

COUR DES COMPTES

Observations de la Cour des comptes sur les comptes d'emploi pour 1994 à 1998 des ressources collectées auprès du public par la Fondation de France

En application des articles L. 111-8, L. 135-2 et R. 136-2 du code des juridictions financières, le présent fascicule contient les observations arrêtées par la Cour des comptes le 10 octobre 2001 sur les comptes d'emploi pour 1994 à 1998 des ressources collectées auprès du public par la Fondation de France, ainsi que la réponse du président de cet organisme en date du 28 juin 2002.

JUILLET 2002

La loi du 7 août 1991, complétée par la loi du 24 juin 1996, a donné compétence à la Cour des comptes pour contrôler le compte d'emploi des ressources collectées par les organismes faisant appel à la générosité publique, dans le cadre de campagnes menées à l'échelon national.

Le décret du 17 septembre 1992 a fixé les conditions d'exercice de cette mission nouvelle qui porte sur la conformité des dépenses engagées par les organismes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Au terme d'une procédure contradictoire, qui met les responsables des organismes en mesure de faire connaître toutes indications et explications sur les constatations faites au cours de l'instruction et qui leur ouvre la possibilité d'être entendus avant que la juridiction ne délibère, la Cour arrête, de manière collégiale, ses observations sur le compte d'emploi et sur les opérations qu'il retrace.

Elle les adresse aux présidents des organismes, qui sont alors tenus de les communiquer au conseil d'administration et à l'assemblée générale.

En application de l'article 120 de la loi du 4 février 1995, les ministres concernés par les objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique, ainsi que les présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, sont également destinataires, pour information, des observations de la Cour.

Ces dispositions ont été reprises aux articles L 111-8 et L. 135-2 du code des juridictions financières.

La Cour peut décider la publication au Journal officiel de ses observations, suivies des réponses de l'organisme.

Sommaire

	Pages
Introduction	7
I - Cadre et déroulement du contrôle	7
II - Synthèse des observations de la Cour	8
	15
Chapitre I : Missions de la Fondation de France	16
I – La création de la Fondation de France	16
II – Les statuts et les missions	16
III – L’organisation de la Fondation	18
Chapitre II : Le compte d’emploi des ressources collectées auprès du public	21
I - Le « compte d’emploi des ressources des programmes »	22
II - Les autres comptes.....	36
III - Le compte consolidé de la Fondation de France	47
Chapitre III : Les actions de collecte et de communication	49
I - L’organisation de la collecte	50
II - Le coût de la collecte	56
III - L’affectation des ressources de la collecte	59
IV - Relations de la Fondation de France avec une agence de « marketing direct »	65
V - Les actions de communication.....	68
Chapitre IV : Les programmes	73
I - L’activité de programmes	74
II - Le programme Environnement	80
III - Le programme Leucémie	86
IV - Le programme FIL.....	87
Chapitre V : La gestion des libéralités	93
I - Les actions en direction du public et des notaires	94
II - La procédure d’acceptation et d’encaissement des legs	94
III - Les litiges.....	102
Chapitre VI : Les associations titulaires d’un compte	107
I - La place de l’activité relais à la Fondation de France	108
II - La procédure d’ouverture d’un compte.....	110
III - La clôture des comptes	112
Chapitre VII : Le personnel de la Fondation de France	113
I - Catégories de personnel	114
II - Les dépenses de personnel	116
Conclusion	119
Annexes	121
Réponse du Président de la Fondation de France aux observations formulées par la Cour des comptes	135

Introduction

La Cour a procédé au contrôle des comptes d'emploi des fonds recueillis auprès du public par la Fondation de France pour les années 1994 à 1998, sur le fondement de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières. La Fondation de France, organisme reconnu d'utilité publique, a été créée en 1969 à l'initiative d'André Malraux en vue de favoriser le développement de la philanthropie en France. Ses statuts affirment sa vocation généraliste, ainsi que sa mission redistributrice. Les fonds qu'elle reçoit sont utilisés soit pour financer ses propres programmes soit, lorsqu'il s'agit de libéralités avec charges, pour créer en son sein des fonds ou fondations qui bénéficient des mêmes avantages juridiques ou fiscaux qu'elle-même.

I – Cadre et déroulement du contrôle

Le contrôle a été notifié au Président de la Fondation de France par lettre du Premier Président en date du 26 novembre 1998. Elle visait les comptes d'emploi pour les exercices 1994 à 1997. La Fondation de France a accepté que le contrôle soit actualisé à l'exercice 1998 sur la base des éléments comptables disponibles.

En application de la loi du 14 juin 1996, le contrôle de la Cour a comporté des vérifications auprès d'autres organismes qui reçoivent des entités faisant appel à la générosité publique des ressources collectées dans le cadre de campagnes nationales d'appel¹. Le contrôle a également porté sur l'emploi des fonds provenant de l'Union Européenne en application de l'article L. 111-7 du code des juridictions financières.

La collecte de fonds par voie d'appel à la générosité publique ne couvre qu'une partie des activités de la Fondation de France, qui est simultanément chargée de gérer des patrimoines privés constitués en « fondations » sous son égide pour financer des actions d'intérêt général. La compétence de la Cour, telle qu'elle résulte de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, ne concerne que les fonds collectés dans le cadre de « campagnes nationales d'appel ».

¹ La loi n° 96-559 a complété sur ce point l'article L. 111-8 précité.

Cependant, la structure du compte d'emploi retenue par la Fondation de France ne permettant pas d'opérer d'une manière exhaustive le partage entre les fonds issus de la générosité publique et les autres ressources, la Cour, afin d'éclairer le contrôle de l'emploi des premiers, a été conduite à recueillir des informations sur l'ensemble des activités de la Fondation.

La Cour a remis en février 2001 au Président de la Fondation de France le relevé de constatations provisoires résultant de l'instruction. Le Président de la Fondation a été entendu, à sa demande, le 23 mai 2001. Les constatations qui concernaient des personnalités ou organismes tiers en relation avec la Fondation leur ont été communiquées, afin qu'ils puissent faire connaître leurs observations.

Au terme de la procédure, la Cour, Cinquième chambre, a arrêté les présentes observations. Elles sont adressées au président de la Fondation de France, dont la réponse est jointe, et communiquées au ministre concerné par les objectifs poursuivis par les appels de la Fondation à la générosité publique, qui est le ministre de l'intérieur, ainsi qu'aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

II – Synthèse des observations de la Cour

A – La présentation du compte d'emploi

Le compte d'emploi présenté par la Fondation de France ne répond pas pleinement aux dispositions de la loi du 7 août 1991 et de ses textes d'application. Elle a choisi, en effet, en 1994 de tenir une comptabilité éclatée suivant ses diverses activités (fondations sous égide, programmes, administration générale, libéralités) et de ne pas établir de compte d'emploi distinct. Elle considère que le compte des programmes, qui fait partie de ses comptes annuels, répond aux exigences des textes précités. La Cour estime que cette présentation ne donne pas au public une vision exhaustive des sommes issues de sa générosité et ne rend pas compte exactement de leur emploi.

L'existence de flux financiers complexes entre les diverses entités comptables ne facilite pas la compréhension de certaines utilisations. C'est ainsi que les produits des libéralités que la Fondation décide d'affecter à sa dotation ne transitent pas par le compte d'emploi. Il n'est donc pas rendu compte aux donateurs de leur utilisation, qui a représenté

pourtant près de 5,34 M€ au cours de la période contrôlée, puisque seul le compte des programmes fait l'objet d'une communication généralisée. De même, la procédure comptable applicable aux assurances vie attribuées à la Fondation devrait être redéfinie afin de tenir compte de leur nature de produits de la générosité publique.

De plus, le qualificatif de fondation et le rattachement au compte des fondations sont parfois étendus à des opérations ne présentant pas les caractéristiques juridiques des fondations et financées par des fonds issus de la générosité publique.

Enfin, la frontière est incertaine entre le compte de l'administration générale et celui des programmes.

B – L'affectation des produits de la collecte

Les publipostages constituent le principal moyen d'appel à la générosité publique. La part des dons obtenus qui peut être rattachée directement à un publipostage s'est établie entre 75 et 86 % durant la période contrôlée. La Fondation lance chaque année de 15 à 22 campagnes de publipostage.

Le total des dons résultant de cette collecte a été compris entre 7,93 M€ et 8,54 M€ de 1995 à 1997, il a atteint près de 12,15 M€ en 1998. Les charges figurant au compte des programmes en contrepartie des dons ont représenté 40 à 44 % de ceux-ci de 1994 à 1996, 29 % en 1997 et 25,5 % en 1998. L'analyse des charges liées aux campagnes conduit toutefois à constater que des dépenses, de communication notamment, n'ont pas été imputées au compte des programmes mais à celui de l'administration générale, par exemple 0,27 M€ en 1997 pour une campagne de démarchage téléphonique. Les frais de collecte imputés au compte des programmes ne représentent donc pas l'intégralité des dépenses exposées dans ce but.

Chaque publipostage est centré sur une cause précise. Mais des incohérences ont été relevées entre les documents d'un même envoi, en particulier entre la lettre de sollicitation et le bon de soutien qui l'accompagne : la cause décrite dans la lettre est fréquemment plus précise que l'objet imprimé sur le bon de soutien ; il arrive même que le libellé du bon de soutien soit sans lien avec la cause mise en avant. L'expression du choix du donateur en est brouillée.

Des confusions semblables ont été relevées dans l'affectation des dons recueillis aux programmes. Lorsque le bon de soutien propose un choix entre plusieurs affectations, il a été constaté que la Fondation fait

une lecture réductrice des possibilités ainsi ouvertes, qu'elle s'écarte parfois des affectations proposées et qu'elle favorise l'inscription des dons en ressources « non affectées ».

Chaque année, le commissaire aux comptes de la Fondation de France demande une révision des imputations aux ressources dites « non affectées ». Une étude exhaustive de deux campagnes de collecte en 1997, sur « les oubliés de l'été » et sur « les maladies du vieillissement », a conduit la Cour à des conclusions identiques, s'agissant de la cohérence de l'affectation des dons par rapport au message du publipostage, de la constance des critères d'enregistrement des dons et du respect des affectations spécifiques demandées par les donateurs.

C – Les programmes de la Fondation de France

Les sommes collectées auprès du public permettent à la Fondation de France de mettre en œuvre des programmes qui sont regroupés en deux domaines, « solidarité nationale et internationale » et « santé - culture - environnement ».

Certains programmes reçoivent peu de ressources issues de la générosité publique (culture, environnement, actions européennes), alors que d'autres, tels la recherche médicale et, à un moindre degré, les actions en faveur des personnes âgées ou handicapées, suscitent des dons nombreux. Les ressources non affectées permettent de financer les programmes qui recueillent moins de dons et d'engager des actions innovantes.

Le compte des programmes fait apparaître des reports à nouveau considérables qui traduisent un décalage entre l'encaissement des ressources et leur utilisation : ils ont plus que quadruplé, passant de 8,95 M€ en 1994 à 41,62 M€ fin 1998, alors que les dépenses au titre des programmes avaient été de 13,86 M€ au cours de ladite année. Ce phénomène touche particulièrement la recherche médicale. En tenant compte des frais de recherche de ressources, la Fondation de France avait en caisse deux ans d'emplois des programmes à la fin de 1998. La Fondation de France a entrepris d'inverser cette tendance dès 1999.

Des comités d'experts orientent l'activité des programmes. La Fondation de France a aussi développé des actions d'évaluation.

La Fondation de France s'est écartée toutefois de sa vocation initiale en acceptant, dans le cadre d'une succession, de reprendre la gestion du parc animalier de Branféré (Morbihan), géré par l'intermédiaire d'une société anonyme. Même si des projets de

diversification sont, en l'espèce, actuellement à l'étude, avec le concours financier de collectivités territoriales et en liaison avec une autre fondation, un risque financier subsiste, sur lequel la Fondation doit demeurer vigilante.

D – La gestion des libéralités

La Fondation de France bénéficie de nombreux legs et donations, en partie destinés à son activité fiduciaire. Les encaissements sur legs et autres libéralités se sont élevés à 40,25 M€ en 1998. La Fondation mène dans ce domaine une politique de sensibilisation des notaires et du grand public.

Elle prélève sur les sommes encaissées des frais de gestion, dont le montant alimente le compte de l'administration générale. Il a été constaté, en outre, que les sommes reçues séjournent trop longtemps au compte des libéralités avant d'être versées au compte sur lequel elles devaient être utilisées, pour un programme ou par une fondation sous égide.

Certains dossiers de libéralités présentent, de surcroît, des difficultés qui retardent la procédure. Différents cas de malentendus ou de difficultés avec les notaires ont été notés. Pour une importante succession, la Fondation a pâti des agissements d'un officier ministériel indélicat.

Lorsqu'elle a connaissance d'une disposition testamentaire peu claire et que le bénéficiaire n'est pas désigné, la Fondation entreprend une action en revendication. Au cours de la période contrôlée, elle a dû se retirer de certaines procédures lancées sans concertation avec d'autres associations plus directement concernées.

E – L'activité relais

A partir de 1981, la Fondation de France, s'appuyant sur ses statuts qui lui reconnaissent une vocation de redistribution des dons et libéralités, a agréé des associations recevant des dons afin de leur permettre de bénéficier d'un régime fiscal plus favorable.

La loi du 23 juillet 1987 relative au développement du mécénat a donné un fondement légal à cette activité relais, qui est toutefois allée en diminuant au cours de la période examinée. Le nombre d'associations titulaires d'un compte s'est réduit de 429 fin 1993 à 296 fin 1999, tandis que le volume des fonds qui transitent par la Fondation tombait de 8,87 M€ à 7,03 M€.

Ces dons ne sont pas portés au compte des programmes. Le prélèvement pour frais de gestion qu'ils subissent est inscrit au compte de l'administration générale (0,21 € en 1998).

L'uniformisation du régime de déduction fiscale opérée par la loi de finances pour 2000 devrait conduire à la disparition de cette activité.

F – Les personnels

L'effectif salarié permanent de la Fondation était en 1997 de 83 salariés en équivalents temps plein. Il était complété par 162 bénévoles liés à la Fondation par une « convention de mission bénévole ».

L'affectation des charges salariales aux différents comptes est décidée chaque année par le président de la Fondation. Le compte des programmes supporte la charge des personnes affectées à la collecte des fonds ainsi que celle du personnel des deux directions du mécénat. Toutefois, les salaires des directeurs du mécénat sont imputés pour moitié au compte de l'administration générale, qui prend en charge la totalité des deux rémunérations les plus importantes, celles du directeur général et du secrétaire général, bien que l'activité de ces deux salariés recouvre l'ensemble des interventions de la Fondation.

La Fondation fait valoir que les rémunérations imputées au compte de l'administration générale sont financées par ses ressources propres et par la trésorerie. Elle considère qu'elles ne relèvent pas, de ce fait, des emplois de la générosité publique. La Cour rappelle que le compte d'emploi qui lui a été présenté ne lui paraît pas répondre aux exigences d'exhaustivité posées par les textes et que les ressources propres de la Fondation proviennent des revenus du placement de sa dotation, largement constituée par la capitalisation de libéralités issues de la générosité publique. Elle ne retient donc pas sur ce point l'analyse de la Fondation.



La Cour des comptes a constaté la diversité des actions de la Fondation. Elle estime que leur évaluation est d'autant plus nécessaire qu'elles sont parfois, dans le cadre d'un projet global, nombreuses et de petite taille ou s'appuient sur des supports juridiques peu usités en France dans le domaine de la philanthropie. La Juridiction souligne qu'il est du devoir de la Fondation de France de garantir aux donateurs que les choix qu'ils ont formulés, sur sa sollicitation, sont scrupuleusement respectés. Elle l'invite donc à mettre à leur disposition un compte d'emploi de l'ensemble des ressources collectées auprès du public, qui leur permette

de constater qu'elles ont reçu l'utilisation annoncée dans les campagnes d'appel à leur générosité.

Chapitre I

Missions de la Fondation de France

I – La création de la Fondation de France

La création de la Fondation de France, en 1969, a constitué un premier pas vers une libéralisation du régime des fondations. Alors que le droit français ne permettait pas de créer une fondation avec une dotation limitée et un objet trop précis, la Fondation de France, « fondation de fondations », a été habilitée à recevoir des libéralités avec charges. La création d'une « fondation sous égide » de la Fondation de France se trouvait ainsi simplifiée par rapport au droit commun des fondations : elle n'était plus subordonnée qu'à l'intervention d'une convention entre la Fondation de France et le donateur.

Depuis cette date, la loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat a donné une existence légale aux fondations reconnues d'utilité publique. Ultérieurement, la loi du 4 juillet 1990 a créé les fondations d'entreprises, qui se caractérisent par un régime plus souple.

Constituée le 7 octobre 1968 par une convention qu'ont signée 16 établissements financiers des secteurs public, semi-public et privé, la Fondation de France est définie comme un établissement destiné à recevoir des libéralités (dons, legs, versements manuels), à en assurer la gestion et à en redistribuer les fruits ou produits disponibles au profit d'œuvres ou organismes d'intérêt général de caractère philanthropique, éducatif, scientifique, culturel ou social en se conformant aux charges ou conditions stipulées par le donateur.

Les 16 fondateurs apportaient une dotation initiale de 2,48 M€, dont 1,52 M€ pour la Caisse des dépôts et consignations, qui a joué, de ce fait, un rôle prépondérant dans le fonctionnement de la nouvelle fondation. En 1972, deux nouveaux fondateurs ont été agréés. Le montant de la dotation a été porté à 3,03 M€ et la part de la Caisse des dépôts à 1,79 M€.

La convention a pris effet le 15 janvier 1969, date de la publication du décret en Conseil d'État du 9 janvier 1969 attribuant à la Fondation la reconnaissance d'utilité publique et approuvant ses statuts.

II – Les statuts et les missions

Un arrêté du 16 avril 1997 a pris acte d'une adaptation des statuts aux dispositions de l'article 5 de la loi du 23 juillet 1987 relative au mécénat. La Fondation s'est dotée en 1998 d'un manuel de procédures,

qui réunit le règlement intérieur de 1991, un protocole de 1968 qui répartit les sièges dévolus aux fondateurs au conseil d'administration, le règlement du fonds commun interne, les décisions du conseil d'administration qui fixent la répartition et les délégations de pouvoirs, la charte des délégations régionales adoptée en janvier 1994 et la charte de gestion de la Fondation approuvée par le conseil d'administration en mars 1994.

Le statut de 1997 assigne trois missions principales à la Fondation de France :

1- Recevoir des libéralités, les gérer et les redistribuer au profit de personnes, d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général intervenant dans les domaines d'intervention qu'il fixe, à savoir le domaine « philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement ou à la diffusion de la culture française » ;

2- Encourager le mécénat en créant des fonds et des fondations en son sein par voie de libéralités avec charges, qui puissent bénéficier des avantages juridiques et fiscaux de la Fondation ;

3- Servir de relais pour recueillir des dons destinés à des associations ayant un but analogue au sien, qui ont reçu son agrément de manière que leurs donateurs bénéficient des mêmes avantages fiscaux que ceux de la Fondation. Les associations de bienfaisance et les associations reconnues d'utilité publique sont exclues de ce dispositif dès lors qu'elles sont dotées d'un régime fiscal spécifique².

Par rapport au statut de 1972, celui de 1997 a ajouté une mission de relais des associations, qui se fonde sur les dispositions de la loi sur le mécénat de 1987, et il a étendu le champ des domaines d'intervention de la Fondation à l'action humanitaire, au domaine culturel, à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement et à la diffusion de la culture française. Il n'a fait dans les deux cas que régulariser une situation de fait.

² L'uniformisation de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons faits par les particuliers (hors « loi Coluche »), opérée par la loi de finances pour 2000, devrait se traduire par la disparition de cette activité de la Fondation (voir chapitre 6).

III – L’organisation de la Fondation

A – Le conseil d’administration

La Fondation de France est administrée par un conseil d’administration. Le statut de 1997 mentionne l’existence, en appui du conseil d’administration, d’un bureau, d’un comité juridique, d’un comité des comptes d’associations, d’un comité de surveillance de la gestion et de comités techniques des programmes. Dans les faits, le comité juridique n’a jamais fonctionné. Les comités techniques, chargés d’expertiser les projets à financer dans le cadre des programmes, étaient au nombre de 10 en 1994, 13 en 1995, 15 en 1996 et en 1997.

Les statuts successifs de la Fondation de France donnent le pouvoir d’administrer celle-ci au conseil d’administration, qu’ils autorisent à déléguer ses pouvoirs. Jusqu’à 1998, les délégations de pouvoirs concentrent l’essentiel des pouvoirs concernant les dons, les legs, le fonctionnement, les opérations immobilières et les subventions entre les mains du président, qui peut subdéléguer ses pouvoirs à certains de ses collaborateurs : directeur général, secrétaire général, chefs de département, présidents de délégation régionale. En octobre 1998, le conseil d’administration a adopté une nouvelle organisation des délégations et subdélégations de manière à élargir celles-ci.

B – Les pouvoirs des fondateurs

Les fondateurs sont, selon l’article 15 du statut de 1972, les établissements fondateurs, qui ont apporté en 1968 puis en 1972 la dotation d’origine, et les personnes morales ou physiques admises comme telles par le conseil d’administration après accord des établissements fondateurs. Il s’agit principalement de légataires, dont le legs a été affecté à la dotation de la Fondation ; leur titre de fondateur n’est qu’honorifique.

Les établissements bancaires fondateurs ont apporté 3 032 973,20 € ; les autres fondateurs ont apporté, en 1998, 25 169,18 €. Seuls les premiers sont en mesure d’exercer un pouvoir, par leur engagement dans la gestion de deux des trois fonds communs internes, par leur participation aux décisions du conseil d’administration et du bureau et par leur poids dans les comités consultatifs à caractère financier tels que le comité financier et le comité de gestion.

Le trésorier de la Fondation de France était, depuis l'origine, un dirigeant de la Caisse des dépôts et consignations, principal établissement fondateur. Le directeur général de la Caisse a fait savoir en décembre 1998 qu'il ne souhaitait pas voir perdurer cette situation. Un membre qualifié du conseil d'administration a repris ces fonctions.

C – Organisation administrative

1 – Siège

Jusqu'à la fin de 1995, l'organisation centrale des services de la Fondation était structurée autour d'un secrétariat général et de cinq directions : une direction des donateurs et de la collecte, une direction de la communication, une direction des délégations régionales et de la vie associative, une direction des programmes, une direction fiduciaire, des fondations et du mécénat.

Concomitamment à la rénovation des objectifs stratégiques de la Fondation en décembre 1995, le bureau de la Fondation a adopté une nouvelle organisation en quatre pôles :

- un secrétariat général, chargé de la gestion courante, de la comptabilité et de la gestion des libéralités ;
- deux directions du mécénat qui, dans leurs domaines respectifs d'intervention, gèrent des fondations, élaborent des programmes et développent des réseaux : la direction du mécénat « solidarités » et la direction du mécénat « santé, culture, environnement » ;
- une direction de la communication et du développement chargée de l'image de la Fondation, de la collecte de fonds, du développement de l'activité fiduciaire et des relations avec les entreprises.

2 – Délégations régionales

La Fondation de France est dotée d'un siège à Paris et de délégations régionales, six en 1994, sept à dater de 1996 : Aquitaine, Bretagne, Lorraine-Alsace, Nord-Pas-de-Calais, Pays-de-la-Loire, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur. La Fondation les présente comme

des « relais de la Fondation de France »³ mais aussi comme la « voix des régions au sein de la Fondation de France »⁴.

L’existence de ces délégations, qui remonte à 1989, ne repose sur aucun fondement statutaire. Elles ne disposent ni de la personnalité juridique ni de l’autonomie financière. Une charte adoptée par le bureau en janvier 1994 décrit leurs missions, leurs activités et les moyens mis à leur disposition.

³ Rapport annuel 1996, page 12 du fascicule « une fondation au service de l’intérêt général ».

⁴ Chartre des délégations régionales, 1994, page 2.

Chapitre II

Le compte d'emploi des ressources collectées auprès du public

La présentation des comptes de la Fondation de France, dont la forme actuelle a été adoptée en 1994, rend compte de la diversité de ses activités :

- le compte des fondations décrit les opérations liées aux « fondations sous égide » ;
- depuis 1997, le traitement des libéralités, quelle que soit leur destination, fait l'objet d'une présentation comptable distincte ;
- le compte des programmes retrace les opérations que la Fondation mène pour son propre compte, principalement avec les fonds qu'elle collecte. Pour la Fondation de France, ce compte – reproduit en annexe 1 - est celui qui répond aux dispositions de la loi du 7 août 1991 et du décret du 17 septembre 1992, complété par l'arrêté du 30 juillet 1993, relatives au compte d'emploi que doivent établir les organismes faisant appel à la générosité publique ;
- le compte de l'administration générale rend compte des opérations relatives à la gestion de la Fondation de France ;
- enfin, un compte consolidé regroupe l'ensemble des comptes après neutralisation des opérations entre sections.

Cette présentation éclatée ne permet pas de rendre compte de manière claire et exhaustive des flux liés à la générosité publique. Elle rend nécessaire d'analyser chacun de ces comptes.

I – Le « compte d'emploi des ressources des programmes »

En 1994, la Fondation de France a modifié la présentation de ses comptes. Elle a considéré que le « compte d'emploi des ressources des programmes » intégré à ses comptes annuels répondait aux dispositions de la loi du 7 août 1991 et des textes d'application de septembre 1992 et juillet 1993, et qu'il n'était point besoin d'établir un document distinct.

A – Les ressources

Les ressources disponibles ont été en hausse régulière de 1993 à 1998⁵, à l'exception de l'année 1994, comme le montre le tableau ci-après.

Les ressources du compte d'emploi des programmes

(M€)	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Dons et legs	13,54	13,05	22,00	16,66	21,40	28,46
- <i>dons de la collecte</i>	8,94	9,13	8,26	7,95	8,60	12,15
- <i>dons hors collecte</i>					1,24	0,31
- <i>dons des fondations</i>	0,12	0,49	1,08	2,55	2,55	3,12
- <i>dons au titre des partenariats</i>	0,17	0,11	0,49	0,76	0,61	0,50
- <i>donations et legs</i>	4,31	3,32	12,17	5,40	8,40	12,38
Cofinancements	0,22	0,11	0,99	0,21	0,31	0,21
Produits divers	0,30	0,45	0,36	0,38	0,29	0,33
Revenus des placements de la trésorerie	1,19	0,59	0,69	0,70	0,77	1,12
Participation de l'administration générale	2,48					
Total des ressources	17,73	14,20	24,04	17,95	22,77	30,12
Report à nouveau exercice précédent	14,19	12,76	8,95	17,12	20,43	28,46
TOTAL DISPONIBLE	31,92	26,96	32,99	35,08	43,20	58,58

1 – Les dons et legs

Les « dons de la collecte » sont collectés auprès du public par la Fondation de France dans le cadre de ses diverses campagnes, analysées au chapitre 3. Ils ont été compris entre 7,93 M€ et 8,54 M€ de 1995 à 1997. L'objectif d'une collecte de 9,15 M€ a été largement dépassé en 1998 : les produits de la collecte ont atteint 12,15 M€⁶.

⁵ La hausse s'est poursuivie, d'après les comptes publiés pour 1999 (60,44 M€) et 2000 (62,49 M€).

⁶ Leur montant figure pour 10,49 M€ dans les comptes 1999, et pour 12,31 M€ dans les comptes 2000.

Les « dons hors collecte » sont constitués par le produit d’assurances vie dont la Fondation de France est bénéficiaire. Le montant comptabilisé en 1997 provient pour 0,99 M€ d’une partie du produit d’une assurance vie.

Les « dons des fondations », que la Fondation de France encourage, ont connu un rapide développement, passant de 0,49 M€ en 1994 à 3,13 M€ en 1998⁷. Ces contributions, à caractère ponctuel, sont destinées à un emploi précis. Elles ne sont pas un produit de la générosité publique.

Les « dons au titre des partenariats » correspondent à la participation d’entreprises à certains programmes. Au cours de la période examinée, l’une des plus notables a été celle de la Caisse des dépôts au programme « Fonds pour les initiatives locales (FIL) » (voir chapitre 4). D’autres contributions ont été apportées aux programmes « Santé des jeunes » et « Environnement, quels gestes au quotidien ? ». Ces ressources ne rentrent que marginalement dans le cadre des appels à la générosité publique.

Les produits des libéralités constituent bien, eux, une recette de la générosité publique. Leur rythme d’encaissement est irrégulier, du fait des aléas de la procédure administrative et des difficultés que présentent certains dossiers, mais ils procurent un flux permanent de ressources, affectées ou non suivant la volonté exprimée par les testateurs. Au cours des années 1993-1998, les encaissements sur donations et legs ont représenté 53,66 M€⁸, alors que les produits de la collecte s’élevaient à 55,03 M€.

Les montants des dons et legs portés au compte des programmes sont des montants nets, après prélèvement de frais de gestion au profit du compte de l’administration générale.

2 – Les cofinancements

Ils correspondent à des actions menées en partenariat avec des entités publiques - État, établissements publics, collectivités territoriales - et ne sont pas des recettes issues de la générosité publique. La Fondation ne prélève pas de frais de gestion sur ces sommes.

Au cours de la période examinée, le ministère des affaires sociales a ainsi apporté 0,91 M€ au titre du programme d’insertion par l’économie, tandis que le Fonds d’action sociale pour les travailleurs

⁷ 3,89 M€ dans les comptes 1999, 5,01 M€ en 2000.

⁸ 9,82 M€ dans les comptes 1999, 7,58 M€ en 2000.

immigrés et leurs familles (FAS)⁹ contribuait au programme Fonds pour les initiatives locales (FIL), et l'Union Européenne au programme Environnement.

3 – Les produits divers

Ils comprennent le versement du solde d'opérations de communication, les participations de tiers à divers frais, le produit des activités d'édition et de la vente de livres ou d'articles comme les casquettes « Arthur » (voir chapitre 3, point 5).

4 – Les revenus des placements de la trésorerie

Ils constituent un produit de la générosité publique. Leur montant a été de 1,12 M€ en 1998¹⁰ (voir ci-après point D 1°).

5 – Part des recettes procurées par la générosité du public

Le tableau suivant fait ressortir la part de recettes issues de la générosité dans le compte d'emploi des programmes, hors report à nouveau :

en %	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Dons de la collecte	50 %	63 %	34 %	44 %	37 %	40,3 %
Libéralités	24 %	22 %	50 %	30 %	42 %*	42,1 %
Produits financiers	6 %	4 %	3 %	2 %	3 %	3,7 %
Ensemble	80 %	89 %	87 %	76 %	82 %	86,1 %

* *y compris produit d'une assurance vie de 0,99 M€.*

⁹ La loi du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations a transformé le FAS en Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations.

¹⁰ 1,17 M€ dans les comptes 1999, 1,77 M€ dans les comptes 2000.

6 – Le report à nouveau

Aux ressources de l'année s'ajoute le report à nouveau de l'exercice précédent. Depuis 1995, des reports à nouveau élevés ont alimenté de manière permanente la trésorerie commune de la Fondation de France. Le montant des disponibilités au 31 décembre, qui était de 8,95 M€ fin 1994, est ainsi passé à 17,12 M€ fin 1995 et à 28,45 M€ fin 1997, soit une progression de 64 % en deux ans. Fin 1998, le report à nouveau du compte des programmes atteignait 41,61 M€¹¹.

À compter de 1995, en effet, la Fondation a considéré comme prioritaire de disposer d'une réserve afin de réduire la dépendance vis-à-vis des collectes de l'année, ce qui l'a conduite à dépenser plutôt les fonds en caisse que les fonds à recevoir. Son trésorier exposait ainsi au conseil d'administration en juin 1995 : « Le report à nouveau diminue, et il faut limiter nos engagements sur programmes [...]. Il faut garder notre matelas et infléchir notre trajectoire. »¹². La constitution de reports à nouveau contribue à cet objectif : les produits financiers, même s'ils proviennent de fonds affectés, sont considérés comme non affectés.

B – Les emplois du compte des programmes

Le compte des emplois comporte deux rubriques : les activités thématiques et les frais de développement et de recherche de ressources.

11 34,55 M€ fin 1999 ; 30,67 M€ fin 2000.

12 Le conseil d'administration évoquait, le 9 octobre 1996, l'objectif d'une réserve de 15,24 M€ dont 4,57 M€ non affectés.

Emplois du compte des programmes

(M€)	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1- Activités de programme	15,22	14,14	12,18	11,42	12,25	13,86
<i>Bourses, prix, subventions</i>	<i>11,83</i>	<i>10,54</i>	<i>9,75</i>	<i>8,63</i>	<i>8,91</i>	<i>10,29</i>
<i>Études, mise en œuvre et suivi des actions</i>	<i>Ns</i>	<i>Ns</i>	<i>Ns</i>	<i>Ns</i>	<i>1,40</i>	<i>1,63</i>
<i>Personnel</i>	<i>1,76</i>	<i>1,80</i>	<i>1,52</i>	<i>1,53</i>	<i>1,52</i>	<i>1,53</i>
<i>Autres prestations liées aux actions</i>	<i>1,64</i>	<i>1,80</i>	<i>0,91</i>	<i>1,26</i>	<i>0,42</i>	<i>0,41</i>
2- Développement et recherche de ressources	3,94	3,87	3,69	3,23	2,49	3,11
<i>Frais de personnel</i>	<i>0,29</i>	<i>0,31</i>	<i>0,31</i>	<i>0,33</i>	<i>0,34</i>	<i>0,30</i>
<i>Frais de recherche de ressources</i>	<i>3,51</i>	<i>3,39</i>	<i>3,38</i>	<i>2,90</i>	<i>2,15</i>	<i>2,81</i>
<i>Frais des opérations spéciales</i>	<i>0,14</i>	<i>0,17</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Total des emplois	19,16	18,01	15,86	14,65	14,74	16,96
Report à nouveau en fin d'exercice (ressources-emplois)	12,76	8,95	17,12	20,43	28,45	41,61
Engagements pris et non payés au 31/12	6,45	7,28	6,75	6,13	6,25	7,71
Engagements à recevoir		0,39				
Disponible réel en fin d'exercice	6,31	2,06	10,37	14,30	22,20	33,90

1 – Les emplois destinés aux programmes

Les bourses, prix et subventions sont versés à des tiers pour la réalisation des programmes, après un processus de sélection. Leur montant, qui était de 11,83 M€ en 1993 et 10,53 M€ en 1994, avait été ramené à 9,76 M€ en 1995 et 8,63 M€ en 1996 sous l'effet de la politique de constitution de réserves évoquée plus haut. La tendance s'est inversée en 1998 : les dépenses ont atteint 10,29 M€¹³.

13 18,31 M€ dans les comptes 1999, 23,34 M€ en 2000.

Les autres frais étaient ventilés en deux lignes de 1994 à 1996 : « études, mise en œuvre et suivi des actions », qui correspondaient aux frais de personnel, et « autres prestations liées aux actions ».

La nouvelle présentation mise en œuvre en 1997 distingue :

- . Les actions de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation : frais d'études, actions d'information et de publication ;
- . Les frais de personnel des deux directions du mécénat¹⁴, des délégations régionales et du programme « actions européennes » : 28,8 équivalents temps plein fin 1997 ;
- . Les prestations liées aux actions : frais de mission et de jury, autres frais et charges exceptionnelles.

En 1995, ces dépenses s'étaient fortement contractées (2,42 M€ contre 3,60 M€ en 1994). Elles ont atteint en 1998 (3,57 M€) un niveau voisin de celui de 1994¹⁵.

Les frais d'études correspondent normalement à des actions de soutien confiées à des tiers, et non à des dépenses opérationnelles de programmes. Au cours de la période récente, la Fondation s'est réservé le pilotage de certains programmes mais en a confié la réalisation, sous son contrôle, à des prestataires ; les sommes versées à ces derniers constituent alors des dépenses opérationnelles au même titre que les subventions. Le commissaire aux comptes a demandé que ces dépenses soient regroupées à la ligne « études », dont on constate le gonflement à compter de 1996¹⁶.

S'agissant des dépenses de personnel liées aux programmes, la Fondation les rattache aux missions opérationnelles, alors qu'elles constituent, au moins pour une partie d'entre elles, des charges de gestion.

2 – Les frais de développement et de recherche des ressources

Ce poste comprend les frais de personnel de la direction de la collecte, qui correspondaient à un effectif à temps plein de sept personnes au 31 décembre 1997, les frais de publipostage (1,88 M€ en 1997) et les frais directs de traitement des dons, évalués à 0,27 M€ en 1997¹⁷.

14 À l'exception d'une part portée au compte de l'administration générale (cf. infra).

15 4,22 M€ dans les comptes 1999, 4,81 M€ en 2000.

16 0,22 M€ en 1995, 0,50 M€ en 1996, 1,13 M€ en 1997, 1,23 M€ en 1998.

17 Cette activité est externalisée depuis 1999 par sous-traitance.

Les frais liés à la recherche de ressources ont diminué au cours de la période, en particulier en 1997¹⁸. Ce poste ne retrace pas toutefois l'intégralité des sommes engagées pour la collecte de ressources de la générosité publique. Il ne comprend pas notamment les actions engagées auprès des notaires et des particuliers pour obtenir des legs.

Le tableau qui suit compare, pour les années 1994 à 1998, les frais de collecte, tels qu'ils ressortent du compte d'emploi des programmes, d'une part aux ressources globales, hors report à nouveau (ligne 1), d'autre part aux produits de la collecte stricto sensu, hors produits des legs et donations (ligne 2).

	1994	1995	1996	1997	1998
Frais de collecte/ recettes du compte des programmes (1)	27 %	15 %	18 %	11 %	10,3 %
Frais de collecte/ recettes de la collecte (2)	42 %	44 %	40 %	29 %	25,5 %

Le second ratio retient une conception restrictive des produits de la collecte. L'allégement du poids relatif de la collecte en 1998 est cohérent avec la forte augmentation des produits collectés la même année.

C – L'utilisation des ressources du compte des programmes

1 – Le rythme d'utilisation des ressources

Le tableau qui suit compare le total des emplois aux ressources de l'année, au total des ressources disponibles et au report à nouveau en fin d'exercice.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Total des emplois sur :						
- Ressources de l'année	108 %	127 %	66 %	82 %	65 %	56 %
- Total disponible	60 %	67 %	48 %	42 %	34 %	28 %
- Report à nouveau	150 %	201 %	93 %	72 %	52 %	41 %

Il fait apparaître le renversement de tendance opéré en 1995, quand la Fondation a décidé de se constituer des réserves : les emplois de

¹⁸ 2,57 M€ dans les comptes 1999, 2,98 M€ en 2000.

l'exercice deviennent alors inférieurs aux ressources de l'exercice, et même inférieurs à la moitié des ressources globales disponibles.

Fin 1998, la Fondation de France avait en caisse deux ans d'emplois des programmes : en schématisant, un don effectué début 1998 n'aurait trouvé son emploi que courant 2000. Cette situation reflète aussi la situation de certains programmes, comme la recherche médicale, qui disposent d'importantes ressources affectées, souvent du fait de legs, mais pour lesquels les emplois « ne suivent pas » (voir chapitre 4).

2 – Le taux d'affectation des ressources aux actions des programmes

Il s'est établi aux valeurs suivantes :

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Emplois des programmes sur :						
- Ressources de l'année	86 %	99 %	50 %	63 %	54 %	46 %
- Total disponible	48 %	52 %	37 %	32 %	28 %	23,6 %

La Fondation entend par « emplois des programmes » les sommes destinées aux activités des programmes. Ils comportent une part non négligeable de frais de gestion, en particulier les personnels affectés aux programmes.

Au cours des années 1994 à 1998, les emplois des ressources du compte des programmes se sont décomposés de la manière suivante¹⁹ :

Type d'emploi	1994	1995	1996	1997	1998
Activités des programmes	52 %	50 %	32 %	28 %	24 %
Frais de recherche de ressources	14 %	11 %	10 %	7 %	5 %
Report à nouveau	34 %	39 %	58 %	65 %	71 %

¹⁹ Les proportions ressortent dans les comptes 1999 à 37,3 % pour les activités des programmes, 5,6 % pour les frais de recherche de ressources et 57,2 % pour le report à nouveau ; à 45,1 %, 5,9 % et 49,1 % respectivement dans les comptes 2000.

D – La description des opérations liées à la générosité publique

Quand elle a adopté une nouvelle présentation de ses comptes, en 1994, la Fondation de France a considéré que le compte des programmes, qui est un élément de ses comptes annuels, répondait aux exigences de la loi du 7 août 1991 et que l'établissement d'un compte d'emploi distinct brouillerait la lisibilité des informations fournies aux donateurs. C'est donc le compte d'emploi des ressources des programmes qui est communiqué à ces derniers et qui est publié dans le « Journal des générosités ».

La présentation des comptes éclatée par secteur d'activité et l'existence de flux financiers complexes entre les différentes composantes de ceux-ci ne permettent pourtant pas au compte d'emploi des programmes de présenter de façon exhaustive et transparente les opérations liées à la générosité publique que conduit la Fondation de France, comme l'imposerait l'arrêté du 30 juillet 1993, pris en application de la loi du 7 août 1991 et du décret du 17 septembre 1992, qui définit de manière précise les rubriques devant figurer dans le compte d'emploi et dans ses annexes.

1 – La description des ressources

a) Ressources ne provenant pas de la générosité publique

La Fondation de France intègre dans le compte des programmes des ressources qui ne proviennent pas d'appels à la générosité publique, mais qui concourent au financement de ses actions : cofinancements, partenariats, ressources procurées par l'activité fiduciaire. Cette pratique a déjà été constatée dans d'autres organismes faisant appel à la générosité publique, qui entendent présenter un compte d'emploi le plus proche possible de leur compte de résultat global²⁰.

A la Fondation de France, cette présentation est explicitée et n'a qu'une incidence faible sur les volumes financiers.

20 Elle est conforme d'ailleurs à une recommandation du Comité de la Charte, dont la Fondation de France est membre fondateur.

b) La comptabilisation des libéralités

Les libéralités accordées à la Fondation qui ne sont pas destinées aux fondations sous égide ou à des organismes tiers sont des produits de la générosité publique au sens de la loi de 1991.

Pourtant, la Fondation de France comptabilise l'intégralité des produits des libéralités au compte dit « des libéralités » et ne reporte dans les recettes du compte des programmes que les sommes destinées à ceux-ci, après prélèvement des frais de gestion. Les legs que la Fondation décide d'affecter à sa dotation sont transférés directement du compte des libéralités au compte de l'administration générale, sans transiter par le compte des programmes. Au cours des années 1993 à 1998, les sommes non inscrites de ce fait au compte d'emploi se sont élevées à 5,29 M€.

De plus, les libéralités devraient figurer au compte d'emploi pour leur valeur brute, les prélèvements pour frais de gestion constituant un emploi de ce compte. À titre indicatif, il peut être indiqué que les sommes prélevées pour l'administration générale sur l'ensemble des libéralités se sont élevées à 0,79 M€ en 1997 et à 1,63 M€ en 1998, et que les affectations aux programmes ont représenté, cette dernière année, 38 % des affectations de libéralités. Des sommes non négligeables se trouvent, ici encore, écartées du compte d'emploi.

c) Le traitement comptable d'une substantielle assurance vie

Jusqu'à 1997, lorsque la Fondation de France bénéficiait d'assurances vie, elle les soumettait, comme des legs, à l'avis du bureau et du conseil d'administration, et les comptabilisait comme des libéralités. Bénéficiaire en 1997 d'une assurance vie d'un montant de 5,56 M€, elle a modifié ses pratiques.

Le comité directeur²¹ a estimé que les produits des assurances vie étaient des dons faits à la Fondation, que le bureau et le conseil d'administration n'avaient pas à être saisis et que 0,99 M€ seraient affectés en ressources des programmes, nets de prélèvement, comme les dons de la collecte, tandis que 4,57 M€ seraient affectés à la dotation de l'administration générale avec prélèvement de frais de gestion au taux habituel.

21 Comité composé du directeur général, du secrétaire général et des directeurs.

Cette décision appelle plusieurs remarques :

- Si les statuts et le règlement intérieur permettent d'affecter les libéralités à la dotation de l'administration générale, aucune disposition comparable n'est prévue pour les dons ;

- On peut également s'interroger sur la compétence du comité directeur, instance administrative, pour prendre une décision aussi grave, les organes délibérants n'ayant été informés de l'utilisation des sommes que par la présentation des documents budgétaires ;

- Dès lors que la qualification de don était affirmée, ces produits de la générosité publique devaient être intégralement retracés au compte d'emploi. Or seuls ont été repris au compte des programmes les 0,99 M€ destinés au financement des programmes. La somme de 4,34 M€²² n'apparaît qu'au bas du compte de l'administration générale, comme une « libéralité à affecter » alors qu'elle n'avait pas été inscrite au compte des libéralités²³ ;

- Ici encore, la présentation retenue rend difficile de suivre l'utilisation des produits de la générosité publique.

En 1999, la Fondation de France a complété son manuel de procédures par un chapitre sur « les dons hors collecte » : les assurances vie qui n'ont pas été expressément affectées par le donateur sont désormais considérées comme des dons de la collecte jusqu'à 30 489,80 € ; au-dessus de ce montant, elles viennent abonder la dotation de l'administration générale après décision du conseil d'administration.

d) La rémunération de la trésorerie des programmes

Depuis 1994, la Fondation de France gère la trésorerie commune et en conserve les produits, sauf pour la trésorerie des programmes.

La Fondation de France ne disposait pas, au cours de la période contrôlée, d'un instrument de gestion de la trésorerie pour chacune de ses entités comptables (programmes, fondations). La part des produits financiers rétrocédée aux programmes était calculée sur des bases forfaitaires.

La rémunération de la trésorerie des programmes s'est faite jusqu'à 1995 sur la base du taux des SICAV de la Caisse des dépôts et consignations « Fonsicav ». Elle s'opère depuis 1996 par application du

22 Les 4,57 M€ moins les frais de gestion.

23 Le nouveau plan comptable applicable à partir de 2000 aux associations prescrit d'inscrire le montant des libéralités au compte de résultat.

PIBOR²⁴ à un an, le taux des SICAV étant devenu trop bas. Les performances des instruments de placement ont été les suivantes :

Types de placement

	1993	1994	1995	1996	1997
Performances FCI	19,95 %	- 7,13 %	8,21 %	11,64 %	8,14 %*
Fonds court terme			8,99 %	6,12 %	3,19 %
SICAV trésorerie CDC	8,82 %	5,63 %	6,23 %	3,72 %	3,06 %
PIBOR				4,04 %	3,71 %

* pour une période de 6 mois.

Les chiffres gras correspondent aux intérêts effectivement perçus par la trésorerie des programmes. En 1993/1994, la trésorerie de la Fondation de France était intégralement placée dans le fonds commun interne, dont la rémunération moyenne pondérée a été de 5,7 % pour les deux années. En 1995 et 1996, la rémunération des programmes a été inférieure de plus de deux points à celle des fonds à court terme. En 1997, la décision de replacer une partie de la trésorerie dans le fonds commun interne a permis de relever la rémunération des fonds placés, mais l'application du PIBOR a été plutôt favorable pour le court terme.

La Fondation de France s'est engagée à faire bénéficier la trésorerie des programmes, à compter de 2001, de la rémunération moyenne des trois fonds dits « court terme » dont la sensibilité est de 2, ce qui est cohérent avec un report à nouveau dépassant une année budgétaire.

Des retards dans le versement au compte des programmes des produits des libéralités (voir ci-après 2.B) privent ce dernier d'une partie des produits financiers qui devraient lui revenir.

2 – La description des emplois

Le compte des programmes ne distingue que deux catégories d'emplois : les activités des programmes et les frais liés au développement des ressources.

24 Paris InterBank Offered Rate.

a) Dépenses liées au financement des programmes

Certaines dépenses directement liées aux programmes ne sont pourtant pas décrites dans ce compte. Il s'agit principalement de sommes portées au compte des fondations, bien qu'elles ne présentent pas les caractéristiques juridiques des fondations et qu'elles soient financées par les fonds issus de la générosité publique. Plusieurs exemples peuvent être cités :

• La Fondation Jourde retrace les opérations liées à la gestion d'un legs avec charges fait à la Fondation de France. Entièrement gérée par celle-ci, elle ne dispose que de peu de revenus propres ;

• La Fondation de Pologne avait été rattachée au compte des fondations mais elle était alimentée par un versement du compte des programmes. Elle a été récemment réintégrée à ce compte, ce qui correspond mieux à la réalité ;

• Le fonds « Sida, solidarité logement » correspond à un programme mené en partenariat avec plusieurs associations, qui versait 50 % des fonds, la Fondation de France apportant l'autre moitié sur son budget des programmes. Il a également été rattaché à l'activité « Fondation ».

Les activités des programmes comprennent non seulement les charges directes liées aux programmes, mais également des frais de gestion, de personnel et de missions. Contrairement aux dispositions des textes, les sommes consacrées aux missions sociales ne sont pas isolées.

b) Les frais de gestion

Les frais de développement et de collecte (voir chapitre 3) ne regroupent pas l'ensemble des dépenses consacrées à la recherche de ressources : certains frais de collecte, en particulier pour les legs, figurent au compte de l'administration générale à la rubrique « communication ».

L'ensemble des charges de gestion - comptabilité, informatique, communication - sont reprises au compte de l'administration générale, et financées par les ressources inscrites à ce compte. La Fondation, qui ne prélève pas de frais de gestion sur les dons, considère que ces dépenses ne sont donc pas financées par la générosité publique et n'ont pas à figurer au compte d'emploi. Il doit être souligné, toutefois, que les ressources du compte de l'administration générale proviennent des prélèvements effectués sur les ressources des fondations et sur les libéralités, des produits de la trésorerie commune et du placement de la dotation. Or la

dotation, qui s'élevait 25,15 M€ en 1998, résultait, à l'exception des 3,03 M€ apportés par les fondateurs, de la capitalisation de libéralités augmentée de la réintégration de revenus non utilisés. Les ressources de l'administration générale, que la Fondation de France qualifie de « ressources propres », sont donc issues, pour plus de 90 %, de la générosité publique.

La Fondation de France a reconnu le bien fondé des observations de la Cour sur ce point. Elle s'est engagée à produire un document « extra comptable » qui répondre aux exigences des textes et aux observations de la juridiction. Elle a également précisé qu'elle mettait à l'étude la question du traitement comptable des assurances vie en vue de parvenir à une plus grande transparence.

II – Les autres comptes

A – Le compte des fondations

1 – L'activité fiduciaire de la Fondation de France

Le compte des fondations²⁵ correspond à l'activité fiduciaire de la Fondation de France. C'est dans ce compte que sont retracées les opérations des fondations dites « abritées » ou « sous égide » qui demeurent, par le montant des sommes en cause, la principale activité de la Fondation de France.

Les fondations « abritées » n'ont pas la personnalité morale. Une convention détermine leur mode de fonctionnement : administration du fonds, composition du conseil de gestion, conditions d'utilisation des fonds. Les fondations ont des objets et des moyens extrêmement divers. La période examinée a vu se développer les fondations créées par des grandes entreprises dans le cadre des textes favorisant le mécénat.

Les fondations peuvent être constituées avec une dotation : les donateurs versent, en une ou plusieurs fois, un capital dont seuls les revenus, ou une partie des revenus, seront utilisés pour l'objet de la fondation. Il existe aussi des fondations sans dotation : les fondateurs versent tous les ans les fonds nécessaires à la poursuite des actions qu'ils entendent mener.

25 Qui, jusqu'à 1997, était le compte des fondations et des libéralités.

Le nombre des fondations gérées par la Fondation de France a évolué de la manière suivante depuis 1994 :

	1994	1995	1996	1997	1998
Fondations avec dotation	224	233	247	325	341
Fondations sans dotation	171	171	173	141	146
TOTAL	395	404	420	466	487

S'agissant des fondations avec dotation²⁶, leur gestion peut être commune ou particulière. Si elle est commune, les fonds sont intégrés au fonds commun interne de la Fondation de France (FCI)²⁷ ; la fondation se voit attribuer des parts du fonds commun, qui donnent lieu chaque année à distribution d'un coupon ; le montant des coupons distribués correspond au revenu que la fondation sous égide peut utiliser pour ses actions ; la part des produits financiers qui n'est pas distribuée est capitalisée. En cas de gestion particulière, les fondateurs choisissent les organismes financiers qui gèrent les fonds. Au cours de la période examinée, le seuil au-delà duquel les fondateurs peuvent opter pour une gestion particulière a été relevé de 0,46 M€ à 1,52 M€.

La Fondation de France prélève des frais de gestion : au taux contractuel de 10 % du revenu distribué pour les fondations avec dotation, suivant un barème appliqué aux versements des fondateurs pour les fondations sans dotation.

Ces prélèvements ont évolué de la manière suivante :

en M€	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Fondations avec dotation	0,85	0,50	0,61	0,82	0,95	1,05
Fondations sans dotation	0,35	0,52	0,56	0,55	0,67	0,61
TOTAL	1,20	1,02	1,17	1,37	1,62	1,66

Ces dépenses du compte des fondations²⁸ constituent des recettes pour celui de l'administration générale. Les frais de gestion sont nets des charges directes liées à la gestion des fondations, qui sont imputées aux fondations : frais d'honoraires, de déplacement, de personnel, de communication et de gestion du patrimoine.

26 Leur nombre était de 355 fin 1999 et de 364 fin 2000 (sur un total de 514 fondations).

27 Sur le fonctionnement du FCI, voir ci-après point C.

28 1,98 M€ dans les comptes 1999, 1,77 M€ en 2000.

Les revenus des fondations non encore utilisés sont intégrés dans le compte de trésorerie commune de la Fondation. Les produits financiers ainsi procurés ne sont pas reversés aux fondations. Les fonds libres des fondations dans le bilan de l'administration générale s'élevaient à 35,22 M€ fin 1998²⁹.

Depuis quelques années - et d'une manière qui peut être contestée -, la Fondation de France a orienté une partie des fonds disponibles de l'activité fiduciaire ainsi mis en réserve vers ses propres programmes. Les contributions aux programmes en provenance des fondations ont atteint 2,44 M€ en 1996 et 1997, soit respectivement 10 % et 7 % des sommes consacrées ces années-là par les fondations à leurs propres actions. En 1998, elles ont atteint 3,11 M€.

2 – Analyse du compte des fondations

Ce compte englobait jusqu'à 1997 la gestion des libéralités, legs et donations, quelle que fût leur destination finale : affectation à une fondation sous égide, à la dotation de la Fondation de France, aux programmes. Ce regroupement nuisait à la clarté du compte du compte de résultat³⁰.

Le phénomène le plus caractéristique est l'évolution du total du bilan (cf. annexe 2) : il est passé de 0,25 Md€ en 1993 à 0,39 Md€ en 1998, soit une progression de + 61 %³¹.

A l'actif, la croissance du portefeuille titres et de la trésorerie a été de 60 % entre 1993 et 1997. Au passif, les dotations et réserves sont passées de 0,20 Md€ en 1993 à 0,30 Md€ en 1997 et à 0,33 Md€ en 1998, soit une progression de 66 %, due à l'apport de compléments de dotation par les donateurs ou au réinvestissement d'une partie des revenus non distribués.

Les revenus des fondations proviennent principalement des portefeuilles-titres. Leur niveau dépend, pour les fondations à gestion collective, des performances des instruments de placement et de la politique de redistribution retenue par la Fondation de France, qui s'est donné comme objectif d'assurer un revenu stable aux fondations. Depuis 1994, le report à nouveau est constamment supérieur à 45,73 M€. En

29 Cf. annexe 2. La trésorerie commune des fondations gérée par l'administration générale était de 34,40 M€ dans le bilan 1999, de 36,94 M€ en 2000.

30 Le tableau joint en annexe 3 atteste de la faible lisibilité de ce document.

31 0,45 Md€ dans les comptes 1999, 0,51 Md€ en 2000.

1997, il était de 51,53 M€ alors qu'il ne comportait plus les opérations liées aux libéralités. En 1998, il atteignait 64,94 M€³².

Les emplois strictement liés à l'activité des fondations sont l'attribution de bourses, prix et subventions ainsi que des frais annexes de prestations, de personnel et d'études. L'effectif global rémunéré en 1997 était de 5,3 équivalents temps plein, dont la Fondation de France était l'employeur, les fondations n'ayant pas la personnalité morale. Les autres charges annexes comprennent des frais d'études, de missions et de jury, ainsi que des actions d'information, de promotion et de publication dont le montant a été de 0,76 M€ en 1996 et de près de 0,91 M€ en 1997.

B – Le compte des libéralités

Les libéralités font l'objet d'une gestion séparée depuis 1997.

1 – Principes de la gestion des libéralités

Les libéralités sont constituées par le produit des legs et donations dont la Fondation de France est bénéficiaire. Elles doivent être acceptées par le conseil d'administration, sur proposition du bureau, puis soumises à une décision administrative. Entre ces deux dates, elles font l'objet d'un suivi extra-comptable, informatisé depuis 1998. Quand l'autorisation administrative est intervenue, les legs sont intégrés au compte des libéralités³³ : les éléments de patrimoine au bilan des libéralités, les encassements au compte de résultat.

La Fondation de France acquitte l'ensemble des frais liés aux legs, qui sont comptabilisés à la ligne « frais liés à la gestion du patrimoine », puis elle prélève, sur les montants nets, des frais de gestion qui constituent des recettes du compte de l'administration générale. Les produits nets sont ensuite versés aux différents comptes, en fonction de l'affectation de la libéralité (fondations, administration générale, programmes).

Lorsqu'un legs fait à la Fondation de France comporte une affectation, le conseil d'administration précise qu'il sera affecté « conformément aux volontés des testateurs ».

Lorsque le legs n'est pas affecté, deux possibilités sont ouvertes au conseil qui peut décider soit de l'inscrire au compte des programmes, où

32 70,08 M€ dans les comptes 1999, 123,07 M€ fin 2000.

33 Au compte des fondations et libéralités avant 1997.

les sommes correspondantes sont considérées comme des ressources non affectées, soit de l'affecter à la dotation de la Fondation de France. La décision dépend de la politique adoptée en matière de capitalisation. Au cours de la période contrôlée, le renforcement de la dotation de l'administration générale a constitué une priorité de la Fondation.

La Fondation a précisé, jusqu'à 1997, dans ses rapports d'activité que « les dotations complémentaires sont constituées par des legs successifs affectés spécifiquement, selon la volonté des donateurs, à la dotation de la Fondation de France », mais l'analyse des dossiers n'a permis de retrouver aucune confirmation de cette volonté³⁴.

Au cours des années 1993 à 1998, 46,88 M€ ont fait l'objet d'une affectation aux programmes et 5,29 M€³⁵ ont été intégrés à la dotation de l'administration générale³⁶.

2 – Analyse du compte des libéralités

Le bilan, dont le montant s'est élevé à 41,77 M€ en 1998³⁷, retrace les opérations liées aux legs et donations en cours de réalisation, ainsi que les sommes liquidées en instance d'affectation à leur utilisateur final. Ces sommes constituent le report à nouveau en fin d'exercice, qui est passé de 16,31 M€ en 1996 à 20,06 M€ en 1998³⁸.

Le montant des encassemens sur les legs et donations, décrits au compte de résultat³⁹, est tributaire des délais de traitement administratif des dossiers.

34 Dans le rapport 1998, le texte a été modifié : « les dotations complémentaires sont constituées par des legs successifs affectés spécifiquement à la dotation de la Fondation de France quand les volontés des donateurs le permettent ».

35 Hors l'assurance vie mentionnée au point 1D.

36 Respectivement 9,80 M€ et 3,16 M€ dans les comptes 1999, 7,58 M€ et 5,97 M€ en 2000.

37 Cf. annexe 4 (35 M€ dans les comptes 1999, 38,37 M€ en 2000).

38 16,28 M€ dans les comptes 1999, 17,86 M€ en 2000.

39 Cf. annexe 5. NB : Le compte des libéralités n'existe, sous cette forme, que depuis 1997. Afin de faciliter les comparaisons, les comptes 1996 ont été retraités.

en M€	1996	1997	1998
Encaissements	17,15	13,90	40,22
Total disponible	27,78	30,78	55,99
Affectations	11,39	15,46	35,92

Les affectations, après déduction des frais, ont correspondu à 41 % des sommes disponibles, compte tenu des reports à nouveau, en 1996, à 50,2 % en 1997 et à 64 % en 1998.

L'importance du report à nouveau ne peut être expliquée uniquement par les lenteurs constatées dans le règlement des successions. La Fondation de France a, jusqu'à une période récente, considéré en outre que les libéralités ne pouvaient être versées à l'utilisateur (fondation, programme) que lorsque l'ensemble du dossier était réglé, les frais de gestion étant prélevés « sur le dernier franc ». C'est ainsi que des sommes liquidées, et donc disponibles, demeuraient en instance d'affectation si un seul élément n'avait pas été réalisé. Cette pratique a gonflé les fonds disponibles de la trésorerie commune, au détriment de la dotation des fondations ou des programmes.

Le taux d'affectation des sommes disponibles au cours de la période considérée traduit un renversement de tendance, mais l'analyse des dossiers a montré que des sommes disponibles restaient encore trop longtemps en instance d'affectation.

C – Le compte de l'administration générale

Le compte de l'administration générale retrace les opérations que la Fondation de France réalise dans le cadre de son activité de soutien aux fondations sous égide et aux programmes mais qui ne peuvent s'analyser comme des charges incombant directement à ces activités. C'est le cas, par exemple, des actions de développement général et de communication. Si l'établissement d'un compte isolé pour la gestion des fondations semble justifié, la frontière est plus incertaine, en pratique, entre le compte de l'administration générale et celui des programmes.

1 – Le bilan de l'administration générale

Le total du bilan de l'administration générale (cf. annexe 6) a progressé de 67,5 % entre 1993 et 1998, passant de 80,46 M€ à 134,84 M€⁴⁰.

À l'actif, les immobilisations corporelles sont principalement constituées par l'immeuble du 40, avenue Hoche, où est installé le siège social, évalué à 7,93 M€.

Le portefeuille titres et la trésorerie correspondent aux placements effectués par la Fondation de France. En effet, la Fondation pratique une gestion de trésorerie commune, les produits financiers étant conservés par l'administration générale, sauf ceux que produisent les fonds des programmes. La valeur de ces placements a doublé entre 1993 (58,54 M€) et 1998 (117,39 M€). La composition et l'évolution des placements de 1996 à 1998 ont été les suivantes⁴¹ :

Nature du placement	1996	1997	1998	en M€
Parts du Fonds commun interne (FCI)	13,97	47,66	53,39	
Parts des fonds court terme	49,26	21,76	48,73	
Autres valeurs mobilières	15,89	20,33	12,83	
Trésorerie en instance de placement	3,99	1,92	2,47	
Total	83,12	91,68	117,42	

L'augmentation des parts du fonds commun interne entre 1996 et 1997 résulte du déplacement vers ce fonds, constitué par des placements à long terme, d'une partie - un peu moins de 30,49 M€ - de la trésorerie commune, en raison de la baisse des taux à court terme. Les autres valeurs mobilières correspondent à des SICAV de trésorerie.

Au passif, les capitaux propres comprennent la dotation initiale, les compléments de dotation, les réserves et le report à nouveau, qui est incorporé aux réserves. Ils sont passés de 26,21 M€ en 1996 à 38,39 M€ en 1998⁴².

40 143,45 M€ dans les comptes 1999, 154,72 M€ en 2000.

41 Les valeurs mobilières de placement et disponibilités atteignaient 141,66 M€ dans les comptes 2000 : 79,91 M€ pour le FCI, 31,72 M€ pour les fonds court terme, 27,36 M€ pour les autres valeurs et 2,66 M€ pour la trésorerie.

42 43,96 M€ dans les comptes 1999, 49,90 M€ en 2000.

La dotation initiale (3,03 M€) est celle qui a été apportée à l'origine par les quinze établissements financiers fondateurs. Les dotations complémentaires proviennent des legs et donations capitalisés ; leur montant fin 1998 était de 25,15 M€⁴³. L'augmentation de la dotation provient également de l'évolution de la valeur de la part du Fonds commun interne (voir ci-après).

Les comptes courants des autres sections correspondent aux fonds des fondations, des libéralités et des programmes⁴⁴ gérés par l'administration générale. Cette contrepartie de la trésorerie commune est passée de 50,31 M€ en 1993 à 77,75 M€ en 1997 et 92,99 M€ en 1998⁴⁵. Même si la situation appréciée en fin d'année peut être légèrement déformée, l'augmentation de ce poste traduit des retards dans l'utilisation des ressources disponibles, toutes activités confondues.

2 – Le fonds commun interne et la gestion de la trésorerie

Le fonds commun interne (FCI) est un fonds de placement de la Fondation de France, sans personnalité morale, « constitué en vue de faciliter la gestion des apports des fondations, des fonds propres de l'administration générale, ainsi que d'une partie considérée comme très stable de la trésorerie commune ». « Il fait l'objet de comptes annuels séparés. » Ces principes sont posés dans une « charte de gestion financière » approuvée par le conseil d'administration le 8 mars 1994. Un comité financier, présidé par le trésorier de la Fondation, définit la politique de placements.

La gestion du Fonds commun interne est confiée à trois gestionnaires, la Caisse des dépôts et consignations, Paribas et Ecofi, avec lesquels la Fondation a passé des mandats. Un comité de gestion suit les performances des gestionnaires. En 1997, la répartition des actifs entre eux était la suivante : Caisse des dépôts, 73 %, Paribas, 17 %, Ecofi, 10 %. L'actif net, avant distribution, qui était de 159,61 M€ en 1993 est passé à 187,05 M€ en 1997.

43 28,63 M€ dans les comptes 1999, 36,11 M€ en 2000.

44 Le rapport d'activité 1997 (p. 26) donne une information inexacte en précisant qu'il s'agit « principalement des fonds des fondations et libéralités », alors que les disponibilités des programmes s'élevaient à 28,36 M€ cette année-là.

45 95,44 M€ dans les comptes 1999, 101,47 M€ en 2000.

Le fonds commun interne a évolué de la manière suivante :

	1993	1994	1995	1996	1997
Nombre de parts	276 507	276 903	223 497	242 094	313 636
Valeur de la part coupon attaché (en €)	577,32	507,96	531,44	572,90	596,38
Actif net avant distribution (M€)	159,66	140,65	118,79	138,70	187,09
Distribution (M€)	8,43	4,65	4,09	5,17	6,94
Actif net après distribution (M€)	151,23	136,00	114,70	133,53	180,15
Résultat net (M€)	26,05	0,79	0,35	13,90	11,81
Performance globale (6)	19, 95 %	- 7,13 %	8,21 %	11, 64 %	8,14 %
Performance distribuée (7)	6, 20 %	3,07 %	3,72 %	4,16 %	4,01 %
Revenu distribué par part (en euros)	30,49	16,77	18,29	21,34	22,11

Au 30 juin 1998, date de l'arrêté des comptes du FCI, la valeur d'une part s'élevait à 598,51 € ; le revenu distribué au titre de 1998 a été de 22,87 € par part⁴⁶.

La Fondation de France ne distribue qu'une partie des performances du Fonds commun interne, ce qui permet de compenser l'inflation, de faire face à de mauvaises années, et aussi de capitaliser les revenus non distribués. C'est ainsi qu'en 1994 un coupon de 3,07 % a été distribué, malgré une contre-performance du fonds (- 7,13 %).

Le tableau précédent, qui compare les performances réalisées aux performances distribuées (lignes 6 et 7), fait apparaître la volonté de lisser, du moins au cours de la période examinée, les montants distribués, quelles que soient les performances réelles. S'agissant du maintien du capital, la valeur de la part coupon attaché est passée de 558,27 € en 1984 (valeur courante 1998) à 598,51 € en 1998, soit une augmentation de 7,5 % hors érosion monétaire. Le revenu distribué par part a fortement diminué, puisqu'il était de 25,70 € en 1984 (valeur courante 1998) et seulement de 22,24 € en 1997.

Le comité financier a affirmé à plusieurs reprises son souhait de disposer d'une année de distribution en avance. Au moment de l'arrêté

46 Respectivement 643,18 € et 24,39 € pour 2000.

des comptes de 1998, en juin 1999, la « réserve » par part représentait deux années de distribution, compensation de l'inflation comprise.

Jusqu'à 1993, le fonds commun interne ne gérait que des fonds permanents (dotations des fondations sous égide et dotation de l'administration générale). L'intégration des portefeuilles Ecofi et Paribas, en 1993, a comporté aussi bien des placements à long terme que des placements de trésorerie. La trésorerie commune, qui regroupe les fonds en instance d'utilisation notamment des fondations et des programmes, a été ainsi intégrée au FCI dont les performances, du fait du rendement de ses placements boursiers, ont été bonnes en 1993 : 19,9 %.

La Fondation de France a souhaité alors disposer d'une plus grande liberté pour gérer ses placements. En mars 1994, le conseil d'administration a autorisé les placements à terme ou optionnels sur les marchés français et étrangers, modification reprise dans les nouveaux statuts. Le conseil a décidé aussi d'adopter une « gestion dynamique ». Mais au cours de l'année 1994, les performances du FCI ont été négatives : – 7,13 %. Cette expérience malheureuse a conduit la Fondation de France à retirer, en 1995, toute la trésorerie placée en parts du FCI et à la reporter sur des placements à court terme.

En 1997, un mouvement inverse a été effectué : devant la baisse des taux à court terme, les responsables de la Fondation de France ont décidé d'incorporer à nouveau au fonds commun interne une partie de la trésorerie disponible. 27,29 M€ ont ainsi été intégrés au fonds commun interne en juillet 1997, le comité financier ayant été consulté par fax. Cinq des six membres du comité financier ont toutefois été d'avis que, « le risque d'une contre performance ne pouvant être exclu, la dotation de l'administration générale devait être maintenue à son niveau actuel, et si possible augmentée »⁴⁷. Les fonds théoriquement disponibles intégrés au fonds commun interne sont donc implicitement « garantis » par le compte de l'administration générale. Il a été corrélativement décidé que les placements des programmes, qui ne sont pas adossés à des capitaux permanents, ne seraient pas placés dans le fonds commun interne.

Les revenus de la trésorerie commune intégrés dans le FCI reviennent au compte de l'administration générale par deux voies : le coupon, qui est le même que pour les autres parts, est versé en produits au compte de résultat ; la part non distribuée vient s'ajouter aux réserves.

47 Lettre du secrétaire général de la Fondation de France au directeur général de la Caisse des dépôts, en date du 1^{er} juillet 1997.

3 – Le compte de résultat de l'administration générale

Il est présenté en annexe 7. En 1998, ses ressources étaient de 7,93 M€⁴⁸ : les principales provenaient des revenus mobiliers (3,89 M€), des participations des fondations sous égide (1,66 M€) et des frais de gestion sur legs (1,63 M€).

Depuis 1994, les revenus mobiliers, qui sont ceux de la trésorerie commune, fournissent plus de la moitié des recettes de l'administration générale. Ils évoluent, pendant la période, entre 3,51 M€ et 5,03 M€, avant versement au compte des programmes⁴⁹.

Des frais de gestion sont prélevés sur les fondations et les libéralités⁵⁰, ainsi que sur les « associations titulaires d'un compte » qui passent, pour la collecte de leur fonds, par la Fondation de France, et pour lesquelles le prélèvement est de 3 % des dons recueillis. Il n'est pas perçu de frais de gestion sur les produits de la collecte ; les programmes contribuent toutefois au fonctionnement de l'administration générale par des prélèvements sur les libéralités ; un prélèvement de 8 % est effectué en outre sur les cofinancements d'origine privée affectés aux programmes.

Les charges se répartissent en trois masses principales : les dépenses de personnel, les frais divers de gestion, les frais d'information et de communication⁵¹.

La Fondation de France emploie 83 agents (voir chapitre 7), mais les frais de personnel qui figurent au compte de l'administration générale ne concernent qu'une partie de cet effectif : les personnels de la direction générale, du secrétariat général (comptabilité, informatique, moyens généraux, conseil aux testateurs et règlement des libéralités) et de la direction de la communication (hors personnel affecté aux collectes), ainsi qu'une quote-part des frais de personnel des deux directions du mécénat.

Le poste principal des frais divers de gestion est constitué par les honoraires, qui représentent près de 0,46 M€ en 1996 et 1997⁵².

48 7,36 M€ dans les comptes 1999, 7,33 M€ en 2000.

49 3,85 M€ dans les comptes 1999, 5,49 M€ en 2000.

50 Respectivement 1,98 M€ et 1,34 M€ dans les comptes 1999, 1,77 M€ et 0,79 M€ en 2000.

51 Respectivement 2,61 M€, 2,43 M€ et 2,11 M€ dans les comptes 1999, 3,03 M€, 2,26 M€ et 1,85 M€ en 2000.

52 0,66 M€ dans les comptes 1999, 0,43 M€ en 2000.

Un ancien cadre de la Caisse des dépôts est, depuis l'origine, commissaire aux comptes de la Fondation de France. Il a fait parvenir à la Cour des comptes rendus détaillés de ses interventions, mais son mandat n'avait jamais été formalisé et ses factures ne précisait ni le taux horaire moyen pondéré, ni le nombre des heures facturées, ni la répartition du temps passé entre les diverses phases de la mission. Le conseil d'administration a régularisé sa situation en juin 2000, en renouvelant son mandat.

Les frais d'information et de communication sont en moyenne de l'ordre de 2,13 M€ par an. Ils avaient décrue en 1995, après le « pic » de 1994 qui résultait des opérations liées au 25^{ème} anniversaire. Dès 1996, une nouvelle augmentation a été constatée. Les actions directement liées à la collecte de fonds figurent au compte des programmes.

Au bas du compte de résultat, une ligne « affectations » correspond à l'affectation du résultat de l'exercice (1,37 M€ au cours de la période contrôlée) et des libéralités qui ne transitent pas par le compte de résultat. S'agissant des libéralités, le montant repris à cette ligne pour 1997 (1,27 M€) ne correspond pas à celui des libéralités reçues dans l'exercice et restant à capitaliser (5,63 M€). Cette discordance provient du traitement comptable du produit d'une assurance vie (cf. supra 1D).

III – Le compte consolidé de la Fondation de France

Il rassemble des opérations très différentes - gestion des fondations sous égide, programmes financés par la générosité publique - ce qui limite sa portée comme instrument d'analyse.

L'analyse du bilan (annexe 8) met en évidence l'importance de la capitalisation : le montant des dotations et réserves s'élevait à 0,29 Md€ en 1993, et à 0,52 Md€ en 1998. Cette évolution résulte principalement de la progression des dotations des fondations sous égide. Néanmoins, la dotation propre de la Fondation de France a progressé de 27 %. À l'actif, la valeur du portefeuille titres est passée, pendant la même période, de 0,24 Md€ à 0,43 Md€.

Le compte de résultat consolidé présente les dépenses par destination et non par nature de charges (annexe 9). Jusqu'à 1997, les charges de personnel étaient éclatées entre les lignes « études, mise en œuvre et suivi des actions », « frais d'administration et de gestion du

patrimoine » et « développement et recherche des ressources ». Une telle présentation ne facilite pas une appréciation d'ensemble.

Les revenus et produits divers, principalement les revenus des placements, forment une partie significative des ressources globales (27,9 % en 1996, 38,3 % en 1998). L'utilisation des ressources s'est nettement ralenti à compter de 1995. Depuis cette date, 60 % seulement des produits disponibles sont employés dans l'année (64 % en 1998).

Chapitre III

Les actions de collecte et de communication

Les dons de la collecte inscrits en ressources au compte d'emploi correspondent à des dons faits par des particuliers en réponse à des opérations d'appel à la générosité publique ayant pour support principal des publipostages (mailings) et, de façon subsidiaire, à des dons faits par des particuliers ou des entreprises en réponse à des appels par voie de presse ou d'affichage et à des messages télévisés ou à l'occasion de manifestations culturelles.

I – L'organisation de la collecte

A – Le lancement des campagnes de collecte

La décision de lancer les campagnes de collecte d'une année appartient au comité de direction. Elle intervient après le vote du budget par le conseil d'administration.

Au vu du budget des programmes, le service « marketing » se rapproche du service financier pour déterminer les programmes qui seront choisis pour lancer une campagne car leur thème semble susceptible de retenir l'attention du public. Les thèmes de collecte sélectionnés entre 1994 et 1997 se rattachent presque exclusivement aux domaines de la santé, de la recherche scientifique et de la solidarité.

La Fondation évalue à environ 9 mois le délai de retour. Ainsi, les dons encaissés pour des campagnes de collecte lancées au printemps ne pourraient pas être utilisés pour les programmes de l'année civile.

Conformément à l'article 3 de la loi du 7 août 1991, la Fondation de France a adressé chaque année, de 1994 à 1997, à la préfecture de Paris des déclarations préalables de campagnes d'appel à la générosité publique. En 1994 et 1995, ces déclarations prenaient la forme d'une lettre mentionnant l'organisation de campagnes permanentes tout au long de l'année effectuées par publipostage.

En 1996, la déclaration de campagnes par publipostage a été complétée par deux déclarations complémentaires⁵³ : l'une concernait la campagne de lutte contre l'exclusion réalisée sous forme de messages télévisés de 30 à 15 secondes diffusés en octobre et novembre ; la seconde portait sur la campagne en faveur des enfants réalisée au moyen de coupons insérés dans le périodique « Enfants Magazine » de

53 Lettres de la Fondation de France du 17 octobre 1996.

décembre. La pratique de déclarations de campagnes dépassant les seules campagnes par publipostage s'est confirmée en 1997.

Les déclarations effectuées en 1996 et 1997 sont plus conformes que les précédentes à la réalité des campagnes car elles incluent toutes les modalités de campagne. Mais elles ont parfois été faites concomitamment, voire postérieurement, à la campagne. Ainsi la déclaration de la campagne de messages télévisés du 19 octobre 1996 au 3 novembre 1996 est parvenue le 22 octobre à la Préfecture de Paris ; celle de la campagne de messages télévisés du 2 au 23 novembre 1997 est datée du 7 novembre mais n'est parvenue que le 17 novembre à la préfecture. La déclaration de la campagne dans « Enfants magazine » de janvier 1997 est parvenue à la préfecture le 20 janvier 1997, après la mise en vente du magazine.

B – Les publipostages

La part des dons qui peuvent être directement rattachés à un publipostage a été de 85,18 % en 1994, 86,36 % en 1995, 81,79 % en 1996 et 74,64 % en 1997. La Fondation considère que des donateurs qui n'ont pas répondu à une opération précise ont pu cependant être sensibilisés par un publipostage, notamment ceux qui ont choisi des prélèvements automatiques. La part des dons induits par les publipostages s'élèverait, selon elle, à 98,27 % en 1994, 99,57 % en 1995, 98,75 % en 1996 et 98,33 % en 1997.

La Fondation procède en permanence à des publipostages pour fidéliser les anciens donateurs ou pour en prospector de nouveaux. Le nombre des publipostages de prospection et de fidélisation est de l'ordre de 16 par an entre 1994 et 1997, avec une pointe à 22 en 1996. Leur décompte est complexe dans la mesure où une même campagne peut comporter plusieurs variantes de messages.

Au fil des années, la recherche d'une plus grande efficacité commerciale a conduit la Fondation à diversifier la forme des publipostages et à rechercher d'autres modes de fidélisation : en 1995, le publipostage de prospection sur l'enfance maltraitée (P 951) teste trois messages ; en 1996, le publipostage de relance R 962 de soutien à l'ensemble des actions de la Fondation expérimente deux. En 1997, quatre messages ont fait l'objet d'essais marketing (lettres de relance R 972, R 973 et R 975 et lettre de prospection P 971).

Figurent parmi les « essais marketing » :

- L'insertion dans les envois de timbres à coller correspondant aux affectations choisies pour les dons. Cette expérience date de 1996 (envoi R 962) ; elle a été poursuivie avec l'opération « trèfle à quatre coeurs » et en 1997 pour deux autres publipostages (P 973 et R 979) ;
- L'introduction du prélèvement automatique, mensuel ou trimestriel, pour fidéliser le donateur et diminuer le coût des envois. En 1997, le prélèvement automatique a été omis sur les bons de soutien accompagnant l'envoi du *Journal des générosités* en sa forme abrégée, mais il a été rappelé dans quatre messages de relance destinés aux anciens donateurs (R 971 0091, R 973 0016, R 975 005 et R 971 1001). Les dons effectués par prélèvement automatique entre 1995 et 1997 n'ont cessé de croître pour représenter 0,56 M€ en 1997. Ils sont pour leur quasi-totalité (96,45 % en 1997) non affectés ;
- L'apparition d'enquêtes jointes aux messages adressés aux donateurs pour connaître leur profil et les valeurs qu'ils défendent (envois P 973 2217 et R 976 061) ;
- L'insertion en 1997 d'informations sur les legs dans les publipostages (message P 974), qui complète une démarche engagée depuis 1994, avec l'envoi aux donateurs d'une publication trimestrielle de quatre pages *Patrimoine et succession*. Le bureau de la Fondation constatait en décembre 1998 : « plus de 50 % des donateurs deviennent des testateurs pour nos actions ou pour créer une fondation » ;
- La mise en place de relances téléphoniques, dites « télédon », confiées à une agence extérieure. Ce mode de collecte a été utilisé à trois reprises en 1996 et 1997 auprès d'anciens donateurs : une lettre annonce un appel téléphonique, que la personne démarchée peut refuser ; la promesse de don recueillie par téléphone est confirmée par écrit.

Le coût de l'abonnement au journal de quatre pages de la Fondation s'ajoute au montant des dons en 1997. Fixé à 20 F (3,05 €), il était inclus dans le montant du don avant 1997 : la Fondation, reconnue « grande cause » par la commission paritaire de la presse, était dispensée de prélever des frais d'abonnement. En juin 1997, le bon de soutien joint au message K 972 précise : « Je m'abonne à la revue Fondation de France et j'ajoute 20 F à mon règlement. » Cette formulation tend plus à augmenter le montant des dons qu'à instituer un véritable abonnement payant.

C – Les divergences constatées dans le contenu des documents d'un même envoi

Un publipostage est composé au minimum de deux documents : une lettre au donateur et un bon de soutien précisant l'affectation du don, que le donateur renvoie à la Fondation de France avec son règlement.

Les documents d'un même publipostage se doivent d'être cohérents dans leurs messages. Or l'examen des publipostages révèle des carences dans la cohérence et la clarté des messages :

1 – Message du bon de soutien moins précis que celui de la lettre

La cause présentée dans la lettre est fréquemment plus précise que le message imprimé sur le bon de soutien :

Année	Publipostage	Message de la lettre	Message imprimé sur le bon de soutien
1994	P 9460001 à 0011 P9450001 à 0015	Cancers et Leucémie	Soutien des actions de santé
1995	P 953007 R 9510002 R 9530086	Recherche médicale Personnes âgées dépendantes Recherche médicale	Soutien aux actions de santé Soutien aux actions de solidarité Soutien aux actions de santé
1996	P 9620016 R 9610001 R 963 0043 K 961 0019 K 963 0007 K 964 K 965 0093	Personnes âgées Violences à enfants Vacances pour enfants malades Handicapés vieillissants Personnes âgées Recherche médicale Pauvreté	Soutien aux actions de solidarité Soutien aux actions de solidarité Soutien aux actions de santé (1 ^{er} choix) ou soutien à toutes actions de la Fondation (2 ^{ème} choix) Soutien aux actions de solidarité Soutien aux actions de solidarité (1 ^{er} choix) ou soutien à toutes actions de la Fondation (2 ^{ème} choix) Soutien aux actions de santé (1 ^{er} choix) ou soutien à toutes actions de la Fondation (2 ^{ème} choix) Soutien aux actions de solidarité (1 ^{er} choix) ou soutien à toutes actions de la Fondation (2 ^{ème} choix)
1997	R 971 0091 R 973 0018 K 971 0501	Soins palliatifs Maladies du vieillissement (version malvoyance) 1000 projets pour s'en sortir	Soutien aux actions de santé Soutien aux actions de santé Soutien aux actions de solidarité

Dans les cas énumérés, le domaine figurant sur le bon de soutien est systématiquement plus large que les programmes ou les actions présentés dans les lettres. Si la cohérence globale du programme et du domaine est respectée, on peut s'interroger sur la clarté du message adressé aux donateurs. Ainsi, le donateur qui a adhéré au message du publipostage P 962 sur les actions en faveur des personnes âgées n'a pas forcément conscience en envoyant un bon de soutien libellé « soutien aux actions de solidarité » que son don est susceptible d'aider plutôt des actions en faveur des handicapés, des jeunes, de l'aide alimentaire, de la lutte contre la pauvreté ou des initiatives locales.

2 – Divergences entre les messages du bon de soutien et de la lettre

Les causes présentées par la lettre ou le journal du publipostage sont précises mais le libellé du bon de soutien est sans lien avec la cause :

Année	Publipostage	Message de la lettre	Message imprimé sur le bon de soutien
1994	R 943 001	Mal être des jeunes	Soutien à la Fondation de France
	R 944 001	Détresse des enfants	Soutien à la Fondation de France
	K 942	Douleur de l'enfant	Soutien à la Fondation de France
1995	P 951	Soins palliatifs	Soutien à la Fondation de France
	J 954 0079	Rénover le lien social	Soutien aux actions de la Fondation de France
	K 951 001	Accompagnement des malades en fin de vie	Soutien aux actions de la Fondation de France
	R 952 001	Enfance maltraitée	Soutien aux actions de la Fondation de France
1996	J 964 0001	Soins palliatifs et renforcement du lien social	Soutien aux actions de la Fondation de France
1997	P 973 1208	Adoucir l'hiver des plus démunis - solidarité de proximité	Soutien aux actions de la Fondation de France
	P 974 1318	Contre la pauvreté	Soutien aux actions de la Fondation de France
	R 978 0341	Contre la pauvreté	Soutien aux actions de la Fondation de France

On peut considérer que le donateur persuadé par le message de la lettre de démarchage, éventuellement renforcé par celui du journal,

souhaitait manifester sa générosité pour soutenir les actions évoquées dans ce message. Mais le libellé du bon de soutien, moins précis que la lettre, brouille l'expression de son choix.

La présentation de certains bons de soutien illustre particulièrement la confusion des messages. Ainsi, le bon de soutien accompagnant le publipostage P 974 1318 sur la lutte contre la pauvreté comporte un message général imprimé au recto : « oui, je souhaite apporter mon aide aux actions Fondation de France » et un message ciblé au verso : « soutenons les solidarités de proximité ».

Quant au bon de soutien accompagnant le publipostage P 973 1208 sur la lutte contre la pauvreté, il comportait un double message, l'un ciblé sur la solidarité envers les plus démunis : « adoucir l'hiver des plus démunis », renforcé par un dépliant sur les solidarités de proximité, l'autre, général, permettant l'affectation du don aux actions de la Fondation de France.

Sur tous ces points, la Fondation de France considère qu'elle a, au cours des années considérées, progressé vers une meilleure adéquation du thème de la lettre et du bon de soutien. Selon elle, les donateurs sont informés, notamment par les journaux qui leur sont adressés plusieurs fois par an, qu'elle agit dans tous les domaines d'intérêt général. La diversité des thèmes abordés dans les publipostages lui paraît traduire une volonté pédagogique d'affirmer la variété de ses actions.

D – Les autres supports de la collecte

Les dons exprimés dans le cadre des campagnes autres que de publipostage ne représentent qu'une faible part de la collecte. La plupart ne peuvent être rattachés à une campagne, en raison des insuffisances techniques de la nomenclature des codes médias et de l'envoi de dons sans bon de soutien permettant de les identifier.

Les soirées anniversaire ou culturelles, les campagnes annuelles d'affichage, les encarts presse, les émissions de télévision, sont des opérations de communication auxquelles sont systématiquement associés des appels aux dons. Ces derniers ont représenté 1,73 % des dons en 1994, 0,43 % en 1995, 1,26 % en 1996 et 1,67 % en 1997.

Le partage entre les dons affectés au compte des programmes et ceux qui sont reversés au compte de l'administration générale pour couvrir une partie des frais de ces opérations mixtes de communication et de collecte est complexe – et non formalisé - et varie d'une opération à l'autre.

Ainsi, les dons des entreprises lors de la soirée du 25^{ème} anniversaire en 1994 ont été enregistrés dans la chaîne des dons puis reversés au compte de l'administration générale à hauteur de 61 002,47 €. Mais des modalités différentes ont été retenues pour la soirée du 17 juin 1996 au Théâtre des Champs-Elysées : 25 % du produit de la vente des billets aux entreprises ont été reversés au compte des programmes, sans émission de reçu fiscal, tandis que 75 % restaient affectés au compte de l'administration générale ; les sommes perçues n'ont pas transité par la chaîne des dons et les montants concernés n'ont pu être déterminés de manière précise.

En revanche, des produits de la vente d'objets, comme les casquettes « Arthur » en 1996, ont été versés au compte des programmes.

II – Le coût de la collecte

A – Les charges de la collecte

Les charges imputées au compte des programmes en contrepartie des dons de la collecte s'élèvent à 3,11 M€ en 1998. Rapportées au montant des dons collectés, elles représentent 26,6 % de ceux-ci en 1998.

(M€)	1994	1995	1996	1997
Montant collecté au titre de l'année	9,13	8,26	7,95	8,60
Dépenses totales imputées à la collecte*	3,70	3,69	3,27	2,49
. frais de collecte hors personnel	3,39	3,38	2,94	2,15
. frais de personnel liés à la collecte	0,3	0,31	0,33	0,3
% Coût/recettes	40,5 %	44,6 %	41,1 %	28,9 %
Frais de publipostage	2,36	2,40	2,50	1,72
% Frais publipostage /recettes	25,9 %	29,1 %	31,4 %	20 %

*source : *compte d'emploi des ressources après corrections annuelles*

Ces données comptables ne tiennent pas compte de l'incidence, indirecte et difficile à mesurer, des campagnes sur le montant des legs et autres libéralités reçus par la Fondation.

Les coûts matériels de la collecte correspondant aux campagnes de publipostage sont calculés de manière extra-comptable par la direction de la communication. Après vérification par le service comptable, ces frais sont réimputés à la clôture de la gestion et augmentés des frais de

personnel liés à l'activité de collecte. À ce stade du traitement comptable, il n'est plus possible d'opérer de lien entre une facture donnée et la campagne de collecte à laquelle elle se rapporte.

B – Imputation du coût des campagnes de publipostage

Certains coûts de publipostage ne sont pas imputés sur le poste collecte du compte des programmes mais au poste communication du compte de l'administration générale. De plus, les règles de répartition entre ces deux comptes varient dans le temps :

- Pour le message envoyé avec le journal de 4 pages sur les legs, les coûts sont imputés en totalité sur le budget de la communication⁵⁴ ;
- Pour les messages envoyés avec le *Journal des générosités* (code J), les coûts matériels sont partagés entre les budgets de la collecte et de la communication. De 1994 à 1997, la création, les photos, le routage, l'affranchissement et une partie des frais d'impression ont été imputés sur le budget de la communication⁵⁵. Plus de 70 % des charges sont ainsi comptabilisées hors du budget de la collecte ;
- Pour les messages envoyés avec le journal de 4 pages (code K), la clé de répartition des coûts a été substantiellement modifiée en 1997 : alors que les coûts étaient jusque-là imputés à 100 % sur le budget de la collecte, 50,74 % des charges ont été imputées au budget de la communication en 1997⁵⁶ ;
- Pour les lettres adressées aux anciens donateurs afin de leur annoncer la campagne d'appel téléphonique, dite Télédon, la totalité des frais de courrier et de téléphone a été imputée au budget de la communication⁵⁷ ;
- Pour les publipostages de prospection et de relance (codes P et R), certains surcoûts de photocomposition et de création entraînés par la recherche de présentations plus sophistiquées dans le cadre de la politique de « marketing » ont été imputés en 1997 sur le budget de la communication⁵⁸ ;

⁵⁴ 0,11 M€ en 1994, 0,03 M€ en 1995, 0,02 M€ en 1996, 0,16 M€ en 1997.

⁵⁵ 0,31 M€ en 1994, 0,27 M€ en 1995, 0,26 M€ en 1996 et 0,18 M€ en 1997.

⁵⁶ 0,14 M€ : une partie des frais d'impression et de suivi de production, la totalité des coûts de routage et d'affranchissement.

⁵⁷ 0,04 M€ en 1996, 28 135,99 € en 1997.

⁵⁸ 69 059,25 €.

- Certains modes de dons comme le Minitel, la carte bleue ou les prélèvements automatiques induisent des frais de téléphone ou de banque qui ne sont pas rattachés non plus au budget de la collecte.

Il apparaît ainsi que les frais de collecte portés au compte des programmes ne représentent pas l'intégralité des dépenses exposées dans ce but. Certains publipostages se révèlent d'ailleurs d'un coût nettement supérieur aux dons qu'ils procurent. Tel est le cas des télédons et des messages de prospection. Dans ce dernier cas, il est courant que la rentabilité soit faible puisqu'il s'agit de trouver de nouveaux donateurs.

C – Imputation du coût des autres campagnes

Des dons sont effectués hors campagnes de publipostage soit spontanément soit à l'occasion d'opérations de communication (campagnes par voie télévisuelle ou de presse, encarts dans les journaux et magazines, organisation de soirées culturelles). Or face à ces dons, qui se sont élevés à 0,43 M€ de 1994 à 1997⁵⁹, ne figure aucune charge dans le compte des programmes. Les actions de communication « innovantes », comportant donc un risque financier, sont, en effet, imputées au compte de l'administration générale.

D – Coût et rendement des publipostages

Le tableau ci-après compare, pour les principaux types de campagne de l'année 1997, le coût complet unitaire d'un envoi et les sommes collectées.

Comparaison coût/rendement des divers modes de collecte en 1997

En euros	Journal	4 pages	Relance	Prospection	Télédon
Coût unitaire d'un envoi	0,67	0,41	0,41	0,64	8,89
Recettes de l'année de l'envoi, pour un envoi	1,06	0,90	1,75	0,39	5,97
Total des recettes collectées	1,22	1,05	1,78	0,45	7,08

Le tableau fait apparaître que :

- les produits « rentrent » assez rapidement ;

⁵⁹ 0,16 M€ en 1994, 0,04 M€ en 1995, 0,10 M€ en 1996 et 0,14 M€ en 1997.

- les opérations de relance d'anciens donateurs sont les plus rentables ;
- les opérations de prospection sont fortement déficitaires ;
- l'opération « Télédon », dont le coût a été imputé à l'administration générale, est déficitaire, même si la recette unitaire est élevée.

III – L'affectation des ressources de la collecte

A – La « chaîne des dons »

Le donneur choisit une cause lorsqu'il renvoie le bon de soutien avec son paiement. Le service de la collecte la transcrit quand il trie les chèques. Le fichier de saisie est utilisé pour remettre les chèques à la banque, pour reprendre la recette dans la comptabilité de la Fondation et pour éditer les reçus fiscaux adressés aux donateurs.

L'affectation des ressources aux causes soutenues repose sur des nomenclatures extra-comptables créées et mises à jour par le service de la collecte. Ce dispositif s'appelle la « chaîne des dons ». Elle rattache à une campagne de collecte donnée désignée par un code, dit « code média », les dons recueillis dans l'année et répartis entre les différents comptes d'affectation, en indiquant le nombre et le montant des dons alimentant chaque compte.

La fiabilité de ce dispositif repose sur celle des nomenclatures de codes médias et de comptes d'affectation des ressources ; elle dépend aussi des consignes données par la Fondation pour son utilisation.

1 – Les nomenclatures

Les comptes d'affectation correspondent à une nomenclature dont le premier caractère désigne l'organisme destinataire des dons : seuls les comptes commençant par 4 ou 7 figurent au compte des programmes de la Fondation de France. Les caractères complémentaires permettent d'identifier le domaine, le programme ou l'axe de réalisation du programme auquel est rattaché le don. Il existe plus de 50 codes d'affectation, et un libellé « ressources non affectées » (code 499999).

S'assurer que les dons exprimés dans le cadre d'une collecte sont bien affectés aux causes proposées par cette dernière suppose que l'on puisse rapprocher le code d'affectation et le code média de la collecte.

Le code média comporte 8 caractères, pour identifier l'origine ou la nature du don (1^{er} caractère, voir annexe 10), l'année de la campagne (2^{ème} et 3^{ème} positions), le trimestre ou l'ordre d'envoi de la campagne (4^{ème} position), la catégorie de donateurs visée (5^{ème} au 8^{ème} caractères).

La nomenclature des codes média manque d'homogénéité : les dons exprimés à la suite d'une campagne de prospection ou de fidélisation ne peuvent être tous identifiés par référence à la campagne d'origine, car les dons effectués au moyen d'un virement unique affecté à plusieurs causes ou par prélèvement automatique sont enregistrés sous des codes différents de celui de la campagne.

2 – Instructions de la Fondation pour l'affectation des dons

Afin d'assurer une saisie homogène des chèques pour une même campagne, le service de la collecte établit pour chaque campagne, à l'intention des agents de saisie, une note de service qui indique les comptes d'affectation à utiliser et rappelle les codes médias.

Pour le publipostage P 944 sur la lutte contre l'exclusion, il était ainsi prévu de porter au compte 405 002 les dons destinés à la fourniture de repas ou à l'hébergement, au compte 405 2009 les dons à l'insertion économique, au compte 400 000 les dons à affecter en fonction des urgences, et d'utiliser le compte 499 999 en l'absence de case cochée.

Les dons correspondant à la case du bon de soutien « Je laisse la Fondation de France choisir en fonction des urgences » doivent être inscrits, suivant les notes de service, tantôt à un compte correspondant au programme auquel le thème de la campagne est rattaché (publipostage P 944), tantôt au compte des ressources non affectées (envois J 943, R 942, R 963).

Les instructions s'écartent, parfois largement, des affectations proposées par le bon de soutien :

- A l'option du bon de soutien du publipostage R 937 : « je veux agir, moi, contre les formes de souffrance et d'exclusion » correspond ainsi une affectation au compte des ressources non affectées ;
- Alors que certains messages, comme le P 974 : « solidarités de proximité », proposent de soutenir une cause unique et que le bon de soutien ne propose qu'une seule affectation correspondant à ce thème,

la note de service prescrit d'enregistrer en ressources non affectées les dons accompagnant les bons dont la case n'a pas été cochée.

3 – Régularisations opérées à la suite des travaux du commissaire aux comptes

Les contrôles du commissaire aux comptes de la Fondation sur les procédures d'imputation des dons collectés se sont traduits par des réaffectations comptables⁶⁰, qui ont conduit à diminuer la part des dons imputés sur le compte des ressources sans affectation 499 99961 et à procéder à des réaffectations sur des comptes semi-affectés correspondant à l'ensemble des programmes d'un même domaine (santé, solidarité) ou sur des comptes correspondant à des axes d'intervention précis. Le tableau suivant indique la répartition des dons avant et après régularisation comptable :

Répartition des dons avant et après régularisation comptable

Affectations	1994		1995		1996		1997	
	Avant	Après	Avant	Après	Avant	Après	Avant	Après
Affectés	34,30 %	50,75 %	20,43 %	35,55 %	12,10 %	12,41 %	19,69 %	22,22 %
Semi-affectés	10,68 %	10,75 %	39,16 %	39,41 %	28,41 %	34,99 %	18,78 %	40,16 %
Non affectés	55,02 %	38,50 %	40,41 %	25,04 %	59,49 %	52,60 %	61,53 %	37,61 %

Quatre publipostages ont ainsi fait l'objet d'une contestation de la part du commissaire aux comptes en 1994, 2 en 1995, 8 en 1996 et 5 en 1997. Il s'agit pour l'essentiel d'incohérences entre les causes retenues dans les messages et les codes d'imputation des dons, un « problème de fond récurrent sur la gestion des affectations de dons ».

Les régularisations comptables consécutives aux réaffectations de dons demandées par le commissaire aux comptes ne sont pas retranscrites dans les statistiques des dons par campagne. Ces dernières, qui reflètent l'état initial des affectations, en sont faussées.

60 1,54 M€ en 1994, 1,36 M€ en 1995, 0,50 M€ en 1996.

61 De 1,54 M€ en 1994, de 1,29 M€ en 1995, de 0,57 M€ en 1996, de 1,90 M€ en 1997.

B – La prise en compte des intentions des donateurs : l'exemple de deux publipostages

Les rapporteurs de la Cour ont contrôlé un échantillon de bons de soutien de deux campagnes de collecte de l'année 1997 : le publipostage de fidélisation “les oubliés de l'été”, qui comportait deux versions : “soleil” et “urgence”, et le publipostage de fidélisation sur “les maladies du vieillissement”, également doté de deux versions, l'une sur les problèmes de surdité, l'autre plus générale.

Le contrôle a porté sur la cohérence de l'affectation des dons par rapport au message du publipostage, sur la constance des critères d'enregistrement des dons et sur le respect des affectations spécifiques demandées par les donateurs.

1 – Publipostage “les oubliés de l'été”

« Les oubliés de l'été »

Codes médias :

- R 975 0001 à 0007 (Présentation « Soleil »)
- R 975 1001 à 1007 (Présentation « Urgences »)

Nombre de dons comptabilisés : 7 658

Montant des dons : 332 062,77 €

Répartition des sommes :

- 138 557,25 € au compte “solidarité”, soit 41,7 %,
- 188 707,19 € au compte “ressources non affectées”, soit 56,83 %,
- 4 798,33 € sur divers comptes.

La campagne, organisée en juillet 1997, axée sur les personnes ne partant pas en vacances, et plus généralement sur les exclusions, était accompagnée d'un bon de soutien proposant aux donateurs un choix unique d'affectation ainsi libellé : “OUI, je m'associe à votre mission d'urgence en faveur des oubliés de l'été. Et, j'effectue à ce titre un don exceptionnel d'urgence de : F.”

En dépit de ce message, 56,83 % des dons exprimés ont été portés au compte “Ressources non affectées Fondation de France”.

Le dépouillement, qui a porté sur 2 784 bulletins, soit 36,35 % des bulletins renvoyés durant la période de collecte 1997, a montré que :

- Pour les donateurs qui n'ont pas mis de croix dans la case d'affectation du don (55 % des donateurs), le don a généralement été considéré par la Fondation comme non affecté et inscrit au compte 499 999, bien que le message se soit rattaché aux actions de solidarité et que le bulletin de soutien ait offert un seul choix ;
- Des critères variables ont été utilisés pour le tri des bulletins de soutien cochés comme destinés aux actions de solidarité. Ainsi, certains bulletins cochés comme devant être affectés à la " Solidarité " ont été portés par la Fondation de France au compte 499 999 " Ressources non affectées ", d'autres l'ont été au compte 480 000 " Santé " ;
- Certaines affectations à des causes spécifiques précisées par les donateurs n'ont pas été parfaitement respectées.

De ces trois constats, le premier à lui seul explique que plus de 56 % des dons soient classés en " Ressources non affectées ".

La Fondation de France considère que les donateurs qui n'ont pas coché la case précédant l'unique message d'attribution des dons ont utilisé le coupon pour manifester leur confiance à la Fondation en lui laissant le soin d'affecter leur don en fonction de ses priorités. Mais, dans le cas d'espèce où une seule affectation était prévue sur le formulaire de collecte, des donateurs ont pu juger cette formalité redondante avec le message et ne pas cocher la case bien que souhaitant affecter leur don à des actions de solidarité. Cette interprétation, aussi plausible que celle de la Fondation de France, fait ressortir l'opacité de la procédure.

Le commissaire aux comptes s'est demandé si les dons accompagnés de bons de soutien non cochés n'auraient pas dû être imputés au compte " Solidarité ". Il a écarté cette éventualité en faisant référence à la " mention inscrite sur le bon qu'en cas d'absence de cochage les dons seront affectés librement par la Fondation de France ".

Cette mention, inscrite au bas du bulletin de soutien en petits caractères, est en réalité moins explicite : " La Fondation de France respecte scrupuleusement votre choix en affectant votre don à la cause retenue. Dans le cas où vous n'attribuez pas votre don à une cause précise, vous manifestez alors votre confiance à notre fondation et vous nous laissez le soin de déterminer l'affectation de votre don, en fonction des urgences. "

2 – Publipostage “ les maladies du vieillissement ”

« Les maladies du vieillissement »

Message Surdité :

- Codes médias : R 973 0001 à 0025
- Affectations prévues sur le bon de soutien : maladies du vieillissement et santé.

Message Maladies du vieillissement :

- Codes médias : R 973 0002 à 0028
- Affectations prévues sur le bon de soutien : santé, actions prioritaires de la Fondation de France

Nombre de dons : 7 615

Montant des dons : 357 410,47 €

Affectation des sommes :

- Maladies du vieillissement : 47 509,21 €, soit 13,3 %
- Domaine santé : 85 560,49 €, soit 23,9 %
- Ressources non affectées : 218 335,81 €, soit 61,1 %
- Affectation diverses lignes : 6 004,97 €, soit 1,7 %

S’agissant de la cohérence du message du publipostage et des affectations proposées sur le bon de soutien, un décalage est notable pour les envois R 973 0002 à 0028. En effet, le message du publipostage laissait penser que les dons seraient affectés aux maladies du vieillissement, programme doté d’un compte d’affectation. Or les choix proposés étaient moins précis : santé ou actions prioritaires de la Fondation de France. 61 % des dons recueillis au titre des deux versions du publipostage ont été portés par la Fondation au compte “ Ressources non affectées ”.

Le dépouillement a porté sur 1 052 bulletins de la version généraliste “ maladies du vieillissement ” du publipostage et sur 478 de sa version “ surdité ”. Il a fait apparaître que seuls 33,16 % des donateurs de la version “ maladies du vieillissement ” ont choisi d’affecter leur don aux actions prioritaires de la Fondation de France tandis que 41 % des donateurs du publipostage “ maladies du vieillissement ” et 39,9 % des donateurs répondant à la version “ surdité ” ne cochaient aucun choix d’affectation.

- Dans ce dernier cas, leur don a été réputé comme non affecté. Pourtant, la question se pose de savoir si l'absence de choix du donateur marque son adhésion implicite au message du publipostage, ou sa confiance à la Fondation qu'il laisse libre d'affecter son don ;
- Les dons exprimés en faveur des actions prioritaires de la Fondation ont été affectés soit au compte " Santé " (480 000), soit au compte " Ressources non affectées de la Fondation de France " (499 999), sans que les critères de ces affectations différentes aient fait l'objet de décisions préalables ;
- Les bulletins de soutien non cochés ont, de même, été affectés soit au compte " Santé " soit au compte des ressources non affectées.

Les programmes et actions présentés dans les lettres de démarchage figuraient bien au programme des activités annuelles de la Fondation approuvé par le conseil d'administration. Des codes comptables d'affectation des dons à ces actions existaient bien dans la nomenclature analytique des affectations. Ce n'est donc ni par défaut de programmation ni par difficulté comptable que la Fondation de France a associé des campagnes de démarchage centrées sur certaines causes et des bons de soutien non affectés à celles-ci. Il s'agit d'un choix stratégique en vue de disposer d'un volant de dons non affectés. La Fondation soutient d'ailleurs qu'elle ne pourrait pas réagir avec souplesse aux besoins émergents en se conformant strictement aux mécanismes de la collecte, et que l'interprétation large qu'elle fait de la volonté des donateurs serait justifiée par le climat de confiance qui existerait entre ces derniers et une Fondation à vocation généraliste.

IV – Relations de la Fondation de France avec une agence de « marketing direct »

Depuis 1988, la Fondation de France confie à une agence de mercatique directe, spécialisée dans le secteur caritatif, la réalisation de ses campagnes de collecte de dons. Les prestations commandées à cette société entre 1994 et 1997⁶² sont passées de 2,75 M€ en 1994 à 2,61 M€ en 1995, à 2,24 M€ en 1996 puis à 1,76 M€ en 1997. Une filiale s'est vu confier la gestion des campagnes de « télédon ».

62 au titre de trois contrats des 29 mai 1991, 2 janvier 1996 et 1^{er} janvier 1997.

A – Les clauses conventionnelles

En 1994 et 1995, l'agence était investie de l'exclusivité des campagnes de collecte par voie postale auprès des donateurs anciens ou nouveaux ; elle aidait la Fondation de France à élaborer les campagnes et se chargeait de fabriquer les supports et de traiter leur expédition. En 1996, ses missions ont été étendues à toutes les campagnes de collecte ; elles se sont élargies à la réflexion stratégique et à la création des messages. En 1997, la mission de l'agence a été resserrée aux seules campagnes de collecte par publipostage.

La convention de 1991 appliquée jusqu'au 31 décembre 1995 ne comportait ni tarifs de référence correspondant aux coûts de fabrication courants ni d'indication sur la périodicité de révision des tarifs. Chaque opération faisait l'objet d'une négociation. La convention de 1996 a instauré des tarifs de référence revalorisables. La convention de 1997 a amélioré ce dispositif, en fixant des prix de référence pour une année, révisables en cas de diminution du prix du papier, et en obligeant le prestataire à consulter des sous-traitants pour obtenir de meilleurs prix.

Pour son rôle d'organisateur et de responsable du suivi de la production, l'agence perçoit une commission dont l'assiette, le taux et la présentation comptable ont varié entre 1994 et 1997 : en 1994 et 1995, une commission de 15 % était calculée sur le montant total du devis ; en 1996, elle a été étendue à tous les postes du devis autres que l'affranchissement, l'iconographie, la création, la photocomposition et les fichiers ; en 1997 a été introduit un pourcentage dégressif tenant compte de la quantité d'exemplaires fabriqués. Les seuils de modulation choisis ont toutefois maintenu à 15 % le montant de la commission versée en 1997 dans la mesure où durant cette année aucun publipostage n'a excédé 400 000 exemplaires.

Pour rémunérer l'élargissement de la mission du prestataire au domaine de la stratégie et du conseil, la convention de 1996 allouait des honoraires mensuels de 9 146,94 € hors taxes, que la convention de 1997 a portés à 9 909,19 €.

La Fondation a organisé en 1996, pour la première fois, un appel d'offres afin de se conformer aux recommandations du Comité de la charte et tenter d'obtenir de meilleures conditions de prix et prestations. Le cahier des charges fixait pour objectifs à atteindre en trois ans (1997-1999) : d'augmenter les ressources de la collecte de 15 %, d'accroître le fichier de 150 000 donateurs actifs nouveaux et de diminuer les dépenses directes d'appel à la générosité évaluées à 3,13 M€ (affranchissements inclus).

C'est l'agence sortante qui a été retenue par un jury composé du président de la Fondation et des responsables de la collecte et de la communication. L'appel d'offres a eu néanmoins pour effet :

- de confirmer que le travail de conseil de l'agence devait être rétribué sous forme d'honoraires mensuels, comme elle le demandait ;
- de réduire concomitamment les tarifs de référence ;
- d'amener l'agence à s'engager sur le prix moyen d'un publipostage : 0,35 € pour un quatre pages, 0,27 € pour une revue et 0,44 € pour un envoi avec lettre simple, au cours de la période concernée.

La Fondation de France a exposé que les objectifs fixés lors de l'appel d'offres de 1996 ont été atteints et même dépassés par le prestataire retenu. Au cours des trois années 1997 à 1999, les produits de la collecte ont augmenté de 30,8 %, le fichier donateurs s'est enrichi de 117 000 donateurs actifs nouveaux et le coût des publipostages a diminué de 27 %.

B – La mise en œuvre des clauses financières

L'examen des prix unitaires relevés dans les devis et factures fait ressortir une baisse des tarifs de fabrication entre 1994 et 1997. Les tableaux réalisés par la société elle-même montrent que les marges sont, tous sous-traitants confondus, égales à 47 % en 1995⁶³, 37 % en 1996, puis 24 % en 1997.

La clause introduite dans la convention en 1997 sur la possibilité d'ajuster les tarifs de référence en cas de fluctuation des prix du papier n'a jamais été mise en œuvre, tout comme les tarifs eux-mêmes : la demande de publipostages plus créatifs conduit à utiliser des prestations s'éloignant des coûts standards. Il est à noter de même que seule la convention de 1996 prévoyait un droit de contrôle de la Fondation sur les factures des sous-traitants, mais que la Fondation n'en a pas fait usage.

Le contrôle a fait apparaître aussi la mise à disposition de personnel : en 1994, l'agence a supplié à l'absence de la responsable de la collecte de la Fondation de France⁶⁴ ; de février 1995 à août 1996, elle a encore facturé l'intervention d'une collaboratrice pour les actions de communication et pour la revue de la Fondation⁶⁵.

63 Période où l'agence ne percevait pas d'honoraires pour son rôle de coordonnateur.

64 10 journées d'intervention (7 232,18 € TTC).

65 74 204,56 € TTC.

V – Les actions de communication

Avant 1993, la Fondation de France n'avait pas de politique de communication. Selon une enquête réalisée en 1989, sa notoriété auprès du grand public était nulle : elle s'adressait à des publics diversifiés, elle assurait plusieurs métiers (activité fiduciaire et appels à la générosité publique), elle n'agissait pas dans l'urgence et elle ne conduisait pas directement d'actions de terrain.

La Fondation de France a sélectionné, après appel d'offres, une agence de communication et décidé que toute action de communication institutionnelle s'accompagnerait d'un appel aux dons. L'appel peut être explicite comme dans le message télévisé « la Fondation de France transforme vos dons en action » qui présente aux téléspectateurs l'enveloppe destinée à inclure les dons, ou discret, voire « furtif » comme dans le film « Arthur » (voir ci-après).

Depuis le début de 1996, la direction de la communication a autorité sur le service de la collecte. Les dépenses relatives aux actions de communication « institutionnelle », qui peuvent rapporter des dons, sont imputées au compte de l'administration générale. Les recettes induites par ces actions sont pour leur plus grande part inscrites ou reversées au budget des programmes, mais les frais exposés ne figurent pas dans les charges de la collecte.

A – Évolution des dépenses de communication

Elles sont réparties entre les rubriques suivantes :

Nature de la dépense (M€)	1994	1995	1996	1997	1998
Communication et manifestations	1,65	0,64	1,57	1,05	1,20
Journal (« information » en 1997)	0,64	0,38	0,29	0,58	0,40
Communication et développement		0,26	0,29	0,53	0,53
Total	2,29	1,30	2,15	2,16	2,13

Le montant élevé constaté en 1994 résulte des manifestations liées au 25^{ème} anniversaire. En 1995, les restrictions budgétaires ont entraîné la diminution du poste « communication et manifestations ». Les budgets

1996 à 1998 ont retrouvé un niveau proche de celui de 1994, autour de 2,13 M€⁶⁶.

La répartition par lignes n'est pas significative compte tenu des changements de méthodes intervenus : le journal de 4 pages « legs » et les dépenses liées au rapport d'activité ont été transférés en 1997 du poste « communication et manifestations » au poste « information » ; le mécénat d'entreprise et la recherche de nouvelles ressources sont passés, en revanche, du poste « communication et manifestations » à la ligne « communication et développement ».

À la ligne « Information »⁶⁷, la *Lettre de la générosité*, journal de 24 à 27 pages publié une fois par an, donne des informations sur la vie de l'institution et les programmes, et présente les comptes. Des suppléments « quatre pages » et « huit pages » sont adressés aux donateurs et distribués dans les colloques ou réunions.

Le supplément *Patrimoine et succession* a été lancé en 1994. Il est adressé aux donateurs fidèles. Sa conception et sa fabrication sont largement sous traitées à l'entreprise de mercatique directe en charge de la collecte. Sa rémunération a été de 44 972,46 € pour la conception du n° 1 et de 39 484,30 € pour la conception du n° 2. Depuis décembre 1996, elle perçoit une rémunération forfaitaire mensuelle de 2 286,74 € HT pour réfléchir à la « stratégie de communication legs » ; cette rémunération n'a pas été avalisée par une convention. Les charges liées au supplément Legs ont été de 0,31 M€ de 1994 à 1997 pour quatre numéros.

La ligne « Communication et développement »⁶⁸ apparaît en 1995. A cette époque, elle ne retraçait que les frais afférents aux cartes de vœux et agendas ; il a été mis fin à ces opérations, en 1996 pour celle des cartes de vœux qui ne s'était pas révélée très rentable, en 1999 pour celle des agendas, qui était sous-traitée à l'agence de mercatique et qui avait rapporté 0,06 M€ en 1997. Les dépenses de recherche de nouvelles ressources se sont élevées en 1997 à 0,27 M€, correspondant pour la plus grande partie à une importante campagne de démarchage téléphonique.

La Fondation de France a exposé sur le dernier point qu'il s'agirait d'expériences « innovantes » en matière de collecte, dont l'efficacité n'est pas connue ; de ce fait, les dépenses correspondantes ne lui semblent pas devoir être imputées au budget des programmes. Cependant, les recettes

66 Les frais d'information et de communication s'élèvent à 2,11 M€ dans les comptes 1999 et à 1,85 M€ en 2000.

67 0,42 M€ dans les comptes 1999, 0,48 M€ en 2000.

68 0,36 M€ dans les comptes 1999, 0,11 M€ en 2000.

ont été intégralement reprises dans la « chaîne des dons », comme il a été signalé ci-avant (3.a).

B – Les relations avec l’agence de communication

Pendant toute la période sous revue, la Fondation de France a eu recours aux services de la même agence de communication, sélectionnée par appel d’offres en juillet 1993.

Le contrat confiait à l’agence une mission de conseil pour les campagnes publicitaires institutionnelles. L’agence était rémunérée par une commission de 15 % sur les achats d’espaces et les frais techniques. Pour les achats d’espaces publicitaires, elle était mandataire de la Fondation (loi du 29 janvier 1993).

Le contrat était conclu pour une période de deux années à dater du 1er octobre 1993, et pouvait se renouveler ensuite par tacite reconduction pour des périodes d’un an. Il était accompagné d’un devis pour la campagne publicitaire 1993/1994, dont le montant global s’élevait à 0,90 M€. Le contrat ne proposait aucun bordereau de prix unitaire et ne comportait que des indications forfaitaires sans référence à la quantité, ce qui ne permettait pas de faire des comparaisons d’une année sur l’autre. D’ailleurs, pour les années suivantes, il n’a pas été produit de devis détaillés. En début d’année, l’agence faisait des « recommandations » pour la politique de communication, les opérations se faisant ensuite au coup par coup sur devis accepté.

Le contrat avait donc pour principal objet de s’assurer l’exclusivité de l’agence. Il ne réglait pas de manière précise les relations financières entre la Fondation de France et son prestataire. Il a été résilié à l’échéance du 30 septembre 1997. L’agence a continué à travailler pour la Fondation de France jusqu’à la fin de l’année 1998.

C – Les actions confiées à l’agence de communication

Le contrat ne visait que les campagnes de publicité institutionnelle, mais la Fondation de France a confié à l’agence d’autres missions.

1 – 1994

La campagne publicitaire 1993/1994 s’est déroulée conformément au devis. À l’occasion du 25^{ème} anniversaire de la Fondation, l’agence a été chargée d’une mission de conseil pour l’organisation du concours

« Bouge-toi, bouge les autres » qui devait récompenser 25 projets de solidarité menés par des jeunes. Les honoraires de l'agence pour cette opération hors campagne se sont élevés à 28 965,31 € TTC.

2 – 1995

En 1995, la Fondation de France n'a pas ouvert de budget pour des actions de publicité. L'agence a donc travaillé exclusivement sur bons de commandes et hors contrat. Les actions de communication ont soutenu une opération de collecte de la Fondation de France en faveur des plus démunis : « les tickets de la solidarité ». Pour la création de l'affiche, sa déclinaison en affichettes, la conception des annonces et des messages télévisés, la rémunération de l'agence s'est élevée à 8 079,80 € HT, soit 21 % du montant des factures concernées. La Fondation a exposé que le montant de la rémunération traduit l'implication de son prestataire dans la construction progressive des actions « tickets de la solidarité ».

Le film (2'40) *Arthur - histoire d'un enfant cancéreux* a été une opération de communication montée grâce à des participations bénévoles : deux jeunes metteurs en scène, qui ont obtenu la participation gracieuse d'artistes connus, ont réalisé ce court-métrage gratuitement, avec le soutien financier d'entreprises. La Fondation de France n'a pris à sa charge que les frais de copie, soit 4 573,47 €. Le film a connu un réel succès : il est passé intégralement au journal de 20 heures sur TF1, il a obtenu le grand prix du festival de Biarritz, il a été ensuite programmé par une firme de distribution en première partie d'un film grand public. Il est fait une brève mention de la boîte postale de la Fondation de France à la fin du film.

A la fin de l'année 1995, la Fondation de France a souhaité organiser une opération de communication « Arthur » : passage du film à l'émission « 7 sur 7 », création d'une casquette « Arthur », vendue au festival du film de Paris, vente de photos des acteurs du film. Pour le conseil et l'organisation de l'émission, qui a été gratuite, l'agence de communication a perçu des honoraires pour un montant de 7 622,45 € HT. Le coût de fabrication des casquettes s'est élevé à 3 061,02 € TTC, pour 1 000 unités. Les recettes comptabilisées ont été de 2 802,01 €.

3 – 1996

En 1996, la Fondation de France a repris ses campagnes de communication, en continuant à confier à l'agence des missions particulières. Une étude de notoriété a ainsi été facturée 14 330,21 €.

En application d'accords intervenus avec la Fondation, France-Rail met à sa disposition des possibilités d'affichage gratuit dans les gares, à condition que l'image soit « positive » et qu'il n'y ait pas d'appel de fonds. La même agence, chargée de réaliser l'affiche, a demandé, fin 1995, une rémunération de 5 945,51 €, qui représentait près de 50 % des prestations, beaucoup plus que les 15 % prévus au contrat. La Fondation de France a soutenu que c'est grâce à cette agence qu'un partenariat durable avait pu être établi avec France-Rail, ce qui expliquerait le montant des honoraires.

4 – 1997

Pour la campagne d'affichage de novembre 1997, la rémunération de l'agence sur les achats est devenue forfaitaire, et s'est élevée à 57 930,63 € HT pour des achats d'espaces de 462 377,87 €. La Fondation a déclaré qu'elle avait souhaité que les pourcentages de rémunération fussent revus à la baisse pour tenir compte de la tendance générale constatée dans ce domaine.

5 – 1998

En 1998, le marché était dénoncé, mais la Fondation de France a continué à utiliser les services de l'agence, qui a été chargée de plusieurs missions de conseil.

Chapitre IV

Les programmes

I – L’activité de programmes

Les actions de la Fondation sont regroupées en deux domaines : « solidarité nationale et internationale » et « santé, culture, environnement », à l’intérieur desquels sont définis des programmes qui reçoivent de la Fondation un soutien financier durant trois à dix ans. Chaque programme s’articule suivant des axes d’intervention. Des actions prospectives ou exploratoires s’inscrivent dans une perspective d’évolution des programmes. Des opérations ponctuelles enfin sont mises en place pour répondre à un besoin social particulier ou pour utiliser une libéralité affectée. Si les grands axes d’intervention sont demeurés relativement stables au cours de la période contrôlée, une certaine fluctuation dans la terminologie et dans la présentation rend parfois difficile d’apprécier la continuité de l’action.

Les principaux programmes sont actuellement les suivants :

- Au sein de la direction du mécénat « solidarité » : insertion, personnes âgées, enfance, handicap, solidarités internationales ;
- À la direction du mécénat « santé, culture, environnement » : santé, soins palliatifs, santé publique et recherche médicale, santé des jeunes, culture, environnement.

Depuis plusieurs années, le lancement et la clôture des programmes obéissent à des règles formalisées, et leur état d’avancement est exposé périodiquement au conseil d’administration et au bureau.

A – Les procédures de décision

Le conseil d’administration est assisté par 15 comités techniques, composés de spécialistes intervenant à titre bénévole, placés auprès de lui. Leur avis est déterminant pour l’attribution de subsides.

Leurs membres sont nommés par le président de la Fondation de France, pour une durée de trois ans renouvelable une fois. Des règles ont été définies concernant l’attribution de subventions à des organismes avec lesquels les présidents des comités entretiennent des relations. Ces mesures ont eu pour objet de rationaliser le fonctionnement des comités et d’éviter la prolongation de situations figées. C’est ainsi que le « comité de recherche médicale » a été dissous en 1994, et remplacé par plusieurs comités spécialisés, dont quatre pour la recherche sur les cancers.

Pour la sélection des dossiers, le principe de l'appel d'offres, national ou régional, est généralement retenu, mais la Fondation de France exploite dans certains cas les remontées spontanées de projets. L'instruction administrative des dossiers est faite par les chargés de mission de la Fondation, l'instruction scientifique et technique par les comités. Au cours de la période contrôlée, il est arrivé que la Fondation charge un organisme tiers d'organiser les appels d'offres et de dépouiller les résultats. Après la décision du comité, la gestion du dossier de subvention est assurée par les services de la Fondation.

Les délégations régionales de la Fondation, qui n'ont pas la personnalité morale, jouent un rôle dans la sélection des dossiers et la mise en œuvre des programmes. Certains programmes ou axes sont régionalisés ; la délégation dispose alors d'un budget individualisé qui demeure toutefois géré par le siège.

B – La procédure budgétaire et les modalités de financement

La procédure budgétaire au sein de la Fondation est rendue complexe par la pluralité d'origine des ressources et l'existence de ressources affectées : les ressources disponibles ne constituent pas une masse fongible que la Fondation pourrait employer sans contrainte en fonction de ses priorités.

L'élaboration du budget, qui commence en septembre de l'année précédente, rend indispensable la récapitulation préalable des ressources, dont une partie au moins, les résultats de la collecte, ne peut être évaluée que de manière prévisionnelle. La décision intervient en décembre, et une révision est opérée en cours d'année.

Les produits de la collecte sont portés à des lignes « généralistes » : « recherche » pour la solidarité, et « réserve » pour la santé. Au cours de l'année, ces produits sont, en fonction des résultats des campagnes, soit affectés à une ligne particulière soit utilisés pour renflouer les lignes déficitaires.

Le domaine « solidarité » s'équilibre globalement. Toutefois, certaines lignes disposent de ressources excédentaires par rapport aux dépenses envisagées (handicapés, personnes âgées), tandis que les actions destinées à l'enfance sont déficitaires. Les actions d'insertion et de solidarité internationale sont chroniquement déficitaires.

Si l'équilibre est atteint aussi dans le domaine « santé », y compris pour la recherche, les programmes « culture » et « environnement » et les

« actions européennes » sont structurellement déficitaires. Les programmes dans ces domaines sont financés principalement au moyen de ressources non affectées.

Les budgets arrêtés par le conseil d'administration sont annuels. Les crédits qui ne sont pas engagés avant la fin de l'année ne sont pas reportés. Cependant, les ressources grevées d'une affectation précise conservent leur destination, et les fonds dont l'affectation est moins stricte restent acquis au domaine auquel ils appartiennent, mais peuvent être affectés à d'autres actions du même domaine. Cette situation explique qu'il existe des reports à nouveau importants malgré la règle de l'attribution annuelle des crédits.

Reports à nouveau des programmes

Thème ou action (en M€)	1994	1995	1996	1997	1998
Programmes généraux (non affectés)	2,29	3,02	4,91	9,45	14,15
Solidarité	0,76	1,17	2,47	2,56	3,29
Insertion	Non précisé	non précisé			
Handicapés	0,12	0,21	1,48	2,50	2,93
Enfants	0,34	0,53	0,26	0,37	0,87
Personnes âgées	0	0,49	0,67	0,96	1,60
Actions internationales et urgences	0,43	0,24	0,12	0,06	0,06
Santé	0,61	0,98	1,05	1,51	1,81
Soins palliatifs	0,14	0,52	0,76	0,49	0,46
Recherche scientifique et médicale	4,27	9,91	8,63	10,52	13,19
Culture	0	0	0	0	0
Environnement	0	0	0	0	0
Vie associative et divers	0	0	0	0	0
Ressources des délégations régionales	0,02	0	0,05	0,06	0
TOTAL	8,95	17,07	20,43	28,45	41,60
Total hors recherche médicale	4,68	7,17	11,80	17,93	28,42

Pendant la période considérée, les excédents globaux ont été multipliés par 4,6. Hors recherche médicale, l'excédent a été multiplié par six, et les excédents non affectés ont connu une évolution comparable⁶⁹.

L'excédent de la recherche médicale est structurel : la Fondation bénéficie de nombreuses libéralités affectées notamment à la recherche sur les cancers ; dans la mesure où elle entendait mettre au point des programmes innovants et structurants à long terme, les sommes n'ont pu être engagées rapidement. Les dépenses allouées à la recherche médicale sont cependant passées de 1,52 M€ en 1994 à 2,59 M€ en 1997, 4,27 M€ en 1999 et 5,46 M€ en 2000.

Les ressources dont l'affectation est strictement définie proviennent principalement des libéralités. Au début de l'année 1997, elles s'élevaient à 2,75 M€, mais les prévisions de dépenses pour l'année n'étaient que de 0,42 M€ bien que la nécessité d'utiliser ces ressources en priorité soit constamment rappelée aux responsables de programmes.

C – L'évolution des emplois des programmes

Ainsi qu'il a été exposé dans l'analyse des comptes⁷⁰, les dépenses afférentes aux programmes sont comptabilisées sous diverses rubriques, qui ont évolué au cours de la période examinée. Traditionnellement, la Fondation distinguait les bourses, prix, et subventions, les frais d'études et de suivi, enfin les autres prestations liées aux actions. À partir de 1997 apparaît une ligne « mise en œuvre, suivi, évaluation et diffusion ».

L'évolution des différents postes des emplois des programmes (hors dépenses de développement et de recherche de ressources) est rappelée ci-après : la part des aides « directes » tend à diminuer ; les frais de personnel sont stables ; la part des autres dépenses augmente sensiblement au cours des deux dernières années, ce qui correspond sans doute au reclassement en « prestations » d'opérations auparavant comptabilisées en subventions.

69 Le report à nouveau s'élève à 34,55 M€ dans les comptes 1999 et à 30,67 M€ en 2000, dont notamment 10,73 M€ pour la recherche médicale et 19,39 M€ pour les excédents non affectés.

70 Voir supra chapitre 2, 1. B.

La répartition des dépenses de programmes

en M€	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Bourses, subventions	11,83	10,54	9,75	8,63	8,91	10,29
Personnel	1,76	1,80	1,52	1,53	1,52	1,53
Mise en œuvre, suivi	1,64	1,80	0,91	1,26	1,82	2,03
Total	15,22	14,14	12,18	11,42	12,25	13,86
Subven/total	78 %	75 %	78 %	76 %	72 %	74 %
Suivi/ total	11 %	13 %	7,5 %	11 %	15 %	14,5 %

Subventions et prestations

À l'origine, la distinction entre les « subventions » et les « prestations » était claire : les « subventions » étaient les sommes versées à un tiers chargé de réaliser un programme après un processus de sélection ; les « prestations » correspondaient à des dépenses de logistique : frais de missions ou de jurys, ou encore honoraires ne pouvant s'assimiler à une subvention. Mais l'enquête a fait apparaître que des subventions sont versées à des organismes tiers pour qu'ils agissent sous la responsabilité de la Fondation de France, dans le cadre d'une sorte de mission déléguée. Les sommes versées en rémunération des services ainsi rendus ne peuvent s'assimiler à des subventions.

Une SARL a ainsi été chargée, à compter de 1994, d'instruire des dossiers de l'appel d'offres « SIDA » et de suivre les actions sur le terrain ; elle assure, depuis 1996, une mission de même nature pour « l'accompagnement des enfants en fin de vie (programme soins palliatifs) ». Il s'agit là d'une véritable sous-traitance : la rémunération du prestataire est fixée en fonction du nombre de dossiers instruits ou pour une journée d'intervention.

Une autre SARL a reçu une mission d'accompagnement technique et d'évaluation de l'appel d'offres sur les « espaces-santé jeunes », moyennant une rémunération annuelle et forfaitaire. Elle a d'ailleurs été chargée ensuite de réaliser un guide méthodologique sur le sujet. Son intervention s'est poursuivie en 1996 et 1997, dans l'Hérault, la Seine-Saint-Denis et le Val-d'Oise. Au début de 1995, la même société s'était vu confier l'assistance méthodologique pour le suivi et l'évaluation de l'appel à projets lancé par la Fondation de France et la direction générale de la santé auprès des missions locales.

En 1995, une association a reçu une subvention de 7 927,35 € pour réaliser un document sur « la prévention des conduites suicidaires chez les jeunes scolarisés ». Cette somme correspondait pour l'essentiel à la rémunération d'une journaliste, en « droits d'auteurs » : le recours à un tiers prestataire a permis de rémunérer un intervenant extérieur hors TVA. En 1996 et 1997, la même association a été chargée de publier les résultats des conférences « Adolescence au présent » tenues dans plusieurs grandes villes. Le devis présenté fin 1997 porte sur « la poursuite de l'étude longitudinale multicentrique menée dans neuf centres hospitaliers auprès des jeunes, de leurs familles et des médecins référents » dans le cadre du programme « jeunes suicidants à l'hôpital », mais il s'agit, à nouveau, de rémunérer un intervenant : le devis, de 41 669,80 €, ne comprend que le salaire brut de l'intervenant, les charges salariales et les frais de gestion de l'association (7 %).

Pour l'avenir, une définition plus stricte de la notion de prestation s'impose, afin d'éviter que le recours à des prestataires n'entraîne un gonflement dissimulé des frais de gestion. La Fondation, pour sa part, considère que l'externalisation de certaines tâches traduit une gestion prudente de la croissance de ses effectifs pour des missions de durée limitée nécessitant des compétences spéciales. La situation des prestations au regard de la TVA n'est pas non plus toujours claire : lorsque le prestataire est une société, il facture la TVA, mais les prestations sont hors taxes lorsqu'il s'agit d'une association. L'exonération de TVA doit donc être réexaminée, cas par cas, au regard des règles fiscales applicables aux associations.

D – L'évaluation des programmes

La Fondation de France met en œuvre des moyens diversifiés pour mesurer l'impact des actions qu'elle mène : suivi des actions et des financements, mise en réseau de plusieurs projets présentant les mêmes caractéristiques, bilan interne pour consolider les indicateurs ou préciser les typologies, évaluation confiée à des intervenants externes.

Pour ses actions d'évaluation interne, la Fondation fait appel à une consultante. D'abord rémunérée, en 1994 et 1995, par une association, cette consultante a créé sa propre entreprise en août 1996, sa rémunération étant fixée à 5 488,16 € TTC par mois pour huit journées d'intervention. La Cour s'était interrogée sur le caractère réellement indépendant d'une consultante qui disposait d'un bureau et d'un téléphone dans les locaux de la Fondation et dont les interventions faisaient l'objet d'une programmation annuelle. En 1998, la rémunération forfaitaire a été remplacée par une rémunération par dossier, ce qui

permettra un meilleur suivi des travaux effectués. Dans la période récente, la part de l'activité de l'entreprise consacrée à la Fondation s'est réduite.

Le souci d'évaluation de la Fondation est présent pour tous les programmes, qui donnent lieu en général à de nombreuses publications. Des colloques sont organisés pour assurer la mesure et la diffusion des résultats et préparer les orientations futures. Les programmes et axes d'intervention sont régulièrement adaptés pour tenir compte des résultats des évaluations.

II – Le programme Environnement

Le programme Environnement ne peut être financé par la Fondation qu'au moyen des ressources non affectées de la collecte auprès du public ou des legs ; il ne dispose pas, en effet, de ressources propres. Au cours de la période examinée, il a bénéficié du concours de fondations (8 384,70 €), et surtout de partenariats et de cofinancements importants : 0,15 M€ d'une entreprise pour le programme « gestes au quotidien », des financements de la Communauté européenne et du ministère français de l'environnement pour le programme « réseau européen pour le développement rural durable ».

Les budgets affectés au domaine environnement ont été de 0,90 M€ en 1994, 0,49 M€ en 1995, 0,55 M€ en 1996 et 0,81 M€ en 1997.

Une partie importante des interventions est réalisée sous la forme de prestations : 50 % des dépenses du programme en 1996. Certaines actions, menées à travers des interventions d'un faible montant unitaire, conserveraient un caractère ponctuel sans le rôle de coordination et de mise en réseau joué par la Fondation de France.

Le programme, qui dispose d'un comité de programme, se décline en axes.

1 – L'axe « Éducation à l'environnement : quels gestes au quotidien ? »

En 1993/1994, la Fondation de France a lancé un appel à projets national en vue de la réalisation d'outils pédagogiques à destination des 6/13 ans. Une entreprise participait au financement du projet à

concurrence de 0,15 M€ pour la partie « déchets ». Un jury spécifique avait été créé. Trois projets ont été sélectionnés :

a) « Rouletaboule » et « Ricochets »

Il s’agissait de la création de « kits » pédagogiques en partenariat avec le réseau « École et nature » et une autre fédération d’associations. Trois thèmes étaient prévus : les déchets, l’eau et l’air.

La convention initiale prévoyait un financement de 0,15 M€. « Ecole et nature » s’engageait à diffuser 200 exemplaires de chaque kit, soit à titre gracieux pour les associations membres du groupe pilote, soit à titre onéreux au prix maximum unitaire de 762,25 € TTC, prix porté à 1 084,83 € TTC pour compenser la défection de l’ADEME⁷¹.

Deux instruments seulement ont été produits : sur les déchets et sur l’eau. La Fondation a reporté sur le second, devenu « Ricochets », les financements prévus pour le thème de l’air, sans qu’un avenant ait entériné cette décision.

École et nature apporte un appui pédagogique diversifié aux enseignants en liaison avec les collectivités territoriales. Le rapport d’évaluation établi en 1996 sur Rouletaboule mentionne deux expériences de partenariat particulièrement réussies avec le conseil général du Haut-Rhin et le district de Rouen. La Fondation de France a décidé de poursuivre son soutien au réseau d’associations École et Nature, à hauteur de 28 965,31 € en 1997 et 22 867,35 € en 1998 et 1999.

b) La réalisation de mallettes pédagogiques

Le projet relevait d’une logique différente : il s’agissait de produire à faible prix un produit à grande diffusion. Un contrat de juin 1994 prévoyait l’attribution d’une subvention de 0,61 M€ à une société pour produire trois coffrets (consommation-déchets, air, eau) en 15 000 exemplaires. La Fondation de France devait en acquérir 5 000, qu’elle diffuserait avec le cofinanceur du projet.

Les difficultés ont rapidement surgi entre la Fondation de France et son cocontractant au sujet du respect des normes de qualité définies par la convention. Par un protocole transactionnel de juin 1995, le financement de la Fondation de France était ramené à 0,23 M€ pour la seule mallette « déchets », la société pouvant réaliser les autres mallettes avec les partenaires de son choix. Compte tenu des acomptes versés dans le cadre

71 Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie.

de la première convention (94 899,51 €), les sommes restant à verser s'élevaient à 158 928,10 €. 133 545,34 € seulement ont été réglés, la société n'ayant pas pu faire face à ses obligations. Ce sont donc au total 0,23 M€ qui ont été dépensés.

Les résultats ont été limités par rapport au projet initial : 5 000 coffrets pédagogiques seulement ont été produits, 3 500 ont été vendus.

c) « Ma petite planète chérie »

Le troisième volet de ces actions éducatives a été le financement d'une série télévisée intitulée « Ma petite planète chérie ». Une association produisait la série avec FR3 ; une filiale était le producteur délégué.

Ce projet sélectionné par le même jury que les deux précédents a bénéficié d'une subvention de 0,38 M€ de la Fondation de France pour un budget global évalué à 1,65 M€. Il a bénéficié d'autres soutiens financiers émanant d'organismes publics ou privés.

La série se compose de 26 épisodes de 5 minutes qui ont été très largement diffusé sur diverses chaînes de Télévision. La presse a marqué l'intérêt de cette série. Une cassette vidéo est en vente.

2 – L'axe « Territoires dégradés, quelles solutions ? »

La préoccupation de la Fondation de France dans ce domaine est déjà ancienne : un premier appel d'offres sur ce thème avait été lancé en 1991 ; il y avait eu 270 réponses ; une publication a présenté le bilan de 33 expériences de génie écologique aidées par la Fondation de France pour valoriser des espaces abandonnés ou menacés.

Sur la période couverte par le contrôle, des opérations ont été conduites sur le plan national et dans quelques délégations régionales.

Les opérations nationales ont consisté à mettre en place un « réseau de consultants en génie écologique », afin de financer le recours, par des collectivités ou associations, à des experts pour réhabiliter des espaces dégradés : la Fondation de France ne verse la subvention que lorsqu'elle a l'assurance que la prestation de l'expert a été effectuée ; la rémunération de ce dernier est à la charge de l'organisme subventionné. La Caisse des dépôts finançait 50 % des opérations.

La Fondation de France a effectué chaque année un appel à projets dans ce cadre⁷², mais les résultats ont été décevants. Elle n'a pu consommer ses budgets dans ce domaine.

Deux délégations régionales, celles de Provence-Alpes-Côte d'Azur et de Bretagne-Pays-de-la-Loire, ont organisé des consultations locales. La délégation de Bretagne s'est orientée plus particulièrement vers des actions de médiation entre agriculteurs et populations rurales sur des sujets relevant de l'environnement. En 1997, la région Bretagne a soutenu 9 projets d'un montant moyen de 6 063,96 €, la région Provence 11 projets d'un montant moyen de 6 111,68 €.

L'étude des dossiers retenus met en évidence la modicité des sommes attribuées dans certains cas, et le caractère limité des champs d'intervention : 2 286,74 € pour la réalisation d'un sentier pédagogique en zone agricole dans les Côtes-d'Armor, afin de favoriser la découverte de l'agriculture, 1 524,49 € pour la préservation des arbres centenaires dans le Morbihan, 4 573,47 € pour diffuser les résultats d'une action concernant la préservation de l'outarde en Maine-et-Loire, 4 573,47 € pour la préservation d'oliveraies en Provence. La Fondation a renvoyé à l'évaluation qui interviendra à l'issue de la phase de financement des projets.

3 – L'axe « Les nouveaux espaces à cultiver ensemble »

Des actions exploratoires conduites à partir de 1994 ont abouti à la définition en 1996 d'un nouvel axe d'intervention sur les jardins communautaires, conçus comme des outils d'insertion. Un appel à projets national a été lancé en 1997 sur le thème : « nouvelles natures à cultiver ensemble, jardins associatifs, espaces verts, agriculture urbaine ». Les engagements de 1997 (0,28 M€) correspondent aux actions retenues dans le cadre de l'appel d'offres, soit 33 engagements d'un montant moyen de 8 384,70 €.

Comme pour le programme « territoires dégradés », il s'agit de projets de proximité, menés dans des logiques souvent très différentes. Il appartiendra à la Fondation de France de dégager les synergies induites par ces actions.

⁷² Prix de la journée consultant fixé à 457,35 €, pour des missions de 5 jours dont 3 de terrain.

4 – Le réseau européen d’expériences de développement rural durable

Après un certain nombre d’actions menées en 1994 et 1995, la Fondation de France a formalisé, en 1996, sa participation à ce programme soutenu par d’autres fondations européennes, à Barcelone et Munich. L’objet du programme considéré est la mise en réseau de 33 expériences de développement rural durable dans différentes régions d’Europe : visites croisées, atelier commun de réflexion. Cette action s’inscrit dans les réflexions menées au sein de l’Union Européenne en vue d’une réforme de la politique agricole commune (« Agenda 2000 »). Le réseau s’est fixé comme objectif de promouvoir un « espace de dialogue entre les décideurs politiques et les acteurs directs du développement local ».

La Fondation apporte peu de financements directs à ce programme commun (53 357,16 € en 1996, autant en 1997). En 1997, celui-ci a bénéficié de 0,23 M€, ainsi que d’un financement de l’Union européenne pour l’organisation d’une rencontre « Agenda 2000 » au Portugal (0,05 M€).

La Fondation a très largement délégué l’animation et la gestion du programme à une association, à qui il appartient de négocier les financements accordés aux réseaux par l’Union Européenne, des administrations nationales ou des organismes privés. Ces financements sont versés à la Fondation de France, qui les reverse à l’association. La Fondation de France prépare un cahier de charges, chaque année, et l’association présente en réponse un devis. La Fondation suit de près les opérations et l’envoi des justificatifs. Elle a incité l’association à recourir aux services d’un commissaire aux comptes.

De 1996 à 1997, le chiffre d’affaires de l’association a augmenté de 55 %, passant de 0,32 M€ à 0,49 M€. En 1997, les versements de la Fondation pour les différentes actions qu’elle soutient (0,29 M€) ont représenté 59 % du chiffre d’affaires. Celui-ci est revenu à un niveau voisin de celui des années antérieures après la fin du programme en 1999.

5 – Le parc de Branféré

La Fondation de France est propriétaire d’un parc animalier ouvert au public, le parc de Branféré, dans le Morbihan. Le parc est géré par une société anonyme dont elle est actionnaire à plus de 95 %.

Le domaine, de 200 ha avec un manoir et des fermes, a été légué à la Fondation de France dans les années 1985-1988. Le parc animalier, qui

occupe 30 ha, présente des petits mammifères et des oiseaux que les testateurs ont rapportés de leurs voyages. Il était ouvert au public et géré par la société anonyme. Le manoir du XVII^{ème} siècle est entouré d'un jardin botanique créé à la même époque. Le légataire est tenu de conserver au domaine son caractère animalier et botanique.

Après délibération, le conseil d'administration a décidé d'accepter le legs, dont l'objet lui paraissait conforme à la vocation de la Fondation de France. Le règlement intérieur de celle-ci a été modifié afin de permettre de recevoir un legs impliquant une société commerciale.

Le parc, géré sous la forme d'un compte de fondation, n'est pas une fondation : il n'a ni dotation ni conseil indépendant. La Fondation de France est seule responsable et, en l'absence de ressources propres hormis des fermages, elle en assure le financement. La gestion s'apparente donc à celle d'un programme.

Dès le règlement de la succession, la Fondation de France a décidé un plan d'investissement sur cinq ans d'un montant de 1,23 M€, afin de mettre le parc en conformité avec les normes européennes, notamment pour le rendre accessible aux personnes handicapées. Les financements ont eu diverses sources : les actifs propres du legs, augmentés d'un autre legs affecté aux animaux, ce qui représentait 0,38 M€, des subventions de la Fondation de France au titre du programme Environnement, pour un montant de 0,38 M€, enfin un prêt imputé sur le compte de l'administration générale pour un montant de 0,46 M€⁷³. De plus, la « fondation » (en fait, la Fondation de France) abandonnait le loyer de 0,05 M€ que la société devait acquitter pour l'occupation des équipements du domaine.

La société est parvenue à équilibrer ses premiers comptes grâce à l'abandon du loyer et à des subventions du département et de la région. En 1997 et 1998, elle a, en revanche, enregistré des déficits (2 942,27 € et 15 702,25 €), en raison de la baisse de la fréquentation.

Un projet de diversification est actuellement à l'étude en liaison avec la Fondation « Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme »⁷⁴ qui souhaite planter une école pilote à la lisière du parc. La Communauté de communes du Pays de Muzillac a décidé d'assurer la maîtrise d'ouvrage de la construction de l'école, avec le concours financier de la Région et du Département. En contrepartie de l'effort financier public (environ 1,22 M€), les deux fondations partenaires, regroupées au sein

⁷³ Prêt remboursé à 80 % en 2001.

⁷⁴ Fondation abritée par la Fondation de France avant d'être reconnue d'utilité publique.

d'une association spécifique, s'engageraient à louer les bâtiments, pour 22 867,35 € par an, pendant une quinzaine d'années.

La Fondation Nicolas Hulot garantit sa participation au projet par la mise au point d'outils pédagogiques innovants. La Fondation de France, pour sa part, s'est engagée à céder à titre gratuit le terrain correspondant à l'emprise des bâtiments, et éventuellement des bâtiments à rénover, et à cautionner le loyer pendant une période de quinze ans, qui correspond à la durée de l'emprunt de la communauté de communes.

En acceptant le legs et les charges qui le grevaient, la Fondation de France s'est écartée de son rôle habituel. Même si l'objet poursuivi est voisin de ses activités principales, le risque n'est pas nul de voir la Fondation entraînée dans des dépenses importantes pour maintenir cette affectation : besoins en investissements, politique de communication. L'accession du parc à l'autonomie financière ne semble pas pouvoir être envisagée dans un avenir proche.

Pour faire face aux besoins financiers qui risquent de se manifester, le bureau a décidé en juin 1999 de considérer, pendant une quinzaine d'années, le Parc de Branféré comme une composante du programme Environnement, qui pourrait à ce titre bénéficier de financements issus de la générosité publique.

III – Le programme Leucémie

Le programme Leucémie fait partie du domaine « santé », dont il est un des axes de recherche médicale. Même si l'expression « fondation leucémie » est souvent utilisée pour désigner cet ensemble d'actions, le programme n'a jamais constitué une fondation au sens juridique du terme.

Il comporte l'attribution de subventions et de bourses pour des projets sélectionnés après appel d'offres. Des financements ont également été accordés pour des échanges internationaux et pour des aides aux conditions de cure et de post-cure.

Les engagements ont été de 0,70 M€ en 1994 (46 projets), 0,63 M€ en 1995 (34 projets), 0,63 M€ en 1996 (45 projets) et 0,63 M€ en 1997 (30 projets).

Les subventions sont, dans la plupart des cas, accordées pour des programmes réalisés dans des structures publiques, mais le versement intervient souvent au profit d'associations. La Fondation de France demande que la structure dont dépend administrativement le laboratoire

soit informée par écrit du montant de la subvention et de sa répartition (fonctionnement/équipement). Elle a ainsi vérifié que le CNRS avait été averti du versement à une association d'une subvention de 38 112,25 € accordée en 1997 au laboratoire d'immunologie cellulaire et tissulaire de la Pitié-Salpêtrière, et que l'administration de l'hôpital avait accepté que le siège de l'association fût fixé dans ses locaux.

Une grande partie des sommes accordées aux équipes de l'Hôpital Saint-Louis a été versée sur le compte d'une association d'aide au développement de l'institut d'hématologie. Au cours de sa première année de fonctionnement, cette association a bénéficié de 0,90 M€ de ressources, dont 0,85 M€ de subventions diverses, mais elle n'a pu employer toutes ces sommes, et le résultat de fin d'année a atteint 0,75 M€, ce qui a procuré un avantage de trésorerie non négligeable à l'association.

La Fondation de France a également contribué au financement de l'École européenne d'hématologie, créée en 1986 par des hématologues de l'Hôpital Saint-Louis. Des sessions de formation sont organisées pour des médecins spécialistes ou des chercheurs confirmés. La Fondation de France a été le principal financeur de l'École, qui a également bénéficié de concours de l'industrie pharmaceutique et de l'Union européenne pour des bourses. De 1989 à 1997, la Fondation de France a apporté 0,37 M€⁷⁵. Elle a souhaité se désengager de cette opération, mais accepté de maintenir son concours en 1996 et 1997.

IV – Le programme FIL

Le programme « fonds d'intervention en faveur des initiatives locales » (FIL) est rattaché au domaine Solidarité. Les montants financiers en jeu étaient élevés. D'une durée de vie limitée, 1993-1996, par la volonté de ses financeurs, il a fait l'objet d'une évaluation méthodologique et de publications. Ses résultats ont été repris par les pouvoirs publics.

A – L'organisation du programme

C'est en 1992 que la Caisse des dépôts (programme de développement et solidarité) et la Fondation de France, ensuite rejoints

⁷⁵ Dont 0,05 M€ en 1994 (legs), 0,03 M€ en 1995 (même legs), 0,04 M€ en 1996 (autre legs) et 0,02 M€ en 1997.

par le Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FAS), ont envisagé un programme concernant la politique de la ville qui se fixerait comme objectif de favoriser l'émergence de projets émanant de la population, de leur apporter une aide financière et méthodologique sans les « récupérer » et, à terme, de diffuser les expériences.

Le FIL a été lancé officiellement début 1993 pour une période de trois ans. Une « phase de préfiguration », d'une durée de 18 mois, devait faire l'objet d'une évaluation méthodologique en continu. Après appel d'offres, une association para-universitaire, le Centre de recherches et d'information sur la démocratie et l'autonomie (CRIDA), a été retenue⁷⁶.

Dix sites, situés dans trois régions, ont été sélectionnés :

- Nord - Pas-de-Calais : Dutemple et Chasse Royale à Valenciennes, le Rotois à Courrières, la Zone du canal à Roubaix ;
- Ile-de-France : la Rose des vents à Aulnay-sous-Bois, les Poètes à Pierrefitte, les quartiers Nord à Asnières et les Fossés Jean à Colombes ;
- Rhône-Alpes : les Pérouses à Brignais, l'Arsenal à Saint-Fons, le Mas du Taureau à Vaulx-en-Velin⁷⁷.

Une convention tripartite, CDC - FAS - Fondation de France, a été signée pour le démarrage du programme et la phase de préfiguration. Il était prévu que le financement du programme pour trois ans serait de 7,62 M€ : 3,05 M€ provenant de la Caisse des dépôts, 3,05 M€ apportés par la Fondation de France (produits de la collecte), 0,91 M€ du FAS ; 0,61 M€ devaient être trouvés auprès d'autres intervenants, en particulier d'entreprises que le FIL mobiliserait.

Il a été décidé que le fonds ne serait pas individualisé, et que sa gestion ne serait pas non plus déléguée à une ou plusieurs « associations relais ».

L'organisation du programme combinait une maîtrise d'ouvrage et une maîtrise d'œuvre, un niveau national et un niveau régional : leur articulation a constitué une des difficultés de la mise en œuvre du projet.

Dans son organisation initiale, la maîtrise d'ouvrage nationale comportait deux organes : un comité stratégique, composé des trois financeurs, qui fixait les orientations stratégiques, et un comité de gestion,

⁷⁶ pour un montant de 54 805,42 €, qui devait faire l'objet ultérieurement d'un complément de 9 070,72 €.

⁷⁷ Ce dernier site a été abandonné au bout d'un an.

comprenant deux représentants par fondateur, qui prenait les décisions administratives et financières. La maîtrise d'ouvrage déléguée était confiée à la Fondation de France qui désignait le chef de projet national, responsable de la mise en œuvre du dispositif. Le chef de projet a été salarié de la Fondation de France à partir de mars 1993 ; il a ensuite été salarié de l'association « Faut voir » jusqu'à octobre 1996.

Au niveau régional, des comités régionaux assuraient la maîtrise d'ouvrage, un coordonateur régional était responsable de l'ensemble des sites dans la région, et un opérateur local était désigné par site, en général à mi-temps. Les délégations régionales de la Fondation de France étaient impliquées dans la coordination du dispositif mais n'avaient pas de responsabilité opérationnelle. Pour assurer le portage financier des intervenants locaux, la Fondation a eu recours à des associations avec lesquelles elle a passé des conventions ; mais leur intervention s'est bornée au soutien logistique.

Le programme a commencé, en fait, au milieu de l'année 1993 ; la phase de préfiguration a été prolongée jusqu'au 31 décembre 1994, et s'est étendue à des opérations de mise en œuvre. Dès le début de l'année 1995, des difficultés sont apparues : le FAS critiquait un fonctionnement « coûteux, générateur de pertes d'énergie » ; les partenaires reconnaissaient que la gestion était lourde et que le programme, qui se voulait proche des populations et facteur de spontanéité, était hiérarchisé et centralisé ; leur motivation était parfois remise en cause⁷⁸.

Le rôle de la Fondation de France n'apparaissait pas clairement : elle assumait seule, en pratique, les choix stratégiques, mais ne disposait d'aucune délégation réelle pour prendre les décisions courantes. Elle souhaitait que le FIL se vît reconnaître le statut de programme, ce qui lui aurait donné une plus grande latitude pour gérer le dispositif. C'est ainsi que les partenaires n'avaient pu se mettre d'accord sur un appel d'offres pour l'appui méthodologique à la seconde phase du projet, lancée début 1995 ; après un an de tergiversations, la mission a dû être confiée au CRIDA par une lettre de commande de février 1996.

Les partenaires associés dans le FIL ont souhaité arrêter le programme au 30 juin 1996, alors qu'il devait s'étendre jusqu'à la fin de l'année 1996. La Fondation de France a constaté que cette clôture prématurée et les réductions de budget qui en découlaient ne permettraient pas une diffusion en dehors des 10 sites.

78 Le nouveau programme de développement et solidarité de la Caisse des dépôts prévoyait un recentrage vers ses métiers traditionnels.

B – Les engagements financiers

Les engagements réalisés dans le cadre du programme FIL se sont élevés entre 1992 et 1997 à 2,42 M€, dont notamment 0,77 M€ fournis par la Caisse des dépôts, 0,23 M€ par le FAS et 1,17 M€ par la Fondation de France, qui a été le principal financeur du programme.

Le FIL a « accompagné » 135 projets, dont 114 ont bénéficié d'une aide financière, pour un montant global de 0,26 M€. La moyenne par projet a été de 2 286,74 €, avec une médiane à 1 219,59 €.

Les fonds disponibles ont été principalement utilisés pour le financement des opérateurs locaux (0,64 M€ sur 1,14 M€ en 1995 et 1996), ce qui correspondait à la logique du projet, qui tablait sur l'existence d'un encadrement humain proche des populations concernées.

C – Contenu des projets financés et formalisation des enseignements

Les projets financés ont été des « micro-réalisations ». Ils étaient présentés par des habitants, et les opérateurs de terrain avaient pour mission de les faire émerger et de les accompagner. Le « porteur » du projet pouvait être une association, mais aussi une personne physique. Aucun thème d'intervention n'avait été prédéfini, aussi ont-ils été d'une grande diversité : de la création d'un atelier de couture à l'organisation de formations sur la copropriété.

Les instances centrales avaient mis au point un cahier des charges de recevabilité des projets : des appels à projets sur sites étaient organisés, comportant des relations directes et verbales avec les habitants ; l'intervention devait faire l'objet d'une convention avec le « porteur ». Mais une note interne de la Fondation de France de 1992 soulignait : le FIL « veut mettre en place une organisation qui génère la spontanéité ».

À partir de septembre 1995, le FIL s'est engagé dans une action de diffusion : une plaquette « Initiatives d'habitants », publiée en avril 1997, a eu un réel succès et a dû être rééditée ; des fiches de suivi par site et par projet ont été établies périodiquement sur les « possibilités de réappropriation locales ».

Après l'arrêt du programme FIL, six collectivités (Brignais, Valenciennes, Courrières, Saint-Fons, Pierrefitte et Asnières) ont décidé de poursuivre l'expérience en la reprenant à leur compte avec des financements locaux. La Fondation de France a accordé à quatre d'entre elles une subvention afin de permettre la première dotation du « fonds ».

Dans la plupart des cas, les opérateurs locaux ont été conservés. Des initiatives parallèles ont été mises en place, en particulier le Fonds de participation des habitants (FPH) dans la région Nord - Pas-de-Calais avec des financements du conseil général.

La Fondation de France a poursuivi le programme avec ses seuls financements. Le programme « Initiatives et citoyenneté » a fait l'objet d'appels d'offres en 1997 et 1998. Dans les deux cas, une vingtaine de projets ont été sélectionnés, pour un montant total de l'ordre de 7 622,45 € sur deux ans. L'appel d'offres a été renouvelé en 1999.

Le comité interministériel pour la ville de juin 1999 a décidé que les initiatives des habitants des quartiers (FIL, FPH) constituerait un élément des contrats de plan Etat-Région 2000-2006. Il a été effectivement constaté que des opérations similaires étaient reprises dans le cadre de la politique de la ville, et qu'elles contribuaient au développement d'actions de proximité menées dans les quartiers sensibles.

Chapitre V

La gestion des libéralités

Les flux de libéralités gérés par la Fondation de France sont importants tant par le nombre de dossiers : 127 dossiers ouverts en 1995, 142 en 1996 et 130 en 1997, que par le montant des encaissements sur legs et donations : 17,07 M€ en 1996, 13,87 M€ en 1997 et 40,25 M€ en 1998⁷⁹. Une partie appréciable des libéralités consenties à la Fondation de France est destinée à des fondations sous égide.

I – Les actions en direction du public et des notaires

La Fondation de France, constatant que 50 % des testateurs sont d'anciens donateurs, développe des actions de sensibilisation auprès du grand public et des notaires.

Les actions vis-à-vis du grand public sont de la compétence de la direction de la communication, elles ont été décrites ci-avant (chapitre 3).

Le service des legs est plus directement impliqué dans les actions en direction des notaires. La Fondation de France, du fait de son activité fiduciaire, entretient des relations régulières avec ceux-ci. Elle participe chaque année à deux ou trois réunions de chambres départementales des notaires. Elle est présente également au congrès des notaires, où la Caisse des Dépôts l'accueille sur son stand.

La Fondation ne contacte pas individuellement les notaires. Cependant, elle a édité un dépliant destiné à être présenté dans les salles d'attente, avec le quatre pages *Patrimoine et succession*. Ce document a été adressé en 50 exemplaires à chacune des études recensées en France (plus de 5 000).

II – La procédure d'acceptation et d'encaissement des legs

A – L'acceptation du legs

Dès que la Fondation de France est informée, en général par le notaire, qu'elle bénéficie d'un legs ou d'une donation, un dossier est

⁷⁹ 24,71 M€ dans les comptes 1999, 21,93 M€ en 2000.

constitué afin que le conseil d'administration puisse se prononcer sur l'acceptation du legs, sous réserve de l'autorisation administrative.

La Fondation peut refuser le legs pour différents motifs : destination du legs non conforme à son objet statutaire, passif supérieur à l'actif, charges inexécutables ou difficiles à exécuter. Elle doit refuser la libéralité lorsqu'elle est destinée en totalité à une association elle-même susceptible de recevoir la libéralité dans les mêmes conditions⁸⁰. La Préfecture de Paris suit ce point à l'occasion des dossiers d'autorisation.

Bien que la Fondation réclame au notaire un état des forces et charges de la succession, tous les éléments du dossier ne sont pas toujours connus rapidement, en particulier l'existence d'héritiers réservataires, ou la consistance exacte du passif et de l'actif.

- Dans un dossier, le premier examen avait fait apparaître un actif de 1,05 M€ pour un passif de 0,95 M€ et la succession n'avait été acceptée que sous bénéfice d'inventaire. Mais divers biens ont été découverts, parmi lesquels un compte en Suisse. Lors de la déclaration de succession aux services fiscaux, l'actif de la succession était évalué à plus de 1,37 M€.

- Pour un autre dossier, la Fondation de France avait dans un premier temps, par délibération de décembre 1994, refusé la succession, qui lui paraissait gênée de trop de charges, ce qui ne permettait pas de réaliser le refuge pour animaux prévu par la testatrice. Recevant cette décision, le notaire de celle-ci écrivait à la Fondation qu'à son avis elle avait pris une "décision hâtive", le montant des actifs n'étant pas connu, en particulier les comptes bancaires. En mars 1995, une deuxième délibération acceptait la succession sous bénéfice d'inventaire. Une nouvelle évaluation a fait ressortir le montant de la succession à 4,57 M€, et la part de la Fondation à plus de 1,52 M€.

- L'acceptation de la dévolution du patrimoine d'une association créée en vue du financement d'un parti politique a suscité des hésitations au bureau et au conseil d'administration. Les fonds devaient être affectés à une fondation sous égide dont l'objet serait de soutenir des démarches novatrices en faveur du développement, de l'emploi, du lien social, et plus largement en faveur de la solidarité. La Fondation a accepté la dévolution par délibération de décembre 1997, et l'autorisation administrative a été donnée en janvier 1998. Les fondateurs ont attesté sur l'honneur "que le choix des organismes bénéficiaires serait opéré en

80 Associations reconnues d'utilité publique, unions d'associations familiales agréées, associations ayant pour objet unique l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique ou médicale et agréées comme telles par la préfecture.

raison de l'activité philanthropique ou sociale développée par ceux-ci, à l'exclusion de toute considération liée à un avantage moral, matériel ou financier dont les fondateurs pourraient escompter le bénéfice, directement ou indirectement ”.

Dès que la décision du conseil d'administration est intervenue, la Fondation saisit la préfecture de Paris en vue d'obtenir l'arrêté l'autorisant à accepter le legs. Un dossier de libéralité est ouvert, qui fait l'objet d'un suivi informatique extra-comptable.

Dans la plupart des cas, l'autorisation est donnée par arrêté du Préfet de Paris, où la Fondation a son siège social⁸¹. Lorsqu'il y a opposition d'un héritier, l'autorisation est prise par décret du Premier Ministre après avis du Conseil d'État⁸². L'autorisation administrative rend l'acceptation définitive. La Fondation peut alors appréhender la succession. Lorsque le dossier est complet et ne soulève pas de problèmes particuliers, l'autorisation administrative intervient rapidement : dans 50 à 70 % des cas, le délai est inférieur à un an ; pour 90 % des dossiers, l'autorisation est reçue dans un délai de deux ans.

B – La destination des fonds

La délibération du conseil d'administration doit préciser la destination de la libéralité, qui tient compte de la volonté des testateurs.

Des legs sont destinés à des organismes qui ne sont pas habilités à recevoir eux-mêmes des libéralités. La Fondation de France considère qu'elle peut accepter de jouer ce rôle d'intermédiaire à condition d'être en mesure de contrôler l'application qui est faite des dispositions testamentaires. Elle préleve des frais de gestion sur les sommes ainsi redistribuées par ses soins.

D'autres legs sont destinés à une fondation sous égide : création d'une fondation, augmentation du capital d'une fondation existante, versement à une fondation sans capital à fin de distribution. Lorsque la fondation est gérée par le fonds commun, le montant des fonds capitalisés est intégré à celui-ci.

Jusqu'à une période récente, le droit français n'admettait pas le legs à une personne juridique inexistante au jour du décès. Aussi la Fondation de France a-t-elle été à plusieurs reprises instituée légataire à

81 Décret n° 66-388 du 1^{er} juin 1966, article 1^{er}, modifié par le décret n° 94-1119 du 20 décembre 1994.

82 Loi du 4 février 1901, article 7, et article 910 du Code Civil.

charge de diligenter auprès du ministère de l'intérieur la création d'une fondation reconnue d'utilité publique et de la doter du patrimoine de la succession. C'est ainsi que, pendant la période examinée, la Fondation a dû s'occuper de la création de la Fondation Hartung ; elle a en particulier été responsable de l'organisation de la vente des collections. La loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat a expressément prévu la possibilité de créer une fondation reconnue d'utilité publique par testament.

- Libéralités accordées à la Fondation de France stricto sensu

Lorsque la libéralité ne comporte pas d'affectation spéciale, deux possibilités sont ouvertes : les fonds peuvent être capitalisés et intégrés à la dotation de l'administration générale, comme le permet l'article 17-3 des statuts de la Fondation de France ; ils peuvent, au contraire, être affectés aux programmes et traités comme des ressources non affectées. La décision revient au conseil d'administration.

L'affectation à la dotation est le reflet de la politique menée en matière de capitalisation des fonds plus que de la volonté des donateurs, ainsi que l'a confirmé l'examen de plusieurs testaments ayant donné lieu à capitalisation des fonds. Lorsque le montant de la libéralité est ainsi capitalisé, son auteur devient fondateur de la Fondation de France.

Lorsque la libéralité comporte une affectation, celle-ci peut être plus ou moins précise.

Si l'affectation est définie de manière assez large par le testateur, et si elle correspond aux programmes de la Fondation de France, les sommes sont utilisées dans ce cadre. Une testatrice demandait ainsi à la Fondation de France d'affecter les fonds légués (0,14 M€) en parts égales « au cancer, aux handicapés, aux enfants et à la lutte contre l'alcoolisme » ; la Fondation a précisé que le quart destiné à la lutte contre l'alcoolisme avait été engagé en 1999 dans le cadre du programme « lutte contre la toxicomanie mené dans le Nord, et que les trois quarts restants seraient dépensés entre 1999 et 2001 ».

Si l'affectation est définie de manière restrictive et ne s'inscrit pas dans le cadre des programmes existants, la Fondation de France peut être conduite à créer un programme spécifique. Des sommes atteignant 0,72 M€ ont ainsi été léguées à la Fondation de France à charge pour elle de les répartir entre les fondations et associations œuvrant pour la jeunesse et la solidarité dans le département de l'Hérault. 0,26 M€ ont été engagés entre 1996 et 1999 au titre du programme « Santé des jeunes » dans le cadre d'un contrat avec la direction de l'action sociale pour des

actions de soutien concerté dans certains départements ; 0,09 M€ supplémentaires devaient abonder ce programme en 2000 ; en avril 2000, la Fondation de France recherchait un projet spécifique d'envergure dans le département afin de hâter l'utilisation des fonds disponibles.

Les délais de mise en place de ces actions spécifiques font croître le reliquat des libéralités affectées en instance d'utilisation (cf. chapitre 2).

C – Les frais liés aux libéralités

La Fondation de France est exemptée de frais de mutation et de succession, mais elle supporte les frais liés au traitement de la succession, souvent précomptés par les notaires ou les autres intervenants, tels les commissaires-priseurs, sur les sommes qui lui reviennent.

Les frais directs exposés par la Fondation sont également imputés sur les montants perçus ou à percevoir. Les charges les plus lourdes sont liées aux procédures judiciaires (frais d'avocats et d'avoués). Les frais attachés à des libéralités destinées à des fondations sous égide sont réglés par celles-ci. Pour les sommes affectées aux programmes, les frais à régler plus d'un an après la clôture du compte de libéralité sont à la charge du compte de l'administration générale.

La Fondation travaille avec différents cabinets d'avocats, sans retenir de relation privilégiée. Des avocats lui ont demandé des honoraires de résultat en fin de procédure. Dans un dossier pour lequel la Fondation de France, collégataire universel avec l'ARC, sa part étant estimée à 0,23 M€, a dû soutenir une longue procédure, l'avocat, qui la représente fréquemment, a perçu 23 364,34 € d'honoraires entre 1991 et 1998. Mais après la décision de la Cour d'appel de Douai, qui a débouté le fils de la testatrice en novembre 1997, il a demandé des honoraires de résultat pour 22 867,35 € TTC. Après négociation, la Fondation a versé 3 811,23 €. L'absence d'une convention d'honoraires signée avant le début de la procédure l'expose à de telles revendications.

- Les frais de gestion prélevés par la Fondation de France

Le règlement intérieur de la Fondation l'autorise à effectuer des prélèvements sur les libéralités afin de couvrir ses frais :

- sur les valeurs mobilières et liquidités : 10 % sur la tranche de 0 à 15 244,90 €, 7,5 % sur la tranche de 15 244,90 € à 76 224,51 €, 5 % au-delà ;

- sur les autres biens : 20 % sur la tranche de 0 à 15 244,90 €, 10 % sur la tranche de 15 244,90 € à 76 224,51 €, 7,5 % au-delà.

La différence de taux entre les valeurs mobilières et les autres biens s'explique par la complexité plus grande des opérations de gestion et de liquidation de biens immobiliers. Il n'est pas prélevé de frais de gestion sur les donations, non plus que, dans le cas de legs, sur la valeur des biens inaliénables, sur celle des biens aliénables mais invendus, ou sur celle des biens aliénables mais conservés comme valeurs de placement.

S'agissant des donations en usufruit créant une fondation sans capital, chaque versement de revenu de portefeuille est soumis à prélèvement selon un tarif qui peut se révéler pénalisant lorsque les versements sont fractionnés : 4 % de 1 à 76 224,51 €, 3 % de 76 224,66 € à 152 449,02 €, 2 % de 152 449,17 € à 914 694,10 € ; au-delà de 0,91 M€, le prélèvement est limité à 18 293,88 €.

Les frais de gestion sont prélevés sur les montants nets, après imputation des frais directs de la Fondation, qui ne facture pas le temps passé par le personnel du service des libéralités.

Les prélèvements sont appliqués au moment du versement des sommes au destinataire final : programme, fondation sous égide. Ils alimentent les ressources du compte de l'administration générale. Les montants peuvent être élevés, soit en valeur relative, le legs d'un bien immobilier d'une valeur de 15 244,90 € supportant ainsi 3 048,98 € de frais de gestion, soit en valeur absolue, la liquidation d'un gros patrimoine immobilier entraînant la perception de frais de gestion considérables, du fait du plafonnement de l'application des taux dégressifs à 76 224,51 €, montant que dépassent souvent les libéralités perçues par la Fondation. Dans un dossier qui n'est pas encore totalement réglé, les frais de gestion dépassent déjà 0,61 M€, pour un actif successoral de 12,20 M€.

La situation des legs destinés à des organismes qui pourraient les recevoir eux-mêmes n'est pas toujours claire au regard des frais de gestion. La Préfecture de Paris rappelle périodiquement à la Fondation que l'article 2 de ses statuts lui interdit de percevoir des sommes qui pourraient être reçues directement par le destinataire final. Certains notaires versent l'intégralité des legs à la Fondation de France, qui les répartit en prélevant des frais de gestion ; d'autres se chargent de répartir les sommes.

Dans un dossier, le décret d'autorisation de décembre 1996 avait déclaré que la Fondation de France et un autre organisme étaient légataires universels conjoints, ce qui habilitait le second à percevoir

directement la part de 25 % qui lui revenait. Mais la Fondation a considéré, en accord avec le notaire, que le cohéritier était un organisme “ désigné ” pour bénéficier de la répartition souhaitée par la défunte ; elle a obtenu, en octobre 1997, un décret modificatif la reconnaissant seule légataire universelle : l’intégralité des sommes (0,48 M€) a donc transité par la Fondation qui a prélevé des frais de gestion sur la totalité, pour un montant de 24 849,19 €.

D – L’encaissement des legs

Depuis 1995, chaque dossier fait l’objet d’une fiche informatique, mise à jour quand intervient un élément nouveau. Les dossiers non clôturés sont revus tous les trois mois, des relances sont adressées aux notaires ou avocats concernés. La Fondation s’est dotée en 1997 d’un programme de prévision des encaissements de liquidités : pour les biens immobiliers, le délai pris en compte est de deux ans après l’autorisation ; pour les biens mobiliers, plus faciles à réaliser, il est d’une année.

Dans quelques cas, il a été constaté que la Fondation, qui était dépositaire du testament, n’a pas été avertie du décès de son auteur.

Un testateur, notaire de son état, avait déposé un testament à la Fondation en 1981 ; il est décédé en janvier 1987, mais la Fondation n’en a été informée qu’en 1993 ; la succession avait alors été réglée au profit du fils, héritier réservataire. La Fondation a dû engager une procédure judiciaire qui n’a été close qu’à la fin de l’année 1998. Une testatrice avait, elle aussi, déposé son testament à la Fondation en avril 1983. Lorsque la Fondation a été avertie du décès, elle a constaté que la préfecture de Paris avait autorisé deux associations à bénéficier du legs en application d’un testament antérieur. Un nouvel arrêté de janvier 1997, annulant le précédent, a autorisé la Fondation à accepter le legs.

Certaines successions présentent des difficultés qui rendent leur règlement très long. C’est le cas d’un legs particulier à la recherche médicale : le conseil d’administration l’a accepté en octobre 1995, mais le dossier n’était pas réglé quatre ans plus tard : un conflit a opposé la Fondation aux neveux et héritiers de l’époux prédece dé de la testatrice, qui réclamaient le remboursement d’indemnisations encaissées par la testatrice mais qui auraient dû entrer dans le patrimoine de l’époux.

Le règlement d’une autre succession a duré plus de 10 ans : la testatrice, décédée en 1986, avait légué ses biens “ au cancer et au cœur ”. La Fondation de France a décidé en 1989 de revendiquer ce legs pour ce qui concerne « le cœur » ; la fille de la testatrice a témoigné que sa mère entendait léguer à l’ARC pour la part destinée « au cancer » et à la

Fondation de France. Le tribunal de grande instance de Bobigny a interprété le testament dans ce sens en octobre 1990, avant de décider, en février 1992, que le legs devait bénéficier à la Ligue contre le cancer. Ce n'est qu'en août 1992 qu'un accord a pu intervenir entre la Ligue et l'ARC pour le partage du legs « au cancer ». Sont alors apparues les difficultés propres au dossier : la succession de l'époux prédécédé n'avait pas été réglée ; un pavillon qui en constituait la plus grande part était occupé par une famille en situation précaire et sa vente était difficile ; le notaire devait être constamment relancé. La Fondation n'a encaissé son legs qu'en juillet 1999 : une part nette de 5 244,25 €.

Une fois les procédures de règlement de la succession terminées, il arrive que la Fondation éprouve des difficultés pour liquider les biens. Cela a été le cas pour les valeurs indexées sur la pierre au cours de la période examinée. Fin 1998, la Fondation a également éprouvé des difficultés à céder des wagons citerne. Pour les biens immobiliers, la Fondation de France est habilitée à solliciter une évaluation des domaines, et précise à ses mandataires qu'elle se tiendra à cet avis. Depuis quelques années, elle propose aussi ces biens au marché immobilier des notaires.

- Les relations avec les notaires

En général, dans un souci d'efficacité, la succession est réglée par le notaire dépositaire du dossier. Divers exemples de malentendus ou de difficultés avec ces officiers ministériels peuvent être cités.

Dans un dossier, il a fallu trois rappels au notaire pour obtenir le versement d'un legs de 1 524,49 €. Dans un dossier ouvert en 1995, l'autorisation préfectorale a été donnée en janvier 1997, mais le dossier est resté en l'état, le notaire ne répondant à aucune communication ; la Fondation a saisi la chambre départementale des notaires.

Dans un autre dossier, la Fondation a pâti des agissements d'un notaire indélicat. La testatrice, traductrice réputée, disposait de biens et œuvres d'art de grande valeur, notamment de sculptures de Rodin, Maillol et Bourdelle. Elle avait fait de la Fondation sa légataire universelle, à charge pour elle de créer une fondation dont les revenus seraient affectés à un centre d'études et de recherche pour les islamisants et les artistes travaillant sur le monde islamique ; le Centre aurait son siège à Marrakech, dans une propriété dont elle avait fait don à la France. Le montant du legs était estimé à 0,69 M€. Le testament avait été rédigé en 1988 ou 1989, mais avant son décès, en 1995, la testatrice avait été prise en charge par des tiers en raison de son état, et avait rédigé plusieurs

testaments, qui n'étaient pas de sa main et n'ont pas été pris en considération.

Le notaire, ami de la testatrice, avait accès à son coffre. Les dettes qu'il accumula pour une maison d'édition qu'il dirigeait en même temps le conduisirent à se suicider quelques jours après l'enterrement de sa cliente. La Fondation devait découvrir qu'il avait fait vendre des œuvres d'art appartenant à celle-ci pour un montant de 0,20 M€, sans qu'il ait pu être établi que l'intéressée avait donné son accord. Les chèques correspondant aux ventes n'avaient pas été encaissés sur un compte de l'office notarial. De plus, la vente avait été faite par une étude de commissaire-priseur mise en liquidation peu après et il semble qu'à cette occasion certaines pièces aient été confondues ou égarées : en février 1999, la Fondation demandait au mandataire judiciaire de vérifier si dans les réserves d'invendus de l'étude ne se trouvait pas une "Femme se cachant le visage" de Maillol.

Le Musée de Lille était légataire d'œuvres d'art, mais certaines avaient été vendues avant le décès. De surcroît, à la suite d'une erreur du commissaire-priseur, un bronze de Dalou a été vendu pour la Fondation de France alors qu'il devait revenir au musée de Lille, et le prix de la vente doit être remboursé au musée.

III – Les litiges

A – Les oppositions

Les héritiers de sang, jusqu'au sixième rang, ont la possibilité de faire opposition administrative aux dispositions testamentaires de leur parent. L'opposition doit être transmise à la préfecture de Paris accompagnée d'une enquête sociale.

En cas d'opposition, le conseil d'administration de la Fondation est conduit à statuer une nouvelle fois. Il est rare que la Fondation fasse droit aux demandes des opposants : dans un dossier, la Fondation a toutefois décidé, en avril 1996, d'accorder 22 867,35 € au neveu d'une testatrice qui disposait de faibles revenus et avait besoin de soins. Dans le dossier d'un legs universel de 0,30 M€ pour la création d'une fondation sous égide s'intéressant aux personnes âgées dépendantes, le conseil d'administration a décidé, en avril 1999, d'allouer 15 244,90 € à l'opposante sous réserve qu'elle retire son opposition.

Dans un autre dossier, le fils du testateur a demandé la réintégration dans la succession de sommes données de son vivant par son père à la Fondation, et qui auraient fait partie de la communauté de biens entre ses parents. À la date de l'enquête, la Fondation s'orientait vers une transaction.

Les accords ou transactions avec les héritiers ne sont pas exceptionnels. Ainsi, la Fondation, légataire universelle, avait pris la suite d'une testatrice dans une action judiciaire que cette dernière avait intentée de son vivant contre une nièce qui lui aurait subtilisé des bons au porteur pour une valeur de 0,58 M€. La nièce a été relaxée par le tribunal correctionnel, mais la Fondation a décidé de faire appel. Les avocats de la nièce ont proposé une transaction à condition que l'appel soit retiré. La Fondation a constaté que la valeur des bons litigieux était passée de 0,58 M€ à 0,76 M€ et estimé qu'en acceptant une transaction, elle pourrait récupérer 0,38 M€. Une délibération de décembre 1996 a autorisé cette transaction, qui est intervenue en juin 1997. La Fondation a réglé 15 244,90 € d'honoraires de résultat à ses avocats.

B – Les actions contentieuses engagées par les héritiers

Dans le cas de procédures contentieuses menées par les héritiers, le règlement de la succession peut se trouver retardé de plusieurs années.

C'est notamment le cas du dossier d'un legs d'une ancienne cantatrice, décédée en 1989, qui n'a été clôturé que dix années plus tard. L'ARC et la Fondation de France avaient été instituées légataires universels par un testament authentique, un fils étant héritier réservataire. La part de la Fondation de France, qu'elle a acceptée en mars 1990, était évaluée à 0,23 M€. Le fils a attaqué le testament, en évoquant l'insanité d'esprit de sa mère. Débouté, il a introduit un pourvoi en cassation, puis l'a retiré en octobre 1998. L'acte de partage n'est intervenu qu'en juillet 1999.

Dans un autre dossier, la Fondation a demandé l'annulation de la clause d'inaliénabilité qui grevait les biens, et ne permettait pas de réaliser les vœux de la testatrice, à savoir la construction et l'entretien d'un refuge pour animaux. La succession étant bloquée, la Fondation a obtenu une ordonnance du tribunal en juillet 1998 afin de pouvoir faire procéder à la vente de 2 912 bouteilles de Pommard millésimées de 1991 à 1994.

Dans certains cas, c'est la Fondation de France qui engage des actions contentieuses contre la famille ou les proches des testateurs.

Dans un dossier, la part de la Fondation était évaluée, en 1993, à 0,53 M€, constitués principalement d'un portefeuille de valeurs mobilières. Mais une clause du testament en sa faveur prévoyait qu'avant tout partage, le fils “pouvait se voir attribuer les meubles meublants et effets mobiliers de toute nature dépendant de la succession”. La Cour d'appel de Poitiers a considéré, en novembre 1998, que cette clause englobait toutes les valeurs mobilières. La part de la Fondation a été ramenée à trois appartements, d'une valeur estimée de 47 868,99 €.

Il arrive que la Fondation reprenne des actions menées par les testateurs de leur vivant ou à s'associer à des actions engagées par leurs proches. Légataire universelle pour une succession évaluée à 0,43 M€, elle s'est ainsi associée aux actions engagées par le neveu du testateur contre des employées de maison accusées d'indécatesse⁸³. L'une d'elles a été condamnée à verser 91 469,41 € de dommages et intérêts à la Fondation, mais s'est pourvue en cassation. Dans un autre dossier, une procédure intentée du vivant de la testatrice contre une de ses proches, accusée de faux en écriture, a conduit à la condamnation de cette personne à rembourser une partie des sommes à la Fondation ; l'enjeu de la succession dépasse 1,22 M€. Dans un autre dossier encore, le passif de la succession comprend des billets à ordre signés quelques semaines avant le décès de la testatrice de 87 ans pour la location de matériel informatique de bureau ; la Fondation se retrouve en procès avec le bénéficiaire des billets, une SARL mise en règlement judiciaire.

C – Les cas de concurrence avec d'autres institutions

De nombreux testaments sont rédigés de manière peu claire, par exemple : “je désigne comme légataire universel [...] la recherche contre le cancer”. Fréquemment aussi, les testateurs répartissent leurs legs entre plusieurs œuvres ou organismes. La position exprimée de la Fondation de France est qu'elle se retire lorsqu'elle se trouve en concurrence avec d'autres institutions charitables intervenant dans le même objet.

Cependant, l'examen des dossiers montre qu'elle revendique des successions, même s'il existe des organismes plus spécialisés, par exemple dans le cas des recherches sur le cancer. Elle ne se retire, en fait, que lorsque les enjeux financiers sont faibles, ou qu'il apparaît clairement qu'elle va être déboutée. Dans un dossier de 1989, les termes du testament étaient les suivants : “je lègue tout ce que je possède au centre

⁸³ Lors du décès de l'épouse du testateur, la déclaration de succession portait sur 1,22 M€. 18 mois plus tard, au décès de l'époux, âgé de 90 ans et grabataire, le patrimoine n'était plus évalué qu'à 0,46 M€.

de recherches contre le cancer et à l'institut Pasteur ". Saisie par le notaire, la Fondation a décidé de revendiquer le testament en octobre 1996. Son service des legs précisait à l'avocat en charge du dossier : " je n'étais pas pour une prise de contact avec Pasteur concernant ce legs, car soutenant des recherches contre le cancer et fort de leurs positions dans ce dossier, le legs peut être rendu en leur faveur ". Le tribunal a renvoyé l'affaire pour mise en cause " de Pasteur et de toute autre association s'occupant du cancer ". La Fondation de France a alors retiré sa demande. L'enjeu financier était de 16 769,39 €.

Un legs à la recherche sur le cancer avait été revendiqué par l'ARC, mais le tribunal a estimé en mars 1996 que " d'autres associations, organismes et établissements ont également cet objet ". " Dans ces conditions, il apparaît légitime de dire que le legs bénéficiera à la Fondation de France, établissement reconnu d'utilité publique, dont le but est de recevoir toute libéralité sous forme notamment de dons et legs. " Si l'ARC n'a pas fait appel du jugement, la Ligue contre le cancer, en ayant eu connaissance, a décidé de se pourvoir. La Fondation de France a pris contact avec la Ligue, qui a finalement décidé en août 1997 de ne pas poursuivre l'affaire, dont l'enjeu financier était de 42 685,72 €.

Lorsque les dispositions d'un testament ne sont pas claires, il peut y avoir revendication de la part d'un légataire potentiel. C'est le plus souvent à l'initiative d'un notaire que la Fondation de France est conduite à revendiquer un testament. Pour un testament instituant " le cancer " légataire universel de la moitié des biens, que la Fondation avait décidé de revendiquer, elle a ainsi précisé qu'elle n'a pas eu [...] de relations privilégiées avec M^{elle} X. " Simplement maître Y. est un notaire avec lequel nous entretenons des relations depuis plusieurs années et qui, connaissant notre vocation générale, a conseillé à la famille de prendre contact avec nous pour exécuter les volontés de leur fille et sœur. " Le tribunal de grande instance de Paris a fait droit à la Fondation de France en juillet 1998.

Il arrive que la Fondation décide de revendiquer un peu rapidement, sans disposer d'une connaissance suffisante du dossier. Elle avait ainsi décidé, en mars 1995, de revendiquer un legs de 0,15 M€ destiné à la recherche médicale contre le SIDA, et plus particulièrement à l'équipe médicale d'un professeur. Averti par le notaire, le professeur a souhaité que le legs soit affecté à sa recherche auprès de l'hôpital Saint-Joseph de Paris, fondation reconnue d'utilité publique, qui a revendiqué le legs avec succès.

Un testateur avait établi " la recherche médicale, direction des affaires sanitaires et sociales, à Nantes " légataire de la moitié de ses biens. L'avocat chargé de la succession signalait en juillet 1995 à la

Fondation que la préfecture de Loire-Atlantique avait demandé qu'une décision de justice détermine l'association susceptible de bénéficier de ce legs⁸⁴. La Fondation a décidé de le revendiquer, mais la Fondation pour la Recherche Médicale, mentionnée par le ministère public, l'a revendiqué elle aussi et le tribunal l'a désignée comme bénéficiaire du legs.

⁸⁴ Il est à noter que si une DDASS ne peut recevoir de legs, l'État le peut.

Chapitre VI

Les associations titulaires d'un compte

En 1981, la Fondation de France, s'appuyant sur les dispositions de ses statuts qui lui reconnaissent une vocation de "redistribution" des dons et libéralités, a décidé d'agrérer des associations recevant des dons afin de permettre aux donateurs de bénéficier d'un régime fiscal plus favorable. Les sommes ne faisaient que transiter par la Fondation de France, qui les reversait après avoir prélevé des frais de gestion.

La loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, en son article 58⁵, a donné un fondement légal à cette activité relais : d'autres organismes peuvent dorénavant jouer ce rôle. Les "associations agréées" sont devenues des "associations titulaires d'un compte", terme qui indique mieux le rôle de la Fondation de France à leur égard.

Une fraction limitée - mais non négligeable - des associations concernées, moins de 10 %, procède à des appels à la générosité publique par des campagnes nationales au sens de la loi de 1991. Dans les autres cas, il s'agit de dons recueillis dans un cadre limité et reposant sur des communautés d'intérêts fortes entre les donateurs. Du point de vue comptable, ces dons ne sont pas portés au compte des programmes. Seul le prélèvement pour frais est inscrit au compte de résultat de l'administration générale : 0,21 M€ en 1998⁶. Le montant des fonds "en transit" est indiqué dans les annexes aux comptes.

La loi de finances pour 2000 a uniformisé le régime de déduction fiscale des dons faits à des organismes caritatifs (hors « loi Coluche »⁷). L'activité relais de la Fondation de France est donc appelée à disparaître.

I – La place de l'activité relais à la Fondation de France

À la suite du vote de la loi de 1987, l'article 1^{er} des statuts de la Fondation de France a été complété : elle "a vocation, dans les conditions prévues aux présents statuts, à recevoir des versements pour le compte d'œuvres ou d'organismes mentionnés aux articles 200 et 238 bis du code général des impôts, qui s'assignent un but analogue au sien" ⁸.

85 Complétant l'article 238 ^{bis} du code général des impôts.

86 0,20 M€ dans les comptes 1999, comme en 2000.

87 Versements pour la fourniture gratuite de repas ou de soins à des personnes en difficulté, ou pour les aider à se loger (article 200 § 4 du code général des impôts).

88 L'article 200 vise les dons faits par les particuliers ; l'article 238 ^{bis} vise les entreprises.

A – Les sommes recueillies

L'activité relais concerne des associations petites et moyennes. Leur nombre est passé de 429 fin 1993 à 296 fin 1999⁸⁹. La diminution du nombre de comptes d'associations résulte de la mise en place de conditions de sélection plus rigoureuses et de la fermeture des comptes d'associations n'ayant plus d'activité.

Les associations titulaires d'un compte sont contractuellement tenues de faire transiter par la Fondation 50 % de leur collecte. Toutes ne respectent pas cette règle. Le volume des dons qui transite par la Fondation est passé de 8,87 M€ en 1993 à 7,03 M€ en 1998⁹⁰.

En 1997, 56 associations, soit 17 % des titulaires d'un compte, n'ont reçu aucun don par l'intermédiaire de la Fondation de France. 99, soit 29 %, ont collecté moins de 4 573,47 €, seuil minimum fixé depuis 1990. 46 % des associations s'exposaient donc à voir leurs comptes clôturés. 104 associations, soit 31 %, collectaient entre 4 573,47 € et 15 244,90 €, ce qui ne représentait que 15 % du total recueilli. 60 associations, soit 18 %, obtenaient entre 15 244,90 € et 76 224,51 €, ce qui formait 50 % du total des dons. 10 associations ont collecté entre 76 224,51 € et 0,15 M€ et 6 associations plus de 0,15 M€, recueillant 30 % du total des dons.

B – Les associations concernées

Les associations reconnues d'utilité publique ou bénéficiant du statut de bienfaisance ne peuvent être titulaires d'un compte à la Fondation de France. Cette règle, qui découle de la loi de 1987, a été mise en œuvre par la Fondation en 1992, quand la notion d'agrément s'est effacée devant celle d'ouverture d'un compte. Auparavant, la Fondation comptait des associations "agrées" reconnues d'utilité publique. Les associations postulantes doivent présenter un plan permettant de collecter 4 573,47 € par an au moins.

La jurisprudence du comité des comptes, confirmée par le bureau de la Fondation, conduit celle-ci à exclure notamment :

- les associations regroupées au sein d'une fédération, seule la fédération pouvant être titulaire d'un compte ;
- les associations d'enseignement primaire ou secondaire ;

89 239 associations au 31 décembre 2000.

90 7,18 M€ en 1999, 6,69 M€ en 2000.

- les associations dont les activités ont un caractère politique ou cultuel, ou peuvent paraître comme telles ;
- les clubs sportifs, sauf s'ils ont une vocation sociale ;
- les associations d'anciens élèves ayant essentiellement pour but l'entraide des membres ou la promotion de l'école ;
- les formations artistiques, qui ne peuvent faire état d'une reconnaissance de la part d'organismes dépendant du ministère de la Culture ou de subventions d'une collectivité territoriale ;
- les associations ayant pour objet la gestion ou la promotion d'un festival.

Des organismes à caractère confessionnel peuvent disposer d'un compte si leur objectif est principalement social. La Fondation s'interdit cependant de financer des activités relevant du prosélytisme religieux.

La Fondation a déterminé aussi des règles sur l'ouverture d'un compte aux associations ayant pour vocation de participer à la restauration ou à l'animation d'un monument. Le monument doit être classé monument historique ou inscrit à l'inventaire supplémentaire des sites, et être ouvert au public. Le propriétaire ou l'occupant doit attester que 70 % au moins des dons transitant par le compte ouvert à la Fondation émanent de personnes non membres de la famille du propriétaire ou de l'occupant.

Ces règles progressivement élaborées sont appliquées strictement pour les nouvelles demandes d'associations.

II – La procédure d'ouverture d'un compte

Avant même l'entrée en vigueur des statuts types, la Fondation de France avait mis au point une procédure d'agrément et adopté une démarche sélective. Les critères retenus concernent l'objet de l'association, son sérieux, la compatibilité de ses objectifs avec ceux de la Fondation de France, mais il n'y a pas de domaines d'intervention prédéfinis : « Contrairement aux programmes de la Fondation de France, qui, limités par leurs budgets, favorisent et soutiennent des actions d'intérêt général, mais selon certains axes déterminés, le service des

comptes d'associations peut intervenir dans un champ plus large et s'ouvrir à la richesse et à la diversité du milieu associatif. »⁹¹

Les associations sollicitant l'ouverture d'un compte doivent, depuis 1994, répondre à un questionnaire détaillé qui permet d'établir un diagnostic juridique, financier et de gestion. Elles doivent faire établir leurs comptes par un expert comptable lorsque leur budget est supérieur ou égal à 3 048,98 €, et les faire certifier par un commissaire aux comptes lorsqu'il est égal à 0,46 M€. La demande d'ouverture doit être signée par un expert comptable dans tous les cas.

Les dossiers ainsi constitués sont instruits par un chargé de mission salarié de la Fondation de France, qui rapporte devant le comité des comptes d'associations.

Ce comité constitue le pivot de la procédure. Il comporte six à huit membres désignés par le Président de la Fondation, dont un expert comptable. Le comité est présidé par un membre du conseil d'administration de la Fondation. Il se réunit trois fois par an. Le rejet de la demande est signifié au demandeur par le président de la Fondation ; il est toujours motivé.

Depuis 1992, l'accord est donné pour cinq ans, pour trois ans si le dossier est délicat. Les renouvellements sont soumis à des procédures simplifiées. Du fait des clôtures de comptes et des efforts entrepris pour convaincre les titulaires anciens de signer une nouvelle convention, le nombre de comptes à durée illimitée diminue chaque année.

En cas d'acceptation, une convention d'ouverture de compte est adressée à l'association. Elle rappelle au bénéficiaire ses obligations : le prélèvement de 3 % pour couvrir les frais de gestion et l'obligation de faire transiter au moins 50 % des dons par la Fondation. L'association s'engage notamment à faire état de l'existence du compte dans des termes contractuellement définis, et à fournir chaque année son bilan, son compte de résultat et son rapport d'activité approuvé par l'assemblée générale.

Les chèques doivent être libellés à l'ordre de la Fondation de France. Seuls sont acceptés les dons de plus de 30,49 €. Il est estimé que la gestion serait trop coûteuse en deçà de cette somme. La Fondation établit les reçus fiscaux à son nom.

Une équipe de bénévoles suit à la Fondation de France les associations titulaires d'un compte. Depuis 1992, ils établissent un

91 Communication du président de la Fondation au comité des comptes d'associations (13 juin 1995).

rapport annuel sur l'activité de l'association et le respect de la convention, le principal risque étant de voir le nom de la Fondation utilisé à son insu dans des opérations qui ne correspondraient pas à sa vocation.

III – La clôture des comptes

Le tableau suivant récapitule les opérations de clôture intervenues au cours des années 1996 à 1998 :

Motifs de clôture des comptes d'associations

Clôtures	1996	1997	1998
Dissolution de l'association ou clôture à la demande de l'association	4	3	6
Transformation en fondation sous égide, reconnaissance d'utilité publique ou statut de bienfaisance	5	5	2
Défaut d'information persistant, documents manquants ou imprécis	12	10	7
Transit de dons insuffisant	20	18	5
Difficultés de gestion ou irrégularités, évolution de l'objet créant une incompatibilité avec les statuts	7	9	1
Total des clôtures	48	45	21

La clôture résulte souvent de la constatation que l'association ne fait transiter par la Fondation qu'un montant insuffisant de dons. Elle est automatique en cas de modification du statut de l'association lui ouvrant les conditions de déduction maximum, ou de dissolution.

Si elle constate une insuffisance d'informations, des difficultés de gestion ou des irrégularités, la Fondation peut être conduite à clôturer immédiatement le compte, sans attendre une réunion du comité.

Chapitre VII

Le personnel de la Fondation de France

I – Catégories de personnel

A – Le personnel salarié permanent

Le statut du personnel, qui trouve ses sources dans divers documents, s'applique à tous les agents permanents de la Fondation, qu'ils travaillent au siège, en province ou dans des fondations abritées (à titre d'exemple, le personnel de la Fondation Alain Carpentier au Viêt-Nam). La Fondation n'applique pas de convention collective.

L'effectif permanent salarié était, en 1997, de 93 personnes correspondant à 83 salariés en équivalent temps plein. Près de 80 % de ces personnes travaillaient à Paris, 20 % étaient employées dans les délégations régionales. Les femmes forment plus de 77 % de l'effectif ; sur 48 cadres en 1997, trente trois étaient des femmes.

Les différents postes sont classés en sept fonctions repères, qui regroupent elles-mêmes des postes présentant des analogies à l'intérieur d'une même grille de salaires. Les mesures concernant l'avancement des salariés sont proposées et discutées en comité de direction.

En ce qui concerne les fonctions de chargés de mission, experts, et responsables de service, l'amplitude de la fourchette des salaires s'explique par la diversité des domaines concernés et la nécessité de pouvoir rémunérer de manière appropriée les agents qui interviennent dans des disciplines scientifiques, médicales en particulier.

B – Les bénévoles

La Fondation de France fait largement appel à la collaboration d'un personnel bénévole : le nombre de bénévoles est passé de 97 en 1995 à 162 en 1997 ; à cette date, 26 d'entre eux étaient rattachés au siège.

Leur fonction est formalisée par une "convention de mission bénévole". Le "chargé de mission bénévole" est nommé par le président de la Fondation qui lui notifie sa mission, le cadre et le service dans lequel elle s'effectue ainsi que la durée de son mandat. Le bénévole est soumis au devoir de réserve et au secret professionnel.

La durée du mandat d'un bénévole exerçant dans une délégation régionale est de quatre ans, renouvelable une fois. Elle est de trois ans,

renouvelable une fois pour les membres des comités, les chargés de mission auprès des fondations abritées et ceux qui sont attachés aux services fonctionnels du siège. Par ces mesures, la Fondation de France entend éviter une trop grande permanence dans la fonction de bénévole.

Le manuel des procédures précise que le travail du bénévole implique une totale adhésion aux principes exprimés dans les statuts, aux objectifs de la Fondation à ses modes d'organisation et de fonctionnement, et qu'il implique aussi un apport de compétences en rapport avec la nature et les exigences des missions à conduire. La mission peut revêtir divers aspects : instruction et suivi de dossiers dans le cadre des programmes, assistance auprès de l'équipe exécutive, audit des associations titulaires d'un compte, examen de dossiers et de projets soumis aux directions du mécénat au titre des fondations.

Les frais de déplacement sont remboursés aux bénévoles sur la base de notes de frais appuyées des justificatifs. Ces frais progressent en fonction de l'effectif de bénévoles : ils ont crû de 34 % en 1996 et de 32,3 % en 1997. En 1997, le coût unitaire moyen des frais de mission d'un bénévole se situait à 1 092,30 €. Il était nettement plus élevé au siège que dans les délégations régionales.

C – Les emplois intérimaires

La Fondation a recours à deux sociétés spécialisées en personnel intérimaire, mais aucune convention n'existe entre la fondation et les prestataires. Les dépenses liées aux emplois intérimaires ont été de 0,09 M€ en 1997. Postérieurement à la période contrôlée, la Fondation a externalisé la saisie des dons.

D – Personnel mis à disposition

La responsable d'un des principaux services, partie à la retraite fin 1999, travaillait à la Fondation depuis le 1^{er} mai 1969, date de sa création, en étant rémunérée par la Caisse des dépôts et consignations. La Fondation de France remboursait la charge brute effective. Aucun contrat n'avait entériné cet état de fait, qui reposait sur l'accord tacite des deux parties. La Fondation versait à l'intéressée un complément de rémunération⁹².

92 Montant annuel : 16 944,86 € en 1997.

Il a été constaté aussi que la Fondation demandait, de manière ponctuelle, à certains de ses prestataires de procéder à des mises à disposition de personnel à titre onéreux⁹³.

II – Les dépenses de personnel

A – Les rémunérations

Les dépenses de personnel de la Fondation de France s'entendent tous personnels permanents confondus (siège, province et étranger). Elles sont évaluées en effectif permanent à temps plein. Leur montant est relativement stable : 4,34 M€ en 1995, 4,42 M€ en 1996, 4,41 M€ en 1997.

Les dépenses sont présentées par secteurs, correspondant aux imputations comptables (fondations, programmes, administration générale). L'affectation des temps des personnels aux secteurs est fixée chaque année par une décision du Président. Les charges salariales des deux directeurs du mécénat “solidarités” et “santé, culture, environnement” sont réparties pour moitié entre l’administration générale et les programmes, ce qui réduit sensiblement les charges de personnel imputées au compte des programmes. Le compte des programmes ne supporte aucune charge liée au personnel de gestion (comptabilité, informatique).

Les deux rémunérations les plus importantes sont celles du directeur général et du secrétaire général : 97 719,82 € et 87 963,08 € bruts annuels au 31 décembre 1997. Elles sont imputées en totalité sur le compte de l’administration générale.

La Fondation fait valoir que les rémunérations imputées au compte de l’administration générale sont financées par ses ressources propres et par la trésorerie commune. Elle considère qu’elles ne relèvent pas, de ce fait, des emplois de la générosité publique. La Cour rappelle que le compte d’emploi ne lui paraît pas répondre aux exigences d’exhaustivité posées par les textes⁹⁴ et que les ressources propres de la Fondation proviennent des revenus du placement de sa dotation, largement constituée par la capitalisation de libéralités issues de la générosité publique. Elle ne retient donc pas sur ce point l’analyse de la Fondation.

93 Voir supra chapitre 3, point 4 b.

94 Voir chapitre 2, point 1 D.

B – Les avantages accessoires

Des avances peuvent être accordées par la direction aux membres du personnel ayant un an de présence. Elles peuvent atteindre 100 % du salaire brut mensuel et sont remboursables par retenue mensuelle sur trois mois. L'examen de l'état des restes à recouvrer montre que les délais de remboursement ne sont pas respectés. Le délai moyen nécessaire pour solder un dossier avoisine les six mois.

Quatre salariés ont bénéficié de délais anormalement longs : trente mois pour une employée qui avait bénéficié en 1994 d'une avance égale au double de son salaire brut, trois ans et demi pour un trop-versé sur le salaire d'un cadre en octobre 1993, cinq ans déjà lors du contrôle de la Cour pour une avance de 5 335,72 €, qualifiée de « prêt d'honneur » sans intérêts, accordée en 1995 à une salariée qui s'apprêtait à quitter la Fondation pour créer une activité libérale de conseil, étant rappelé qu'aucune disposition statutaire n'autorisait la Fondation à accorder des prêts. Un contrôle du commissaire aux comptes a fait apparaître qu'un salarié du service comptable, qui avait bénéficié d'un montant cumulé d'avances de 3 048,98 €, n'avait pas opéré, pendant deux ans, les déductions prévues sur son salaire ; le salarié a réglé l'ensemble de sa dette et a été licencié en juin 1996 pour faute « sérieuse ».

Le personnel de la Fondation peut bénéficier de prêts auprès de la Mission Sociale Groupe de la Caisse des dépôts et consignations. La Fondation cautionne ces prêts, dont l'encours au 31 décembre 1997 s'élevait à 148 180,44 €. Mais elle ne constitue pas de provisions et ne fait pas non plus figurer le risque résultant de sa qualité de caution en engagements hors bilan.

Le personnel dispose d'un accès à la restauration collective et bénéficie aussi de tickets restaurant. La coexistence des deux systèmes nécessite un suivi mensuel relativement fastidieux. L'étude des dépenses 1997 a conduit à constater des anomalies dans la gestion des tickets restaurant : il n'a pas été possible de s'ajuster avec les soldes en fonction des dépenses effectives bien que divers pointages aient été effectués et l'ensemble des écritures n'a pu être reconstitué. La Fondation s'est engagée à simplifier la gestion des tickets restaurant.

C – Les indemnités de rupture du contrat de travail

Un cadre, au service de la Fondation depuis près de 20 ans, a été licencié en mai 1997 pour raison économique, à la suite de la suppression de son poste. Le coût global du licenciement de cet ancien directeur

général adjoint s'est élevé à 110 891,26 €, dont une indemnité transactionnelle de 22 867,35 €. L'intéressé a bénéficié en outre d'une convention « d'out-placement » pour un montant de 17 833,79 €.

Conclusion

Organisme majeur à vocation généraliste et redistributive, la Fondation de France a connu depuis sa création en 1969 un essor qu'a encouragé le statut fiscal favorable des dons et legs qui lui étaient consentis.

Par son activité fiduciaire, elle a recueilli des capitaux privés destinés à des fondations sous son égide, à une époque où la création de fondations demeurait difficile, avant l'intervention de la loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat. La nécessité d'optimiser la gestion des fonds qui lui étaient ainsi confiés, celle d'assurer la sécurité des capitaux et la pérennité des revenus qu'ils procuraient, l'ont conduite à mettre en place des instruments spécifiques. C'est ainsi qu'elle a créé un fonds commun interne pour gérer les capitaux des fondations sous son égide et les sommes capitalisées pour son propre compte à partir des libéralités qu'elle reçoit.

Cette logique d'optimisation de la gestion financière se distingue fondamentalement de celle qui préside à la collecte de fonds auprès du public. Dans le second cas, il s'agit, en effet, de mobiliser la générosité du public sur des thèmes déterminés et de se mettre en mesure d'affecter rapidement les sommes recueillies à la réalisation des priorités ainsi affichées.

La Cour constate que les méthodes de gestion et la présentation comptable retenues par la Fondation de France ne permettent pas de rendre compte aisément des activités financées par la générosité publique dans les conditions prévues par la loi du 7 août 1991. Le compte des programmes que la Fondation établit ne donne, en effet, qu'une vision partielle des flux financiers des sommes apportées par la générosité publique. Les circuits sont complexes lorsqu'il s'agit des libéralités capitalisées ou de l'utilisation du produit des assurances vie.

Afin de pouvoir soutenir durablement ses actions, la Fondation s'est opportunément constitué un volant de réserves. Cette politique prudente devait, selon ses responsables, lui permettre d'avoir une année de distribution d'avance ; elle a, en pratique, abouti à la constitution de reports à nouveau considérables qui, fin 1998, atteignaient 41,62 M€, soit trois fois le montant des dépenses opérationnelles des programmes pour cette année-là. La Fondation a toutefois entrepris d'inverser cette

tendance, et les premiers effets de cet infléchissement ont été sensibles dans les résultats de l'année 2000.

La nécessité de disposer de fonds non affectés pour soutenir des actions innovantes ou exploratoires, qui n'entrent pas toujours dans les préoccupations immédiates du public sollicité, conduit la Fondation à affecter de préférence les dons à des projets généraux. Ce faisant, elle s'écarte parfois des choix exprimés clairement par les donateurs pour les causes précises qui ont été proposées à leur générosité.

La Fondation de France fait valoir qu'elle poursuit des programmes dans des domaines diversifiés qui recouvrent la solidarité nationale et internationale, la santé, la recherche, la culture et l'environnement, et qu'elle en conduit plusieurs en partenariat avec des entreprises ou des organismes publics. Elle souligne qu'elle a ainsi fait évoluer les pratiques publiques en apportant des réponses adaptées à des préoccupations collectives, en ce qui concerne par exemple les soins palliatifs, et qu'elle s'est attachée à mettre en place une évaluation de ses opérations.

La Cour des comptes a constaté la diversité des actions de la Fondation. Elle estime que leur évaluation est d'autant plus nécessaire qu'elles sont parfois, dans le cadre d'un projet global, nombreuses et de petite taille ou s'appuient sur des supports juridiques peu usités en France dans le domaine de la philanthropie. La Juridiction souligne qu'il est du devoir de la Fondation de France de garantir aux donateurs que les choix qu'ils ont formulés, sur sa sollicitation, sont scrupuleusement respectés. Elle l'invite donc à mettre à leur disposition un compte d'emploi de l'ensemble des ressources collectées auprès du public, qui leur permette de constater qu'elles ont reçu l'utilisation annoncée dans les campagnes d'appel à leur générosité.

Annexes

Annexe 1. Le compte d'emploi des ressources des programmes

Annexe 2. Le compte des fondations : bilan

Annexe 3. Le compte des fondations : compte de résultat

Annexe 4. Le compte des libéralités : bilan

Annexe 5. Le compte des libéralités : flux

Annexe 6. Le compte de l'administration générale : bilan

Annexe 7. Le compte de résultat de l'administration générale

Annexe 8. Le compte consolidé : bilan

Annexe 9. Le compte consolidé : compte de résultat

Annexe 10. Identifiants du code média

Annexe 1-A

1995

Compte d'emploi des ressources des activités thématiques

En euros	1994	1995
RESSOURCES		
Dons et legs	13 050 191	21 997 084
Dons de la collecte	9 133 782	8 258 086
Dons des fondations	487 691	1 079 117
Dons au titre des partenariats	107 403	486 867
Donations et legs	3 321 315	12 173 015
Cofinancements	110 758	993 766
Produits divers	275 565	357 913
Reversement du solde d'opérations de communication et développement	91 467	66 983
Autres produits	184 099	290 930
Revenus des placements de la trésorerie	592 874	687 545
Total des ressources (1)	14 029 388	24 036 308
Report à nouveau de l'exercice précédent (2)	12 764 193	8 952 880
TOTAL DISPONIBLE (3) = (1) + (2)	26 793 581	32 989 188
EMPLOIS		
Activités thématiques	14 138 207	12 177 868
Bourses, prix, subventions attribués	10 539 071	9 753 116
Actions nationales et régionales	10 197 875	9 620 569
Actions déléguées à des fondations	341 196	132 547
Etudes, mise en œuvre et suivi des actions (personnel)	1 799 159	1 515 093
Autres prestations liées aux actions	1 799 978	909 660
Développement et recherche de ressources	3 702 494	3 686 693
Frais de personnel	310 471	309 764
Frais de recherche de ressources	3 392 023	3 376 929
TOTAL DES EMPLOIS (4)	17 840 701	15 864 561
Report à nouveau en fin d'exercice (5) = (3) - (4)	8 952 880	17 124 626
<i>Engagements pris et non payés au 31/12 (6)</i>	7 281 452	6 754 817
<i>Engagements à recevoir (7)</i>	387 602	
Disponible réel en fin d'exercice (8) = (5) - (6) + (7)	2 059 029	10 369 809

Annexe 1-B

1997
Compte d'emploi des ressources des
programmes

En euros	1996	1997
RESSOURCES		
Dons et legs	16 663 466	21 403 126
Dons de la collecte	7 955 582	8 602 757
Dons hors collecte	0	1 235 032
Dons des fondations	2 552 819	2 552 568
Dons au titre des partenariats	755 710	608 790
Donations et legs	5 399 354	8 403 980
Cofinancements	208 158	311 918
Produits divers	382 797	284 981
Reversement du solde d'opérations de communication et développement	116 821	57 020
Autres produits	265 976	227 961
Revenus des placements de la trésorerie	698 064	769 410
Total des ressources (1)	17 952 485	22 769 435
Report à nouveau de l'exercice précédent (2)	17 124 626	20 430 138
TOTAL DISPONIBLE (3) = (1) + (2)	35 077 111	43 199 574
EMPLOIS		
Activités des programmes	11 419 337	12 250 121
Bourses, prix, subventions attribués	8 632 266	8 907 048
Mise en œuvre, suivi, évaluation, diffusion	732 587	1 399 715
Frais de personnel	1 526 851	1 523 549
<i>Salaires</i>	998 310	1 009 153
<i>Charges sociales</i>	528 540	514 397
Frais liés aux actions	527 633	419 809
Développement et recherche de ressources	3 227 636	2 494 110
Frais de personnel	327 842	340 163
Frais de recherche de ressources	2 899 793	2 153 947
TOTAL DES EMPLOIS (4)	14 646 973	14 744 231
Report à nouveau en fin d'exercice (5) = (3) - (4)	20 430 138	28 455 342
<i>Engagements notifiés et non payés au 31/12 (6)</i>	6 125 989	6 254 255
Disponible réel en fin d'exercice (7) = (5) - (6)	14 304 150	22 201 087

Annexe 1-C

1998

Compte d'emploi des ressources des programmes

En euros	1997	1998
RESSOURCES		
Dons et legs	21 403 126	28 456 070
Dons de la collecte	8 602 757	12 145 308
Dons hors collecte	1 235 032	306 912
Dons des fondations	2 552 568	3 121 450
Dons au titre des partenariats	608 790	500 741
Donations et legs	8 403 980	12 381 659
Cofinancements	311 918	214 461
Produits divers	284 981	331 100
Revertement du solde d'opérations de communication et développement	57 020	11 949
Autres produits	227 961	319 151
Revenus des placements de la trésorerie	769 410	1 120 348
Total des ressources (1)	22 769 435	30 121 978
Report à nouveau de l'exercice précédent (2)	20 430 138	28 455 342
TOTAL DISPONIBLE (3) = (1) + (2)	43 199 574	58 577 321
EMPLOIS		
Activités des programmes	12 250 121	13 858 436
Bourses, prix, subventions attribués	8 907 048	10 287 319
Mise en œuvre, suivi, évaluation, diffusion	1 399 715	1 627 621
Frais de personnel	1 523 549	1 528 131
<i>Salaires</i>	<i>1 009 153</i>	<i>1 019 782</i>
<i>Charges sociales</i>	<i>514 397</i>	<i>508 349</i>
Frais liés aux actions	419 809	415 365
Développement et recherche de ressources	2 494 110	3 107 042
Frais de personnel	340 163	302 755
Frais de recherche de ressources	2 153 947	2 804 287
TOTAL DES EMPLOIS (4)	14 744 231	16 965 479
Report à nouveau en fin d'exercice (5) = (3) - (4)	28 455 342	41 611 842
<i>Engagements notifiés et non payés au 31/12 (6)</i>	<i>6 254 255</i>	<i>7 708 439</i>
Disponible réel en fin d'exercice (7) = (5) - (6)	22 201 087	33 903 403

Annexe 2

Le compte des fondations - Bilan -

En M€	1993 (pour mémoire)	1994	1995	1996	1997	1998
ACTIF						
Immobilisations	19,28	61,56	66,65	73,04	47,85	48,53
Portefeuille titres et trésorerie	186,87	173,20	200,84	243,29	268,93	307,52
Compte courant avec l'administration générale	38,10	34,39	38,09	48,61	34,82	35,25
Créances diverses	1,40	2,03	2,21	2,39	2,99	3,68
Total de l'actif	245,65	271,18	307,78	367,33	354,58	394,98
PASSIF						
Capitaux propres	244,28	269,88	307,32	366,79	354,17	394,07
<i>Dotations et réserves</i>	<i>197,72</i>	<i>223,49</i>	<i>256,39</i>	<i>298,82</i>	<i>297,10</i>	<i>329,06</i>
<i>Reports à nouveau</i>	<i>46,56</i>	<i>46,39</i>	<i>50,92</i>	<i>67,99</i>	<i>57,07</i>	<i>80,26</i>
Dettes diverses	1,37	1,30	0,46	0,54	0,42	0,91
Total du passif	245,65	271,18	307,78	367,33	354,58	394,98

Annexe 3

Le compte des fondations - Compte de résultat -

En M€	1993 (pour mémoire)	1994	1995	1996	1997	1998
RESSOURCES						
Dons et dotations complémentaires	26,48	28,01	38,82	28,47	35,47	33,39
Liquidités encaissées sur legs	13,39	11,33	18,80	23,41	3,74	16,66
Ressources en provenance des programmes	2,59	0,34	0,13	0,03	0	0
Revenus	12,68	10,09	13,09	17,82	22,00	26,42
Produits divers	2,43	1,29	1,63	0,31	0,14	0,57
Total ressources de l'année	57,57	51,06	72,47	70,05	61,34	77,05
Report à nouveau de l'exercice précédent	38,86	46,56	46,39	50,92	51,59	57,07
Prélèvement sur réserves	1,01	1,52	0,58	4,51	2,94	2,60
Total disponible (1)	97,45	99,14	119,45	125,48	115,86	136,72
EMPLOIS						
Bourses, subventions, prix attribués	33,49	33,10	27,40	26,25	33,28	43,76
Affectations de libéralités aux programmes	Nd	3,21	12,17	5,38	0,00	0,00
Mise en œuvre, suivi, évaluation, diffusion	Nd	Nd	Nd	Nd	1,18	2,49
Prestations liées aux actions	3,63	2,22	1,55	1,41	1,46	0,30
Frais de personnel	0,55	0,40	0,45	0,36	0,30	0,29
Frais liés à la gestion du patrimoine	0,91	1,28	1,06	2,41	2,32	1,35
Participation aux frais généraux	1,95	2,29	2,07	2,06	1,61	1,66
Affectation à la dotation	10,35	10,24	23,83	19,63	18,63	21,84
<i>- de l'administration générale</i>	<i>0,61</i>	<i>1,75</i>	<i>0,34</i>	<i>0,11</i>	<i>Nd</i>	<i>0</i>
<i>- des fondations</i>	<i>9,74</i>	<i>8,49</i>	<i>23,49</i>	<i>19,51</i>	<i>Nd</i>	<i>0</i>
Total des emplois de l'année (2)	50,89	52,74	68,52	57,50	58,79	71,71
Report à nouveau en fin d'exercice (1-2)	46,56	46,39	50,92	67,98	57,07	65,01
Engagements non payés	8,33	2,58	4,35	7,39	10,37	5,40
Disponible réel en fin d'exercice	38,23	43,81	46,57	60,59	46,70	59,62

Annexe 4**Le compte des libéralités
- Bilan -**

en M€	1996 (reconstitué)	1997	1998
Biens immobiliers	29,866	22,698	17,283
Portefeuille et trésorerie	0,005	2,868	7,876
Compte courant avec l'administration générale	16,259	14,519	15,730
Divers	0,006	0,840	0,933
TOTAL ACTIF	46,136	40,925	41,837
Legs et donations en cours de liquidation	29,744	25,564	21,655
Report à nouveau	16,390	15,324	20,065
Dettes diverses	0,002	0,037	0,116
TOTAL PASSIF	46,136	40,925	41,837

Annexe 5

Le compte des libéralités - Flux -

en M€	1996 (reconstitué)	1997	1998
Solde au 1 ^{er} janvier	10,13	16,39	15,32
Encaissements sur legs et donations	17,16	13,92	40,22
Revenus	0,48	0,32	0,41
Produits divers	0,01	0,17	0,04
TOTAL DISPONIBLE	27,77	30,78	55,99
Affectation aux actions	4,83	8,63	12,84
<i>des programmes</i>	<i>4,25</i>	<i>8,40</i>	<i>1,24</i>
<i>des fondations</i>	<i>0,59</i>	<i>0,23</i>	<i>0,47</i>
Affectation à la dotation	3,84	4,78	17,40
<i>Administration générale</i>	<i>0,11</i>	<i>1,27</i>	<i>1,21</i>
<i>Fondations</i>	<i>3,73</i>	<i>3,51</i>	<i>16,19</i>
Reversement à des organismes désignés	1,16	0,27	2,02
Frais liés à la gestion du patrimoine	0,87	0,98	2,04
Participation aux frais généraux	0,68	0,80	1,64
TOTAL EMPLOIS	11,39	15,46	35,93
Solde au 31 décembre	16,39	15,32	20,07

Annexe 6

Compte de l'administration générale - Bilan -

En M€	1993 (pour mémoire)	1994	1995	1996	1997	1998
ACTIF						
Biens immobiliers	11,05	11,05	10,56	10,16	10,11	10,14
Immobilisations administratives	1,19	1,17	0,77	0,49	0,51	0,50
Portefeuille titres et trésorerie	58,48	51,52	70,43	83,12	91,68	117,48
Créances diverses	9,74	6,12	1,52	9,52	10,13	6,72
Total Actif	80,46	69,86	83,28	103,29	112,44	134,84
PASSIF						
Capitaux propres	29,20	23,98	25,49	26,21	31,87	38,38
Dotations	18,74	20,49	20,83	20,94	26,58	28,20
Réserves	10,46	3,49	4,66	5,27	5,29	10,18
Comptes courants des autres sections	50,36	43,66	55,56	74,65	77,80	93,05
Autres dettes	0,91	2,22	2,23	2,43	2,77	3,40
Total Passif	80,46	69,86	83,28	103,29	112,44	134,84

Annexe 7

Compte de l'administration générale - Compte de résultat -

en M€	1993	1994	1995	1996	1997	1998
PRODUITS						
Revenus	6,67	3,78	3,27	3,51	2,94	3,95
- revenus immobiliers	0,16	0,25	0,20	0,21	0,15	0,07
- revenus mobiliers	7,70	4,12	3,75	4,00	3,56	5,00
- revenus de la trésorerie affectée aux programmes	-1,18	-0,59	-0,69	-0,70	-0,77	-1,12
Participations	1,95	2,32	2,21	2,11	2,41	3,30
- participations des fondations	1,20	1,02	1,32	1,43	1,61	1,66
- participations des libéralités	0,74	1,30	0,89	0,68	0,80	1,64
Contributions des associations titulaires d'un compte	0,25	0,26	0,21	0,21	0,18	0,21
Produits divers	0,42	0,54	0,80	1,26	0,84	0,45
Communication et développement	Nd	Nd	0,34	0,40	0,21	0,05
Autres	Nd	Nd	0,46	0,86	0,63	0,40
Total des produits	9,29	6,90	6,49	7,09	6,37	7,92
CHARGES						
Frais de personnel	1,98	2,22	2,07	2,21	2,24	2,33
Frais divers de gestion	2,82	2,30	2,25	2,19	1,90	2,06
Frais d'information et de communication	1,94	2,29	1,30	2,14	2,16	2,14
Reversement du solde d'opérations	Nd	Nd	0,07	0,12	0,06	0,01
De communication						
Participation de l'administration générale aux frais de collecte	2,48	Ns	Ns	Ns	Ns	Ns
Total charges	9,23	6,81	5,69	6,66	6,36	6,55
Solde de l'exercice	0,06	0,09	0,79	0,43	0,01	1,36
AFFECTATIONS						
Solde exercice précédent	0,00	0,06	0,09	0,79	0,43	0,01
Libéralités reçues au cours de l'exercice	0,61	1,75	0,34	0,11	5,63	1,62
Affectations de libéralités à la dotation	-0,61	-1,75	-0,34	-0,11	-5,63	-1,62
Affectation du solde de l'exercice précédent aux réserves		-0,06	-0,09	-0,08	-0,43	-0,01
Solde de l'exercice restant à affecter	0,06	0,09	0,79	0,43	0,01	1,36

Annexe 8

Le compte consolidé - Bilan -

En M€	1993 (pour mémoire)	1994	1995	1996	1997	1998
ACTIF						
Biens immobiliers	30,34	72,61	77,21	83,19	80,66	75,97
Immobilisations administratives	1,19	1,17	0,77	0,49	0,51	0,50
Portefeuille - titres et trésorerie	245,35	224,66	271,27	326,41	363,47	432,81
Créances diverses	11,70	8,16	3,74	11,95	14,02	11,82
Total actif	288,58	306,61	352,99	422,05	458,67	520,79
PASSIF						
Dotations et réserves	286,24	302,85	349,93	413,43	455,38	515,77
<i>Dotations</i>	<i>167,68</i>	<i>223,66</i>	<i>238,40</i>	<i>319,76</i>	<i>349,24</i>	<i>378,92</i>
<i>Réserves et report à nouveau</i>	<i>118,56</i>	<i>79,19</i>	<i>111,53</i>	<i>93,67</i>	<i>106,14</i>	<i>136,86</i>
Dettes diverses	2,34	3,76	3,06	8,62	3,29	5,02
Total du passif	288,58	306,61	352,99	422,05	458,67	520,79

Annexe 9

Le compte consolidé - Compte de résultat -

En M€	1993 (pour mémoire)	1994	1995	1996	1997	1988
RESSOURCES						
Dons, legs et cofinancements	48,66	48,69	67,12	60,82	64,47	87,21
Revenus et produits divers	23,96	16,76	19,74	23,56	27,27	33,02
Participations aux frais généraux	Ns	0,03	0,14	0,05	0	0
<i>Total des ressources externes (1)</i>	72,62	65,49	87,00	84,43	91,74	120,24
EMPLOIS						
Bourses, subventions, prix attribués	42,64	46,60	38,16	33,50	42,16	56,74
Etudes, mise en œuvre et suivi des actions (personnel)	2,31	2,20	1,96	1,89	4,40	4,45
Frais d'administration et de gestion du patrimoine	7,65	8,09	6,68	8,95	9,23	8,13
Développement et recherche de ressources	3,94	3,87	3,69	3,23	2,15	2,80
<i>Total des emplois externes (2)</i>	56,54	60,77	50,49	47,57	57,95	72,13
Solde des flux externes de l'exercice (1-2)	16,08	4,72	36,50	36,86	33,79	48,11
Emplois de l'exercice/ ressources globales (2/1)	77,9 %	92,8 %	58,1 %	56,3 %	63,2 %	59,9 %

Annexe 10

Identifiants du code Média

- A** Ancien donneur ayant effectué un don hors campagne de publipostage, soit à la suite d'une campagne radiodiffusée, télévisée ou dans la presse, soit à l'occasion d'une manifestation, soit de façon spontanée.
- N** Nouveau donneur ayant effectué un don hors campagne de publipostage, soit à la suite d'une campagne radiodiffusée, télévisée ou dans la presse, soit à l'occasion d'une manifestation, soit de façon spontanée.
- B** Donateur ayant fait un don unique comportant plusieurs affectations (Fondation, délégations régionales, fondations sous égide et associations titulaires de comptes à la Fondation) spontanément, ou à la suite d'une campagne de publipostage, ou à la suite d'une campagne radiodiffusée, télévisée ou dans la presse.
- C** Don complémentaire associé à l'achat de carte de vœux.
- F** Don émanant d'une fondation sous égide.
- J** Dons faisant suite à un publipostage accompagnant l'abonnement au Journal des générosités (1 numéro par an du journal de 28 pages et 3 numéros par an du journal de 4 pages).
- K** Dons faisant suite à un publipostage accompagnant l'abonnement à la forme abrégée du Journal des générosités (4 pages).
- E** Dons faits par d'anciens donateurs ayant été destinataires d'une enquête.
- P** Dons faits par de nouveaux donateurs à la suite d'une campagne de publipostage de prospection.
- R** Dons faits par d'anciens donateurs à la suite d'un publipostage de relance.
- T** Dons faits par d'anciens donateurs à la suite d'un publipostage annonçant une opération de relance téléphonique.
- X** Dons résultant d'un prélèvement automatique consécutif à une des actions de démarchage précitées.

**Réponse du Président
de la Fondation de France
aux observations formulées
par la Cour des comptes**

La Cour des comptes a effectué un contrôle à la Fondation de France sur le compte d'emploi des fonds recueillis auprès du public pour les années 1994 à 1998.

La Fondation de France a été conçue comme un outil au service du développement de la philanthropie. Elle a vocation à intervenir dans tous les champs de l'intérêt général afin d'inciter et de faciliter la générosité sous toutes ses formes. Elle a développé de nombreux services pour répondre aux diverses aspirations des mécènes et donateurs. Elle distribue chaque année plus de 6 500 prix, bourses et subventions grâce à la collecte auprès du public et aux 530 fondations qu'elle abrite.

Les comptes

Chaque année, les comptes détaillés et exhaustifs de la Fondation de France sont publiés dans son rapport annuel. Ils sont à la disposition du public et mis en ligne sur internet. Ces comptes, annexés au présent rapport, répondent aux normes édictées par le Comité de la réglementation comptable et sont contrôlés par un Commissaire aux comptes. Ils retracent la totalité des ressources et des emplois ainsi que des bilans pour chacune des activités, et présentent une synthèse sous forme d'un compte d'ensemble.

La loi prévoit de produire en sus un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public dans le cadre de campagnes nationales qui reprend certains éléments des comptes annuels. La Fondation de France présente chaque année ce compte d'emploi dans le journal des donateurs, mais la Cour le trouve incomplet et invite la Fondation de France à le modifier en agrégeant différemment certains postes comptables. Comme la Cour l'indique dans son rapport, la Fondation de France a pris acte de cette demande. Un nouveau compte d'emploi des ressources est présenté pour les années 2000 et 2001.

Les reports à nouveau

Concernant les reports à nouveau, le Conseil d'administration a décidé d'avoir toujours en réserve le budget d'environ une année d'interventions afin de garantir la continuité des engagements de la Fondation de France en faveur des bénéficiaires : associations, laboratoires de recherche, boursiers... Cette politique prudente a, dans le contexte économique et social actuel, montré toute sa pertinence. Exceptionnellement, en 1998, ce report à nouveau a augmenté de manière significative en raison de quelques très gros legs dédiés à la recherche médicale. Des mesures immédiates ont été prises pour utiliser les fonds disponibles et depuis, le report à nouveau est revenu au niveau souhaité. Ainsi, les dépenses de programmes sont passées de 17 M€ en 1998 à 32 M€ en 2000.

Les programmes

S'agissant de l'emploi des fonds collectés, la Cour constate "la diversité des actions de la Fondation de France" et estime que "leur évaluation est d'autant plus nécessaire qu'elles sont parfois, dans le cadre d'un projet global, nombreuses et de petite taille".

Les programmes conduits par la Fondation de France peuvent paraître, au premier abord, assez "divers". En fait, ils ont l'ambition commune, chacun dans leur secteur, de s'intéresser à l'innovation, pour répondre à des besoins sociaux émergents. Leur pertinence s'analyse dans la précision de leurs contours et dans la durée.

Par définition, un programme innovant encourage et révèle des initiatives originales, donc peu nombreuses, qui s'efforcent de résoudre un problème bien défini. Il ne nécessite pas forcément un budget annuel important, mais une longévité suffisante pour accompagner l'installation des projets qu'il promeut. Pour cette raison, chaque programme se déroule sur une période de cinq à dix ans, au cours de laquelle la Fondation de France l'adapte à l'évolution du contexte.

Les outils et les étapes d'un programme sont : le soutien financier, l'aide à l'organisation, la mise en réseau puis la valorisation des innovations. Au point de convergence d'une somme d'expériences inédites et souvent isolées, la Fondation de France a la responsabilité de redistribuer ce capital de connaissances à tous les acteurs concernés et ainsi accélérer la généralisation des solutions.

La Cour a d'ailleurs bien voulu souligner, à propos du programme Fonds d'initiatives locales (Fil), la reconnaissance que les collectivités locales et les pouvoirs publics accordent au travail de la Fondation de France : "Le Comité interministériel pour la ville de juin 1999 a décidé que les initiatives des habitants des quartiers (...) constituaient un élément des contrats de plan Etat-Région 2000-2006. Il a effectivement été constaté que des opérations similaires étaient reprises dans le cadre de la politique de la ville, et qu'elles contribuaient au développement d'actions de proximité menées dans les quartiers sensibles."

Concernant la mesure de l'efficacité des actions menées, la Cour a également noté : "Le souci d'évaluation de la Fondation de France est présent pour tous les programmes, qui donnent lieu en général à de nombreuses publications. Des colloques sont organisés pour assurer la mesure et la diffusion des résultats et préparer les orientations futures. Les programmes et axes d'interventions sont régulièrement adaptés pour tenir compte des résultats des évaluations".

La collecte des dons

Tous les ans, des publipostages sont adressés aux donateurs pour soutenir les différentes interventions de la Fondation de France en faveur d'une grande diversité de causes. Comme le précise la Cour dans sa conclusion, il est complexe de sensibiliser les donateurs à des problèmes de société émergents. Aussi, la Fondation de France a-t-elle toujours proposé aux donateurs, soit de faire un don affecté, soit de lui laisser le soin de choisir elle-même des causes prioritaires.

Sur chaque publipostage, les donateurs sont invités à cocher une affectation au moment où ils indiquent le montant de leur don. Lorsqu'ils ne le faisaient pas, la Fondation de France considérait qu'ils lui laissaient le soin d'affecter au mieux leur générosité. Cependant, quelle que soit la situation, ils sont toujours informés de la destination de leur don sur le reçu fiscal qui leur est adressé. Ils ont ainsi la possibilité de demander une modification d'affectation. Concernant les années 1994 à 1998 couvertes par le contrôle de la Cour, les réclamations de donateurs liées à l'affectation ont représenté entre 0,013 % et 0,033 % du total des reçus fiscaux édités chaque année.

Malgré l'effort permanent de la Fondation de France pour répondre au plus près aux souhaits des donateurs, la Cour remarque que sur la période contrôlée plusieurs confusions ont été relevées dans l'affectation des dons recueillis, mais elle donne acte à la Fondation de France que des rectifications annuelles ont été effectuées avec le Commissaire aux comptes.

Si la Fondation de France estime qu'attirer l'attention des donateurs sur des initiatives nouvelles, mal connues et donc peu soutenues, fait partie de sa vocation, il n'a jamais été question pour elle de dévier leurs volontés d'une quelconque manière.

Cependant, pour réduire les risques de confusion, la Fondation de France avait d'elle-même entrepris de modifier les documents envoyés aux donateurs. Elle a poursuivi ce travail d'amélioration en tenant compte des observations de la Cour dès le début du contrôle en 1999.

Par ailleurs, la Cour a souligné que les efforts engagés pour réduire les frais de collecte ont permis leur diminution de plus de 30 % en quatre ans.

La gestion de la dotation

Comme toutes les fondations reconnues d'utilité publique, la Fondation de France a l'obligation d'avoir une dotation dont les revenus financent ses frais d'administration. La dotation de la Fondation de France,

initialement de 18 millions de francs, a été augmentée grâce à des legs non affectés. Puisque ces legs relèvent de la générosité du public, la Cour indique qu'il convient de les intégrer, avec leurs revenus, dans le compte d'emploi des ressources. La Fondation de France en prend acte. Elle souligne toutefois que ces produits financiers, qui s'ajoutent aux placements de trésorerie, permettent de ne pas faire supporter aux dons de la collecte une partie importante des frais d'administration, de communication et de personnel.

En ce qui concerne les libéralités, la Fondation de France s'est dotée en 2000 d'une direction juridique et administrative afin de renforcer la qualité de traitement des dossiers.

La Fondation de France participe depuis sa création à l'effort d'amélioration des pratiques professionnelles des associations et fondations. Dans le cadre de cet objectif, elle a été un des fondateurs du Comité de la Charte de déontologie des organisations sociales et humanitaires faisant appel à la générosité du public. Les remarques de la Cour, prises en compte dès 1999, ont aidé la Fondation de France à parfaire ses outils d'information, au service de l'intérêt général.

