

POURQUOI LA FRANCE A-T-ELLE SI PEU DE FONDATIONS ?

INTRODUCTION

Parmi les pays européens, la France est, avec l'Irlande, de loin le pays qui a le moins de fondations, situation qui contraste avec la vitalité et le foisonnement des associations. Il y a actuellement moins de 500 fondations reconnues d'utilité publique, une cinquantaine de fondations d'entreprise et environ 500 fondations abritées par la Fondation de France, auxquelles il faut ajouter un nombre mal connu de fondations sous l'égide de l'Institut de France ; ces fondations abritées, le plus souvent, n'ont pu réunir la dotation minimale requise pour demander la reconnaissance d'utilité publique auprès du Conseil d'Etat.

La rareté et la faiblesse des fondations en France étonnent alors que, dans la plupart des pays industrialisés ainsi que dans les pays en transition, on a vu cette forme d'organisation sans but lucratif, souple et indépendante, se multiplier rapidement au cours des dernières décennies. On compte actuellement près de 9000 fondations en Allemagne et au Royaume-Uni, 8000 en Suisse, 6000 en Espagne, 1300 en Italie, 300 en Belgique et pour se limiter aux pays limitrophes de la France, sans parler des 20000 fondations suédoises, des 14000 fondations danoises et des 25000 fondations américaines, de loin les plus puissantes. (Bertelsmann Foundation, 2001, p. 52)

Comment expliquer ce double paradoxe ? Pourquoi la France est-elle un des rares pays riches et bien organisés où les fondations n'ont joué pratiquement aucun rôle au cours des 200 dernières années ? Pourquoi la forme associative est-elle systématiquement privilégiée en France dès qu'il s'agit de promouvoir une cause d'intérêt général alors que le statut de fondation est préféré ailleurs dans les mêmes circonstances ? Ces paradoxes semblent avoir au moins trois origines conjuguées : historique, juridique, sociologique.

Une origine historique tout d'abord. Dans un pays de vieille tradition jacobine, l'Etat a toujours considéré qu'il avait le monopole de l'intérêt général ; les fondations sont donc vues comme des rivales inefficaces, détenant une propriété de mainmorte et favorisant l'évasion fiscale. Depuis Louis XV jusqu'à nos jours l'activité des fondations a donc été contrôlée, voire réprimée par les pouvoirs publics

La rareté des fondations s'explique aussi par un vide juridique. Avant 1987, aucun texte de loi ne régissait les fondations. Cette absence est évidemment liée à la suspicion des pouvoirs publics précédemment dénoncée. Deux lois récentes, celle de 1987 sur l'encouragement au mécénat et les fondations d'utilité publique et celle de 1990 sur les fondations d'entreprise comblent ce vide juridique, mais, contrairement à ce que l'on constate dans la plupart des pays européens, on n'observe en France aucune explosion des créations de fondations, bien au contraire

Enfin, on peut trouver dans le comportement des Français, dans leur faible penchant pour la philanthropie, une autre explication à la faible diffusion des fondations. L'homme de la rue ignore ce qu'est une fondation et les personnes qui en auraient les moyens n'ont pas idée d'en créer une. Les dons des particuliers sont relativement faibles et s'orientent vers les associations plus que vers les fondations. Le mécénat d'entreprise, lui aussi est faible et récent.

Dans un premier point, nous approfondirons l'histoire tourmentée des fondations en France, puis nous analyserons le statut juridique et les différences entre les trois sortes de fondations avant de décrire statistiquement la taille, la composition et l'évolution de l'univers des fondations. Enfin nous examinerons la politique ambiguë de l'Etat à l'égard des fondations, avec son mélange d'incitations et de restrictions, avant de conclure sur le rôle potentiel des fondations dans l'avenir. Tout au long de ces développements, la situation française sera confrontée à celle qui existe dans d'autres pays industrialisés

1) Les fondements historiques

Tout au long du Moyen Age, les fondations se sont développées, en France comme dans la plupart des pays, à l'initiative de l'Eglise et sous la forme d'hôpitaux ou d'asiles destinés à accueillir les pauvres, les vagabonds, les lépreux. Il s'agit, comme l'a montré M.Foucault, plus d'isoler les populations dangereuses que de leur apporter des soins. (Foucault, 1979) Certains ordres monastiques, comme les bénédictins et les franciscains recueillent legs et dons, en nature ou en espèces, pour créer ces fondations. Des collèges pour accueillir les étudiants pauvres, clercs pour la plupart, des écoles, des abbayes magnifiques comme Cluny ou des églises sont réalisées avec le statut de fondations pendant l'Ancien Régime.

Cependant, la richesse acquise par certaines fondations par les dons et les legs a toujours posé problème aux pouvoirs publics. Très tôt, les monarques s'inquiétèrent de cette masse de propriété inaliénable (propriété de mainmorte) qui échappait aux taxes royales, et notamment aux droits de succession, et qui était à l'origine d'un pouvoir sans contrôle direct ou indirect de l'Etat. Louis XIV et Louis XV restreignirent les droits des fondations existantes et interdirent d'en créer d'autres (Pomey, 1980). Aucun auteur n'exprime mieux cette suspicion de l'Etat envers les fondations que Turgot, rédacteur de l'article "fondation " dans la Grande Encyclopédie éditée par Diderot : "Un fondateur est un homme qui veut éterniser l'effet de ses volontés...Aucun ouvrage des hommes n'est fait pour l'immortalité ; puisque les fondations toujours multipliées par la vanité absorberaient à la longue tous les fonds et toutes les propriétés particulières, il faut bien qu'on puisse à la fin les détruire. Si tous les hommes qui ont vécu avaient un tombeau, il aurait bien fallu, pour trouver des terres à cultiver, renverser ces monuments stériles, et remuer les cendres des morts pour nourrir les vivants"

Le combat contre les fondations se renforça sous la Révolution, avec le conflit ouvert entre l'Eglise et l'Etat et l'affirmation du monopole de l'Etat sur les activités d'intérêt général. Les propriétés de l'Eglise et des fondations qui lui étaient liées furent saisies et ces biens nationaux furent vendus à la bourgeoisie montante pour financer l'effort de guerre. Avec l'expulsion des congrégations, de nombreuses écoles ou fondations charitables durent fermer, tandis que beaucoup d'hôpitaux, dont la vocation sanitaire se renforce, sont nationalisés. Avec cette rupture révolutionnaire, sans équivalent dans les autres pays européens, les fondations perdent leur importance et disparaissent virtuellement jusqu'à la fin du XIX^e siècle.

L'Institut Pasteur fut une des premières fondations à réapparaître à la fin du XIX^e siècle. Après l'invention de la vaccination contre la rage, les amis de Pasteur souhaitèrent lui offrir un cadre institutionnel plus souple que l'Université pour y poursuivre ses recherches. Après une collecte de fonds fructueuse, la Fondation Pasteur fut créée en 1887 pour édifier et gérer l'Institut Pasteur ; elle resta indépendante des fonds publics jusqu'au deuxième après-guerre (Moulin, 1992). Dans le sillage de l'Institut Pasteur, un certain nombre de fondations gestionnaires d'établissements, toujours en vie, furent créées avant 1914 : la Fondation Thiers (1893), le Musée Social (1894), l'Institut Océanographique (1906). D'autres suivirent pendant l'entre-deux guerres, comme les fondations Curie (1921), Rothschild (1921), Deutsch de la Meurthe (1922). D'autres fondations de plus petite taille, destinées à attribuer des prix ou des bourses d'études, virent leur dotation grignotée par l'inflation qui n'épargna pas non plus les fondations gestionnaires. En France, comme dans d'autres pays frappés par l'inflation et appauvris par la deuxième guerre mondiale comme la Belgique, l'Allemagne ou l'Autriche, l'intérêt pour les fondations s'éteignit à nouveau.

Après 1970, sous l'impulsion d'André Malraux, premier Ministre de la culture, quelques fondations furent reconnues d'utilité publique dans le champ culturel, comme les fondations Le Corbusier (1968), Vasarely (1971), Dubuffet (1974), Cziffra (1975), Arp (1979) ou encore l'Institut du Monde Arabe (1980). Inspirées du modèle américain, ces fondations visent souvent à ne pas disperser les œuvres d'un artiste après sa mort, surtout quand certaines d'entre elles ont fait l'objet de donation en paiement des droits de succession. Plus récemment, des fondations d'entreprise se sont lancées dans le mécénat culturel en apportant un soutien financier à de grandes expositions ou en aidant la création artistique dans le domaine de la peinture ou du cinéma. Pour le cinéma, ce mécénat est favorisé, pour les individus comme pour les entreprises, par des exemptions fiscales très favorables, à l'origine de la vitalité de l'industrie du cinéma en France, la deuxième du monde après les Etats-Unis, qui contraste avec le déclin du cinéma européen.

Cependant, cette « exception culturelle » ne peut masquer le fait que la France n'a pas connu au cours des deux dernières décennies la formidable renaissance des fondations que l'on observe aux Etats-Unis et dans la plupart des pays européens. Le tableau 1, qui compare la répartition de 358 fondations RUP en fonction de leur date de création à celle de 2799 fondations allemandes, 3147 britanniques et 16 221 américaines, le montre clairement.

Tableau 1 Fondations françaises, allemandes, britanniques et américaines en fonction de leur date de création, en %.

Date de création ou de RUP	France	Allemagne	Royaume-Uni	États-Unis
Avant 1918	28	22	7	1
1919-1945	22	11	7	5
1946-1968	13	16	35	30
1969-1982	24	21	26	14
1983-1992	13	30	25	50
TOTAL	100	100	100	100

Source : France : calcul de l'auteur à partir de la liste des fondations RUP parue au J.O.
 Allemagne et Etats-Unis in Anheier et Romo, 1999
 Royaume-Uni : D.Leat in Bertelsmann Foundation 2001

Alors que la France et l'Allemagne ont des fondations plutôt anciennes, les Etats-Unis apparaissent bien comme le nouveau monde, mais le Royaume-Uni aussi a des fondations plutôt récentes. Mais la France a bien manqué la renaissance des fondations des années 80, prolongée dans les années 90, aux Etats-Unis et en Allemagne, renaissance un peu plus précoce au Royaume-Uni. Ce renouveau est observé aussi dans de nombreux pays européens, non représentés dans le tableau. Ces mêmes décennies sont celles du boom associatif en France. Nul doute que le cadre juridique qui enserme les fondations explique pour une part leur sous-développement dans notre pays.

2) Le cadre juridique

Comme on l'a dit en introduction, la législation concernant les fondations est très récente et jusqu'en 1987, elles ont vécu dans un vide juridique total, adoptant le plus souvent le statut d'autres organisations sans but lucratif, le statut associatif le plus souvent, et ceci en dépit de leur reconnaissance administrative.

Actuellement, les fondations sont régies par deux lois, celle du 23 juillet 1987 pour les fondations individuelles RUP et celle du 4 juillet 1990 pour les fondations d'entreprise. La première loi définit pour la première fois la fondation comme « l'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif » cette définition insiste sur le fait qu'une fondation est un ensemble d'actifs alors qu'une association, une mutuelle ou une coopérative est une société de personnes. Une fondation n'a ni membres, ni sociétaires. La seconde loi

énonce sous quelles conditions une entreprise peut créer une fondation et elle propose également diverses incitations au mécénat.

Contrairement à la situation qui prévaut dans de nombreux pays et à celle qui existait en France avant 1987, le titre de fondation est protégé par la loi et seules les fondations reconnues d'utilité publique ou les fondations d'entreprise peuvent le revendiquer. Cependant, il existe aussi des fondations non-autonomes, sans personnalité morale distincte de l'organisation qui les abrite, et l'on examinera aussi ce statut hybride. On examinera successivement et brièvement la législation applicable à ces trois types de fondations.

a) Les fondations reconnues d'utilité publique

Créer une fondation RUP est un processus long et compliqué qui engage les plus hautes autorités de l'Etat. Les fondateurs doivent d'abord recevoir une autorisation du Premier Ministre et du Ministre de l'Intérieur. Une fois cette autorisation accordée, la personnalité morale est obtenue par décret du Conseil d'Etat s'il octroie la reconnaissance d'utilité publique et après publication au Journal Officiel

Le Conseil d'Etat juge si le but poursuivi est d'intérêt général¹, si la fondation est sans but lucratif et si la dotation est suffisante pour que la fondation remplisse la mission qu'elle s'est donnée². Cette dotation ne peut en tout état de cause être inférieure à 762 200 euros (5 millions de francs). Tout au long de ce processus, les pouvoirs publics ne sont pas tenus de justifier leur refus éventuel. Le Conseil d'Etat peut imposer des statuts et désigner des représentants des pouvoirs publics au sein du Conseil d'Administration, sans dépasser le tiers des membres de ce conseil. Avant 1990, une fondation ne pouvait être créée qu'*inter vivos*. Depuis cette date, c'est possible également par testament.

La création d'une fondation est donc un acte beaucoup plus long, plus compliqué et beaucoup plus coûteux que la création d'une association de la loi de 1901, surtout si elle est simplement déclarée en Préfecture. Aucune contrainte ne pèse sur le choix des statuts d'une association déclarée, pas plus que sur la composition de son Conseil d'Administration. Ces différences sont une des raisons de la préférence française pour le statut associatif.

Si la reconnaissance d'utilité publique implique contrôle et supervision de l'Etat, elle a pour contrepartie un certain nombre d'avantages spécifiques : pleine capacité juridique et privilèges fiscaux. La grande capacité juridique permet aux fondations RUP de posséder des immeubles de rapport et de détenir toutes formes de valeurs mobilières ou immobilières, alors que les associations déclarées ont une capacité juridique beaucoup plus limitée. Les fondations RUP peuvent également recevoir des dons et des legs dans les mêmes conditions que les ARUP. Cependant certaines de leurs transactions restent soumises à l'agrément des pouvoirs publics.

Du point de vue fiscal, les fondations RUP peuvent s'engager dans des activités commerciales et sont soumises ou exemptées des impôts commerciaux (TVA,

1

² Au Moyen-Age, le fondateur d'une église, d'un monastère ou d'un hôpital devait prévoir une dot suffisante pour l'entretien de l'établissement. L'évêque avait un rôle souverain d'appréciation du montant de la dot. Le Conseil d'Etat remplit actuellement le même rôle que l'évêque au Moyen-Age...(Fucher, 2002)

impôt sur les bénéfices des sociétés et taxe professionnelle) selon les mêmes règles que les associations. L'application de l'instruction fiscale du 15 septembre 1997³ montre que la plupart des fondations RUP sont exonérées du fait de leur gestion désintéressée, ou encore que leurs activités commerciales ont été filialisées, comme c'est le cas de Pasteur production, SA. Les legs aux fondations RUP sont exonérés des droits de succession, les dons des particuliers sont déductibles pour 50% de leur montant de l'IRPP, dans la limite de 10% du revenu imposable, depuis 2001 (auparavant 6%). Les dons des entreprises sont déductibles de l'impôt sur les bénéfices dans la limite de 0.325% de leur chiffre d'affaires.

b) Les fondations d'entreprise

Selon la loi de 1990, une fondation d'entreprise peut être créée par une ou plusieurs entreprises, privée ou publique. Une autorisation administrative est requise mais la procédure est moins compliquée que pour les fondations RUP. La personnalité morale est accordée soit par autorisation explicite de l'administration, soit par accord tacite dans un délai de quatre mois après le dépôt de la demande. Cette personnalité morale est assortie d'une capacité juridique limitée, comme celle des associations (propriété immobilière limitée à celle qui est nécessaire à la poursuite de l'activité, placements de trésorerie seuls autorisés). L'autorisation administrative vaut pour une période de cinq ans, renouvelable, alors que celle accordée aux fondations RUP est définitive.

La dotation minimale d'une fondation d'entreprise est d'un cinquième des dépenses projetées pour l'ensemble du programme sur cinq ans, qui ne doit pas être inférieur à un million de francs (152 440 euros) Cette dotation est déductible de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Les fondations d'entreprise ne peuvent recevoir ni don ni legs. Le conseil d'administration doit comporter au moins deux salariés de l'entreprise fondatrice, ce qui est très important pour asseoir leur légitimité à l'intérieur de cette entreprise.

c) Les fondations abritées

Ces fondations n'ont pas de personnalité morale distincte des organisations qui les abritent. Environ un millier sont sous l'égide de l'Institut de France qui est un établissement public. Ce sont souvent les restes de legs parfois très anciens à cette vénérable institution ; leur dotation sont donc le plus souvent très faibles, après effet de l'inflation . Certaines sont des fondations d'entreprise avant la lettre (Kodak, Fiat). La plupart ont pour objet de distribuer des prix.

La plus grande partie des fondations abritées économiquement significatives est sous l'égide de la Fondation de France ; elles sont 537 en 2001 ; elles ont été créées le plus souvent par des particuliers, mais aussi par des entreprises (56 en 2001). Certaines ont une dotation initiale qui assure en principe leur pérennité, d'autres fonctionnent à partir d'un engagement de don annuel sur une période limitée, mais renouvelable, comme les fondations d'entreprise.

Créer une fondation sous égide présente un avantage majeur, c'est qu'aucune dotation minimale n'est requise, alors que le niveau élevé de cette dotation minimale , plus élevé que dans les autres pays européens, est certainement un obstacle à la

création des fondations RUP en France. La contrepartie, qui est vue soit comme un avantage soit comme un inconvénient, c'est l'absence d'autonomie : les fondations abritées ont leur propre conseil d'administration où siègent minoritairement des représentants de l'institution hôte. Le conseil d'administration décide en principe des réalisations ou des versements de prix ou subventions, mais il peut aussi se décharger de cette fonction sur l'institution hôte qui est tenue de respecter les vœux du fondateur. La gestion financière des dotations relève également de la responsabilité de l'institution qui abrite la fondation.. .

3) Profil statistique des fondations

Les fondations représentent une très petite part du secteur sans but lucratif en France ; selon un calcul personnel, les dépenses courantes de l'ensemble des fondations représenteraient en 1995 environ 10 milliards de francs (1,5 milliard d'euros) soit 3,5 % du budget de l'ensemble du secteur sans but lucratif pour cette même année , 287 milliards de francs (45 milliards d'euros) (Archambault, 1999). De même, les 38 821 salariés des fondations recensés dans le fichier SIRENE en janvier 1986 peuvent être comparés aux 1 390 000 salariés des associations de ce même fichier à la même date. Pour figurer dans SIRENE (Système de Répertoire des Entreprises et des établissements), une organisation sans but lucratif doit soit être employeur, soit payer des impôts, soit encore recevoir une subvention d'une administration quelconque⁴

⁴ Ce dernier critère est appliqué de manière très partielle, car les ISBL subventionnées par les collectivités locales sont rarement répertoriées

Tableau 2 Nombre de fondations, d'établissements et de salariés, par secteur d'activité, en1996

Secteur d'activité	Fondations	Etablissements	Salariés		Salariés par Etablissem
				%	
Culture	25	35	162	0,4	4,6
Tourisme et logement	33	79	701	1,8	8,9
Recherche	27	35	3308	8,5	94,5
Education	30	70	2029	5,2	29,0
Santé	44	92	21584	55,6	234,0
Services sociaux	134	276	8992	23,2	32,6
Autres	111	148	2045	5,3	13,8
TOTAL	404	735	38821	100	52,8

Source : Fichier SIRENE et calculs personnels

L'établissement qui dépend d'une fondation emploie en moyenne 53 salariés, soit dix fois plus que l'association figurant au même fichier (5 salariés en moyenne). La dispersion autour de cette moyenne est très forte et dépend essentiellement du secteur d'activité : 235 salariés dans les établissements sanitaires, 95 salariés dans les établissements de recherche mais seulement 5 salariés dans les fondations culturelles. Le tableau 2 montre clairement que plus de la moitié de l'emploi dans les fondations se concentre dans le secteur de la santé, dans des hôpitaux essentiellement créés avant 1950. Les services d'action sociale emploient environ le quart de l'emploi des fondations et sont surtout des maisons de retraite ou des établissements pour personnes handicapées ; ce sont des structures de taille moins importante, avec 33 salariés en moyenne. Les autres secteurs ayant un poids économique non négligeable sont la recherche (Institut Pasteur, Maison des Sciences de l'Homme, Fondation Nationale des Sciences Politiques) et l'éducation (écoles secondaires confessionnelles). La très faible part des fondations oeuvrant dans le secteur des arts et de la culture contraste avec la croissance rapide et l'importance relative de ce domaine dans les autres pays européens.(Strachwitz et Toepler,1996). Les activités culturelles en France sont tellement marquées par leur dépendance à l'égard des pouvoirs publics depuis des siècles, qu'en dépit d'incitations récentes, les fondations ont du mal à s'y implanter.

Non seulement les fondations françaises sont rares, mais elles ne montrent aucun signe de croissance rapide comme on s'y attendait après que leur statut juridique ait été précisé. Les tableaux 3 et 4 montrent l'évolution du nombre des fondations RUP et celle des fondations abritées par la Fondation de France au cours de la dernière décennie. On voit clairement que la croissance nette des fondations RUP se ralentit après 1997, pour devenir actuellement pratiquement nulle, et que les fondations abritées croissent deux fois plus vite que les fondations RUP sur l'ensemble de la

période. Au cours de la même période, les créations annuelles de fondations en Allemagne étaient de plusieurs centaines.

Tableau 3 Nombre de fondations reconnues d'utilité publique, 1989-1998

Années	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	19982002
Nombre	383	393	402	417	430	438	445	454	466	468.....	472
Créations nettes		10	9	15	13	8	7	9	12	2.....	4

Source : Ministère de l'Intérieur

Tableau 4 Nombre de fondations abritées par la Fondation de France, 1990-2001

Années	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre	326	351	358	364	395	404	420	466	487	503	514	537
Créations nettes		25	7	6	31	9	16	46	19	16	11	23

Source : Fondation de France, rapports annuels et Contact, juin 2002

La croissance des fondations abritées par la Fondation de France, nettement plus rapide que celle des fondations indépendantes, traduit bien le fait que le niveau élevé de dotation minimale requis pour créer une fondation RUP décourage sans doute les fondateurs potentiels, plus sans doute que le long parcours du combattant nécessaire pour aboutir à cette création. Le processus administratif est en effet long et compliqué dans tous les pays. Mais la Fondation de France apporte aussi au fondateur potentiel son expérience juridique et son ingénierie financière. Aussi, en dépit de conditions moins strictes pour créer une fondation d'entreprise, beaucoup d'entreprises continuent à préférer abriter leur fondation (56 fondations d'entreprises sont sous l'égide de la Fondation de France), plutôt que d'en créer une autonome. Ainsi, le développement des fondations d'entreprise a été très lent, puisque moins d'une soixantaine a été créée depuis 1990. Le nombre exact n'est d'ailleurs pas facile à répertorier, car certaines d'entre elles ne sont que des associations qui se sont transformées en fondations en 1990 et ne sont donc pas réellement nouvelles. L'objet des fondations sous l'égide de la Fondation de France est assez différent de celui des fondations RUP (cf tableau 2), puisque 34 % relèvent du domaine de l'action sociale, 23 % de la culture, 14 % de la santé, 13 % de l'éducation... Le caractère plus récent des fondations abritées explique qu'elles se tournent vers des causes différentes des fondations RUP : plus de la moitié d'entre elles ont en effet été créées depuis 1990. Ainsi, grâce à l'action de la Fondation de France, notre pays n'a pas tout à fait manqué le mouvement de renaissance des fondations observé dans la plupart des pays développés.

La localisation des fondations reflète le degré élevé de centralisation en France, puisque presque la moitié des fondations RUP est immatriculée dans la région parisienne qui ne regroupe qu'un quart de la population française. Le Nord-Ouest ; le Nord-Est et le Sud-Est regroupent chacun de 13 à 15 % du total, contre seulement 8 % pour le Sud-Ouest de la France, ce qui correspond mieux à la répartition de la population hors Région Parisienne.

La répartition des établissements des fondations par taille, en fonction du nombre de salariés (Tableau 5) montre clairement une distribution bi-modale, avec un premier maximum dans la catégorie de 0 à 2 salariés et un second maximum dans la catégorie de 20 à 49 salariés. Manifestement, la première catégorie correspond principalement à des fondations distributrices de prix, de bourses ou de subventions. La seconde est composée surtout de fondations gestionnaires d'établissements sanitaires, sociaux, culturels ou de recherche

Tableau 5 Répartition des établissements gérés par des fondations en fonction du nombre de salariés (735 établissements du fichier SIRENE)

Nombre de salariés	Nombre d'établissements gérés par des fondations
Inconnu	14
0	173
1-2	108
3-5	57
6-9	58
10-19	78
20-49	108
50-99	64
100-199	31
200-499	26
500-999	15
1000-5000	2
plus de 5000	1

Source : Fichier SIRENE

4) La relation ambiguë entre l'Etat et les fondations

Par leur petit nombre et par leur faible expansion sur la période récente, les fondations ne jouent pas en France le rôle qui est le leur dans d'autres pays industrialisés ou en développement. Dans ces pays, à la faveur de leur renaissance récente, les fondations ont permis d'innover essentiellement dans les domaines de la recherche, des arts et de la culture ainsi que dans le secteur sanitaire et social. Leur rapidité d'intervention dans les situations d'urgence, tout autant que leur aptitude à faire front à de nouveaux problèmes sociaux a également été soulignée. Tous ces atouts sont également ceux des associations, mais l'indépendance financière des fondations leur permet une plus grande continuité de leurs actions et un contrôle des pouvoirs publics plus restreint que pour les associations, très dépendantes du financement public. Contrairement aux associations, les fondations ne courent pas le risque d'être « instrumentalisées » par les politiques publiques.

Alors que depuis une vingtaine d'années, et à la suite de l'action pionnière de François Bloch-Lainé, les associations sont systématiquement encouragées par l'Etat et invitées à constituer des institutions représentatives permanentes (CNVA, CPCA) qui s'intègrent dans une représentation plus vaste de l'économie sociale (DIES, CEGES, USGERES), la relation entre Etat et fondations demeure beaucoup plus ambiguë.

D'un côté, l'Etat a encouragé une renaissance des fondations, d'abord en créant, à l'initiative du Général de Gaulle et d'André Malraux la Fondation de France en 1969. La dotation initiale de 16 millions de francs a été apportée par la Caisse des Dépôts et Consignations, principalement, et par 17 autres banques publiques ou privées. Indépendante du gouvernement, mais avec un tiers de représentants des pouvoirs publics à son conseil d'administration, toujours présidée par un haut fonctionnaire, la Fondation de France avait initialement deux missions : encourager la philanthropie, puisque les dons à la Fondation de France avaient un statut fiscal plus favorable, et abriter des fondations individuelles ou d'entreprise. Au fil des ans, la Fondation de France a initié ses propres programmes dans des domaines très variés. Ainsi, la Fondation de France a-t-elle introduit en France un concept nouveau et sophistiqué, celui de fondation à objet multiple (multipurpose), à la fois redistributrice et réalisatrice de projets, dont la Fondation Ford est le prototype⁵

La plupart des fondations créées dans les années soixante-dix ont acquis une bonne réputation et sont toujours actives.. Cependant, leur taille et leurs actifs limités les placent périodiquement en position de demandeur de subventions publiques. Dans les années quatre-vingt, le gouvernement socialiste et plus particulièrement le Ministre de la Culture, Jack Lang, ont voulu accélérer les créations de fondations d'entreprise en France, à l'instar des Etats-Unis. Des incitations inattendues ont été proposées aux entreprises pour qu'elles financent partiellement la création et la diffusion culturelles et c'est là l'origine de la loi de 1990 pour aider et promouvoir le mécénat. Sur les 44 fondations d'entreprises établies en 2000, la plupart soutiennent effectivement les Arts et la culture en totalité (Fondations Cartier, Caisse des Dépôts, GAN) ou partiellement (Gaz de France, Air France), mais d'autres soutiennent principalement les sports ou l'environnement (Total, Seita). Cependant le tableau 6 qui donne le palmarès des 16 entreprises les plus généreuses en 1998 montre clairement que les entreprises publiques ou récemment privatisées, de même que les banques coopératives et mutualistes ont été les premières à se lancer dans le mécénat, tandis que les entreprises capitalistes suivent très timidement.

⁵ avec évidemment une différence fondamentale de puissance financière : en 2000, les fonds propres au bilan de la Fondation de France représentaient 3,6 milliards de francs (dont les 9/10^e provenant des fondations abritées), soit 510 millions de dollars, alors qu'en 1992, les actifs nets de la Fondation Ford dépassaient 6,3 milliards de dollars.

Tableau 6 Total des subventions versées par des fondations d'entreprises en 1998

Entreprise fondatrice	Subventions totales en million d'euros	Caractéristique de l'entreprise fondatrice
SEITA	16,1	Privatisée
Crédit Mutuel	15,2	Économie sociale
Crédit Agricole	14,5	Économie sociale
EDF	13,7	Publique
Caisse d'épargne	13,7	Publique en 1998,
Leclerc	12,2	Économie sociale
France Télécom	11,4	Privatisée
PSA	11,0	Privée capitaliste
Coca-Cola France	9,1	Privée capitaliste
Alcatel	8,4	Privée capitaliste
Perrier Vittel	7,6	Privée capitaliste
BNP	7,3	Privatisée
Caisse des Dépôts	6,9	Publique
Cegetel	6,9	Privée capitaliste
Française des Jeux	6,9	Publique
Cartier	6,9	Privée capitaliste

Source : Le Monde 15/04/1999 et commentaire personnel

En fait, la vision traditionnelle selon laquelle les entreprises à but lucratif ne doivent pas s'engager dans des activités d'intérêt général, empiétant ainsi sur le territoire de l'Etat continue à prévaloir. Les dotations aux fondations d'entreprise et plus généralement, le mécénat d'entreprise sont alors considéré comme des prélèvements indus sur les ressources de l'entreprise, qui auraient pu être alternativement consacrés à des augmentations de salaires ou de dividendes ou encore à des impôts finançant des services publics. La révolte des petits actionnaires de Casino en Assemblée Générale contre la suppression de leur « petit cadeau » remplacé par un don à l'association « Villages d'enfants » témoigne bien de cet état d'esprit (Le Monde, 31/05/2002). État d'esprit mesquin certes, mais qui montre qu'il y a une imperfection juridique dans la prise de décision de mécénat qui ne peut appartenir aux seuls managers de l'entreprise⁶. La culture de l'« entreprise citoyenne » que beaucoup appellent de leurs vœux est donc encore largement à construire.

⁶ Dans les fondations d'entreprise, les salariés ont deux représentants au CA, mais les actionnaires de l'entreprise fondatrice ne sont pas représentés.

D'un côté, donc, l'Etat encourage la création de fondations et les dons adressés à celles-ci par des privilèges fiscaux, qui se justifient par le caractère d'intérêt général de leur objet social⁷. Mais d'un autre côté, la suspicion de l'Etat envers son principal concurrent, la fondation RUP, ne faiblit pas : la loi de 1987 contrôle la gestion et parfois même les activités de fondations qui devraient être indépendantes. Dans la culture administrative, et spécialement dans celle diffusée par l'ENA, subsiste la croyance jacobine en la supériorité de l'Etat dans la fourniture de services médicaux, sociaux, culturels ou éducatifs. La loi de 1987 interdit la création de fondations par les collectivités et établissements publics, aussi la France n'a-t-elle pas connu l'explosion de *community foundations* que l'on observe dans la plupart des pays européens mais aussi aux Etats-Unis et au Canada. Ces fondations permettent de mélanger des fonds publics et des fonds privés pour apporter des solutions concrètes à des problèmes locaux. ce sont des lieux où se conjuguent des initiatives d'origine diverse, du travail salarié et du bénévolat et où les cultures administrative et philanthropique se mêlent à la culture d'entreprise. On verra en encadré une expérience originale, celle de la Cité Internationale Universitaire de Paris, qui montre que l'hybridation des cultures et des financements a pu être historiquement féconde.

La suspicion des hauts fonctionnaires envers les fondations aurait pu se réduire si des fondations « communautaires », liées aux collectivités locales et à la politique de la Ville, avaient pu se multiplier en France comme ailleurs. Une des raisons de la vitalité du secteur associatif dans les dernières décennies, c'est la Décentralisation qui depuis 1983 a suscité un mélange d'initiatives associatives et municipales, mixant ainsi des cultures et des légitimités différentes. L'inexistence d'un tel mélange pour les fondations est sans doute une autre explication de leur faible croissance. Les fondations, dans la mesure où elles sont connues, apparaissent au grand public comme des organisations lointaines et opaques, liées à la richesse et gérées selon des règles obscures et présumées peu démocratiques. Ce défaut d'image contraste également avec l'opinion excellente que le public a des associations, ainsi que de nombreux sondages le montrent.

Conclusion

Pour améliorer leur image auprès du public, les fondations françaises ont intérêt à mieux faire savoir quelles sont leurs réalisations et leur concours à l'intérêt général, à jouer la transparence et à publier le montant de leurs actifs, comme dans les pays anglo-saxons. Elles commencent actuellement à se regrouper avec la création en 2002 d'un Centre Français des Fondations, à l'initiative de la Fondation de France, qui regroupe actuellement une vingtaine de fondations de divers statut : RUP, d'entreprise ou abritées. Cette fédération constitue la branche française du Centre Européen des Fondations qui existe depuis plusieurs décennies. Le Centre

⁷ Les legs aux fondations sont exonérés des droits de succession. Les dons des particuliers ou des entreprises aux fondations ont le même régime fiscal que les dons faits aux ARUP : pour les particuliers, 50 à 60 % du don est déductible de l'IRPP dans la limite de 10 % du revenu imposable (6 % avant 2001), pour les entreprises, le don est déductible de l'IS ou des BIC dans la limite de 0,325 % du chiffre d'affaires, avec possibilité de report de déduction sur 5 années fiscales.

Européen des Fondations siège à Bruxelles où il est un interlocuteur des autorités européennes.

Les fondations françaises devraient aussi participer davantage aux regroupements de l'économie sociale qui les ont longtemps tenues à distance pour deux raisons : les fondations ne sont pas des sociétés de personnes et leurs instances de décision ne sont pas démocratiques ; elles ne fonctionnent pas sur le principe « un homme, une voix ». Le fait que le terme d'économie sociale soit controversé au plan européen et de plus en plus souvent remplacé par le sigle CMAF, coopératives, mutuelles, associations et fondations devrait peut-être contribuer à un retour en grâce des fondations en France. Là aussi, les choses sont en train d'évoluer : à l'initiative de la Fondation Crédit Coopératif et de la Fondation MACIF, un groupe de travail des Fondations de l'Economie sociale⁸ a été créé en 2002 au sein du CEGES pour débattre de problèmes et de stratégies communes par rapport aux autres fondations, tant au niveau français qu'au niveau européen.

On perçoit donc un frémissement : les fondations sont à la croisée des chemins. Ou bien elles demeurent dans le splendide isolement qui les a jusqu'ici caractérisées, à quelques exceptions près et elles continueront à avoir une action cosmétique. Ou bien elles jouent la transparence et l'union et elles deviendront nécessairement des partenaires de poids des politiques sanitaires, sociales, culturelles et éducatives. Grâce à leur fonds propres, elles peuvent permettre d'expérimenter dans la durée dans tous ces domaines, quitte à rétrocéder ensuite l'action aux pouvoirs publics, si l'expérimentation se révèle positive. Elles peuvent également être à l'origine de montages financiers complexes et innovants, qui constituent une forme de réponse à la crise financière de l'Etat-providence dans de nombreux pays européens. Enfin, plus proches des entreprises que les associations, elles sont une pierre d'angle dans la construction de la société civile européenne.

Encadré : la Cité Internationale Universitaire de Paris

1) Le projet

La Cité Internationale Universitaire de Paris est née de la rencontre d'un problème social grave, la chute des effectifs étudiants, de l'action efficace de trois hommes issus de milieux très différents et du choix d'un statut juridique adapté à une action internationale pérenne.

Le problème social à résoudre est une conséquence directe de la première guerre mondiale, des pertes humaines qui ont frappé les jeunes hommes en âge d'étudier et de l'inflation, phénomène nouveau à cette époque, qui a appauvri les classes moyennes. Entre 1913 et 1919, les effectifs étudiants passent de 41 000 à 30 000 et le nombre de diplômés s'effondre encore plus alors que la France a besoin de cadres pour assurer sa reconstruction. Tous les pays belligérants connaissent un problème similaire. Il faut donc aider matériellement les étudiants, souvent issus des classes moyennes frappées par l'inflation. L'aide passe par le système classique des bourses, bien sûr, mais l'idée de conjuguer l'aide matérielle avec un cadre de vie qui permette un mélange d'étudiants français et étrangers germe dans l'esprit de trois hommes, Paul Appell, André Honnorat et Emile Deutsch de la Meurthe

⁸ On a vu que les fondations d'entreprise émanant des banques coopératives ou des mutuelles étaient nombreuses. Cependant les organisations de l'économie sociale n'ont pas pu dans les années 90 réunir les 5 millions de francs nécessaires pour créer une Fondation reconnue d'Utilité publique qui aurait symbolisé l'unité de ce milieu....

Ces trois hommes souhaitent aussi promouvoir la paix entre les peuples. Paul Appell est un grand universitaire, doyen de la Faculté des sciences, président de l'Académie des sciences. Il est aussi, et c'est essentiel pour le projet, président de l'Association Française de la Société des Nations et donc en relation directe avec les représentants de nombreux pays étrangers. André Honnorat est un homme politique, député des Basses Alpes, qui servira de trait d'union avec la Ville de Paris et avec la Chambre des Députés. La Ville de Paris dispose en effet depuis 1912 des terrains de l'ancienne enceinte fortifiée de Paris qu'elle s'est engagée à aménager en espaces verts et logements à bon marché. Honnorat réclame 20 hectares de terrains pour construire la Cité Internationale Universitaire de Paris, mais la Ville de Paris et la Chambre des députés tergiversent. C'est alors, en 1920, qu'intervient, à l'instigation d'Appell, Emile Deutsch de la Meurthe, un riche industriel à la tête d'un groupe pétrolier qui deviendra plus tard la Shell-France. Il propose de financer la construction de la première maison, à condition que les terrains soient acquis avant le 30 juin 1921. Juste avant la fin de cet ultimatum, le 7 juin 1921, la Ville de Paris cède à l'Université une partie des terrains pour 13,5 millions de francs (environ 80 millions de francs actuels), un prix d'ami. Le reste des terrains nécessaires est loué pour un prix symbolique. En revanche, l'Université de Paris s'engage à restituer les terrains non utilisés quinze ans plus tard, en 1936; c'est un deuxième ultimatum.

Il y a donc urgence à construire, ce qui suppose des aménagements multiples et surtout la recherche de financements. Cette situation d'urgence convient mal au processus de décision universitaire ; par ailleurs, l'Université ne dispose pas en cette période d'après-guerre des ressources nécessaires à l'édification de la Cité et l'Etat ne veut pas abonder ces ressources. La Cité Internationale Universitaire de Paris ne sera donc pas un service public et il faut donc trouver un statut juridique adapté à son caractère international. Deutsch de la Meurthe propose les services de Jean Branet, un juriste aussi expert en droit privé qu'en droit public, qui va bâtir une construction originale à trois étages : une fondation reconnue d'utilité publique liée par convention à l'Université et des maisons jouissant d'une autonomie relative. La Fondation Nationale pour le Développement de la Cité Universitaire est reconnue d'utilité publique par un décret du 6 juin 1925 et la convention entre l'Université de Paris et la Fondation Nationale est signée également en 1925. L'Université donne à la Fondation Nationale un mandat de trente ans pour administrer la Cité et la Fondation reçoit une dotation initiale d'un grand mécène, David Weill, de 250 000 francs (environ 800 000 F actuels, dotation très inférieure aux 5 millions requis actuellement pour créer une Fondation RUP). La Fondation Nationale a pour objet de rechercher les financements nécessaires à la construction de la Cité auprès des gouvernements étrangers et des mécènes français et étrangers. Cependant les dons et legs recueillis sont faits à l'Université de Paris, à charge pour celle-ci de les affecter à Cité Internationale Universitaire de Paris, pour des raisons fiscales. À cette époque en effet les dons et legs faits à une fondation ne sont pas exonérés des droits de mutation, alors qu'ils le sont quand ils s'adressent à l'Etat ou à un établissement public. Ultérieurement, la Fondation Nationale aura pour objet de gérer la Cité Internationale Universitaire de Paris.

Les maisons étrangères complètent cette construction juridique, au fur et à mesure de leur édification qui s'étagera de 1922 à 1936 dans une première vague, puis de 1948 à 1968 dans une seconde. Ces maisons sont des donations irrévocables à l'Université de Paris. Chaque maison est administrée sous le contrôle de l'Université par un conseil d'administration mixte, français et étranger. Un tiers des maisons est directement rattaché à la Fondation Nationale, soit parce que l'acte de donation le prévoyait, soit parce que le pays ou l'institution fondatrice ne soutient plus le fonctionnement courant de la maison.

La Cité Internationale Universitaire de Paris s'est donc réalisée grâce à la persévérance d'hommes influents et complémentaires qui ont su concevoir un projet original permettant de satisfaire un besoin social manifeste. Ce projet s'est incarné dans une construction juridique qui représente un compromis habile et durable. Habile, car ce statut permet de maintenir un droit de regard de l'Université tout en accordant à la Fondation une autonomie suffisante pour attirer des financements divers, français et étrangers, publics et privés. Durable, puisque la Cité a surmonté plusieurs crises profondes : pendant la deuxième guerre mondiale, où elle sera transformée en caserne, en 1968 où elle a subi de plein fouet la contestation étudiante, puis dans les années 80 et jusqu'au milieu des années 90 où elle sera confrontée à une grave crise financière.

2- Le financement original de la Cité Internationale Universitaire de Paris

On a vu que la construction de la première maison et que la vente des terrains étaient conditionnelles et que cette forme de mise en demeure a permis de choisir une forme juridique originale, adaptée à la recherche de financements diversifiés.

Examinons d'abord le financement global de la Cité Internationale Universitaire de Paris. La construction des 4946 chambres de la Cité, au cours de ses deux phases de développement (1922-1936) et (1948-1968), a été financée à hauteur de 820 millions de Francs 1998, avec un effort à peu près identique avant et après la guerre. On observe un remarquable équilibre entre les divers types de financement :

- publics, 44 %, privés, 56%
- français, 41 %, étrangers, 59%

Mais si l'on adopte une classification en quatre catégories croisant ces deux critères, on voit que la part du financement public français, 14 % du financement total, est nettement inférieure à celle du financement public étranger, privé français ou privé étranger qui se situent tous entre 25 et 30 %. Il y a donc un effet de levier évident pour l'Etat dans ce financement hybride. Cependant, il faut garder en mémoire que l'achat des terrains et les travaux d'aménagement pour les rendre viables ont été faits sur financement public français, ce qui égalise à peu près les quatre types de financement.

La structure du financement a évolué entre l'avant et l'après guerre : la part du financement public français reste à peu près identique, celle du financement privé français diminue légèrement (de 30 à 25 %). En revanche, la part du financement public étranger fait plus que doubler (de 17 à 41 %), alors que le mécénat étranger s'effondre (de 38 à 21 %). La première phase a vu en effet la construction de maisons par des pays riches, ayant une solide tradition philanthropique, alors que ce sont surtout des pays en développement qui construiront des maisons après la guerre, sur financement public. Les gouvernements de ces pays n'ont pas toujours pu en financer ultérieurement la gestion courante.

Une fois la Cité construite, la tendance au désengagement du mécénat privé se confirme. Il est paradoxal de constater que son expansion s'arrête au moment où la population étudiante explose, en France comme ailleurs. Sans doute, de 1968 à 1995, l'Université a-t-elle fait face essentiellement à la croissance des effectifs. L'Université de Paris a également éclaté en sept universités et la chancellerie des universités exerce désormais les prérogatives de l'Université de Paris, notamment à l'égard de la Fondation Nationale de la Cité. Enfin les universités ont profondément modifié leur mode de gouvernance.

Depuis 1995, les effectifs étudiants stagnent ou baissent, permettant à des préoccupations plus qualitatives de s'exprimer. Parmi celles-ci, il y a le désir d'attirer dans l'enseignement supérieur français davantage d'étudiants étrangers. On observe en effet que ceux-ci désertent les universités françaises pour les universités américaines et que les effectifs d'étudiants étrangers dans les universités françaises baissent depuis 1990. Un récent rapport d'Elie Cohen "pour améliorer l'accueil des étudiants étrangers en France" dénonce la déficience de l'hébergement, déficient en qualité et en quantité, notamment en Ile-de-France. Une réflexion sur l'expérience originale de la Cité Internationale Universitaire de Paris n'est donc pas superflue, à condition de l'adapter mutatis mutandis aux problèmes actuels.

Bibliographie

- Alfandari, Elie et Amaury Nardone. *Les associations et les fondations en Europe: régime juridique et fiscal*. Brussels: Librairie Européenne-Juris-Service, 2nd Ed, 1994.
- Anheier Helmut et Romo Frank « Foundations in Germany and the United States : A Comparative Analysis » in Anheier et Toepler Edrs *Private funds, public purpose*, Kluwer et Plenum, 79-121
- Archambault, Edith. *Le secteur sans but lucratif ; Associations et Fondations en France*, Paris , Economica 1996.
- Archambault, Edith, Boumendil, Judith et Tsyboula ; Sylvie « Foundations in France » in Anheier et Toepler Edrs *Private funds, public purpose*, Kluwer et Plenum, 185-199
- Archambault, Edith « country report : France » in *Foundations in Europe*, edited by Bertelsmann Foundation, Londres, The Directory of Social Change, 2001, 121-133
- Bertelsmann Foundation *Foundations in Europe* Londres, The Directory of Social Change, 2001
- Bidet, Eric. "les différents types de fondations au regard de la loi Française". *Revue des Etudes coopératives, mutualistes et associatives*. n° 2, 1993.
- .Courtois, Guy. "Les fondations en France". *Guide annuaire des fondations et des associations*. Paris: SA2, 1995.
- Debbasch, Charles and P. Langeron. *Les fondations*. Paris: PUF-collection Que-sais-je ?, 1992.
- Fondation de France. *Rapport d'activité, 1990-2002*
- Fondation de France. *Repères à travers le monde des fondations*, 1992.
- Fondation de France. *Fondations, Donations et legs*, 1992.
- Fondation de France. "Droit et pratiques des fondations au service de l'intérêt général". *Les rencontres de la Fondation de France*. Paris: Avril 1994.
- Foucault Michel *Surveiller et punir, naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975
- Fucher Jean *La valorisation du patrimoine immobilier public :l'exemple du domaine hospitalier*, Thèse pour le doctorat de science économique, Université Paris 1, 2002
- Leat, Diana, "British foundations: the organization and management of grant-making," *Voluntas*, Vol 6, Number 3, 1995, pp 317-329.
- Leat, Diana, « Country report : United Kingdom in *Foundations in Europe*, edited by Bertelsmann Foundation, Londres, The Directory of Social Change, 2001, 268-282
- Moulin, A.M. "The Pasteur Institute and the logic of Nonprofit". *3d Conference of research on volunteering and nonprofit organizations*. Indianapolis, March 1992.
- Pomey, Michel. *Traité des fondations d'utilité publique*. Paris: P.U.F., 1980..
- Van der Ploeg, Tymen J. "Supervisory powers relating to foundations: a comparative analysis of foundation law". *Voluntas*, Vol 6, Number 3, 1995, pp 317-329.

