyenne. L'association fait intervenir des « salariés-bénévoles » du groupe Schneider ou encore d'anciens salariés retraités, pour dispenser des formations ou pour des actions sociales ponctuelles[78]. L'association devenue « *VolunteerIn* » fonctionne comme une plateforme de missions. Celles-ci sont très diverses, et parfois de courte durée (quelques heures)[79].

---

[77] La convention constitutive prévoyait pendant toute la période un minimum d'une réunion par an. De 2014 à 2019, le comité exécutif s'est réuni à deux reprises seulement (en novembre 2016, c'est-à-dire à l'occasion de la révision de la convention constitutive, puis à nouveau en juin 2019). Le comex du 13 décembre 2016 a validé le procès-verbal du comex du 5 décembre 2012, actant ainsi quatre ans de fonctionnement sans comex. Le comex du 6 juin 2019 a validé le procès-verbal du comex du 13 décembre 2016 sans arrêt des engagements non plus. La Fondation de France indique que cette absence de réunion n'a pas empêché les échanges avec la Fondation de France à propos des projets de financements envisagés, mais ceux-ci ont donc été informels.

[78] L'association ONG « *Schneider Electric Teacher* », créée en avril 2012, est ouverte en priorité aux salariés de l'entreprise pour organiser le volontariat de compétences des collaborateurs et retraités de Schneider Electric au profit des partenaires de la Fondation. *Schneider Electric Teachers* permet à tout salarié de partir une à deux semaines « *pour partager ses compétences avec des professeurs situés à l'autre bout du monde* » (1 700 collaborateurs de Schneider Electric seraient partis dans le cadre de cette ONG). La Fondation Schneider Electric annonce « *avoir financé plus de 700 partenaires dans le monde et formé plus de 120 000 personnes. Dans chaque pays, tous les deux ans, un délégué volontaire est nommé pour représenter localement la Fondation Schneider Electric. Il est chargé de trouver des associations locales, de les financer, de mobiliser ses collègues autour de l'action de la fondation, etc.* ».

[79] La Fondation sous égide prend également en charge le coût du prestataire informatique qui fait fonctionner cette plateforme (environ 60 000 € par an).

Tableau n° 12 : liste des cinq premières subventions versées par la Fondation Schneider (en €)

2016		2017		2018		2019	
Don Bosco tech society (Inde et monde)	337 023	Muslim hands international Pakistan	588 500	Lkp - Anak Sumba Indonesie	651 138	Solar impulse	250 000
Asia society social Improvment	190 000	Ashoka France FDF	260 144	Petites pierres**	458 000	Plan international France	197 000
IECD	170 000	Art of Change 21	179 300	Power for all	232 000	Institut Télémaque***	162 000
Schneider Teacher (Inde)	150 000	IRC - Côte d'Ivoire	150 000	China education development. foundation	201 000	Climate change	150 000
African Artists For Development	114 900	African Artists For Development	122 000	100 chances 100 emplois *	150 000	Énergies sans frontière eau e-	144 620
TOTAL	**3 401 212**	**TOTAL**	**3 404 428**	**TOTAL**	**4 168 773**	**TOTAL**	**2 252 174**
France et Europe	48 %	France et Europe	19 %	France et Europe	53 %	France et Europe	69 %
Étranger hors UE	52 %	Étranger hors UE	81 %	Étranger hors UE	47 %	Étranger hors UE	31 %

Source : Fondation de France

** Association créée par « Schneider Electric »*

*** Crowdfunding habitat créé avec Fondation Somfy et Fondation Schneider (plus BTP +)*

**** Institut, extérieur au groupe Schneider, mais présidé par le délégué général de la Fondation Schneider*

En volume, l'essentiel des subventions est versé dans des pays où le groupe Schneider est en phase d'expansion commerciale, ou dans des pays où il est engagé dans des négociations commerciales importantes. Les pays qui font partie des cibles stratégiques de développement du groupe (tels qu'indiqués dans le document de référence) sont aussi ceux où la Fondation a été la plus active. Pour les années récentes, les subventions parmi les plus élevées ont concerné, par exemple, la Chine, l'Indonésie, le Pakistan ou l'Inde. Pour la Chine, une subvention de 201 000 € a été versée à la *China Education Development Foundation,* qui est une émanation du ministère chinois de l'éducation. Au Pakistan, une subvention de 588 000 € a été mise en place pour financer, conjointement avec les autorités locales, des ateliers pour la formation d'électriciens[80]. La situation est très similaire en Inde, où la Fondation finance des formations d'électriciens *via* l'association interne *Schneider Teachers*. Il apparaît, à l'occasion d'un bilan en 2017, que l'action conduite en Asie implique l'équipement de 101 centres de formation professionnelle en Inde, de 52 centres au Pakistan, et de 5 « centres d'excellence » en Afrique du Sud. Les objectifs présentés par la fondation se traduisent essentiellement par des indicateurs en nombre de personnes formées, par exemple en 2017 « *former 150 000 personnes aux métiers de l'énergie en trois ans » ; « réaliser 1 300 missions avec l'ONG Schneider Electric Teachers, ce dernier objectif s'inscrivant dans un engagement plus vaste, consistant à former 1 million de personnes aux métiers de l'électricité entre 2015 et 2025 »*. La Fondation de France indique que **«** *tous les projets soutenus le sont* via *des structures à but non lucratif. Leur caractère d'intérêt général est vérifié par la Fondation de France* ».

[80] Principale subvention versée en 2016 pour *Don Bosco tech society* (337 023 €) ; en 2017 pour *Muslim hands international Pakistan* (588 500 €) ; et en 2018 pour *Lkp - Anak Sumba Indonesie* (651 138 €).

L'activité principale de la fondation est donc axée vers la formation de futurs électriciens dans les pays où le groupe est présent, avec l'idée que les bénéficiaires des formations doivent être issus de groupes sociaux défavorisés. Certaines formations visent aussi un public plus large de travailleurs déjà formés. De manière générale, les formations sont alignées avec les préoccupations stratégiques du groupe. Certains programmes mentionnent un objectif de formation de personnel pour subvenir aux besoins des industries locales[81]. D'autres évoquent aussi l'aide à l'installation en tant qu'artisan, et donc en tant qu'acheteurs professionnels de matériels électriques. Certains projets internationaux (Inde, Pakistan) ont pour objectif très global d'accroître le niveau de formation technique des travailleurs des pays concernés et de rattraper les insuffisances du système de formation local. Cette démarche n'est pas déconnectée des choix stratégiques du groupe, qui prévoit dans le même temps des investissements et des délocalisations de sites de production dans ces mêmes pays, et dont le développement commercial dépend aussi de l'abondance d'artisans familiarisés avec le matériel électrique de la marque[82].

L'action de la Fondation Schneider Electric paraît étroitement liée aux intérêts directs de l'entreprise, tout en bénéficiant d'une déduction fiscale qui peut être estimée à environ 2 M€ par an. Les subventions bénéficient fréquemment à des structures également créées par le groupe lui-même, ou encore à des structures liées à ses partenaires commerciaux. Le suivi de la réalisation des projets, tel qu'il est mené par la Fondation de France, est très sommaire - voire inexistant - alors même que plus de la moitié des dépenses est effectuée à l'étranger, y compris dans des pays dont le niveau de fiabilité du système de gestion financière publique est limité (Pakistan, Inde). Les activités menées semblent moins relever du mécénat que du financement de dépenses stratégiques pour l'avenir du groupe et pour le renforcement de sa position concurrentielle et commerciale.

Des situations similaires se retrouvent dans d'autres fondations abritées : *Weave our future*, créée par Auchan pour l'amélioration des conditions de travail chez ses fournisseurs fabricants au Bangladesh ; Fondation Ipsen, fondation créée par le Laboratoire Ipsen pour financer des colloques et des publications scientifiques[83].

Le groupe Crédit Mutuel dispose d'une Fondation Crédit Mutuel, dont l'objet est très vaste[84]. Son activité repose sur trois pôles : le pôle lecture, le pôle recherche sociale et le pôle Crédit mutuel international. Chaque année, environ 2,8 M€ de subventions sont versées à

---

[81] Tel est le cas du programme *Support for vocational training in the electrical sector* en Thaïlande, projet mené par la Rexel Fondation (Rexel étant un partenaire de distribution du groupe Schneider) et co-financé par la Fondation Schneider.

[82] https://www.donboscoindia.com/english/HomeNew.php?HomeClassId=5&HomeProvinceId=0 lien avec employeurs. Problèmes sociaux avec entreprise locale à Karachi en novembre 2016. http://www.industriall-union.org/fr/pakistan-les-travailleurs-de-schneider-electric-licencies-reclament-leur-reintegration

[83] Par extension, la même question de proximité entre fondateurs et bénéficiaires de la fondation se pose pour des fondations créées pour financer des projets portés par des écoles de commerce. La Fondation Essec, par exemple, a pour objet « *le rayonnement de l'école* ». En pratique, elle ne distribue qu'un nombre limité de bourses, mais finance surtout la construction de nouveaux bâtiments et sert de point de collecte pour le réseau des anciens élèves. La fondation, sur son site internet, indique qu'elle s'est fixé pour objectif de « *contribuer au développement et au rayonnement national et international de l'ESSEC, d'accroître sa notoriété et ainsi de renforcer son rang parmi les business schools les plus influentes au monde* ».

[84] Extrait du site internet : « *Créée début 2009 et placée sous l'égide la Fondation de France, la Fondation du Crédit Mutuel a pour objet de soutenir des œuvres et organismes dans tous les domaines de l'intérêt général, en France et à l'étranger. Elle mène des actions autour de la promotion de la lecture et de la langue française, y compris en intégrant une forte dimension de lutte contre l'exclusion économique et sociale. Son intervention peut être locale, régionale, nationale, voire internationale et prendre des formes très variées : soutien à des associations, des écoles, des manifestations, des institutions, etc.; création de programmes et de prix ; conseil aux associations ; conseil en recherche de financement* »

plusieurs dizaine de bénéficiaires (90 en 2018). Cependant, sur ce total, 2,3 M€ sont versés annuellement à l'association *Crédit Mutuel International Center* qui organise, au sein du groupe Crédit Mutuel, des réseaux de micro-crédit en Afrique (Sénégal, Niger, Cameroun, Centrafrique) et en Asie (Cambodge, Philippine). Au total, 13,8 M€ auront été versés entre 2014 et 2019. Les autres subventions (pôle lecture, par exemple, qui seul est présenté dans les supports de communication), ont des montants beaucoup plus réduits (moyenne de 5 000 € en 2018) et sont réparties entre diverses associations en France et à l'étranger[85]. L'essentiel de l'activité est donc étroitement lié au cœur de métier de l'établissement bancaire fondateur, dans des pays dont l'environnement fiduciaire est pour le moins incertain.

Dans tous ces cas, la question du respect des critères fiscaux de l'intérêt général, qui justifient l'existence d'une dépense fiscale, mériterait d'être à nouveau posée :

- le critère de gestion désintéressée de la structure qui émet les reçus fiscaux n'est pas rempli lorsque les dirigeants sont en réalité salariés des entreprises ou des entités fondatrices ;
- l'entreprise fait partie des bénéficiaires directs de l'action, lorsque celle-ci vise à améliorer son image et sa position commerciale sur certains marchés stratégiques pour elle ;
- le critère de non-lucrativité n'apparaît pas rempli lorsque les fondations abritées font partie intégrante de groupes commerciaux et que leur domaine d'activité est confondu avec celui de la société mère.

Ces situations illustrent notamment la difficulté à établir, dans l'univers très vaste de la responsabilité sociétale des entreprises, une frontière claire entre intérêt général et intérêts commerciaux et particuliers. La forme juridique de la fondation d'entreprise devrait être préférée, dans la mesure où elle garantit une transparence plus importante de la gouvernance, en prévoyant la représentation de salariés de l'entreprise, et une transparence plus importante quant aux activités financées (publication des comptes).

2 - La création de fonds individualisés par des gestionnaires de patrimoine comme élément d'une gamme de services et outil d'optimisation fiscale

Plusieurs fonds individualisés ont été créés par des sociétés de gestion financière, spécialisées dans la gestion de patrimoine ou de fortune (*family offices*) et font pleinement partie d'une offre globale de service[86]. La société de gestion Financière Meeschaert, par exemple, est à l'origine de la création de deux fondations abritées à partir de 2007 : la Fondation Meeschaert pour l'enfance, utilisée comme l'instrument juridique des actions de mécénat de l'entreprise, et la Fondation pour la petite enfance. Cette dernière a été créée spécifiquement pour accueillir les dons de clients de cette société financière. Chaque année, entre cinq et dix clients de la banque font des dons manuels ouvrant droit à réduction fiscale au titre de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) ou de l'impôt sur le revenu (IR) (ou font des donations temporaires d'usufruit de leur portefeuille financier). Les montants cumulés sont compris entre 30 000 € et 60 000 € par an. Cette Fondation abritée fait partie d'une offre générale qui est proposée par le département « *Family office* » de la Financière Meeschaert, avec l'objectif explicite d'« optimiser la fiscalité »[87]. L'imbrication de cette fondation avec l'objet social et l'activité lucrative du fondateur n'apparaît pas conforme aux conditions générales fixées par la Fondation de France.

[85] En 2014, 2,3 M€ pour *Crédit mutuel international center*, 1,5 M€ pour Asmad sur un total de 4,3 M€ de subvention ; en 2015 2,3 M€ pour *CMIC* sur 2,8 M€ ; en 2017, *idem* (2,3 M€ sur 2,8 M€). https://www.ritimo.org/Centre-International-du-Credit-Mutuel

[86] La transformation de l'ISF en IFI en 2018 a réduit la pression fiscale sur les détenteurs d'importants portefeuilles financiers, mais cette dimension reste cependant très présente.

[87] http://family-office.meeschaert.com/comment-optimiser-fiscalite/

Le fonctionnement de la Fondation Petite enfance

La procédure de sélection des « projets bénéficiaires » fait largement participer les salariés mais aussi les clients de la société fondatrice. Les assistantes du président de cette société reçoivent des suggestions de projets qui proviennent des collaborateurs comme des clients, et elles effectuent une présélection, puis organisent des rencontres avec les porteurs de projet. Les collaborateurs sont ensuite encouragés à « parrainer un projet », c'est-à-dire à le défendre devant le comité exécutif, présidé par le président de la Financière Meeschaert et où siègent plusieurs dirigeants de la société[88]. Chaque année entre cinq et quinze subventions ont été attribuées à diverses associations, pour des montants moyens de 4 200 € à 18 000 €[89]. Les bénéficiaires correspondent aux orientations : SOS Préma, Association Laurette Fugain, *Make a Wish France*, SOS Villages d'enfants, Hôpital Necker, etc. La Fondation de France est informée du contenu des projets financés *via* les relevés de décisions du comité exécutif.

La Fondation 29 Haussmann, fondée en 2009 par la branche banque privée de la Société Générale, est dans une situation similaire : la Société Générale contrôle entièrement le comité exécutif de la FSE et l'utilise comme un instrument d'orientation des choix de ses clients en matière de philanthropie, en leur proposant un « accompagnement global » ; la teneur de la communication est entièrement conçue par la banque, à destination de ses clients.

Ces fondations font partie à part entière d'une offre de services (la gestion de patrimoine) qui présente un caractère lucratif.

3 - Des fonds individualisés pour lesquels le critère de gestion désintéressée n'est pas strictement respecté

La Fondation de France définit le « comité exécutif » des fonds individualisés comme l' « organe de gouvernance des fonds regroupant les « administrateurs »»[90]. Sans ambiguïté, les conditions générales de création des fonds prévoient qu'un fondateur seul ou encore un comité exécutif prennent les décisions au nom du fonds, et sont à ce titre « garants vis-à-vis de la Fondation de France ». Les représentants de la Fondation de France ne participent pas de plein droit à cette gouvernance, ils n'ont que le statut d'invités[91]. Ce même document prévoit explicitement que les fonctions d'administrateur ou de membre du comité sont exercées à titre bénévole.

[88] Le comité se réunit deux fois par an, et il est composé de six à sept membres selon les années, dont au moins trois salariés ou anciens salariés (ou conjoints de salarié).

[89] Le parrainage suppose de prendre connaissance des documents du projet, de rencontrer le porteur de projet, et éventuellement d'aller sur place. Les collaborateurs disposent de deux demi-journées de congé spécial à cette fin. Ils présentent également les projets au comex. La procédure prévoit de rappeler que les dons sont sans contrepartie et qu'il n'existe pas de lien de subordination entre la Fondation et les associations qu'elle soutient. Toutefois, la Fondation peut leur demander de rendre compte du bon usage des fonds qui leur ont été versés.

[90] Conditions générales de création et de fonctionnement des Fonds au sein de la Fondation de France, 2015.

[91] Conditions générales, article 11 « (…) Lorsque le Fonds est administré par un Comité exécutif, les Administrateurs s'engagent à inviter le Président de la Fondation de France ou son représentant à ses réunions, qui doivent se tenir au moins une fois par an ».

Cette présentation montre que la Fondation de France délègue la gestion et la gouvernance des fonds individualisés et ne se considère gestionnaire que de manière subsidiaire (en cas de décès ou d'empêchement des administrateurs externes). Les conditions générales de création des fonds abrités posent les exigences en matière de gestion désintéressée, de cercle non restreint de bénéficiaires et de caractère non lucratif de l'activité, exigences qui correspondent aux critères fiscaux de l'intérêt général. Pour plusieurs fonds examinés, le critère de gestion désintéressée ne peut pas être considéré comme rempli. Tel est le cas des fonds individualisés créés par des entreprises, qui sont administrés par des salariés de cette entreprise (Fondation Schneider Electric, Fondation Ipsen, Fondation Épidémiologie de la grippe créée par Sanofi, etc.)[92].

[92] Cette même anomalie se retrouve dans la Fondation Pierre et Adrienne Sommer, qui a été présidée pendant seize ans par un ancien directeur général de la Fondation de France. Celui-ci, qui avait été délégué général de cette fondation abritée, conformément à une volonté du donateur et à un accord avec son successeur en tant que délégué, a perçu continûment des honoraires, équivalant de fait à une rémunération. Les honoraires ont été versés sans discontinuer de 2003 à décembre 2019 à sa société pour prestation de service. Durant toute sa présidence, cet ancien directeur général de la Fondation de France a bénéficié d'une rémunération selon un accord, matérialisé le 3 juin 1993, faisant référence aux conditions souhaitées par le fondateur, eu égard aux relations qu'il avait nouées avec lui quand il était directeur général de la Fondation de France. Ces versements s'élevaient à 66 960 € en 2014 et à 73 668 € en 2019. La Fondation de France a précisé que cette rémunération correspondait à la volonté du fondateur et qu'il n'avait pas signé les conditions générales de création et de fonctionnement des fonds avant son décès. La Fondation de France s'interdit donc de contrarier la volonté d'un fondateur, y compris lorsque cette volonté est contraire à ses propres règles de gestion.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'examen des programmes conduits par la Fondation de France sur sa propre initiative permet de constater que la sélection et l'instruction des projets reposent sur des procédures complètes et formalisées. L'intervention de nombreux comités spécialisés, composés d'experts bénévoles dont les mandats sont limités dans le temps, garantit un examen approfondi des projets. La Fondation de France s'efforce de faire évoluer ses interventions pour répondre à des problématiques nouvelles et de soutenir des approches originales. L'ensemble des programmes thématiques, qui représentent environ 21 M€ de subventions versées par an, sont sélectionnés et gérés avec rigueur par la Fondation de France et apparaissent pertinents. Ils pourraient encore être développés.

La qualité du suivi est particulièrement élevée pour les programmes d'urgence, que ce soit sous la forme de suivi documentaire, de contacts avec des associations partenaires, mais aussi de nombreuses visites sur place. Les contrôles en place permettent notamment d'écarter des bénéficiaires dont la capacité à rendre compte de l'usage des fonds n'est pas avérée.

Les critères de l'intérêt général et les principes établis par le Conseil d'État pour les fondations reconnues d'utilité publique sont applicables à la Fondation de France et a fortiori *aux fondations abritées, dès lors que la gouvernance de ces fonds est explicitement déléguée par la Fondation de France à des « administrateurs » qui peuvent être le fondateur seul, une famille ou encore un comité exécutif. Les conditions générales de création des fonds maintiennent de ce point de vue une ambigüité qui n'est pas satisfaisante : si la Fondation de France désigne des « administrateurs », elle n'impose pas dans le même temps le respect des critères fondamentaux que sont la collégialité de la gouvernance, l'indépendance de la fondation vis-à-vis de son fondateur, la transparence financière, le caractère désintéressé de la gestion par les dirigeants et le caractère non lucratif de l'activité.*

Les modalités de fonctionnement des fondations abritées et le contrôle exercé par la Fondation de France - formel et externe - ne garantissent pas que ces différentes exigences sont remplies. L'interprétation très souple donnée au principe de gestion directe par la FRUP abritante posé par la loi de 1987 est une source de risques structurels. Ces risques sont encore accentués par l'augmentation régulière du nombre de fondations abritées.

Les pratiques, très diverses, peuvent conduire à ce que l'abri soit une simple forme de domiciliation. La Cour estime que le recours par un fondateur à la forme juridique de fondation sous égide ne peut être réduit à une externalisation de la gestion administrative et juridique, quelle qu'en soit la qualité, ne serait-ce que parce les activités des fondations abritées entraînent la responsabilité de la fondation abritante.

L'examen d'une sélection de fondations abritées a fait apparaître diverses anomalies, telles que des risques de conflits d'intérêts ou des schémas de fonctionnement qui ne garantissent pas de connaître le destinataire final de certaines dépenses. C'est notamment le cas à l'étranger ou lorsque les subventions sont versées à une association de gestion qui exerce elle-même ses activités sans être soumises au contrôle interne de la Fondation de France.

Plus généralement, le décalage entre les principes essentiels réaffirmés régulièrement par le Conseil d'État pour les FRUP et la pratique observée pour les fondations abritées peut être illustrée par trois exemples :

- *L'autonomie de décision laissée à certaines fondations sous égide pour la gestion de leur portefeuille financier place nécessairement la Fondation de France dans la position d'un prestataire de service de placement et de gestion de portefeuille. Certes, les ordres doivent être validés par le pôle financier avant d'être exécutés, et certains sont refusés ou découragés (achat d'or ou de titres jugés trop risqués). Cependant, en pratique, les fondateurs les plus importants choisissent leurs profils de placement, imposant ainsi, pour partie, à la Fondation son exposition globale au risque (puisqu'elle résulte de l'agrégation de ces choix individuels).*
- *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 intérêts privés. À cet égard, les conditions générales de création des fondations abritées prévoient cette impossibilité mais ne sont pas strictement appliquées. La forme juridique de la fondation d'entreprise serait plus adaptée et offrirait un niveau de transparence plus important.*
- *Enfin, le modèle de la fondation abritée gérée uniquement et exclusivement par un fondateur seul, ou par une famille sans organe collégial ou en autonomie complète, devrait être progressivement refusé ou adapté. L'existence d'une instance collégiale s'impose comme une exigence de fonctionnement pour tous les comptes individualisés.*

Par ailleurs, les modalités retenues pour le contrôle interne sur les opérations des fondations abritées ne contribuent pas à garantir que les dépenses des fonds individualisés sont conformes à l'objet de la Fondation de France. Elles ne reposent en effet que sur un contrôle formel et sur pièces.

Dans le contexte d'augmentation constante du nombre de fondations abritées, la question du niveau d'implication de la Fondation de France dans le suivi de l'action des fonds individualisés et de son adéquation au regard de la responsabilité qu'elle assume devrait être réexaminée. À défaut, serait accentuée la tendance déjà à l'œuvre vers la prestation de service d'abri, voire vers un régime de fiducie. Or, la possibilité donnée aux FRUP de gérer des comptes individualisés - « l'abri » - ne doit pas devenir une forme originale de « domiciliation » juridique et financière de fondation, permettant de limiter les obligations de transparence financière ou de transparence sur l'activité. L'implication de l'abritante - la gestion directe prévue par la loi - doit être manifeste et tangible. Elle doit passer par des mécanismes de contrôle et de supervision qui supposent un fonctionnement collégial, une implication forte des équipes de l'abritante, un niveau suffisant de transparence des comptes individualisés et une capacité de contrôle de l'utilisation des fonds.

Au sein de la Fondation de France, la nature de la relation entre la direction générale et les « administrateurs » est ambiguë : s'agit-il d'une relation entre un exécutant et son mandant ? L'abritante n'est-elle chargée que d'instruire et d'attribuer à des donateurs un label d'activité conforme, dans l'intention, à l'intérêt général ? Ces deux approches peuvent être considérées comme une interprétation excessivement souple des dispositions de la loi de 1987 sur le mécénat. Lorsque le législateur prévoit que les comptes individualisés sont « gérés directement » par la FRUP abritante, il considère que la FRUP agit elle-même, même si les fondateurs donnent leurs orientations. En tout état de cause, le droit de veto de la fondation abritante n'est, à lui seul, pas suffisant pour garantir l'existence d'une gestion directe par celle-ci.

La Cour formule les recommandations suivantes :

6. *Consulter le conseil d'administration de la Fondation de France sur l'avenir et le financement du domaine de Sassenage.*
7. *Ne plus accepter la création de fondations abritées, gérées uniquement par un fondateur seul ou par une instance exclusivement familiale, et prévoir, dans le cas d'une gouvernance déléguée, la mise en place d'une instance collégiale formalisée.*
8. *Pour les fonds créés par des entreprises, faire respecter le critère de distinction entre l'objet social du fonds et les produits ou services que commercialise le fondateur, conformément aux conditions générales de création et de fonctionnement des fonds individualisés définies par la Fondation de France.*

Chapitre III

Un bilan d'investisseur institutionnel et des résultats fortement dépendants des marchés financiers

I - Un bilan d'investisseur institutionnel avec un actif de 2,3 Md€ composé presqu'exclusivement de placements financiers

A - Les actifs des fonds individualisés représentent 85 % des placements financiers de la Fondation de France

La taille du bilan de la Fondation de France, de 2014 à 2019, était en moyenne de 2,3 Md€. Le passif est composé à 95 % de fonds propres et de réserves, et l'actif à 96 % de placements financiers. La Fondation de France est de fait un investisseur institutionnel.

Pour l'année 2019, sur 2,28 Md€ de placements, à la fois financiers et immobiliers, 85 % peuvent être analytiquement rattachés aux fonds individualisés. Il serait impropre de dire qu'ils leur « appartiennent », puisque les fondateurs en ont théoriquement fait don de manière irrévocable à la Fondation de France. Cependant, ils sont présentés de manière distincte par rapport aux fonds de la Fondation de France hors fonds individualisés (15 % restant). Quelques fonds individualisés représentent à eux seuls un volume très important, des centaines de « petites » fondations abritées n'ayant apporté qu'un volume réduit d'actifs financiers (voire aucun pour les fondations de flux).

Pour l'année 2018, par exemple, sur les 857 fonds individualisés que comptaient alors la Fondation de France, 411 disposaient d'actifs immobilisés (placements financiers), pour un total de 1,6 Md€. Parmi ceux-ci, sept fonds disposaient en comptabilité analytique de placements supérieurs à 30 M€.

L'évolution du bilan de la Fondation figure dans les tableaux suivants.

Tableau n° 13 : actif de la Fondation de France de 2014 à 2019

En M€	2014	2015	2016	2017[93]	2018	2019
ACTIF	2 148,2	2 226,7	2 255,6	2 319,0	2 212,3	2 389,8
Immobilisations	34,0	34,5	34,9	34,6	31,9	33,5
immeuble d'exploitation	21,5	21,5	21,5	21,5	21,5	21,5
autres immos corp. et incorporelles	12,5	13,0	13,4	13,1	12,4	12,0
Placements financiers	2 088,0	2 144,8	2 178,7	2 235,5	2 113,4	2 286,2
Biens immobiliers	112,2	109,0	109,1	122,9	141,8	145,9
à la fondation de France	5,6	6,7	7,0	8,1	10,0	11,3
aux fondations sous égide	106,6	102,4	102,0	114,8	131,9	134,6
Titres de société détenus directement (immobilisés)	444,1	2,8	2,8	3,0	2,3	1,9
Valeurs mobilières de placements	1 531,8	2 033,0	2 066,8	2 109,6	1 969,3	2 138,4
à la fondation de France	255,5	272,0	284,0	304,1	301,2	331,3
aux fondations sous égide	1 276,3	1 761,0	1 782,9	1 805,6	1 668,1	1 807,1
Créances	13,3	10,1	11,4	12,2	14,7	16,4
Disponibilités	12,9	37,3	30,5	36,7	52,3	53,6

Source : comptes annuels

La composition du passif reflète également la part prépondérante des fonds individualisés : leurs fonds propres additionnés aux fonds dédiés (reports des années précédentes) correspondent à 86 % du total. Entre 2014 et 2015, les titres détenus directement dans des sociétés par la Fondation de France sont passés de 444 M€ à 2,8 M€. Cette évolution correspond à la vente de titres de la société Danone Espagne SA (société holding du groupe Danone), qui avaient été apportés à sa création par la Fondation Daniel et Nina Carasso, et qui après cession, ont été réinvestis sous forme de placements financiers divers.

[93] Pour ce tableau et pour les suivants, les chiffres de 2017 sont les chiffres publiés. Une version *pro forma* a été établie pour tenir compte d'un changement de règles comptables intervenu en 2018.

Tableau n° 14 : passif de la Fondation de France de 2014 à 2019

En M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PASSIF	2 148,2	2 226,7	2255,6	2 319,0	2 214,3	2 389,8
Fonds propres hors fonds individualisés	110,7	119,1	117,4	122,7	116,8	127,1
dotation	79,3	79,3	79,4	79,7	79,9	80,2
écarts de réévaluation	15,6	17,1	17,6	19,9	13,1	21,2
Report à nouveau	14,5	15,8	18,8	20,3	23,1	23,8
Résultat de l'exercice	1,3	6,9	1,5	2,7	0,7	1,9
Autres fonds propres	24,7	24,7	24,4	22,7	16,7	23,5
réserves des programmes	21,8	24,7	26,4	22,5	22,4	20,4
résultat des programmes	2,9	0,0	-2,0	0,3	-5,7	3,2
Fonds propres des fonds individualisés	1672,7	1738,1	1758,9	1753,3	1667,4	1795,1
Provisions pour risques et charges	9,3	8,6	9,1	9,6	11,0	10,5
Fonds dédiés -réserves	243,4	246,3	248,9	308,9	294,3	326,3
des programmes	23,6	23,0	24,8	41,5	40,7	63,4
des fonds individualisés	219,9	223,3	224,1	267,4	253,6	262,9
Engagements à payer et autres dettes	87,4	89,9	96,9	101,7	108,1	107,1
bénéficiaires des actions propres de la FDF	29,6	30,4	32,2	32,7	31,7	28,9
bénéficiaires des actions des fonds individualisés	43,7	47,3	51,4	56,3	58,6	58,4
Autres dettes	14,1	12,2	13,4	12,7	17,8	19,9

Source : comptes annuels

Le règlement intérieur du comité financier indique que « *la fondation n'a pas vocation à être un opérateur sur les marchés financiers* » et qu'elle « *privilégie le principe de délégation de la gestion financière de ses actifs à des prestataires de services d'investissements* ». La Fondation de France a ainsi développé en partenariat avec plusieurs établissements financiers des fonds dédiés (OCPVM) dans lesquels les fonds apportés par les fondations abritées peuvent être investis[94]. Plusieurs mandats de gestion ont donné lieu à une mise en compétition des gestionnaires de fonds dans le cadre d'appels d'offres. Ces mises en concurrence pourraient utilement faire l'objet d'une information au conseil d'administration et pas seulement au comité financier.

[94] L'ensemble du portefeuille financier de la Fondation de France se répartissait, au 31 décembre 2018, sur 526 lignes correspondant chacune à un support d'investissement : 26 fonds dédiés, 300 lignes de fonds « ouverts » (parts de FCP, SICAV, OPC *i.e.* publics et accessibles à tout investisseur), et 200 lignes de « titres vifs », c'est- à- dire d'actions de sociétés détenues directement. L'investissement dans des supports ouverts au grand public (parts de fonds d'investissement en gestion collective) est la règle générale.

B - Une tendance à l'augmentation des fonds propres et des fonds dédiés

Cette tendance peut être appréhendée à partir d'une lecture simplifiée des flux annuels par grande catégorie. En ne retenant que les mouvements qui sont par nature des flux de trésorerie (en quasi-totalité) on obtient le tableau suivant, qui présente donc, les principales ressources et dépenses en trésorerie de la Fondation de France pendant la période. Globalement, les dons et legs reçus couvrent, sauf exercice exceptionnel, les subventions qui sont versées. Cet équilibre, hors revenus financiers, n'est naturellement pas maintenu strictement chaque année, et ce sont les revenus du portefeuille financier qui « stabilisent » l'ensemble.

Tableau n° 15 : approche simplifiée des flux financiers annuels

En milliers d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019	CUMUL
Partenariats - co-financements et produits divers	9 374	6 790	5 943	7 140	5 305	5 942	**40 494**
Tous dons et legs	157 890	158 224	158 751	202 755	167 046	197 645*	**1 042 311**
Revenus du patrimoine immobilier et financier (f)	50 315	26 168	59 712	69 465	53 559	59 224	**318 443**
ENTREES DE TRESORERIE (a)	**217 579**	**191 182**	**224 406**	**279 360**	**225 910**	**262 811**	**1 401 248**
MISSIONS SOCIALES Subvention	142 028	147 457	164 069	165 190	170 559	175 969	**965 272**
MISSIONS SOCIALES Frais de personnel	5 689	5 899	6 027	6 359	9 125	9 460	**42 559**
frais de développement communication – collecte - gestion	30 482	29 242	31 315	31 158	27 533	27 344	**177 074**
transfert vers partenaire	3 289	3 355	3 819	3 324	7 205	5 241	**26 233**
SORTIES DE TRESORERIE (b)	181 488	185 953	205 230	206 031	214 422	218 014	1 211 138
Solde global (a) – (b) positif quand (entrées) > (sorties)	**36 091**	**5 229**	**19 176**	**73 329**	**11 488**	**44 797***	**190 110**

Source : Rapports financiers pour les années 2014 à 2019

** Inclut 30 M€ de dons fléchés Notre-Dame*

Cette présentation, très simplificatrice, ne tient pas compte des évolutions de la valeur du portefeuille de titres mais seulement des revenus financiers qu'il génère. Elle ne tient pas compte non plus de charges ou produits calculés et non encaissés (provisions principalement). Cependant, elle permet de constater que, sur la période, les subventions et frais de personnel versés sont d'un niveau équivalent à celui des dons et legs reçus (environ 1 Md€ en cumulé).

Les revenus du patrimoine immobilier et financier, et les produits divers sont venus couvrir les frais de fonctionnement et de communication, et l'ensemble, sur une longue période, fait apparaître un surplus cumulé de l'ordre de 190 M€. Ce montant ne tient pas compte des effets d'appréciation (ou de dépréciation) du portefeuille financier. Par ailleurs, s'agissant d'une estimation en trésorerie, il ne distingue pas entre augmentation des fonds propres et augmentation des fonds dédiés (qui correspondent à des fonds en attente d'utilisation et ne sont pas techniquement des réserves ou des fonds propres).

Une tendance générale au cumul de fonds propres, fonds dédiés et réserves peut donc être constatée. Elle est aussi le résultat d'une réflexion sur le « juste niveau » des fonds propres de la Fondation de France, au regard de risques spécifiques, à savoir le risque de crises financières et de dépréciation du portefeuille.

Le comité financier, puis le conseil d'administration, assistés également par le comité d'audit, ont développé ce raisonnement qui conduit à viser à terme un niveau de fonds propres d'environ 8 % du bilan total. Le travail a consisté à identifier plusieurs scénarios de risques et de mesurer, pour chacun des scénarios, l'impact qu'il aurait sur le bilan (*stress test*). Au final, le niveau de fonds propres « cible » qui a été déterminé équivaut au cumul de toutes les pertes estimées dans l'hypothèses où tous les scénarios de crise se réaliseraient concomitamment. On aboutit à un ratio d'environ 8 % du total du bilan. Ce raisonnement est caractéristique de l'intense activité de gestion financière pour le compte des fonds individualisés de la Fondation de France. Cependant, cette recherche de fonds propres consiste aussi à mutualiser sur tous les fonds individualisés les pertes que la Fondation de France subirait, le cas échéant, du fait des choix d'allocation d'actifs de certaines fondations abritées (par exemple, les fondations dont les actifs sont intégralement investis en actions)

II - Une prestation de service de gestion financière « à la carte »

A - La possibilité pour les fondateurs de garder la maîtrise des placements financiers

La Fondation distingue, parmi les actifs financiers des fonds individualisés, ceux qui font l'objet d'une gestion collective et ceux qui font l'objet d'une gestion particulière. La « gestion collective », est *a priori* le mode gestion « de droit commun » En effet, tous les fonds détenus ont vocation à être gérés « *de manière centralisée selon des principes, règles et méthodes communes* ». Les fonds sont investis dans les OPCVM créés au nom de la Fondation de France par divers établissements financiers à cette fin. Une première exception à ce principe consiste à permettre à chaque fonds individualisé, et donc à chacun des fondateurs concernés, de définir leur « profil de risque » et d'ajuster leur allocation d'actifs en conséquence, tout comme le ferait un établissement bancaire. L'appétence pour le risque peut être exprimée, des placements dans des produits présentant un risque de perte en capital sont possibles, et des profils d'investissement dépendant de l'horizon de placement sont personnalisables.

Dans le cas des « gestions particulières », par dérogation au principe général, certaines fondations abritées « *peuvent choisir une gestion individualisée distincte de la gestion collective […], dans ce cas un mandat de gestion spécifique est mis en place avec l'établissement financier choisi par cette fondation sous égide* ». La Fondation de France indique ne pas encourager les gestions particulières, et elle « *propose par défaut aux fondations abritées de placer leurs actifs financiers dans un ou plusieurs fonds de la gamme de gestion collective* » et « *par exception, certaines fondations abritées peuvent demander à bénéficier d'une gestion « particulière » avec un prestataire financier de leur choix sous certaines conditions (encours, nombre de lignes, solidité du prestataire, type de support »*. Le nombre de fondations abritées concernées par cette exception est limité et stable, autour de 60. Cependant, en tenant compte des volumes investis, ces placements « sur mesure » en gestion particulière représentent près de 70 % du portefeuille financier (1,1 Md€ en 2019 sur un total de 1,7 Md€).

Une autre particularité ou souplesse accordée par la Fondation de France consiste à permettre aux donateurs-fondateurs qui le souhaitent de maintenir les actifs financiers objet de la donation au sein de leur établissement financier d'origine[95]. Cette situation (identité entre le banquier gestionnaire historique du fondateur et le gestionnaire des fonds de la fondation abritée) se retrouve dans plusieurs fondations abritées.

Enfin, trois banques prestataires (avec mandats de gestion) concentrent les actifs de 15 fonds individualisés parmi les plus importants. La présence au comité financier (cf. *supra*) de représentants des filiales de gestion d'actifs des établissements bancaires concernés, qui peuvent parfois être directement signataires de mandats de gestion pour des fonds individualisés, est de ce point de vue critiquable.

La Fondation de France intervient donc aussi à la manière d'un prestataire de services financiers vis-à-vis des fondateurs des fonds individualisés. La grande marge d'appréciation qui leur est laissée se manifeste, par exemple, par le fait que la Fondation de France n'impose pas de limite par catégorie d'actifs, à l'exception d'une limite maximale de 10 % sur les actifs financiers à faible liquidité (immobilier et *private equity*[96]). Ainsi, la Cour a relevé le cas de six fonds individualisés, de taille importante, dont les actifs financiers sont investis à plus de 75 %. Certains fonds individualisés voient leurs actifs investis à 95 % ou 100 % en placements risqués que sont les actions.

Cette approche, largement centrée sur la question de la rentabilisation maximale des placements et sans se traduire par des volumes de subventions versés plus élevés, est difficile à concilier avec l'objectif premier de la création des fonds individualisés, qui est de soutenir des causes philanthropiques et donc de dépenser les fonds.

B - Un prestataire permanent de conseil financier

La Fondation de France fait appel depuis 2007 au même prestataire, la société Amadeis[97], pour la conseiller et l'assister dans la gestion de son portefeuille de titres, notamment par la production des documents de *reporting*, par la participation à tous les comités financiers (présence systématiquement du président d'Amadeis et d'un ou deux autres collaborateurs de la société), par l'organisation des appels d'offres pour la mise en concurrence des gestionnaires de portefeuille. Ces prestations, qui s'étendent sur une durée de treize ans, n'ont pas fait l'objet de renouvellement avec mise en concurrence. Au total, onze contrats ont été successivement établis avec Amadeis. La mission initiale d'Amadeis consistait en une mission d'audit,

[95] Cette règle est particulièrement appréciable pour des gestionnaires de fortune et banquiers privés qui peuvent être prescripteurs auprès de leur client, pour tout sujet de transmission de patrimoine, de philanthropie et de fiscalité. La rémunération de ces gestionnaires est directement fonction des volumes financiers dont ils assurent la gestion, et ils ont dès lors intérêt à proposer à leurs clients des solutions qui leur permettent de rester gestionnaires des fonds concernés, y compris après qu'une donation a été effectuée.

[96] Les circonstances de création de certaines fondations abritées peuvent amener à un portefeuille composé exclusivement de titres, tel est le cas lorsque ces titres sont l'objet même de la donation ou du legs créant la fondation (par exemple : la Fondation « Un monde par tous », dont 90 % des actifs financiers sont constitués des titres de la société Seb reçus lors de la création de la fondation en 1995).

[97] La société Amadeis présente son activité ainsi : « *Cabinet indépendant de conseil en investissement, Amadeis aide les institutionnels à optimiser la rentabilité de leurs placements, via une gamme complète de services et de solutions sur-mesure : allocation d'actifs, sélection de sociétés de gestion, suivi des investissements… Amadeis dispose d'une expertise reconnue, notamment auprès des fondations et fonds de dotation. Avec près de 10 milliards d'euros d'actifs conseillés, Amadeis se situe aujourd'hui parmi les leaders du secteur en France* ».

d'organisation de la gestion financière (création de la gamme de fonds collectifs, appel d'offres) et d'accompagnement (contrôle et suivi du portefeuille). Cette mission a été régulièrement renouvelée sur la partie financière à l'occasion de onze contrats successifs (dont sept sont actuellement en cours). Trois consultants d'Amadeis sont mobilisés de manière régulière et l'un des dirigeants de la société participe en personne à chaque comité financier. D'autres consultants (domaine immobilier ou « *private equity* ») sont sollicités ponctuellement.

Cet accompagnement, qui dure désormais depuis treize ans, n'a, depuis l'origine, pas fait l'objet d'une remise en concurrence. La Fondation de France reste le premier client d'Amadeis et a représenté selon les années entre 21 % et 30 % du chiffre d'affaires de la société. Amadeis est également conseil de l'Institut Pasteur et de l'Institut de France, organismes abritant également des fondations.

Les rémunérations perçues par Amadeis provenaient jusqu'en 2019 de plusieurs contrats : un contrat avec la Fondation de France, prévoyant une rémunération calculée sur l'encours global du portefeuille, et des contrats distincts concernant le fonds individualisé Carasso, ou encore avec les gestionnaires des fonds dédiés créés par la Fondation de France (BNP Asset management et Fundquest pour les fonds France A, B, C, etc.).

On observe ainsi, selon les années, une forte dépendance réciproque entre ce cabinet et la Fondation de France, situation qui, combinée avec l'absence de mise en concurrence, apparaît insatisfaisante[98]. La société fournit une attestation de non-perception de rétro-commission de la part des gestionnaires de fonds[99].

C - Une répartition relativement stable des placements par catégorie et des frais de gestion variables selon les établissements gestionnaires

1 - Les caractéristiques du portefeuille financier

De manière globale, au 31 décembre de chaque année examinée, les placements financiers consolidés – c'est-à-dire combinant comptablement le portefeuille de la Fondation de France en propre et celui des fondations abritées – sont répartis de manière stable entre actions (environ 33 %), obligations (34 %) et « produits bancaires et assurantiels » (29 %)[100].

[98] En septembre 2018, le comité d'audit de la Fondation de France a engagé une revue de cette relation commerciale et a estimé que le niveau de rémunération observé était conforme à celui du marché. Après cette revue, en novembre 2018, le contrat liant la Fondation de France et Amadeis a été revu et un plafonnement a été introduit. Le nouveau contrat est entré en application le 1er janvier 2019, mais le plafonnement ne concerne pas la prestation vis-à-vis du fonds individualisé Carasso.

[99] La Fondation de France indique qu'Amadeis peut effectivement percevoir des rétro-commissions de la part des gestionnaires de fonds de ses autres clients, mais que ces commissions étant proportionnelles aux sommes gérées, elles ne viennent donc pas rémunérer indirectement ses services pour la Fondation de France. La Cour relève cependant qu'il reste possible que l'existence de relations commerciales privilégiées avec un gestionnaire (notamment *via* un mécanisme de rétro-commission) influence à la marge les orientations données à d'autres clients quant au choix du ou des gestionnaires de fonds.

[100] En ne tenant pas compte des titres Danone détenus en direct par Carasso pour les année 2014 et 2015.

Tableau n° 16 : répartition par classe d'actifs

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	moyenne
Actions	31 %	33 %	32 %	32 %	34 %	35 %	33 %
Obligations	34 %	35 %	31 %	33 %	38 %	35 %	34 %
Produits bancaires et assurantiels	32 %	30 %	34 %	29%	24 %	23 %	29 %
Autres	3 %	2 %	3 %	6 %	5 %	6 %	4 %

Source : Fondation de France

Il convient de préciser que la catégorie « produits bancaires et assurantiels » ne doit pas être assimilée à une catégorie d'actifs « monétaires » mais qu'elle inclut des produits financiers présentant un risque en capital. La Cour estime qu'il conviendrait d'isoler dans les *reporting* financiers la part des placements exclusivement monétaires.

La Fondation de France indique que cette répartition est la résultante des allocations d'actifs des différents portefeuilles qui composent le portefeuille global, et qu'elle ne correspond pas à une cible constante[101]. En revanche, cette vision consolidée des placements est un indicateur suivi très régulièrement et attentivement. La lecture des comptes rendus du comité financier montre que l'allocation de chacun des fonds collectifs est revue et ajustée très régulièrement, *via* les instructions d'allocation figurant dans les mandats de gestion.

La Fondation de France indique que tous les ordres d'opérations d'achat et de vente sont centralisés et passés par le service Finance-Trésorerie. Cette centralisation est effectivement un élément de contrôle interne et la Cour a pu constater que certaines demandes d'opérations formulées par des fondateurs avaient effectivement été refusées par le service Finance-Trésorerie, parce que non conformes à la politique de placements et de gestion financière de la Fondation de France[102].

2 - Des frais de gestion du portefeuille de titres variables selon les établissements et le profil de gestion

Pour tout produit financier de placement collectif, la pratique des gestionnaires de fonds consiste à prélever directement les frais de gestion sur les comptes de chaque investisseur-souscripteur de parts. Ainsi, au lieu d'être facturés de manière séparée et identifiable, les frais de gestion, calculés en pourcentage de l'encours géré, sont prélevés sur les soldes des comptes concernés et n'apparaissent pas explicitement[103].

[101] En d'autres termes, cette répartition est susceptible d'évoluer à la marge en fonction du contexte macroéconomique et financier.

[102] Par exemple, un fondateur a souhaité des conseils en matière d'investissements en or ou en dollar. La Fondation de France a informé de son refus d'étudier l'investissement dans l'or ; dans un autre cas, la Fondation de France a refusé la demande du fondateur d'investir en capital-risque dans une entreprise de recherches pour le traitement de maladies osseuses, et notamment du cancer ; dans un dernier cas le fondateur (ancien cadre dirigeant de banque) a demandé à la Fondation de France de transférer des placements vers une filiale d'une société gestion composée d'anciens collègues. La Fondation de France n'a pas donné suite à la demande compte tenu des caractéristiques des fonds et de leur volatilité.

[103] Une exception notable à cette méthode est celle de la Fondation Vallet qui demande à sa banque gestionnaire (HSCB) de facturer à part ses frais de gestion et donc de les faire apparaître distinctement.

La Fondation de France, à la demande de la Cour, a réalisé une estimation des frais de gestion de son portefeuille d'actifs financiers[104]à partir des données disponibles pour les principaux sous-ensembles qui le composent. On constate une grande variété de frais facturés selon les options prises par les fondateurs ou par les membres de la gouvernance des fonds concernés. Au total, le ratio de frais de gestion moyen en 2019, pour un encours de 1 871 M€, est de 0,76 %, soit 14,3 M€. Même s'il est délicat d'établir des comparaisons étant donné la diversité des modalités de gestion, cette moyenne générale (0,76 %) n'apparaît pas anormalement élevée. Les frais de gestion des fonds dits de gestion collective varient de 0,42 % à 1,25 % selon les actifs gérés. Le fonds pour lesquels les frais de gestion sont les plus élevés est le fonds Véclin (cf. *supra*) avec 1,58 % de l'encours, et les plus bas concernent la fondation JM Bruneau (0,10 %)[105].

III - Des résultats annuels sensibles aux évolutions des marchés financiers et au niveau des collectes

A - Une présentation originale du compte de résultat, par origine des ressources et destination des emplois, qui s'apparente à celle du compte d'emploi des ressources

La Fondation de France a adopté un format de présentation de son compte de résultat original. Il ne s'agit pas d'une présentation par nature de charges et de produits (par exemple, charges et produits d'exploitation, avec salaires, dépenses de fonctionnement puis charges et produits financiers, etc.), comme c'est généralement le cas pour les associations et fondations.

Le choix a été fait d'une présentation comptable par origine (ressources) et par destination (emplois), donnant ainsi une physionomie atypique à ce compte de résultat, présentation qui n'est pas conforme aux principes définis au code de commerce[106].

---

[104] Dans le cas de figure le plus fréquent, qui est celui d'investissements en « fonds de fonds », deux strates de frais se superposent : les frais prélevés par l'établissement financier qui gère le regroupement de placements et les frais de gestion existant pour chacun des fonds sous-jacents qui composent le tout.

[105] Le niveau de frais de gestion est déterminé dans le contrat par lequel la Fondation de France confie à un gestionnaire la gestion d'un volume d'encours financier. Plus la gestion est complexe, c'est-à-dire plus le gestionnaire apporte une expertise spécifique, une connaissance fine des marchés et des opportunités de placement, plus sa rémunération est élevée. Le niveau de rémunération dépend également de la classe d'actifs (plus élevée pour les actifs plus risqués), et il dépend enfin de l'objectif de performance du gestionnaire. Une gestion « indicielle » consistant pour le gestionnaire à composer un fonds de manière à répliquer un indice de marché, afin d'obtenir la même performance que ce marché, est naturellement moins onéreuse.

[106] En effet, cette présentation ventile certaines charges, en particulier les charges de personnel, entre diverses destinations. En cela, elle s'apparente déjà à une comptabilité analytique plutôt qu'à une comptabilité générale. Or, conformément au II de l'article 5 de la loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, les établissements d'utilité publique autorisés à recevoir des versements pour le compte d'œuvres ou d'organismes mentionnés au 1 de l'article 238 *bis* du code général des impôts, ainsi que les œuvres et organismes qui reçoivent des versements par l'intermédiaire de ces établissements, doivent établir des comptes annuels selon les principes définis au code de commerce. La présentation regroupée de comptes comptables homogènes fait partie de ces principes (articles R. 123-192 à R. 123-194 du code de commerce qui, notamment, renvoient au modèle de présentation des comptes établi par un règlement de l'Autorité des normes comptables (ANC)). Un règlement spécifique pour les associations et fondations a été adopté par l'ANC en 1999 : règlement n° 99-01 adopté le 16 février 1999 par la Comité de la réglementation comptable « relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations ».

Tableau n° 17 : produits inscrits au compte de résultat de la Fondation de France

En milliers d'€	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dons	**85 888**	**97 304**	**98 252**	**145 413**	**114 341**	**137 849**
collecte	*14 069*	*14 849*	*16 919*	*18 236*	*15 206*	*15 758*
dons opérations d'urgence	*103*	*5 096*	*1 291*	*11 931*	*730*	*27 247*
de l'activité relais	*1 159*	*1 612*	*1 768*	*1 918*	*5 796*	*4 553*
dons reçus par les abritées	*70 557*	*75 747*	*78 274*	*113 328*	*92 609*	*90 291*
Legs et donations	**72 002**	**60 920**	**60 499**	**57 342**	**52 705**	**59 796**
de la Fondation de France	*27 674*	*25 173*	*24 987*	*32 082*	*26 592*	*30 019*
des fondations abritées	*44 328*	*35 747*	*35 512*	*25 260*	*26 113*	*29 777*
Prélèvements sur les fonds propres des fondations abritées	**23 386**	**10 287**	**4 804**	**5 694**	**8 453**	**13 955**
Partenariats et co-financements	**3 765**	**4 151**	**4 477**	**5 592**	**2 625**	**3 596**
Revenus du patrimoine immobilier et financier	**50 315**	**26 168**	**59 712**	**69 465**	**53 559**	**59 224**
de la Fondation de France	*7 864*	*6 160*	*5 051*	*6 190*	*5 531*	*4 860*
des fondations abritées	*42 451*	*20 008*	*54 661*	*63 275*	*48 028*	*54 364*
Produits divers	**5 609**	**2 639**	**1 466**	**1 548**	**2 680**	**2 346**
Dotation (-) ou reprise (+) de provision pour dépréciation actifs financiers	**-2 378**	**16 468**	**4 223**	**-1 397**	**-39 717**	**31 084**
à la Fondation de France	*101*	*-29*	*102*	*76*	*-153*	*-1 005*
aux fondations abritées	*-2 479*	*16 497*	*4 121*	*-1 473*	*-39 564*	*32 089*
TOTAL RESSOURCES	**238 587**	**217 937**	**233 433**	**283 657**	**194 646**	**307 851**
Report des ressources non utilisées des exercices antérieurs	**112 605**	**108 161**	**111 510**	**108 566**	**141 412**	**127 488**
TOTAL PRODUITS	**351 192**	**326 098**	**344 943**	**392 223**	**336 058**	**435 339**

Source : Fondation de France

Tableau n° 18 : charges inscrites au compte de résultat

En milliers d'€	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Missions sociales	**203 866**	**178 671**	**201 972**	**189 470**	**181 696**	**239 038**
Programmes propres à la Fondation	29 856	28 817	31 336	33 727	39 961	33 831
prix, bourses, subventions, mise en œuvre	*26 380*	*25 271*	*27 899*	*30 055*	*33 940*	*27 779*
frais de personnel	*3 476*	*3 546*	*3 437*	*3 672*	*6 021*	*6 052*
Actions des fondations abritées	117 861	124 539	138 760	137 822	139 723	151 598
prix, bourses, subventions, mise en œuvre	*115 648*	*122 186*	*136 170*	*135 135*	*136 619*	*148 190*
frais de personnel	*2 213*	*2 353*	*2 590*	*2 687*	*3 104*	*3 408*
Reversements de l'activité relais	3 289	3 355	3 819	3 324	7 205	5 241
Affectation aux fonds propres des abritées	52 860	21 960	28 057	14 597	-5 193	48 368
Affectations aux fonds propres de la Fondation (réserve programmes)	2 879	35	-1 880	492	-5 413	3 408
Frais de développement et de recherche de ressources	**6 861**	**7 410**	**8 135**	**8 038**	**8 053**	**7 876**
Frais de dév. et de recherche de ressources	*6 194*	*6 672*	*7 230*	*7 018*	*6 966*	*6 622*
Frais de personnel	*667*	*738*	*905*	*1 020*	*1 087*	*991*
Frais d'information et de communication	**3 515**	**3 288**	**3 170**	**3 173**	**1 952**	**2 244**
Frais d'information et de communication	*2 559*	*2 267*	*2 241*	*2 167*	*910*	*1 253*
Frais de personnel	*956*	*1 021*	*929*	*1 006*	*1 042*	*991*
Frais de fonctionnement et autres charges de services communs	**14 168**	**12 987**	**14 297**	**14 516**	**11 367**[107]	**9 981**
Frais de fonctionnement	*8 363*	*6 966*	*7 882*	*7 808*	*7 411*	*6 059*
Frais de personnel	*5 805*	*6 021*	*6 415*	*6 708*	*3 956*	*3 922*
Frais de gestion du patrimoine des fondations abritées	**5 938**	**5 557**	**5 713**	**5 431**	**6 161**	**7 243**
EMPLOIS DE L'EXERCICE	**237 227**	**207 948**	**231 407**	**221 120**	**203 816**	**269 790**
Engagement à réaliser sur ressources affectées	**112 675**	**111 248**	**112 000**	**168 358**	**131 522**	**163 613**
Fonds dédiés aux programmes	14 394	12 207	13 056	27 802	21 634	45 348
Fonds dédiés aux dotations abritées	98 281	99 041	98 944	140 556	109 888	118 265
TOTAL CHARGES	**349 902**	**319 196**	**343 407**	**389 478**	**335 338**	**433 403**
EXCÉDENT (= RÉSULTAT)	**1 290**	**6 902**	**1 536**	**2 745**	**720**	**1 936**

Source : Fondation de France

Cette présentation permet de « banaliser » certaines caractéristiques des flux financiers annuels de la Fondation de France, à savoir le volume des produits financiers, ou encore les variations de provisions pour dépréciation, induites par la part des placements financiers dans le bilan. Ce faisant, la présentation du compte de résultat est proche de celle d'un établissement bancaire. Elle est également très proche de celle d'un compte d'emploi des ressources (cf. *infra*). Il est toutefois à noter que l'information financière peut être globalement reconstituée à l'aide de l'annexe, partie intégrante des comptes certifiés.

[107] La diminution de 3 M€ des frais de fonctionnement globaux entre 2017 et 2018 (et la diminution apparente sur la période de – 30 %) est due à un changement de méthode comptable. À partir de 2018, le centre analytique « administration générale », a été reconfiguré et toutes les dépenses de la direction du mécénat, du département des libéralités, du service financier ou encore de la communication non institutionnelle, ont été regroupées avec les dépenses des programmes, dans une nouvelle grande section intitulée « Métiers ».

La lecture des comptes de résultat permet d'identifier une caractéristique des équilibres financiers annuels de la Fondation de France : sur le total des dépenses de « redistribution » (prix, bourses et subventions et frais de mise en œuvre), entre 80 % et 83 % émanent des fonds individualisés, tandis que 17 % à 20 % émanent de la Fondation de France hors fonds individualisés. Cet équilibre (proche de 85 % - 15 %) est identique aux proportions observées dans le bilan (entre Fondation de France et fonds individualisés).

Les résultats annuels sont par ailleurs très sensibles aux évolutions des marchés financiers. Elles se traduisent par des dotations pour provisions sur le portefeuille de placements financiers, ou par des reprises : en 2018, environ 40 M€ ont dû être enregistrés en dotation et 30 M€ ont été repris l'année suivante. Le taux de rentabilité nette pour 2018 a ainsi été négatif en 2018 (- 3,54 %), alors qu'il avait été nettement positif en 2017 (2,43 %).

L'examen des comptes a permis de constater que le pilotage du processus budgétaire et comptable de la Fondation de France est particulièrement ajusté et perfectionné. Le suivi budgétaire est assuré en même temps que le suivi comptable. Chaque flux financier, entrant ou sortant, fait l'objet d'un codage analytique qui permet de suivre la provenance (avec la variable « poche »), et la destination des dépenses (« activité » et « axe »). Les paramètres « organisation » et « centre administratif » permettent également de localiser très précisément les lieux analytiques où les dépenses sont effectuées.

La qualité du suivi comptable analytique est très élevée. Le fléchage des financements et le lien avec les pièces comptables est assuré de manière très exacte. De ce point de vue, la Fondation de France dispose d'une organisation et de processus internes exemplaires.

B - Une masse salariale et un salaire moyen en nette progression

La période 2014-2019 se caractérise par une forte augmentation des effectifs (+ 8 %), et par une augmentation plus dynamique encore de la masse salariale globale (+ 27 %) et du salaire moyen apparent (+ 17 %). Les évolutions constatées sont à mettre en regard avec les deux plans stratégiques de la période (2011-2015 puis 2018-2022) et avec la perspective plus générale de croissance de la Fondation de France.

Tableau n° 19 : évolution de la masse salariale et du salaire moyen apparent

En milliers d'€ et unités	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Masse salariale	13 118	13 679	14 276	15 093	15 210	16 628
Effectif moyen de l'année	182	189	195	202	196	197
Salaire brut moyen apparent	72	72	73	75	78	84

Source : bilans sociaux et comptes annuels, calcul Cour

Les recrutements ont principalement concerné des cadres (62 % de l'effectif total en 2014 et 64 % en 2018), en particulier pour l'activité de recherches de fonds. Ce service est celui qui a connu l'augmentation la plus importante sur la période : la masse salariale a quasiment doublé (+ 88 %) passant de 0,67 M€ à 1,25 M€. À partir de 2017, une partie de cette augmentation s'explique aussi par le développement de la direction du mécénat et des délégations régionales.

La Fondation de France s'est dotée d'une base de données salariales et sociales à partir de 2016, base qui contient un bilan social conforme sur les trois dernières années. Il est essentiellement quantitatif et ne s'attarde pas sur la présentation des évènements ou changements intervenus en cours d'année. Les données détaillées permettent de constater que l'augmentation des effectifs (par recrutement) a majoritairement concerné des femmes (+ 19 dans l'effectif moyen mensuel femmes contre - 2 pour les hommes). Cependant, les données salariales à catégorie identique font apparaître un léger différentiel en défaveur des femmes (- 300 € / mois). Il est possible que ce différentiel résulte de situations particulières individuelles : il pourrait cependant faire l'objet d'un examen par le comité des rémunérations.

C - Les contributions aux charges communes : un mécanisme et une grille tarifaire qui favorisent les grandes fondations abritées

Comme indiqué dans le document de référence sur les conditions générales de fonctionnement des fonds, afin de « *couvrir les charges générées par l'exécution des prestations* », la Fondation de France prélève chaque année sur les comptes des fonds individualisés des sommes, selon des modalités et un barème qui sont adoptés par le conseil d'administration.

Chaque fondation abritante peut adopter le mécanisme qu'elle estime le plus juste ou le plus incitatif pour financer les frais induits par son activité au service des fonds individualisés. L'Institut de France, par exemple, a adopté un mécanisme de prélèvement pour les charges communes sur chaque encaissement de recettes par les fonds individualisés. La Fondation de France utilise un mécanisme très différent qui repose sur les éléments suivants :

- chaque dépense réalisée par un fonds individualisé donne lieu à un prélèvement, sous forme d'un pourcentage du montant de la dépense de 3 % pour les fondations de flux et de 5 % pour les fondations avec dotation ou réserves pour contribution aux charges communes (CCC) ; ces prélèvements sont plafonnés à 5 000 € par opération ;
- certaines opérations spécifiques, telles que la rédaction de nouveaux statuts ou la préparation d'un dossier de création de FRUP, sont facturées à part, selon une grille tarifaire qui reflète le temps passé par les collaborateurs de la Fondation de France pour réaliser cette tâche ;
- le traitement des dons éventuellement reçus par un fonds individualisé donne également lieu à un prélèvement pour charges communes (5 € pour le traitement d'un don manuel et 2,50 € pour un don reçu *via* internet) ;
- quelle que soit l'activité annuelle, un montant incompressible sera prélevé (2 500 €) et un montant plafond sera respecté (60 000 €).

Ce mécanisme est plus favorable aux grandes fondations abritées, qui bénéficient de l'effet atténuant du plafonnement à 60 000 €, qu'aux petites, qui ne sont pas concernées par le plafonnement mais qui sont affectées par le prélèvement minimum de 2 500 €.

Les fonds individualisés dont les dépenses sont orientées vers les programmes de la Fondation de France sont soumis à des contributions pour charges communes supplémentaires, puisque dans ce cas de figure, elles participent au « *service le plus complet et abouti que la Fondation de France s'efforce de rendre aux donateurs comme aux fondateurs* ».

Les comptes de la fondation abritée Édouard et Geneviève Buffard, qui est désormais sans gouvernance autonome, font apparaître des dépenses importantes qui sont relatives à la gestion d'un programme de la thématique « environnement » (par exemple, des frais de missions relatifs au fonctionnement du « programme environnement 2015 » ou des honoraires pour financer la participation d'une ancienne collaboratrice de la Fondation de France pour son appui au responsable du programme de recherche sur le littoral et la mer)[108]. L'imputation de ces dépenses sur ce fonds individualisé apparait atypique, voire indue, au regard des conditions générales de contributions aux charges commune que facture par ailleurs la Fondation de France à ses fonds individualisés. Ce fonds sert donc de réserve pour le financement des frais des différents programmes.

[108] Il s'agit des honoraires d'une société de portage salarial pour 256 000 € de 2014 à 2019 rémunérant une ancienne collaboratrice de la Fondation de France qui appuie le responsable du programme de recherche sur le littoral et la mer pour : le suivi des dossiers (lecture et avis sur les bilans des projets pour décision du responsable de programme et du président de comité sur le déblocage des tranches de paiement) ; le bilan annuel de l'appel à projets (suivi des indicateurs et comptes rendu) ; la coordination du processus de signature des conventions de partenariats avec les laboratoires de recherche (rédaction des conventions, lien avec le service juridique après visa du responsable de programme, suivi du circuit de signature) ; l'organisation d'événements par le programme (ex. événement île 2019 : lien avec les intervenants, mise en place du programme, suivi logistique avec les autres prestataires).

CONCLUSION

La taille du bilan de la Fondation de France (2 Md€) et le poids des actifs financiers dans ce bilan (95 %) lui confèrent les caractéristiques d'un véritable investisseur institutionnel. La Fondation de France considère d'ailleurs que la gestion des fonds qui lui sont donnés fait partie intégrante de son métier, au même titre que la collecte et la redistribution de fonds. La Fondation s'est dotée de mécanismes élaborés pour gérer ces masses financières et en particulier d'un comité financier qui suit de manière très régulière l'allocations des actifs, tels qu'il résulte des orientations données par chacun des fondations abritées. Les plus grandes fondations abritées sont suivies par des comités financiers ad hoc*, qui incitent à éviter des placements trop risqués ou qui suggèrent des ajustements aux allocations d'actifs.*

La présentation du compte de résultat de la Fondation de France est très proche de celle du compte d'emploi des ressources ; elle aboutit notamment à ventiler certaines charges, en particulier les charges de personnel, entre les diverses destinations. Pour ce motif, cette présentation n'est pas conforme aux principes définis au code de commerce, qui pourtant constituent la norme fixée par la loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat.

Les fondateurs sont très autonomes dans le choix des placements, tout comme dans le choix des établissements bancaires dépositaires des fonds qu'ils ont apportés en libéralités à la Fondation de France. La gestion dite particulière, qui est en théorie l'exception, ne concerne que 52 fonds individualisés mais représente près de 70 % du portefeuille financier (1,1 Md€).

L'examen des comptes montre, assez logiquement, une sensibilité des flux annuels aux évolutions des marchés financiers. La Fondation de France a d'ailleurs engagé une réflexion sur son niveau de fonds propres en partant du principe que ceux-ci doivent pouvoir absorber divers chocs macroéconomiques et financiers adverses. Cette approche a conduit à augmenter régulièrement les sommes mises en réserve et en fonds propres, accentuant ainsi une tendance spontanée à la thésaurisation. Ce phénomène pour la période allant de 2014 à 2019 concerne, selon le mode de calcul, 150 M€ à 190 M€. Le fait de considérer la collecte et la gestion de fonds comme des « métiers » à part entière de la Fondation de France, et non pas comme des méthodes destinées à rendre possible la redistribution de fonds, peut conduire à une accentuation de ce phénomène. De même, le fait de doter la Fondation de fonds propres dans des proportions équivalentes à ceux d'établissements bancaires, n'apparaît pas pleinement conforme à son objet statutaire et pose question.

Chapitre IV

Le premier collecteur de dons

et de libéralités en France

I - Un rendement de la collecte exceptionnellement élevé

A - Une stratégie de collecte internalisée et orientée vers la fidélisation des donateurs

La Fondation de France est, de loin, le premier organisme collecteur de dons et libéralités en France avec près de 198 M€ collectés en 2019[109].

Chaque année, en moyenne 13 millions de dons ponctuels sont effectués par des particuliers au bénéfice de la Fondation de France. Ce nombre a connu un pic à 15,5 millions en 2017, puis tend à diminuer depuis (12,3 millions en 2019). Les ressources collectées sont en augmentation de 17 % entre 2014 et 2019.

Tableau n° 20 : les ressources de la Fondation de France

En M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	*2019/2014*
Dons	85,9	97,3	98,3	145,4	114,3	137,8	+ 60 %
Total	**157,9**	**168,2**	**158,8**	**202,7**	**167,0**	**197,6**	***+ 25 %***
Donateurs ponctuels	**11,6**	**12,1**	**14,3**	**15,5**	**12,6**	**13,0**	***+ 12 %***

Source : comptes annuels et données Fondation de France

La Fondation de France définit elle-même sa stratégie de collecte : toutes les actions de *marketing* sont conçues au siège (y compris la définition des thématiques et la validation de l'ensemble des contenus). Les prestataires extérieurs sont uniquement chargés de l'exécution (création graphique, rédaction des dépliants, impression et envoi des publipostages ou encore traitement des dons). Le principal prestataire est une société en charge du publipostage (analyse et location de fichiers de donateurs et fabrication des publipostages), pour environ 3 M€ par an.

[109] Par comparaison, la Croix Rouge et le Secours catholique, qui font également partie des principaux organismes faisant appel à la générosité publique, ont collecté respectivement 103,6 M€ et 99,2 M€ en 2019.

La stratégie est présentée chaque année au bureau et au conseil d'administration au mois de décembre, avec des objectifs de dons sur trois ans, des objectifs de prospection de nouveaux donateurs et de fidélisation. Un bilan est présenté aux mêmes instances au cours du premier trimestre. Enfin, une information sur la collecte au titre de l'ISF puis de l'IFI est donnée tous les ans au mois de juin.

B - Une collecte utilisant tous les modes de contact avec les donateurs

Étant donné l'objet large de la Fondation de France, un donateur peut donner pour quasiment tous les objets de mission d'intérêt général et affecter son don à plusieurs causes. Par conséquent, la Fondation de France peut et doit s'adresser à un public très large, en utilisant des canaux très divers : campagnes de masse destinées à susciter des dons nombreux et de montant réduit (moins de 60 €), campagne vis-à-vis de donateurs fidélisés (avec prélèvements bancaires), rencontre de grands donateurs-philanthropes, philanthropie d'entreprise, legs, fondateurs, etc.

La tendance générale est marquée par la diminution du nombre de donateurs en France et par leur faible taux de fidélisation. L'enjeu de la fidélisation est important, puisqu'elle contribue directement à la baisse des coûts. Le passage au prélèvement automatique, en particulier, permet d'économiser 5 € par don en coût de frais de traitement de dons.

Pour les opérations de prospection, un cabinet en conseil et marketing propose des locations de fichiers d'adresses en vue d'identifier des personnes ayant un profil de donateurs. Ces plans fichiers font l'objet de tests pour affiner les sélections et obtenir le meilleur retour possible. Il s'agit d'une méthode empirique souvent déficitaire mais qui contribue aussi à la stratégie globale de notoriété.

Par conséquent, la Fondation met en œuvre une stratégie qui vise à augmenter le montant de don moyen, à augmenter le nombre de grands donateurs et à développer le nombre de dons en ligne (segment digital). Pour ses campagnes d'appel à dons, la Fondation utilise l'ensemble des outils de marketing : publipostages, courriels, appels téléphoniques et campagnes publicitaires.

La technique de publipostages d'appels à dons de masse reste la méthode la plus rentable. Ce canal est à l'origine de 42 % du montant des dons destinés à financer les programmes en 2019. En moyenne, 40 courriers postaux permettent d'obtenir un don, tandis que 4 000 courriels sont nécessaires pour un don. La communication électronique contribue donc davantage à la fidélisation qu'à la prospection. Néanmoins, si le nombre de courriers papier envoyés reste stable, le montant (- 10 %) et le nombre des dons (- 20 %) diminuent.

À l'inverse, le démarchage téléphonique ou le télémarketing, qui est très coûteux, est moins utilisé (réduction du nombre de contacts de plus de 61 %). Enfin, le nombre de sollicitations *via* le canal digital a plus que doublé pendant la période (+ 114 %) entraînant une augmentation équivalente des montants globaux de dons (+ 96 %). À cet égard, la Fondation de France estime que la crise sanitaire de 2020 va induire des changements durables de comportements des donateurs, au profit du don en ligne plutôt que de chèques envoyés par la Poste.

La Fondation sollicite donc tous les types de donateurs en utilisant l'ensemble des canaux de collecte. Un objectif indirect consiste à maintenir sa présence tout au long de l'année et donc sa notoriété auprès du grand public dans une perspective de long terme. En effet, les décisions de legs ou de création de fondation sous égide peuvent parfois être le prolongement d'une relation établie à l'occasion de divers dons préalables.

Conformément à son objectif d'augmenter le montant des dons, la Fondation a affiné sa stratégie avec un plan marketing permettant de mieux adapter le type et le nombre de sollicitations au potentiel financier de chaque type de donateur. Ainsi, les contacts téléphoniques sont limités aux grands donateurs et les publipostages limités pour les petits donateurs.

Tableau n° 21 : évolution du montant des dons collectés par segment

En €		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Donateurs ponctuels		**11 593 509**	**12 120 761**	**14 248 485**	**15 513 872**	**12 554 991**	**12 975 475**
Petits donateurs	Nbre de dons	133 462	117 002	127 134	116 194	113 412	107 445
	Montant	6 720 255	5 842 063	6 170 077	5 818 546	6 491 846	6 417 862
	DM*	50	50	49	50	57	60
Donateurs moyens	Nbre de dons	9 813	11 333	12 637	13 478	6 498	6 048
	Montant	4 873 254	6 278 698	7 008 313	7 741 711	4 694 072	4 732 032
	DM*	497	554	555	574	722	782
Grands donateurs	Nbre de dons			57	71	33	41
	Montant			1 070 095	1 953 616	1 369 073	1 825 581
	DM*			18 774	27 516	41 487	44 526

Source : Cour des comptes à partir des données de la Fondation de France.
** DM : don moyen*

Le niveau du don moyen augmente sur tous les segments et permet de compenser la baisse du nombre de dons. Outre l'augmentation des dons, le rendement de la collecte repose sur une maîtrise des coûts de recherche et de traitement des dons.

C - Une maîtrise des coûts de recherche et de traitement des dons

La Fondation de France traite près de 200 000 dons par an, dont 80 % par chèque et 20 % en ligne. Ces dons peuvent être ponctuels, réguliers, à destination des programmes de la Fondation de France, des fondations abritées (fonds individualisés[110]) ou de bénéficiaires extérieurs *via* les dispositifs de « don relais » (*Transnational giving Europe*, *Friends of la Fondation de France*). Les dons destinés à financer les programmes de la Fondation de France *stricto sensu* (hors urgences) représentent 73 % du nombre de dons effectués mais seulement 14 % des montants collectés.

La Fondation de France s'appuie pour le traitement des dons sur un partenaire extérieur, chargé du traitement logistique des dons (envoi des chèques à la banque) et de la mise à disposition de la base de données donateurs. L'équipe chargée des relations avec les donateurs n'intervient dans la saisie des dons que pour des cas particuliers (dans les derniers jours de l'année fiscale, pour les dons importants qui nécessitent une attention particulière).

[110] Les fonds individualisés ne peuvent traiter les dons ni émettre les reçus fiscaux.

Les reçus fiscaux sont générés une fois par semaine et sont envoyés aux donateurs, par courriel de manière privilégiée, ou encore par courrier. Le traitement des dons est détaillé dans une note de procédure. La Fondation de France a mis en place un dispositif de contrôle des dons incluant notamment un système de vigilance pour les dons atypiques et pour les dons supérieurs à 100 000 €. Un rapprochement entre les ressources comptabilisées et les reçus fiscaux émis doit être effectué semestriellement par la direction financière. Depuis 2018, à la demande de son commissaire aux comptes, la Fondation de France requiert du prestataire de traitement des dons une attestation de son commissaire aux comptes relative à l'exactitude, l'exhaustivité et l'affectation des dons traités.

La Cour constate que la procédure existante et la chaîne de traitement des dons garantissent actuellement un traitement fiable des dons reçus par la Fondation de France.

Par ailleurs, la rentabilité de la collecte - c'est-à-dire le montant global de dons reçus rapportés aux dépenses qui ont été engagées pour susciter ces dons - est particulièrement élevée. Elle s'est encore améliorée pendant la période examinée, sous l'effet conjugué d'une croissance maîtrisée des dépenses liées à la collecte et d'une nette augmentation du montant des dons obtenus. Les frais de recherche et de traitement des dons (7,87 M€ en 2019) n'ont progressé que de 15 % par rapport à 2014[111], tandis que les ressources issues de la collecte (hors libéralités) ont augmenté de près de 61 % sur la même période pour atteindre 137,8 M€ en 2019.

En ne retenant que les dons faits au profit des programmes de la Fondation de France et des fonds individualisés, pour 100 € collectés, les frais de collecte et de traitement n'auront été que de 6 € en 2019 (dont 5 € pour le coût des appels à dons et 0,8 € pour le coût de traitement des dons). En d'autres termes, 1 € de frais de collecte engagé « rapportent » 17,2 € de dons. Cet exceptionnel résultat tient à la prise en compte des dons perçus par les fondations sous égide, pour lesquels la Fondation de France n'engage pas directement de dépenses de collecte.

La rentabilité de la collecte s'est ainsi améliorée de 40 % en six ans, en passant de 12,49 € collectés par euro dépensé à 17,50 €. Les collectes réalisées à l'occasion de programmes d'urgence contribuent à cette forte rentabilité.

Tableau n° 22 : montant des frais de recherche et de traitement des dons

En milliers d'€	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Dépenses (hors frais de personnel)	6 194	6 672	7 230	7 018	6 966	6 622
Frais de personnel	667	738	905	1 020	1 087	1 253
Total	**6 861**	**7 410**	**8 135**	**8 038**	**8 053**	**7 875**

Source : Cour des comptes à partir des données de la Fondation de France

Six prestataires – dont La Poste - concentrent 90 % des dépenses de frais de recherche et de traitement des dons. Ceux-ci interviennent à toutes les étapes de la mise en œuvre : une société d'accompagnement en levée de fonds pour les publipostage (analyse/location de fichiers de donateurs et fabrication des publipostages) ; trois agences de conseil en marketing direct et communication ; un prestataire de traitement des dons.

[111] Les frais de personnel liés à la collecte ont nettement augmenté (+ 88 %) en raison de l'internalisation de la stratégie de collecte. Cependant, les dépenses externes, pour rémunérer les prestataires chargés de la mise en œuvre, n'ont augmenté que de 6 % sur la même période.

Tableau n° 23 : récapitulatif des principaux prestataires de la collecte

En €	2017	2018	2019
Société de conseil - publipostages	3 825 258	2 818 614	2 988 141
La Poste	1 406 156	1 531 124	1 417 320
Prestataire de traitement des dons	507 305	468 736	605 529
Cabinet conseil en levée de fonds	333 922	426 742	448 115
Cabinet en communication digitale	417 522	344 478	213 243
Cabinet en communication digitale	45 149	185 769	354 370
Total	**6 535 313**	**5 775 462**	**6 026 719**

Source : Cour des comptes à partir des données de la Fondation de France

Les dépenses consacrées à ces prestataires ont été contenues au cours des trois dernières années et sont à mettre en relation avec la stratégie d'adaptation des coûts engagés et des modalités de contact selon le profil des donateurs, qui se traduit, par exemple, par un recours ciblé à la prospection téléphonique et à la voie de communication numérique pour les envois de reçus fiscaux. Ces coûts correspondent aux frais de recherche de fonds de la Fondation de France hors fonds individualisés et ne comprennent pas les dépenses de ce type engagées par certaines fondations sous égide, qui en théorie sont présumées ne pas exister.

II - Les legs et autres libéralités : une ressource importante

A - Une stratégie de recherche particulièrement dynamique

L'expression « libéralités » renvoie à l'article 901 du code civil et désigne à la fois les donations entre vifs et les donations par testament. Il s'agit d'une ressource importante pour la Fondation de France, comme pour toute FRUP. Il s'agit aussi d'une ressource étroitement liée à son activité de fondation abritante, dès lors que les fonds individualisés sont créés à l'occasion de donation ou de legs. Le tableau suivant montre que les libéralités reçus par la Fondation de France en général sont en légère croissance, et que les libéralités destinées à la création d'un fonds individualisé ou affecté à un tel fonds préexistant tendent à diminuer.

Tableau n° 24 : nature et affectation des libéralités comptabilisées

en M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	*Évolution*
Libéralités affectées à la Fondation de France en général	27,7	25,2	25,0	32,1	26,6	30,0	***8 %***
Libéralités affectées spécifiquement à des fonds individualisés (ou FSE)	44,3	35,7	35,5	25,2	26,1	29,8	***- 33 %***
Total	**72,0**	**60,9**	**60,5**	**57,3**	**52,7**	**59,8**	***- 17 %***

Source : Comptes annuels

Pour l'année 2019, l'essentiel des 59,8 M€ reçus était constitué de legs et donation (47 M€), le solde se répartissant en ressources issues de donations temporaires d'usufruit (8,7 M€), ainsi qu'en produit d'assurances-vie (4 M€) et dévolutions d'actifs pour le solde. Si les prescriptions testamentaires le permettent, la politique générale de la Fondation de France est de céder tous les biens issus des libéralités : biens immobiliers, biens mobiliers, portefeuilles

de valeurs mobilières de placement, contrats de capitalisation, assurance-vie. Néanmoins, selon la nature du patrimoine, ce principe connaît quelques exceptions pour ce qui concerne les valeurs mobilières, selon leur rendement.

La recherche de libéralités, dans un contexte très concurrentiel, implique à la fois des salariés de la Fondation de France (direction du développement et délégués régionaux au développement) et des bénévoles (dont certains sont par exemple des notaires retraités). Les actions menées concernent à la fois les prescripteurs - c'est-à-dire les professions ou acteurs susceptibles de recommander la démarche de legs - et les testateurs potentiels, qui sont souvent déjà des donateurs. À titre d'illustration, les actions menées en 2019 concernent la profession des notaires (participation au congrès annuel des notaires, par exemple, prospection auprès des études notariales, informations données *a posteriori* aux notaires sur l'utilisation des legs de leurs clients) mais aussi les cabinets d'avocat, les structures accueillant des personnes âgées (plan « grand âge ») ou encore le secteur des pompes funèbres dans la mesure où il donne l'occasion d'évoquer (dans le cadre des conventions obsèques) avec de potentiels testateurs la question de leurs souhaits posthumes[112]. L'autre volet consiste à encourager la démarche de legs en sensibilisant les potentiels testateurs (diffusions d'annonces radio, achat d'espaces publicitaires et de 7 millions d'encarts-magazines en 2019, etc.). Un site d'informations juridiques et financières sur les legs a été spécifiquement créé et ses statistiques de connections sont suivies.

Les résultats obtenus, que ce soit par les retours ou par les indicateurs[113], montrent l'efficacité de ces actions. Ces actions de recherche de libéralités font l'objet d'un *reporting* précis.

B - Une gestion professionnelle et sécurisée

1 - Une procédure d'acceptation des legs très encadrée

Les libéralités reçues peuvent être assorties de charges (c'est-à-dire d'engagements ou de conditions posées par le testateur ou le donateur et que le bénéficiaire s'engage à respecter). Le service de quatre personnes qui gère les libéralités au sein de la Fondation de France, en amont de l'acceptation de la libéralité, consulte les différents services pour la validité des charges liées à la libéralités (direction du mécénat) ou l'évaluation des biens composants la libéralité (département immobilier).

Au sein de la direction juridique, les deux principaux départements concernés par les libéralités (gestion des libéralités et immobilier) agissent conformément à des procédures écrites et disposent de systèmes d'information *ad hoc* (SI libéralités et SI immobiliers). Les dossiers de libéralités sont dans un premier temps présentés au comité des libéralités[114] et, le cas échéant, au comité de supervision des fonds individualisés sans gouvernance autonome, lorsque le donateur ou le testateur souhaite la création d'un fonds individualisé (fondation sous égide) mais n'a pas prévu de le doter d'un organe de gouvernance.

---

[112] Ces actions sont organisées avec le concours des fondations sous égide ou des entreprises à l'origine de leur création et intervenant dans ce secteur (Fondation Funecap chargée du développement d'un produit de prévoyance chien/chat qui serait un nouveau service proposé aux testateurs). La fondation s'est également rapprochée des services funéraires de la ville de Paris pour présenter ses services philanthropiques ou des Pompes funèbres générales autour de la promotion de « devenir bénéficiaire par défaut » des reliquats des contrats obsèques.

[113] À titre d'exemple, les demandes spontanées de brochures legs sont en progression de 9 % en 2019.

[114] Il examine : les dossiers d'un montant supérieur à 500 000 € ; les dossiers de libéralités avec création de fonds individualisés ; les dossiers pour lesquels le département de gestion des libéralités propose une décision de refus et les dossiers présentant des particularités. Ce comité intervient aussi comme garant de l'identité des testateurs et des donateurs. En effet, il examine des dossiers nominatifs, mais ceux-ci sont ensuite anonymisés pour leur passage en conseil d'administration.

Tableau n° 25 : le nombre annuel de dossiers de libéralités

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dossiers acceptés	**118**	**144**	**117**	**118**	**132**	**107**
pour la Fondation hors abritées	92	100	92	94	102	80
pour les fondations abritées	26	44	25	24	30	27
Dossiers refusés	**3**	**7**	**6**	**7**	**10**	**10**
Dossiers représentés	**20**	**11**	**24**	**16**	**13**	**8**
pour la Fondation hors abritées	6	2	12	5	2	3
pour les fondations abritées	14	9	12	11	11	5
Dossier pour information	**1**	**1**	**0**	**4**	**3**	**5**
Total	**142**	**163**	**147**	**145**	**158**	**130**

Source : Fondation de France

Il arrive chaque année que le conseil d'administration refuse des dossiers de libéralités. Les raisons de ces refus peuvent être le caractère déficitaire de la succession, la présence d'héritiers réservataires, ou la complexité de dossiers.

2 - La cession et la gestion des biens immobiliers

Le département du patrimoine immobilier prend en charge l'ensemble des biens immobiliers issus des libéralités en vue de leur cession ou de leur gestion, qu'elle soit temporaire pour les biens à céder ou à long terme pour les biens destinés à être conservés. Les dossiers sont répartis entre plusieurs gestionnaires immobiliers. Tous les biens détenus ne sont pas en état d'être vendus ou de l'être dans les meilleures conditions financières. Le département immobilier observe un délai moyen de trois ans entre la communication de la délibération du conseil d'administration et la signature de l'acte authentique. Le contrôle de la Cour n'a pas relevé d'anomalie sur les biens en attente de cession. Les procédures mises en place prévoient expressément les conditions de mise en vente, y compris toutes les actions préalables à la cession. Ces procédures sont claires et n'appellent pas de remarque particulière. Les prix de cessions des biens immobiliers sont déterminés sur les estimations des agences ou du service négociation des notaires, sur les extraits de la base biens des ventes réalisées par les notaires (pour Paris et Île-de-France) ou encore, pour les parcelles agricoles, bois et forêts, sur une estimation de la SAFER. Des règles déontologiques internes prévoient l'interdiction de vendre ou de louer des biens appartenant à la Fondation de France à un salarié, à un bénévole ou encore à un salarié des offices notariaux en charge de la succession et à tout prestataire liée à la gestion du bien.

Les gestionnaires immobiliers prennent toutes les mesures conservatoires nécessaires (réparations, entretien, paiement des charges, suivi des travaux, etc.) pour maintenir les biens dont ils ont la charge. Ces actions sont similaires pour les biens destinés à la vente ou ceux destinés à être conservés. Le patrimoine destiné à être conservé par la Fondation de France comprend 349 biens pour une valeur actualisée de 95,2 M€. Ce nombre et ce montant n'a pas évolué entre 2013 et 2019. En dehors de période de travaux, les biens conservés sont loués. La Fondation de France est ainsi bailleur pour 300 locataires, dont cinquante environ sont gérés en direct, les autres l'étant par des gestionnaires extérieurs.

La Cour a constaté que le suivi des baux de location par les gestionnaires n'était pas automatisé. Un système d'alerte pourrait être judicieusement mis en place, à partir du système d'informations, sous forme d'un tableau de bord.

Un échantillon de dossiers sélectionnés parmi les libéralités reçues entre 2014 et 2019 a été examiné. Le système d'information qui enregistre les données et permet le suivi a également été revu. Cet examen n'a révélé aucune anomalie, et l'ensemble des pièces des dossiers permettant de constater la bonne dévolution successorale et l'acceptation de la libéralité par la Fondation de France. Les dossiers immobiliers sont également très bien tenus.

À partir du moment où la Fondation a été sollicitée par les notaires chargés des successions, toutes les libéralités examinées ont été présentées au conseil d'administration dans les délais raisonnables au regard de cette saisine et au regard du décès du testateur. Ils sont ensuite instruits et traités dans des délais qui ne présentent pas d'anomalie. Dans l'échantillon analysé, aucun bien n'a été vendu à prix inférieur à la fois à la déclaration de succession, à l'avis des domaines et à l'estimation de l'agence.

CONCLUSION

Les enjeux, tant financiers que de gestion, posés par la collecte de dons et de libéralités ont bien été pris en compte par la Fondation de France.

Les ressources collectées ont progressé de 17 % depuis 2014 pour se situer à 137 M€ de dons et 60 M€ de libéralités collectés en 2019. Cette croissance est principalement portée par les fondateurs de fondations sous égide, dont les dons constituent 77 % de la collecte avec 85 M€ en moyenne chaque année.

Compte tenu de son champ d'activité très large, la Fondation de France organise une collecte destinée à tous les publics et sur tous les canaux. Néanmoins, pour compenser la baisse du nombre de donateurs, elle s'est fixée pour objectif d'augmenter le montant du don moyen. Elle adapte sa collecte selon le type de donateur, réservant les moyens les plus coûteux aux grands donateurs. Par ailleurs, le processus de traitement des dons offre des garanties satisfaisantes de fiabilité.

Pour les libéralités, la Fondation de France a développé une démarche active d'encouragement de la transmission philanthropique. Les résultats obtenus, notamment pour les intentions de legs, sont très encourageants.

La gouvernance de la Fondation, le conseil d'administration et les comités qui y sont adossés, est très impliquée dans l'acceptation et le suivi des dossiers de libéralités. Les services gestionnaires font preuve d'un grand professionnalisme. L'utilisation de toutes les fonctionnalités du système d'information (par exemple, les alertes automatiques pour les échéances liées à la gestion des biens conservés et loués) pourrait constituer un point d'amélioration.

Les conditions de ventes des biens immobiliers n'ont révélé aucune anomalie majeure. Comme le prévoient les procédures écrites, la Fondation devra cependant bien veiller, quand la situation le permet, à recourir à plusieurs estimations, et sans exclusivité, pour les cessions envisagées.

De manière générale, la Fondation de France dispose d'un excellent rendement de sa collecte, rendement qui s'est encore amélioré avec une croissance des recettes et une maîtrise des dépenses associées à la recherche et aux traitements des dons et libéralités.

Chapitre V

Des obligations liées à l'appel public à la générosité inégalement respectées

I - Des déclarations préalables effectivement réalisées

La Fondation de France remplit chaque année ses obligations au titre de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 et transmet à la préfecture de région Île-de-France, préfecture de Paris, des déclarations préalables d'appel à dons, précisant à chaque fois le type de campagnes qui seraient menées, les modalités pratiques et les objectifs poursuivis. Ces objectifs reprennent la définition très large de l'objet statutaire de la Fondation de France à savoir : « *la redistribution des dons reçus au profit de personnes, œuvres ou organismes d'intérêt général à caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, culturel ou environnemental* ».

À titre d'illustration, les trois dernières déclarations décrivaient de manière identique le type de campagnes qui seraient menées et leurs modalités pratiques.

Tableau n° 26 : déclarations préalables d'appel public à la générosité

Année	Date déclaration	Date accusé réception	Type de campagnes	Modalités
2017	09/01/2017	01/02/2017	Campagnes nationales permanentes d'appel aux dons tout au long de l'année Campagnes nationales permanentes de sensibilisation sur les legs, les donations et les assurances vie tout au long de l'année Campagnes régionales de recherche de bénévoles tout au long de l'année	Publipostages, porte à porte, téléphone, médias écrits et audiovisuels, internet Publipostages, téléphone, médias écrits et audiovisuels, internet Médias écrits et internet
2018	15/01/2018	09/02/2018		
2019	14/01/2019	18/01/2019		

Source : Déclarations préalables d'appel 2017-2019

Les campagnes nationales (pour les appels aux dons ou aux libéralités), et régionales pour les appels au bénévolat, sont mentionnées comme permanentes. Pour la Fondation de France comme pour toutes les grandes fondations et associations qui disposent sur leur site internet d'une icône de don (« soutenez-nous », « faites-un don », « pour nous aider », etc.), cette déclaration demeure un exercice assez formel. Les appels à la générosité du public pour les campagnes d'urgence ne sont pas expressément mentionnés.

Les campagnes d'appel à dons sont menées par la Fondation de France à la fois au bénéfice de ses programmes d'action, mais aussi au bénéfice des fonds individualisés, dans la mesure où les pages internet de chaque fondation sous égide comportent également l'icône d'appel à dons et renvoie vers la page idoine de la Fondation de France.

Les fondations sous égide ne sont juridiquement pas autorisées à réaliser leurs propres appels publics à la générosité. La Fondation de France s'autorise cependant trois adaptations de cette règle :

- les icônes d'appel à dons qui apparaissent sur les pages internet de chaque fonds individualisé, sont - de fait - des appels à dons des fondations sous égide, même si les versements sont reçus et comptabilisés par la Fondation de France, seule habilitée à émettre les reçus fiscaux ;
- des évènements organisés par les administrateurs de fondations abritées peuvent fournir l'occasion d'appels explicites à la générosité, avec parfois la remise de bulletins de dons[115]. Dans les cas observés par la Cour, la Fondation de France avait été au préalable informée de ces manifestations et ne s'y était pas opposée. Plus généralement, la Fondation de France autorise les fondations abritées à collecter dans leur environnement ou cercle privé, et sans publicité. La fondation abritée JM Bruneau collecte ainsi annuellement, outre des contributions de quelques proches, une somme de 1 M€ versée au titre du mécénat par la holding familiale du fondateur.
- cet assouplissement de la règle permet même à certaines fondations sous égide de déployer une vraie stratégie de collecte. Tel est le cas des fondations créées par des entreprises qui disposent de réseaux de magasins et qui proposent à leurs clients de faire un don sur place (par exemple la Fondation Nature et Découvertes ou la Fondation Ronald Mac Donald). La collecte passe alors par le mécanisme de l'arrondi du paiement à l'euro supérieur lors du passage en caisse. Il ne s'agit dans ce cas pas d'un appel public à la générosité, au sens strict, puisqu'il ne s'adresse qu'aux clients présents dans le magasin. Par ailleurs, les sommes (quelques dizaines de centimes) versées ne donnent pas lieu à délivrance de reçu fiscal par la Fondation de France[116].

Le micro-don ou arrondi de caisse mis en place par la Fondation Nature et Découvertes expressément autorisé par la Fondation de France

L'entreprise Nature et Découvertes demande, dans chacun de ses magasins, à certains salariés de communiquer auprès des clients présents sur place afin de les inciter à souscrire à un abandon du rendu de caisse. Cette proposition de don par arrondi, au profit du fonds individualisé Nature et Découvertes, existe aussi depuis mars 2015 sur le site d'achat en ligne. Si un logo est apposé en vitrine ou si un lien sur le site internet en précise les termes, cette communication est exclusive de toute démarche commerciale pour la vente des produits, ainsi que toute forme d'appel au financement. Pour la mise en œuvre, Nature et Découvertes a souscrit un contrat avec le prestataire « Microdon » qui a procédé à une adaptation de son système de caisse.

[115] Fondation sous égide « Pour le Vésinet ».

[116] La question de savoir si, à une étape ultérieure, l'organisme qui collecte les micro-sommes, puis les globalise pour faire un don à un bénéficiaire ultime, peut bénéficier d'un avantage fiscal n'a pas été expertisée.

La Fondation Ronald Mac Donald

C'est également le cas de la Fondation Ronald Mac Donald dont le comité exécutif souhaite diversifier ses modes de financement et diminuer la part de la contribution des restaurants. En effet, la part de contribution des restaurants est passée de 80-90 % en début de période à moins de 70 %. Dans le même temps, les contributions des clients ont augmenté de 275 %. C'est un point d'attention dans la mesure où la Fondation de France exige que des fondations qui portent le nom d'une entreprise soient financées à plus de 50 % par celle-ci, compte tenu de la contrepartie immatérielle importante en matière d'image obtenue par l'action philanthropique. Cette situation est toujours respectée dans le cas de cette fondation qui commence à organiser des opérations à l'extérieur de ses magasins.

II - Des modalités d'élaboration des comptes d'emploi des ressources inappropriées

Conformément aux textes en vigueur, les comptes annuels certifiés produits pour chaque exercice contrôlé comprennent un compte d'emploi des ressources (CER) assorti d'une annexe. Sur le plan formel, ce tableau est conforme aux prescriptions réglementaires pour tous les exercices contrôlés. En revanche, les conventions comptables retenues pour la présentation des emplois appellent plusieurs observations, la principale étant que des sommes mises en réserve et non dépensées sont présentées de manière abusive comme ayant été utilisées au titre de la mission sociale de la Fondation de France.

A - Des règles d'élaboration peu documentées et une comparabilité limitée entre exercices

Les affectations en missions sociales dans les CER de la période sont retracées dans le tableau suivant.

Tableau n° 27 : présentation des missions sociales dans le CER

En milliers d'€		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fondation de France hors abritées	Prix bourses et subventions	23 261	22 973	25 352	26 883	27 256	21 212
	Frais de mise en œuvre	3 119	2 298	2 547	3 172	6 684	6 567
	Frais de personnel	3 476	3 546	3 437	3 672	6 021	6 052
	Affectation à la réserve des programmes	2 879	2	- 2 005	270	- 5 695	3 160
	Actualisation de la dotation	0	34	125	222	282	248
Fondations abritées	Prix bourses et subventions	109 710	104 522	124 125	123 239	122 653	133 791
	Frais de mise en œuvre	5 938	17 664	12 044	11 896	13 857	14 399
	Frais de personnel	2 213	2 353	2 590	2 687	3 104	3 408
	Affectations aux fonds propres	52 860	21 960	28 057	14 597	-5 193	48 368
Reversements aux organismes relatifs à l'activité relais		3 289	3 355	3 819	3 324	7 205	5 241
		206 746	178 706	200 091	189 962	176 175	242 446

Source : comptes annuels 2014-2019

Ce tableau permet de constater la stabilisation des sommes versées au titre des prix, bourses et subventions par la Fondation de France autour d'une moyenne de 24,3 M€ par an, et l'augmentation marquée des dépenses équivalentes portées par les fondations sous égide, qui est liée à l'accroissement régulier de leur nombre. Pour le reste, l'interprétation du CER est limitée par divers éléments qui sont exposés ci-après, à savoir le changement de modèle économique intervenu en 2018, et l'acception large donnée aux missions sociales en général.

Le compte d'emploi des ressources de la fondation de France diffère peu de son compte de résultat, qui a la particularité d'être présenté sous un format atypique (cf. *supra*), par origine des ressources et destination des emplois, en non pas par nature de dépenses. Les rubriques du compte de résultat de la Fondation de France et de son compte d'emploi des ressources sont pratiquement identiques. Cette présentation « jumelle » a eu pour effet d'appauvrir l'information financière disponible pour le donateur. En effet, jusqu'à l'exercice 2019 inclus, à aucun endroit ne figurent les dépenses globales de personnel, les charges globales d'exploitation, les produits financiers et exceptionnels en tant que tels. Ce défaut d'information sera rectifié à partir de l'exercice comptable 2020, puisque le nouveau règlement comptable n° 2018-09 impose désormais les deux présentations (par nature et par fonction).

Par ailleurs, un changement de méthode comptable est intervenu à partir de l'exercice 2018. Il a été préparé au cours de l'année 2017 et est présenté comme un « changement de modèle économique », formellement adopté par le conseil d'administration en décembre 2017.

Rappel sur le changement de méthode comptable intervenu en 2018.

Jusqu'à l'exercice 2017, la comptabilité de la Fondation de France se composait de trois sous-ensembles : les fondations abritées ; les programmes ; l'administration générale. Dans ce schéma, le centre analytique « administration générale », principalement centre de coûts, ne disposait pas de ressources propres (en dehors de prélèvements sur les legs) et supportait tous les coûts des directions support (direction financière, direction du mécénat, direction des ressources humaines, etc.).

À partir de 2018, le centre analytique « administration générale » a été reconfiguré et toutes les dépenses de la direction du mécénat, du département des libéralités, de la direction financière ou encore de la communication non institutionnelle, ont été regroupées avec les dépenses des programmes, dans une nouvelle grande section intitulée « Métiers ». Les dépenses restantes (direction générale, communication institutionnelle, comptabilité et contrôle de gestion) sont désormais regroupées dans une section plus restreinte, « structure et support », qui est financée par les revenus du patrimoine de la Fondation de France et par les prélèvements sur les fondations abritées pour contribution aux charges communes (CCC).

Cette révision analytique a eu des impacts divers, sur les fonds propres et les fonds dédiés, mais aussi sur la répartition des charges de personnel et les frais de fonctionnement. Il n'existe donc plus que deux sous-ensembles analytiques : la vaste « section Métier » et la « section Support ».

Ce changement, comme indiqué à propos du bilan et du compte de résultat, réduit la comparabilité des exercices. De 2014 à 2017 inclus, les dépenses dites « d'administration générale » pèsent sur les frais de fonctionnement. Pour 2018 et 2019, une partie de ces frais est réorientée vers une section « Métiers » élargie, qui inclut désormais le métier « collecte » et le métier « gérer » en plus de l'activité historique de « distribution de fonds ». Cette évolution – outre le fait qu'elle montre que la Fondation de France se pense autant comme un gestionnaire financier que comme un bailleur de fonds – a des conséquences importantes sur la lisibilité du compte d'emploi des ressources.

Les conventions qui sous-tendent la confection comptable du compte d'emploi des ressources ne font pas l'objet d'une documentation spécifique. La présentation du nouveau modèle économique en conseil d'administration, ainsi que les documents préparatoires à sa mise en place, sont les seuls éléments disponibles. La Cour a pu obtenir toutes les explications demandées. Cependant, ces conventions de construction du CER, qui sont aussi nécessaires à son interprétation, ne figurent dans aucun document unifié, validé par le conseil d'administration.

B - Une comptabilisation comme « missions sociales » des affectations annuelles aux fonds propres et en réserve

Ont été intégrées aux dépenses de missions sociales des fonds individualisés, non seulement leur distribution de fonds vers des tiers extérieurs (sous forme de subventions, prix, etc.), mais aussi les sommes mises en réserve dans leurs fonds propres, alors même que ces sommes, par définition, n'ont pas été utilisées.

Pour chaque exercice, la ligne « affectations aux fonds propres des fondations sous égide » est considérée comme un « emploi » des libéralités encaissées en ressources (legs ou donations aux actions ou en vue de la constitution d'une FSE). Il en est de même pour les mises en réserves décidées par les FSE ayant un exercice excédentaire (par exemple, grâce à des revenus sur leur portefeuille de placements financiers).

Cette convention a pour impact d'augmenter de 48 M€ les missions sociales en 2019. La même règle s'applique pour les affectations en fonds propres de la Fondation de France hors fonds individualisés, mais les sommes concernées sont moindres (un peu plus de 3 M€ en 2019).

Comme l'a précédemment relevé la Cour[117], ces mises en réserve, qui ne recouvrent aucune distribution de fonds, ne correspondent pas à un véritable emploi en mission sociale, sauf à considérer que la thésaurisation de fonds fait explicitement partie des missions sociales de l'organisme. Elles ne devraient en aucun cas être présentées dans cette catégorie, d'autant plus que ces mêmes sommes sont destinées, au fur et à mesure de leur emploi effectif, à être ultérieurement enregistrées à nouveau en mission sociale[118].

Cette comptabilisation ne permet pas d'avoir une information financière conforme à la réalité des encaissements et des dépenses réalisées. Sur plusieurs exercices, ce cumul aboutit à une présentation financière erronée : à l'exception de l'année 2018, où ce mécanisme vient minorer les dépenses de missions sociales de - 10 M€, les autres années, celles-ci ont été majorées de 15 M€ (2017) à 55 M€ (2014).

À compter de l'exercice clos le 31 décembre 2020, la présentation des comptes découlant de la mise en œuvre du règlement ANC 2018-06 ne devrait plus permettre que les ressources renforçant les fonds propres de la Fondation de France ou de ses fondations abritées soient prises en compte en missions sociales.

---

[117] Cour des comptes, *Le compte d'emploi des ressources des organismes faisant appel à la générosité publique,* référé du 21 juillet 2015.

[118] En effet, quand les fondations sous égide ou la Fondation de France, au titre de ses programmes, décideront, dans les délais qui relèvent de leur appréciation, de leur utilisation effective, ces mêmes montants, ainsi précédemment comptabilisés, feront l'objet d'un prélèvement sur fonds propres enregistré en ressources de l'exercice, avec en contrepartie un enregistrement en emploi, donc en « Missions sociales ».

Tableau n° 28 : sommes affectées en fonds propres et figurant en « Missions sociales »

En milliers d'€	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Affectation aux fonds propres des fondations abritées	52 860	21 960	28 057	14 597	-5 193	48 368
Affectations aux fonds propres de la Fondation	2 879	35	- 1 880	492	- 5 413	3 408
Total des affectations en fonds propres enregistrés en Missions sociales (a)	**55 739**	**21 995**	**26 177**	**15 089**	**- 10 606**	**51 776**
Total des Missions sociales publiées (b)	206 746	178 706	200 091	189 962	176 175	242 446
Part (a) / (b) sur ou sous-évaluation des missions sociales	27 %	12 %	13 %	8 %	- 6 %	21 %

Source : Fondation de France et calculs Cour des comptes

C - Une absence d'évaluation des contributions volontaires

Le compte d'emploi des ressources de la Fondation de France ne valorise pas tout le bénévolat ou les contributions volontaires en nature dont elle a bénéficié, ce qui n'est pas conforme aux prescriptions réglementaires**.**

Ces contributions volontaires sont uniquement évoquées, et de manière partielle, dans l'annexe du compte de résultat et se résument à une évaluation du mécénat de compétence pour lequel un reçu fiscal a été émis. Toutes les autres contributions volontaires, et plus particulièrement le bénévolat, ne font l'objet d'aucune valorisation ni information dans les comptes annuels, alors même que la Fondation et certaines fondations sous égide bénéficient de concours substantiels, à commencer par celui des administrateurs de fonds individualisés, de bénévoles dans les délégations régionales. Pour ce qui concerne les administrateurs de fonds individualisés (membres de comité exécutif) qui sont en même temps salariés des entreprises fondatrices, la question du caractère bénévole de l'engagement peut par ailleurs être posée.

Jusqu'à présent, la Fondation de France a estimé que cette valorisation était trop complexe, et que pour des fonds individualisés les montants concernés (c'est-à-dire le temps passé par des administrateurs salariés du fondateur) seraient trop faibles. Cette approche n'apparaît pas pleinement satisfaisante : le coût salarial des salariés mis à disposition par les fondateurs est précisément connu (même s'il ne donne pas lieu à remboursement ou à émission de reçu fiscal). Par ailleurs, pour les fondations d'entreprise, le temps passé par des dirigeants « bénévoles », qui sont en réalité salariés du fondateur, peut être important en cumulé. Dans ce dernier cas, la difficulté consiste plutôt à obtenir une information complète de la part des fonds et administrateurs concernés.

Ces obligations de déclaration ont été renouvelées et précisées dans le nouveau règlement comptable n° 2018-06 applicable à compter de l'exercice 2020. À cet effet, la Fondation de France s'est engagée dans l'élaboration d'une typologie des bénévoles, d'une grille de valorisation de leur temps, de règles de valorisation des dons en nature et des mises à disposition gratuites de biens et prestations. Cette évaluation plus exhaustive devra concerner la Fondation de France dans son ensemble, c'est-à-dire y compris les fonds individualisés.

III - Une communication institutionnelle professionnelle mais qui devrait davantage expliciter les volumes financiers correspondant aux activités présentées

La communication institutionnelle de la Fondation de France est très complète et professionnelle. Elle est un élément à part entière de l'activité de collecte et restitue une information aux donateurs sur l'utilisation des ressources collectées. La Fondation de France consacre environ 2,9 M€ par an en moyenne à ses dépenses de communication institutionnelle.

Tableau n° 29 : frais d'information et de communication (en milliers d'€)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Frais d'information et de communication	**3 227**	**3 515**	**3 288**	**3 170**	**3 173**	**1 952**	**2 244**
Frais d'information et de communication	2 371	2 559	2 267	2 241	2 167	910	1 253
Frais de personnel	856	956	1 021	928	1 006	1 042	991

Source : Fondation de France

La direction de l'information et de la communication élabore la politique de communication, présentée chaque année au conseil d'administration, en décembre dans le cadre de la présentation du budget et des orientations pour l'année à venir et en avril dans le cadre de l'arrêté des comptes afin de présenter le bilan de l'année écoulée. L'enjeu en terme d'image est important, pour le maintien de la position de la Fondation de France et son attractivité dans le contexte assez concurrentiel de la philanthropie. La « stratégie de marque » repose sur la caractéristique de « fondation de toutes les causes », ainsi que sur la capacité « d'innovation sociétale » de la Fondation de France. Cette communication s'adresse à un public large (grand public, entreprises, acteurs du secteur philanthropique ou des domaines d'intervention). Les donateurs font l'objet d'opérations de communication spécifiques[119].

La Cour a toutefois relevé que la communication institutionnelle se focalise sur quelques actions et projets emblématiques, ponctuels ou permanents, mais qui souvent ne mentionnent aucune donnée financière chiffrée. Pour promouvoir son action, la Fondation de France adresse également des lettres d'information électroniques bimestrielles et édite une lettre trimestrielle papier, appelée *Contact*, tirée à 5 000 exemplaires. Ces documents ne font que rarement apparaître les montants financiers engagés des actions présentées. Les opérations mises en avant – sans préjudice de leurs qualités – ont nécessité des dépenses parfois très limitées (quelques milliers d'euros). La publicité qui leur est donnée est parfois sans proportion avec leur place dans l'ensemble des activités. Il s'agit certes d'illustrations et d'exemples. Cependant, pour la complète information des donateurs et lecteurs, la mention des montants dépensés serait également utile.

[119] La Fondation de France adresse, par exemple, chaque année un quatre-pages à l'ensemble des donateurs. Outre un éditorial et des chiffres-clés relatifs à l'activité de la Fondation, ce document contient des informations sur sa situation financière, ainsi que sur l'emploi des fonds issus de la générosité du public. Les grands donateurs (dons supérieurs à 1 500 €) reçoivent par courrier des bilans sur les actions financées sur les programmes. Les petits donateurs les reçoivent par courriel. Ces bilans présentent les enjeux et les montants engagés sur le programme au cours de l'année ainsi qu'éventuellement quelques exemples de projets soutenus, sans indiquer les montants financiers associés. Des soirées, rencontres et visites de terrain sont également organisées avec les associations bénéficiaires.

De manière générale, les supports d'information présentent rarement les montants financiers des actions menées. La Fondation de France estime que ce paramètre pourrait influencer négativement les lecteurs quant à la qualité et l'ampleur des actions menées. Cette crainte peut s'expliquer par les montants parfois très limités des subventions versées (quelques milliers d'euros). Ainsi, les montants ne sont indiqués que quand ils sont significatifs. La ligne éditoriale de la communication est davantage axée sur la fidélisation que sur l'information quant à l'utilisation globale des fonds. La Fondation de France considère que cette communication participe de « l'expérience du don » et qu'elle doit par conséquent apporter « chaleur et proximité ».

Enfin, la Cour relève que la communication sur les fondations abritées est très réduite et qu'elle s'est même amoindrie pendant la période examinée. Dans des comptes annuels d'exercices anciens (jusque 2013), un tableau détaillant les actifs des principaux comptes individualisés était présenté. Cette information n'est plus fournie depuis 2014. Certaines fondations sous égide disposent d'un site internet avec une communication associée, librement définie par elles-mêmes. Il s'agit principalement des fondations d'entreprise, pour lesquelles l'action philanthropique est également un enjeu d'image ou de rayonnement auprès des clients. C'est par exemple le cas des fondations Ronald Mac Donald, 29 Hausmann et BNP Paribas.

Tableau n° 30 : fondations sous égide disposant d'une communication indépendante (au 31 décembre 2018)

Catégories	**Nombre**
Nombre total de Fondations sous égide	857
Nombre de fondations ayant un site Internet	227
Aucune donnée chiffrée	198
Diverses données chiffrées sur le site de la fondation	**20**
Comptes disponibles sur le site de la fondation	**9**

Source : Cour des comptes

Les publications qui rassemblent des informations sur les programmes et les fondations sous égide, tels que *Contact*, permettent de distinguer les programmes de la Fondation de France des actions des fondations sous égide. Toutefois, dans une optique de transparence, une communication financière sur les programmes mériterait d'être développée et, *a minima*, les informations financières sur les principales fondations abritées (bilan et compte de résultat simplifiés). À défaut d'une telle information, le recours à la fondation abritée peut permettre d'afficher pour des fondateurs une activité au service de l'intérêt général, sans que la réalité des montants dépensés et des opérations effectivement réalisées soit connue.

Conformément à la réglementation, les comptes certifiés de la Fondation de France - y compris le CER - sont publiés chaque année au Journal officiel des associations. Ils sont également mis en ligne sur le site internet de la Fondation. Les bilans, comptes de résultat et CER simplifiés présentés dans les documents de communication financière (rapport d'activité, rapport financier) sont conformes aux comptes annuels certifiés de la Fondation. Certaines options de présentation pourraient être accompagnées de commentaires qui permettraient aux donateurs de mieux comprendre l'utilisation des fonds. Les rapports financiers reprennent les informations financières contenues dans le bilan et le compte de résultat, de manière conforme aux bonnes pratiques du secteur. Le site internet fournit également de nombreuses informations. Les rapports financiers et d'activité, notamment, y sont téléchargeables.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Fondation de France respecte formellement ses obligations en matière de déclaration d'appel public à la générosité et de publication des comptes d'emploi des ressources. Cependant les conventions comptables qui sous-tendent l'élaboration du CER appellent plusieurs commentaires : sont intégrées aux dépenses de missions sociales des fonds individualisés, non seulement leur distribution de fonds vers des tiers extérieurs mais également les sommes mises en réserve dans les fonds propres des fondations sous égide, alors même que ces sommes, par définition, n'ont pas été utilisées.

Pour chaque exercice, la ligne « affectations aux fonds propres des fondations sous égide » est considérée comme un « emploi » des libéralités encaissées. Il en est de même pour les mises en réserves décidées par les fonds individualisés ayant eu un exercice excédentaire.

Ces mises en réserve ne peuvent pas être considérées comme participant aux missions sociales, sauf à considérer que l'accumulation de fonds fait partie des missions sociales de la Fondation de France. Par ailleurs, ces mêmes sommes sont destinées, au fur et à mesure de leur emploi effectif, à être ultérieurement enregistrées à nouveau en mission sociale. Cette convention comptable aboutit à une présentation erronée du CER : en 2018, ce mécanisme a minoré les dépenses de missions sociales de 10 M€ ; en revanche, pour tous les autres exercices, celles-ci ont été majorées de montants significatifs compris entre 15 M€ (2017) et 55 M€ (2014).

La Cour formule les recommandations suivantes :

9. *Ne pas comptabiliser les sommes mises en réserve et affectées en fonds propres dans la rubrique « missions sociales » mais les faire figurer sur la ligne « engagement à réaliser sur ressources affectées ».*
10. *Expliciter les règles d'élaboration du compte d'emploi des ressources et les faire valider par le conseil d'administration.*
11. *Conformément aux règlements comptables en vigueur, procéder à une évaluation complète des contributions volontaires en nature, y compris les mises à disposition de salariés d'entreprises fondatrices et les interventions des bénévoles.*
12. *Compléter l'information fournie aux donateurs sur certains projets en présentant systématiquement le coût des actions réalisées.*
13. *Reprendre la pratique interrompue en 2014 de présenter dans le rapport annuel une information financière (bilan et compte de résultat simplifiés) sur les fonds individualisés les plus importants gérés par la Fondation de France.*

Annexes

Annexe n° 1 : liste des FSE examinées et méthode de sélection 116
Annexe n° 2 : rappel historique à propos de la création de la Fondation de France 118
Annexe n° 3 : extrait de la Communication de la Cour des comptes à l'Assemblée nationale sur le soutien public au mécénat des entreprises (novembre 2018)..... 122
Annexe n° 4 : rentabilité de la collecte (en €)..... 124
Annexe n° 5 : comptes d'emploi des ressources..... 125

Annexe n° 1 : liste des FSE examinées et méthode de sélection

Identifiant du fonds	Libellé du fonds
00009	FONDATION PAUMIER
00058	FONDATION HENRI BABOIN-JAUBERT GENERATIONS SOLIDAIRES
00085	FONDATION IPSEN
00087	FONDATION ADRIENNE ET PIERRE SOMMER
00100	FONDATION BNP PARIBAS
00201	FONDATION MARTIAL LAPEYRE
00299	FONDATION JM BRUNEAU
00369	FONDATION NATURE ET DECOUVERTES
00373	FONDATION RONALD MC DONALD
00374	FONDATION POUR SARLAT ET LE PERIGORD NOIR
00403	FONDATION POUR LA PETITE ENFANCE
00516	FONDATION SCHNEIDER ELECTRIC
00531	FONDATION AVIVA
00539	FONDATION VALLET
00601	FONDATION CANISY
00658	FONDATION BTP PLUS
00708	FONDATION POUR L'OPERA-COMIQUE
00730	FONDATION POUR LE RAYONNEMENT DE L'OPERA NATIONAL DE PARIS
00779	FONDATION 29 HAUSSMANN
00811	FONDATION DANIEL ET NINA CARASSO
00814	FONDATION EDOUARD ET GENEVIEVE BUFFARD
00917	FONDS DU CENTENAIRE
00972	FONDATION ENFANTS DE SYRIE
00978	FONDATION WEAVE OUR FUTURE
01001	FONDATION POUR LE VESINET
01017	FONDATION ARMEE DE L'AIR
01024	FONDATION POUR L'EPIDEMIOLOGIE DE LA GRIPPE
01086	FONDATION CREDIT AGRICOLE D'AQUITAINE
01098	FONDATION FUNECAP
01105	FONDATION ARSENE
00852	FONDATION ESSEC

La Cour a établi plusieurs typologies à partir du fichier global contenant la liste des fondations abritées avec, pour chacune, leurs grandes caractéristiques : gouvernance, type de fondateur, taille, domaine d'activité, activité en France ou à l'étranger. Les FSE ont donc été sélectionnées pour couvrir les différents profils de FSE, tels qu'ils ressortent de ces différentes typologies.

Les fondations sélectionnées sont toutes actives, dans des domaines et selon des modalités très diverses. La Fondation Ronald Mac Donald, par exemple, soutient des actions en faveur du bien-être des enfants. Elle aide notamment à construire, entretenir, rénover et faire fonctionner des maisons Ronald Mc Donald destinées aux familles d'enfants hospitalisés. Cette fondation, particulièrement active, implique tous le réseau des franchisés. Depuis 2014, la FSE a dépensé environ 23 M€ (85 % de ses dépenses) pour subventionner les neuf maisons (environ 21 M€) situées à proximité immédiate d'un hôpital pour enfants ou encore des associations pour des projets d'aide à l'enfance et à la parentalité (1 M€). La FSE a mis en place un dispositif de pilotage et de contrôle interne pertinent (suivi des taux de remplissage et des dépenses des maisons, comité d'attribution des subventions, processus formalisé de contrôle de la collecte).

La Fondation Vallet fait partie des fondations qui ont un volume d'activité très élevé (distribution de plusieurs centaines de bourses scolaires et étudiantes chaque année). Elle a financé la construction d'un important réseau de bibliothèques au Bénin (neuf établissements). Elle contribue également au financement des études d'étudiants en école d'arts, de foyers d'étudiants, ou encore de bourses pour des étudiants sur un double critère : situation sociale et excellence académique.

La Fondation JM Bruneau fait également partie des plus actives. En 2018, elle a attribué 469 subventions, d'un montant moyen de 13 230 € et pour un total de 6,3 M€. Les subventions les plus élevées concernent des têtes de réseau, comme la Fédération des acteurs de la solidarité (372 000 €), l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (233 000 €), ou encore l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (150 000 €).

La Fondation BNP Paribas attribue des subventions dans les domaines de la culture, de l'environnement et de la solidarité, qui ont représenté près 47,4 M€ de 2014 à 2019. Elle finance des projets pédagogiques pluridisciplinaires incluant un voyage scolaire, en Seine-Saint-Denis (104 projets pour 4,7 M€), des microcrédits pour favoriser l'entrepreneuriat et l'emploi au sein des quartiers prioritaires de la ville (12,5 M€) ou encore des projets de recherche permettant d'améliorer les connaissances sur des problématiques liées au changement climatique et à la biodiversité. La fondation abritée BNP Paribas a également versé près de 5 M€ au Haut- Commissariat des Nations unies pour les réfugiés. Pour gérer cette fondation, la banque met à disposition une équipe de 11 permanents et a mis en place des comités de sélection indépendants d'attribution des subventions.

La Fondation Nature et Découvertes est également un bon exemple de fondation abritée dont le fonctionnement est très collégial, et qui finance de nombreux projets, sélectionnés par les salariés de l'entreprise.

La Fondation Générations Solidaires Baboin-Jaubert finance, chaque année, des bourses d'étudiants étrangers à l'Université catholique de Lyon, et attribue à de nombreux Ephad des subventions destinées à financer des améliorations aux conditions d'accueil des résidents.

Annexe n° 2 : rappel historique à propos de la création de la Fondation de France

Extrait de « *Petite histoire des mesures prises en faveur du mécénat sous la V*ème *République (1959 – 2002)* » de Christian Bryon

Source : http://www.andremalraux.com/wp-content/uploads/2014/05/Histoire-Mecenat-Bryon-1.pdf

Une enquête sur le mécénat américain

Michel Pomey, conseiller d'État, fut membre du cabinet d'André Malraux du 19 mai 1962 au 13 janvier 1965. Cette année-là, Malraux le chargea d'une enquête : comparer les systèmes américain et français de mécénat et des fondations. Son rapport fut édité par La Documentation française en novembre 1966.

Le 18 mars 1965, le ministre des Affaires culturelles demanda au vice-président du Conseil d'État Alexandre Parodi – puisque Michel Pomey appartenait à cette institution – de bien vouloir autoriser sa mission : « *Je me préoccupe de provoquer en France un véritable mécénat culturel à l'exemple de ce qui existe à l'étranger et en particulier aux États-Unis ». « Une des voies les plus efficaces est celle de la " fondation ", instrument privilégié que le Conseil d'État connaît parfaitement ». « C'est ainsi que j'ai récemment appuyé auprès de la Haute Assemblée la reconnaissance d'utilité publique de nos deux premières grandes fondations culturelles, celle de Royaumont et celle de M. Maeght à Saint-Paul-de-Vence ». « Mais ces réalisations ne constituent qu'une étape et il me paraît nécessaire, pour mieux poursuivre l'action entreprise, qu'une étude d'ensemble soit effectuée sur les divers problèmes que pose le développement d'établissements de cette catégorie ». « Une telle étude devrait faire le point des principes et règles d'organisation existant tant en France qu'à l'étranger, sur les plans juridique, administratif, financier et fiscal. De même devraient être examinés les problèmes pratiques posés par leur fonctionnement. Enfin, en se basant sur les enseignements recueillis auprès de certaines de nos fondations, notamment de celles des États-Unis, il y aurait intérêt à ce que puissent être formulées toutes suggestions utiles permettant leur développement harmonieux et contrôlé dans le secteur dont j'ai la charge. […]* » [120].

Le décalage entre la France et les U.S.A. était alors considérable : 250 fondations françaises contre 15 000 aux États-Unis, avec un fort rythme de création (de 1 200 à 1 500 par an). Faciles à créer, soutenues par une fiscalité incitative, les fondations américaines étaient riches, puissantes, influentes. En France, elles demeuraient sous contrôle de la puissance publique, un héritage du premier Empire (1805). Il n'y avait pas encore de loi les régissant – il faudra attendre 1987 – mais une jurisprudence élaborée par le Conseil d'État. Longtemps, par exemple, les fondations ont eu l'obligation de placer leurs fonds en valeurs officielles. Puis, la loi du 29 novembre 1956 leur autorisa « toutes les valeurs admises par la Banque de France ». En 1966, le Conseil d'État renonça à ces contraintes[121].

[120]Emmanuelle Pavillon, *La Fondation de France (1969-1994), L'invention d'un mécénat contemporain*, Éditions Anthropos, 1995, Annexe I, p. 243.

[121] Emmanuelle Pavillon, *La Fondation de France (1969-1994),* opus cité, p. 18 et note 1, p. 21.

Michel Pomey ne s'éloigna pas d'une vision hyper centralisée. Il ne consentit aux fondations qu'un rôle complémentaire de celui de l'État et réserva à ce dernier toute initiative culturelle. Jacques Rigaud notera plus tard : « […] Michel Pomey préconisait des fondations au statut rigide, à l'esprit très institutionnel. Émanation de la puissance publique plus que de la société civile, elles étaient destinées à drainer les fonds privés sous le strict contrôle du Conseil d'État. »[122] D'une recherche juridique poursuivie durant presque vingt ans résultera la publication, en 1980, aux Presses Universitaires de France, de son *Traité des fondations d'utilité publique*.

La Fondation de France

Michel Pomey murit le projet d'une grande fondation, à large vocation générale, redistributrice de dons ou de revenus et « qui pourrait servir de pôle et de pilote » aux créations à venir. Entré en 1965 à la Caisse des Dépôts et Consignations, il fut conseiller juridique de son directeur général, François Bloch-Lainé (1952-1967). La Fondation de France – F. Bloch-Lainé est à l'origine de cette dénomination prestigieuse – naîtra de la volonté et des réflexions de l'équipe dirigeante de la Caisse. André Malraux, consulté dès 1966, sera réservé sur cette nouvelle institution, à la vocation non strictement culturelle, qui échappera, de ce fait, à la tutelle de son ministère.

Le 31 mai 1967, Michel Debré, ministre de l'Économie et des Finances (1966-1968), invita F. Bloch-Lainé, par une lettre d'instruction, à poursuivre la mise au point du projet. Le 12 octobre 1967, Maurice Pérouse, nouveau directeur général de la Caisse, transmit un dossier détaillé au ministre. Le projet fut entériné le 15 février 1968 par Georges Pompidou, Premier ministre, lors d'une réunion interministérielle à Matignon. Il fut présenté en Conseil des ministres le 27 mars 1968. André Malraux exprima une dernière inquiétude : « On va créer des organisations parallèles, et je crains une politique culturelle parallèle. Il ne peut y avoir qu'une politique culturelle […]. » Le général de Gaulle acquiesça : « Il conviendra d'y veiller. » [123]

Pour assurer la dotation et le fonctionnement de la Fondation, la Caisse des Dépôts et Consignations et le Ministère de l'Économie dressèrent officieusement une liste idéale des membres fondateurs : banques, Caisses d'Épargne, établissements semi-publics, compagnies d'assurances. Michel Debré était favorable à la participation de la Banque de France. François Bloch-Lainé présidant le Crédit Lyonnais depuis 1967, le soutien de cette société était assuré. La Banque Neuflize, Schlumberger, Mallet et Cie offrit spontanément son concours. La Caisse des Dépôts prit l'initiative de contacts avec d'autres firmes en vue de constituer l'équipe fondatrice.

Le 10 juillet 1968, quinze partenaires se réunirent autour de la Caisse des Dépôts. « Il s'agit de la Banque de France et du Crédit Foncier de France, de trois établissements nationalisés (le Crédit Lyonnais, la Banque Nationale de Paris et la Société Générale), des Caisses d'Épargne de Paris, Lyon et Marseille, et de sept banques du secteur privé (la Banque de l'Indochine, la Banque de Paris et des Pays-Bas, la Compagnie Bancaire, la Compagnie Financière de Suez et de l'Union Parisienne, le Crédit Commercial de France, le Crédit Industriel et Commercial ainsi que MM. Neuflize, Schlumberger, Mallet et Cie). On retrouve là les principaux établissements financiers français du moment. »[124]

[122] Jacques Rigaud, *Libre Culture*, collection « Le Débat », Gallimard, 1990, p. 180.
[123] Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, tome III, Le livre de poche, n° 15185, 2001, p. 51.
[124] Emmanuelle Pavillon, *La Fondation de France (1969-1994)*, opus cité, p. 40.

Le 7 octobre 1968 fut signée entre ces sociétés la convention constitutive de la Fondation. Elles « conviennent de créer ensemble, sous le nom de Fondation de France, un établissement qui, conformément aux dispositions du projet de statuts joint, aura pour objet de recevoir toutes libéralités, sous forme notamment de dons et legs ou de versements manuels, d'en assurer la gestion, et de redistribuer ces libéralités, ou leurs fruits et produits disponibles, au profit d'œuvres ou organismes d'intérêt général, de caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social ou culturel, en se conformant, pour ce faire, aux charges et conditions éventuellement stipulées par les donateurs »[125]. Ce sont les termes mêmes de l'article premier des statuts. Les signataires s'engageaient à verser 16 250 000 F de dotation, dont dix millions à la charge de la seule Caisse des Dépôts et Consignations. La reconnaissance d'utilité publique fut effective le 9 janvier 1969. Le président de la République, Charles de Gaulle, avait tenu à en signer le décret.

L'article 4 des statuts définit la composition du conseil d'administration :

• sept représentants des établissements fondateurs, dont – seul permanent – le directeur général de la Caisse des Dépôts ;

• six personnes désignées par le Premier ministre et les ministres concernés (Culture, Affaires sociales, Éducation nationale, Jeunesse et sports, Recherche scientifique).

• sept personnalités cooptées par les membres en exercice. Les membres du premier groupe furent désignés et renouvelés selon un protocole convenu entre les fondateurs et annexé au règlement intérieur. « Les autres membres du Conseil sont nommés pour une période de quatre ans et renouvelés par moitié tous les deux ans. »

Pour éviter une prépondérance de l'État, le président ne pouvait être l'un des délégués des ministères (article 5). Pour la même raison, le conseil d'administration apporta un grand soin à la cooptation des personnalités du troisième groupe. Dès la première séance, le 15 avril 1969, furent nommés : René Huyghe (Académie Française et Collège de France) ; François Jacob (Prix Nobel de Médecine et Collège de France) ; Pierre Jouven (Péchiney) ; Bertrand de Jouvenel (économiste) ; Georges Levard (ancien président de la C.F.D.T.) ; Pierre Massé (ancien commissaire général au Plan et ancien président d'E.D.F.) ; Rose Vincent (agrégée de mathématiques, rédactrice en chef de " Femme pratique ")[126].

Ce même jour, Pierre Massé fut élu président. À l'initiative du conseil, sa nomination fut soumise à l'accord du Premier ministre. Cet usage perdurera. Michel Pomey fut choisi pour directeur, responsabilité confirmée par un décret du ministre de l'Intérieur en date du 14 mai 1969. Le siège de la Fondation fut établi à l'Hôtel Pomereu (du XVIII^{ème} siècle mais fortement remanié en 1875), 67 rue de Lille, Paris 7ème. L'immeuble appartenait à la Caisse des Dépôts. L'année 1969 fut consacrée aux tâches d'organisation. Le président Massé donna sa première conférence de presse le 29 janvier 1970. S'appuyant sur l'article 2 des statuts, il rappela les missions et les limites volontaires d'action de la Fondation :

• Elle ne peut accepter les libéralités qui pourraient être consenties directement à un bénéficiaire final. Elle est, par obligation, un intermédiaire actif au service des intentions exprimées par les donateurs.

[125] Emmanuelle Pavillon, *La Fondation de France (1969-1994)*, opus cité, Annexe III, pp. 245-246.
[126] Emmanuelle Pavillon, *La Fondation de France (1969-1994)*, opus cité, 1995, p. 53.

• Elle ne peut réaliser aucune opération directe. Elle doit collaborer avec d'autres organismes et coordonner leurs efforts.

• Elle s'interdit de concurrencer les autres fondations ou associations. Elle s'attache à détecter des besoins nouveaux pour élargir le champ des actions de mécénat. Notons encore que la Fondation peut accueillir en son sein d'autres fondations (aujourd'hui[127], 543 sont ainsi abritées). Elle réalise des études sur la philanthropie en France (L'Observatoire de la Générosité et du Mécénat fut créé en 1997).

Les critiques, bien sûr, ne manquèrent pas, soulignant le rôle quasi officiel de la Fondation ou insistant sur la forte représentation de l'État et d'institutions publiques ou semi-publiques au conseil. « La Fondation de France, [écrira J.-J. Rosé] c'est l'État qui se déguise (mal) en institution privée. »[128]

Pierre Massé, épaulé par Paul Delouvrier, nouveau président d'E.D.F., obtint d'une trentaine d'entreprises le versement sur trois ans (1970-1972) d'« une aide au démarrage ». Malgré le succès d'une première campagne nationale en faveur de l'enfance inadaptée mentale – la Croisade des Cœurs, lancée en décembre 1970 – la Fondation ne se développait pas vraiment. En 1972, il s'avéra nécessaire de mieux faire connaître ses pôles d'action. Naquit l'idée : « un thème – un fonds – un comité ». Cinq grands secteurs furent alors définis, chacun d'eux étant géré par un comité technique spécifique et doté d'un compte spécial. L'acceptation des libéralités impliquera quelques règles : les donateurs veilleront à couvrir les frais occasionnés et le projet devra contribuer au rayonnement de l'institution. Cette même année, deux nouveaux membres fondateurs furent admis : la Caisse Nationale du Crédit Agricole et le Crédit Populaire de France. Ils apportèrent chacun une dotation de 500 000 F. Les statuts furent donc modifiés (décret du 25 septembre 1972) : le conseil d'administration pourra comporter jusqu'à 29 membres (quatre de plus pour le collège des fondateurs ; un délégué pour le récent ministère de l'Environnement ; quatre personnalités cooptées supplémentaires).

Demeurait le problème d'une fiscalité française peu incitative par rapport à celles des autres pays. Pierre Massé n'arriva pas à convaincre le ministre des Finances de l'époque, Valéry Giscard d'Estaing. « *[…] [L]'État français accepte difficilement de considérer une moins-value fiscale en termes de gain pour la collectivité.* ». Il faudra l'intervention du président de la République, Georges Pompidou, et du Premier ministre, Pierre Messmer, pour qu'une légère amélioration soit consentie. Le plafond général de déductibilité resta fixé à 0,5 % du revenu, mais les dons faits à la Fondation de France bénéficièrent d'un traitement distinct dans une limite semblable de 0,5 % (article 60 de la loi de finances pour 1973, applicable aux revenus de 1972). Une ligne spéciale en faveur de la Fondation fut ainsi introduite dans les déclarations fiscales.

[127] *NB : en 2014.*
[128] Jean-Jacques Rosé, *L'Or pour l'Art, De Mécène aux sponsors*, Flammarion, 1986, p. 62.

Annexe n° 3 : extrait de la Communication de la Cour des comptes à l'Assemblée nationale sur le soutien public au mécénat des entreprises (novembre 2018)

La Cour a présenté dans sa communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale sur le soutien public au mécénat des entreprises (novembre 2018), la question de la distinction - incertaine - entre actions de mécénat (éligibles au régime fiscal de l'article 238 du CGI) et responsabilité sociétale des entreprises (sans avantage fiscal spécifique au-delà de la déductibilité des charges du résultat imposable) :

« *Depuis quinze ans, le mécénat des entreprises a beaucoup évolué. Il est devenu plus complexe à appréhender qu'au moment de l'adoption de la loi Aillagon. Il a d'abord vu ses domaines d'intervention se diversifier. Longtemps identifié au secteur culturel, le mécénat soutient aujourd'hui largement les secteurs social, éducatif et de la santé, dans un contexte marqué par les conséquences de la crise économique de 2008. La structuration des services en charge du mécénat dans les grandes entreprises a conduit à la définition de véritables politiques de mécénat, souvent diversifiées quant aux secteurs aidés, mais beaucoup plus ciblées quant aux projets financés.*

Dans un contexte d'émergence de la responsabilité sociétale des entreprises (RSE) dans les grandes entreprises, les frontières entre cette politique, qui concourt à l'objet social de l'entreprise, et le mécénat, qui répond à des objectifs d'intérêt général, tendent à se brouiller. Les effets sur le mécénat de l'élargissement de l'objet social de l'entreprise aux enjeux sociétaux et environnementaux prévu par le projet de loi PACTE apparaissent incertains à terme, mais peuvent être majeurs.

(…) La Cour estime ainsi impératif de clarifier le cadre du mécénat, qui bénéficie d'un régime fiscal dérogatoire, par rapport à d'autres politiques conduites par les entreprises (RSE, parrainage, politique de communication et d'image), dont les dépenses relèvent du régime fiscal de droit commun applicable aux entreprises.

Toutefois, la progression très rapide du nombre des fondations et des fonds de dotations depuis une quinzaine d'années et l'apparition régulière de nouvelles formes juridique à même de faciliter la mobilisation de ressources en provenance des entreprises ne sont pas sans inconvénients. L'État peine à assurer sa mission de suivi et de contrôle d'un aussi grand nombre d'organismes. Les contrôles réalisés par la Cour sur trois grandes fondations révèlent, au-delà des cas examinés, des risques de fragilité, en particulier des fondations reconnues d'utilité publique.

L'objet du mécénat a également profondément évolué, ne se limitant plus au secteur culturel auquel il a souvent été assimilé. Les grandes entreprises, au même titre que les principaux organismes bénéficiaires, ont progressivement défini de véritables stratégies de mécénat, dans un contexte d'évolutions profondes, encore mal appréhendées par la puissance publique. Ces dernières tendent à brouiller de plus en plus les frontières entre le mécénat et d'autres formes d'intervention des entreprises telles que la responsabilité sociétale des entreprises (RSE), la stratégie d'image et de communication ou les actions de parrainage. Les règles actuelles applicables au mécénat des entreprises sont impuissantes à prendre en compte ces évolutions.

(…) La responsabilité sociétale des entreprises

La RSE est définie par la Commission européenne comme un concept dans lequel les entreprises intègrent les préoccupations sociales, environnementales et économiques dans leurs activités et dans leurs interactions avec leurs parties prenantes sur une base volontaire.

Les actions susceptibles d'être conduites au titre de la RSE sont très variées. Dans le domaine social, il peut s'agir de politiques spécifiques contre les discriminations, pour pallier les risques professionnels ou psychosociaux ou pour permettre de concilier vies personnelle et professionnelle. Dans le domaine environnemental, la RSE peut consister en des démarches d'amélioration énergétique, de réduction de la pollution ou de prévention et recyclage des déchets. Enfin, dans le domaine économique, elle se manifeste notamment dans les relations de l'entreprise avec ses clients ou ses fournisseurs.

Apparu dans les années 1960, le concept a connu une première consécration en droit français avec l'article 116 de la loi du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques, qui prévoyait que les entreprises cotées en bourse indiquent dans leur rapport annuel des informations relatives aux conséquences sociales et environnementales de leurs activités. La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dite « Grenelle 2 » a élargi la catégorie des entreprises concernées. Plus récemment, une ordonnance du 19 juillet 2017 relative à la publication d'informations non financières par certaines grandes entreprises et certains groupes d'entreprises a institué une déclaration de performance extra-financière en remplacement du rapport précité.

Cette évolution trouve un prolongement dans le projet de loi PACTE qui prévoit un élargissement de l'objet social des entreprises. »

Annexe n° 4 : rentabilité de la collecte (en €)

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Frais de recherche et de traitement (b)	*Frais de traitement des dons*	654 032	953 183	1 039 894	997 850	944 808	1 035 486
	Frais de recherche de ressources	6 206 546	6 456 444	7 095 390	7 040 201	7 108 264	6 840 281
	Frais de recherche et de traitement (b)	**6 860 578**	**7 409 627**	**8 135 284**	**8 038 051**	**8 053 072**	**7 875 767**
Déclinaison des dons et libéralités (a)	*Dons (Hors dons FSE)*	15 331 073	21 556 635	19 977 738	32 084 155	21 731 642	47 558 084
	Dons reçus par les abritées	70 557 183	75 746 618	78 273 310	113 328 046	92 609 261	90 291 163
	Total dons	85 888 256	97 303 253	98 251 048	145 412 201	114 340 903	137 849 247
	Libéralités	72 002 156	60 919 410	60 499 212	57 342 502	52 705 447	59 795 704
	Total dons et libéralités	157 890 412	158 222 663	158 750 260	202 754 703	167 046 350	197 644 951
Rentabilité par rapport aux dons (hors FSE)	*Rentabilité - recette/euro dépensé*	2,23	2,91	2,46	3,99	2,70	6,04
	Part des dépenses/collecte des dons (b)/(a)	45 %	34 %	41 %	25 %	37 %	17 %
Rentabilité par rapport aux dons FSE compris	***Rentabilité - recette/euro dépensé***	**12,52**	**13,13**	**12,08**	**18,09**	**14,20**	**17,50**
	Part des dépenses/collecte des dons (b)/(a)	**8 %**	**8 %**	**8 %**	**6 %**	**7 %**	**6 %**
Rentabilité par rapport aux dons FSE compris + libéralités	*Rentabilité - recette/euro dépensé*	23,01	21,35	19,51	25,22	20,74	25,10
	Part des dépenses/collecte des dons (b)/(a)	4%	5%	5%	4%	5%	4%

Source : Cour des comptes à partir des données de la Fondation de France

Annexe n° 5 : comptes d'emploi des ressources

EXERCICE 2014

EMPLOIS	Emplois de N Compte de résultat (1)	Affectation par emplois des ressources collectées auprès du public, utilisées sur N (3)
1 - MISSIONS SOCIALES	206 745 551	197 370 782
1.1 Réalisées en France		
- Actions réalisées directement		
- Versements à d'autres organismes agissant en France	206 745 551	
1.2 Réalisées à l'étranger		
- Actions réalisées directement		
- Versements à un organisme central ou d'autres organismes	-	
2 - FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS		10 375 295
2.1 Frais d'appel à la générosité du public	10 375 295	
2.2 Frais de recherche des autres fonds privés		
2.3 Charges liées à la recherche de subventions et autres concours publics		
3 - FRAIS DE FONCTIONNEMENT	18 086 848	18 086 848
		225 832 925
I - TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RÉSULTAT	235 207 694	
II - DOTATIONS AUX PROVISIONS	11 790 374	
III - ENGAGEMENTS À RÉALISER SUR RESSOURCES AFFECTÉES	112 675 959	
IV - EXCÉDENT DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	1 290 958	
V - TOTAL GÉNÉRAL	360 964 985	
V - Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources collectées auprès du public		3 772 759
VI - Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources collectées auprès du public		1 403 470
VII - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		228 202 214
Évaluation des contributions volontaires en nature		
Missions sociales		
Frais de recherche de fonds		
Frais de fonctionnement et autres charges		
TOTAL		

RESSOURCES	Ressources collectées sur N Compte de résultat (2)	Suivi des ressources collectées auprès du public et utilisées sur N (4)
REPORT DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC NON AFFECTEES ET NON UTILISEES EN DEBUT D'EXERCICE		65 897 291
1 - RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC		231 591 776
1-1 Dons et legs collectés		
- Dons manuels non affectés	7 624 148	
- Dons manuels affectés	78 264 108	
- Legs et autres libéralités non affectés	18 034 199	
- Legs et autres libéralités affectés	53 967 957	
1-2 Autres produits liés à l'appel à la générosité du public	73 701 364	
2 - AUTRES FONDS PRIVÉS	270 018	
3 - SUBVENTIONS & AUTRES CONCOURS PUBLICS	3 495 438	
4 - AUTRES PRODUITS	5 609 313	
I - TOTAL DES RESSOURCES DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RÉSULTAT	240 966 545	
II - REPRISES DES PROVISIONS	7 393 650	
III - REPORT DES RESSOURCES AFFECTÉES NON UTILISÉES DES EXERCICES ANTÉRIEURS	112 604 789	
IV - VARIATION DES FONDS DÉDIÉS COLLECTÉS AUPRÈS DU PUBLIC (cf. tableau des fonds dédiés)		6 079 744
V - INSUFFISANCE DE RESSOURCES DE L'EXERCICE		
VI - TOTAL GÉNÉRAL	360 964 985	237 671 520
VI - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		228 202 214
Solde des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en fin d'exercice		75 366 597
Évaluation des contributions volontaires en nature		
Bénévolat		
Prestations en nature		
Dons en nature		
TOTAL		

EXERCICE 2015

EMPLOIS	Emplois de N Compte de résultat (1)	Affectation par emplois des ressources collectées auprès du public, utilisées sur N (3)
1 - MISSIONS SOCIALES	178 705 789	172 497 084
1.1 Réalisées en France	161 932 007	
- Actions réalisées directement		
- Versements à d'autres organismes agissant en France	161 932 007	
1.2 Réalisées à l'étranger		
- Actions réalisées directement		
- Versements à un organisme central ou d'autres organismes	16 773 782	
2 - FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS	10 697 558	10 697 558
2.1 Frais d'appel à la générosité du public	10 697 558	
2.2 Frais de recherche des autres fonds privés		
2.3 Charges liées à la recherche de subventions et autres concours publics		
3 - FRAIS DE FONCTIONNEMENT	19 092 826	19 092 826
I - TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RÉSULTAT	208 496 173	
II - DOTATIONS AUX PROVISIONS	16 522 308	
III - ENGAGEMENTS À RÉALISER SUR RESSOURCES AFFECTÉES	111 248 369	
IV - EXCÉDENT DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	6 902 099	
V - TOTAL GÉNÉRAL	343 168 949	
V - Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources collectées auprès du public		1 480 736
VI - Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources collectées auprès du public		1 208 626
VII - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		202 559 578

RESSOURCES	Ressources collectées sur N Compte de résultat (2)	Suivi des ressources collectées auprès du public et utilisées sur N (4)
REPORT DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC NON AFFECTÉES ET NON UTILISÉES EN DÉBUT D'EXERCICE		75 366 597
1 - RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC		194 678 189
1-1 Dons et legs collectés		
- Dons manuels non affectés	8 264 953	
- Dons manuels affectés	89 038 300	
- Legs et autres libéralités non affectés	41 251 917	
- Legs et autres libéralités affectés	19 667 493	
1-2 Autres produits liés à l'appel à la générosité du public	36 455 526	
2 - AUTRES FONDS PRIVÉS	2 837 962	
3 - SUBVENTIONS & AUTRES CONCOURS PUBLICS	1 313 321	
4 - AUTRES PRODUITS	2 057 422	
I - TOTAL DES RESSOURCES DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RÉSULTAT	200 886 894	
II - REPRISES DES PROVISIONS	34 120 913	
III - REPORT DES RESSOURCES AFFECTÉES NON UTILISÉES DES EXERCICES ANTÉRIEURS	108 161 142	
IV - VARIATION DES FONDS DÉDIÉS COLLECTÉS AUPRÈS DU PUBLIC (cf. tableau des fonds dédiés)		218 780
V - INSUFFISANCE DE RESSOURCES DE L'EXERCICE		
VI - TOTAL GÉNÉRAL	343 168 949	194 896 969
VI - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		202 559 578
Solde des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en fin d'exercice		67 703 988

EXERCICE 2016

EMPLOIS	Emplois de N Compte de résultat (1)	Affectation par emplois des ressources collectées auprès du public, utilisées sur N (3)
1 - MISSIONS SOCIALES	**200 091 507**	**194 345 292**
1.1. Réalisées en France	177 695 911	
– Actions réalisées directement		
– Versements à d'autres organismes agissant en France	177 695 911	
1.2. Réalisées à l'étranger	22 395 596	
– Actions réalisées directement		
– Versements à un organisme central ou d'autres organismes	22 395 596	
2 - FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS	**11 305 007**	**11 305 007**
2.1. Frais d'appel à la générosité du public	11 305 007	
2.2. Frais de recherche des autres fonds privés		
2.3. Charges liées à la recherche de subventions et autres concours publics		
3 - FRAIS DE FONCTIONNEMENT	**19 457 130**	**19 457 130**
I - TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RÉSULTAT	**230 853 644**	
II - DOTATIONS AUX PROVISIONS	**12 400 900**	
III - ENGAGEMENTS À RÉALISER SUR RESSOURCES AFFECTÉES	**111 999 534**	
IV - EXCÉDENT DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	**1 536 450**	
V - TOTAL GÉNÉRAL	**356 790 528**	
V - Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources collectées auprès du public		1 783 587
VI - Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources collectées auprès du public		– 1 464 360
VII - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		225 426 656

RESSOURCES	Ressources collectées sur N Compte de résultat (2)	Suivi des ressources collectées auprès du public et utilisées sur N (4)
REPORT DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC NON AFFECTÉES ET NON UTILISÉES EN DÉBUT D'EXERCICE		**67 703 988**
1 - Ressources collectées auprès du public		**223 266 565**
1.1. Dons et legs collectés	158 750 260	
– Dons manuels non affectés	8 364 451	
– Dons manuels affectés	89 886 597	
– Legs et autres libéralités non affectés	19 204 662	
– Legs et autres libéralités affectés	41 294 550	
1.2. Autres produits liés à l'appel à la générosité du public	64 516 305	
2 - AUTRES FONDS PRIVÉS	**4 435 476**	
3 - SUBVENTIONS ET AUTRES CONCOURS PUBLICS	**41 820**	
4 - AUTRES PRODUITS	**1 268 919**	
I - TOTAL DES RESSOURCES DE L'EXERCICE INSCRITES AU COMPTE DE RÉSULTAT	**229 012 780**	
II - REPRISES DES PROVISIONS	**16 267 343**	
III - REPORT DES RESSOURCES AFFECTÉES NON UTILISÉES DES EXERCICES ANTÉRIEURS	**111 510 405**	
IV - VARIATION DES FONDS DÉDIÉS COLLECTÉS AUPRÈS DU PUBLIC (cf. tableau des fonds dédiés)		**– 4 012 092**
V - INSUFFISANCE DE RESSOURCES DE L'EXERCICE		
VI - TOTAL GÉNÉRAL	**356 790 528**	**219 254 473**
VI - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		225 426 656
SOLDE DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC NON AFFECTÉES ET NON UTILISÉES EN FIN D'EXERCICE		**61 531 806**

EXERCICE 2017

EMPLOIS	Emplois de N Compte de résultat (1)	Affectation par emplois des ressources collectées auprès du public, utilisées sur N (3)
1 - MISSIONS SOCIALES	**189 961 597**	**182 923 449**
1.1. Réalisées en France	171 424 617	
– actions réalisées directement		
– versements à d'autres organismes agissant en France	171 424 617	
1.2. Réalisées à l'étranger	18 536 980	
– actions réalisées directement		
– versements à un organisme central ou d'autres organismes	18 536 980	
2 - FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS	**11 211 306**	**11 211 306**
2.1. Frais d'appel à la générosité du public	11 211 306	
2.2. Frais de recherche des autres fonds privés		
2.3. Charges liées à la recherche de subventions et autres concours publics		
3 - FRAIS DE FONCTIONNEMENT	**19 274 971**	**19 274 971**
		213 409 726
I - TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RÉSULTAT	**220 447 874**	
II - DOTATIONS AUX PROVISIONS	**13 770 259**	
III - ENGAGEMENTS À RÉALISER SUR RESSOURCES AFFECTÉES	**168 358 545**	
IV - EXCÉDENT DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	**2 743 116**	
V - TOTAL GÉNÉRAL	**405 319 793**	
V - Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources collectées auprès du public		4 066 171
VI - Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources collectées auprès du public		4 515 685
VII - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		212 960 211

RESSOURCES	Ressources collectées sur N Compte de résultat (2)	Suivi des ressources collectées auprès du public et utilisées sur N (4)
REPORT DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC NON AFFECTÉES ET NON UTILISÉES EN DÉBUT D'EXERCICE		**61 531 806**
1 - Ressources collectées auprès du public		**277 913 571**
1.1. Dons et legs collectés	202 754 703	
– dons manuels non affectés	8 561 490	
– dons manuels affectés	136 850 711	
– legs et autres libéralités non affectés	19 608 535	
– legs et autres libéralités affectés	37 733 967	
1.2. Autres produits liés à l'appel à la générosité du public	75 158 869	
2 - AUTRES FONDS PRIVÉS	**3 203 812**	
3 - SUBVENTIONS ET AUTRES CONCOURS PUBLICS	**2 388 398**	
4 - AUTRES PRODUITS	**1 445 937**	
I - TOTAL DES RESSOURCES DE L'EXERCICE INSCRITES AU COMPTE DE RÉSULTAT	**284 951 719**	
II - REPRISES DES PROVISIONS	**11 802 268**	
III - REPORT DES RESSOURCES AFFECTÉES NON UTILISÉES DES EXERCICES ANTÉRIEURS	**108 565 806**	
IV - VARIATION DES FONDS DÉDIÉS COLLECTÉS AUPRÈS DU PUBLIC (cf. tableau des fonds dédiés)		**- 61 458 038**
V - INSUFFISANCE DE RESSOURCES DE L'EXERCICE		
VI - TOTAL GÉNÉRAL	**405 319 793**	**216 455 533**
VI - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		212 960 211
SOLDE DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC NON AFFECTÉES ET NON UTILISÉES EN FIN D'EXERCICE		**65 027 127**

EXERCICE 2018

EMPLOIS	Emplois de N = Compte de résultat	Affectation par emplois des ressources collectées auprès du public, utilisées sur N
1 - MISSIONS SOCIALES	176 174 729	171 099 377
1.1. Réalisées en France	151 820 635	
· action réalisées directement		
· versements à d'autres organismes agissant en france	151 820 635	
1.2. Réalisées à l'étranger	24 354 094	
· actions réalisées directement		
· versements à un organisme central ou d'autres organismes	24 354 094	
2 - FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS	10 004 896	10 004 896
2.1. Frais d'appel à la générosité du public	10 004 896	
2.2. Frais de recherche des autres fonds privés		
2.3. Charges liées à la recherche de subventions et autres concours publics		
3 - FRAIS DE FONCTIONNEMENT	16 125 043	16 125 043
		197 229 316
I - TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RÉSULTAT	202 304 667	
II - DOTATIONS AUX PROVISIONS	54 800 245	
III - ENGAGEMENTS À RÉALISER SUR RESSOURCES AFFECTÉES	131 521 740	
IV - EXCEDENT DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	723 462	
V - TOTAL GÉNÉRAL	389 350 114	
V - PART DES ACQUISITIONS D'IMMOBILISATIONS BRUTES DE L'EXERCICE FINANCÉES PAR LES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC		692 406
VI - NEUTRALISATION DES DOTATIONS AUX AMORTISSEMENTS DES IMMOBILISATIONS FINANCÉES À COMPTER DE LA PREMIÈRE APPLICATION DU RÈGLEMENT PAR LES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC		1 423 297
VII - TOTAL DES EMPLOIS FINANCÉS PAR LES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC		196 498 425

RESSOURCES	Ressources collectées sur N = Compte de résultat	Suivi des ressources collectées auprès du public et utilisées sur N
Report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début d'exercice		65 027 127
1 - RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC		229 059 029
1.1. Dons et legs collectés	167 046 350	
· dons manuels non affectés	8 242 227	
· dons manuels affectés	106 098 676	
· legs et autres libéralités non affectés	11 687 413	
· legs et autres libéralités affectés	41 018 034	
1.2. Autres produits liés à l'appel à la générosité du public	62 012 679	
2 - AUTRES FONDS PRIVÉS	2 094 188	
3 - SUBVENTIONS ET AUTRES CONCOURS PUBLICS	531 134	
4 - AUTRES PRODUITS	2 450 029	
I - TOTAL DES RESSOURCES DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RÉSULTAT	234 134 381	
II - REPRISES DES PROVISIONS	13 803 744	
III - REPORT DES RESSOURCES AFFECTÉES NON UTILISÉES DES EXERCICES ANTERIEURS	141 411 990	
IV - VARIATION DES FONDS DÉDIÉS COLLECTÉS AUPRÈS DU PUBLIC *(cf. Tableau des fonds dédiés)*		3 831 266
V - INSUFFISANCE DE RESSOURCES DE L'EXERCICE		
VI - TOTAL GÉNÉRAL	389 350 114	232 890 295
VI - TOTAL DES EMPLOIS FINANCÉS PAR LES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC		196 498 425
SOLDE DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC NON AFFECTÉES ET NON UTILISÉES EN FIN D'EXERCICE		101 418 997

EXERCICE 2019

EMPLOIS	EMPLOIS DE N – COMPTE DE RÉSULTAT (1)	AFFECTATION PAR EMPLOIS DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC, UTILISÉES SUR N (3)
1 - MISSIONS SOCIALES	242 446 020	236 531 542
1.1. Réalisées en France	221 065 724	
Action réalisées directement		
Versements à d'autres organismes agissant en France	221 065 724	
1.2 Réalisées à l'étranger	21 380 296	
Actions réalisées directement		
Versements à un organisme central ou d'autres organismes	21 380 296	
2 - FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS	10 119 630	10 119 630
2.1. Frais d'appel à la générosité du public	10 119 630	
2.2. Frais de recherche des autres fonds privés		
2.3. Charges liées à la recherche de subventions et autres concours publics		
3 - FRAIS DE FONCTIONNEMENT	17 653 915	17 653 915
I - TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RÉSULTAT	270 219 565	
II - DOTATIONS AUX PROVISIONS	21 677 950	
III - ENGAGEMENTS À RÉALISER SUR RESSOURCES AFFECTÉES	163 613 011	
IV - EXCÉDENT DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	1 935 669	
V - TOTAL GÉNÉRAL	457 446 196	
V - Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources collectées auprès du public		608 139
VI - Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources collectées auprès du public		1 075 649
VII - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		263 837 578

RESSOURCES	RESSOURCES COLLECTÉES SUR N = COMPTE DE RÉSULTAT (2)	SUIVI DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC ET UTILISÉES SUR N (4)
Report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début d'exercice		101 418 997
1 - RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC		270 823 975
1.1. Dons et legs collectés	197 644 950	
Dons manuels non affectés	8 106 577	
Dons manuels affectés	129 742 670	
Legs et autres libéralités non affectés	16 272 748	
Legs et autres libéralités affectés	43 522 956	
1.2. Autres produits liés à l'appel à la générosité du public	73 179 024	
2 - AUTRES FONDS PRIVÉS	3 198 911	
3 - SUBVENTIONS & AUTRES CONCOURS PUBLICS	397 522	
4 - AUTRES PRODUITS	2 318 044	
I - TOTAL DES RESSOURCES DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RÉSULTAT	276 738 452	
II - REPRISES DES PROVISIONS	53 219 534	
III - REPORT DES RESSOURCES AFFECTÉES NON UTILISÉES DES EXERCICES ANTÉRIEURS	127 488 210	
IV - VARIATION DES FONDS DÉDIÉS COLLECTES AUPRÈS DU PUBLIC (cf. tableau des fonds dédiés)		-29 274 890
V - INSUFFISANCE DE RESSOURCES DE L'EXERCICE		
VI - TOTAL GÉNÉRAL	457 446 196	241 549 084
VI - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		263 837 578
Solde des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en fin d'exercice		79 130 504

Réponse de l’organisme concerné

Sommaire

Réponse du président de la Fondation de France..... 135

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FONDATION DE FRANCE

1. *La Fondation de France s'honore de la reconnaissance par la Cour des Comptes du rôle et de la place « exceptionnels » qui sont les siens dans le monde de la philanthropie en France. Un demi-siècle après sa création en 1969, la Fondation de France, par la solidité de son bilan financier et la grande diversité de ses interventions, a ainsi rempli la mission, qui lui avait été impartie à l'origine par l'État, d'œuvrer pour le développement de la philanthropie et d'incarner dans cet univers un modèle original et efficace.*

À cet égard, il est précieux pour la Fondation de France, ses équipes ainsi que pour les fondateurs et donateurs qui lui témoignent leur confiance, que la Cour, à l'occasion de ce contrôle approfondi et prolongé, témoigne dans son rapport de la qualité de sa gouvernance et de son fonctionnement. Elle salue en effet un « système cohérent », reposant sur des « mécanismes complets et sophistiqués, caractérisé par des procédures rigoureuses, formalisées et régulièrement revues. La Cour a bien voulu noter également la qualité de l'information et du dialogue au sein des instances de gouvernance et leur attention continue aux questions de maitrise des risques.

En matière de collecte et de gestion de ses ressources, dont on rappellera qu'elles sont exclusivement issues de la générosité privée, la Cour a pu constater que les procédures établies « garantissent le traitement fiable des dons », relever la « maitrise des coûts » de collecte et une gestion pleinement sécurisée des libéralités, notamment en matière de legs. Ce sont bien là des éléments essentiels pour la confiance et la sécurité de nos donateurs.

L'organisation, le fonctionnement et la gestion sont ainsi caractérisées, comme le souligne la Cour à plusieurs reprises, par un esprit de « professionnalisme » jugé remarquable. Cette appréciation est particulièrement précieuse, car elle conforte la Fondation de France dans sa conviction de longue date que l'efficacité et le développement de la philanthropie supposent précisément un tel professionnalisme.

Au demeurant, ce dernier inspire également, comme la Cour a bien voulu le souligner, les programmes thématiques mis en œuvre par la Fondation de France, à la fois dans leur sélection, leurs objectifs, leur conduite et leur gestion. Cette appréciation est importante, de même que celle qui relève la qualité « particulièrement élevée » des programmes d'urgence conduits par la Fondation, dans des contextes qui sont toujours exigeants et difficiles, inspirés par la recherche du meilleur impact pour les publics concernés et par un souci aigu de rigueur dans leur mise en œuvre.

Par ailleurs, c'est à juste titre que la Cour souligne l'importance toute particulière que revêt l'information des donateurs sur l'emploi des ressources issues de leur générosité, exigence à la fois juridique et morale et condition du renouvellement de leurs contributions. Là encore, la Cour a bien voulu noter le caractère exhaustif, rigoureux et « professionnel » de la communication de la Fondation de France, à la fois institutionnelle, financière et à destination plus personnelle des donateurs. Elle s'emploiera à affiner encore l'information de ces derniers, dans l'esprit de la recommandation de la Cour.

Tout en saluant « la qualité du suivi comptable analytique et le pilotage du processus budgétaire particulièrement ajusté et perfectionné », la Cour formule des remarques sur la construction du compte d'emploi des ressources, notamment le traitement des sommes mises en réserve et l'évaluation des contributions en nature. Les recommandations émises par la Cour sur ce sujet ont été prises en compte par la Fondation de France dès les comptes annuels 2020, dans le cadre de la mise en place du nouveau règlement comptable de l'ANC, même si ce nouveau règlement réduit la finesse du suivi analytique existant.

2. *La Cour a entendu consacrer une large part de son contrôle au rôle de « fondation abritante » de la Fondation de France, alors que les fondations sous son égide, ou « fonds individualisés » représentent désormais une part majoritaire de son bilan et de ses activités de redistribution. La Cour s'interroge à cet égard, sur les « limites » de ce modèle, voire sur l'opportunité de fixer un plafond au nombre de ces comptes individualisés, aujourd'hui de l'ordre de 900.*

À cet égard, la Fondation de France souligne son attachement au modèle original constitué par la combinaison de programmes propres et de fondations sous égide sans personnalité juridique propre. Celui-ci s'est révélé un levier efficace et dynamique, propre à encourager et professionnaliser la philanthropie dans notre pays, conformément à la vocation originelle de la Fondation de France et aux attentes placées en elle.

Cependant, s'il est bien exact que le nombre de « fondateurs » désireux de confier à la Fondation de France la concrétisation de leur projet philanthropique est en augmentation constante, il serait tout à fait erroné de penser que celle-ci se conçoit comme un guichet ouvert, ou s'abandonne à une manière de « fuite en avant » dans ce domaine.

Au demeurant, la Cour souligne elle-même que le processus d'instruction qui précède la création des fondations abritées est « rigoureux et approfondi » et que la Fondation de France fait preuve à cet égard de prudence et de sélectivité, en veillant à la qualité et à la pertinence des projets des fondateurs. En effet, la Fondation de France est pleinement consciente des responsabilités juridiques et financières qui lui incombent dans son rôle d'« abritante » ; elle veille en permanence à s'assurer de disposer des capacités propres d'expertise et de contrôle lui permettant d'exercer cette fonction : les effectifs de ses équipes ont ainsi évolué en proportion du développement du nombre des fondations abritées, dans le cadre d'une stratégie de croissance volontariste, mais responsable et maitrisée.

Par ailleurs, la Fondation de France est pleinement consciente de la nécessité de veiller à la qualité, à la rigueur et à l'efficacité des contrôles qu'elle se doit d'exercer sur les activités des fondations sous son égide, et elle s'est dotée à cet effet d'un corpus de règles, de procédures et de contrôles régissant l'activité des fondations abritées. L'encadrement de l'activité des fondations abritées fait l'objet d'adaptations constantes pour répondre aux nouveaux environnements et renforcer encore les moyens de supervision.

Toutefois, la Fondation de France estime que la mise en œuvre de ces dispositifs doit aussi tenir compte de la singularité de la démarche philanthropique : le choix volontaire et individuel d'une personne d'aliéner et de consacrer une partie de son patrimoine à une action d'intérêt général. Une telle démarche appelle à la fois encouragement – c'est l'une des missions originelles de la Fondation de France – respect et accompagnement adéquat, pour la réussite des projets conçus par les mécènes. Cette démarche ne se substitue pas aux contrôles juridiquement et financièrement nécessaires, naturellement. Mais, là où la Cour des Comptes considère avoir relevé un excès d'autonomie laissée aux fondateurs ou une insuffisance d'encadrement de leurs activités, la Fondation de France estime avoir défini, au cas par cas, une approche de la supervision tenant compte des relations de confiance établies entre ses équipes et les fondateurs, de l'intensité des contacts qu'ils entretiennent, de la pertinence et de la valeur des projets conçus par les mécènes.

Ainsi, chacune des situations individuelles mentionnées par la Cour a été bien identifiée et analysée par la Fondation de France, qui s'est assurée du caractère d'intérêt général des actions menées par les entités concernées, aucun manquement à cet égard n'ayant au demeurant été constaté par la Cour.

En outre, la Fondation de France confirme sa volonté de se doter à bref délai d'un service d'audit interne, qui complètera les procédures et mécanismes d'ores et déjà en place. Elle prend bonne note de la recommandation de la Cour des comptes de chercher à mettre en place de manière aussi générale que possible, dans les fondations abritées, des instances de gouvernance collégiales, associant une représentation de la Fondation de France ; elle continuera de promouvoir ce principe, tout en ayant le souci de tenir compte de certains choix personnels ou familiaux, lorsque les ressources rassemblées procèdent d'une seule personne physique ou d'une seule famille. Elle développera enfin la sensibilisation de toutes les personnes qui participent aux activités des fondations sous son égide aux enjeux de déontologie et de prévention des risques.

3. *Des interrogations sont exprimées par la Cour au sujet de certaines fondations abritées par des entreprises, dont les actions ne seraient pas suffisamment distinctes des activités, des objectifs et des intérêts de l'entreprise elle-même. La Fondation de France est pleinement consciente de cet enjeu et s'emploie, dans sa supervision, à bien marquer une séparation entre intérêt général et objectifs économiques, comme entre mécénat et déploiement de la responsabilité sociale de l'entreprise. Elle observe cependant que cet exercice, pour nécessaire qu'il soit, est rendu aujourd'hui plus délicat par l'évolution continue du cadre politique et législatif, marquée notamment par la loi PACTE ou la loi relative au devoir de vigilance, qui tend à brouiller la limite entre ce qui séparait jadis plus nettement l'objet social de l'entreprise et les activités d'autre nature menées par elle. Au moment où le législateur et l'État, comme le public, attendent de l'entreprise qu'elle s'investisse davantage dans les enjeux environnementaux ou sociétaux qui entourent ses activités, y compris par des actions directes, il serait paradoxal d'exiger de ces actions qu'elles soient dépourvues de tout lien avec le « cœur de métier » de l'entreprise considérée. On peut comprendre aussi qu'une entreprise, soucieuse de mobilier ses salariés autour d'actions d'intérêt général, cherchent dans cet objectif à choisir des projets en lien ou en résonnance avec son objet social. Il n'est pas certain en revanche que l'option alternative de la création d'une fondation d'entreprise, a fortiori d'un fonds de dotation, apporterait des éléments d'extranéité, de séparation et de possibilités supplémentaires de contrôle que ne pourrait garantir la formule d'une fondation abritée.* [139]

Il s'agit là d'une importante question politique et de doctrine, qui appelle sans doute une réflexion d'ensemble de la part de l'État et du législateur, car elle dépasse largement les responsabilités propres de la Fondation de France et le périmètre actuel du droit des fondations, dont la Fondation de France pour ce qui la concerne veille à respecter l'esprit.

Comme le rappelle la Cour dans l'introduction de son rapport, les contrôles qu'elle a effectués ont pour particularité de porter sur des fonds privés, issus d'appels publics à la générosité ou de dons, qui peuvent par ailleurs ouvrir droit à un avantage fiscal. Par de tels dons ou aliénations de patrimoine, des personnes physiques ou des entreprises décident volontairement d'apporter leur contribution à l'intérêt général. Une telle démarche n'en fait pas pour autant des fonctionnaires ou des organismes de service public, gestionnaires de crédits publics, mais des acteurs précieux, dignes d'encouragement, dans de très nombreux domaines d'intervention. Le modèle de la Fondation de France, voulue à l'origine par l'État mais indépendante de lui, ne recevant aucune subvention de l'État tout en étant sollicitée dans la diversité des champs de l'action publique, combinant des programmes propres et la fédération d'actions individuelles de ses fondateurs « abrités », s'efforce de traduire et de soutenir cette singularité de la démarche philanthropique et de la développer, de la manière la plus respectueuse de l'ensemble des intérêts en présence et des règles en vigueur.