



SYNTHÈSE DES ACTES DU COLLOQUE

Garantir le bon emploi des dons des citoyens

La Cour des comptes et la générosité publique :
30 ans de mise en œuvre de la loi du 7 août 1991

25 novembre 2021



Introduction par Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes

Pierre Moscovici remercie l'ensemble des participants pour leur présence à ce colloque organisé par la Cour des comptes. La manifestation marque le trentième anniversaire de la loi du 7 août 1991, qui a confié à la Cour le contrôle du bon usage des dons aux organismes faisant appel à la générosité publique. Au nom de l'ensemble des Juridictions financières, il se réjouit d'accueillir pour la clôture la secrétaire d'État chargée de la Jeunesse et de l'engagement, Sarah El Haïry.

Il remercie le journal *La Croix*, une référence en matière de générosité publique qui est partenaire de ce colloque, ainsi que les intervenants dont le haut niveau illustre l'importance de la transparence et de la confiance dans la générosité publique, ce qui n'exclut pas le contrôle.

Aujourd'hui, le secteur bénéficie justement d'une exceptionnelle confiance, comme l'a attesté l'élan de générosité pendant l'épidémie de Covid. Il est naturel que les citoyens attendent un respect scrupuleux des engagements pris pour l'utilisation de leurs dons.

Le colloque se déroule à la fois dans la Grand'chambre et en visioconférence, avec près de 350 inscrits, dont les Cours des comptes du Gabon et de Madagascar. Son succès a été possible grâce à des équipes très impliquées qu'il convient de remercier : la présidente de la cinquième chambre de la Cour des comptes, Catherine Démier, le président Antoine Durrleman, Michel Clément, Georges Capdeboscq, Robert de Nicolay, Maia Rohner, Sylvie Hado, Michel Anrijs et les services de la Cour.

La compétence confiée à la Cour des comptes par la loi du 7 août 1991 se situe, par définition, aux frontières de l'intérêt général et de l'initiative privée. Elle constitue une mission inédite de contrôle de l'argent du public, différente de la mission plus traditionnelle de contrôle de l'argent public. Les dons du public bénéficiant d'une déduction fiscale, ils représentent aussi un coût pour le budget de l'État. Il y a donc une connexion directe entre l'argent du public et l'argent public.

Le législateur répondait par cette loi à un double constat : un développement très fort des appels à la générosité publique, ainsi qu'une utilisation excessive des dons pour les frais de fonctionnement plutôt que pour les activités d'intérêt général pour lesquelles ils étaient versés. La prise de conscience du secteur avait d'ailleurs déjà permis l'adoption d'une ambitieuse charte de déontologie en 1989.

C'est pour conforter cette indispensable régulation, sans pour autant brider l'initiative ni l'engagement des acteurs et des donateurs, que le législateur a souhaité l'intervention de la Cour des comptes comme tiers de confiance pour garantir le bon emploi de ces fonds. Le premier contrôle de la Cour a fait date, celui de l'Association pour la recherche sur le cancer (ARC) en 1996. La publication de ce rapport a contribué à la condamnation à une peine d'emprisonnement de son président.

Le dispositif a été renforcé avec l'extension de cette mission à l'Inspection générale des affaires sociales en 1996 et l'extension de la mission de la Cour en 2009¹. La Cour des comptes a pleinement investi sa nouvelle mission, créant dès l'origine un secteur de la

¹ Cette modification étend la compétence aux organismes bénéficiant de dons ouvrant droit à avantage fiscal. Par ailleurs, elle crée un dispositif de sanction : lorsque la Cour atteste de la non-conformité des dépenses aux objectifs de l'organisme, le ministre en charge du budget est saisi en vue de se prononcer sur une suspension de l'avantage fiscal.

cinquième chambre spécifiquement consacré à la générosité publique chargée de la mise en œuvre de cette compétence. Elle a établi 77 rapports sur des organismes divers, sélectionnés selon une analyse multicritère considérant entre autres les risques et revenus financiers.

L'action de la Cour des comptes dans ce domaine permet aussi de donner un éclairage global sur la mise en œuvre des politiques publiques en raison du rôle majeur des associations. Ce fut le cas à travers des enquêtes, par exemple sur les personnes sans domicile ou sur la protection de l'enfance. Récemment, elle a mis en œuvre ses compétences dans le cadre de circonstances exceptionnelles telles que l'incendie de la cathédrale Notre-Dame de Paris en avril 2019, où l'utilisation des fonds collectés, s'élevant à 824 M€, est régulièrement contrôlée, ou encore l'élan de générosité consécutif à la crise du Covid.

Le rôle de la Cour des comptes est d'apporter au citoyen, donateur effectif ou potentiel, une information fiable, transparente et autant que possible rapide, sur l'usage qui est fait des dons, ce que permet la publication de ses rapports sur la générosité publique. De manière générale, la Cour n'est pas là pour « épinglez » ni « étriller », mais bien pour accompagner de façon constructive celles et ceux qui concourent à l'intérêt général, afin de favoriser les bonnes pratiques et de permettre que la décision du public soit respectée.

Les organismes philanthropiques fournissent un apport majeur qui concerne tous les pans de la société. Ils sont la manifestation d'une citoyenneté active qui met au cœur du pacte républicain l'acte fondamental du don. En lien avec les acteurs du secteur, au fil du temps, la Cour a construit un véritable référentiel en matière de gestion des fondations et associations. L'impact de ses recommandations se mesure positivement lors des contrôles ultérieurs.

Les dons représentaient 1,7 Md€ il y a 30 ans, 8,5 Md€ en 2019, avec plus de 4,9 M€ de foyers fiscaux donateurs et quelque 104 000 entreprises mécènes. En 2020, les dépenses fiscales liées aux dons représentaient environ 2,9 Md€. Les fondations et les fonds de dotation sont passés d'un peu plus de 1 000 en 2001 à plus de 4 600 en 2020. Il y aurait plus d'1,3 million d'associations actives, dont environ 18 150 sont reconnues d'utilité publique. L'augmentation du nombre d'organismes philanthropiques, leur diversité, mais aussi la hausse significative des dons, de leurs modes de collecte et des dépenses fiscales correspondantes, amplifient les enjeux.

Pour penser à demain, il est profitable de tirer les enseignements des 30 dernières années d'action. La matinée de cette journée sera donc consacrée aux évolutions depuis 30 ans. La première table ronde portera sur la genèse des missions de contrôle des organismes par la Cour des comptes. La deuxième évoquera le développement des bonnes pratiques des fondations et associations en matière de transparence, de gestion, de gouvernance. Cet après-midi, la troisième table ronde s'intéressera aux nouveaux défis de la philanthropie.

Pierre Moscovici souhaite à toutes et tous un excellent colloque.



TABLE RONDE : LA LOI DU 7 AOÛT 1991 : UNE GENÈSE DIFFICILE, UNE DYNAMIQUE QUI S'EST AFFIRMÉE

Animateur

- *Robert de Nicolay, conseiller maître honoraire, Cour des comptes*

Intervenants

- *Nathalie Blum, directrice générale du Don en confiance*
- *Georges Capdeboscq, conseiller maître honoraire, Cour des comptes, co-rapporteur du contrôle de l'ARC en 1994-1995*
- *Francis Charhon, conseiller en philanthropie, membre du comité label IDEAS*
- *Charles de Courson, vice-président de la commission des finances de l'Assemblée nationale*

Emmanuel Kessler encourage les auditeurs, sur place comme en visioconférence, à participer activement en posant des questions.

Robert de Nicolay rappelle que les années 1980 ont marqué une prise de conscience commune, à la fois du monde associatif et de la puissance publique, sur le fait qu'il fallait agir face au développement des nouveaux modes de collecte de dons et aux problématiques liées au *charity-business*. Il s'agit de retracer comment est née la loi de 1991 et sa mise en application.

Georges Capdeboscq relate que c'est à la fin des années 1970, lors d'un contrôle des recettes du CNRS, qu'il a rencontré pour la première fois l'ADRCV, l'Association pour le développement de la recherche sur le cancer à Villejuif, dont Jacques Crozemarie était président. Les deux structures se disputaient les legs pour le cancer, le CNRS perdant devant le tribunal lorsque les testaments étaient rédigés de manière imprécise, comme « Je lègue pour la recherche sur le cancer ».

Moins de 50 % des dépenses de l'ADRCV allaient en réalité au cancer. À la suite du rapport, le procureur général près la Cour des comptes a estimé qu'un contrôle des comptes de l'ADRCV s'imposait. Cependant, la Cour des comptes ne pouvait l'exercer elle-même en l'état de la législation, il appartenait aux ministères concernés de l'effectuer.

En 1989, le président de l'ARC a demandé à être reçu par le Premier président André Chandernagor. Il voulait en réalité s'assurer que la Cour des comptes n'avait pas le pouvoir de contrôler son association. En mai de la même année, M. Chandernagor a transmis un projet de loi au ministre d'État, d'économie et des finances, Pierre Bérégovoy, composé d'un article unique : « *La Cour peut également exercer dans des conditions fixées par décret un contrôle sur les associations, organisations et organismes qui, pour soutenir des causes scientifiques, humanitaires ou sociales, font appel sur le plan national à la générosité publique, soit sur la voie publique, soit par tout moyen de communication de masse* ». La même année, François Bloch-Lainé a également sollicité un rendez-vous auprès du Premier président Chandernagor, pour lui faire part de son initiative de réunir des associations et fondations autour d'un code de bonne conduite. M. Chandernagor souligna auprès de M. Bloch-Lainé que leurs démarches étaient complémentaires.

Francis Charhon se souvient que, au début des années 1980, sont apparues des pratiques abusives des collecteurs. La Fonda a commencé à réfléchir sur de bonnes pratiques pour formuler des recommandations. Cela a abouti à la création par 18 organisations, en 1989, du Comité de la charte.

Nathalie Blum évoque un article de Daniel Bruneau publié en janvier 1988 intitulé « Pour un label des associations collectant des fonds auprès des particuliers », qui dénonçait la dérive de certaines associations et prestataires de collecte, l'impossibilité, avec la législation en vigueur, d'exercer un contrôle sur l'utilisation des dons, le manque de transparence, et préfigurait la création d'un comité du label.

La charte de déontologie adoptée le 20 novembre 1989 visait à informer les donateurs sur les missions des organismes collecteurs et l'usage des fonds reçus. Elle impliquait la transparence financière, la qualité des actions et des messages et la rigueur des modes de recherche de fonds. Dans une première phase de deux ans, les associations et fondations adhérant à la charte devaient se soumettre au contrôle d'une personnalité qualifiée indépendante qui appréciait si les prescriptions de la charte étaient respectées. Si c'était le cas, un label était délivré. Cela a abouti à la création du Comité de la charte du Don en confiance.

Charles de Courson rappelle qu'il a été appelé comme trésorier du comité de Paris de la Ligue contre le cancer à la suite de soupçons de détournements de dons.

Affecté en juin 1988 à la chambre sociale de la Cour des comptes, il a suggéré à son président, François Mosès, de contrôler les dépenses fiscales, notamment celles liées aux dons effectués au profit d'associations bénéficiant d'exonérations des deux tiers. L'idée n'a pas été retenue, en raison des risques de contentieux qui ne manqueraient pas d'être engagés sur le fondement de l'atteinte à la liberté d'association.

Suite à un scandale de détournement de dons, Charles de Courson a indiqué à Adrien Zeller, député, que seul un amendement de la loi pourrait permettre de lancer un contrôle par la Cour des comptes. Ils ont tous deux rédigé de premiers amendements. Durant près de dix ans, Charles de Courson a également poursuivi la piste d'un élargissement du champ de la Cour des comptes pour qu'elle puisse exercer un contrôle des dons ouvrant droit à avantage fiscal, qu'il y ait ou non appel à la générosité publique.

Robert de Nicolay complète en expliquant que la proposition de loi co-signée par Adrien Zeller et Alain Richard a été transformée en amendement au Parlement, mais déclarée non conforme par le Conseil constitutionnel en décembre 1990. Trois mois plus tard, un projet de loi a été déposé par le gouvernement sur le soutien au bénévolat dans les associations. C'est à cette occasion qu'a été introduit, par amendements de Jean-Pierre Béquet, député, un dispositif toujours en vigueur, autour du triptyque : déclaration de campagne d'appels à dons, établissement d'un compte d'emploi des ressources, contrôle par la Cour des comptes.

Jean-Pierre Béquet, rapporteur de ce texte, avait engagé une réflexion pour introduire, dans le projet de loi, un volet supplémentaire portant le contenu de l'amendement d'Adrien Zeller et d'Alain Richard, en le complétant. Les acteurs de la vie associative étaient demandeurs d'une sécurisation vis-à-vis des dons, question qui traversait l'opinion avec notamment l'affaire Crozemarie.

Jean-Pierre Béquet a donc proposé une série d'amendements qui visaient à sécuriser les dons grâce à trois piliers : le fait de devoir déposer une demande en préfecture pour lancer un appel à la générosité publique ; la création d'un compte d'emploi séparé retraçant recettes et dépenses ; un contrôle de ces dispositifs par la Cour des comptes, dont l'avis serait communiqué aux associations et aux donateurs.

Ces dispositions ont fait l'objet de vifs débats durant trois mois, notamment au Sénat. Certaines associations craignaient une mise sous tutelle. Les allers-retours entre l'Assemblée et le Sénat n'ont pu aboutir à un accord. Le texte initial comportant quelques améliorations, dont un titre plus complet, a donc été présenté. Il a été voté à une très faible majorité en dernière lecture en juillet 1991. Les sénateurs ont immédiatement saisi le Conseil constitutionnel, qui a validé l'ensemble du texte en y apportant quelques précisions, qui fixaient un cadre à l'exécutif pour les décrets d'application. La loi a ainsi été publiée le 7 août 1991.

Cette loi très utile a encore été améliorée grâce à Charles de Courson, qui en a affiné l'application. Elle a reçu une première application par le contrôle de l'ARC, qui a contribué à moraliser les pratiques et sécuriser les donateurs.

Georges Capdeboscq explique que le décret d'application de la loi n'est intervenu que le 17 septembre 1992. Une particularité résidait dans le fait que le Conseil constitutionnel confiait à la Cour des comptes une mission de contrôle distincte de ses autres prérogatives, et qu'elle devait donc suivre des règles spécifiques édictées par décret en Conseil d'État, dans le respect de la liberté d'association. La question des pouvoirs des rapporteurs et les effets que pouvait avoir la publication du rapport de la Cour étaient deux points qui faisaient débats. Il fallait ensuite établir un modèle de compte d'emploi, qui n'a été établi par arrêté que le 30 juillet 1993. Il a été mis au point après une longue concertation avec toutes les parties, notamment le Comité de la charte qui avait déjà travaillé sur un modèle. Le mandat de Georges Capdeboscq était qu'il existe une liaison avec la comptabilité générale de l'organisme, pour ne pas avoir de compte « hors-sol ».

En 1999, le Comité de la réglementation comptable a rendu public un règlement comprenant la notion de fonds dédiés. En 2005, un groupe de travail du Conseil national de la comptabilité a produit un règlement que la Cour a jugé perfectible en 2015. C'est finalement en 2019 que l'arrêté du 30 juillet 1993 a été remplacé par un arrêté plus précis et plus satisfaisant.

Nathalie Blum rapporte qu'au moment du décret, le Comité de la charte du Don en confiance a réuni huit fois un groupe de travail pour élaborer des propositions de mesures. Les préoccupations d'alors étaient semblables à celles d'aujourd'hui, avec deux considérations principales.

La première était que le compte d'emploi des ressources soit un outil d'information claire et simple pour les donateurs. La deuxième était que toutes les ressources d'un organisme concourent bien à la réalisation de ses actions. La première proposition était d'aller au-delà des exigences de la loi pour présenter l'ensemble des ressources et de leurs emplois. Il s'agissait également de comprendre la notion d'appel à la générosité du public de manière large, en incluant notamment les legs.

Francis Charhon précise qu'au moment où tout ce corpus de transparence se mettait en place, a été créé « France générosités » sous forme de syndicat pour pouvoir ester en justice contre les organismes malfaisants, une association ne pouvant pas le faire. A également été créée « l'Association française des fundraisers », qui a établi une charte de déontologie.

Des interrogations sont apparues au sein du monde associatif. Comment la Cour des comptes, habituée à contrôler des établissements publics, saurait-elle contrôler des organisations privées ? Des contraintes lourdes émergeraient-elles de ces contrôles ? Y aurait-il une interférence avec la vie associative ? De plus, le fait que le contrôle de la Cour ait débuté avec celui de l'ARC induisait une entrée par la culpabilité qui pouvait être préjudiciable.

Dans la réalité, le CER s'est révélé assez compliqué. C'est pourquoi le Comité de la charte a créé le document *L'Essentiel*, pour extraire des informations à destination du donateur.

Georges Capdeboscq précise que Pierre Arpaillange avait arbitré en faveur d'une seule chambre à la Cour, la cinquième, pour assurer, au moins dans un premier temps, la stratégie de contrôle de la Cour. En janvier 1994, deux associations ont été contrôlées : l'Association française contre les myopathies (AFM), et l'Association pour la recherche sur le cancer (ARC), ce dernier contrôle ayant été confié à Michel Prat et à lui-même.

L'ARC défrayait la chronique depuis longtemps. Le compte d'emploi a permis un contrôle de l'utilisation des ressources de la générosité, analysée au regard de la balance générale. Il est apparu que le compte d'emploi était incompréhensible, les engagements étant mélangés avec des annonces d'engagements non suivies d'effets. Le pourcentage de dons allant à la recherche était non pas de 76 %, comme annoncé dans les documents publics, mais de 27,2 %.

En utilisant pleinement les pouvoirs d'investigation des rapporteurs, ces derniers ont constitué un dossier qui a été transmis au juge pénal et comprenait notamment des preuves de surfacturations. Malgré les réticences de l'ARC, les deux rapporteurs ont également vérifié que les aides étaient bien allouées aux projets de recherche et ont constaté que moins de 60 % faisaient l'objet d'un examen par la commission scientifique. Par la suite, de tels défauts de contrôle interne ont été retrouvés chez d'autres organismes. Démarche novatrice, un relevé de constatations contradictoires a été dressé, mais le président de l'ARC n'a pas souhaité être entendu par la Cour.

S'en est suivi une présentation du rapport par le Premier président Pierre Joxe en mars 1996, un jugement du Tribunal de grande instance de Paris en 1999, puis un jugement de la Cour d'appel en 2000. Dans son arrêt du 19 janvier 2000, le Conseil d'État a validé les mesures d'instruction qui avaient été mises en place, confirmant que les rapporteurs avaient agi dans la légalité. Quatre ans auparavant -le 10 janvier 1996-, donc avant même la publication du rapport, les deux rapporteurs avaient rencontré un comité de six administrateurs de l'ARC, réuni par le professeur Maurice Tubiana. Parmi eux, le professeur Léon Schwartzberg, a pris la parole pour se dire convaincu par les propos des rapporteurs. D'une certaine façon, cela marquait le début de la nouvelle ARC.

Charles de Courson indique que la législation a progressivement étendu et perfectionné le dispositif, avec la loi du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, puis la loi de finances rectificative de 2009. Une nouvelle fois, les décrets d'application sont arrivés ultérieurement.

Au sujet de la dépense fiscale, **Charles de Courson** précise que plus d'un tiers des donateurs ne veulent pas bénéficier d'un avantage fiscal.

Francis Charhon expose que lorsqu'il était à la Fondation de France, il a connu plusieurs contrôles de la Cour des comptes, ce qui produisait l'impression que cela ne s'arrêtait jamais. Selon lui, mieux vaudrait peut-être s'intéresser à d'autres structures que celles qui ont déjà montré l'efficacité de leur fonctionnement.

Le processus est long, complexe et coûteux. Parfois, un léger glissement de la gestion au contrôle d'opportunité peut être constaté, dont il faut se méfier. La sortie du rapport, avec ses titres et intertitres pour certains insuffisamment nuancés, peut être problématique. Les journalistes adorant se jeter sur un titre sans lire le rapport en détail, cela peut générer un doute, quand bien même il n'existe pas de situation préjudiciable derrière, fait dangereux pour des organisations qui restent frêles.

Francis Charhon ajoute que l'institut IDEAS dispense un accompagnement des associations à travers 90 points de bonnes pratiques qui couvrent la gouvernance des

finances, le pilotage et l'évaluation. 97 organisations sont contrôlées par IDEAS, 180 au total si l'on y ajoute celles contrôlées pour le Don en confiance. C'est donc une démarche très suivie du secteur, comme l'atteste aussi l'existence de listes d'attente au sein de ces organismes.

Nathalie Blum confirme que le contrôle de la Cour des comptes a un effet incitatif sur le souhait d'adhérer au Don en confiance. Celui-ci a évolué pour s'ouvrir à toutes les causes, non plus seulement aux organisations humanitaires et sociales. La mission du Don en confiance reste de nourrir la confiance du donateur grâce à un contrôle continu, avec un rayonnement qui profite à l'ensemble du secteur.

Outil fondamental, *L'Essentiel* est un document annuel d'information aux donateurs présentant des informations synthétiques. Un guide explique à toute organisation, labellisée ou pas, comment en bâtir un. La transparence est essentielle, mais ne signifie pas tout montrer, ce qui équivaldrait à tout cacher du fait d'un manque de lisibilité.

Charles de Courson souligne que contrairement à ce que craignaient ceux qui ont combattu l'évolution législative, les dons ont fortement augmenté.

En réponse à une question du tchat, **Francis Charhon** indique qu'avec la crise de confiance massive liée à l'affaire de l'ARC, les dons se sont effondrés et ont mis des années à se rétablir.

Nathalie Blum précise que d'après les sondages, la confiance des Français envers les associations et fondations qui font appel aux dons est aujourd'hui stable à 55 %. Les jeunes générations ont plus confiance que leurs aînés, qui citent encore l'affaire de l'ARC.

Emmanuel Kessler rapporte une question du tchat qui demande si un contrôle de la Cour des comptes ne constitue pas une aide précieuse pour l'association qui dispose ainsi d'un audit gratuit.

Francis Charhon convient qu'un contrôle de la Cour des comptes est toujours instructif. Cependant, il appelle à créer une ligne « coût des contrôles » pour en estimer l'impact économique, car l'augmentation des frais de fonctionnement est réelle.

François Dupré, directeur général de la fondation ARC pour la recherche sur le cancer, rend hommage à Michel Lucas qui a pris la présidence de l'ARC après Jacques Crozemarie et a procédé à un travail de reconstruction exemplaire. Il rend également hommage au deuxième rapport de la Cour des comptes, publié en 2005, qui a prouvé l'exemplarité de la gestion de l'association depuis son changement de président. Depuis 25 ans, sur un compte d'emploi proche d'1 Md€, 700 M€ ont directement servi au financement de la recherche.

Robert de Nicolay remercie les intervenants pour cet échange passionnant qui a permis de brosser un tableau très clair de l'historique de la loi, de son évolution et de son application. Il laisse la parole aux intervenants de la table ronde numéro deux.

Francis Charhon appelle à l'organisation de commissions mixtes pour échanger en amont de futures évolutions des textes afin de mieux appréhender les marges de manœuvre existantes.

Charles de Courson ajoute que les parlementaires sont également présents pour recevoir les organisations sur le sujet.

Emmanuel Kessler note que ces suggestions pourront peut-être être formulées lors de la table ronde de prospective sur les évolutions législatives et l'avenir du secteur. Il remercie les participants à ce premier débat.



TABLE RONDE : LE DÉVELOPPEMENT DES BONNES PRATIQUES DES ORGANISMES BÉNÉFICIAIRES DE DONS

Animatrice

- *Anne Mondoloni, présidente de section, Cour des comptes*

Intervenants

- *Béatrice Buguet-Degletagne, inspectrice générale des affaires sociales*
- *Patrice Douret, président des Restos du Cœur*
- *Joël Fusil, représentant de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes*
- *Benoît Miribel, président du Centre français des fonds et fondations*
- *Jean-Marc Sauvé, président de la fondation Apprentis d'Auteuil*

Emmanuel Kessler indique que cette deuxième table ronde sera consacrée aux développements permis par la loi. En introduction, il propose de visionner un témoignage de la professeure Françoise Barré-Sinoussi, Prix Nobel et présidente du Sidaction. Celle-ci y expose la façon dont elle a perçu l'émergence et les développements des appels à la générosité publique et comment ils ont été décisifs pour le Sidaction.

(Diffusion d'une vidéo.)

Anne Mondoloni se félicite de la vidéo de la professeure Barré-Sinoussi, qui fournit une remarquable entrée en matière pour cette table ronde. L'objectif sera de revenir sur les différents points que sont les procédures, les comités d'experts qui sélectionnent les projets de recherche à financer et les critères sur lesquels ils s'appuient, la façon dont sont évalués les projets, la communication financière avec les donateurs.

Elle invite les intervenants à développer la manière dont le monde des associations et fondations s'est professionnalisé.

Patrice Douret rappelle que les Restos du Cœur sont une association reconnue d'utilité publique crée par Coluche en 1985. Elle fournit tant une aide alimentaire que des aides à la personne. Elle soutient 1,2 million de personnes grâce à 70 000 bénévoles réguliers et plus de 23 000 occasionnels, avec près de 2 000 centres d'activité en France. De plus, plus de deux millions de personnes sont rencontrées à travers des activités de rue. Avec 142 millions de repas en 2021 contre 136 millions en 2020, force est de constater l'aggravation de la précarité.

Depuis la loi de 1991, le renforcement du contrôle interne et de la rigueur de gestion se poursuit et constitue un véritable socle. Les Restos du Cœur ont connu deux contrôles de la Cour des comptes. Même s'ils ont donné lieu beaucoup de travail, ils se sont avérés positifs pour l'évolution de l'association. Ils ont d'ailleurs été suivis par la mise en place d'une commission de suivi des recommandations. L'une des principales évolutions a été la création d'un comité de contrôle interne, intégrant des personnalités extérieures, qui communique régulièrement ses observations et conseils auprès du conseil d'administration.

Aux Restos du Cœur, trois niveaux de contrôle existent pour garantir la confiance. Premièrement, il y a une gouvernance bénévole collégiale forte, avec notamment un Bureau hebdomadaire et un Conseil d'administration mensuel, garants de toute dérive et

initiateurs d'audits internes réguliers. Les 114 associations départementales sont reliées à l'association nationale par un contrat d'agrément annuel qui implique un panel de formations obligatoires, la diffusion de bonnes pratiques et la production de comptes combinés. Deuxièmement, l'association échange tout au long de l'année avec deux cabinets de commissariat aux comptes et est certifiée par IDEAS. Troisièmement, elle bénéficie du contrôle de la Cour des comptes, un contrôle public précieux pour renforcer la confiance des Français.

Patrice Douret insiste sur le fait que toute crise de confiance qui frapperait une association se répercuterait sur les autres. La rigueur d'action relève d'une responsabilité collective du secteur de l'intérêt général.

L'une des valeurs fondamentales pour les Restos du Cœur est la neutralité face aux politiques, garante de son indépendance. La primauté du bénévolat est guidée par le projet associatif voté en Assemblée générale.

Il appelle à ce que le rôle de la Cour des comptes puisse s'inscrire dans un accompagnement, afin d'aboutir à une amélioration continue allant au-delà d'un seul suivi des recommandations.

Anne Mondoloni répond que ces suggestions nourriront la réflexion des prochains mois.

Jean-Marc Sauvé explique que la fondation Apprentis d'Auteuil est au service de jeunes en difficulté ayant des problèmes d'insertion scolaire et de mineurs bénéficiant de mesures de protection de l'enfance. Les effectifs s'accroissent au fil des décrochages durant l'année scolaire. La structure mène des actions d'insertion professionnelle, en particulier pour les NEET.

Reconnue d'utilité publique, la fondation a connu trois contrôles de la Cour des comptes qui ont permis d'améliorer sa gestion. Ils ont constitué un levier de professionnalisation avec le contrôle interne du commissaire du Gouvernement siégeant au Conseil d'administration, le contrôle d'IDEAS, mais aussi les contrôles de l'Aide sociale à l'enfance et de l'éducation nationale dus à ses missions de service public.

Les contrôles externes ont constitué un facteur de développement des contrôles internes : contrôles de niveau deux dés les années 1990, création d'une direction de l'audit et du contrôle interne à la fin des années 1990, cartographie des risques depuis 2005, avec 32 risques identifiés à ce jour grâce à nombreux ateliers. Ce lourd travail est productif, qui plus est pour une fondation dont le risque principal est l'atteinte à l'intégrité physique et psychique des personnes.

En 2008, a vu le jour un comité de risques contrôle interne qui arrête annuellement un plan d'audit. Celui de 2021 comprenait par exemple le respect de la volonté des testateurs, la sûreté dans les établissements de l'océan Indien, la facturation des bénéficiaires, les exclusions des établissements et la gestion du parc de véhicules. Le parcours personnalisé du jeune sera probablement intégré dans le plan d'audit de 2022.

En complément, en 2001, a été lancé un observatoire des incidents, des accidents et des infractions graves, auquel la Cour des comptes s'est intéressée à l'occasion de son dernier contrôle. Ce dispositif se perfectionne pour refléter au mieux les risques qui se développent.

L'évolution de la réglementation comptable a aussi constitué un aiguillon, depuis la certification des comptes jusqu'au nouveau plan comptable applicable depuis le 1^{er} janvier 2020.

Jean-Marc Sauvé souligne le cercle vertueux qui s'est déployé grâce à la loi de 1991, à la fois en termes de professionnalisation de la gestion administrative et financière, d'appel à la générosité publique, mais aussi d'actions pour lesquelles la fondation a été instituée.

Benoît Miribel explique que le Centre français des fonds et fondations a surgi dans le sillage de la loi de 1991, notamment à l'initiative de la Fondation de France et de la fondation Apprentis d'Auteuil, pour favoriser les bonnes pratiques du secteur.

Outre les fonds et fondations, près de 5 000 fonds de dotation sont depuis apparus, représentant la moitié du total des entités juridiques du secteur de l'intérêt général. Environ 350 structures diverses adhèrent volontairement au Centre français des fonds et fondations.

En plus du grand nombre de processus internes déployés pour s'assurer de la bonne affectation des fonds, la pertinence de l'affectation des fonds est aussi essentielle. Les projets relatifs à la prévention sont notamment fondamentaux. Le Centre français des fonds et fondations permet d'échanger à travers une approche collégiale pourvoyeuse de regards croisés et de transversalité. Ces réflexions sont menées en lien avec Don en confiance, France générosités et Admical. Le gain de temps et d'énergie qui en découle est favorable au développement de bonnes pratiques.

Le Centre français des fonds et fondations encourage les structures à développer un comité de projet et une stratégie, qui sont essentiels en complément des outils de gestion. Il incite à se positionner sur des causes d'intérêt général telles que l'enjeu climatique. Ainsi, après un long cheminement du secteur qui ne se sentait initialement que peu concerné, une coalition française des fondations pour le climat a signé un manifeste de bonnes pratiques.

Benoît Miribel note que les fonds et fondations sont soumis à des contrôles forts, davantage que les entreprises. L'intérêt général mérite d'être encouragé, avec si possible une simplification, qui s'accompagne nécessairement d'une clarté.

Joël Fusil note que depuis 30 ans, les acteurs de la générosité publique ont évolué sur bien des sujets : modes de collecte, natures des ressources collectées, modalités de mise en œuvre des actions pour utiliser les dons, etc. La technologie, les métiers et les réglementations se sont aussi transformés. La professionnalisation s'est quant à elle opérée tant au niveau des directions que des gouvernances bénévoles.

De nouveaux risques doivent être maîtrisés. Le commissaire aux comptes doit les apprécier, faire en sorte qu'ils soient provisionnés et que les outils nécessaires pour les couvrir soient en place, en lien avec la gouvernance bénévole.

Si les entités présentes autour de la table sont très matures sur ces sujets, beaucoup d'autres ont encore besoin de progresser. L'une des bonnes pratiques est de formaliser la cartographie des risques au travers de différentes méthodes. Cela demande du temps et le résultat est parfois insuffisamment exploité ou trop générique. Il est donc important que les risques soient rattachés aux processus qui régissent les activités de la structure et de formaliser des contrôles opérants.

En réponse à une question du tchat, **Joël Fusil** indique qu'il est nécessaire d'établir des messages d'appel à la générosité extrêmement clairs pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté entre les dons fléchés vers un projet défini et les dons plus globaux. Dès lors qu'un message d'appel à la générosité est publié sur un site Internet et que le seuil prévu par la loi est franchi, les obligations prévues par la loi doivent être respectées.

Anne Mondoloni précise que ce seuil est de 153 000 €. Elle confirme qu'un simple bouton d'appel aux dons sur Internet est considéré par la loi comme un appel public à la générosité.

En réponse à une question du tchat, **Patrice Douret** explique que probablement beaucoup de donateurs financiers sont présents au conseil d'administration de son association et que le don se fait aussi sous forme de temps.

Il ajoute qu'aux Restos du Cœur, un service donateurs répond à toutes les questions reçues par téléphone ou mail quant à l'usage des dons. De plus, l'association veille à ne pas solliciter les donateurs, qui sont pour beaucoup de petits donateurs. Un seul appel aux dons est effectué annuellement lors d'une campagne, la 37^e cette année.

Jean-Marc Sauvé pense lui aussi que presque tous les membres du conseil d'administration de la fondation Apprentis d'Auteuil sont donateurs, sans qu'il n'y ait pour autant une représentation spécifique des donateurs. Pour lui, la sélection des membres du conseil d'administration des fondations et des associations reconnues d'utilité publique est importante, car l'instance implique de la responsabilité, des compétences, du temps et une compréhension profonde des buts de l'organisation. Le conseil d'administration fixe les orientations, les règles de contrôle et compose les comités, notamment de risques contrôle interne. La gouvernance doit aussi associer les personnes au bénéfice desquelles l'institution opère pour ne pas rester dans des démarches uniquement descendantes.

Patrice Douret adhère à ces propos et les illustre par le fait que le conseil d'administration national des Restos du Cœur est composé de 24 membres, dont la moitié proviennent des associations départementales. L'Assemblée générale qui vote pour ce conseil d'administration est composée des représentants des 114 associations départementales, dont les conseils d'administration sont en lien avec les personnes accueillies.

Anne Mondoloni explique que le contrôle que la Cour des comptes opère sur le compte d'emploi des ressources consiste à vérifier que le pourcentage déclaré être affecté à tel usage correspond bien à la réalité.

Béatrice Buguet-Degletagne note que la question de la communication financière est l'un des aspects très importants de la professionnalisation et qu'elle repose sur deux piliers : sur la publicité des comptes et sur la qualité de ceux-ci. La seule obligation qui s'impose aux organismes est de publier le compte sur un vecteur dédié auprès du *Journal officiel*. Nombre d'organismes publient leurs comptes sur leur propre site, ce qui n'est pas obligatoire. Or en 2017, sur un échantillon d'un millier d'associations et fondations, seuls 27 % avaient correctement publié leurs comptes, assortis du nécessaire compte d'emploi des ressources.

L'aiguillon du contrôle ainsi que de récentes évolutions législatives qui clarifient l'obligation de publicité des comptes et l'assortissent d'une sanction ferme en cas de non-respect devraient aboutir à une amélioration. Le seuil qui commande un certain nombre d'obligations était jusqu'alors calculé sur la base des seuls dons. L'ensemble des ressources collectées, y compris les legs, sont maintenant comprises dans l'assiette.

Béatrice Buguet-Degletagne confirme que les commissaires aux comptes sont très importants dans les chaînes de professionnalisation et d'autocontrôle. Depuis peu, ils sont diligents pour vérifier la publicité des comptes.

Elle pense que des améliorations pourraient encore être apportées, notamment pour que la publicité des comptes sur des supports accessibles aux donateurs devienne obligatoire.

Elle trouve que la qualité des comptes s'est accrue grâce au dernier règlement comptable. Celui-ci a permis d'introduire une valorisation obligatoire des contributions volontaires en nature et de clarifier le compte d'emploi des ressources. Cette clarification a d'ailleurs été saluée par les corps de contrôle.

En revanche, elle interroge la lisibilité pour les donateurs des versements faits à d'autres organismes dans les missions sociales autorisés par le nouveau règlement comptable. Cette liberté d'affectation remet en question la transparence et la fidélité par rapport à ce que demande le donateur qui s'adresse à l'organisme A, mais pas nécessairement à l'organisme B, C, ou D.

Anne Mondoloni s'accorde à dire que si un organisme dit affecter 1 000 en mission sociale, mais que 800 partent vers une autre association qui, elle aussi, a des frais de fonctionnement, par un phénomène d'imbrication, la réalité du fléchage des dons vers une action concrète diminue fortement.

Jean-Marc Sauvé pense que l'information financière est destinée à garantir le respect de la volonté des donateurs. Pour mettre en cohérence le discours et les actes, la dimension des contrôles internes est importante. La fondation Apprentis d'Auteuil en a réalisé 60 depuis 10 ans. Les outils assurant la traçabilité des dons, notamment des dons affectés, sont aussi indispensables, avec par exemple un système de codes d'affectation.

Le respect du budget et des charges, notamment du ratio entre les charges liées à la collecte et le montant de cette collecte, ainsi que l'évaluation de l'impact des ressources versées par les donateurs doivent aussi s'analyser. Le cas échéant, une cohérence doit exister avec l'action des fondations abritées.

Benoît Miribel souligne que l'évolution du CER était indispensable pour aller vers plus de clarté et que la présence des commissaires aux comptes est un plus.

Vu l'ampleur des besoins, il faut inciter les acteurs, notamment privés, qui ont encore des capacités, à agir à travers les fonds et fondations à l'aide une communication financière cohérente avec les actions spécifiques de chacun. Les causes d'intérêt général ne s'annulent pas, mais se complètent.

Patrice Douret associe à la transparence la « maîtrise » des messages. Les Restos du Cœur ont pour principe de ne se positionner que sur ce qu'ils connaissent afin de ne pas se disperser. Les donateurs sont par ailleurs informés de ce qui est fait de l'argent confié. Preuve de rigueur, les frais généraux sont inférieurs à 8 % et 100 % des missions sociales sont en général financées par la générosité du public.

Le service des Restos du Cœur gérant la cartographie des risques s'appelle maintenant symboliquement le service d'anticipation des crises. Il intègre tant le volet financier, logistique, que le volet alimentaire. Près de 40 % des bénévoles ayant plus de 65 ans, l'aspect humain représente l'un des risques pour la continuité des missions. Pour anticiper l'évolution de la précarité en France et les risques plus lointains, et expliquer aux donateurs ce qui sera fait plus tard de l'argent confié, un observatoire réalise des études sur les publics accueillis.

Anne Mondoloni indique que dans ses contrôles, la Cour regarde systématiquement le ratio des frais de collecte sur la collecte, pour que le coût de celle-ci ne soit pas excessif.

Joël Fusil note que pour les entités qui font appel à la générosité, la clôture des comptes annuels 2020 suite à la nouvelle réglementation a été douloureuse, notamment pour celles qui avaient le moins bien anticipé.

Ces comptes offrent une image beaucoup plus fidèle des actifs dont l'entité est propriétaire. Au sein du compte de résultat figurent des détails précis sur les différentes ressources issues de la générosité. Ces comptes font l'objet d'une certification d'un commissaire aux comptes et fondent le socle de la communication financière. Pour qu'ils puissent être compris par tout citoyen, donateur ou pas, un document de synthèse de type *L'Essentiel* doit détailler les actions, les modes et la nature des collectes, l'utilisation des dons, voire l'impact des actions menées.

Ce document de synthèse pourrait à terme évoluer pour donner des informations extra-financières, par exemple d'ordre social et environnemental. Ce sujet est beaucoup travaillé par le commissaire aux comptes dans le monde de l'entreprise. L'enjeu du mode de diffusion du document est également important.

Béatrice Buguet-Degletagne relève que le citoyen est concerné s'il est donateur, mais aussi s'il est contribuable. Ce lien entre argent du public et argent public relevé par M. Moscovici s'observe aussi à travers le fait que beaucoup d'organismes interviennent de façon concomitante avec des politiques publiques et sont cofinancés par des fonds publics et la générosité du public. Ce double prisme légitimise une professionnalisation.

La multiplication rapide des organismes, notamment des fonds de dotation, rend d'autant plus important le défi de professionnalisation.

Isabelle Gougenheim, présidente d'Idéas, note combien l'effort politique d'amélioration des bonnes pratiques est endossé par tous les acteurs, avec un travail récemment mené sur les outils numériques.

Elle indique qu'Idéas étant un tiers de confiance, il n'a aucun lien juridique avec les associations, fondations et fonds de dotation qu'il accompagne et que le comité label est autonome.

Elle demande comment résoudre la contradiction qui fait que le contrôle a un coût, tout comme les appels à projets et le financement par fondations, par exemple. Bien qu'il faille être exigeant sur le ratio entre mission et fonctionnement, les charges sont aujourd'hui très importantes. Le nouveau règlement comptable implique des exigences complexes, comme l'évaluation du bénévolat. Il s'agit donc de trouver où mettre le curseur.

Patrice Douret croit que le coût du contrôle n'a rien d'égal à la confiance des partenaires, des donateurs, de l'État et de l'Europe – puisque l'Europe fournit, par le biais du Fonds européen d'aide aux plus démunis, le FEAD, un repas sur quatre aux Restos du Cœur. La nécessité du contrôle est primordiale, quels qu'en soient les niveaux et que ces contrôles soient internes ou externes, pour garantir la continuité des missions.

En réponse à une question du tchat, **Patrice Douret** explique qu'au-delà des valorisations comptables, depuis quelques années, plusieurs projets d'évaluation de l'efficacité et de l'utilité sociale des actions ont été menés aux Restos du Cœur. Une étude inter-associative est en cours pour mesurer cette empreinte sociale, dont les résultats seront en priorité communiqués aux donateurs.

Jean-Marc Sauvé pense que l'évaluation de l'impact social des projets financés par l'appel à la générosité publique est éthiquement impérative.

Benoît Miribel trouve que la multiplication des outils favorise la confiance, une fluidité du projet et une pertinence. Cela se mesure par l'impact. Dans tous les domaines, la prévention est centrale. Au-delà de l'aspect financier, un dialogue s'installe avec les pouvoirs publics et les collectivités locales autour des projets.

Ensemble, il est possible d'attirer un nombre encore plus important de personnes, notamment d'acteurs privés qui ont les moyens, via un message positif et dynamique du don. Même si la défiscalisation du don existe, il y a au départ l'engagement d'une personne ou d'une entreprise qui réalise un effort.

Emmanuel Kessler se fait l'écho de deux questions du tchat. L'une interroge sur le bon niveau de ratio entre dons et coûts de collecte pendant les trois premières années d'une structure. L'autre demande ce que les corps de contrôle comptent faire face aux organismes publics de plus en plus nombreux qui collectent des fonds et se dispensent des obligations des lois de 1987 et de 1991 en ne faisant pas de compte d'emploi des ressources, ou en ne mentionnant pas les dons et legs reçus.

Anne Mondoloni répond que les organisations publiques rendent compte d'une autre manière, car elles relèvent d'autres régimes de reddition de comptes.

Béatrice Buguet-Degletagne complète en estimant que la loi de 1991 a ceci de remarquable qu'elle s'adresse à toute entité faisant appel à la générosité du public. Elle ne s'arrête pas à des considérations de nature juridique. En revanche, certains des textes ultérieurs à la loi de 1991 visent spécifiquement telle ou telle catégorie d'organismes, ce qui crée une absence d'homogénéité.

Ainsi, les fonds de dotation avaient jusqu'à récemment l'obligation d'établir un compte d'emploi de ressources, mais n'avaient pas l'obligation de publier en même temps le rapport du commissaire aux comptes.

Joël Fusil confirme que sur un certain nombre de sujets, il y a un problème d'alignement des textes entre les différentes entités juridiques, que ce soit au niveau des seuils ou des obligations elles-mêmes. La Compagnie nationale des commissaires aux comptes travaille avec les ministères et les corps de contrôle pour y voir plus clair.

Par ailleurs, il est peu pertinent de comparer deux entités sur la base des seuls ratios, comme le font parfois un peu trop rapidement des journalistes. Chaque entité a son histoire, son organisation, son mode opératoire. Cependant, les ratios permettent tout de même de fixer des objectifs, puisque le don est censé être utilisé au maximum pour la cause pour laquelle a été reçu un message d'appel à la générosité.

Néanmoins, dans certaines situations, une association ou une fondation peut avoir besoin d'investir, avec des coûts supplémentaires. Il faut accompagner cela dans le cadre de la communication financière en expliquant pourquoi le ratio évolue d'une année sur l'autre.

Benoît Miribel pense qu'il n'est en effet pas possible d'additionner des ratios, car les projets sont différents. En revanche, il faut expliquer aux donateurs et aux bénéficiaires, avec qui un dialogue doit se construire.

Anne Mondoloni remercie chacun des participants à la table ronde, qui a permis d'apporter beaucoup d'éléments.

Emmanuel Kessler donne rendez-vous aux participants en présentiel comme à distance pour la suite du colloque en début d'après-midi.

Le colloque, suspendu à 13 heures 05, est repris à 14 heures 35.



TABLE RONDE : QUELLES EXIGENCES AUJOURD'HUI POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA GÉNÉROSITÉ PUBLIQUE ?

Animateur

- *Antoine Durrleman, président de chambre honoraire, Cour des comptes*

Intervenants

- *Jérôme Fournel, directeur général des finances publiques*
- *Pascale Légglise, directrice des libertés publiques et des affaires juridiques*
- *Maryvonne de Saint Pulgent, présidente de section honoraire, Conseil d'État*
- *Pierre Sellal, président de la Fondation de France*
- *Pierre Siquier, président de France générosités*

Emmanuel Kessler souhaite la bienvenue à tous les participants présents pour ce colloque dont l'ordre du jour est « Garantir le bon emploi des dons des citoyens ». Il rappelle que deux tables rondes ont eu lieu le matin même, dont une première portant sur la genèse de la loi du 7 août 1991, ses difficultés et la manière dont elle s'est mise en place, évoquant notamment le scandale de l'ARC qui a permis au secteur de se structurer.

La deuxième table ronde a permis aux participants d'échanger avec les actrices et les acteurs de ce secteur sur les bonnes pratiques, ainsi que sur la façon dont les choses ont progressé quant à la transparence, la relation aux donateurs, l'articulation entre les différentes instances et la gouvernance de ces structures.

Cette dernière table ronde a pour but de voir comment le cadre législatif ainsi que les prérogatives des uns et des autres vont évoluer dans les années à venir face à l'impératif de continuer à maintenir un secteur de générosité publique vivace et performant.

Pour introduire cette table ronde, un micro-trottoir a été réalisé pour interroger les Françaises et les Français sur la manière dont ils perçoivent les appels à la générosité publique.

(Diffusion d'une vidéo.)

Emmanuel Kessler présente les différents intervenants de cette troisième table ronde, avant de céder la parole à Antoine Durrleman.

Antoine Durrleman revient sur la première discussion du présent colloque, et notamment sur le paysage de la générosité publique. De nombreuses raisons telles que la forte montée de la générosité publique, la diversification des modes de collecte, la multiplication des organismes collecteurs ou encore les difficultés de régulation, ont donné lieu à des accidents de parcours. La vidéo présentée précédemment prouve que ces difficultés passées restent fortes.

Il évoque ensuite la deuxième table ronde qui montre toute la dynamique de responsabilisation, de professionnalisation et de contrôle qui s'est développée depuis cette période. Toutefois, malgré l'intervention des textes et le développement des bonnes pratiques, il s'interroge quant au fait d'être en état de l'art et en situation d'éviter un risque industriel qui, par perte de confiance, entraînerait un nouveau recul des dons.

L'une des difficultés actuelles est celle du paysage qui est devenu plus complexe du fait de la multiplication des organismes mais aussi de celle des statuts. Ce paysage engendre une porosité dans les différentes formes d'organismes collecteurs. Il est dorénavant possible de voir apparaître une notion de groupe, aux relations mal connues, et il peut se poser la question de la structure vers laquelle est redirigé l'argent issu de la générosité publique.

La deuxième difficulté est le changement intervenu suite à la loi Aillagon, qui a renforcé les incitations au mécénat dans l'origine des dons. En effet, les dons ont longtemps été ceux des particuliers mais le mécénat des entreprises s'est développé, ce qui est important à la fois en termes d'entreprises mécènes et de fonds apportés à des causes d'intérêt général.

Une troisième particularité du paysage est le sentiment de dissymétrie dans les exigences de transparence assignées aux différents acteurs du système. Certains organismes sont très contrôlés, tandis que d'autres possèdent des exigences de fonctionnement beaucoup plus souples.

Antoine Durrleman souligne aussi que la distinction entre l'intérêt général et l'intérêt particulier est plus complexe. L'intérêt général est défini par une cause désintéressée qui s'exerce dans le sens large de la philanthropie. Toutefois, l'intérêt général se brouille avec le développement de nouvelles formes d'interventions, comme des entreprises sociales et solidaires ou le nouveau cadre des sociétés à mission, et la frontière qui était assez claire entre l'intérêt général et l'intérêt particulier tend à s'estomper.

Au-delà d'anciens risques allant du mésusage au détournement, il soulève la question qu'une action ne soit pas complètement désintéressée et soit mise au service d'un développement d'activité de type commercial, ou que la notion du conflit d'intérêts soit perdue de vue. Même si les nouveaux statuts types ne s'appliquent qu'aux nouvelles créations ou lors de modifications, ces risques sont tout de même présents.

À la suite d'un contrôle de la Cour des comptes sur la Société protectrice des animaux ayant mis en avant une situation scandaleuse, un amendement parlementaire a doté la Cour d'une nouvelle compétence de proposition de sanction, à savoir la possibilité d'assortir les déclarations de non-conformité dans l'usage des dons d'une proposition au ministre chargé du budget de suspension des avantages fiscaux pour les dons à venir au profit de cet organisme pour une certaine durée.

La Cour s'est montrée très circonspecte dans le maniement de ces nouvelles compétences, et n'a rendu que quatre déclarations de non-conformité, la dernière en date concernant la fondation Agir contre l'exclusion en 2019². **Antoine Durrleman** estime ainsi que ce dispositif de proposition de sanction n'a jamais fonctionné. Par conséquent, il se pose plusieurs questions telles que la façon d'imaginer les sanctions ou et s'il est envisageable de mettre en place un dispositif de contrôle qui ne soit assorti d'aucune sanction.

Pierre Siquier reprend les propos de Pierre Moscovici quant à l'évolution des chiffres sur la générosité ces dernières années. La progression de ces chiffres est constante et le baromètre de France générosités de 2020 fait état de plus + 13 % avec Covid et de + 8 % sans Covid, ce qui est cohérent avec les chiffres de Bercy qui font plus 7 sur les foyers de défiscalisation. Ces chiffres témoignent d'une certaine vitalité et d'un certain dynamisme.

Il précise que les donateurs se sont montrés généreux malgré la période déstructurée et la crise sanitaire, et que cette générosité réside dans la confiance des donateurs. Cette confiance est confirmée par plusieurs études qui montrent que plus de 50 % des Français font confiance à leurs associations. Il estime que la confiance des donateurs est due à la gestion désintéressée et non lucrative des fondations et des associations, et qu'il convient

² La dernière déclaration de non-conformité est celle de l'association SOS Éducation en 2020.

d'y veiller. La Commission européenne discuterait d'une « lucrativité limitée ». Or, dès lors que des dividendes sont distribués, il y a lucrativité. Selon lui, cette notion de « lucrativité limitée » représente une zone grise qui ne doit pas émerger.

Il rappelle que les contrôles impliquent des administrateurs compétents et des commissaires aux comptes, et que des chartes éthiques sont développées, l'une sur la collecte de rue, l'autre, dans une collaboration entre le Don en confiance et Admical, sur le mécénat.

Les contrôles de la Cour des comptes représentent un élément-clé pour le secteur, notamment car la Cour est en débat contradictoire et en collégialité. Cependant, la loi sur les principes républicains ne semble pas donner beaucoup de contradictoire dans les jugements de Bercy, ce qui inquiète le secteur.

Pierre Siquier propose la création d'un groupe de contact entre les organisations et la Cour des comptes, ainsi que d'autres administrations, pour discuter et acculturer les contrôleurs. Cette proposition rejoint l'idée d'inclure un module d'éducation à la philanthropie à la nouvelle école d'administration³, comme c'est le cas à l'Institut de formation des notaires.

Pour finir, il reprend les propos de Antoine Durrleman sur la multiplication des structures. Il existe actuellement 600 FRUP et, entre 2011 et 2020, les fonds de dotation sont passés de 852 à 2 572. Or, la Cour de comptes ne contrôle que les FRUP et les grosses organisations, mais pas les fonds de dotation, qui sont plus simples à créer, moins coûteux et qui ont une gouvernance moins précise. Il sollicite donc la Cour quant au contrôle de ces fonds de dotation car il n'y a, selon lui, aucun intérêt à ce que ces contrôles ne visent qu'une partie du spectre de statuts. Il requiert une vision du contrôle plus globale et propose que le mode de contrôle des petites structures soit différent de celui appliqué aux structures de plus grande envergure.

Antoine Durrleman demande si la conservation d'un dispositif d'encouragement aux bonnes pratiques serait suffisante ou s'il est nécessaire d'avoir des sanctions dans les cas les plus graves et douloureux.

Pierre Siquier affirme être favorable aux sanctions dès lors qu'il y a un écart avec l'intérêt général et la gestion désintéressée. Il s'agit d'une question de confiance pour laquelle il n'est pas possible de prendre des décisions partielles, et cela implique des discussions avec la Cour des comptes pour définir la gravité des cas.

Pierre Sellal affirme avoir porté beaucoup d'attention à l'idée de créer un groupe de contact. Il s'est aussi montré très intéressé par la vidéo qui introduisait cette séance. Les deux termes qui revenaient régulièrement étaient selon lui : « information » et « confiance ». Le lien entre ces deux termes est qu'il ne peut pas y avoir de confiance s'il n'y a pas une information suffisante, et l'existence d'audits et de contrôles apporte les deux.

L'un des enjeux est de faire en sorte que la mise en évidence de ce contrôle ne se traduise pas par un effet de suspicion généralisé au secteur, car il s'agit d'un risque présent auquel il faut être attentif, le secteur de la philanthropie étant vulnérable.

Concernant la Fondation de France, elle possède deux objectifs : développer la philanthropie en France et promouvoir un modèle français de philanthropie. Son soutien à des projets d'intérêt général s'élève chaque année à environ 250 millions, avec un bilan solide de 2 milliards d'actif, et près de 600 000 donateurs, pour 940 fondations. Quant au modèle français de la philanthropie, il se traduit par l'articulation entre des programmes que

³ L'Institut national du service public (INSP).

la Fondation de France conçoit et conduit en propre, pour environ un tiers de son activité, et l'écosystème constitué par les fondations sous son égide.

Pierre Sellal rappelle que ces fondations n'ont pas de personnalité juridique et que la responsabilité juridique et financière de leurs activités est assumée par la fondation abritante. Cette responsabilité implique d'effectuer des contrôles sur l'action de ces fondations pour s'assurer du respect de l'objet, que l'action soit désintéressée, et que leurs interventions et l'origine de leurs ressources ne soient pas critiquables.

Les dernières discussions entre l'équipe de la Cour des comptes et la fondation de France portaient sur la manière de combiner la nécessité du contrôle et l'exigence du respect de l'autonomie de la démarche du fondateur. L'une des spécificités de la philanthropie réside dans le fait qu'il s'agit d'une décision individuelle et volontaire d'aliénation d'une partie de son patrimoine au nom d'une cause d'intérêt général, et les contrôles doivent en tenir compte. Ainsi, la Fondation de France tente, dans l'exercice de ce contrôle, d'introduire des éléments de respect et d'accompagnement.

Il revient sur une observation de la Cour concernant l'application aux fondations sous égide des règles de gouvernance caractérisant les fondations d'utilité publique et, selon lui, cela ne ferait pas sens d'imposer des gouvernances aussi précises et lourdes que celles qui s'imposent aux FRUP à des fonds individualisés qui n'ont pas de personnalité juridique. Maryvonne de Saint Pulgent avait d'ailleurs, lors de sa présentation des nouveaux statuts types du Conseil d'État, insisté sur le fait qu'ils s'appliquent aux FRUP et non pas aux fondations sous égide.

Cette exigence de tenir compte de cette situation est d'autant plus importante dans le contexte des concurrences qui peuvent s'exercer entre diverses manières de mettre en œuvre une ambition philanthropique. Actuellement, un individu, une famille ou une entreprise a le choix entre diverses formes de concrétisation de son geste philanthropique. Le législateur a par ailleurs insisté lors de la conception des fonds de dotation sur la nécessité d'une souplesse, d'un pragmatisme et de l'absence de contraintes dans leur constitution.

Pierre Sellal évoque ensuite le risque de distorsion lié à la présence sur le marché de la philanthropie en France de fondations européennes. Le droit européen et la jurisprudence de la Cour ont permis d'accorder des bénéfices à des fondations européennes équivalentes aux FRUP françaises, notamment la possibilité de développer des projets en France et d'émettre des reçus fiscaux, mais il trouve surprenant que des FRUP européennes aient la possibilité de devenir des fondations abritantes. Il s'agit selon lui d'une décision purement nationale car il n'existe aucune règle de droit européen qui obligerait à reconnaître la capacité de fondation abritante à une fondation européenne. Ainsi, même si le rapport de la Cour consacré à la Fondation de France était globalement favorable, il faisait état du fait qu'elle devait renforcer son contrôle sur les fondations sous son égide, alors que ces fondations européennes mettent en avant qu'une fondation sous égide d'une fondation européenne est par définition soustraite à tout contrôle de la Cour des comptes. Il invite à une réflexion sur ce sujet.

S'agissant des fondations d'entreprise, **Pierre Sellal** rappelle les attentes du public et la volonté des législateurs de faire en sorte que les entreprises développent des missions d'intérêt général, un rôle sociétal et environnemental.

Tout le droit français des fondations et la fiscalité qui y est associée reposent sur la distinction entre le lucratif et le non-lucratif. La Fondation de France est consciente qu'il faut continuer à distinguer ce qui relève de l'intérêt social de l'entreprise et les actions qui découlent de sa nouvelle mission sociale. Il trouve cependant déraisonnable d'imposer aux

entreprises de veiller à ce que leur activité de mécénat soit dépourvue de tout lien avec le cœur de métier de l'entreprise, dans la mesure où même le législateur leur demande de prolonger leur activité dans leur propre domaine de compétence à des fins sociétales, générales ou environnementales.

Enfin, il estime que la fondation sous égide présente des avantages en termes d'éléments d'extériorité, de transparence et d'information, et s'étonne que le rapport de la Cour des comptes lui préfère la formule de la fondation d'entreprise, qui est presque toujours internalisée.

Antoine Durrleman rétorque que la fondation individualisée peut être la meilleure des choses s'il existe une cohérence entre son objet et la mission de la fondation abritante, mais qu'elle peut être la pire des choses lorsque cette cohérence n'est pas vérifiée et qu'une autonomisation de la gestion de la fondation individualisée amène à ne pas faire prévaloir la philanthropie du fondateur, mais les projets du fondateur sans autre forme de contrepoids. Il reprend donc les propos de Jean-Marc Sauvé disant qu'il peut y avoir dans les fondations individualisées le sentiment d'une auberge espagnole.

Il revient ensuite sur le principe de minorité des fondateurs dans les statuts des fondations reconnues d'utilité publique, qu'elles soient abritantes ou abritées, et se demande si ce même principe ne devrait pas être appliqué aux comités de suivi des fondations individualisées.

Maryvonne de Saint Pulgent précise que, selon la jurisprudence du Conseil d'État, le principe essentiel du droit des fondations d'utilité publique n'est pas la minorisation des fondateurs mais plutôt celui de l'indépendance de la fondation vis-à-vis de son fondateur, au travers d'une gouvernance qui ne dépend pas de ce dernier, tout en incluant sa représentation, et il faut également que l'objet et les actions menées soient séparés du fondateur.

Il s'agit d'un principe des fondations d'utilité publique qui est lié à la nature même du don, à savoir que l'on ne peut pas donner tout en conservant le contrôle de ce qui est fait du don. Elle s'interroge sur le fait que ce principe reconnu pour les FRUP ne soit pas applicable juridiquement aux fondations abritées sous égide.

Pierre Sellal met en avant la responsabilité de la Fondation de France de s'assurer que l'objet social proposé par le fondateur constitue un motif d'intérêt général. Cependant, toutes causes et toutes missions d'intérêt général entrent dans le champ de la Fondation de France compte tenu des missions qui lui ont été imparties.

Il confirme que le geste philanthropique repose sur une aliénation définitive et irrévocable d'une part de patrimoine, et que la Fondation de France s'efforce, lors des discussions sur la mise en place de la gouvernance, de prévoir ou d'imposer des structures qui associent des personnalités indépendantes et qui ne se résument pas au fondateur initial.

Il ajoute que certaines fondations sont créées par des fondateurs uniques et qu'il peut être difficile de convaincre ces personnes de ne pas avoir un rôle de dirigeant dans la définition des orientations de la fondation qu'elles créent et à laquelle elles sont attachées, mais que la Fondation de France essaie d'avoir le maximum de dialogue et d'accompagnement dans ce cas pour maintenir le principe d'indépendance.

Antoine Durrleman signale qu'il ne visait pas la pratique de la Fondation de France, mais un risque générique. Toutefois, il constate que le climat concurrentiel actuel pose une difficulté dans le dialogue entre une fondation abritante approchée pour un projet de fondation individualisée et le porteur de ce projet. Il se demande s'il conviendrait que le droit conforte l'équilibre du dialogue.

Maryvonne de Saint Pulgent ajoute que le principe d'indépendance n'est appliqué ni aux fondations sous égide, ni aux fonds de dotation. La loi qui a créé le fonds de dotation a prévu un dispositif législatif qui comporte des contraintes et principes, mais auxquels les fonds de dotation pourront déroger dans leurs statuts, et ce sans limitation. Par ailleurs, il a été rappelé que les fondations d'entreprise sont à la main de l'entreprise. Le principe d'indépendance représente donc une exception dans le domaine de la philanthropie et ne s'applique qu'aux FRUP.

Elle cite le principe démocratique qui est un autre cas ne s'appliquant qu'à une partie minoritaire du secteur de la philanthropie, à savoir les ARUP. Il s'agit d'un principe essentiel imposant que les statuts types veillent à ce que tous les membres sociétaires d'une ARUP participent aux décisions. Celui-ci ne s'appliquant pas aux associations qui ne sont pas reconnues d'utilité publique et leur administration se faisant librement, un certain nombre d'associations préfèrent renoncer à la reconnaissance du statut d'utilité publique, qu'elles trouvent trop contraignant.

Antoine Durrleman reconnaît la concurrence des formes statutaires, qui s'exacerbe, et l'apparition de nouveaux outils, ce qui brouille le paysage et rend difficile la transparence d'ensemble. Il note qu'un texte couvrait en 1991 tous les types d'organismes, indépendamment de leur statut juridique, mais que les textes sont dorénavant plus nombreux et prévoient des institutions avec des avantages spécifiques.

Pierre Sellal estime que rien ne serait pire qu'une nouvelle législation qui ne s'appliquerait qu'aux fondations sous égide, d'autant que le législateur pourrait créer par la suite des dispositifs destinés à échapper aux contraintes prévues, à l'instar des fonds de dotation et des fondations d'entreprise. Il remarque que, même s'il reste un grand nombre de fondations sous égide créé par des entreprises au sein de la Fondation de France, ce mouvement s'est réduit. En effet, ces fondations sous égide se sont créées à une époque où les fondations d'entreprise n'existaient pas. Il y aura moins d'entreprises candidates à créer une fondation sous égide si cela doit se traduire par un surcroît de contrôles et d'obligations.

Jérôme Fournel revient sur le sujet des structures de niveau européen, pour lesquelles le Conseil d'État a repris des éléments d'une jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne en 2009, d'où une situation qui ne permet pas de fermer des organismes qui bénéficient d'avantages fiscaux pour le mécénat. Le manque d'harmonisation au niveau européen sur la reconnaissance d'utilité publique accroît encore la diversité des organismes, la typologie des contrôles et le rôle des différents acteurs. Il faut se demander s'il y a un objet, des critères ou des conditions, mais le contrôle de la Cour des comptes ne peut pas être considéré comme un critère essentialiste que l'on peut internaliser dans la similarité et dans l'octroi des avantages fiscaux, et il s'agit de prêter attention à ne pas donner des avantages à des organismes européens qui ne présenteraient pas un minimum de garanties.

Pierre Sellal rétorque qu'il ne s'agit pas d'interdire des fondations européennes qui ressembleraient aux FRUP françaises, qui ont des activités en France, et d'émettre des reçus fiscaux sur des profils de donateurs. La question est de leur reconnaître en supplément une capacité de fondation abritante, ce qui ne va pas de soi dès lors qu'il est attendu d'une fondation abritante un surcroît de transparence et des contrôles spécifiques.

Maryvonne de Saint Pulgent rappelle que le *trust* n'est pas permis en France, raison pour laquelle le Conseil d'État a développé la fondation à la française, qui perdra son utilité lorsqu'elle le ministère des Finances laissera les *trusts* s'installer sur le territoire français.

Antoine Durreleman donne la parole à Pascale Léglise, tout en s'interrogeant sur le rôle majeur du ministère de l'Intérieur, en particulier sur celui des commissaires du gouvernement, ainsi que sur les modalités de contrôle et de sanction, notamment quant au fait de retirer la reconnaissance d'utilité publique à une entité.

Pascale Léglise se demande comment concilier le contrôle des fondations et associations avec le principe de la liberté d'association. Ensuite, même si le contrôle est inhérent aux avantages fiscaux consentis par l'État, il est aussi la contrepartie de la confiance que doivent avoir les donateurs dans un système, et l'État doit réguler. Pour autant, même si les associations ne bénéficiaient pas de don, il existe une obligation de transparence qui est imposée par la publication des comptes. Le contrôle est aussi la contrepartie des reçus qui sont délivrés et de la déduction fiscale.

De plus, s'agissant des fondations d'utilité publique, au-delà du principe d'indépendance qui fait qu'un fondateur ne peut consommer les fonds qu'il a apportés, diriger sa fondation, ni même la dissoudre, le contrôle se fait sur l'utilité publique, qui le justifie et le légitime, mais qui est très dérogoratoire au principe de liberté constitutionnelle d'association. Par conséquent, le contrôle sur les FRUP et les ARUP est d'une autre nature que le contrôle exercé sur les fondations d'entreprises et fonds de dotation, qui ont la contrepartie fiscale mais qui n'incarnent pas cette utilité publique. La graduation du contrôle a été organisée par la loi en fonction des avantages et de la contrepartie qui est l'utilité publique, ce qui implique un contrôle simple pour les associations déclarées en préfecture, et un contrôle plus poussé et des règles très strictes pour les FRUP. Il faut néanmoins conserver le principe essentiel de la liberté d'association.

Ce contrôle s'exerce tout au long de la vie de l'association sur son objet, ses statuts ou ses comptes, mais aussi par une présence au sein des conseils d'administration. Pour autant, ces contrôles sont inutiles si la personne qui en est chargée ne s'investit pas assez ou n'a pas les capacités techniques pour les effectuer. Il convient de développer la professionnalisation des commissaires du gouvernement et des représentants de l'État, ce qui est un des objectifs de la DLPAJ, autour d'un réseau permettant d'en assurer l'animation.

La loi CRPR a donné des outils pour accroître ce contrôle, l'État étant encore plus légitime à regarder le fonctionnement des associations et fondations. Le contrat d'engagement républicain qui devra être signé par toutes les associations souhaitant bénéficier d'une subvention publique a ainsi pour but de garantir un fonctionnement conforme aux principes républicains, mais aussi de permettre à l'État de le vérifier, avec une possibilité de sanction par un retrait de ces subventions. De même, un contrôle sur la transparence des financements s'exercera, puisque la loi en impose une télédéclaration en matière de financements étrangers. Cela améliorera la visibilité sur le fonctionnement des associations, ce qui est très précieux pour maintenir la confiance.

Pascale Léglise rappelle qu'il existe des outils spécifiques pour le contrôle des fonds de dotation, qui permettent de les suspendre ou les dissoudre. Les formations du réseau des commissaires du gouvernement sont aussi à mettre en parallèle des formations des agents des préfectures à repérer les pratiques dissidentes.

Elle estime que la professionnalisation de ce contrôle est l'axe principal. Toutefois, elle ne minore pas le rôle des commissaires du gouvernement, qui sont compétents, et ont un rôle d'accompagnement et de conseil des associations. Il s'agit d'un gros travail, aride et exigeant, qui requiert une technicité du contrôle des comptes et qui s'apprend.

Antoine Durreleman acquiesce et s'enquiert de l'avenir du contrôle, qui pourrait être fait par les services de la DGFIP.

Jérôme Fournel s’amuse du rôle excessif prêté à la DGFIP. Il relève que les volumes d’aides fiscales sont colossaux et que, comme n’importe quel dispositif fiscal, c’est le rôle de la DGFIP d’en assurer le contrôle. Pour autant, il ne faut pas oublier que, sur le sujet de la confiance et la générosité publique, il n’y a pas seulement la régularité fiscale, mais aussi le bon emploi des fonds et la pertinence des actions sociales, éducatives et culturelles qui sont menées à partir de ces fonds, sur lesquels se détermine le donateur.

La DGFIP a également un rôle sur la transparence, puisque ses auditeurs peuvent contrôler des associations qui bénéficient de subventions publiques et jouer un rôle parallèle à celui de la Cour des comptes ou d’autres organismes de contrôle. Il s’agit d’un rôle modeste dans ce registre de la transparence quant au sujet de la régularité.

Il explique qu’avant la loi du 24 août 2021, la capacité de contrôle de la DGFIP était extrêmement limitée. Elle pouvait éventuellement envoyer quelqu’un pour contrôler si ce que mettait un donateur sur sa déclaration de revenus était cohérent avec les attestations de dons qui lui avaient été délivrées par les organismes, et pouvait aussi vérifier auprès de ceux-ci que cela correspondait.

Outre cela, la seule tâche qui incombe à la DGFIP est de délivrer des rescrits, sachant que 70 à 75 % des demandes de sécurisation juridique aboutissent à un avis favorable. Ces rescrits visent à vérifier que les critères mis en place par la loi pour l’obtention des avantages fiscaux, mécénats ou dons, sont respectés. Grâce à cette loi, la DGFIP pourra aller vérifier dans les organismes que les conditions de bénéfice de la dépense fiscale sont remplies.

Le deuxième élément important est que la loi de l’été 2021 ouvre une connaissance que n’a pas la DGFIP, à savoir que les associations vont chaque année devoir faire une déclaration des montants perçus et du nombre de reçus fiscaux délivrés, ce qui aidera la DGFIP dans sa démarche de contrôle et de ciblage.

Le troisième élément important est le contrôle sur les financements étrangers, grâce à Tracfin et au rôle de visualisation, ce qui peut aussi intéresser la DGFIP car il s’agit d’un domaine complémentaire.

S’agissant des dispositifs de sanction, ils visaient jusqu’à présent à suspendre l’avantage fiscal en cas d’abus de confiance ou d’escroquerie, mais toucheront plus à l’avenir aux finalités, en permettant d’aller regarder.

Jérôme Fournel juge ensuite que la DGFIP peut aider à la simplification de l’acte de don et propose un système de pré-remplissage, ce qui aiderait les personnes qui oublient de déclarer. Toutefois, cela implique des discussions et une logistique particulière entre l’administration fiscale et les associations. Il existe ainsi des possibilités d’avancées, dans une logique où la fiscalité continue à être extrêmement généreuse sur les dons et la générosité publique.

Il reprend les propos de Pierre Moscovici en affirmant que la confiance n’exclut pas le contrôle, et l’aide non plus. Par conséquent, il est intéressant d’avoir des dispositifs qui permettront de visualiser les variations de reçus fiscaux, leurs multiplicités, ainsi que les croisements entre les reçus fiscaux déclarés par une association et ce qui sera présent chez des particuliers ou des entreprises. Il s’agit d’essayer de cibler au mieux les contrôles pour se concentrer sur des zones de risques, des situations où il risque d’y avoir un problème. Bien que ce ciblage ne puisse pas être parfait, ces nouveaux leviers permettront d’augmenter la pertinence des contrôles.

L’articulation entre les différents acteurs représente un troisième domaine de progrès.

Enfin, seulement 4 déclarations de non-conformité ont été transmises au ministre du budget, mais elles n'ont eu aucune conséquence. Il rappelle qu'il y a derrière cela une procédure contradictoire, de discussion et d'échange, que la DGFIP n'a pas l'obligation d'agir, et qu'elle le fait avec précaution, préférant réorienter les organismes sur la bonne voie.

Antoine Durrleman donne la parole à la salle via Emmanuel Kessler.

Emmanuel Kessler fait lecture d'une question du *tchat* demandant pourquoi il n'a pas été donné suite aux déclarations de non-conformité établies par la Cour des comptes.

Jérôme Fournel répond que la loi qui a prévu ce dispositif n'oblige pas à prendre une décision. Cela reste une décision souveraine du ministre du budget, et il y a un processus contradictoire avec l'organisme. La DGFIP essaie plutôt alors de réorienter l'organisme visé sur la voie de la régularité. De plus, il note l'effet assez violent qu'une déclaration de non-conformité peut avoir en termes de quasi-paralysie sur l'accueil des dons dès qu'elle est connue. Il estime qu'il y aurait à créer quelque chose en interaction directe plutôt qu'en procédure.

Maryvonne de Saint Pulgent considère qu'il s'agit du même problème que la sanction de la consommation de la dotation pour les FRUP. Cette sanction correspond à un retrait de la reconnaissance d'utilité publique, soit à la destruction de la fondation. Il est possible de construire une réponse graduée, en ne disposant pas pour l'avenir mais pour le passé, par exemple par le reversement d'un avantage fiscal indûment accordé qui soit proportionnel à la gravité des atteintes. Cela ne dispose pas pour l'avenir, mais permet de sanctionner le bénéficiaire quant à l'avantage indu.

Elle pense que le régime fiscal privilégié est le fondement du contrôle et de la sanction, que celui-ci doit être justifié, et que le non-respect des conditions imposées doit engendrer des conséquences inévitables.

Par ailleurs, l'absence de sanction pour un contrevenant est aussi grave que l'absence de confiance, car la sanction des contraventions les plus graves contribue à la confiance. Elle croit en l'exemplarité de la sanction, qui doit être connue. Elle insiste sur le fait qu'un dispositif de sanction non appliqué est un encouragement à l'impunité, et qu'une sanction qui n'est pas applicable doit être modifiée tout en restant efficace et proportionnée.

Emmanuel Kessler rebondit sur le sujet des sanctions avec la question d'un intervenant qui trouve dommage que les 400 à 600 révélations annuelles des commissaires aux comptes au procureur de la République sur l'ensemble du secteur des associations et fondations soient omises. Il demande s'il est envisageable que la Cour se rapproche de ces contrôleurs externes et s'il est utile de prévoir une autre forme de sanction venant de la Cour.

Antoine Durrleman répond que la Cour peut signaler un certain nombre de manquements au procureur de la République et que chacun a un rôle en termes de contrôle. Il relève que le contrôle des FRUP et des associations reconnues d'utilité publique par l'Agence française anti-corruption, qui est permis par la loi, reste à déployer. La question de la multiplicité, de l'effectivité et de l'articulation des contrôles devient de plus en plus importante.

Une intervenante souhaite une précision sur le caractère public du contrôle qui sera exercé par l'administration fiscale, puisque ce type de contrôle concerne les donateurs d'un organisme donné.

Jérôme Fournel affirme qu'il s'agit d'un domaine où le secret fiscal reste totalement protégé. Cela vaut pour les entités personnes morales, qu'elles soient entreprises ou

associatives, tout comme pour les particuliers. Il n'y aura donc pas de publicité sauf dans le cadre d'un contentieux où un jugement est apporté. Toutefois, certains rescrits anonymisés sont publiés pour que la règle fiscale, la compréhension de celle-ci et les critères adoptés soient connus.

Emmanuel Kessler expose qu'il y a encore un décalage entre la déclaration de don et l'avantage fiscal qui en découle, et demande où en est la DGFIP quant à la contemporanéité de ce sujet.

Jérôme Fournel répond que la contemporanéité se met en place. Une expérimentation a été réalisée sur le crédit d'impôt pour le service à la personne, mais des travaux supplémentaires sont nécessaires sur les dons, car le sujet est plus complexe. Ce sont des travaux réalisés en collaboration avec France générosités pour déterminer comment amener de la contemporanéité. Il s'interroge quant à la fréquence et à la méthode de *reporting*. Par ailleurs, les petites associations pourraient avoir des difficultés, et il craint de créer un régime à deux vitesses entre les plus petites et les plus grosses.

Pierre Siquier confirme que le sujet n'est pas simple et implique beaucoup de travail de la part des associations. De plus, le don est un procédé fortement influencé par la psychologie, ce qui nécessite une réflexion plus poussée avant la prise de décision.

Emmanuel Kessler s'enquiert de la date prévue pour les précisions pratiques des nouvelles déclarations relatives aux financements étrangers et revenus fiscaux.

Pascale Léglise répond qu'un téléservice se met en place pour que les usagers puissent le faire directement. Un gros projet d'automatisation du RNA est en cours. Des télédéclarations y seront implémentées, ce qui permettra de réaliser un contrôle plus actif au moyen de tris, de relances et d'alertes.

Maryvonne de Saint Pulgent se demande s'il faut de nouvelles évolutions législatives. Elle se dit convaincue que l'existence d'un régime fiscal privilégié justifie le même type de contrôles sur tous les dons de même nature, puisqu'il est anormal d'avoir un dispositif différencié en fonction des formes juridiques adoptées pour faire ces dons. Il reste par conséquent des progrès à faire dans l'unification des systèmes.

Consciente du fait que le fonds de dotation a été créé pour encourager une philanthropie plus importante, elle se dit gênée de l'absence d'évaluation de cette nouvelle forme de philanthropie. À l'instar du contrôle fiscal qui n'a pas été efficace, les contrôles de la Cour sur les fonds de dotation sont balbutiants, contrairement aux contrôles sur les FRUP. Elle témoigne aussi ne pas avoir eu d'évaluation de ces nouvelles formes lorsqu'elle a fait l'instruction des nouveaux statuts avec la DGFIP. Aucune évaluation des apports à la recherche des autres types de fondations de plein exercice n'a été délivrée. Par ailleurs, les ministères de l'enseignement supérieur et de la recherche n'ont pas su fournir de précisions quant à l'apport de ces nouvelles formations à la recherche. De plus, ces fondations de coopération et d'université sont peu contrôlées ou font l'objet de contrôles inefficaces.

Elle juge nécessaire de simplifier le paysage en repensant le nombre de systèmes de fondations. Il faut une simplification du paysage des fondations, qui ne comporte pas les fonds de dotation ni les associations. En outre, il y a également à faire une convergence des systèmes présentant un souci d'équilibre entre le régime des contraintes et les avantages.

Elle constate que la loi Hamon sur l'économie sociale et solidaire a remonté les avantages fiscaux sur l'économie sociale et solidaire, et réduit l'avantage relatif des ARUP et des FRUP, qui sont les structures supportant la plus grande contrainte. Elle suppose que la suppression de la reconnaissance d'utilité publique à une FRUP engendrerait la disparition

de cette fondation et la dévolution de ses actifs à un autre organisme. Elle propose donc d'arrêter de multiplier les systèmes et de comparer les avantages de chacun. Les fonds de dotation sont pour elle utiles, mais leurs règles de constitution manifestement insuffisantes.

Maryvonne de Saint Pulgent revient sur les problèmes d'adaptation. La prévention des conflits d'intérêts a été introduite avec d'autres systèmes, notamment le renforcement du rôle et la formation professionnelle des commissaires du gouvernement. Le sujet de la prévention de conflit d'intérêts mériterait que la loi de 1987 oblige les FRUP et les ARUP à adopter des systèmes de prévention des conflits d'intérêts, la gestion de ce problème étant laissée à la liberté des structures.

Pour finir, elle évoque la sanction effective des contrôles effectués par la Cour. Dans le cadre du contrôle des conditions d'appel à la générosité du public, il convient de trouver un système de sanction efficace et proportionnée. Bien que le dispositif ne concerne que peu de cas, il peut néanmoins être amélioré car ces cas ont fait état de débordements graves, et la sanction doit être exemplaire.



Synthèse des débats par Catherine Démier, présidente de la cinquième chambre de la Cour des comptes

Catherine Démier remercie les différents participants au présent colloque. Cette journée d'échange a permis de dresser le bilan de 30 ans de progrès en gestion et en transparence. Elle a aussi permis de partager des réflexions sur les exigences renouvelées qu'impose le développement de la générosité publique.

Le point commun de tous les intervenants est de plaider pour la rigueur de gestion et la transparence dans l'emploi des dons, car les donateurs ne se mobilisent que s'ils ont confiance. Sans cette confiance, c'est tout un pan de l'action sociale, médicale, scientifique, culturelle et environnementale de la France qui n'est pas mis en œuvre.

Elle met en avant trois idées fortes qui ont émergé de cette journée. La première est la volonté conjointe du monde associatif de contrôler le secteur de la philanthropie. De cette idée sont nées des initiatives parmi lesquelles figure la loi de 1991. La spécificité du dispositif de régulation du secteur philanthropique est qu'il s'est constitué à partir d'initiatives parlementaires, comme ce fut le cas en 2009 avec la proposition du sénateur Adrien Gouteyron qui a prévu la possibilité d'une suspension de l'avantage fiscal d'un organisme en cas de dérive constatée par la Cour. Elle rappelle que seulement quatre déclarations de non-conformité ont été prononcées depuis 2009 et que la procédure prévue n'a jamais été mise en œuvre. Elle remercie Maryvonne de Saint Pulgent d'avoir insisté sur le fait que si un régime de sanction n'est pas appliqué, alors il n'existe pas.

Elle évoque par ailleurs les propos de Nathalie Blum et Francis Charhon sur le développement de nouveaux outils par le secteur associatif. Ces outils, parmi lesquels on retrouve les labels mis au point par Don en confiance et IDEAS, assurent une plus grande transparence dans l'emploi des dons.

La deuxième idée forte des débats de la journée concerne la façon de travailler des fondations ainsi que les risques spécifiques les concernant. Ces risques justifient le contrôle, interne ou externe, des fondations. Bien que le contrôle représente un certain coût, la perte de confiance des donateurs aurait un coût bien supérieur.

Elle met aussi en avant l'enjeu de professionnalisation de la gouvernance qui consiste à veiller à ce que les administrateurs exercent pleinement leurs missions de veille, d'orientation et de supervision au sein des conseils d'administration.

La troisième idée porte sur le fait d'être dans une nouvelle phase de la philanthropie qui implique de nouveaux risques, de nouveaux enjeux et de nouvelles exigences qui appellent des avancées. Le paysage se complexifie avec une diversité grandissante des organismes susceptibles de faire appel aux dons, et se pose également la question des dépenses à l'étranger réalisées sur la base de dons collectés en France.

Cette complexité peut générer un manque de clarté, une source de risque, un glissement possible dans la définition de l'intérêt général, l'apparition d'éventuels conflits d'intérêts, de zones grises. Face à ces risques, les avancées pour maintenir la transparence constituent un défi pour la philanthropie. Dans cette perspective, de nouveaux pouvoirs de contrôle ont été donnés aux services fiscaux et préfectoraux, cependant les moyens consacrés à leur mise en œuvre méritent d'être identifiés plus précisément.

Catherine Démier retient deux autres avancées auxquelles la Cour pourrait prendre part, avec d'abord l'institution d'un mécanisme de sanctions graduées dès lors que des

manquements dans l'usage des dons sont constatés, et ensuite le renforcement de l'information des citoyens et du Parlement par un rapport sur la générosité publique que la Cour pourrait publier.

Elle conclut sur une responsabilité commune aux intervenants, celle de s'assurer d'une gestion rigoureuse et transparente des dons. La confiance ne se décrète pas, elle se construit.



Clôture par Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes, et Sarah El Haïry, Secrétaire d'État auprès du ministre de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports, chargée de la jeunesse et de l'engagement

Pierre Moscovici remercie tout d'abord les intervenants du présent colloque pour la qualité des discussions qui y ont eu lieu et pour leur important engagement. Il remercie les participants d'avoir partagé leurs expériences et leurs réflexions. Il note que le succès de cet événement tient à l'investissement des personnels de la Cour des comptes, et remercie Mme Démier et toute l'équipe qu'elle a constituée dans la cinquième chambre, sans qui ce projet n'aurait pas pu aboutir. Enfin, il remercie la ministre Sarah El Haïry dont l'emploi du temps est très chargé. Sa présence reflète son engagement envers la Cour et pour cette thématique qu'elle affectionne.

Sarah El Haïry remercie à son tour Pierre Moscovici et confirme son engagement auprès de la Cour des comptes. Elle remercie également Catherine Démier, ainsi que les membres de la cinquième chambre.

Elle estime que la Cour des comptes est le pilier nécessaire aux donateurs et au bon usage des dons. Cette mission fait de la Cour des comptes un organe central de la confiance des Français dans le secteur de la philanthropie. C'est aussi un vecteur de transparence aux côtés des acteurs publics et privés. Il s'agit d'un secteur qui a été fragilisé par certains abus, c'est pourquoi la transparence et une certaine sévérité dans les sanctions sont requises.

La Cour a toujours eu pour préoccupation première que le donateur ait une information fiable et accessible sur l'usage des dons du public à l'ensemble des organismes. Cette transparence est nécessaire à plusieurs titres : d'abord, les donateurs sont en droit d'être informés de l'utilisation de leurs dons et, ensuite, les dépenses fiscales consenties par l'État justifient cette obligation de traçabilité et de contrôle.

Sarah El Haïry affirme que le travail pour renforcer cette confiance est toujours en cours, notamment dans les structures mécènes mais aussi pour les bénéficiaires pour simplifier le don. Elle cite l'exemple de la création de la Coordination nationale du face-à-face, qui a permis de développer une sorte de référentiel et une charte éthique des bonnes pratiques.

En 2020, les Français ont fait preuve d'une grande générosité, ce qui montre une volonté de s'engager encore plus. Il revient donc à l'État d'accompagner cet engagement grâce à des mesures fiscales exceptionnelles. Le président de la République s'est engagé à maintenir une philanthropie à la française. L'État souhaite faire émerger une vraie société de l'engagement et les lois récemment promulguées ont permis de faire évoluer le secteur de la philanthropie. Des freins ont été levés et d'autres peuvent l'être également autour du mécénat de compétence. Des cadres peuvent être clarifiés, comme celui du droit du travail où le mécénat de compétences est encore trop assimilé au prêt de main-d'œuvre lucratif et a donc des incidences fiscales.

De nombreux chantiers sont en cours et d'autres arriveront. Elle pense aux biens mal acquis qui ont avancé et au décret qui représente, selon elle, une véritable chance pour le monde associatif. Elle note de nombreux enjeux, mais aussi des questions concernant les dons ou la réserve héréditaire.

Elle note que ce qui permettra de cultiver le goût du don est une meilleure reconnaissance de l'ensemble du secteur, à commencer par les nouvelles formes de dons, allant des arrondis sur salaire aux micro-dons, en passant par des manifestations de type Z Event, où

les organisateurs ont pu collecter jusqu'à 10 M€ en un week-end. Elle souligne également les enjeux numériques, notamment avec la cryptomonnaie.

Elle salue pour finir l'aide du Haut conseil à la vie associative, qui permet de clarifier des zones d'ombre, par exemple dans la définition de l'intérêt général, sur la fiscalité des associations ou encore sur le mécénat de compétences.

En conclusion, il lui semble nécessaire de continuer à échanger et à construire pour définir cette philanthropie à la française qui conjugue l'engagement de tous, tout le monde ayant quelque chose à donner.

Le colloque se termine à 17 heures 11.