

Fondations abritantes et  
abritées :  
un modèle porteur de sens,  
de bonnes pratiques,  
des contrôles parfois  
perfectibles



N° 22082-R

- Janvier 2023 -



# Fondations abritantes et abritées : un modèle porteur de sens, de bonnes pratiques, des contrôles parfois perfectibles

Établi par

Corinne DESFORGES  
Inspectrice générale  
de l'administration

Maxime BONNEFOUS  
Inspecteur  
de l'administration



## SYNTHÈSE

L'économie sociale et solidaire se développe depuis quelques années par l'engagement philanthropique croissant des donateurs mais également par la volonté des pouvoirs publics d'orienter l'argent privé vers cette forme d'économie. Ainsi, la loi n° 2007-1223 sur le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat du 21 août 2007 (dite loi TEPA) a permis une réduction de 75 % de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF, devenu impôt sur la fortune immobilière, IFI) pour les dons aux fondations reconnues d'utilité publique (FRUP).

L'article 20 la loi n° 87-571 du 18 juillet 1987 sur le développement du mécénat, issu d'une modification introduite par la loi du 4 juillet 1990, crée la fondation abritée. Elle se définit comme « l'affectation irrévocable, en vue de la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif, de biens, droits ou ressources à une fondation reconnue d'utilité publique dont les statuts ont été approuvés à ce titre, dès lors que ces biens, droits ou ressources sont gérés directement par la fondation affectataire, et sans que soit créée à cette fin une personne morale distincte ».

Ainsi, la philanthropie s'exerce à travers les FRUP, mais aussi les fondations abritées qui se sont beaucoup développées (1533 en 2020<sup>1</sup>). Plus récents, les fonds de dotation<sup>2</sup> se multiplient aujourd'hui massivement (1947 en 2020) et concurrencent les modèles historiques.

La mission s'est intéressée aux relations entre abritantes et abritées, et plus particulièrement aux moyens de contrôle effectif des unes sur les autres, comme le demandait la lettre de mission. En effet, le sujet n'avait jusqu'à présent que peu été étudié<sup>3</sup>, alors que des fragilités existent, notamment relativement à la gouvernance et au fonctionnement des fondations abritées.

La mission a rencontré soixante-quatre personnes représentant l'administration à Paris et en région, douze FRUP abritantes, cinq fondations abritées, ainsi que des acteurs du monde des fondations (labels ou acteurs de plaidoyer<sup>4</sup>). Elle a également adressé deux questionnaires en ligne - l'un aux fondations abritantes, l'autre aux abritées - recevant au total soixante-quatorze réponses qui lui ont permis de mieux appréhender les pratiques des acteurs. Elle n'a pas traité l'outre-mer ni l'Institut de France, qui dispose d'un statut *sui generis*.

La mission a tenté de cartographier le paysage des fondations :

- Pour les abritantes, la mission identifie six catégories : les spécialistes de l'abritement qui ont des dizaines d'abritées ; les opératrices qui poursuivent un objectif défini par leur statut ; les redistributrices, qui collectent mais n'agissent pas elles-mêmes ; les thématiques qui n'interviennent que dans un secteur défini ; les hybrides et enfin celles qui ont la possibilité d'abriter mais ne le font pas !
- Pour les abritées, la mission recense cinq possibilités : les « familiales redistributrices », créées par une famille dans un objectif précis souvent mémoriel ; les « collectrices de fonds » créées par des associations qui souhaitent bénéficier d'avantages fiscaux ; les contributrices à l'activité de

<sup>1</sup> [OBSERVATOIRE DE LA PHILANTHROPIE DE LA FONDATION DE FRANCE, baromètre annuel de la philanthropie, Les fondations et fonds de dotation en France, 2022.](#)

<sup>2</sup> Le fonds de dotation a été créé par l'[article 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie \(LME\)](#), qui le définit comme "une personne morale de droit privé à but non lucratif qui reçoit et gère, en les capitalisant, des biens et droits de toute nature qui lui sont apportés à titre gratuit et irrévocable et utilise les revenus de la capitalisation en vue de la réalisation d'une œuvre ou d'une mission d'intérêt général ou les redistribue pour assister une personne morale à but non lucratif dans l'accomplissement de ses œuvres et de ses missions d'intérêt général". La création d'un fonds de dotation s'inscrit dans une démarche administrative simplifiée : il peut être créé par une ou plusieurs personnes physiques ou morales, de droit privé (entreprise, particulier) ou de droit public sur simple déclaration en préfecture, assortie du dépôt de ses statuts.

<sup>3</sup> Les principaux travaux développés sur le sujet sont notamment [IGA-IGF, mission d'évaluation sur les relations entre les fondations abritantes et les fondations abritées, mai 2019](#) et [COUR DES COMPTES, La fondation de France, septembre 2021.](#)

<sup>4</sup> La dénomination de structure de plaidoyer est employée pour qualifier les entités, liées de près ou de loin à un secteur d'activité, dont l'objet consiste à influencer les acteurs publics ou influencer sur leurs décisions, en faveur des positions de ce dernier.

l'abritante ; les « territorialisées » dans lesquelles interviennent des acteurs locaux, notamment publics ; et enfin des abritées qui sont de fait des « filiales » de l'abritante.

Dans cet « écosystème » où tout le monde se connaît, s'apprécie - mais aussi se surveille car peu à peu s'est développée une concurrence entre les abritantes - la mission a relevé des proximités dans les méthodes : procédures nombreuses, participation aux comités de gestion et droit de veto. Elle a relevé de bonnes pratiques qu'il serait utile de diffuser : elles sont recensées en annexe 5 au présent rapport.

Cependant, des fragilités existent : la définition d'une fondation abritée, qui n'a pas de personnalité morale mais où des décisions sont prises par un comité de gestion sans existence juridique ; un contrôle plus ou moins strict de l'abritante quant à la réalisation des actions ; une faible expertise des commissaires du gouvernement et plus généralement des préfectures dont les moyens humains, maintenant limités, ne permettent plus de contrôler tout ce pan de l'économie qui couvre pourtant des secteurs essentiels sur le terrain, comme le social. Les fonds de dotation, attirants pour les donateurs par leur simplicité de création, leur souplesse de fonctionnement et leur autonomie, se développent parfois grâce au choix de donateurs d'abandonner le modèle de la fondation abritée.

Ces fragilités font courir un risque de notoriété très grave, car pouvant avoir des conséquences durables pour toutes les fondations.

La mission formule des recommandations, dont les principales concernent autant les FRUP que l'État :

- mise en œuvre de bonnes pratiques, identifiées par la mission ;
- prudence recommandée aux collectivités territoriales dans leur participation à des fondations abritées ;
- information par les abritantes du nécessaire respect par les abritées du contrat d'engagement républicain (CER) ;
- évolution du bureau des associations et fondations (BAF) vers plus d'expertise, d'animation et de formation ;
- réflexion à mener sur l'éventualité de rédaction de textes législatifs et réglementaires communs à l'ensemble du secteur des fonds et fondations.

## TABLE DES RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES

PRIORITES	DESTINATAIRES	RECOMMANDATIONS
1	FRUP	Mettre en œuvre les bonnes pratiques identifiées par la mission, récapitulées en annexe 5 du présent rapport - recommandation n°1.
2	FRUP, collectivités territoriales	Le cas échéant, les fondations abritantes doivent vérifier que les fondations abritées associant des collectivités territoriales soient conformes aux préventions édictées par la mission - recommandation n°3.
3	FRUP	Chaque FRUP doit adresser une information à toutes ses fondations abritées, leur indiquant qu'elles doivent respecter les principes du contrat d'engagement républicain (CER); toute nouvelle convention d'abritement devra prévoir le respect du CER (documents proposés en annexes 6 et 7) - recommandation n°2.
4	DLPAJ	Développer les missions du BAF en matière d'expertise, d'animation de réseau et de formation initiale et continue, notamment à l'attention des agents administratifs chargés de cette mission en préfecture; créer une plateforme en ligne dédiée - recommandation n°7.
5	DLPAJ	Proposer, à périmètre constant et en concertation avec les acteurs, une loi et des règlements relatifs aux différents fonds et fondations, qui en précisent les définitions et en harmonisent le fonctionnement comme les modalités de contrôle et de sanction par les préfectures - recommandation n°4.

Fondations abritantes et abritées : un modèle porteur de sens, de bonnes pratiques, des contrôles parfois perfectibles



## Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

- Recommandation n°1 : Mettre en œuvre les bonnes pratiques identifiées par la mission, récapitulées en annexe 5 du présent rapport..... 21
- Recommandation n°2 : Chaque FRUP doit adresser une information à toutes ses fondations abritées, leur indiquant qu'elles doivent respecter les principes du CER ; Toute nouvelle convention d'abritement devra prévoir le respect du CER (documents proposés en annexes 6 et 7). .....27
- Recommandation n°3 : Les fondations abritantes doivent vérifier que les fondations abritées associant des collectivités territoriales soient conformes aux préventions édictées par la mission.....32
- Recommandation n°4 : Proposer, à périmètre constant et en concertation avec les acteurs, une loi et des règlements relatifs aux différents fonds et fondations, qui en précisent les définitions et en harmonisent le fonctionnement comme les modalités de contrôle et de sanction par les préfetures. ....35
- Recommandation n°5 : À court terme, fiabiliser l'information dont dispose le BAF sur le secteur. Saisir l'opportunité du développement de téléservices pour fiabiliser et actualiser régulièrement une base de données relative aux FRUP.....35
- Recommandation n°6 : Décharger le BAF de sa mission de participation à la gouvernance de certaines FRUP et de désignation des représentants de l'État, au profit des préfets de département (recommandation renouvelée). ....35
- Recommandation n°7 : Développer les missions du BAF en matière d'expertise, d'animation de réseau et de formation initiale et continue, notamment à l'attention des agents chargés de cette mission en préfecture ; créer une plateforme en ligne dédiée.....36
- Recommandation n°8 : Affirmer le rôle d'interlocuteur de référence du BAF vis-à-vis des FRUP, notamment dans la réponse aux précisions qu'elles peuvent solliciter en matière de doctrine administrative. ....36
- Recommandation n°9 : Inciter les préfetures à solliciter ponctuellement l'appui des directions départementales des finances publiques (DDFIP) en matière d'analyse financière (notamment analyse des comptes et avis sur les aliénations et emprunts) et de formation. ....36
- Recommandation n°10 : Favoriser la dématérialisation native des obligations déclaratives.....37
- Recommandation n°11 : Préciser la relation entre services déconcentrés et représentants de l'État et commissaires du gouvernement, notamment en matière de préparation des dossiers et de communication de comptes rendus. ....38
- Recommandation n°12 : Demander à chaque préfet dont le département accueille plusieurs FRUP de réunir une fois par an les représentants de l'État et commissaires de gouvernement qui y siègent, afin d'établir un bilan de leur action et s'assurer de la cohérence de leurs positions..... 38



## SOMMAIRE

Synthèse .....	5
Table des recommandations prioritaires.....	7
Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport .....	9
Introduction.....	13
<b>1.Malgré l'hétérogénéité des fondations abritantes et des risques afférents, de bonnes pratiques sont observées dans chaque étape de gestion de leurs fondations abritées.....</b>	<b>15</b>
1.1 La taille, le domaine d'action ou encore le profil des donateurs conduisent à une diversité de profils d'abritantes comme d'abritées.....	15
1.1.1 Du côté des abritantes.....	15
1.1.2 ...Comme du côté des abritées.....	18
1.2 Une relative convergence des processus de gestion des abritantes est constatée lors des différentes phases de la vie d'une abritée.....	21
1.2.1 À sa création.....	21
1.2.2 Dans son fonctionnement courant.....	23
1.2.3 Dans le cas éventuel de sa disparition.....	25
<b>2.Toutefois, des pratiques - perfectibles voire contestables - se développent dans les interstices du droit, alors que l'Etat n'est pas en capacité de déployer un contrôle efficient.....</b>	<b>26</b>
2.1 Des précisions peuvent être utilement apportées en matière de gouvernance, certains types d'abri devant par ailleurs être l'objet de préventions particulières.....	26
2.1.1 Respect de l'objet de l'abritante par l'abritée et respect de l'utilité publique .....	26
2.1.2 Bonnes pratiques en matière de communication externe.....	26
2.1.3 Respect des engagements républicains .....	27
2.1.4 Intérêt à préciser la composition de la gouvernance de l'abritée et son fonctionnement... ..	28
2.1.5 ... comme celui de la gouvernance de la fondation abritante.....	29
2.1.6 Problèmes soulevés par les fondations abritées créées par des associations, aux seules fins de recherche d'un régime fiscal plus avantageux.....	31
2.1.7 Cas des fondations abritées auxquelles participent une ou plusieurs collectivités territoriales .....	32
2.1.8 Assurance d'un contrôle effectif de l'usage des fonds dans le cas de la redistribution à des structures tierces .....	33
2.1.9 Précautions relatives à l'acceptation de dons et au financement d'opérations à l'étranger .....	33
2.2 L'évolution du cadre juridique est une condition préalable à une amélioration du contrôle exercé par l'État, dont les moyens doivent être renforcés et l'organisation modernisée....	34
2.2.1 Poursuivre le repositionnement de l'activité du bureau des associations et fondations (BAF).....	35
2.2.2 Définir clairement le cadre d'action de l'État et de ses services déconcentrés en matière de contrôle des FRUP, et donc des abritées.....	36
2.2.3 Clarifier les modalités de désignation des représentants de l'État et commissaires du gouvernement et s'assurer de leur formation.....	37
<b>Conclusion.....</b>	<b>40</b>

<b>Annexes .....</b>	<b>42</b>
Annexe n° 1 : Ordre de mission permanente pour l’audit des FRUP .....	44
Annexe n° 2 : Lettre de mission du 12 octobre 2022.....	46
Annexe n° 3 : Liste des personnes rencontrées.....	48
Annexe n° 4 : Note méthodologique.....	52
Annexe n° 5 : Liste des bonnes pratiques recensées par la mission.....	54
Annexe n° 6 : Proposition de document d’information relatif au respect du contrat d’engagement républicain (CER).....	56
Annexe n° 7 : Proposition d’annexe à la convention d’abritement relative au contrat d’engagement républicain (CER).....	58

## INTRODUCTION

Bien que n'ayant pas d'existence juridique, les fondations abritées – également appelées fondations sous égide – constituent une part importante de l'économie sociale et solidaire. Instituées par la loi n° 90-559 du 4 juillet 1990, elles se sont notamment développées à la suite de la loi n° 87-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA), qui a offert aux donateurs la possibilité de réduire leur impôt de solidarité sur la fortune (ISF)<sup>5</sup> par des dons à des fondations reconnues d'utilité publique (FRUP). Dans les années 2000, L'État a poussé au développement de la qualité d'abritante des FRUP afin d'éviter leur éparpillement, alors que la convergence des actions en améliore souvent l'efficacité. Christine Lagarde, ministre chargée de l'Économie de 2007 à 2011, invitait en particulier à libérer les énergies du privé au profit de l'intérêt général.

Aujourd'hui, les fondations abritées constituent une solution simple pour les donateurs désirant s'impliquer dans une œuvre d'intérêt général, avant parfois d'envisager la création, plus longue et exigeante, d'une FRUP. Ce faisant, elles contribuent significativement au bilan financier des abritantes qui les hébergent et participent de leur croissance externe. Leur développement s'inscrit également dans un contexte concurrentiel fort, marqué par le dynamisme des créations de fonds de dotation, autre statut généraliste. Toutefois, la fondation abritée se singularise sur un plan qualitatif : elle offre au donateur une plus grande latitude pour se consacrer au cœur de son projet, en bénéficiant du cadre et de l'expertise développés par l'abritante.

Bien qu'aucune donnée statistique publique relative au secteur n'existe aujourd'hui, le centre français des fonds et fondations (CFF) recense environ 80 fondations abritantes, hébergeant près de 1 600 fondations abritées. La Fondation de France, dont c'est la vocation première, accueille à elle seule près de 60% des fondations abritées (945 en 2022). Quatre autres fondations abritent plus de cinquante fondations : la fondation Caritas (108), la fondation du judaïsme français (84), la fondation du protestantisme (62) et la fondation Notre Dame (57). Il ne sera pas fait état dans ce rapport de l'Institut de France qui, bien qu'abritant 122 fondations sous égide, dispose d'un statut propre, et n'est donc pas une FRUP.

La mission a rencontré 12 fondations abritantes et 5 abritées, aussi bien à Paris qu'en région ; elle a également adressé un questionnaire en ligne aux abritantes et aux abritées, qui a permis le recueil de 74 réponses. L'ensemble des informations ainsi transmises permet de mieux connaître « l'écosystème fondatif »<sup>6</sup>, ses éventuelles fragilités, mais aussi d'en mettre en lumière les bonnes pratiques.

La question des modes de gouvernance de ces fondations, les relations entre les deux entités, la maîtrise des risques et l'audit sont apparus comme des sujets importants, mais jusqu'alors peu étudiés<sup>7</sup>. Le secteur est pourtant confronté à un paradoxe inhérent au risque de notoriété : afin de maintenir leur prestige, les fondations sont enclines à développer des procédures de contrôle et de labellisation de leur gestion. Néanmoins, cette pratique est également un argument de distinction par rapport aux autres acteurs, qui peut les inciter à ne pas communiquer sur leurs méthodes - perçues comme argument commercial - ainsi qu'à minorer les risques internes.

### Rappels juridiques et contextualisation

L'article 18 de la loi n° 87-571 du 18 juillet 1987 sur le développement du mécénat est l'article essentiel concernant les FRUP : « La fondation est 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 ». Avant cette loi, aucune législation en droit français ne

<sup>5</sup> Désormais remplacé par l'impôt sur la fortune immobilière (IFI).

<sup>6</sup> Expression utilisée à plusieurs reprises par les FRUP durant les entretiens.

<sup>7</sup> Un précédent rapport avait été consacré au sujet en 2019 : [IGA-IGF, mission d'évaluation sur les relations entre les fondations abritantes et les fondations abritées, mai 2019.](#)

régissait ces organismes ; le régime des fondations reposait sur les avis et la jurisprudence du Conseil d'État.

L'article 20, issu d'une modification introduite par la loi du 4 juillet 1990, définit quant à lui la fondation abritée comme « l'affectation irrévocable, en vue de la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif, de biens, droits ou ressources à une fondation reconnue d'utilité publique dont les statuts ont été approuvés à ce titre, dès lors que ces biens, droits ou ressources sont gérés directement par la fondation affectataire, et sans que soit créée à cette fin une personne morale distincte ».

Il convient ici de noter la différence sémantique entre « abritante », définie comme le regroupement de personnes physiques ou morales qui, par un acte, décident de la création d'une fondation ; et « abritée », définie comme l'affectation de fonds à une FRUP.

La reconnaissance de la possibilité d'abriter est donnée par le Conseil d'État, soit lors de la création de la FRUP, soit ultérieurement lors de son développement, par une modification de ses statuts. Les critères sont connus : ancienneté de la fondation (trois ans minimum), solidité de ses ressources et de son bilan, caractère suffisant des moyens pour gérer les activités liées aux fondations abritées, existence d'un ou plusieurs projets concrets de fondation abritée susceptibles de se réaliser dans un délai court après l'octroi du statut de fondation abritante<sup>8</sup>.

La fondation abritée doit, comme la fondation abritante, servir l'intérêt général et avoir le même objet ou s'intégrer à celui de cette dernière. Certaines FRUP disposent néanmoins d'un statut généraliste qui permet l'accueil d'abritées de tous objets.

De fait, la fondation abritée n'a donc pas d'existence juridique propre. Son évocation dans les textes, succincte, a permis le développement par les acteurs de pratiques de gestion qu'ils ont eux-mêmes mises en place.

La question de la responsabilité de la FRUP est essentielle : l'activité de l'abritée doit nécessairement être connue, acceptée et contrôlée par l'exécutif de l'abritante en ce qu'elle fait partie de sa propre activité. Accueillir des abritées accroît les moyens financiers, augmente la notoriété, qui est une donnée primordiale de « l'écosystème », mais peut également faire courir des risques, si les règles mises en place sont insuffisantes, ou si l'abritée ne les respecte pas.

Enfin, la faiblesse du contrôle des FRUP par l'État s'étend à la question des abritées. La carence des moyens consacrés à cette mission, comme le déficit de formation des agents qui en sont chargés, ne permettent pas une surveillance efficiente. Aujourd'hui, le contrôle des FRUP et de leurs abritées par l'État est faible, alors qu'il participe de leur image et de la confiance que les donateurs placent en elles.

Le présent rapport propose une typologie des abritantes et des abritées pour en illustrer la diversité ; il souligne également les bonnes pratiques développées par les acteurs (1.). Il formule également une série de recommandations relatives à certains aspects de la gestion des fondations abritées, ainsi qu'à l'affirmation du rôle des différents acteurs publics chargés du contrôle du secteur (2.).

---

<sup>8</sup> Section de l'Intérieur du Conseil d'État, 5 janvier 2021, *Fondation l'Élan retrouvé*, n°401.579.

## 1 MALGRÉ L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES FONDATIONS ABRITANTES ET DES RISQUES AFFÉRENTS, DE BONNES PRATIQUES SONT OBSERVÉES DANS CHAQUE ÉTAPE DE GESTION DE LEURS FONDATIONS ABRITÉES

### 1.1 La taille, le domaine d'action ou encore le profil des donateurs conduisent à une diversité de profils d'abritantes comme d'abritées

Les informations recueillies par la mission permettent de remarquer la très grande hétérogénéité des fondations aussi bien quant à leur objet, leur structure, leur gouvernance qu'au regard de leur importance dans l'économie sociale et solidaire.

#### 1.1.1 Du côté des abritantes...

La mission constate une grande diversité de profil des fondations abritantes. Toutefois, il convient de noter que les principales accueillent à elles seules près de 80 % des fondations abritées.



Source : centre français des fonds et fondations (CFF), retraitements par la mission

La mission identifie des risques communs à l'ensemble du secteur :

- le premier d'entre eux demeure le risque de notoriété. En effet, comme plusieurs exemples passés l'ont démontré, la publicité de mauvaise gestion par l'un des acteurs a des répercussions durables non seulement pour lui-même, mais également pour l'ensemble du secteur. Le public ne fait pas la différence entre abritantes et abritées : un scandale nuit à tous ;
- le deuxième est le risque inhérent à la gestion de fondations abritées. Ces dernières ne sont en effet ni des entités ni des succursales de l'abritante, mais doivent pourtant faire l'objet d'une comptabilité distincte afin de garantir une certaine traçabilité des recettes et des dépenses. Les engagements que prend la fondation abritée font courir des risques, par exemple s'ils vont vers des associations qui en sont proches, ou vers l'étranger ;
- le troisième est le risque de gouvernance. Bien que la fondation abritée ne dispose d'aucune personnalité morale, son activité est proposée par une instance sans statut ni existence juridique,

généralement dénommée « comité exécutif » ou « comité de gestion »<sup>9</sup>. Pour autant, le conseil d'administration de la fondation abritante doit veiller à conserver la pleine maîtrise sur l'activité des fondations qu'elle abrite, qui n'est *de facto* qu'un pan de la sienne. Il doit ainsi veiller d'une part à ce que le pouvoir du comité de gestion de l'abritée soit strictement limité, et d'autre part à être pleinement informé de l'ensemble de l'activité de toutes ses fondations abritées, soit directement, soit par des instances spécifiquement dédiées.

La mission a tenté de cartographier « l'écosystème », pour en simplifier la compréhension et en identifier les risques spécifiques.

#### 1.1.1.1 Les spécialistes de l'abritement

L'activité d'abritement constitue aujourd'hui encore une part minoritaire de l'activité pour la plupart des fondations qui disposent du statut d'abritante: les cinq premières fondations abritantes concentrent à elles seules 78,5 % des fondations abritées. Toutefois, certaines d'entre elles poursuivent une voie différente, généralement liée à leur objet, consistant à se développer essentiellement par la croissance de l'activité d'abritement. Ce faisant, elles se caractérisent par une politique de recherche de nouveaux donateurs. Elles mettent également en place des processus de gestion propres, inhérents aux volumes à gérer, déployés par des personnels dédiés. À ce titre, elles peuvent être qualifiées de spécialistes de l'abritement.

Les principaux risques propres à ce type de fondation abritante sont d'une part de tendre vers un modèle proche d'une activité commerciale de prestation de services ou de gestion de fiducie. D'autre part, elles n'informent pas toujours suffisamment leur gouvernance de l'activité des fondations abritées, en se concentrant uniquement sur leur activité propre, en dehors de l'abritement. Cette situation est paradoxale, car l'activité propre de l'abritante ne représente parfois qu'une part minoritaire de son action.

#### 1.1.1.2 Les opératrices

Certaines fondations abritantes se définissent essentiellement par les actions qu'elles mettent directement en œuvre: elles opèrent directement, en lien avec leur objet social, en faveur de bénéficiaires. L'intérêt essentiel de ce type de fondation pour l'abritement est double. Il peut tout d'abord consister à augmenter le volume financier à l'attention des bénéficiaires: ici, l'abritée sert essentiellement à contribuer au financement des activités de l'abritante. Il peut également permettre à l'abritante d'étendre son action dans des domaines connexes, mais non directement couverts par son activité d'opératrice: ici, l'abritée complète l'activité de l'abritante. L'activité d'abritement représente généralement une part minoritaire de l'activité de ces FRUP, mais avec un intérêt certain à en espérer l'accroissement.

Les principaux risques de ce type de fondation tiennent à leur volonté de croissance, qui peut induire un déficit de contrôle de la qualité des projets philanthropiques à l'origine des fondations abritées. Il existe par ailleurs un risque ultérieur de dispersion des activités des abritées au regard de l'objet de l'abritante.

#### 1.1.1.3 Les redistributrices

Au contraire du modèle précédent, certaines fondations ont pour objet principal de collecter des dons et legs, puis de les redistribuer, par exemple à des associations, sans agir elles-mêmes; à ce titre, elles sont qualifiées de redistributrices. Elles se caractérisent généralement par l'accueil de fondations abritées créées à l'initiative de personnes physiques ou de familles, soucieuses d'inscrire leur philanthropie dans les valeurs confessionnelles, philosophiques ou morales de l'abritante. Les FRUP de ce type disposent généralement d'effectifs humains réduits au regard du nombre d'abritées

---

<sup>9</sup> Par convention, la mission utilisera dans la suite du rapport la dénomination « comité de gestion ».



ou des masses financières en jeu. Elles peuvent, dans certains cas, prélever des frais de gestion dont le niveau peut paraître particulièrement faible, comparativement à la pratique d'autres acteurs.

Les principaux risques de ce type de fondation tiennent tout d'abord à l'activité même des fondations abritées. Parfois portées par une seule personne, ou avec des niveaux de capitaux faibles, elles peuvent peiner à disposer d'une activité significative et durable dans le temps. L'effectivité de l'usage des fonds versés par le biais de financements aux associations, parfois situées à l'étranger, est un risque réel dont les fondations abritantes interrogées semblent ne pas toujours prendre la mesure.

#### 1.1.1.4 Les thématiques

Certaines fondations disposent, dès leur constitution, d'un objet précis en lien avec une thématique de l'intérêt général et, dans certains cas, une coloration morale. Elles sont parfois devenues des actrices essentielles du secteur d'activité dans lequel elles évoluent en captant, puis en utilisant les dons et legs, soit directement, soit par réversion. C'est notamment le cas des fondations agissant dans le domaine éducatif, de la recherche médicale ou de manière émergente en matière de protection de l'environnement. Ces fondations attirent particulièrement les projets philanthropiques de donateurs désireux de poursuivre les mêmes objectifs, dans un but de bonne compréhension et de synergie dans la mise en œuvre des projets.

Les fondations de ce type ne présentent pas de risque propre significatif.

#### 1.1.1.5 Les hybrides

Certaines fondations disposent d'un objet social large ou porté par une énumération de causes, essentiellement fruit de l'histoire ou de la volonté du donateur fondateur de la FRUP. En conséquence, les projets qu'elles sont susceptibles d'accueillir sont tout aussi divers.

Les risques propres à ce type de fondation résident en conséquence dans le caractère protéiforme des abritées qu'elles sont susceptibles de recevoir, alors même que leur objet social est parfois, *de facto*, éloigné de celui de l'abritante. Cette situation génère de plus un risque dans la gestion d'activités d'abritées, parfois mal connues de la part de l'abritante.

#### 1.1.1.6 Les abritantes non abritantes

Enfin, il convient de citer le cas de certaines FRUP ayant obtenu, soit dès leur création soit ultérieurement, la qualité d'abritante, mais n'ayant jamais exercé cette faculté.

Cette situation ne manque pas d'interroger, les acteurs concernés pouvant décider de mettre en œuvre cette faculté d'abritement quand ils le souhaitent, sans nécessairement avoir auparavant prévu l'organisation adéquate. Toutefois, en l'état actuel du droit, il n'est pas possible de retirer cette capacité aux FRUP concernées.

Il serait souhaitable de demander aux FRUP disposant de la capacité d'abriter et ne souhaitant pas le faire de renoncer à cette possibilité, par une modification de leurs statuts. En outre, une éventuelle évolution du cadre juridique devrait prévoir un retrait du statut d'abritante dans ce cas.

\* \* \*

Au-delà de ces différences dans les projets soutenus, les fondations abritantes ont également des structures et des fonctionnements éloignés les uns des autres :

- quant au nombre de fondations abritées : d'aucune à près d'un millier ;
- quant à la part que représentent les abritées dans leur budget : de 0 à près de 90 % ;
- quant au nombre de salariés dédiés à leur suivi : d'aucun à près de 90 ETP ;

- quant à la force du lien qu'elles entretiennent avec les abritées ;
- quant à l'accompagnement: de situations proches de la gestion autonome, à l'abritée se confondant quasiment à l'abritante ;
- quant aux modes de gouvernance.

Enfin, il convient de noter qu'une concurrence existe - voire se développe – désormais, à deux niveaux.

D'une part entre fondations abritantes, essentiellement celles situées en Ile-de-France. Alors que la situation de quasi-monopole pour l'abritement dont bénéficiaient l'Institut et la Fondation de France a de fait disparu, certains donateurs procèdent à des comparaisons entre structures, au moment de la définition de leur projet philanthropique. De nombreux éléments sont alors mis en balance, parmi lesquels la notoriété, mais également le niveau des frais de gestion ou la qualité de l'accompagnement et de l'écoute proposés.

D'autre part entre les fondations abritantes, les fonds de dotation et les fondations ayant leur siège dans les pays voisins. Ainsi qu'en attestent les données de l'Observatoire de la philanthropie de la Fondation de France<sup>10</sup>, la croissance des fondations abritées (+80% entre 2010 et 2020) est beaucoup plus faible que celle des fonds de dotation en activité (+558% sur la même période). Ces derniers sont considérés, à certains égards, comme une concurrence déloyale par les fondations abritantes, le régime des fonds de dotation étant perçu comme plus libéral et plus souple que celui de l'abritement. Par ailleurs, les différents acteurs rencontrés mentionnent souvent la présence, de plus en plus affirmée, d'acteurs de droit étranger, au premier rang desquels des fondations de droit belge et luxembourgeois. La mission ne dispose toutefois pas d'éléments quantitatifs permettant de vérifier cette information.

### 1.1.2 ... Comme du côté des abritées

Les fondations abritées ont pour caractéristique commune le souhait des fondateurs d'affecter un don à un projet philanthropique qu'ils ne peuvent ou ne souhaitent pas mener seuls. Les raisons qui les motivent sont multiples et parfois cumulatives :

- éviter les contraintes inhérentes à la création d'une FRUP : montant minimal de la dotation initiale de 1,5 millions d'euros, soumission à un régime d'autorisation par le Conseil d'État, longueur des procédures, notamment ;
- s'adosser à l'action d'une FRUP existante, pour concourir à son action en bénéficiant de sa notoriété ;
- bénéficier de l'expérience et de l'expertise de l'abritante en matière de collecte de dons et de gestion, parfois pour ensuite prendre leur autonomie et devenir une FRUP de plein exercice.

Tout comme les abritantes, mais à un degré moindre du fait de leur absence de personnalité juridique, les abritées sont soumises à des risques. Les principaux sont :

- le risque de notoriété : une abritée est, comme toute fondation, soumise à un risque de notoriété propre, lié à l'exercice de ses actions, auquel s'adjoint celui de l'abritante ;

---

<sup>10</sup> OBSERVATOIRE DE LA PHILANTHROPIE DE LA FONDATION DE FRANCE, *op. cit.*. Le nombre de fondations abritées (hors Institut de France) est passé de 861 en 2010 à 1547 en 2020, alors que le nombre de fonds de dotation en activité est passé de 296 à 1947 sur la même période.

- le risque de gestion : les fondations abritées peuvent encourir le risque d'une mauvaise gestion de la part de leur abritante, ou bien par elle-même dans le cas où l'abritante leur accorde une délégation de gestion.

Par ailleurs, la mission constate le cas de dévoiement de l'abritée à des fins fiscales : une fondation abritée est parfois créée dans le seul but de permettre la déduction d'une part de dons de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI)<sup>11</sup>, que ne permet pas le statut d'association (hors reconnaissance d'utilité publique).

Enfin, certaines fondations abritées peuvent parfois rencontrer des difficultés dans leur développement, lorsque l'abritante ne met pas en place les moyens nécessaires à ce dernier. C'est notamment le cas s'agissant de la mobilisation de ressources humaines parfois requises, mais pour lesquelles les fondations abritantes peuvent être réticentes à s'engager. Il faut à cet égard rappeler que la fondation abritée n'ayant pas la personnalité morale, elle ne peut embaucher en son nom propre des salariés, qui seront des employés de la fondation abritante même s'ils ne travaillent qu'au profit de la fondation abritée.

De la même manière que pour les abritantes, la mission propose une typologie des fondations abritées, pour en faciliter la compréhension, ainsi que pour en identifier, le cas échéant, des risques spécifiques.

#### 1.1.2.1 Les familiales redistributrices

Très souvent, un projet familial est à l'origine d'une fondation abritée. Lorsque des personnes ont traversé une épreuve, ou si elles ont atteint un certain niveau d'aisance, elles peuvent souhaiter la consacrer à un projet, qu'elles partagent généralement avec leurs proches. C'est l'essence même des nombreuses fondations familiales abritées qui soutiennent ainsi des projets thématiques, par le biais notamment d'associations ou de structures diverses qui les mettent en œuvre. Des considérations confessionnelles ou philosophiques entrent également souvent en ligne de compte, au moment du choix de l'abritante. Les projets, essentiellement portés par des acteurs tiers, portent notamment sur l'aide aux personnes vulnérables, le soutien à la recherche médicale ou encore la protection de la nature.

Ce type de fondation abritée peut présenter plusieurs risques propres. Le principal consiste à ne pas pouvoir réellement s'assurer de l'usage effectif des fonds versés à un tiers chargé de mettre en œuvre l'action philanthropique, généralement une association. Par ailleurs, le comité de gestion de la fondation abritée repose parfois sur le seul fondateur, ou un nombre limité de personnes. Cette situation est génératrice de risques, tant sur le plan de la continuité de l'action de la fondation abritée, que sur la certitude qu'elle n'agisse pas au profit d'un cercle restreint.

#### 1.1.2.2 Les collectrices de fonds (dites également de *fundraising*)

Les dons versés aux associations, même reconnues d'intérêt général, ne sont pas déductibles de l'IFI, contrairement aux dons versés aux FRUP, et par conséquent à leurs abritées. Certaines fondations abritées ne sont donc créées qu'à des fins d'amélioration de la collecte de dons, notamment sur un plan fiscal. Elles sont généralement créées, pour le compte de l'association, par ses dirigeants.

Ce type de fondation emporte de nombreux risques. Le financement accordé par l'abritée peut être considéré comme captif, puisqu'il est orienté *a priori* en faveur du financement d'une seule association, sans prise en compte de critères de pertinence ni d'efficacité, voire du respect de la

<sup>11</sup> Dans la limite globale annuelle de 50 000 €, les donateurs peuvent déduire 75 % des versements effectués au profit d'organismes établis en France ou dans un État Européen : établissements de recherche ou d'enseignement supérieur ou supérieur consulaire ou d'enseignement artistique publics ou privés, d'intérêt général, à but non lucratif, des FRUP, de structures d'insertion par l'activité économique régies par le code du travail (associations intermédiaires, entreprises d'insertion...), des fondations universitaires, des fondations partenariales, de l'Agence nationale de la recherche, des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ), d'associations reconnues d'utilité publique ayant pour objet le financement et l'accompagnement de la création et de la reprise d'entreprises (association pour le droit à l'initiative économique (ADIE), du Réseau Entreprendre et de France Initiative). Source : [impots.gouv.fr](http://impots.gouv.fr).

notion d'intérêt général. Il questionne également le caractère désintéressé de la gestion, dès lors que l'activité de l'abritée ne consiste qu'à financer celle d'une association, et que les deux structures sont gérées par les mêmes dirigeants. De plus, un risque peut advenir si l'activité de l'abritée se détourne du financement de l'association, par exemple en cas de changement de gouvernance de l'une ou l'autre des structures, ou si l'abritante fait valoir son droit de veto. Enfin, l'objectivité du contrôle de l'usage des fonds versés à l'association doit être questionnée.

### 1.1.2.3 Les contributrices à l'activité de l'abritante

Abritante et abritée peuvent choisir, lors de la signature de la convention, de mener des actions ensemble, c'est à dire de porter des projets communs, l'abritée s'engageant à consacrer une certaine partie de son apport à des chantiers déterminés par l'abritante.

Si la marge de manœuvre « autonome » de l'abritée s'en trouve affaiblie, la synergie des interventions augmente la capacité à mener un projet d'envergure à terme, favorisant l'atteinte de l'objectif commun. De plus, cette pratique revêt l'avantage d'ancrer l'action de la fondation abritée dans l'objet de l'abritante.

### 1.1.2.4 Les abritées dites « territoriales »

De nombreux acteurs utilisent indistinctement le terme « territorial » pour qualifier deux situations différentes dans la réalité. Toutes deux se revendiquent du modèle anglo-saxon des « *community foundations* », conçues outre Atlantique pour regrouper les dons dédiés à l'amélioration sociale d'un lieu donné.

La première concerne le cas de fondations abritées agissant sur un ressort territorial déterminé, sans intervention des collectivités territoriales. Ce type de structure ne porte pas de risque particulier, dès lors qu'il n'est pas mis en œuvre au seul profit d'un cercle restreint de personnes.

La deuxième concerne le cas de fondations abritées créées à l'initiative de collectivités territoriales. Deux motivations peuvent les y conduire : la première consiste à simplifier la collecte de mécénat, par la création d'une entité au fonctionnement plus souple que le mécénat direct à la collectivité ; elle permet également de bénéficier d'un régime fiscal plus avantageux. La seconde consiste à favoriser la synergie des moyens entre acteurs publics et privés, pour l'accomplissement de projets localisés sur un territoire donné, souvent en lien avec les compétences exercées par les collectivités territoriales fondatrices.

Ce type de structure interroge la mission à divers égards.

D'un part en termes de transparence. Si le fait pour un acteur privé d'effectuer un don à une fondation plutôt qu'à une collectivité territoriale « dépolitise » le don, il limite également la transparence dont fait l'objet un mécénat direct à une collectivité, qui doit être isolé dans sa comptabilité<sup>12</sup>.

D'autre part, comme évoqué précédemment, la création de fondations abritées permet de fait aux collectivités territoriales initiatrices d'offrir la possibilité à leurs mécènes, par l'entremise d'une fondation abritée, de bénéficier d'un régime fiscal plus avantageux, car permettant une déduction des dons au titre de l'IFI, que ne le permettrait un mécénat direct.

De plus, la faculté pour une collectivité de contribuer au financement d'une fondation est limitée : elle doit s'inscrire dans le cadre de ses compétences, ne doit pas emporter de contrepartie directe et respecter le principe de laïcité.

La limite entre la participation d'une collectivité à une action philanthropique et la réalisation de ses propres missions est parfois ténue. Par exemple, dans le cas où une collectivité tirerait un bénéfice

---

<sup>12</sup> [Réponse ministérielle à la question n°15871 du député Philippe GOSSELIN, publiée au Journal Officiel du 13 août 2019.](#)

personnel de la collecte de mécénat, l'activité de la fondation abritée pourrait être requalifiée en marché public. Les cas d'abritée dont la gouvernance est exclusivement composée de représentants de la collectivité interrogent également.

Enfin, toute mise à disposition de moyens – y compris et surtout humains - de la collectivité au bénéfice de tiers – y compris une fondation dont elle a suscité la création - devrait faire l'objet d'une convention, précisant l'objet, les modalités et la valorisation du don ; elle doit être tracée dans les documents comptables du bénéficiaire (bilan et comptes de résultats). À titre d'exemple, l'activité des agents territoriaux concourant à l'activité de la fondation, par exemple en orientant en sa faveur le mécénat, doit être comptabilisée comme une mise à disposition de moyens. Un changement de majorité politique peut également avoir des conséquences négatives sur l'activité de la fondation abritée, si les projets poursuivis auparavant sont abandonnés.

#### 1.1.2.5 Les émanations de l'abritante

Certaines fondations abritantes décident de développer leur action territorialisée par le recours à des fondations abritées qu'elles initient et sur lesquelles elles gardent un contrôle très étroit. L'intérêt perçu par les fondations abritantes est double : développer une forme de gouvernance locale, impliquant des acteurs locaux disposant d'une meilleure connaissance du territoire, et assurer un ancrage local pouvant inciter les donateurs à la générosité pour des projets se réalisant sur leur territoire.

Ce type d'abritées porte le risque d'une confusion possible s'agissant de la personnalité du bénéficiaire, le donateur pouvant penser faire un don à une abritée qui n'est en réalité que l'émanation, étroitement contrôlée, de l'abritante. D'autres solutions semblent préférables à cette organisation, telles que la création d'un fonds dédié ou d'une filiale.

## 1.2 Une relative convergence des processus de gestion des abritantes est constatée lors des différentes phases de la vie d'une abritée

Les FRUP ont développé depuis plusieurs années des structures d'échange, de valorisation et de plaider. Elles ont également été à l'initiative de labels, attestant de la qualité de la démarche d'audit et de contrôle interne qu'elles mettent en œuvre. Ces différentes structures, ainsi que les nombreux échanges informels qui rythment la vie de « l'écosystème », favorisent la diffusion et le partage de procédés de gestion formalisés et contrôlés. La mission considère que ces instances participent au bon fonctionnement de l'ensemble du système.

Dans le même temps, les acteurs s'inquiètent, parfois à raison, des risques induits par une hausse du niveau des contrôles mis en place. En effet, le relèvement des exigences, comme les surcoûts qu'il induit, peuvent conduire certains acteurs à préférer d'autres statuts juridiques, au premier rang desquels celui du fonds de dotation.

Les fondations abritantes doivent donc trouver un équilibre leur permettant de concilier efficacité des contrôles, maîtrise des coûts et contraintes pour les fondations abritées.

Dans ce cadre, la mission a recensé de bonnes pratiques, qui sont synthétisées en annexe 5.

**Recommandation n°1 : Mettre en œuvre les bonnes pratiques identifiées par la mission, récapitulées en annexe 5 du présent rapport.**

### 1.2.1 À sa création

De manière générale, la phase de prise de contact entre l'abritante et un donateur potentiel est considérée comme déterminante par les différents acteurs rencontrés. Elle permet de s'assurer du sérieux du projet philanthropique du donateur (notamment sur le plan financier), de sa maturité ainsi que de la bonne prise de conscience des conséquences qu'emporte la création d'une fondation

abritée. À cet égard, la plupart des fondations abritantes disposent de processus très établis quant à l'accueil d'une abritée ; ces documents diffèrent d'une fondation à l'autre et font l'objet d'un quasi secret commercial. De l'avis général, cette phase induit un fort écrémage, un nombre restreint de contacts se traduisant *in fine* par la création d'une fondation abritée.

**Bonne pratique n°1 : Le processus conduisant à la création de nouvelles abritées est bien formalisé.**

La création d'une abritée se matérialise par la signature d'une convention qui lie les fondateurs de celle-ci à la fondation abritante, ces derniers disparaissant instantanément puisque la fondation abritée n'est qu'une « affectation irrévocable, en vue de la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif, de biens, droits ou ressources [...] » et « que ces biens, droits ou ressources sont gérés directement par la fondation affectataire, et sans que soit créée à cette fin une personne morale distincte »<sup>13</sup>. Selon les sommes en jeu ou la personnalité des fondateurs, certaines abritantes peuvent décider d'amodier des clauses de la convention, aucun modèle type n'existant par ailleurs.

La signature de la convention est conditionnée à l'engagement à verser une dotation. Si le montant minimal exigé diffère d'une abritante à une autre, la quasi-totalité d'entre elles considèrent qu'un niveau élevé d'engagement financier gage de la volonté réelle des fondateurs de s'engager. La dotation initiale en capital peut être réglée en plusieurs fois (quelques années en général), mais il existe également un système de dotation de flux (versement chaque année pendant une période généralement définie au départ). En règle générale, la comptabilité de la fondation abritée se distingue de celle de l'abritante par la création d'un sous compte dans la banque de l'abritante. Certaines fondations vont plus loin, en domiciliant les comptes de leurs abritées dans une banque distincte de celle de l'abritante.

La convention définit également les frais de gestion prélevés à une abritée ; ils ne doivent pas produire un bénéfice nouveau pour l'abritante. Le niveau de ces derniers diffère en fonction des structures, selon des modes de calcul plus ou moins complexes, pouvant cumuler une part fixe et une part variable des fonds entrants ou sortants. La faiblesse de certains taux de frais de gestion, si elle peut s'expliquer pour partie par l'activité simplement redistributrice de certaines fondations, interroge nécessairement sur leur capacité à développer un contrôle de gestion efficient.

En règle générale, les conventions de création de fondations abritées comportent les items suivants :

- des dispositions générales: les engagements du fondateur, la dénomination, l'objet et les modalités d'intervention de la fondation abritée, son siège et sa durée ;
- des dispositions relatives à l'administration et au fonctionnement, régissant notamment la composition, l'organisation et les attributions du comité de gestion ;
- des dispositions financières ;
- d'autres dispositions, relatives notamment à la déontologie, à la communication ;
- des dispositions relatives à la dissolution de la fondation abritée.

La décision d'accueillir une nouvelle abritée peut faire l'objet d'une délibération en conseil d'administration, sans que cela ne revête toutefois de caractère systématique. En effet, certaines fondations accueillant un grand nombre d'abritées délèguent cette décision à une instance dédiée.

Au total, la création d'une fondation abritée est, sauf exception, entièrement à la main de l'abritante qui en définit les modalités et en évalue donc les avantages et les risques.

---

<sup>13</sup> [Article 20 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat.](#)

**Bonne pratique n°2 : Les engagements respectifs des différentes parties sont clairement définis dans la convention d'abritement.**

### 1.2.2 Dans son fonctionnement courant

La mission, notamment à la lecture des réponses aux questionnaires, constate la satisfaction générale des donateurs ayant choisi de créer une fondation abritée. Cette dernière leur permet de se consacrer intégralement à leur projet, sans devoir en gérer les aspects juridiques, administratifs et financiers. De plus, les fondations abritées interrogées soulignent l'importance du rôle de conseil que joue l'abritante, ainsi que l'action positive de cette dernière en matière de mise en réseau, en interne avec d'autres abritées, comme au sein de « l'écosystème ». La qualité des relations humaines qui sont souvent nouées entre fondations abritantes et abritées est un autre facteur de satisfaction, qui participe de la qualité de l'accompagnement dont ces dernières bénéficient. Une fois la relation installée, les membres des comités de gestion rencontrés ne perçoivent pas la relation d'abritement comme une limitation trop importante de leur autonomie. De même, le niveau des frais de gestion ne semble plus être un sujet de préoccupation pour la plupart des abritées, témoignant du fait que les aspects qualitatifs (qualité de la relation, du conseil, de la gestion) priment sur les enjeux financiers.

**Bonne pratique n°3 : Les fondations abritées sont mises en réseau au sein d'une même abritante et bénéficient d'une écoute et d'un accompagnement.**

La mission a pu observer une certaine similitude dans la formalisation de la relation entre fondations abritantes et abritées.

En règle générale, l'abritante prend part aux comités de gestion de l'abritée. La nature de cette participation varie toutefois : les fondations abritant un nombre limité d'abritées sont généralement représentées par un membre de la gouvernance de la fondation abritante, par exemple son président. Au contraire, dans les fondations abritant un grand nombre de fondations sous égide, cette représentation est déléguée à un membre du personnel de la fondation.

Les fondations abritantes disposent, dans l'ensemble des cas rencontrés, d'un droit de veto sur l'activité de l'abritée. Ce dernier est en effet la conséquence logique et nécessaire de l'absence de personnalité morale de la fondation abritée, qui n'est dans les faits qu'un « compte individualisé »<sup>14</sup> au sein de ceux de l'abritante. Ce droit de veto, inscrit dans la convention d'abritement, prend des formes diverses et peut dans certains cas être mis en œuvre y compris postérieurement au comité de gestion, sans qu'il soit nécessaire d'en préciser la motivation. Toutefois, la pratique dont témoignent les acteurs rencontrés révèle dans les faits un recours très modéré au droit de veto, les fondations abritantes privilégiant le recours au dialogue, souvent suffisant pour faire évoluer les positions initiales du comité de gestion.

Corollaire du droit de veto, les fondations abritées ne disposent en règle générale d'aucune délégation de signature. Seule l'abritante a ainsi la capacité de prendre des engagements juridiquement ou financièrement contraignants, dont elle est la seule *in fine* à porter la responsabilité, et donc les risques afférents. Concrètement, les comités de gestion formulent des demandes d'engagement qui sont matérialisées par les fondations abritantes, sans qu'un contreseing ne soit nécessaire. Les comités de gestion disposent parfois d'une visibilité sur leur compte bancaire, mais sans possibilité d'effectuer directement des opérations. Des pratiques contestables subsistent toutefois. À titre d'exemple, la mission a observé le cas d'un membre de comité de gestion engageant des dépenses sur ses deniers personnels, puis en demandant le remboursement à la fondation abritée. Les pratiques de ce type sont à proscrire.

**Bonne pratique n°4 : Les représentants des fondations abritées ne disposent pas de délégation de signature.**

<sup>14</sup> [COUR DES COMPTES, La Fondation de France, septembre 2021.](#)

*A contrario*, la mission a constaté une plus grande diversité de pratiques dans la gestion et le contrôle des fondations abritées.

De manière contre-intuitive, elle a tout d'abord constaté que la qualité du contrôle de gestion mis en place ne dépendait ni de la taille de la fondation abritante, ni du nombre de fondations placées sous son égide. En effet, certaines fondations, bien que de taille modeste ou accueillant peu d'abritées, ont développé des procédures de contrôle exigeantes. Au contraire, la mission a parfois constaté avec étonnement que des fondations, bien qu'anciennes et disposant d'un nombre important d'abritées, ne formalisaient que très peu leurs contrôles et ne disposaient par ailleurs que de structures administratives légères pour les mettre en œuvre.

**Bonne pratique n°5 : La stratégie d'abritement est clairement définie par le conseil d'administration.**

**Bonne pratique n°6 : La politique d'audit et de contrôle interne intègre la perspective de croissance de l'abritante, comme de ses abritées.**

Cette divergence de pratiques est notamment constatée en matière de contrôle de l'effectivité de l'usage des fonds dans le cas de financement de projets réalisés par des tiers. La faiblesse des contrôles mis en œuvre par certaines fondations, finançant par exemple des actions dans des pays en développement, interroge la mission, compte tenu du risque que les deniers soient détournés de leur objet initial. Au contraire, certaines fondations ont développé ces dernières années des procédures renforcées permettant de fiabiliser leur gestion, prévoyant notamment le développement de contrôles sur place, par échantillonnage, y compris à l'étranger. La mission rappelle à cet égard que la sincérité et la conformité des données financières, attestées par le commissaire aux comptes, n'absout pas les fondations abritantes d'un contrôle de gestion, qui est un outil d'évaluation, de suivi et de surveillance à l'objet beaucoup plus large.

Des divergences existent enfin en matière d'organisation de la fonction de gestion et de contrôle des fondations abritées. Si la majorité des fondations abritées ont procédé à une professionnalisation de cette fonction, elle demeure dispersée entre les différents services de l'abritante dans d'autres. Le niveau réduit des effectifs de certaines fondations abritantes induit nécessairement une confusion des rôles. La diversité de nature comme de taille des fondations abritées, comme d'organisation des fondations abritantes, ne permet pas d'établir de manière fiable un ratio de suivi des fondations abritées.

**Bonne pratique n°7 : L'audit et le contrôle interne sont valorisés et mis en œuvre par des personnels formés et repose sur une cartographie des risques et la mise en œuvre de procédures fiabilisées.**

Des niveaux différents de respect des normes comptables<sup>15</sup> ont également été constatés. C'est également le cas en matière de production de rapports - d'activité et financier - des fondations abritées. Dans certains cas, ces documents sont produits par l'abritée, dans d'autres par l'abritante, en particulier s'agissant du bilan financier. En règle générale, ces documents ne sont que rarement rendus publics, même dans le cas où la fondation abritée fait appel à la générosité publique. Or, il apparaît nécessaire que les donateurs puissent disposer d'informations préalablement et postérieurement à leur don, notamment du bilan financier et des activités réalisées par la fondation abritée.

**Bonne pratique n°8 : Les normes comptables prévues par le règlement de 2018 sont appliquées.**

<sup>15</sup> Les FRUP sont soumises au [règlement comptable n°2018-06 du 5 décembre 2018 relatif aux comptes annuels des personnes morales de droit privé à but non lucratif](#).



**Bonne pratique n°9 : Un rapport d'activité et un bilan financier sont rédigés chaque année pour chaque fondation abritée ; ils sont rendus publics dans le cas de fondations abritées faisant appel à la générosité publique.**

### 1.2.3 Dans le cas éventuel de sa disparition

La loi de 1987 relative au mécénat ne comporte aucune disposition envisageant le cas de disparition d'une fondation abritée, puisque les « biens, droits ou ressources » étant « gérés directement par la fondation affectataire, et sans que soit créée à cette fin une personne morale distincte », ils ne s'en distinguent pas. Pourtant, sur les dix dernières années, une fondation abritée est dissoute pour trois fondations abritées créées.

Le cas le plus communément admis est celui de la clôture de la fondation abritée lorsque les fonds dont elle est dotée sont épuisés. Cette situation peut relever du cours normal de la vie de la fondation abritée, ou d'un souhait des donateurs d'épuiser les ressources de la fondation abritée afin d'en permettre la clôture, et pouvoir par suite évoluer vers un autre statut.

Un second cas fréquemment rencontré est celui d'abritées disposant encore de fonds, mais dont le donateur procédant seul à la gouvernance aurait disparu ; cette situation est parfois qualifiée de « fondation abritée sans gouvernance propre ». Dans ce cas, la fondation abritée peut perdurer, mais en étant désormais totalement gérée par l'abritante, ou bien être dissoute à son profit, en fonction des dispositions de la convention d'abritement.

La mission a constaté le cas de fondations abritées transitant d'une fondation abritante à une autre. En l'absence de disposition légale ou réglementaire encadrant cette possibilité, elle est généralement prévue par la convention d'abritement. Les fondations abritantes limitent toutefois cette possibilité, soit au transfert à une autre abritée de la même abritante, soit à une autre abritante accomplissant le même objet. Ce faisant, elles se placent dans l'esprit de la définition d'une FRUP, prévue à l'article 18 de la loi de 1987, en conditionnant le transfert à une continuité dans l'œuvre d'intérêt général soutenue<sup>16</sup>.

Toutefois, en l'absence de texte, il ne s'agit que d'une pratique. Une fondation abritante, seule entité disposant de la personnalité morale, réceptrice d'une « affectation irrévocable », « pouvant être dénommée fondation », « gérée directement par la fondation affectataire », en dispose librement. Cette liberté se matérialise d'ailleurs dans le droit de veto dont disposent les fondations abritantes, qui pourrait être utilisé afin de s'opposer à la volonté du comité de gestion (ne disposant d'aucune existence juridique) d'une fondation abritée souhaitant changer d'abri.

Enfin, le statut de fondation abritée peut constituer une première étape avant d'envisager la création d'une FRUP. Cette démarche paraît vertueuse, car elle permet aux donateurs de structurer leur projet auprès d'une abritante expérimentée et d'acquérir la maturité nécessaire à la sollicitation d'un statut les soumettant à des responsabilités plus importantes. Toutefois, la faiblesse actuelle du nombre de nouvelles FRUP tend à démontrer que ce type d'évolution demeure exceptionnel, notamment du fait du montant de la dotation initialement requis. À l'inverse, certaines FRUP peuvent être amenées à demander leur dissolution, avant d'évoluer vers un statut de fondation abritée. Ce phénomène reste toutefois marginal.

---

<sup>16</sup> Le premier alinéa de l'article 18 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat définit la FRUP 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 ».

## 2 TOUTEFOIS, DES PRATIQUES - PERFECTIBLES VOIRE CONTESTABLES - SE DÉVELOPPENT DANS LES INTERSTICES DU DROIT, ALORS QUE L'ÉTAT N'EST PAS EN CAPACITÉ DE DÉPLOYER UN CONTRÔLE EFFICIENT

### 2.1 Des précisions peuvent être utilement apportées en matière de gouvernance, certains types d'abri devant par ailleurs être l'objet de préventions particulières

Sans prétention à l'exhaustivité, la mission souhaite préciser certains éléments de la gouvernance des fondations abritantes et abritées, ainsi qu'apporter son éclairage concernant certaines obligations, ou risques, qui lui paraissent insuffisamment pris en compte à l'heure actuelle par les différents acteurs.

#### 2.1.1 Respect de l'objet de l'abritante par l'abritée et respect de l'utilité publique

La mission a constaté, de manière générale, que les fondations abritantes étaient attentives au fait que l'objet des fondations abritées soit clairement établi, et corresponde ou s'insère dans leurs propres objets.

Toutefois, certaines pratiques tendent à assurer fictivement cette cohérence, soit en imposant aux fondations abritées de reprendre *in extenso* celui de l'abritante à leur création, soit en les incitant à définir un objet aussi large que possible. Ces tendances sont préjudiciables, car la qualité de la définition de l'objet de la fondation abritée conditionne son insertion dans celui de la fondation abritante, comme son périmètre d'action ultérieure. En matière de FRUP, le Conseil d'État considère que l'objet doit identifier avec une précision suffisante les buts de la fondation<sup>17</sup>. Par extension, il devrait en être de même pour leurs abritées.

La mission a relevé que dans certains cas le choix d'une abritante d'accueillir une abritée s'effectuait sur le fondement de relations personnelles ou amicales, plutôt que sur la réalité de la cohérence entre les objets des différentes entités. Cette situation est favorisée par l'imprécision ou la diversité d'objet de certaines abritantes.

De la même manière, la fondation abritante doit s'assurer, de même que pour sa propre activité, que les actions de la fondation abritée répondent bien aux critères d'utilité publique, et notamment qu'elle agit dans l'intérêt général, que sa gestion est désintéressée et qu'elle ne fonctionne pas au profit d'un cercle restreint de personnes. La mission constate, marginalement, que certains objets s'éloignent de l'utilité publique : soutien à des médecines parallèles, abritées support d'activités lucratives, notamment.

**Bonne pratique n°10 : L'objet de la fondation abritée est défini précisément et s'intègre à celui de l'abritante ; l'abritante s'assure du respect de l'utilité publique par l'abritée.**

#### 2.1.2 Bonnes pratiques en matière de communication externe

La communication externe est une activité importante pour les fondations, abritantes comme abritées, car elle favorise leur notoriété et peut accroître la générosité des donateurs. Afin que ces derniers disposent d'une information transparente, il est nécessaire que la relation d'abritement soit apparente. C'est également une occasion de valoriser ce mode de gestion et les garanties qui y sont associées.

Toutefois, la mission constate que les fondations abritées ne mentionnent pas systématiquement cette relation dans leur communication. Elles peuvent ainsi parfois donner au donateur, à tort, le sentiment qu'elles sont autonomes. C'est notamment le cas en matière d'appel à la générosité, de

<sup>17</sup> Section de l'intérieur du Conseil d'État, 17 octobre 2000, *Fondation Grimberg*, n° 364.831.

l'adressage des dons : l'ordre ne mentionne pas toujours l'abritante, et se limite parfois à la désignation de l'abritée.

A l'inverse, certaines fondations ont développé de bonnes pratiques, telles que la mention systématique « sous égide de la fondation X » (avec parfois création d'un logo spécifique) sur tous les documents de communication de la fondation abritée. D'autres acteurs mettent à disposition de leurs fondations abritées des adresses mail dont le nom de domaine est celui la fondation abritante. Enfin, la mission recommande que la fondation abritée adopte les outils d'appels à la générosité publique de la fondation abritante, et que les chèques soient libellés selon le format « fondation abritante – fondation abritée ».

**Bonne pratique n°11 : La politique de communication externe permet d'identifier clairement la relation d'abritement des fondations abritées, notamment sur les sites internet et lors d'appels à générosité publique.**

### 2.1.3 Respect des engagements républicains

La loi CRPR du 24 août 2021<sup>18</sup> insère après l'article 10 de la loi DCRA du 12 avril 2000<sup>19</sup> un article 10-1 qui oblige toute association ou fondation qui sollicite l'octroi d'une subvention à souscrire un contrat d'engagement républicain (CER) qui l'engage :

« 1° À respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, ainsi que les symboles de la République au sens de l'article 2 de la Constitution ;

2° À ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République ;

3° À s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public. »

Le cinquième alinéa de l'article 10-1 précise que cette obligation est réputée satisfaite pour les FRUP ; il en sera de même pour celles créées après cette date (pour mémoire, le CER est entré en vigueur le 2 janvier 2022)<sup>20</sup>. En conséquence, l'engagement des FRUP à respecter les principes du CER n'est pas formalisé, mais s'entend comme une obligation consubstantielle à leur reconnaissance d'utilité publique et perpétuelle.

Le sixième alinéa de l'article 10-1 précise également que « l'association qui s'engage à respecter les principes inscrits dans le contrat d'engagement républicain qu'elle a souscrit en informe ses membres par tout moyen ». Par extension, cette obligation s'applique également aux FRUP réputées le respecter et à leurs abritées.

**Recommandation n°2 : Chaque FRUP doit adresser une information à toutes ses fondations abritées, leur indiquant qu'elles doivent respecter les principes du CER ; Toute nouvelle convention d'abritement devra prévoir le respect du CER (documents proposés en annexes 6 et 7).**

<sup>18</sup> [Loi n°2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République \(CRPR\).](#)

<sup>19</sup> [Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations \(DCRA\).](#)

<sup>20</sup> [Décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et approuvant le contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'État.](#)

## 2.1.4 Intérêt à préciser la composition de la gouvernance de l'abritée et son fonctionnement...

### 2.1.4.1 La gouvernance de la fondation abritée doit favoriser l'expression d'une pluralité de points de vue, au profit de l'intérêt général

En l'absence de texte, la composition des comités de gestion des fondations abritées est aujourd'hui laissée à la libre détermination de la fondation abritante et du donateur de l'abritée, au moment de la signature de la convention d'abritement.

La mission rappelle que quelle que soit la composition du comité de gestion de la fondation abritée, celui-ci ne porte dans les faits aucune responsabilité, cette dernière reposant exclusivement sur le conseil d'administration de l'abritante. À cet égard, il ne lui paraît pas impératif que les donateurs soient minoritaires au sein du comité de gestion de l'abritée, dès lors que l'abritante est systématiquement représentée et qu'elle est en capacité de mettre effectivement en œuvre le droit de veto dont elle dispose.

La mission considère que la présence minimale, outre celle d'un représentant de la fondation abritante, d'une ou plusieurs personnalités qualifiées, extérieures au cercle familial ou amical du ou des donateurs, est un principe de bonne gestion, de nature à favoriser une attribution objective des financements.

**Bonne pratique n°12 : La gouvernance unipersonnelle des fondations abritées est proscrite; l'abritante incite, au-delà de la présence d'un de ses représentants au comité de gestion, à l'adjonction d'une ou plusieurs personnalités qualifiées, extérieures au cercle familial ou amical.**

À l'inverse, compte tenu de la diversité du profil des fondations abritées, la définition d'une composition-type du comité de gestion des fondations abritées n'est ni possible, ni souhaitable.

### 2.1.4.2 L'activité du comité de gestion de la fondation abritée doit être effective

La composition du comité de gestion de la fondation abritée n'a d'importance que si ce dernier est régulièrement réuni, c'est-à-dire si son activité est réelle. De nombreuses fondations abritantes ont signalé à la mission l'existence de structures temporairement ou durablement inactives, principalement en l'absence d'initiative du donateur fondateur ou d'un membre du comité de gestion constitué à l'origine. Ce type de situation n'est pas souhaitable, l'objectif consubstantiel à la création des fondations abritées étant que ces dernières participent activement à l'utilité publique, et ne constituent pas un « poids mort » ou un fonds non mobilisable dans le bilan des abritantes. Plusieurs d'entre elles ont mentionné les échanges et les relances qu'elles émettent à l'attention de certains de leurs donateurs afin de les inciter à développer les activités de leurs fondations abritées.

**Bonne pratique n°13 : La tenue d'au moins un comité de gestion par an est prévue dans la convention d'abritement.**

**Bonne pratique n°14 : Les membres du comité de gestion des fondations abritées sans activité sont incités à en envisager la dissolution, au profit d'une autre abritée du même objet, ou de l'abritante.**

### 2.1.4.3 Les risques de conflits d'intérêt doivent être prévenus

Les membres du comité de gestion ne disposant, sauf délégation, d'aucune responsabilité, le risque de conflit d'intérêt apparaît plus modéré les concernant.

Toutefois, le membre d'un comité de gestion pourrait orienter l'activité d'une fondation abritée au profit d'une structure à laquelle il est lié, sans que la fondation abritante n'en soit nécessairement informée.

Afin de pallier ce risque, la mission recommande aux fondations abritantes de prévoir, *a minima*, une disposition prévoyant l'obligation pour tout membre d'un comité de gestion de signaler un conflit d'intérêt potentiel auquel il pourrait être confronté au moment du choix de financement d'un projet. Dans ce cas, son abstention serait requise au moment de l'attribution des ressources. De telles dispositions sont déjà mises en œuvre par certaines fondations, soit dans leur règlement intérieur, soit dans le cadre de l'adoption d'une charte de déontologie s'étendant aux fondations abritées. Les acteurs peuvent également utilement se référer au guide pratique récemment publié par l'agence française anticorruption sur le sujet<sup>21</sup>.

**Bonne pratique n°15 : La convention d'abritement, le règlement intérieur ou la charte de déontologie prévoient des mesures permettant d'éviter tout risque de conflit d'intérêt concernant le membre d'un comité de gestion de fondation abritée.**

### 2.1.5 ... comme celui de la gouvernance de la fondation abritante

Ainsi que l'a déjà souligné un rapport de 2019, « Toute difficulté qui surgirait pour une fondation abritée serait [...] le fait exclusif, volontaire ou par négligence, de sa fondation abritante »<sup>22</sup>. Ainsi, la relation entre fondation abritante et abritée est asymétrique, dans la mesure où la fondation abritante, seule à disposer de la personnalité morale, porte seule sa propre responsabilité ainsi que celle des abritées placées sous son égide.

Comme l'a également rappelé la Cour des comptes, les fondations abritées ne sont *in fine* pour les fondations abritantes que des « comptes individualisés »<sup>23</sup> en leur sein, gérés avec l'appui d'une gouvernance au statut informel, le comité de gestion de l'abritée. À ce titre, l'activité de la fondation abritée doit être connue du conseil d'administration de la fondation abritante, au même titre que son activité propre.

#### 2.1.5.1 Les membres du conseil d'administration des fondations abritantes doivent être informés de l'existence de fondations abritées et formés à leur fonctionnement comme aux risques inhérents à leur gestion

La mission a constaté lors de ses entretiens que les membres des conseils d'administration étaient en règle générale peu sensibilisés à la question de la gestion des fondations abritées. Certains en méconnaissent même parfois l'existence.

À cet égard, il apparaît nécessaire d'informer les membres du conseil d'administration de l'existence des fondations abritées, et de les sensibiliser aux enjeux de leur gestion.

#### 2.1.5.2 Le conseil d'administration de la fondation abritante doit connaître l'activité de ses fondations abritées, au même titre que sa propre activité

La mission a constaté quatre pratiques distinctes :

- dans une minorité de situations, l'activité des fondations abritées est évoquée en conseil d'administration de l'abritante, au même titre que son activité propre ;
- les fondations abritant un grand nombre de fondations abritées délèguent généralement ce suivi à une instance spécifiquement dédiée, émanation du conseil d'administration ;

<sup>21</sup> [AGENCE FRANCAISE ANTICORRUPTION, Maîtriser le risque d'atteinte à la probité au sein des associations et fondations reconnues d'utilité publique – bonnes pratiques relatives à la gouvernance et la gestion du don, guide pratique, janvier 2022.](#)

<sup>22</sup> IGA-IGF, *op. cit.*

<sup>23</sup> COUR DES COMPTES, *op. cit.*

- dans d'autres cas, seuls certains faits saillants de l'activité des fondations abritées (création, réalisation ou au contraire difficulté marquante, clôture) sont abordés, par focus, en conseil d'administration ;
- enfin, certaines fondations gèrent les fondations abritées de manière purement administrative, sans les évoquer en conseil d'administration.

Compte tenu des risques évoqués en première partie de ce rapport, cette dernière pratique est à proscrire. Dans la mesure où leurs activités sont susceptibles d'avoir des répercussions sur l'ensemble de la fondation abritante (voir même sur l'ensemble du secteur), il apparaît nécessaire d'évoquer régulièrement l'activité des fondations abritées, y compris le cas échéant pour en regretter la faiblesse.

De la même manière, la création<sup>24</sup> comme la clôture<sup>25</sup> d'une fondation abritée constituent des décisions stratégiques pour la fondation abritante, qui doivent par conséquent être décidées, même formellement, au niveau du conseil d'administration. En effet, c'est seulement à cette condition que ses membres seront en capacité d'exercer leur mission, à savoir régler les affaires de la fondation, dont les fondations abritées font partie intégrante<sup>26</sup>. Les émanations du conseil d'administration créées spécifiquement pour le suivi des fondations abritées doivent se limiter à une fonction consultative, qui ne peut pas se substituer au rôle de décision du conseil d'administration<sup>27</sup>.

Enfin, l'alinéa 6 de l'article 8-1 du statut type des FRUP précise le rôle que doit jouer le conseil d'administration en matière d'analyse du bilan des fondations abritées : « Le conseil d'administration reçoit et examine les comptes et les rapports moraux et financiers qui lui sont adressés chaque année par les fondations sous égide et les œuvres et organismes agréés en justification de l'emploi des fonds reçus ».

**Bonne pratique n°16 : La liste des fondations abritées est communiquée chaque année aux membres du conseil d'administration.**

**Bonne pratique n°17 : Chaque nouveau membre du conseil d'administration est sensibilisé aux caractéristiques et aux enjeux liés à la gestion des fondations abritées.**

**Bonne pratique n°18 : Les créations et clôtures de fondations abritées font l'objet d'un vote en conseil d'administration.**

### 2.1.5.3 Production et adoption du rapport spécial relatif à l'activité des fondations abritées

Le septième alinéa de l'article 8-1 du statut-type des FRUP, constituant des lignes directrices pour leur gestion, prévoit que « le conseil d'administration approuve chaque année un rapport spécial qui fait état :

1° de l'organisation et du fonctionnement des comptes des fondations sous égide et des œuvres ou organismes agréés ;

2° de l'emploi des ressources par ces entités ;

<sup>24</sup> Le premier alinéa de l'article 8-1 du statut-type des FRUP précise que « Le conseil d'administration ratifie la création de toute fondation placée sous l'égide de la fondation et approuve toute convention conclue à cet effet ».

<sup>25</sup> Le quatrième alinéa de l'article 8-1 du statut-type des FRUP précise que le conseil d'administration « décide par une délibération motivée, et après avoir préalablement entendu les intéressés, de mettre fin aux conventions de mise sous égide ».

<sup>26</sup> L'article 8 du statut-type des FRUP précise que le rôle du conseil d'administration consiste à « régler par ses délibérations les affaires de la fondation. [...] 1° Il définit les orientations stratégiques de la fondation et arrête son programme d'action ».

<sup>27</sup> Le nonies de l'article 8 du statut type des FRUP précise que « le conseil d'administration peut créer un ou plusieurs comités consultatifs chargés de l'assister dans toutes les actions menées par la fondation ».

3° des fondations sous égide nouvellement ratifiées et de celles dissoutes ainsi que des œuvres ou organismes nouvellement agréés et des comptes qui ont fait l'objet d'une liquidation.

Ce rapport est adressé sans délai au ministre de l'intérieur et au préfet du département auprès duquel il peut être consulté par tout intéressé ».

**Bonne pratique n°19 : Un rapport spécial relatif à l'activité des fondations abritées est produit chaque année. Il précise leur organisation et leur fonctionnement, l'emploi de leurs ressources, la liste des fondations abritées créées et dissoutes. Il est transmis, avec le rapport annuel d'activité et les comptes, au ministre de l'Intérieur et au préfet de département.**

#### 2.1.5.4 Participation au comité de gestion de l'abritée et usage du droit de veto

La participation des représentants de la FRUP au comité de gestion des abritées varie. Elles sont dans de rares cas représentées par un membre du conseil d'administration, le cas le plus fréquent étant celui de la présence d'un personnel disposant d'une délégation à cet effet.

Le troisième alinéa de l'article 8-1 du statut-type des FRUP précise sur ce sujet que le conseil d'administration « [...] fixe dans le règlement intérieur: [...] les modalités de gestion et de fonctionnement des comptes individualisés destinés à recevoir les versements de la fondation sous égide ». Ainsi, pour être possible, la participation de personnels de la fondation abritante aux comités de gestion doit faire l'objet d'une délégation, cette dernière devant elle-même être explicitement prévue dans le règlement intérieur de la fondation abritante.

**Bonne pratique n°20 : Le règlement intérieur de la FRUP fixe les modalités de gestion et de fonctionnement des fondations abritées ; il précise qu'une délégation peut être accordée aux personnels de la FRUP afin d'assurer sa représentation au sein du comité de gestion de ses fondations abritées.**

#### 2.1.6 Problèmes soulevés par les fondations abritées créées par des associations, aux seules fins de recherche d'un régime fiscal plus avantageux

La mission a constaté la pratique de certaines associations, consistant à créer une fondation abritée ayant pour seul objet la collecte de mécénat à son profit, en bénéficiant du régime fiscal, plus favorable, des FRUP. Compte tenu des risques évoqués au 1.1.2.2, La mission déconseille la création de montages de ce type.

Elle constate que certaines fondations abritantes ont développé de bonnes pratiques à cet égard. À titre d'exemple, certaines FRUP exigent qu'une abritée créée par une association ne puisse pas la financer, et que les objets des deux structures soient distincts. D'autres imposent que dans cette situation les personnalités qualifiées, si elles sont administratrices des deux structures, soient en position minoritaire. D'autres encore demandent une budgétisation et un ciblage précis des actions, un taux minimal des dépenses de la fondation abritée devant aller au financement d'activités développées par d'autres structures que l'association fondatrice.

**Bonne pratique n°21 : L'activité de la fondation abritée est distincte de celle des associations qu'elle finance, notamment par le ciblage des projets financés.**

### 2.1.7 Cas des fondations abritées auxquelles participent une ou plusieurs collectivités territoriales

Les collectivités territoriales se distinguent d'autres personnes morales, notamment de droit privé, par les différentes exigences auxquelles elles sont soumises : principe de spécialisation<sup>28</sup>, soumission aux règles de la gestion financière et comptabilité publique<sup>29</sup> et de la commande publique ainsi qu'aux obligations de transparence.

La mission rappelle en outre que les collectivités territoriales disposent de deux outils leur permettant de joindre des financements privés aux financements publics, afin de réaliser un objet d'intérêt général : le mécénat direct (éligible, sous certaines conditions, à déduction d'impôts) ou le groupement d'intérêt public. Les collectivités territoriales ne peuvent recourir à la création d'une fondation abritée aux seules fins de bénéficier d'un régime fiscal et déclaratif plus souple que les deux dispositifs de droit commun existants.

Ainsi, une collectivité territoriale peut contribuer à une fondation abritée, sous réserve des principes suivants :

- les actions de la fondation abritée financées par la collectivité territoriale doivent être explicitement définies, conformes à ses missions et respecter le principe de laïcité ;
- les représentants de la collectivité territoriale ne doivent prendre qu'une part minoritaire à la gouvernance de la fondation abritée, et *a fortiori* de la fondation abritante ;
- l'activité de la fondation abritée ne doit pas lui bénéficier, ni directement ni indirectement. La fondation abritée ne peut financer que des tiers, et en aucun cas la collectivité territoriale directement ni l'une de ses émanations (notamment ses établissements publics) ;
- le nom, comme l'activité de la fondation abritée, doivent être distincts de celui de la collectivité territoriale, afin d'éviter tout risque de confusion. Ainsi, l'attribution à une fondation abritée du nom d'une collectivité territoriale est à proscrire, tout comme le fait de faire signer aux donateurs de la fondation abritée la charte du mécénat de la collectivité territoriale contributrice ;
- toute contribution d'une collectivité territoriale à l'activité d'une fondation abritée - humaine ou matérielle – doit faire l'objet d'une convention. Cette dernière en précise l'objet, les modalités et la valorisation ; elle doit être tracée dans les documents comptables de la collectivité territoriale comme du bénéficiaire (bilan et comptes de résultat). À titre d'exemple, l'activité des agents territoriaux concourant à l'activité d'une fondation abritée, en orientant en sa faveur le mécénat, doit être comptabilisée comme une mise à disposition de moyens.

La mission recommande également, par mesure de transparence, que le partenariat développé avec des acteurs privés dans le cadre d'une fondation abritée fasse l'objet d'une publication en annexe aux comptes annuels. Elle mentionnera d'une part la liste des contributeurs ainsi que leurs niveaux de contribution respectifs, et d'autre part la liste des bénéficiaires et le niveau des contributions accordées.

La mission recommande une mise en conformité rapide des fondations abritées concernées. Dans la négative, leur dissolution doit être envisagée.

**Recommandation n°3 : Les fondations abritantes doivent vérifier que les fondations abritées associant des collectivités territoriales soient conformes aux principes recommandés par la mission.**

<sup>28</sup> Depuis la [loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République](#) (NOTRe), seule la commune dispose d'une clause générale de compétence. Les départements et régions ne peuvent agir que dans le cadre de compétences que la loi leur attribue.

<sup>29</sup> [Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.](#)



### 2.1.8 Assurance d'un contrôle effectif de l'usage des fonds dans le cas de la redistribution à des structures tierces

La mission a constaté une grande diversité de pratiques des FRUP leur permettant de s'assurer de l'effectivité de l'usage des fonds transférés à des tiers, en premier lieu desquels les associations. De manière générale, elle constate un contrôle croissant de ce type d'opérations, allant au-delà d'un simple contrôle des pièces comptables, notamment par le recours à des procédures de contrôle de gestion de plus en plus approfondies et formalisées. Elle se satisfait également du développement des contrôles sur place.

Néanmoins, certains acteurs, bien que procédant à des volumes de financement parfois importants, font encore trop souvent de la confiance le fondement de leur relation avec les tiers, au détriment d'un contrôle réel. À cet égard, la mission rappelle que l'attribution de financements à une association doit s'accompagner de certaines précautions utiles.

D'une part, le choix des associations financées doit être effectué de manière objective et transparente. Ainsi, les procédures d'appel à projets doivent être privilégiées, en lieu et place d'une sélection fondée sur le bouche à oreille, l'historique du partenariat ou encore les relations amicales des dirigeants respectifs.

D'autre part, la fiabilité des associations financées doit être examinée avec attention. Pour ce faire, divers canaux peuvent être consultés, tels que le Journal Officiel de la République française, la plateforme [data.gouv.fr](https://data.gouv.fr), le greffe des associations de la préfecture siège, le ministère ayant le cas échéant accordé un agrément, les collectivités territoriales qui peuvent les financer, ou encore la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes) dans le cas de suspicion de dérives sectaires. L'appui du réseau diplomatique peut également être sollicité pour obtenir des précisions concernant le fonctionnement d'associations basées à l'étranger.

De plus, l'attribution d'un financement doit être formalisé par un document, pouvant prendre la forme d'une convention, précisant notamment la nature des projets financés et leur délai de réalisation, ainsi que les engagements respectifs de chacune des parties.

Enfin, le versement du financement doit être conditionné à la réalisation effective des projets financés, dont l'association doit être en capacité d'apporter la preuve. Des dispositions doivent permettre la dénonciation du financement, et exiger son remboursement, dans le cas d'actions non réalisées dans les conditions formalisées entre les deux parties.

**Bonne pratique n°22 : Les associations attributaires de financements sont sélectionnées de manière objective et transparente et le versement des fonds est conditionné au contrôle de la réalisation des actions, dont la preuve doit être apportée par l'association bénéficiaire. Des contrôles sur place sont régulièrement réalisés.**

### 2.1.9 Précautions relatives à l'acceptation de dons et au financement d'opérations à l'étranger

La mission constate que la majorité de l'activité des fondations abritées est réalisée sur le territoire national, grâce à des dons émanant de citoyens français résidant en France. Toutefois, elles peuvent recevoir, de manière marginale, des dons et legs provenant de l'étranger. Elles peuvent également intervenir, notamment dans le domaine humanitaire, en soutien de projets développés à l'étranger, y compris hors espace européen.

Le ministère chargé de l'Économie a précisé les conditions dans lesquelles ces différentes actions peuvent être effectuées<sup>30</sup> ; elles doivent être respectées.

<sup>30</sup> Notamment par le [BOI-BIC-RICI-20-30-10-10](#) du 7 août 2019.

Par ailleurs, certaines fondations sécurisent l'acceptation de dons par le recours à des réseaux de fiabilisation<sup>31</sup> ; les établissements bancaires disposent également de leurs propres dispositifs de sécurisation.

Enfin, certaines fondations ont développé des procédures, faisant notamment appel à des cabinets d'audit international, leur permettant de s'assurer de l'effectivité de l'usage des fonds.

**Bonne pratique n°23 : Une procédure spécifique relative aux opérations avec l'étranger est mise en place, tant en matière d'acceptation de dons que de financement.**

## **2.2 L'évolution du cadre juridique est une condition préalable à une amélioration du contrôle exercé par l'État, dont les moyens doivent être renforcés et l'organisation modernisée**

Le droit actuel des FRUP en général - et par voie de conséquence celui des fondations abritées - se caractérise par son caractère succinct, et ses évolutions prétorienne. Une définition positive, dans la loi et le règlement, serait de nature à clarifier les rôles et responsabilités de chacun des acteurs.

De plus, ce corpus mettrait fin à la pratique actuelle de communication des lignes directrices de gestion des FRUP par le prisme d'actualisations du statut-type. En effet, l'accroissement des contraintes que comprend ce dernier est désincitatif pour les FRUP, qui préfèrent parfois conserver un statut ancien, mais leur accordant une certaine souplesse, plutôt que d'entamer un processus long de modification des statuts, duquel résultera essentiellement l'obligation de se soumettre à de nouvelles contraintes.

Une telle législation pourrait également être l'occasion d'une stabilisation du droit existant et d'une simplification de ce dernier<sup>32</sup>. En effet, il existe actuellement sept statuts de fondations<sup>33</sup>, auxquels s'ajoute celui du fonds de dotation. Ce pourrait également permettre la redéfinition de la fondation abritée, qui ne se limiterait pas à l'affectation d'un fonds. Les formalités administratives, actuellement lourdes et parfois longues, notamment car elles associent plusieurs acteurs<sup>34</sup>, pourraient être simplifiées.

De plus, un cadre juridique clair, précisant notamment un régime de sanctions, est plus aisé à mettre en œuvre : c'est notamment le cas du décret régissant les fonds de dotation<sup>35</sup>, qui précise le rôle de l'autorité administrative et l'autorise à sanctionner certains manquements. Ainsi, paradoxalement, alors que les acteurs du secteur considèrent que le régime des fonds de dotation est plus libéral, la pratique démontre qu'il est mieux contrôlé par les services de l'État, qui ont généralement développé des stratégies afin d'adapter l'exercice de ces missions aux moyens dont elles disposent. La rédaction d'une nouvelle loi pourrait utilement être l'occasion d'une harmonisation du régime de sanction<sup>36</sup>.

Enfin, ce nouveau droit pourrait pallier le déficit de coordination interministérielle, les doctrines ministérielles se superposant actuellement, parfois en méconnaissance des acteurs, sans cohérence d'ensemble.

<sup>31</sup> Notamment Transnational Giving Europe.

<sup>32</sup> Cette demande est également formulée par le centre français des fonds et fondations (CFF), notamment dans son livre blanc : CFF, [livre blanc : 15 propositions pour libérer l'initiative privée au service du bien commun](#), proposition n°7, septembre 2022, page 32.

<sup>33</sup> FRUP, fondation abritée, fondation d'entreprise, fondation de coopération scientifique, fondation universitaire, fondation partenariale, fondation hospitalière.

<sup>34</sup> Conseil d'État et ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, notamment.

<sup>35</sup> [Décret n° 2009-158 du 11 février 2009 modifié relatif aux fonds de dotation](#).

<sup>36</sup> À titre d'exemple, la seule sanction s'appliquant pour l'instant aux FRUP est le retrait de l'utilité publique, sanction unique et ultime que le ministère de l'Intérieur n'exerce pas ou parcimonieusement dans les faits. Le régime des fonds de dotation comprend quant à lui une gradation de sanctions plus claire, et donc plus aisé à mettre en œuvre par les acteurs chargés du contrôle.

**Recommandation n°4 : Proposer, à périmètre constant et en concertation avec les acteurs, une loi et des règlements relatifs aux différents fonds et fondations, qui en précisent les définitions et en harmonisent le fonctionnement comme les modalités de contrôle et de sanction par les préfetures.**

### 2.2.1 Poursuivre le repositionnement de l'activité du bureau des associations et fondations (BAF)

Au ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, le suivi des FRUP relève de la responsabilité du BAF, au sein de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ).

Lors de précédents rapports<sup>37</sup>, l'inspection générale de l'administration a souligné la confusion des rôles qui perdure entre l'administration centrale et les préfetures, notamment lorsque le BAF participe à la gouvernance des FRUP ou qu'il procède à la désignation des représentants de l'État et commissaires du gouvernement. Ces compétences devraient, en vertu de la charte de la déconcentration, relever de l'autorité préfectorale.

Paradoxalement, le BAF ne dispose pour l'heure d'aucune liste actualisée des FRUP abritantes, alors que cette capacité découle pourtant explicitement d'une disposition statutaire dont il est informé. Par ailleurs, aucune base de données publique nationale des FRUP n'existe actuellement, contrairement par exemple aux associations, qui disposent d'un répertoire national. Certains acteurs privés tentent de pallier cette absence par la création d'outils alternatifs, tel que l'annuaire des fonds et fondations récemment créé par le CFF<sup>38</sup>, mais dont l'accès est payant et l'actualisation dépendante du bon vouloir des FRUP.

La mission constate toutefois, avec satisfaction, que le rôle du BAF s'oriente progressivement en direction de l'animation du réseau des services déconcentrés (création d'une liste de diffusion, d'une boucle d'échanges de courriels, d'une boîte fonctionnelle). Il a également développé des actions de formation à l'attention des agents chargés du suivi des fonds et fondations en préfeture, et de nouvelles sessions, basées sur l'étude de cas pratiques, sont prévues. Cette évolution a reçu un accueil très favorable de la part des acteurs déconcentrés rencontrés par la mission, compte tenu de l'importance des besoins exprimés. Cette offre de formation doit encore être approfondie.

Enfin, pour l'heure, ni le BAF ni aucun autre service de l'État ne joue véritablement le rôle d'interlocuteur de confiance à même de répondre aux questions, légitimes, que peuvent parfois se poser les fondations. Cette situation, couplée à une culture professionnelle des personnels des fondations souvent plus orientée vers les pratiques du secteur privé, les conduit à se tourner bien souvent vers des cabinets de conseil ou d'expertise juridique afin d'obtenir des réponses à leurs interrogations, au lieu de solliciter l'avis de l'administration. Cette situation est dommageable, dans la mesure où les expertises développées sont parfois erronées, notamment par méconnaissance du droit public, et sont coûteuses pour les fondations, alors qu'il appartient à l'État de préciser sa doctrine.

**Recommandation n°5 : À court terme, fiabiliser l'information dont dispose le BAF sur le secteur. Saisir l'opportunité du développement de télé-services pour fiabiliser et actualiser régulièrement une base de données relative aux FRUP.**

**Recommandation n°6 : Décharger le BAF de sa mission de participation à la gouvernance de certaines FRUP et de désignation des représentants de l'État, au profit des préfets de département (recommandation renouvelée).**

<sup>37</sup> Notamment IGA, Le suivi par les préfetures des fondations reconnues d'utilité publique ayant leur siège hors de Paris, octobre 2020.

<sup>38</sup> <https://www.centre-francais-fondations.org/annuaire-des-fonds-et-fondations/>

**Recommandation n°7 : Développer les missions du BAF en matière d'expertise, d'animation de réseau et de formation initiale et continue, notamment à l'attention des agents chargés de cette mission en préfecture ; créer une plateforme en ligne dédiée.**

**Recommandation n°8 : Affirmer le rôle d'interlocuteur de référence du BAF vis-à-vis des FRUP, notamment dans la réponse aux précisions qu'elles peuvent solliciter en matière de doctrine administrative.**

## 2.2.2 Définir clairement le cadre d'action de l'État et de ses services déconcentrés en matière de contrôle des FRUP, et donc des abritées

### 2.2.2.1 Préciser les modalités de contrôle et les responsabilités relatives de chaque acteur

Lors de ses différents échanges avec les services déconcentrés de l'État, la mission a constaté la faiblesse des contrôles mis en place s'agissant des FRUP ; constat déjà formulé à de nombreuses reprises par l'inspection générale de l'administration ces dernières années.

Cette situation résulte de trois facteurs principaux. Des moyens insuffisants sont consacrés à cette mission. À titre d'exemple, la préfecture du Nord dédie environ 0,05 ETP au contrôle des 14 FRUP localisées dans son département, dont certaines jouent pourtant un rôle important dans le secteur social. Les agents chargés de cette mission sont insuffisamment formés, notamment s'agissant des aspects financiers. Enfin, la nature même des contrôles à effectuer n'est pas clairement établie, alors qu'aucun régime de sanction n'existe actuellement s'agissant des FRUP. La préfecture de Paris a cessé de contrôler les comptes des FRUP en 2020. La répartition des rôles entre le BAF et les préfectures n'est pas clairement définie, notamment en matière d'analyse financière.

Ainsi, les préfectures sont aujourd'hui *de fait* dans l'incapacité de mettre en place un contrôle effectif des FRUP. C'est notamment le cas en matière de contrôle des actes de disposition (aliénations et emprunts), pour lesquels l'avis des services de l'État est sollicité<sup>39</sup>, alors que ces derniers ne disposent nullement de la capacité d'expertise leur permettant de traiter ce type de demande. La situation actuelle est paradoxale : les préfectures doivent assurer un contrôle des aliénations, alors qu'elles ne sont par ailleurs pas en capacité de contrôler la régularité des recettes et dépenses.

Des évolutions positives sont toutefois à souligner, telles que la définition d'un plan de contrôle annuel.

**Recommandation n°9 : Inciter les préfectures à solliciter ponctuellement l'appui des directions départementales des finances publiques (DDFIP) en matière d'analyse financière (notamment analyse des comptes et avis sur les aliénations et emprunts) et de formation.**

La faiblesse du contrôle exercé par les préfectures sur les FRUP l'est *a fortiori* s'agissant de leurs fondations abritées. La majorité des agents de l'État rencontrés ont d'ailleurs découvert l'existence de ces entités à l'occasion de la mission. Pourtant, si les préfectures n'ont pas à connaître les fondations abritées en tant que telles, elles doivent s'y intéresser au regard de la part que ces dernières représentent dans l'activité de la FRUP abritante, comme lors de l'étude du rapport spécial relatif aux fondations abritées que certaines FRUP ont l'obligation de leur adresser, conformément à leurs statuts.

### 2.2.2.2 Moderniser les obligations déclaratives des FRUP

Le format de transmission des différentes déclarations et rapports qui doivent être communiqués n'est pas actuellement défini. La pratique est encore largement l'envoi de documents par courrier,

<sup>39</sup> Conformément à l'article 7 du [décret n°2007-807 du 11 mai 2007 relatif aux associations, fondations, congrégations et établissements publics du culte et portant application de l'article 910 du code civil](#).

en préfecture et/ou au ministère de l'Intérieur. La réception des envois n'est que partiellement contrôlée, et le recueil de documents physiques ne permet pas un traitement automatisé de ces derniers.

Le BAF va déployer en 2023 plusieurs téléservices, basés sur demarches-simplifiees.fr, permettant le dépôt par les FRUP des différents documents au format numérique et alimentant une bibliothèque en ligne, accessible par les services déconcentrés de l'État.

Toutefois, cette évolution ne doit constituer qu'une première étape, l'objectif à terme devant être la généralisation d'une dématérialisation native<sup>40</sup> des données, notamment financières, afin de faciliter leur analyse, incluant un système de relance automatique.

### **Recommandation n°10 : Favoriser la dématérialisation native des obligations déclaratives.**

#### **2.2.3 Clarifier les modalités de désignation des représentants de l'État et commissaires du gouvernement et s'assurer de leur formation**

Enfin, l'État contrôle les FRUP à travers la présence de représentants au sein des instances de gouvernance. Cette dernière peut prendre deux formes distinctes, en fonction de l'organisation retenue dans les statuts de la FRUP :

- soit la présence de représentants de l'État, membres du collège des membres de droit représentant l'intérêt général, avec voix délibérative<sup>41</sup> ;
- soit celle d'un commissaire du gouvernement, désigné par le ministre de l'Intérieur, qui assiste aux séances du conseil d'administration avec voix consultative<sup>42</sup>.

La mission formule plusieurs constats relatifs à cette fonction de représentation.

Tout d'abord, les représentants de l'État et commissaires du gouvernement ne sont parfois pas désignés, notamment en région ; lorsqu'ils le sont, leur profil diffère, et les critères qui ont présidé à leur choix ne sont pas toujours objectifs. Le BAF continue à désigner l'essentiel des représentants de l'État et commissaires de gouvernement, engendrant des lenteurs, alors que cette compétence devrait être assurée par les préfets de département. Un vivier de personnes mobilisables peine à être constitué, la pratique oscillant entre un recours aux membres du corps préfectoral en service (sous-préfets notamment) ou aux personnels retraités (préfets honoraires essentiellement).

Leur niveau de participation est hétérogène d'une fondation à une autre, mais apparaît en progression ces dernières années, tant s'agissant des commissaires du gouvernement que des représentants de l'État. Les fondations interrogées indiquent que leur participation aux conseils d'administration est généralement active et leurs positions pertinentes, ce qui confirme l'intérêt de leur présence.

Le degré de connaissance par ces derniers du fonctionnement et du rôle des FRUP est toutefois inégal, certains corps intégrant cette fonction de représentation à leur activité (cas de certains

<sup>40</sup> La dématérialisation native des données consiste à les recevoir sous format numérique. Elle se distingue de la dématérialisation duplicative, qui consiste en la numérisation de documents initialement en format papier.

<sup>41</sup> En l'absence de commissaire du Gouvernement, le conseil d'administration doit alors comporter au moins trois collèges dont le collège des fondateurs, le collège des personnalités qualifiées et le collège des membres de droit, représentant au moins le tiers des membres du conseil.

<sup>42</sup> L'article 4 du statut type des FRUP précise que le commissaire du gouvernement « [...] veille au respect des statuts et du caractère d'utilité publique de l'activité de la fondation, à la régularité des décisions, à leur conformité avec l'objet de la fondation, ainsi qu'à sa bonne gestion. Lorsqu'une délibération lui paraît contraire à l'un de ces principes ou de nature à compromettre le bon fonctionnement de la fondation, le commissaire du Gouvernement peut demander une nouvelle délibération. Dans ce cas, il est procédé à une nouvelle convocation du conseil d'administration dans les deux mois qui suivent. Le conseil d'administration se prononce alors à la majorité des deux tiers des membres en exercice. La fondation fait droit à toute demande du commissaire du Gouvernement de visiter ses services et d'accéder à tous documents utiles à l'exercice de ses missions ».

contrôleurs généraux économiques et financiers, par exemple), alors que cette mission n'est que très accessoire pour d'autres (membres du corps préfectoral en poste, par exemple).

De bonnes pratiques se développent toutefois, comme celle consistant à nommer les commissaires du gouvernement pour une période de trois ans, renouvelable une fois, sur la base d'une lettre de mission fixant un certain nombre d'obligations.

Compte tenu des différents constats énoncés, l'intégration par les représentants de l'État et commissaires du gouvernement des enjeux spécifiquement liés à la fonction d'abritante et à ses risques propres est très faible. Dans la plupart des cas, ils n'en ont pas ou peu connaissance. La mission renouvelle la recommandation formulée dans le rapport de 2019<sup>43</sup>, demandant aux représentants de l'administration de s'enquérir, au moins annuellement, des modalités de contrôle interne mises en œuvre par les fondations.

La mission a constaté de bonnes pratiques mises en œuvre par les préfetures. Ainsi, certaines d'entre elles répartissent, par délégation du préfet, les fonctions de représentation au sein des FRUP entre les différents sous-préfets. Une suppléance de ces derniers par des directeurs de directions départementales interministérielles (DDI) est également prévue. Par la suite, les services administratifs assurent le suivi des dossiers et préparent une note à l'attention du membre du corps préfectoral concerné avant chaque conseil d'administration, lui proposant des orientations de vote pour chaque délibération. En retour, le membre du corps préfectoral transmet, après chaque séance à laquelle il participe, les documents qui lui ont été transmis ainsi qu'un compte-rendu, même succinct. Toutefois, il convient de veiller à ce que le sous-préfet concerné ne soit pas juge et partie, par exemple en formulant des avis relatifs à des politiques publiques dont l'animation est placée sous son autorité (aide aux migrants, logement d'urgence, etc.).

**Recommandation n°11 : Préciser la relation entre services déconcentrés et représentants de l'État et commissaires du gouvernement, notamment en matière de préparation des dossiers et de communication de comptes rendus.**

**Recommandation n°12 : Demander à chaque préfet dont le département accueille plusieurs FRUP de réunir une fois par an les représentants de l'État et commissaires de gouvernement qui y siègent, afin d'établir un bilan de leur action et s'assurer de la cohérence de leurs positions.**

---

<sup>43</sup> IGA-IGF, *op. cit.*



## CONCLUSION

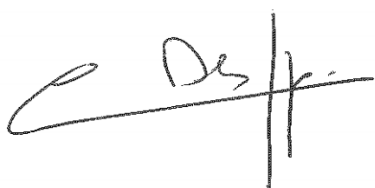
Plus de vingt ans après sa création, la fondation abritée a su trouver sa place au sein de « l'écosystème fondatif ». Elle a permis à de nombreux donateurs de se consacrer à des œuvres d'utilité publique, sans porter la responsabilité des aspects juridiques ou financiers, délégués à la fondation abritante. Ces dernières ont également tiré parti du modèle, en diversifiant leur activité comme leur champ d'intervention, et en accroissant leur assise financière.

Alors que l'univers philanthropique est marqué par l'essor des fonds de dotation comme l'évolution du profil des donateurs, de plus en plus "philentrepreneurs"<sup>44</sup>, la relation abritante/abritée se singularise par ses aspects qualitatifs. La valorisation de l'expertise développée par les FRUP, leur capacité à développer une gestion fiable et sécurisée ainsi qu'à mettre en réseau les acteurs sont des atouts significatifs, qui justifient le développement de ce modèle.

La poursuite de cet essor est toutefois conditionnée à l'approfondissement des efforts entrepris par les acteurs en matière d'audit et de contrôle de gestion, dont la mission a valorisé les bonnes pratiques déjà existantes. Il suppose également le développement d'une culture de la transparence dans ces domaines, qui conditionne la qualité des procédures. Il repose enfin sur la capacité des acteurs à questionner leurs pratiques face à des projets de nature nouvelle, impliquant des profils de donateurs jusque-là inconnus.

L'État doit accompagner ce mouvement, par le renouvellement du cadre juridique des fonds et fondations, pour le rendre plus cohérent et plus clair. Il revient au BAF d'être l'interlocuteur de confiance et de référence pour les acteurs, capable d'apporter une réponse univoque aux questions qu'ils peuvent se poser. Les services déconcentrés, comme les représentants de l'État et commissaires du gouvernement, doivent jouer un rôle effectif de contrôle et développer leur expertise sur ces sujets.

Les acteurs, publics et privés, ont encore de nombreux sujets d'intérêt commun à approfondir, en matière de qualité de gestion comme de mesure d'impact des nombreux projets financés.



Corinne DESFORGES

Inspectrice générale de  
l'administration



Maxime BONNEFOUS

Inspecteur de l'administration

---

<sup>44</sup> Le qualificatif « philentrepreneur » a été créé par les médias pour désigner le profil de nouveaux donateurs, souvent plus jeunes et ayant fait fortune dans la finance ou les technologies, qui décident de développer un projet philanthropique s'inspirant des modes de gestion de l'entreprise privée.





# ANNEXES



## Annexe n° 1 : Ordre de mission permanente pour l'audit des FRUP



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 18065-2

### INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

#### ORDRE DE MISSION

Pour

**Madame Corinne DESFORGES**  
**Inspectrice générale de l'administration**

La mission permanente d'audit des fondations reconnues d'utilité publique, créée en 2014, a pour objet d'assurer « des contrôles sur pièces et sur place » de ces organisations, selon les termes de la lettre de mission du ministre en date du 2 octobre 2014. Elle engage également des réflexions sur l'évolution du régime des fondations et les conditions d'exercice de l'administration de tutelle. La mission pourra élargir son champ d'investigation aux associations reconnues d'utilité publique, compte tenu notamment des enjeux financiers. Selon les termes de la lettre de mission précitée, cette mission permanente pourra s'appuyer, en tant que de besoin, sur la direction des libertés publiques et des affaires juridiques.

Je vous désigne responsable de cette mission permanente jusqu'au 31 décembre 2020.

Vous m'adresserez, chaque année, une proposition de programme d'audit que vous souhaiteriez voir réaliser.

Vous assurerez la mise à jour régulière du guide méthodologique sur les fondations.

Enfin, vous élaborerez, tous les deux ans, un rapport de synthèse de nature à orienter l'exercice des fonctions de tutelle.

Fait à Paris, le **04 JUIL. 2010**

Le Chef du service  
général de l'administration



*Michel Rouzeau*  
Michel ROUZEAU



## Annexe n° 2 : Lettre de mission du 12 octobre 2022

  
**MINISTÈRE  
DE L'INTÉRIEUR**  
*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Le Préfet,  
Directeur du Cabinet

NUMÉRO	10E
12 OCT 2022	
22 322	

Paris, le 12 OCT. 2022.

Note

à

Monsieur le chef du service de l'inspection générale de l'administration

**Objet :** Mission relative aux moyens de contrôle et d'accompagnement mis en place par les fondations abritantes sur les fondations abritées.

En septembre 2021, la Cour des comptes a rendu un rapport sur la Fondation de France. Fondation reconnue d'utilité publique, la Fondation de France a la particularité de regrouper plus de 900 fondations abritées. La Cour a relevé que les contrôles sur les fondations abritées sont « d'intensité variable » et que le « niveau très élevé d'autonomie de gestion est source de risques ».

De nombreuses fondations reconnues d'utilité publique (plus de quarante) ont choisi d'abriter de petites fondations dont elles sont entièrement responsables sans parfois mettre en place les contrôles nécessaires en terme de poursuites de l'intérêt général ou de placement prudent des fonds. Une quinzaine d'entre elles abritent plus de dix fondations.

Un rapport de l'IGA de 2019 a déjà porté sur les fondations abritantes et abritées soulignant que « toute difficulté qui surgirait pour une fondation abritée serait le fait exclusif volontaire ou par négligence, de sa fondation abritante » et a suggéré de développer le contrôle interne.

La mission confiée à l'IGA devra examiner les moyens de contrôle effectifs des fondations abritantes sur les fondations abritées sur la base d'une sélection de fondations abritantes en région parisienne aussi bien que sur l'ensemble du territoire. Elle recensera notamment les bonnes pratiques déjà présentes dans certaines fondations.

Elle s'intéressera également au rôle des instances dirigeantes (composition et fonctionnement) et à la place de l'Etat (administration centrale et territoriale) dans le suivi de ces fondations.

Le rapport proposera une série d'instruments de contrôle permettant à la fondation abritante de pleinement jouer son rôle d'accompagnement de la fondation abritée en limitant ses risques.

Votre rapport devra m'être remis dans un délai de quatre mois.

*Amélie*



Pierre de BOUSQUET

Place Beauvau  
75000 PARIS Cedex 06  
Standard : 01 49 27 49 27 - 01 40 07 60 60  
Adresse Internet : [www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr)



## Annexe n° 3 : Liste des personnes rencontrées

### MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DES OUTRE-MER

#### DIRECTION DES LIBERTÉS PUBLIQUES ET DES AFFAIRES JURIDIQUES

- Éric TISON, sous-directeur des libertés publiques
- Marine FABRE, cheffe du bureau des associations et fondations
- Michel LEITE-FERREIRA, rédacteur juridique
- Dany HASSAN, consultant financier et juridique

#### PRÉFECTURE DU RHÔNE

- Julien PERROUDON, secrétaire général adjoint
- Catherine MÉRIC, directrice des affaires juridiques et de l'administration locale
- Aïda CHAMBE, cheffe de bureau du contrôle budgétaire et des dotations de l'État
- Sébastien GAUDERAT, adjoint à la cheffe de bureau
- Véronique VOLAY, chargée du suivi des FRUP, ARUP, legs, culturelles

#### PRÉFECTURE DE LA RÉGION ÎLE DE FRANCE

- Alain PEU, chef de service de la coordination des administrations parisiennes, bureau élections, mécénat et réglementation économique
- Agnès HÉRÉSON, cheffe de section des associations et FRUP

#### PRÉFECTURE DU NORD

- Fabienne DECOTTIGNIES, secrétaire générale
- Fabien LORENZO, directeur de la réglementation et de la citoyenneté
- Julie LORAIN, cheffe de bureau citoyenneté
- Capucine BARRUEL, directrice de cabinet de la préfète déléguée à l'égalité des chances
- Aurélia LEROY, cheffe de section
- Émilie DAUPHIN, agent instruction
- Pierre BOURSIER, chargé de mission associations culturelles

### MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE

#### DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES

- Chantal CAMPAGNOLO, sous-directrice par intérim de la sous-direction « sécurité juridique des professionnels »
- Gilles Le MOIGNE, adjoint au chef du bureau SJCF-3C
- Sandrine OLIVIER-MC ANDREW, inspectrice divisionnaire experte

#### CONTRÔLE GÉNÉRAL ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

- Christian de BOISDEFFRE, administrateur général des finances publiques

### AGENCE FRANÇAISE ANTICORRUPTION

- Olivier RENUCCI, chef du département du conseil aux acteurs publics
- Simon CAHOUR, officier de liaison gendarmerie, chargé de secteur au département du conseil aux acteurs publics

### FONDACTIONS ABRITANTES

#### FONDATION AGIR CONTRE L'EXCLUSION

- Timothée DELACOTE, délégué général
- Clément DEVILLERS, chargé des fondations abritées

#### FONDATION ANBER

- André LECLERCQ, fondateur
- Sabine HÉNIQUE, déléguée générale de la fondation

#### FONDATION APPRENTIS D'AUTEUIL

- Nicolas TRUELLE, directeur général
- Stéphane DAUGE, directeur communication, relations bienfaiteurs et ressources
- Magali DUMAS, responsable des fondations abritées



#### **FONDATION BULLUKIAN**

- Jean-Pierre CLAVERANNE, président
- Claire MONTINHO VILLAS BOAS, directrice administrative et financière

#### **FONDATION DE FRANCE**

- Axelle DAVEZAC, déléguée générale
- Olivier NEUMANN, directeur financier

#### **FONDATION DU JUDAÏSME FRANÇAIS**

- Paule-Henriette LEVY, directrice
- Remi SERROUYA, directeur administratif et financier

#### **FONDATION DE LILLE**

- Gérard COUROYER, trésorier de la fondation
- Bruno DELABRE, administrateur et président du comité d'audit
- Delphine VANDEVOORDE, directrice de la fondation

#### **FONDATION POUR LA NATURE ET L'HOMME**

- Stéphanie CLÉMENT-GRANDCOURT, directrice
- Sylvie MARMOL, directrice administrative et financière
- Marianne ROZIER, responsable administrative chargée du suivi des abritées

#### **FONDATION PARTAGE ET VIE**

- Dominique MONNERON, directeur
- Catherine SCHWARTZ, directrice de la communication

#### **FONDATION DU PATRIMOINE**

- Célia VÉROT, directrice
- Bénédicte BRISSET, directrice administrative et financière
- Alexandre GIUGLARI, secrétaire général

#### **FONDATION POUR LA RECHERCHE MÉDICALE**

- Benjamin PRUVOST, président du directoire
- Valérie LEMARCHANDEL, membre du directoire et directrice scientifique
- Anne-Sophie GRACIEUX, responsable du mécénat, de la philanthropie et des partenariats

#### **FONDATION SAINT MATTHIEU POUR L'ÉCOLE CATHOLIQUE**

- Vincent CORDONNIER, délégué général

### **FONDATEURS ABRITÉS**

#### **FONDATION DE L'AO**

- Mathias FAIZAND, responsable des partenariats avec les entreprises

#### **FONDATION ATELIERS D'ART DE FRANCE**

- Nicolas DARRAS, directeur administratif et financier d'Ateliers d'art de France

#### **FONDATION ODON VALLET**

- Espéran PADONOU, directeur

#### **FONDATION RÉSEAU ESPÉRANCE BANLIEUES**

- Éric MESTRALLET, fondateur
- Pierre DESCHAMPS, président du comité de gestion

#### **FONDATION RESSORT**

- Michel FRAISSE, président
- Véronique PRADAL, directrice de l'association Ressort

#### **FONDATION DES TERRITOIRES AUX GRANDES ÉCOLES**

- Cyprien CANIVENC, fondateur

### **AUTRES ACTEURS DU MONDE DES FONDATIONS**

#### **CENTRE FRANÇAIS DES FONDS ET FONDATIONS**

- Benoît MIRIBEL, président
- Marion LELOUVIER, vice-présidente
- Jean-Marc PAUTRAS, délégué général
- Nicolas MITTON, responsable juridique et affaires publiques

**DON EN CONFIANCE**

- Mathilde CUCHET-CHOSSELER, déléguée déontologie et relations extérieures
- Jade LOUCIF, responsable contrôle

**INSTITUT IDEAS**

- Suzanne CHAMI, déléguée générale
- Christine AUBRIET, membre de l'équipe permanente
- Henri LEJETTÉ, conseiller bénévole



## Annexe n° 4 : Note méthodologique

Les travaux de la mission se sont déroulés du 21 octobre 2022 au 20 janvier 2023, soit une durée de trois mois.

Au total, la mission a rencontré soixante-quatre personnes représentant l'administration, douze FRUP abritantes, cinq fondations abritées, ainsi que des acteurs du monde des fondations (labels ou acteurs de plaidoyer). Ces rencontres ont très majoritairement eu lieu dans les locaux des personnes rencontrées, majoritairement à Paris, mais également en d'autres lieux du territoire.

Afin d'approfondir sa connaissance de l'environnement, la mission a par ailleurs procédé à l'envoi de questionnaires en ligne :

- un questionnaire destiné à l'ensemble des fondations abritantes identifiées par la DLPAJ (soit soixante FRUP), comportant soixante-dix-sept questions réparties en sept thèmes ;
- un questionnaire adressé à un échantillon aléatoire de cent deux fondations abritées, relevant de onze abritantes différentes, comportant vingt-sept questions réparties en quatre thèmes.

La période de réponse, initialement prévue du 24 novembre au 17 décembre, a été prolongée jusqu'au 2 janvier 2023 inclus, à la demande de certains acteurs.

La mission a reçu quarante et une réponses de fondations abritantes (soit un taux de réponse de 68%), et trente-trois réponses de fondations abritées (soit un taux de réponse de 32%). L'objet essentiel du questionnaire étant d'identifier les pratiques des acteurs, la mission a considéré que les taux de réponse obtenus étaient satisfaisants, et lui permettaient de disposer d'un panorama objectif du secteur.

L'ensemble des propos recueillis, lors des entretiens ou par le biais des deux questionnaires, ont permis de nourrir la réflexion de la mission et d'identifier de bonnes pratiques. Ils sont rendus anonymes.



## Annexe n° 5 : Liste des bonnes pratiques recensées par la mission

### Liste des bonnes pratiques recensées par la mission

- Le processus conduisant à la création de nouvelles abritées est bien formalisé.
- L'objet de la fondation abritée est défini précisément et s'intègre à celui de l'abritante ; l'abritante s'assure du respect de l'utilité publique par l'abritée.
- La gouvernance unipersonnelle des fondations abritées est proscrite ; l'abritante incite, au-delà de la présence d'un de ses représentants au comité de gestion, à l'adjonction d'une ou plusieurs personnalités qualifiées, extérieures au cercle familial ou amical.
- Les engagements respectifs des différentes parties sont clairement définis dans la convention d'abritement.
- Les représentants des fondations abritées ne disposent pas de délégation de signature.
- La tenue d'au moins un comité de gestion par an est prévue dans la convention d'abritement.
- La convention d'abritement, le règlement intérieur ou la charte de déontologie prévoient des mesures permettant d'éviter tout risque de conflit d'intérêt concernant le membre d'un comité de gestion de fondation abritée.
- Le règlement intérieur de la FRUP fixe les modalités de gestion et de fonctionnement des fondations abritées ; il précise qu'une délégation peut être accordée aux personnels de la FRUP afin d'assurer sa représentation au sein du comité de gestion de ses fondations abritées.
- Les fondations abritées sont mises en réseau au sein d'une même abritante et bénéficient d'une écoute et d'un accompagnement.
- La stratégie d'abritement est clairement définie par le conseil d'administration.
- L'activité de la fondation abritée est distincte de celle des associations qu'elle finance, notamment par le ciblage des projets financés.
- Les associations attributaires de financements sont sélectionnées de manière objective et transparente et le versement des fonds est conditionné au contrôle de la réalisation des actions, dont la preuve doit être apportée par l'association bénéficiaire. Des contrôles sur place sont régulièrement réalisés.
- Une procédure spécifique relative aux opérations avec l'étranger est mise en place, tant en matière d'acceptation de dons que de financement.
- La politique d'audit et de contrôle interne intègre la perspective de croissance de l'abritante, comme de ses abritées.

- L'audit et le contrôle interne sont valorisés et mis en œuvre par des personnels formés et repose sur une cartographie des risques et la mise en œuvre de procédures fiabilisées.
- Les normes comptables prévues par le règlement de 2018 sont appliquées.
- La politique de communication externe permet d'identifier clairement la relation d'abritement des fondations abritées, notamment sur les sites internet et lors d'appels à générosité publique.
- Les membres du comité de gestion des fondations abritées sans activité sont incités à envisager la dissolution, au profit d'une autre abritée du même objet, ou de l'abritante.
- La liste des fondations abritées est communiquée chaque année aux membres du conseil d'administration.
- Chaque nouveau membre du conseil d'administration est sensibilisé aux caractéristiques et aux enjeux liés à la gestion des fondations abritées.
- Les créations et clôtures de fondations abritées font l'objet d'un vote en conseil d'administration.
- Un rapport d'activité et un bilan financier sont rédigés chaque année pour chaque fondation abritée ; ils sont rendus publics dans le cas de fondations abritées faisant appel à la générosité publique.
- Un rapport spécial relatif à l'activité des fondations abritées est produit chaque année. Il précise leur organisation et leur fonctionnement, l'emploi de leurs ressources, la liste des fondations abritées créées et dissoutes. Il est transmis, avec le rapport annuel d'activité et les comptes, au ministre de l'Intérieur et au préfet de département.

## Annexe n° 6 : Proposition de document d'information relatif au respect du contrat d'engagement républicain (CER)

Madame, Monsieur,

L'importance des fondations reconnues d'utilité publique dans la vie de la Nation et leur contribution à l'intérêt général justifient que les autorités administratives s'assurent qu'elles respectent le pacte républicain.

À cette fin, je vous informe que la loi n°2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a institué le contrat d'engagement républicain (CER), en vigueur depuis le 2 janvier 2022. Conformément aux dispositions de l'article 10-1 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, les fondations reconnues d'utilité publique - et par voie de conséquence leurs fondations abritées - sont réputées le respecter.

Je souhaite, par le présent courrier, vous en rappeler la teneur.

La fondation reconnue d'utilité publique et ses fondations abritées « s'engagent [...] à respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine ainsi que les symboles de la République [...], « à ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République » et « à s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public ».

Ces engagements sont souscrits dans le respect des libertés constitutionnellement reconnues, notamment la liberté d'association et la liberté d'expression dont découlent la liberté de se réunir, de manifester et de création.

### ENGAGEMENT N°1 : RESPECT DES LOIS DE LA RÉPUBLIQUE

Le respect des lois de la République s'impose aux fondations, qui ne doivent entreprendre ni inciter à aucune action manifestement contraire à la loi, violente ou susceptible d'entraîner des troubles graves à l'ordre public.

La fondation s'engage à ne pas se prévaloir de convictions politiques, philosophiques ou religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant ses relations avec les collectivités publiques.

Elle s'engage notamment à ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République.

### ENGAGEMENT N°2 : LIBERTÉ DE CONSCIENCE

La fondation s'engage à respecter et protéger la liberté de conscience de ses membres et des tiers, notamment des bénéficiaires de ses services, et s'abstient de tout acte de prosélytisme abusif exercé notamment sous la contrainte, la menace ou la pression.

### ENGAGEMENT N° 3 : ÉGALITÉ ET NON-DISCRIMINATION

La fondation s'engage à respecter l'égalité de tous devant la loi.

Elle s'engage, dans son fonctionnement interne comme dans ses rapports avec les tiers, à ne pas opérer de différences de traitement fondées sur le sexe, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'appartenance réelle ou supposée à une ethnie, une Nation, une prétendue race ou une religion déterminée qui ne reposeraient pas sur une différence de situation objective en rapport avec l'objet statutaire licite qu'elle poursuit, ni cautionner ou encourager de telles discriminations.



Elle prend les mesures, compte tenu des moyens dont elle dispose, permettant de lutter contre toute forme de violence à caractère sexuel ou sexiste.

#### ENGAGEMENT N° 4 : FRATERNITÉ ET PREVENTION DE LA VIOLENCE

La fondation s'engage à agir dans un esprit de fraternité et de civisme.

Dans son activité, dans son fonctionnement interne comme dans ses rapports avec les tiers, la fondation s'engage à ne pas provoquer à la haine ou à la violence envers quiconque et à ne pas cautionner de tels agissements. Elle s'engage à rejeter toutes formes de racisme et d'antisémitisme.

#### ENGAGEMENT N° 5 : RESPECT DE LA DIGNITÉ DE LA PERSONNE HUMAINE

La fondation s'engage à n'entreprendre, ne soutenir, ni cautionner aucune action de nature à porter atteinte à la sauvegarde de la dignité de la personne humaine.

Elle s'engage à respecter les lois et règlements en vigueur destinés à protéger la santé et l'intégrité physique et psychique de ses membres et des bénéficiaires de ses services et ses activités, et à ne pas mettre en danger la vie d'autrui par ses agissements ou sa négligence.

Elle s'engage à ne pas créer, maintenir ou exploiter la vulnérabilité psychologique ou physique de ses membres et des personnes qui participent à ses activités à quelque titre que ce soit, notamment des personnes en situation de handicap, que ce soit par des pressions ou des tentatives d'endoctrinement.

Elle s'engage en particulier à n'entreprendre aucune action de nature à compromettre le développement physique, affectif, intellectuel et social des mineurs, ainsi que leur santé et leur sécurité.

#### ENGAGEMENT N° 6 : RESPECT DES SYMBOLES DE LA RÉPUBLIQUE

La fondation s'engage à respecter le drapeau tricolore, l'hymne national, et la devise de la République.

## Annexe n° 7 : Proposition d'annexe à la convention d'abritement relative au contrat d'engagement républicain (CER)

Engagement de la fondation abritée et de ses représentants à respecter les principes du contrat d'engagement républicain (CER)

La loi n°2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a institué le contrat d'engagement républicain (CER), en vigueur depuis le 2 janvier 2022. Conformément aux dispositions de l'article 10-1 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, les fondations reconnues d'utilité publique - et par voie de conséquence leurs fondations abritées - sont réputées le respecter.

La fondation reconnue d'utilité publique et ses fondations abritées « s'engagent [...] à respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine ainsi que les symboles de la République [...], « à ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République » et « à s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public ».

Ces engagements sont souscrits dans le respect des libertés constitutionnellement reconnues, notamment la liberté d'association et la liberté d'expression dont découlent la liberté de se réunir, de manifester et de création.

### ENGAGEMENT N°1 : RESPECT DES LOIS DE LA RÉPUBLIQUE

Le respect des lois de la République s'impose aux fondations, qui ne doivent entreprendre ni inciter à aucune action manifestement contraire à la loi, violente ou susceptible d'entraîner des troubles graves à l'ordre public.

La fondation s'engage à ne pas se prévaloir de convictions politiques, philosophiques ou religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant ses relations avec les collectivités publiques.

Elle s'engage notamment à ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République.

### ENGAGEMENT N°2 : LIBERTÉ DE CONSCIENCE

La fondation s'engage à respecter et protéger la liberté de conscience de ses membres et des tiers, notamment des bénéficiaires de ses services, et s'abstient de tout acte de prosélytisme abusif exercé notamment sous la contrainte, la menace ou la pression.

### ENGAGEMENT N° 3 : ÉGALITÉ ET NON-DISCRIMINATION

La fondation s'engage à respecter l'égalité de tous devant la loi.

Elle s'engage, dans son fonctionnement interne comme dans ses rapports avec les tiers, à ne pas opérer de différences de traitement fondées sur le sexe, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'appartenance réelle ou supposée à une ethnie, une Nation, une prétendue race ou une religion déterminée qui ne reposeraient pas sur une différence de situation objective en rapport avec l'objet statutaire licite qu'elle poursuit, ni cautionner ou encourager de telles discriminations.

Elle prend les mesures, compte tenu des moyens dont elle dispose, permettant de lutter contre toute forme de violence à caractère sexuel ou sexiste.

### ENGAGEMENT N° 4 : FRATERNITÉ ET PREVENTION DE LA VIOLENCE

La fondation s'engage à agir dans un esprit de fraternité et de civisme.

Dans son activité, dans son fonctionnement interne comme dans ses rapports avec les tiers, la fondation s'engage à ne pas provoquer à la haine ou à la violence envers quiconque et à ne pas cautionner de tels agissements. Elle s'engage à rejeter toutes formes de racisme et d'antisémitisme.

#### ENGAGEMENT N° 5 : RESPECT DE LA DIGNITÉ DE LA PERSONNE HUMAINE

La fondation s'engage à n'entreprendre, ne soutenir, ni cautionner aucune action de nature à porter atteinte à la sauvegarde de la dignité de la personne humaine.

Elle s'engage à respecter les lois et règlements en vigueur destinés à protéger la santé et l'intégrité physique et psychique de ses membres et des bénéficiaires de ses services et ses activités, et à ne pas mettre en danger la vie d'autrui par ses agissements ou sa négligence.

Elle s'engage à ne pas créer, maintenir ou exploiter la vulnérabilité psychologique ou physique de ses membres et des personnes qui participent à ses activités à quelque titre que ce soit, notamment des personnes en situation de handicap, que ce soit par des pressions ou des tentatives d'endoctrinement.

Elle s'engage en particulier à n'entreprendre aucune action de nature à compromettre le développement physique, affectif, intellectuel et social des mineurs, ainsi que leur santé et leur sécurité.

#### ENGAGEMENT N° 6 : RESPECT DES SYMBOLES DE LA RÉPUBLIQUE

La fondation s'engage à respecter le drapeau tricolore, l'hymne national, et la devise de la République.