

AVERTISSEMENT

Ce rapport sur les fondations à vocation culturelle a été remis au ministre de la culture et de la communication en mars 2011. Il a été conçu et rédigé au départ comme un outil d'aide à la décision et non pas pour être diffusé à l'extérieur du ministère. Il n'a donc donné lieu à aucune communication jusqu'à présent.

Il paraît aujourd'hui opportun de faire connaître le contenu du rapport, ses analyses et recommandations conservant pour la plus grande part leur utilité. Certains éléments factuels peuvent néanmoins se trouver dépassés.

Enfin, le ministère de la culture et de la communication a depuis lors pris les mesures nécessaires pour faire progresser le suivi de la politique générale à l'égard des fondations, ainsi que les dossiers particuliers, par ses différents services.



MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES CULTURELLES

N° 2011-03

LES FONDATIONS A VOCATION CULTURELLE

Mars 2011

Jérôme Bouët

Jean-François de Canchy

Inspecteurs généraux des affaires culturelles

SOMMAIRE

	pages
INTRODUCTION	5
1. La lettre de mission initiale	5
2. Le cadrage de la mission	5
3. De la FRUP aux fonds de dotation, rapide historique	6
4. Le périmètre d'investigation de la mission	7
4.1. Mécénat et fondations	7
4.2. Mécénat traditionnel et mécénats croisés	7
4.3. Mécénat et parrainage	7
5. L'enjeu économique	8
5.1. L'étude de l'ADMICAL sur les financements privés en matière de culture	8
5.2. Mécénat de flux, mécénat de stock, mécénat de compétence	9
6. Financements privés, financements publics	10
7. Le cas particulier des fondations d'entreprise	11
7.1. Le cadre législatif et réglementaire	11
7.2. La réalité actuelle des fondations d'entreprise	11
7.3. Le partenariat des fondations d'entreprise avec le ministère de la culture	12
8. Les instances de contrôle autres que le ministère de la culture	12
9. Les instances de coordination, de conseil et de synthèse sur les activités des fondations	15
10. De l'opportunité de ce rapport	16
11. Moyens et méthodes de la mission	17
12. La documentation disponible	17
I – LE MINISTERE DE LA CULTURE ET LE SUIVI DES FONDATIONS	18
1. Les services centraux	18
1.1. Le secrétariat général	18
1.2. Les directions générales	19
1.2.1. La direction générale des patrimoines (DGP)	19
1.2.1.1. Le service des musées de France	19
1.2.1.2. Le service des monuments historiques	20
1.2.2. La direction générale de la création artistique (DGCA)	22

2. Les services déconcentrés	23
3. Les opérateurs du ministère de la culture	24
II – LES FONDATIONS RECONNUES D'UTILITE PUBLIQUE	24
1. La notion de fondation reconnue d'utilité publique	24
2. Le financement d'une FRUP	25
3. Les procédures d'habilitation	26
4. Les procédures de suivi	26
5. Les représentants du ministère de la culture dans les conseils d'administration des FRUP	27
6. La dotation initiale	28
7. Le nombre de FRUP du secteur culturel	29
8. Faut-il continuer à créer des FRUP oeuvrant dans le domaine culturel ?	29
9. La question particulière des fondations gestionnaires de collections contemporaines	31
9.1. Le problème des inventaires	31
9.2. Les fondations monographiques d'artistes	32
9.3. Faire évoluer les fondations d'artistes	33
10. Le rapport de Xavier Roy sur les fondations dans le domaine des arts plastiques (2006)	34
10.1. La Fondation Marguerite et Aimé Maeght	35
10.2. La Fondation Hans Hartung et Anna Eva Bergman	36
10.3. La Fondation Vasarely	37
10.4. La Fondation nationale des arts graphiques et plastiques (FNAGP)	38
10.5. La Fondation Giacometti	39
11. L'Institut de France	39
III – LES FONDS DE DOTATION	40
1. L'origine du fonds de dotation	41
2. La nature du fonds de dotation	42
3. La création du fonds de dotation	42
4. Le financement du fonds de dotation	43
5. La gouvernance du fonds de dotation	44
6. Le contrôle du fonds de dotation	44

6.1. La définition du contrôle par les textes législatifs et réglementaires	44
6.2. Les recommandations du comité stratégique des fonds de dotation	45
6.3. La pratique du contrôle	45
6.4. Le contrôle fiscal	46
7. La réalité actuelle des fonds de dotation dans le domaine culturel	46
7.1. La première catégorie de fonds de dotation relève d'initiatives locales	46
7.2. La deuxième catégorie s'inspire du modèle du Louvre	46
7.3. Une troisième catégorie de fonds de dotation paraît plus conforme à l'esprit de la loi : elle correspond à la manifestation d'une initiative véritablement privée	48
8. La doctrine du ministère de la culture à l'égard des fonds de dotation	49
UN PLAN D'ACTION	51

INTRODUCTION

1. La lettre de mission initiale

Par note en date du 2 août 2011, le directeur du cabinet du ministre de la culture et de la communication a demandé à l'inspection générale des affaires culturelles de conduire une mission de réflexion sur les fondations.

L'objectif fixé consiste à « dresser un bilan général des activités et du fonctionnement des principales fondations reconnues d'utilité publique œuvrant dans le domaine culturel sur les plans juridiques, financiers et de gouvernance. »

Ce bilan doit être accompagné « d'un recensement de l'ensemble des autres types de fondations » intervenant sur le même terrain et assorti de « propositions de mesures à envisager afin de mettre en place avec les fondations un partenariat efficace dans le cadre des politiques culturelles et dans l'intérêt de la collectivité nationale en général ».

Un rapport d'étape était demandé avant la fin 2010.

2. Le cadrage de la mission

Compte tenu de l'ampleur du sujet et des évolutions en cours, deux réunions se sont tenues au cabinet afin de préciser un certain nombre de points repris dans la note du 12 octobre 2010 adressée au directeur du cabinet par le chef du service de l'inspection générale des affaires culturelles.

La mission devait porter une attention particulière aux analyses et prescriptions issues de rapports antérieurs, tout particulièrement le rapport de juillet 2006 de Xavier Roy au titre de l'inspection générale des affaires culturelles ainsi qu'au recensement des autres types de fondations et à l'émergence des fonds de dotation créés par la loi du 4 août 2008, « afin que le ministre ait la vision la plus complète possible du panorama actuel ».

Il a été décidé à cette occasion que l'objectif de la mission serait de constituer une photographie générale de la situation actuelle, avec un focus particulier sur les fondations reconnues d'utilité publique (FRUP) et les fonds de dotation.

Le choix consistant à privilégier ces deux catégories de fondations se justifie par les problèmes spécifiques qu'elles posent : un mode de contrôle des FRUP très rigoureux dans les textes et assez peu efficace dans la pratique ; un contrôle des fonds de dotation allégé par rapport à celui des FRUP et sans doute, pour l'avenir, insuffisant.

A l'inverse, les fondations d'entreprise et les fondations abritées ne posent pas de problème de contrôle. Les premières sont fortement encadrées par les entreprises elles-mêmes de manière à respecter la réglementation fiscale ; les secondes sont intégrées aux fondations abritantes et n'ont aucune autonomie juridique.

Par ailleurs, la facilitation de la circulation internationale de moyens privés pour des causes d'intérêt général demeure un enjeu important, l'arrêt Persche de la Cour de justice de l'Union européenne en date du 27 janvier 2009 concernant les dons transnationaux à l'intérieur de l'Europe constituant une première étape.

En revanche, le statut de fondation européenne auquel la commission européenne travaille depuis 2005 ne semble pas devoir aboutir dans des délais proches.

Le présent rapport n'est donc ni un audit ni un contrôle de ces fondations ; il ne s'appuie ni sur une procédure contradictoire ni sur un examen sur pièces et, à ce titre, nombre des analyses et des propositions qu'il formule mériteront d'être précisées ou débattues au sein du ministère.

Il n'a, pour toutes ces raisons, pas vocation à être rendu public ; sa finalité principale est de constituer un document d'analyse et d'aide à la décision destiné au ministre, assorti de propositions concrètes.

Un rapport d'étape a été remis au directeur du cabinet par note du chef du service de l'inspection générale des affaires culturelles en date du 5 janvier 2010.

3. De la FRUP aux fonds de dotation, rapide historique

Le paysage des fondations en France est en mutation. Le nombre total des fondations (tous secteurs confondus) atteint 2100, soit un doublement en 10 ans. Il reste néanmoins en deçà de celui de grands pays comme la Grande Bretagne et l'Allemagne.

Il n'y a pas de modèle français dominant de fondation, mais une série de statuts successifs, chacun ayant marqué une étape nouvelle dans le développement de ce mode d'intervention.

S'il faut attendre les années 60 pour voir apparaître les premières initiatives de fondation redistributive comme la Fondation de France, c'est la loi du 23 juillet 1987 qui donne véritablement un statut aux fondations et une définition claire qui, à l'époque, ne concerne que les fondations reconnues d'utilité publique.

Cette loi reconnaît également à l'entreprise la capacité d'exercer du mécénat mais il faut attendre la loi du 1^o août 2003, dite « loi Aillagon », pour assister à un développement remarquable du dispositif et à un vaste essor des fondations d'entreprise et des fondations abritées.

Par la suite, la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 crée les fonds de dotation, dont la simplicité de création et de gestion et la grande capacité juridique empruntée aux fondations reconnues d'utilité publique provoquent un véritable engouement et une vague de créations ininterrompue depuis cette date.

Pourtant, au moment où apparaissent ces fonds de dotation, d'inspiration très libérale, et alors que le régime des fondations reconnues d'utilité publique (FRUP) reste marqué par une volonté de contrôle de l'État, de nouveaux statuts de fondations initiés par les ministères de l'enseignement supérieur et de la santé semblent donner le pas à l'initiative publique sur

l'initiative privée.

C'est par exemple le cas des fondations hospitalières créées par la loi du 21 juillet 2009 pour la réforme de l'hôpital. Ces orientations divergentes peuvent créer une certaine confusion dans l'esprit des fondateurs potentiels, comme l'indique le Centre français des fondations.

4. Le périmètre d'investigation de la mission

Il comprend l'ensemble des fondations reconnues d'utilité publique (FRUP), les fondations d'entreprises, les fondations sous égide et les fonds de dotation ayant à titre principal ou accessoire pour objet d'intervenir dans le domaine de la culture.

4.1. Mécénat et fondations

La présente étude s'attache à décrire quelques aspects remarquables des mécanismes de gouvernance, des choix politiques et des conditions économiques du fonctionnement de ces fondations. Sur le plan économique, il n'existe pas d'étude donnant un budget consolidé de l'action menée en France par les fondations dans le domaine de la culture.

Toutes les initiatives recevant l'appellation générique de « mécénat » ne transitent pas nécessairement par une fondation et certains dons peuvent être directement effectués auprès d'associations ou d'institutions publiques (comme des dons d'œuvres). Il est toutefois possible de considérer qu'une grande part de ces contributions doit être portée au crédit des fondations.

En la matière, la seule enquête disponible est celle engagée par l'ADMICAL/CSA qui présente en 2010 le troisième état des lieux (après 2006 et 2008) du mécénat d'entreprise en France.

4.2. Mécénat traditionnel et mécénats croisés

Il convient de noter, dès à présent, le recul récent évoqué dans cette étude de l'ADMICAL du mécénat culturel traditionnel au profit de mécénats croisés, où la culture est alors combinée avec des actions sociales dans une optique de diffusion ou d'accès aux pratiques.

Cette tendance, repérée à partir de 2008, confirme que la solidarité, entendue au sens large, devient un pilier essentiel de l'engagement des entreprises, dans lequel la culture abandonne une place prédominante au profit du sport, du social, de l'éducation et de la santé.

4.3. Mécénat et parrainage

Ainsi que le souligne Isabelle Petit, professeur à l'Institut de préparation à l'administration générale (IPAG), dans une étude sur les fondations, le mécénat d'entreprise repose sur deux lois qui ont transformé les pratiques françaises à peu d'intervalle : la loi sur les nouvelles régulations économiques (NRE) du 15 mai 2001 qui pose les principes d'un cadre juridique pour la responsabilité sociale des entreprises (RSE) d'une part, la "loi Aillagon" du 1^{er} août 2003, d'autre part, qui propose des mesures incitatives en faveur du mécénat d'entreprise.

Si elles se rejoignent dans les faits au sein des politiques menées par les fondations d'entreprise

ou les fondations sous égide, les démarches de mécénat et de RSE divergent assez nettement : le mécénat se définit par le soutien matériel apporté sans contrepartie directe de la part du bénéficiaire à une œuvre ou à une personne pour l'exercice d'activités présentant un intérêt général.

Le mécénat est donc une démarche gratuite, sous peine d'être disqualifiée et l'objet de la fondation doit être, en théorie, étranger au métier de l'entreprise.

A l'inverse, la politique de RSE est une réponse à la responsabilité sociale de l'entreprise qui constitue une obligation légale, dont il faut justifier la pertinence en montrant son utilité pour la société et ses acteurs, en terme de communication interne ou externe, de développement, de formation.

La frontière est ténue entre ces deux démarches et le débat n'est pas clos concernant la définition du mécénat proprement dit (corporate giving, patronage en anglais) et le parrainage (sponsorship).

Deux conséquences en tout cas peuvent être tirées : c'est parce que le mécénat intègre de plus en plus dans ses objets ceux de la RSE que le social prend de plus en plus le pas sur le domaine culturel proprement dit. En deuxième lieu, cette évolution rend plus difficile l'appréciation des montants consacrés à la culture dans les budgets des entreprises, des actions culturelles pouvant être classées sous d'autres rubriques que celle de la culture.

5. L'enjeu économique

En tout état de cause, les masses financières prises en compte dans ce rapport sont constituées par l'ensemble des apports privés transitant par des fondations à des fins artistiques ou culturelles sans distinctions trop subtiles.

Il apparaît d'emblée que cet enjeu économique est difficile à cerner.

Le questionnaire adressé au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat pour le projet de loi de finance pour 2011 demandait au ministère de « fournir les indications chiffrées sur le nombre de fondations d'entreprises créées à ce jour et sur le montant des sommes investies dans des actions de mécénat par ces entités juridiques ».

Dans sa réponse, le ministère ne fournit pas de données chiffrées.

5.1. L'étude de l'ADMICAL sur les financements privés en matière de culture

En revanche, l'étude de l'ADMICAL publiée en septembre 2010 et largement reprise par la presse démontre que si le nombre des entreprises mécènes intervenant dans le domaine culturel et patrimonial reste stable (36 % des fondations d'entreprise), le budget consacré à la culture en 2010 est en forte baisse par rapport à 2008 : 975 millions d'euros en 2008 contre seulement 380 millions d'euros en 2010.

Cette analyse toutefois est à prendre avec précautions. La diminution des crédits consacrés à la culture s'inscrit dans une conjoncture de forte baisse des moyens privés collectés par le mécénat d'entreprise en général (- 20 %), au plus fort de la crise économique.

En deuxième lieu, l'enquête porte uniquement sur le mécénat d'entreprises à partir d'un échantillon représentatif de 749 entreprises de 20 salariés ou plus. Dans la réalité, les mouvements de fonds sont plus complexes et mériteraient des études complémentaires que la mission n'a pas eu la capacité d'engager.

Ainsi des partages subtils s'organisent, semble-t-il, au sein des entreprises, dans la mise en œuvre de la RSE, dans lesquels les fondations d'entreprise ou fondations abritées ne jouent qu'un rôle partiel.

C'est ainsi que la fondation sous égide de la Fondation de France financée par Cartier ne prend en charge qu'une partie des dépenses de fonctionnement qu'elle génère, tandis que l'entreprise elle-même se charge du reste, notamment de la politique d'acquisition de l'institution.

En troisième lieu, il apparaît qu'un ensemble d'interventions de nature très diverse ne sont pas ou seulement partiellement prises en compte ; l'étude de l'ADMICAL, semble-t-il, n'intègre pas les moyens de fonctionnement des fondations reconnues d'utilité publique dont aucune étude disponible n'est en mesure d'estimer le montant.

De même, tout un domaine lié aux interventions des fondations abritées reste relativement opaque, même si des grandes fondations telles que la Fondation de France ou la Fondation du Patrimoine s'attachent à présenter une comptabilité analytique claire.

Quant au mécénat des particuliers, tous secteurs confondus, il est estimé par la direction de la législation fiscale à 1 milliard d'euros.

5.2. Mécénat de flux, mécénat de stock, mécénat de compétence

Par ailleurs, le mécénat d'entreprise n'est, pour l'essentiel qu'un « mécénat de flux » ; il ne prend pas en compte, ou très marginalement le « mécénat de stock ».

Ainsi, lorsque des FRUP ou des fonds de dotation, voire même certaines fondations sous égide se dotent de capitaux importants, aliénables ou non, pour leur fonctionnement, il s'agit là de mouvements financiers non négligeables qu'il convient de comptabiliser.

Peut-on ignorer que des fondations dans le domaine des arts plastiques ont parfois été dotées de capitaux défiscalisés considérables majoritairement composés d'œuvres, mais également d'autres valeurs immobilières, mobilières ou incorporelles ? Avec 240 M€ d'actifs dont 48 M€ d'œuvres inscrites au fonds de réserve aliénable en 2006, la Fondation Giacometti en est l'exemple le plus frappant, suivi de la Fondation Hartung qui disposait la même année de près de 170 M€ d'actifs nets.

Dans un autre registre et pour des montants plus modestes, la Fondation Mansart est l'une des premières FRUP à se voir dotée en 1983 d'un important capital immobilier et mobilier pour

l'entretien du château de Maintenon dont elle était elle-même devenue propriétaire.

Il en va de même pour le mécénat de compétence. Comment et à quel moment ont été comptabilisées de grandes opérations telles que la restauration de la galerie des glaces du château de Versailles par Vinci ou de l'Hôtel de la Marine par Bouygues ? Le mécénat en provenance de l'étranger est-il comptabilisé ?

Si les fonds de dotation apparaissent aujourd'hui davantage comme des véhicules de « fundraising » et s'il ne semble pas exister d'étude économique sur les budgets mobilisés par les 138 fonds de dotation créés depuis février 2009 déclarant agir dans les domaines de la culture, de l'art et de la conservation du patrimoine, on ne peut manquer de mentionner la dotation de 120 M€ du fonds de dotation du Louvre décidé par l'arrêté du 16 juillet 2009, dont l'imputation n'est pas prise en compte. Il provient pourtant, à l'origine, de contributions privées agrégées dans le budget global de l'établissement public du musée du Louvre.

6. Financements privés, financements publics

Les masses financières privées mobilisées pour des activités artistiques et culturelles et transitant par des fondations sont donc difficiles à évaluer.

Elles se situent donc, selon l'ADMICAL, entre 380 M€, qui est un étiage bas ne concernant vraisemblablement qu'une partie des financements estimés au moment du plus fort reflux de la crise économique, et plus de 975 M€, montant évalué deux ans auparavant sur les mêmes bases sans doute partielles.

Ces sommes sont à rapprocher des dépenses culturelles des collectivités publiques en 2006 publiées en 2010 par le département des études, de la prospective et des statistiques du ministère de la culture.

Budget 2006 du ministère de la culture :	2,94 M€
Dépenses culturelles 2006 des communes de plus de 10.000 habitants :	4,36 M€
Dépenses culturelles 2006 des départements :	1,29 M€
Dépenses culturelles 2006 des régions :	0,55 M€

Ainsi, ces financements privés se situent désormais entre les dépenses culturelles des régions et celles des départements. En cette période de réflexion sur les financements de la culture à travers le débat conduit en 2010 sur la réforme des collectivités territoriales et la clause de compétence générale des départements et des régions, un tel constat n'est pas sans intérêt.

Sans doute est-il dès à présent possible de dire qu'en cette période de stagnation, voire de contraction des budgets publics consacrés à la culture, se situe là dans les années à venir une marge de manœuvre pour un partenariat efficace dans le cadre des politiques culturelles et dans l'intérêt de la collectivité nationale en général, tel que mentionné dans la lettre de mission.

7. Le cas particulier des fondations d'entreprise

Les fondations d'entreprise sont devenues des acteurs majeurs du soutien à la vie culturelle et le ministère de la culture ainsi que nombre de ses établissements publics entretiennent avec elles un partenariat régulier et fructueux.

7.1. Le cadre législatif et réglementaire

La loi du 4 juillet 1990 a créé les fondations d'entreprise. « Les sociétés civiles et commerciales, les établissements publics à caractère industriel et commercial, les coopératives ou les mutuelles peuvent créer, en vue de la réalisation d'une œuvre d'intérêt général, une personne morale, à but non lucratif, dénommée fondation d'entreprise ».

La loi du 2 août 2003 relative au mécénat a porté la réduction d'impôt sur les sociétés à 60% des versements faits à des œuvres ou organismes d'intérêt général dans les domaines « philanthropique, éducatif, scientifique, social, familial, culturel », dans la limite de 5% du chiffre d'affaires, « notamment quand ces versements sont faits au bénéfice d'une fondation d'entreprise ».

La création d'une fondation d'entreprise relève d'une autorisation administrative déconcentrée auprès du préfet de département et simplifiée. L'entreprise fondatrice s'engage à verser une dotation initiale ainsi que les sommes inscrites dans un « programme pluriannuel d'action », figurant lui-même dans les statuts. Ce programme ne peut, selon le décret du 30 septembre 1991, être inférieur à 150.000 euros.

Le conseil d'administration de la fondation d'entreprise est composé pour les deux tiers au plus des fondateurs (le plus souvent les représentants de l'entreprise) et les représentants du personnel et pour un tiers au moins des personnalités qualifiées. Il n'y a pas de représentant des pouvoirs publics.

La fondation d'entreprise ne peut recevoir ni don (sauf des salariés de l'entreprise fondatrice) ni legs. Elle peut en revanche recevoir des fonds publics. Le contrôle est exercé par un commissaire aux comptes et par le préfet.

7.2. La réalité actuelle des fondations d'entreprise

Le dispositif français d'incitation au mécénat, qui est certainement l'un des plus favorables au monde (« le basculement en faveur du mécénat date de 2003 », dit-on à la Fondation de France), a entraîné un développement important des fondations d'entreprise. Leur nombre était de 257 en 2010, dont 12% ont la culture comme domaine principal d'intervention, selon le Centre français des fondations.

La crise de 2008 a entraîné une baisse du mécénat d'entreprise en 2010 mais on peut espérer qu'il s'agit d'une baisse conjoncturelle. En revanche, la crise a accéléré une évolution des politiques de fondations d'entreprise, dont beaucoup privilégient désormais la dimension sociale des projets.

7.3. Le partenariat des fondations d'entreprise avec le ministère de la culture.

La fondation d'entreprise est une émanation de l'entreprise elle-même, elle constitue le cadre

dans lequel l'entreprise exerce et valorise son action de mécénat. Ce qui la différencie des fonds de dotation et des FRUP, c'est bien entendu la présence de l'entreprise qui donne l'impulsion, les moyens et assure elle-même le contrôle.

Ceci explique que la relation que le ministère de la culture peut entretenir avec les fondations d'entreprise est très différente de celle qu'il entretient avec les FRUP. Alors qu'avec celles-ci, l'enjeu du contrôle l'emporte souvent sur toute autre considération, avec les fondations d'entreprise, ce qui compte, c'est la possibilité de créer, de développer un partenariat.

Le ministère de la culture et plusieurs établissements publics culturels entretiennent des relations régulières avec des fondations d'entreprise qui soutiennent des projets culturels. Certaines d'entre elles, comme par exemple les fondations Total ou EDF, sont devenues de véritables partenaires, avec lesquels les échanges sont nourris et fructueux.

Ainsi en est-il de la Fondation « Culture et diversité » présidée par Marc Ladreit de Lacharrière qui a conçu et mis en œuvre des projets de démocratisation de la culture en lien étroit avec le ministère de la culture.

Des programmes ont été mis en place pour soutenir les jeunes des quartiers défavorisés désireux d'accéder à l'enseignement culturel supérieur, concrètement avec l'École du Louvre, les écoles d'art, la FEMIS, les écoles d'architecture. Cette fondation présente la particularité d'être opérationnelle et de travailler dans la durée, ce qui facilite la coopération.

Le partenariat avec les fondations d'entreprise est un atout puissant dans la mise en œuvre des politiques culturelles par le ministère. Il est suivi et souvent initié et conduit par la mission du mécénat de la direction générale des médias et des industries culturelles.

8. Les instances de contrôle autres que le ministère de la culture et de la communication

8.1. Le ministère de l'intérieur exerce une responsabilité particulière dans le suivi des fondations. Il joue, tout d'abord un rôle de tutelle et de responsable principal à l'échelon national, et bien sûr à l'échelon déconcentré. Cette tutelle, cependant, ne s'exerce effectivement que sur les fondations et associations reconnues d'utilité publique.

En revanche, son intervention et donc sa connaissance du secteur des fondations d'entreprise ou des fondations sous égide, au sein desquelles il n'a pas à intervenir, est faible. En ce qui concerne les fonds de dotation, l'enregistrement de leurs statuts se fait par une simple déclaration en préfecture analogue à celle des associations, et des rapports d'activité doivent être envoyés une fois par an au préfet. La première remontée de rapports est en cours et il est donc trop tôt pour en tirer des enseignements.

Les demandes d'agrément que reçoit le ministère de l'intérieur, pour ce qui concerne les FRUP, sont envoyées pour avis aux ministères compétents avant d'être soumises au Conseil d'État. Le ministère de l'intérieur pour l'Ile-de-France ou les préfets pour les autres régions, enfin, participent aux conseils d'administration des FRUP.

Le bureau chargé des associations et fondations au sein de la sous-direction des libertés

publiques de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur est composé de dix agents qui ont une bonne connaissance des dossiers dont ils ont la charge. Ce bureau est ouvert à un approfondissement du travail avec le ministère de la culture sur le sujet des fondations.

L'intervention du ministère de la culture fait, quant à elle, l'objet d'un développement particulier plus loin.

8.2. Le Conseil d'État joue un rôle essentiel dans le processus de création d'une FRUP.

Selon l'article 18 de la loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, « la fondation ne jouit de la capacité juridique qu'à compter de la date d'entrée en vigueur du décret en Conseil d'État accordant la reconnaissance d'utilité publique ». Dans la pratique, les projets de décret sont présentés au Conseil d'État accompagnés des dossiers de création des fondations et l'instruction préalable à l'avis associe les services compétents des ministères.

Les avis du Conseil d'État peuvent porter par exemple sur la qualité, l'indépendance et les pouvoirs des fondateurs, sur l'objet de la fondation, les statuts, les ressources, l'administration et le fonctionnement.

Ainsi a-t-il été estimé, en 1979, que les statuts de la fondation Saint Louis ne pouvaient pas prévoir d'avantages particuliers aux membres fondateurs et à leur famille ; en 1981, que la dotation en capital d'un musée consacrée à l'œuvre du sculpteur Volti ne garantissait pas la production de revenus suffisants pour assurer le fonctionnement régulier de la fondation ; en 2003, que les statuts de la Fondation Giacometti ne pouvaient ignorer la volonté de la veuve d'Alberto Giacometti, à l'origine de la création de la personne morale ; en 2005, que la composition du conseil d'administration et l'absence d'élection du président de la Fondation pour la sauvegarde et le développement du domaine de Chantilly étaient acceptées à titre exceptionnel.

Le Conseil d'État a élaboré un modèle de statuts approuvé par un avis du 2 avril 2003, extrêmement précis et complet, qui dans la pratique et dans la majorité des cas s'impose aux fondateurs.

Pour un conseiller d'État spécialiste des fondations, même si on constate aujourd'hui une baisse du nombre de demandes de reconnaissance d'utilité publique, peut-être à cause de la montée en puissance des fonds de dotation, les FRUP gardent toute leur pertinence et sont un “label rassurant”.

Il est suggéré que les ministères procèdent à une forme de tri entre les projets selon leur dimension et orientent ainsi certains projets de création de FRUP vers le choix du fonds de dotation.

8.3. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a porté la création des fonds de dotation, inscrite dans la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008.

Sa direction des affaires juridiques (DAJ) suit avec beaucoup d'attention l'évolution de ce nouvel

outil. Elle estime que le fonds de dotation peut contribuer fortement au développement du mécénat dans notre pays. Elle indique que le fonds de dotation n'est pas une alternative à la FRUP mais qu'il peut en être, dans certains cas, une préfiguration, permettant de commencer à agir et à attirer des fonds privés parfois impatients.

Ce ministère -ni aucun autre- ne dispose pas de moyen de contrôle en amont sur le processus de création des fonds de dotation, comme l'a voulu le législateur. Il dit en revanche vouloir veiller avec fermeté à ce que le fonds de dotation ne puisse pas bénéficier d'apports de fonds publics, une possibilité de dérogation à cette interdiction par arrêté des ministres chargés des finances et du budget étant prévue par la loi.

Ainsi se dessine, selon ce ministère, une ligne de partage entre des fonds de dotation exerçant leur activité dans la sphère privée et des FRUP qui associent davantage la sphère publique, ne serait-ce que parce que la présence de celle-ci est nécessaire au contrôle, et aussi parce que ces fondations peuvent être subventionnées.

Encore la pureté de ce raisonnement est-elle entachée par la création de fonds de dotation adossés à des établissements publics culturels pour drainer du mécénat. Cet adossement semble être encouragé par la DAJ, qui y voit le moyen de diversifier le soutien aux organismes publics.

Par ailleurs, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie n'intervient pas directement dans le processus de création d'une FRUP, sauf à être consulté par le ministère de l'intérieur sur un aspect particulier d'un projet de création.

Enfin, le ministère jumeau, celui du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, dispose bien entendu du contrôle fiscal, qui peut s'exercer à tout moment sur les fondations comme sur tous les contribuables.

Il est probable que le contrôle s'exerce pleinement au moment de la création d'une fondation ou d'un fonds de dotation lorsque l'avantage fiscal potentiel pour le ou les donateurs est substantiel ou pendant la vie de la fondation si des dons importants sont à nouveau proposés.

Il est rappelé à cet égard qu'un don fait par un particulier à une fondation ou à un fonds de dotation donne lieu à une réduction d'impôt de 66% de la valeur retenue du don dans la limite de 20% du revenu imposable. Si le don excède la limite de 20%, l'excédent est reporté pendant 5 années et ouvre droit à la même réduction d'impôt. Un dispositif similaire existe pour les dons des entreprises.

L'enjeu fiscal peut donc rapidement devenir important à l'échelle d'un contribuable et déclencher un contrôle, y compris sur la fondation elle-même.

En revanche, en dehors de ces cas, pendant la vie de la fondation, le contrôle fiscal s'organise selon la fréquence et l'intensité définies par l'administration fiscale mais il ne saurait être, à l'égard des fondations pas plus que des autres catégories de contribuables, systématique.

Dans une circulaire en date du 19 mai 2009 relative à l'organisation, au fonctionnement et au contrôle des fonds de dotation, la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités

territoriales et la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ont indiqué aux préfets que "l'appui de la direction départementale des finances publiques peut être sollicité."

Il est sans doute trop tôt pour apprécier les effets de cette indication mais il est vrai que beaucoup d'observateurs comptent sur l'administration fiscale pour compléter le dispositif de contrôle des fonds de dotation défini par la loi du 4 août 2008.

8.4. La Cour des comptes « peut contrôler la conformité entre les objectifs des organismes bénéficiant de dons ouvrant droit à un avantage fiscal et les dépenses financées par ces dons » (article L-111.8 du code des juridictions financières). Lors d'un entretien avec un membre de la Cour des comptes, il a été indiqué qu'un rapport sur les dépenses fiscales du ministère de la culture est en préparation et que, dans ce cadre, la Cour envisage de contrôler des FRUP du secteur culturel, ce qui n'a pas été le cas depuis plusieurs années. Par ailleurs, un auditeur a été chargé de conduire un travail d'exploration sur les fonds de dotation. Ce travail était en cours au moment de la remise du présent rapport.

9. Les instances de coordination, de conseil et de synthèse sur les activités des fondations

Par leur connaissance du secteur, un certain nombre de structures ont apporté un précieux concours à la rédaction de ce rapport.

Il s'agit tout d'abord de l'ADMICAL qui est une association créée en 1979 pour développer en France le mécénat d'entreprise. Reconnue d'utilité publique en 1992, elle est aujourd'hui un carrefour d'échanges, de réflexions et de formation qui rassemble 130 entreprises à Paris et à créé plusieurs réseaux en région. Elle produit régulièrement des bilans sur l'évolution du mécénat.

Longtemps présidée par Jacques Rigaud, elle l'est aujourd'hui par Olivier Tcherniak, dans un esprit de collaboration avec les pouvoirs publics sans doute plus affirmé.

En deuxième lieu, le Centre français des fondations (CFF) est une association qui a pour ambition d'aider à la connaissance du secteur des fondations et d'en favoriser le développement. Il regroupe plus de 170 membres (fondations et fonds de dotation) qui en assurent le financement.

La Fondation de France, pour sa part, assume le triple rôle de FRUP, de fondation abritante et d'instance nationale de réflexion et de promotion du mécénat en France.

Ses moyens sont importants : 140 salariés, vingt comités spécialisés pour les activités de programme, 7 comités régionaux instruisent les dossiers et proposent des financements. On dénombre 521.000 donateurs, 674 fonds et fondations sous égide dont 18 % sont exclusivement vouées à la culture et 22,2 % à objets multiples ; le volume des fonds gérés était en 2009 de 1007 M€ pour un total de bilan de 1673 M€.

Diverses autres instances telles que la société d'avocats Akléa participent par leurs études et leurs conseils à une meilleure connaissance du monde des fondations.

10. De l'opportunité de ce rapport

Existe-t-il un problème général ou particulier concernant les fondations œuvrant en France dans le domaine culturel ? Non, car il s'agit d'un mode d'intervention en constant développement depuis une trentaine d'années, dont le rôle social s'affirme chaque jour davantage, de façon naturelle, qui progresse et évolue juridiquement, financièrement et socialement au fil des ans.

Oui, dans la mesure où coexistent, en nombre croissant, toutes sortes de difficultés spécifiques plus ou moins lourdes et de questions de toute nature insuffisamment traitées jusqu'à présent, qui sont autant de freins ou d'incertitudes dans le traitement des dossiers en cours ou de facteurs de risques potentiels pour l'avenir.

Compte tenu de leur complexité, de leur diversité et de leur nombre, ces difficultés ne trouvent pas de solution immédiate dans ce rapport, mais leur traitement est susceptible de s'inscrire dans un plan d'action à court et moyen terme qui est ici proposé.

En tout état de cause, cette mission s'inscrit dans le cadre de l'article 5 du décret du 25 novembre 2010 relatif aux attributions du ministre de la culture et de la communication qui « participe, avec les autres ministres intéressés, à la définition et à la mise en œuvre des mesures relatives aux fondations à objet culturel et au mécénat ».

Dès à présent, il convient de souligner que le mécénat des fondations constitue un mode de financement de la culture dont l'intervention se situe de moins en moins en opposition, en concurrence ou seulement en marge des financements publics. Compte tenu de son potentiel de croissance, ce secteur mérite d'être suivi spécifiquement, voire même encouragé sans doute davantage qu'il ne l'est aujourd'hui.

Cette appréciation doit être considérée dans un double contexte de contraction des budgets publics et de révision générale des politiques publiques ; elle doit prendre en compte en particulier les impératifs de rationalisation et de modernisation des procédures et de diminution des effectifs des administrations publiques.

Le ministère de l'intérieur ne s'y est pas trompé, qui a engagé un audit confié à son inspection générale de l'administration sur le suivi des fondations et associations reconnues d'utilité publique par ses propres services.

11. Moyens et méthodes de la mission

Principalement, comme il est d'usage, la mission a procédé à des auditions qui se sont déroulées durant le dernier trimestre 2010 et début 2011. Elles ont porté sur 55 personnes, dont 28 représentants des pouvoirs publics, 19 responsables de fondations, toutes catégories confondues, et 8 experts à des titres divers.

12. La documentation disponible

Elle est abondante et a largement nourri les réflexions de la présente mission. Pour l'essentiel, il s'agit des rapports auquel a participé l'inspection générale des affaires culturelles de 1995 à 2006

à l'occasion de désordres ou de difficultés dans des fondations, dont les conclusions restent le plus souvent d'actualité.

Par ailleurs, une série d'autres documents, de statuts divers, ont été précieux :

- le rapport sur 40 années d'activités réalisé en 2009 par la Fondation de France ;
- l'étude du Centre Français des Fondations sur « les fondations et leurs parties prenantes : indicateurs et positionnement » publié en 2010 ;
- les résultats de l'enquête annuelle sur le mécénat d'entreprise publié par l'ADMICAL en 2010 ;
- enfin la première étude sur les « premiers fonds de dotation créés dans le domaine culturel, photographie 2010 » réalisée pour la mission du mécénat du ministère de la culture par le cabinet d'avocats Aklea en septembre 2010.

I – LE MINISTERE DE LA CULTURE ET LE SUIVI DES FONDATIONS

Si la spécificité des procédures d'habilitation des FRUP impose, en principe, au ministère de la culture de disposer d'un point unique d'entrée ou de sortie des dossiers, et éventuellement de synthèse, il faut d'emblée noter que le reste des affaires concernant le suivi des FRUP, les fondations abritées ou d'entreprises et les fonds de dotation se trouve dispersé au sein de l'ensemble des services centraux ou déconcentrés et des opérateurs, sans réelle coordination.

1. Les services centraux

1.1. Le secrétariat général (SG), service des affaires juridiques et internationales (SAJI), est traditionnellement le correspondant du ministère de l'intérieur. A ce titre, il reçoit en principe toutes les demandes d'avis en provenance de ce ministère, en vue de la rédaction du décret de création d'une FRUP avant sa transmission au Conseil d'État.

Dans les faits, les dossiers que retransmet pour avis le SAJI aux services compétents du ministère de la culture ne reçoivent qu'irrégulièrement des réponses sur le fond et dans les délais impartis, qui sont de 2 mois. L'avis du SAJI, en ce cas, se situe sur le seul terrain juridique, éventuellement économique, et ne semble apporter qu'une valeur ajoutée limitée à l'intervention du ministère de la culture.

L'examen de la liste des FRUP agréées au cours des dix dernières années, alors même que se développent de nouvelles formes de fondations (abritées, fonds de dotation), peut conduire à

s'interroger sur la pertinence de cette procédure.

De la même manière, le SAJI est censé recevoir les comptes et rapport annuels des FRUP. La mission n'a pas eu la capacité de vérifier le mécanisme de circulation de ces dossiers. Dans les faits, le partage des responsabilités entre le SAJI et les directions générales n'est pas clair : que signifie l'exercice de la tutelle ou du contrôle? Qui l'exerce ?

En tout état de cause, le nombre d'agents du SAJI affectés à cette tâche ne permet pas à ce service d'avoir une connaissance générale de la situation des FRUP consacrées à la culture, ni de la liste des représentants de l'État au sein des conseils d'administration, encore moins de la situation réelle sur le plan financier ou opérationnel, en terme d'utilité publique, ou de respect des règles et des statuts.

L'intervention du SAJI ne concerne que les FRUP, à l'exclusion des autres formes de fondations, sauf expertise de cas particuliers tels que les statuts du fonds de dotation du Louvre ou le projet de création d'un fonds de dotation du Conseil de la création artistique.

1.2. Les directions générales

L'examen du partage des tâches entre les différentes directions générales n'apporte pas de réponse plus satisfaisante en terme de connaissance globale de l'action des fondations.

Le décret du 11 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation centrale du ministère de la culture donne à la direction générale des médias et des industries culturelles un rôle de coordination dans le domaine du mécénat : « Elle propose des mesures destinées à favoriser le développement du mécénat et du marché de l'art et coordonne leur mise en œuvre », alors que les missions des directions générales du patrimoine et de la création se limitent à « veiller dans (leur) champ de compétence à l'observation et au développement (...) du mécénat ».

Le rôle du secrétariat général en matière de mécénat n'y est pas mentionné.

Dans les faits, les responsabilités sont réparties de façon imprécise, tant dans la localisation des dossiers que la définition de ces missions.

1.2.1. La direction générale des patrimoines (DGP)

1.2.1.1. Le service des musées de France

Traditionnellement, le service des musées de France suit un certain nombre de fondations. Mais, ainsi qu'il le reconnaît lui-même, il ne s'intéresse qu'aux fondations reconnues d'utilité publique à l'exclusion des autres (il avoue n'avoir pas connaissance de l'action des fondations d'entreprise, des fondations abritées ou des fonds de dotation à l'exception de celui du Louvre, dont la responsabilité, cependant, lui échappe).

Son intervention consiste selon les termes employés « à gérer dans l'urgence les problèmes majeurs ».

En matière d'habilitation, le service estime que le délai de saisine pour avis du SAJI en vue de la création d'une FRUP est, en règle générale, trop bref et qu'il lui est impossible d'analyser sérieusement en quelques semaines les dossiers transmis.

Cette objection est recevable s'agissant de fondations dont le capital est constitué, dans la plupart des cas, de biens immatériels, de biens meubles tels que tableaux ou objets mobiliers et d'immeubles dont le recensement et l'évaluation sont en général complexes.

Quant au suivi de la gestion de ces FRUP, il se heurte d'emblée à la question du partage des dossiers entre les divers services du ministère. C'est ainsi que le service des musées de France a transmis à la mission une liste de 14 FRUP relevant selon lui de la DGCA et d'une proposition de répartition de 25 fondations dites « parisiennes » entre la DGCA et le SMF au profit, pour la plupart, du SMF.

Ces listes constituent une première approche qui demande à être affinée.

A ces dossiers étaient jointes cinq lettres de demandes d'information du SMF adressées aux directions régionales des affaires culturelles concernant des fondations situées en région.

Les dossiers de fondations sont coordonnés par la sous-direction de la politique des musées.

1.2.1.2. Le service des monuments historiques

Dans le domaine des monuments historiques, le principal dossier auquel les services compétents accordent une attention soutenue est la Fondation du Patrimoine.

Créée par la loi du 2 juillet 1996 et reconnue d'utilité publique le 18 avril 1997, la Fondation du Patrimoine a reçu pour mission de sauvegarder et de mettre en valeur un patrimoine de proximité, dans la plupart des cas non protégé par l'État.

Dès sa création, les apports de 13 membres fondateurs ont constitué le capital initial, à hauteur de 6 M€ et, en décembre 2002, un amendement à la loi de finances pour 2003 a prévu l'attribution à titre pérenne d'une fraction du produit des successions en déshérence, fixé à 50 % de ce produit à partir de 2006, venant ainsi consolider les moyens de la fondation issus des contributions privées. Une série d'accords avec le ministère des finances encadre les dispositifs d'exonération fiscale pour les propriétaires et les donateurs.

Même si la collaboration avec les services de l'État est étroite -ce sont les architectes des bâtiments de France qui, aux côtés des délégués régionaux, sont chargés de la sélection des dossiers- la Fondation est gérée selon les critères d'une FRUP.

Le directeur général, M. Neraud, reconnaît que le travail effectué au carrefour du public et du privé a très certainement contribué à favoriser le développement de la fondation, y compris durant la période de crise économique de la fin des années 2010, comme le montrent ces chiffres:

Évolution du montant des travaux labellisés et nombre d'emplois créés ou maintenus.

	2003	2005	2009
Montant des travaux effectués	17,36 M€	64,12 M€	57 M€
Montant d'emplois concernés	52	1899	1669

Enfin, depuis 2004, la Fondation du Patrimoine accueille six fondations abritées, dont la Fondation du Patrimoine maritime et fluvial, la Fondation VMF (Vieilles maisons françaises) et la Fondation des parcs et jardins de France.

Le service des monuments historiques est par ailleurs concerné par le problème de la transmission des grands édifices privés protégés et ouverts au public et du rôle que peuvent jouer dans cette transmission les fondations.

Le paysage des fondations consacrées à la restauration et à la préservation du patrimoine monumental est divers. Il peut être constitué de fondations abritées, comme la Fondation de la Demeure historique, placée sous l'égide de la Fondation de France, ou, dans la plupart des cas, de FRUP comme les fondations du château de Rochefort, de l'Abbaye de la Lucerne ou du château de Chantilly.

Très récemment, le propriétaire du château de Thoiry a créé un fonds de dotation qu'il qualifie de « premier fonds de dotation avec donation temporaire d'usufruit du château et de ses collections pour une durée de 40 ans ».

Cette affaire est regardée avec une grande attention, pas seulement pour des raisons fiscales, par les milieux concernés, essentiellement les propriétaires de monuments historiques importants, aussi bien que par les services de l'État, tout particulièrement ceux du ministère des finances.

Dans l'esprit de ses promoteurs, cette formule constitue sans doute une réponse adaptée à la problématique de la transmission des grands ensembles patrimoniaux encore en mains privées.

Si la question des droits de mutation est, semble-t-il, en partie réglée par les mécanismes d'exonération existants (engagement de conserver le bien et de l'ouvrir à la visite pendant une durée conventionnellement définie), le problème de l'attribution du bien demeure un casse-tête pour les familles propriétaires.

L'enjeu financier est, dans la plupart des cas considérable, en termes de dépenses, de recettes, voire même, à terme, de capital. La solution de l'indivision résiste, en général, difficilement à la première génération et n'a que peu de chances de franchir la seconde.

Comment, dans ces conditions, transmettre de grands domaines tels que les châteaux de Vaux-le-Vicomte, d'Arouet, de Thoiry ou, dans un registre différent, de Champs de Bataille ? N'y a-t-il pas risque de démantèlement et, dans la foulée, de vente forcée ? En cas de vente, le risque est alors grand d'interrompre un processus de développement de propriétés devenues, au fil des ans, des éléments importants d'aménagement ou d'animation du territoire.

Il n'est pas interdit d'imaginer la reprise de tel ou tel grand domaine par des sociétés d'investissement immobilier « haut de gamme » ou des propriétaires privés peu désireux de s'encombrer de visites publiques, privant ainsi brutalement la région de 200, voire 300.000 visiteurs annuels...

Cette question n'est pas théorique. Elle a été débattue avec plusieurs propriétaires au cours de la mission.

L'hypothèse de création de FRUP a été évoquée. Elle se heurte à de sérieux obstacles.

Ainsi le château de Maintenon, a été légué à une fondation reconnue d'utilité publique par ses propriétaires. La fondation a reçu une dotation complémentaire importante mais n'a pu atteindre le point d'équilibre de l'exploitation. Elle a dû contracter un accord avec le Conseil général d'Eure-et-Loir en vue de l'exploitation et de l'entretien du domaine, constituant ainsi l'exemple d'une expérience à éviter en raison du petit nombre des collectivités territoriales capables et désireuses de s'investir de la sorte.

Par ailleurs, la FRUP entraîne le transfert définitif de biens, droits et ressources qui fait perdre irrévocablement la propriété des biens apportés en dotation ; en outre, le principe d'indépendance implique que les fondateurs soient minoritaires au sein du conseil d'administration, pour ne pas être en mesure de poursuivre des objectifs de caractère personnel.

Sans doute, des solutions alliant un transfert de propriété ou d'usufruit éventuellement temporaire et permettant à la famille de rester « aux commandes » pour une durée déterminée devraient-elles être explorées.

D'autres cas de figure existent tel que le bail emphytéotique de 99 ans concédé par le propriétaire du château de la Roche-Guyon à un établissement public de coopération culturelle.

Bien souvent, la séparation d'un grand édifice emblématique et d'une famille qui l'a porté au cours des décennies ou des siècles passés constitue un traumatisme pour les intervenants et les collectivités publiques sont de moins en moins en mesure de prendre le relais.

La question est complexe mais devrait être explorée préventivement.

1.2.2. La direction générale de la création artistique (DGCA)

Dans l'attente d'arbitrage concernant l'attribution des dossiers entre la DGP (SMF) et la DGCA, ce sont les répartitions antérieures, basées essentiellement sur l'histoire du ministère, qui prévalent : certains dossiers sont suivis conjointement par la DGP et la DGCA- service des arts plastiques (fondations Maeght, Fondation nationale des arts graphiques et plastiques), d'autres sont sous la seule responsabilité de la DGCA (fondations Arp, Hartung, Dubuffet), ou de la DGP (fondations Giacometti, Rouault, Vasarely), sans qu'une logique claire s'impose.

En tout état de cause, la question des fondations reconnues d'utilité publique dans le domaine des

arts plastiques, qui a motivé l'étude confié en 2006 à Xavier Roy, inspecteur général des affaires culturelles, fera l'objet d'un développement particulier au sein de ce rapport en raison des problèmes rencontrés au cours des années passées par certaines fondations et des interrogations quant à l'avenir (projets de fondation pour la collection d'Yvon Lambert, pour la donation d'Anselm Kiefer...).

Actuellement, un agent, ancien conseiller pour les arts plastiques en DRAC, suit ces dossiers dans le cadre d'une mission encore imprécise : concerne-t-elle le seul service des arts plastiques ou la totalité de la DGCA ? Quel est son contenu ? Comment s'articule-t-elle avec la mission du mécénat ?

La question des fondations concerne dans une moindre mesure le secteur du spectacle vivant : le mécénat transite moins souvent par des fondations que dans le domaine du patrimoine monumental ou des arts plastiques ; des associations telles que l'Association pour le rayonnement de l'Opéra de Paris (AROP) se chargent parfois de le collecter. Le mécénat est aussi parfois versé directement aux institutions culturelles.

Il convient de noter cependant qu'une des institutions les plus prestigieuses consacrées à la création et la diffusion musicale, la Fondation Royaumont, a le statut de FRUP. Sa gestion fait l'objet d'un suivi particulièrement soigneux par les services de l'État en raison, sans doute, de l'importance des crédits publics qui lui sont alloués.

1.2.3. La direction générale des médias et des industries culturelles a créé, au sein de sa sous-direction du développement de l'économie culturelle, une mission du mécénat composée de 6 agents.

Conformément au décret du 11 novembre 2009, cette mission s'efforce d'avoir une vision plus générale concernant le monde des fondations, et tout particulièrement des fondations d'entreprise. Elle est en revanche moins concernée par le fonctionnement des FRUP et n'a qu'une connaissance indirecte des fondations abritées.

Le chef de la mission représente le ministère de la culture au conseil d'administration de la Fondation de France et dans la plupart des instances de concertation et de coordination générale.

Le travail de synthèse trouve ses limites en raison de la diversité des objectifs fixés à la mission : la recherche opérationnelle de mécénat et le rôle de conseil pour le ministère et ses opérateurs occupe, selon son responsable, une grande partie de son temps.

Il est envisagé que cette mission soit rattachée au département de l'information et de la communication (DIC).

2. Les services déconcentrés

L'imprécision concernant la définition et surtout la répartition des tâches entre les représentants des services de l'État au sein des conseils d'administration (CA) des FRUP est apparue importante aux auteurs de ce rapport. Il semble que toutes les combinaisons soient susceptibles de coexister pour cause de statuts imprécis ou en marge de ces statuts.

Dans certains cas, coexistent au sein des CA des représentants d'administration centrale de la culture avec des représentants des services déconcentrés : c'est ainsi que le Préfet des Alpes-Maritimes siège au CA de la Fondation Maeght aux côtés des chefs du SMF et du SAP ; mais il peut également siéger au côté du DRAC « représentant » en ce cas la rue de Valois... Et si le préfet des Alpes-Maritimes regrette la faible implication du ministère de la culture dans le suivi de la Fondation Maeght, celui des Bouches-du-Rhône a longtemps défendu qu'il était le seul représentant local de l'État au CA de la Fondation Vasarely, le DRAC étant placé sous son autorité.

Quant à l'échange de correspondance entre le SMF et les DRAC à l'automne dernier, il démontre la méconnaissance des services du ministère quant à la représentation de l'État dans le CA de FRUP aussi importantes que les fondations Anne et Albert Prouvost à Marcq-en-Baroeul, Bemberg en Midi-Pyrénées ou Saint Louis à Amboise.

3. Les opérateurs du ministère de la culture

Dans les faits, les grands opérateurs du ministère sont les premiers bénéficiaires de financements provenant du mécénat d'entreprise : c'est le cas du Musée du Louvre, de la Réunion des musées nationaux, du Centre Georges Pompidou, du Musée du Quai Branly, du château, du musée et du domaine national de Versailles. Ces financements proviennent souvent de fondations d'entreprises, parfois de fondations abritées et quasiment jamais de FRUP.

Les circuits, en ce cas, sont directs et pour des raisons évidentes très personnalisés, pour ne pas dire marqués par un esprit de concurrence et d'émulation entre services concurrents des grands établissements publics. Mais, en la matière, cette situation est naturelle et n'appelle pas d'observation particulière.

Il peut arriver également que le mécénat d'entreprise soit accordé directement à des opérations conduites par l'État, telles que la restauration de vitraux protégés par la Fondation Gaz de France ; ou que des financements privés soient consacrés à des opérations s'inscrivant à l'intersection entre les missions de l'État et le rôle social des entreprises, telles que les initiatives en matière de promotion sociale et d'égalité des chances mises en œuvre par la Fondation Culture et Diversité.

II – LES FONDATIONS RECONNUES D'UTILITE PUBLIQUE

1. La notion de fondation reconnue d'utilité publique

Y a-t-il un retard français quant au nombre et au statut des fondations ? La question n'est pas nouvelle puisque Michel Pomey la posait en 1980 dans les premières lignes de son traité en évoquant les « vertus quasi miraculeuses prêtées aux fondations américaines ». En 1995, le Premier ministre chargeait le Conseil d'État d'une mission de réflexion en raison de sa crainte que le régime français des fondations « plus contraignant que celui de beaucoup de pays étrangers ne conduise certaines personnes désireuses de constituer une fondation à aller le faire dans les pays voisins ».

La notion de fondation d'utilité publique existe depuis deux siècles. 91 % des fondations créées avant 1914 avaient pour objet la gestion d'un établissement, avec une prédominance en matière d'hébergement et de santé.

Il faut attendre les années 60 pour que le ministre de la culture André Malraux demande à Michel Pomey de se pencher sur le mécénat et les fondations et qu'apparaissent les premières fondations redistributives, la fondation pour la recherche médicale (1965) et la Fondation de France (1969).

Ce n'est qu'après 1970 que l'on assiste, certes à une échelle financière modeste, à un réel épanouissement de l'outil de la fondation en matière de culture : le nombre des fondations consacrées à la culture et la recherche atteint alors à cette époque 36 % de l'ensemble des FRUP.

Avant la loi du 23 juillet 1987, la notion de fondation n'a pas de fondement législatif en droit français. Depuis 1815, celui-ci ne connaît que « les établissements d'utilité publique » directement inspirés des établissements d'enseignement, de charité et de bienfaisance que l'Ancien régime soumettait déjà à autorisation. L'acte discrétionnaire et dérogatoire de la reconnaissance d'utilité publique est dès l'origine placé sous le contrôle du Conseil d'État, juge de paix des relations entre l'État et la société civile.

La loi de 1987 donne de la fondation une définition juridique claire : c'est « l'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif » (article 18). La fondation doit en outre disposer d'une dotation initiale inaliénable destinée à produire des revenus nécessaires à son fonctionnement.

2. Le financement d'une FRUP

Le financement d'une FRUP est assuré par :

- les revenus d'une dotation initiale : l'immobilisation d'un capital doit dégager sur la durée les revenus annuels nécessaires à la poursuite de son objet ;
- plus rarement, une part de ce capital peut être consommable et affecté à l'accomplissement de l'objet de la mission ;
- des recettes diverses, subventions, activités payantes, collectes de fonds, libéralités, dons et legs.

En théorie, le montant de la dotation doit être en cohérence avec les ambitions affichées afin d'assurer la viabilité de la fondation. Aucune loi, cependant, n'apporte d'indication sur le montant de la dotation initiale. Le Conseil d'État recommande actuellement un montant de dotation au moins égal à 1 million d'euros, ce qui, dans l'hypothèse d'un rendement de 2%, apporte un revenu annuel de 20.000 euros.

Depuis 2003, le versement de la dotation peut être fractionné sur une période de 10 ans. Tout défaut de paiement ou irrégularité dans la gestion peut entraîner la dissolution de la fondation, l'abrogation du décret d'utilité publique et l'attribution des actifs de la fondation à des établissements poursuivant une mission analogue.

Le fait que cette procédure n'ait jamais été mise en œuvre concernant une FRUP vouée à la culture depuis plus de 30 ans donne à penser que les règles de transparence financière, de respect des obligations comptables, des statuts ou de l'éthique fonctionnent à la perfection...

Il peut arriver qu'une FRUP soit, dans les faits, une fondation de flux par l'engagement du versement régulier d'un revenu affecté de manière irrévocable à la fondation : c'est le cas par exemple de la Fondation du Patrimoine qui, au terme du décret du 27 août 2004, reçoit chaque année une fraction du produit des successions en déshérence appréhendées par l'État ; ou encore qu'une FRUP soit exclusivement dotée d'un capital consommable qui sera dépensé pour financer la réalisation de l'objet social.

La totalité des biens est donc affecté à l'accomplissement de l'objet de la fondation. Selon les dispositions prévues dans les statuts-type élaborés par le Conseil d'État, la fondation est dissoute lorsque la dotation est réduite à 10 % de sa valeur initiale.

3. Les procédures d'habilitation

Le ministère de l'intérieur reçoit les demandes d'habilitation accompagnées des statuts, des comptes annuels (pour les associations préexistantes), et du budget prévisionnel ; il consulte pour avis les ministères concernés compétents dans le domaine d'activité de l'organisme demandeur et prépare ensuite un projet de décret soumis à l'avis du Conseil d'État.

Les trois critères de l'administration sont l'équilibre des comptes, la qualité juridique des statuts et le caractère d'intérêt général de l'activité. Le délai d'instruction du dossier est d'environ 18 mois.

On a parfois regretté que l'utilité publique et l'intérêt général ne soient pas définis par la loi, ce qui laisse le champ libre au pouvoir d'appréciation dont dispose l'administration. Il est néanmoins évident qu'une définition légale risquerait de rendre cette notion trop rigide et impossible à adapter.

En tout état de cause, les principes qui guident l'administration en vue de la reconnaissance d'utilité publique sont :

- la spécialité : il est fondamental de présenter un objet statutaire précis ;
- l'indépendance : la fondation étant une affectation irrévocable de biens, droits ou ressources, les fondateurs perdent irrévocablement la propriété et le contrôle des biens apportés en dotation. Le principe d'indépendance implique que le collège des fondateurs soit minoritaire au sein du CA ;
- la viabilité ou autonomie financière : la dotation doit être en rapport avec la mission projetée pour assurer sa viabilité.

Il n'en demeure pas moins que l'examen de l'objet social d'un certain nombre de FRUP créées depuis une vingtaine d'années amène à se poser la question : le caractère limité de leurs objectifs, la faiblesse de leurs moyens justifie-t-elle encore le statut de FRUP ? Sans doute ces fondations avaient-elles une légitimité à l'époque où elles étaient les seules susceptibles de mener une action

d'intérêt général, ce qui n'est parfois plus aujourd'hui le cas.

4. Les procédures de suivi

En 1980, Michel Pomey pouvait encore écrire que « la matière des établissements d'utilité publique mettant en cause les notions d'intérêt général (...), les prérogatives de l'administration y ont un caractère régalien » et rappelait un avis du Conseil d'État de 1949 selon lequel « le gouvernement a la haute surveillance des fondations reconnues comme établissements d'utilité publique et doit veiller à ce que les conseils d'administration de ces établissements se conforment aux règles en vigueur ainsi qu'à leur charte propre ».

On ne saurait énoncer plus clairement le rapport tutélaire que l'État entretient avec les fondations : dans le code civil, la tutelle est l'état de la personne qui, bien que sujet de droit, ne jouit que d'une capacité limitée.

La tutelle de l'État allie la subalternité juridique à une relative dépendance économique : propriété mais non libre disposition du patrimoine, subordination de l'intérêt des personnes à l'intérêt général.

Telle est en théorie la situation des fondations françaises : même lorsque l'initiative de leur création est purement privée (legs ou donation), elles ne doivent leur existence qu'à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'État (matérialisé par un décret).

En pratique, on doit cependant constater que la tutelle est loin de s'exercer dans sa plénitude et que la disparition de cette tutelle se fait au profit d'un nouveau régime de régulation.

Parmi les règles à respecter en premier lieu figurent celles d'une bonne gouvernance : depuis 2003, l'organe collégial peut être un conseil d'administration ou un conseil de surveillance avec directoire. La règle des 3 tiers prévaut (1/3 fondateurs, 1/3 personnalités qualifiées, 1/3 représentants de l'État, membres de droit).

5. Les représentants du ministère de la culture dans les conseils d'administration des FRUP

Globalement, la connaissance qu'ont les services du ministère de la culture concernant la représentation de l'État (et singulièrement celle du ministère de la culture) aux conseils d'administration des FRUP, est faible. Elle ne figure dans aucun des documents remis lors de la mission.

Dans les faits, les formulations génériques figurant dans les statuts indiquant que « le ministre de la culture ou son représentant » est membre de droit du CA ouvrent la possibilité à une infinité de combinaisons.

Les décisions ministérielles désignant un représentant ne sont généralement pas conservées ; de façon manifeste, un certain nombre de représentants désignés ont quitté depuis de nombreuses années leurs fonctions sans avoir été remplacés, voire même simplement renouvelés ; ou s'ils l'ont été, sans avoir transmis à leur administration ou à leur successeur un dossier et les informations utiles.

Quant au partage des rôles, la définition d'une position commune ou simplement l'état de la présence ou non des autres représentants de l'État à ces CA, l'absence de tout document disponible pose clairement la question du partage des responsabilités et des modalités d'exercice de la tutelle de l'État.

Depuis 2003, il n'est plus obligatoire de nommer des représentants de l'État au conseil d'administration ou au conseil de surveillance d'une FRUP. Il est en effet possible d'opter pour la formule d'un commissaire du gouvernement à voix consultative, qui n'intervient que pour rappeler la conformité avec le droit et les statuts en cas de dérive.

Cette modalité tend à se développer aujourd'hui, singulièrement en province où les représentants de l'État relèvent souvent de la même autorité, le préfet. Elle permet par ailleurs de ne pas endosser les habits de juge et partie.

Il ne semble pas, au dire des directions concernées que cette formule, recommandée par le ministère de l'intérieur, soit prise en considération dans les FRUP du secteur culturel : les services de la rue de Valois n'ont pas connaissance d'un tel schéma pour les 110 FRUP répertoriées, sauf la Fondation du Patrimoine qui dispose de 3 commissaires du gouvernement : un au titre du ministère de l'écologie, un autre pour le ministère de la culture et le dernier représentant le ministère de l'intérieur, au risque d'introduire une forme de confusion dans le statut de commissaire du gouvernement.

Dernière obligation légale pour une FRUP : elle doit publier ses comptes et les envoyer aux ministères compétents, même si ceux-ci sont réputés être présents au CA. Ces comptes doivent être certifiés par au moins un commissaire aux comptes et peuvent être contrôlés par la Cour des Comptes.

6. La dotation initiale

L'apport d'une dotation, en principe inaliénable, constitue l'un des fondements de l'acte de création d'une FRUP. Cette dotation doit être suffisante « pour assurer le rayonnement de la fondation projetée [et] garantir l'avenir de celle-ci ». Elle peut être constituée de biens de nature différente, mobiliers, immobiliers, incorporels.

Cette composante du dossier d'habilitation transmis au ministère de l'intérieur fait l'objet d'un examen détaillé et argumenté de la part de l'ensemble des services de l'État, et en particulier du Conseil d'État.

Dans la réalité, il n'est pas assuré que la lecture qui était faite de cette question il y a vingt ou trente années soit encore adaptée à la situation de la décennie 2010. La jurisprudence du Conseil d'État a elle-même évolué : c'est ainsi que l'avis de la section de l'intérieur du Conseil d'État du 16 mars 1993 à propos du projet de Fondation Ecran du Sud précise que « Les fonds constitutifs de la dotation projetée sont exclusivement d'origine publique ; ils sont en effet apportés par l'Etat [...] et par le Centre national de la photographie. Il n'est pas possible de constituer un organisme de droit privé alimenté par les seuls fonds publics ».

Pourtant, la Fondation nationale des arts graphiques et plastiques, l'une des principales fondations suivie par le ministère de la culture depuis sa création en 1976, ne bénéficie, pour seul apport, que des immeubles appartenant à l'État de l'hôtel Salomon de Rothschild à Paris et du legs Smith-Champion (cf. supra).

Par ailleurs, c'est souvent autour de l'inventaire précis des biens constituant la donation irrévocable que se développent contestations, procès et difficultés de toute nature. En témoignent les crises traversées par quelques fondations consacrées à des collections monographiques d'artistes plasticiens qui ont défrayé la chronique à la fin des années 1990.

Enfin, il est permis de s'interroger sur le point de savoir si cette dotation initiale est encore susceptible de garantir à la FRUP en 2010 un fonctionnement suffisant : à l'exception de quelques fondations dotées d'un patrimoine mobilier ou immobilier particulièrement important (fondations Giacometti et Hartung), peu de fondations reconnaissent pouvoir vivre des seules recettes procurées par la dotation initiale.

7. Le nombre de FRUP du secteur culturel

Le recensement des FRUP œuvrant dans le domaine culturel n'est pas centralisé dans un service du ministère de la culture.

Les rendez-vous successifs de la mission ont fait émerger des listes différentes en réponse à la demande : quelle est, à votre connaissance la liste des FRUP à vocation culturelle ?

- une liste de 40 FRUP fournie par la mission du mécénat le 10 octobre 2010 ;
- une liste de 14 FRUP relevant de la DGCA hors arts plastiques fournie par la DGCA le 26 octobre 2010 ;
- une liste de 28 FRUP devant faire l'objet d'une répartition entre la DGCA et la DGP fournie par la DGCA le 26 octobre 2010 ;
- une liste de 25 FRUP destinées à être réparties entre DGCA et DGP, suivies par le SMF, fournie par ce service le 26 octobre 2010.

-la liste la plus complète semble être celle fournie par le ministère de l'intérieur le 8 novembre 2010, sous la rubrique « arts et patrimoine, cultures et sciences ». Elle comprend 110 FRUP.

Elle ne paraît cependant pas exhaustive : n'y figurent pas, par exemple, la Fondation Maison (du musée) de la Nature et de la Chasse et la Fondation Pierre de Coubertin mentionnées dans la liste des fondations devant faire l'objet d'une répartition entre DGP et DGCA. Bien qu'essentiellement culturelles, ces deux fondations ressortent peut-être d'autres catégories.

Parmi les FRUP recensées par le ministère de l'intérieur, 50 sont domiciliées à Paris et 60 en région.

La liste du ministère de l'intérieur recense 86 FRUP antérieures à 2000 et 24 FRUP créées depuis lors. Pour sa part, le SAJI a fourni une liste de 22 FRUP œuvrant dans le domaine culturel créées depuis 2002 ; un certain nombre de ces fondations, qui ont reçu un avis favorable du ministère de la culture, ne figurent pas, cependant, dans la liste fournie par le ministère de l'intérieur : il s'agit

par exemple des Fondation Michelle André Espace-Enfants France, Léa et Napoléon Bullukian, Gabriel Péri ou des architectes de l'urgence ...

8. Faut-il continuer à créer des FRUP œuvrant dans le domaine culturel ?

De telles discordances, la quasi impossibilité de trouver dans les services du ministère de la culture la liste des représentants de l'État au CA de ces FRUP (hormis les 15 ou 20 principales), ou simplement les comptes rendus des derniers CA, peuvent conduire à s'interroger sur l'exercice réel de la tutelle de l'État qu'impose en principe le statut de FRUP.

Quelles garanties peut-on avoir que ces FRUP continuent toutes à respecter les règles de fonctionnement qu'impose leur statut (capital inaliénable, intérêt général, respect de l'objet social) ? Ces FRUP ont-elles encore une véritable existence ?

Il n'en demeure pas moins que le ministère continue à donner son agrément à la création de nouvelles FRUP ainsi qu'en atteste la liste des dernières fondations ayant reçu un avis favorable du ministère de la culture transmise par le SAJI.

La mission n'a pas eu le loisir de consulter chacun de ces dossiers individuellement.

Il est cependant possible de s'interroger sur l'opportunité d'accorder un tel statut à plusieurs d'entre elles : certains objets sociaux justifient-ils réellement la reconnaissance d'utilité publique avec tout ce que cela signifie de contraintes et de charges, notamment de la part de l'administration ? Les dotations financières sont-elles suffisamment étayées pour garantir un fonctionnement dans la durée ?

Il peut sembler, parfois, que l'aspiration à un statut de FRUP se justifie d'abord par la persistance d'une image prestigieuse portée par l'émergence d'institutions aussi renommées que la Fondation Maeght, la Fondation Royaumont ou la Fondation de France dans les dernières décennies du XXème siècle.

C'est là l'analyse que fait notamment Adrien Maeght sur la prolifération de FRUP aux enjeux et ambitions modestes.

L'apparition de nouveaux types de fondations depuis une dizaine d'année (fondations abritées, fonds de dotation ...) peut pourtant sembler offrir un choix de statuts mieux adaptés -en tout cas moins consommateurs en coûts de gestion par la puissance publique- pour certains de ces nouveaux projets.

Cette observation est confortée par un certain nombre de réflexions recueillies par la mission : c'est ainsi que la Fondation Maeght considère également que la prolifération de fondations de tous ordres, et tout particulièrement des fondations d'entreprise, rend la recherche de mécénat plus difficile, y compris pour les FRUP de grande renommée.

Pour sa part, la Fondation Royaumont estime que l'indispensable recherche de mécénat ne peut désormais se développer efficacement que dans un contexte de grande lisibilité de son action que seul apporte un objectif de caractère local affirmé ou une dimension nationale dans laquelle, en

général, l'État est présent d'une manière ou d'une autre.

C'est également l'appréciation que porte la Fondation du Patrimoine, qui a bénéficié d'apports privés en croissance constante malgré la crise économique, vraisemblablement en raison des garanties apportées par ses statuts et ses objectifs.

Mais à l'inverse, les petites fondations, dont les revenus de la dotation sont modestes voire inexistantes et les ressources propres limitées, sont chaque jour davantage confrontées à des difficultés budgétaires liées à la raréfaction du mécénat disponible.

Cette situation est relevée jusque dans le fonctionnement de fondations ayant une assise financière et une notoriété certaine telle que la Fondation Pierre de Coubertin, dont l'un des membres du CA a souligné la volonté d'engager une réflexion sur ce plan.

S'il est peut être difficile de revenir en arrière en ce qui concerne le statut des FRUP existantes, dont les objectifs et les moyens ne semblent pourtant plus adaptés à la situation actuelle, sans doute faudrait-il à tout le moins limiter la création de nouvelles FRUP à un niveau d'ambition plus élevé et de moyens financiers réellement assurés et d'une ampleur suffisante.

9. La question particulière des fondations gestionnaires de collections contemporaines

Au cours de la décennie 1990-2000 et des quelques années qui suivirent, des situations conflictuelles mettant en cause la gestion de fondations ont occupé le devant de la scène.

Elles se sont, dans la plupart des cas, traduites par des procédures judiciaires, en général à l'initiative de l'État mais souvent également entre ayant-droits ou assimilés.

Si ces procédures semblent progressivement en voie d'extinction, elles ne sont pas pour autant définitivement terminées.

Dans un certain nombre de cas, des intervenants ont été mis en examen ou condamnés : le cas le plus connu est celui de la Fondation Vasarely.

La mission partagée par ces fondations était de promouvoir la mémoire d'un artiste décédé à partir de moyens générés par la gestion de sa collection personnelle d'œuvres, que cet artiste léguait à la fondation, accompagnée de quelques actifs patrimoniaux complémentaires.

Dans certains cas, des ventes d'œuvres ont été constatées dans des proportions excessives et parfois délictueuses.

9.1. Le problème des inventaires

Dans chacune de ces affaires, c'est la question des inventaires, alliée parfois à une gestion inconséquente, qui est au centre du problème.

Les controverses portent fréquemment sur l'identification des œuvres appartenant en propre à la fondation ou susceptibles de constituer la quotité disponible des héritiers, ou sur la liste des

œuvres inaliénables par opposition à celles pouvant être vendues.

La manière dont ont été constitués les inventaires de ces collections, réalisés ou non, en général incomplets ou imprécis, s'agissant souvent d'œuvres abstraites formellement proches, a largement favorisé l'émergence des problèmes. Le ministère de la culture a pu éprouver des difficultés à définir précisément la nature, les conditions, les objectifs de son intervention sur ce terrain.

En effet, la production d'un artiste vivant relevait à cette époque de l'ancienne délégation aux arts plastiques ; là se situaient les compétences scientifiques, la connaissance personnelle de l'artiste et de sa famille, justifiant que ce service continue à être présent dans le processus d'inventaire et de construction de la nouvelle fondation.

Mais dès lors que l'artiste était disparu, la nature des problèmes changeait et pouvait se déplacer vers des enjeux économiques ou muséographiques : fallait-il conseiller une donation ? une fondation ?

Ainsi s'explique pour partie la répartition apparemment erratique de la tutelle de ces fondations entre l'ancienne direction des musées de France et l'ancienne délégation aux arts plastiques et partant, l'exercice insuffisant de cette tutelle, hors situation de crise.

9.2. Les fondations monographiques d'artistes

La problématique des fondations monographiques d'artiste est connue à travers quelques exemples très médiatisés.

Toutes les fondations de même nature ne sont pas touchées par les mêmes difficultés : les Fondations Cartier-Bresson, Dubuffet, Albert Gleizes ou Georges Rouault semblent fonctionner à une échelle certes beaucoup plus modeste, mais dans des conditions satisfaisantes.

Dans l'ordre des difficultés, l'identification des œuvres qui sont la propriété de la fondation et de celles qui pourraient éventuellement revenir aux fondateurs ou à leur famille est une question fréquemment rencontrée.

Les dysfonctionnements constatés ont créé une atmosphère lourde d'incertitudes et d'interrogations autour de la notion même de FRUP.

Ceci a contribué à freiner le développement de projets dans le passé (le projet de fondation Daniel Templon à Fréjus) et sans doute encore actuellement de la Fondation Yvon Lambert en Avignon. Ils continuent à faire peser une part d'incertitude sur de nouveaux projets comme celui d'une fondation Anselm Kiefer à Barjac.

9.3. Faire évoluer les fondations d'artistes

La question du fonctionnement des fondations d'artistes mérite un examen particulier qui avait été envisagé à la fin des années 1990, mais n'a pu être mené à son terme.

Comment se fait-il que la plupart des pays étrangers soient en mesure d'assurer la création et le fonctionnement de telles fondations d'art contemporain (les Fondations Miro en Espagne, Tinguely en Suisse, Andy Warhol ou Rauschenberg aux USA, série d'exemples qui pourraient être développés) alors que, dans la plupart des cas, les mêmes fondations domiciliées en France connaissent de graves dysfonctionnements ?

D'ores et déjà, des solutions existent sans doute.

Il est par exemple possible de considérer que, dans des secteurs tels que l'action sociale, la médecine ou l'enseignement, l'intervention des FRUP s'inscrit naturellement dans le cadre des textes législatifs ou réglementaires existants. Pourrait-on imaginer le contraire ?

S'agissant du secteur culturel, la loi du 4 janvier 2002 relative aux musées de France impose un certain nombre de règles et de normes précises, complètes et contrôlées, destinées à encadrer la gestion de collections publiques ou privées. Il s'agit là de la condition posée à l'accession au label de « musée de France », précisément pour éviter les dérives, les facilités ou les imprécisions qui préexistaient jusqu'alors.

Ce qui est demandé à un musée local regroupant quelques œuvres de valeur modeste ne pourrait-il pas être imposé à des collections de plusieurs millions d'euros placées sous la responsabilité de fondations ?

Cette hypothèse ne porte pas atteinte au caractère privé de la gestion de ces FRUP : la loi sur les musées s'applique à des collections de statuts très divers, et notamment privé.

Cette hypothèse qui aurait été jugée trop contraignante il y a quelques années est désormais considérée comme à ne pas écarter (Fondation Maeght), voire même à mettre en œuvre le plus rapidement possible (Fondation Vasarely).

10. Le rapport de Xavier Roy sur les fondations dans le domaine des arts plastiques (2006)

Par note en date du 1er juillet 2005, le directeur de cabinet du ministre de la culture confiait à l'inspection générale des affaires culturelles une mission d'expertise sur les fondations dans le domaine des arts plastiques.

« La mission visera d'une part à établir un état des lieux des fondations agissant dans le domaine des arts plastiques au plan statutaire et réglementaire. Elle s'intéressera d'autre part aux conditions de fonctionnement de ces fondations : activités, financement, organisation..., présences de fonctionnaires [...] en qualité de personnalités qualifiées, rôle des représentants de l'État au sein des conseils d'administration... A partir de cet état des lieux, la mission fera toutes les propositions qu'elle jugera nécessaire... ».

Un échantillon de quinze fondations reconnues d'utilité publique a été sélectionné et a fait l'objet d'une étude approfondie de Xavier Roy, chargé de mission à l'inspection générale des affaires culturelles, dont le rapport a été remis en juillet 2006.

Il s'agissait des fondations :

- Arp
- Dina Vierny
- Dubuffet
- Henri Cartier-Bresson
- Giacometti
- Albert Gleizes
- Hans Hartung et Anna Eva Bergmann
- Le Corbusier
- Georges Rouault
- Vasarely
- Cité Internationale des Arts
- Fondation nationale des arts graphiques et plastiques
- Marguerite et Aimé Maeght
- La Maison Rouge/Antoine de Galbert
- La Ruche-Seydoux

A cette occasion, une cinquantaine d'auditions recoupant, pour beaucoup, celles provoquées par la présente mission, ont été organisées.

La mission actuelle reprend à son compte la quasi totalité des constats et propositions figurant dans ce rapport.

Il n'a pas semblé nécessaire de revenir en détail sur la problématique de chacune de ces quinze fondations.

Il a paru utile, en revanche, de reprendre contact avec les dirigeants de cinq d'entre elles, dont la situation ou les enjeux demeurent aujourd'hui particulièrement sensibles, afin d'examiner l'évolution de leur gestion depuis quatre ans. Cet échange, à l'occasion d'une seule visite pour chacune des fondations, a été oral et n'a pas donné lieu à un examen complémentaire, contradictoire ou sur pièces.

Il s'agit des fondations qui suivent.

10.1. La Fondation Marguerite et Aimé Maeght

Malgré sa très grande notoriété et sa réussite exceptionnelle, la Fondation Maeght a été l'objet de fortes tensions fiscales au milieu des années 90, auxquelles sont venues s'ajouter d'importantes difficultés dans l'organisation et la gestion interne, qui se sont traduites par le départ du directeur « historique », Jean-Louis Prat, en 2005.

Ce départ a été suivi par le bref passage de deux directeurs successifs, Dominique Païni et Michel Enrici.

C'est aujourd'hui l'une des petites filles du fondateur, Isabelle Maeght qui assume les

responsabilités de direction assistée d'une secrétaire générale administrative.

Faisant suite à des échanges entre Adrien Maeght et Jean-Jacques Aillagon en 2004, à l'occasion du quarantième anniversaire de la fondation et du nouveau cadre législatif que constituait la loi du 1er août 2003 relative au mécénat, il a été décidé d'un commun accord que Lê Nhat Binh, inspecteur général de l'administration des affaires culturelles, réaliserait une expertise assortie de propositions sur le fonctionnement de la Fondation.

Le rapport Lê Nhat Binh a été remis en septembre 2004. Il pointait un certain nombre de fragilités :

- d'ordre économique tout d'abord : il était recommandé qu'une réflexion soit engagée au sein de l'État sur la spécificité des activités de telles institutions en vue d'assurer leur autofinancement ;
- d'ordre organisationnel en proposant une actualisation des statuts afin de les rapprocher de la doctrine administrative pour que, notamment, les fonctions de direction soient clairement assises et formalisées dans leur exercice ;
- en matière de dotation : le rapport relève qu'il serait important que la propriété de la fondation sur les différentes collections actuellement présentes puisse être confirmée. A cette occasion, il conviendrait de s'interroger sur l'opportunité de distinguer un patrimoine aliénable, garant de l'économie générale de l'institution.

Ces sujets ont progressé depuis la mission de 2004 mais sans doute pas suffisamment, comme le montrent les propos récents du président de la fondation. Adrien Maeght, rencontré dans le cadre de la présente mission, estime en effet que « les vraies fondations doivent avoir une vraie tutelle de l'État ». Il ajoute que le fait de postuler au label de « musée de France » serait un moyen de résoudre un certain nombre de problèmes en termes d'inventaires, de gestion des collections, voire même de politique d'exploitation. Mais, prétend-il, « personne ne lui a expliqué ce dont il s'agissait ni décrit les avantages et les contraintes » du label.

Sans doute y-a-t-il là une piste importante afin de faire progresser la situation actuelle, qui pourrait encore évoluer avec le recrutement envisagé d'un nouveau directeur.

10.2. La fondation Hans Hartung et Anna Eva Bergman

Par note en date du 17 novembre 1993, le ministre de l'intérieur a saisi l'inspection générale de l'administration (IGA), l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) et l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles pour examiner les difficultés liées à l'estimation des biens et les modalités de gestion de la structure provisoire destinée à préfigurer la future fondation reconnue d'utilité publique.

Ces difficultés semblent avoir été surmontées.

Fort de moyens très importants, la fondation fait valoir sa capacité de prendre entièrement en charge la conservation, l'étude et la diffusion d'une œuvre dont l'importance ne permettrait pas à une institution publique de lui consacrer autant de moyens.

A la demande de la mission de fournir un certain nombre de pièces justificatives, la réponse du

directeur a été : « je me permets de vous informer que les comptes, budgets et rapports moraux d'activités sont adressés au Ministère de l'Intérieur, à la Préfecture des Alpes-Maritimes et au Ministère de la Culture, service délégation aux arts plastiques, ce dernier devant être en mesure de vous communiquer ces documents » (P.J.).

Une recherche sommaire de ces documents et un entretien avec l'ancien délégué aux arts plastiques n'ont pas permis d'en identifier la localisation.

De ce fait, seule une visite détaillée des locaux a pu être organisée : il s'agit d'un ensemble immobilier important réparti sur un terrain de 4 hectares à Antibes, qui accueille l'ensemble des collections dans des conditions apparemment très satisfaisantes.

Un important travail de récolement, de recherche et de diffusion est effectué par une équipe de huit personnes salariées grâce aux recettes de la fondation.

En revanche, l'accueil du public est quasi inexistant pour des raisons techniques.

Il est sans doute possible de s'interroger sur le point de savoir si la tenue du catalogue de l'œuvre d'Hans Hartung et le prêt d'œuvres à des musées, conforté par des moyens financiers suffisants pour supporter des dépenses de fonctionnement importantes, peuvent à eux seuls répondre à l'objectif d'utilité publique.

Cette utilité pourrait sans doute s'exprimer également par une ouverture plus grande sur l'extérieur et un travail de recherche, de pédagogie et de diffusion en direction du public en général.

10.3. La Fondation Vasarely

Créée en 1966 sous l'égide de Michel Pomey, elle est l'une des premières fondations du secteur culturel, avec la Fondation Maeght. Elle est inaugurée en 1970 et reçoit l'agrément d'utilité publique en 1971.

A la demande de la famille, la faculté de droit d'Aix-en-Provence est chargée de sa gestion en 1981.

La fondation se place alors au centre de conflits et rivalités politiques locales qui aboutiront en 1994 au dépôt d'une plainte pénale en raison de la disparition d'un grand nombre d'œuvres de ses collections. Une condamnation sera prononcée pour abus de confiance en 2005 par la Cour d'appel d'Aix-en-Provence.

La reprise en main de la présidence de la fondation par Michèle Vasarely, belle-fille du peintre, aboutit à la mise en œuvre d'un arbitrage remettant en cause les dispositions testamentaires de Victor Vasarely pour non respect de la quotité disponible.

Pierre Vasarely, petit-fils de Victor, engage une action en 1998 contre cet arbitrage et ses bénéficiaires et est reconnu comme légataire universel par le Tribunal de Paris en 2005. Il est aujourd'hui président de la fondation.

Cette affaire a été très médiatisée. Elle est complexe, longue et lourde de conséquences. Le dossier est désormais attentivement suivi par les services de l'État et tout particulièrement par le ministère de la culture.

Des travaux importants doivent être engagés dans le bâtiment d'Aix-en-Provence et financés en partie par les crédits du plan pour les musées annoncé en 2010 par le ministre.

10.4. La Fondation nationale des arts graphiques et plastiques (FNAGP)

La FNAGP est une FRUP d'un type particulier dans la mesure où sa dotation a été constituée par l'État lui-même, celui-ci ayant reçu les legs Rothschild et Smith-Champion, qu'il a remis à la fondation.

Cette situation induit un mode spécifique de relation, différent du cas des autres FRUP et l'on ne peut reprocher à l'État absence ou indifférence. Néanmoins, la fondation a défini, au moins implicitement, un projet de développement, dont il n'apparaît pas avec évidence que le ministère de la culture l'a véritablement validé.

Ce projet s'appuie sur les principales fonctions de la FNAGP. Ainsi la maison de retraite de Nogent-sur-Marne, qui comprend 75 résidents dont 35 artistes, est-elle maintenant autofinancée sur la base d'une convention avec l'État et ne constitue donc plus un sujet de préoccupation.

Les ateliers d'artiste, domaine d'intervention « historique » de la FNAGP, sont maintenant gérés avec prudence : il ne s'agit plus de les développer car la fondation est confrontée à un problème de solvabilité et de rotation insuffisante ; par ailleurs, il n'existe plus de terrain disponible.

Le tournant majeur des années récentes a été pris en 2006 lorsqu'il a été décidé de « rentabiliser » l'Hôtel Salomon de Rothschild, rue Berryer.

Un bail commercial a été conclu avec une société privée. L'hôtel a été restauré et réaménagé et accueille maintenant des manifestations publiques, comme des défilés de mode ou des conventions d'entreprise, aux prix-très rémunérateurs- du marché.

Enfin la fondation, forte des recettes de loyer qui lui sont versées, prépare la définition d'une nouvelle politique d'aide à la création : elle vise de « gros projets » et ne veut pas compléter les dispositifs d'aide du ministère.

Sur le fond, on peut avoir le sentiment que le partenariat avec le ministère pourrait être mieux réfléchi et construit au bénéfice des deux partenaires.

Encore faudrait-il trancher un sujet ouvert depuis des années voire depuis la création de la fondation : celle-ci est-elle propriétaire des biens immobiliers dont elle est dotée, auquel cas elle peut en disposer librement ou est-ce l'État, qui doit alors en assurer l'entretien ?

Cette question lancinante devrait être réglée et l'État serait alors en mesure de renforcer sa

position et de fonder ses relations avec la fondation sur de nouvelles bases.

10.5. La fondation Giacometti

La fondation Giacometti gère les droits liés à l'œuvre de l'artiste, ce qui lui procure des revenus substantiels et relativement réguliers. Avec les fondations qui se trouvent dans des situations comparables (Le Corbusier, Arp, Hartung), les musées Bourdelle, Zadkine, Rodin et les structures privées organisées de manière professionnelle, comme la succession Picasso, elle envisage la création d'un réseau d'influence.

La fondation aspire à renforcer ses liens avec le ministère de la culture et cette attente semble loin d'être satisfaite. Alors que, selon elle, le ministère de l'intérieur est « assidu, de bon conseil, aidant », le ministère de la culture ne montre pas d'aussi bonnes dispositions, envoie au conseil d'administration des fonctionnaires à chaque fois différents et ne montre pas suffisamment de continuité dans le traitement des dossiers.

Soumise aux demandes de l'administration fiscale depuis un an à propos du statut fiscal des ventes d'œuvres et la détermination de leur assiette, la fondation a espéré l'aide du ministère de la culture.

C'est la cas également pour la lutte contre la contrefaçon alors qu'on est, dit la directrice Véronique Viesinger, « proche d'une catastrophe ». Elle estime qu'internet a « déconstruit » le marché de l'art et que des acheteurs incompetents se manifestent de plus en plus souvent. En Allemagne, le procès d'un réseau ayant écoulé un nombre considérable de faux Giacometti s'est déroulé fin 2010. Le grand banditisme est attiré par ce marché riche de promesses.

La fondation propose de conduire des recherches sur la traçabilité des œuvres et elle espère susciter l'intérêt du ministère.

« L'industrie a réussi à défendre ses marques, pas la culture », dit V. Viesinger.

Le ministère quant à lui reproche à la fondation des engagements financiers qui n'ont pas été présentés au conseil d'administration.

11. L'Institut de France

En plus des fondations examinées par le rapport de Xavier Roy, il a paru utile de prendre en considération l'action de l'Institut de France, qui a contribué avec la meilleure volonté au travail de la mission.

L'Institut de France a pour mission de « contribuer au perfectionnement et au rayonnement des lettres, des sciences et des arts ».

Les dons et legs qu'il reçoit « sont approuvés par décret en Conseil d'État ».

Ces apports ont permis à l'Institut de constituer au fil du temps un patrimoine de biens culturels parmi lesquels on trouve notamment le château de Chantilly, les musées Marmottan, Jacquemart-

André, les Villas Ephrussi de Rothschild et Kérylos, la maison Monet à Giverny, le domaine d'Abbadia à Hendaye, soit une vingtaine de biens presque tous classés au titre des monuments historiques.

D'autres apports plus modestes constituent avec les précédents une centaine de fondations dont un tiers relève du secteur culturel.

En fait, ces fondations n'en sont pas, elle ne sont que des comptes de l'Institut (sauf le château de Chantilly qui est une FRUP), elles n'ont pas la personnalité morale mais elles déclenchent les mêmes avantages fiscaux que ceux dont bénéficient les dons à une FRUP.

L'Institut dit ne pas avoir de stratégie de développement de ces fondations. Il recherche le portefeuille optimal et estime être en charge d'un trop grand nombre de petites structures. Il conclut quand cela est possible des accords de gestion avec des collectivités territoriales comme pour le domaine d'Abbadia à Hendaye.

Cette discrétion explique sans doute sa répugnance à participer aux exercices collectifs initiés par le Centre français des fondations ou la Fondation de France, qui se plaignent que l'Institut ne répond pas, par exemple, à leurs enquêtes.

En revanche, l'Institut se réjouit des relations entretenues avec le ministère de la culture : il existe ainsi un plan quinquennal d'entretien du patrimoine élaboré avec le ministère.

Un message est néanmoins transmis : « le ministère doit encourager les fondations ».

III - LES FONDS DE DOTATION

Les fonds de dotation ont été créés par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008.

Ce nouvel outil juridique s'inspire des fondations reconnues d'utilité publique - les fonds de dotation sont des fondations - en simplifiant considérablement le mode de création, la gouvernance et le contrôle de l'État.

Son succès de départ attire l'attention : si le mouvement se confirmait, des donateurs pourraient demain préférer ce statut à celui des FRUP.

Selon une étude réalisée à la demande de la mission pour le mécénat du ministère de la culture par la société AKLEA en 2010, il se crée 2 fonds de dotation tous les trois jours depuis février 2009. Il en existait 601 au 9 février 2011 dont 138 (23%) relèvent du secteur culturel (62 en Ile-de-France). 68% des fonds ont été créés par des personnes physiques.

Parmi les fonds de dotation créés figure le fonds du Louvre Abu Dhabi, doté de 120 millions d'euros, dont le caractère exceptionnel est évident.

Ce succès suscite quelques inquiétudes dans le monde des fondations et du mécénat : « les fonds de dotation ne sont pas assez sécurisés », dit-on au Centre français des fondations ; « ils fragilisent l'édifice, ils vont être utilisés en structure de flux », dit-on à la Fondation de France.

L'ADMICAL est encore plus sévère : « beaucoup de fonds n'ont aucune chance de trouver des dotations, les entreprises hésitent à travailler avec des structures quand on ne connaît pas l'origine de leurs ressources ni ce qu'elles feront vraiment des moyens obtenus».

1. L'origine du fonds de dotation

Les fonds de dotation partagent avec les FRUP deux caractéristiques principales : l'affectation irrévocable de moyens à un but d'intérêt général et les avantages fiscaux liés à la défiscalisation d'une partie des dons faits par des particuliers et des entreprises.

Le gouvernement a néanmoins voulu créer un outil d'un type véritablement nouveau, en plaçant très haut le niveau de l'ambition politique.

Christine Lagarde, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a inspiré la réforme de 2008, à partir du modèle des "endowments funds" anglo-saxons.

Elle déclare le 19 novembre 2008 lors d'un colloque organisé par son ministère sur les fonds de dotation :

« Certains chiffres m'ont toujours frappée lorsque je vivais aux Etats Unis :

40Md\$: c'est le budget de la Bill et Melinda Gates Foundation,

37 Mds\$: c'est la somme dont dispose le Harvard Endowment Fund,

125 M\$: c'est le budget de la National Wildlife Foundation, cette puissante association de protection de la nature,

100M\$: c'est le budget du High Museum d'Atlanta.

En France, quel était l'équivalent de ces sommes ? Zéro ou très peu.

Tout simplement parce que la loi ne permettait pas de créer des endowment funds. Imaginez combien de millions d'euros dorment aujourd'hui en France ; combien de milliers de donateurs français et étrangers ne demanderaient qu'à financer des musées, des universités ou des associations d'intérêt général mais se voient découragés par des obstacles administratifs ?

Dans le domaine des donations, il suffit d'ouvrir le cadenas réglementaire pour que l'argent coule enfin. »

La loi du 4 août 2008 répond à cette ambition ministérielle.

2. La nature du fonds de dotation

L' article 140 de la loi du 4 août 2008 dispose :

« Le fonds de dotation est une personne morale de droit privé à but non lucratif qui reçoit et gère, en les capitalisant, des biens et droits de toute nature qui lui sont apportés à titre gratuit et irrévocable et utilise les revenus de la capitalisation en vue de la réalisation d'une œuvre ou d'une mission d'intérêt général ou les redistribue pour assister une personne morale à but non

lucrative dans l'accomplissement de ses œuvres et de ses missions d'intérêt général.

Le fonds de dotation est créé par une ou plusieurs personnes physiques ou morales pour une durée déterminée ou indéterminée. »

Dès lors apparaissent les principales similitudes avec la FRUP : le caractère de personne morale de droit privé, l'apport de biens à titre irrévocable, l'utilisation des revenus pour la réalisation d'une mission d'intérêt général ; et la première différence importante : alors que la FRUP est en principe illimitée, le fonds de dotation peut être créé pour une durée déterminée.

Cette possibilité de durée déterminée peut être rassurante, voire attractive, pour des donateurs comme par exemple dans le cas de la transmission de monuments historiques.

3. La création du fonds de dotation

« Le fonds de dotation est déclaré à la préfecture du département dans le ressort duquel il a son siège social.....(il) jouit de la personnalité morale à compter de la date de publication au Journal Officiel de la déclaration faite à la préfecture. »

C'est un changement majeur par rapport à la FRUP, dont la naissance procède quant à elle d'un long parcours (de l'ordre de 15 mois), au terme duquel un décret en Conseil d'État crée la personne morale. Le taux de rejet est faible mais cela signifie que les porteurs de projet s'adaptent aux normes définies par l'État. Ce contrôle a priori est donc très contraignant.

A l'inverse, dans le cas du fonds de dotation, le préfet a 5 jours pour accuser réception de la déclaration de création. Le récépissé étant délivré, le ou les fondateurs demandent la publication de la déclaration au Journal officiel.

Le préfet doit s'assurer de la complétude du dossier qui doit comprendre au minimum la liste des personnes chargées de l'administration et les statuts.

Il doit en particulier vérifier que l'objet du fonds de dotation est défini de manière suffisamment précise et qu'il relève de l'intérêt général, cette notion offrant une grande plasticité.

Mais le préfet n'exerce aucun contrôle d'opportunité et ne peut, pratiquement, pas s'opposer à la création de la personne morale. Il s'agit d'un régime purement déclaratif.

La transparence en est assurée, notamment pour les donateurs potentiels, par la publication des statuts par la préfecture.

En pratique, un fonds de dotation peut être créé en quelques jours.

4. Le financement du fonds de dotation

Autre élément caractérisant la grande liberté de création des fonds de dotation, aucune dotation de départ n'est exigée.

C'est encore une différence majeure entre FRUP et fonds de dotation. En outre, si un capital de départ est constitué, «... les statuts peuvent fixer les conditions dans lesquelles la dotation ... peut être consommée ».

Ceci fait parfois dire que le fonds de dotation est une structure de flux alors que la FRUP gère un patrimoine et qu'elle doit constituer à l'origine une dotation permanente (en pratique d'au moins un million d'euros). C'est son « acte de naissance » dit-on au Conseil d'État. Mais rien n'interdit à un fonds de dotation de constituer un capital et de le protéger comme le fait une FRUP.

Encore une différence avec la FRUP : « aucun fonds public ne peut être versé à un fonds de dotation.

Il peut être dérogé à cette interdiction, à titre exceptionnel, pour une œuvre ou un programme d'actions déterminé, au regard de son importance ou de sa particularité. Les dérogations sont accordées par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget ».

Le but, fait ainsi comprendre le législateur, est de développer les financements privés affectés à l'intérêt général, de favoriser le progrès du mécénat, pas de créer un nouvel outil de partenariat entre le public et le privé.

Mais la possibilité de dérogation est entr'ouverte. La direction des affaires juridiques du ministère de l'économie interprète néanmoins cette disposition de manière très restrictive. Il ne saurait être question pour elle de donner un avis favorable à des dérogations permettant des financements publics, sauf de manière tout à fait exceptionnelle et limitée dans le temps.

L'avis du Conseil d'État en date du 27 octobre 2010 relatif au fonds de dotation du Conseil de la création artistique confirme cette position. Le Conseil d'État, saisi par le Premier ministre d'une demande d'avis sur les éventuelles difficultés juridiques liées à la création de ce fonds de dotation a estimé qu'il existait une « prohibition de principe d'un financement public » d'un fonds de dotation.

Pour la direction des affaires juridiques, il n'est pas davantage possible de mettre des fonctionnaires ou des biens appartenant à l'État ou à une collectivité publique à la disposition d'un fonds de dotation, sauf à organiser contractuellement le versement par le fonds d'une juste contrepartie.

Des œuvres d'art appartenant aux collections publiques ne pourraient être ainsi mises en dépôt auprès d'un fonds de dotation, dans l'hypothèse où celui-ci voudrait en assurer la présentation au public.

Les avantages fiscaux du fonds de dotation sont pour l'essentiel les mêmes que ceux de la FRUP.

5. La gouvernance du fonds de dotation

La gouvernance est grandement simplifiée par rapport à la FRUP.

Le statut-type des FRUP approuvé par le Conseil d'État dans son avis du 2 avril 2003, dont le respect est dans la pratique indispensable pour tout projet de création de FRUP désireux d'aboutir, prévoit l'existence au sein du conseil d'administration d'au moins trois collèges, l'un pour les fondateurs, l'autre pour les membres de droit (le ministre de l'intérieur ou son

représentant et le ministre compétent pour le secteur concerné ou son représentant) et le 3° pour les personnalités qualifiées.

Ce dispositif est lourd et ralentit en lui-même le processus de création de la FRUP.

De l'autre côté, on voit l'extrême simplicité du processus de gouvernance du fonds de dotation : il « est administré par un conseil d'administration qui comprend au moins trois membres nommés, la première fois, par le ou les fondateurs. Les statuts déterminent la composition ainsi que les conditions de nomination et de renouvellement du conseil d'administration ».

Aucun représentant de l'État ne participe au conseil d'administration du fonds de dotation.

6. Le contrôle du fonds de dotation

6.1. La définition du contrôle par les textes législatifs et réglementaires

Le contrôle de l'activité du fonds de dotation est nettement allégé par rapport à ce qui est imposé aux FRUP : certes, le fonds doit nommer un commissaire aux comptes dès lors que le montant total de ses ressources dépasse 10.000 euros, seuil nettement inférieur à celui (de l'ordre de 150.000 euros) qui concerne les associations de la loi de 1901.

Le fonds de dotation doit également adresser « chaque année à l'autorité administrative (le préfet de département, dit le décret d'application du 11 février 2009) un rapport d'activité, auquel sont joints le rapport du commissaire aux comptes et les comptes annuels », selon la loi du 4 août 2008.

En cas de « dysfonctionnements graves affectant la réalisation de l'objet du fonds de dotation », l'autorité administrative peut « suspendre l'activité du fonds pendant une durée de six mois » ou « lorsque la mission d'intérêt général n'est plus assurée, saisir l'autorité judiciaire aux fins de dissolution ».

C'est un mode de contrôle simple et l'intervention plus fréquente du commissaire aux comptes peut produire des effets positifs ; il est sans commune mesure avec le contrôle exercé sur les FRUP, réparti -de manière parfois imprécise- entre les préfets, les services territoriaux de l'État et les administrations centrales .

Paradoxalement, le contrôle exercé par l'État pendant la vie de la fondation ne donne lieu à aucune disposition dans la loi du 23 juillet 1987 qui a créé les fondations reconnues d'utilité publique.

C'est par le statut-type recommandant - mais cette recommandation s'analyse comme une obligation et une initiative de création de fondation qui voudrait s'y soustraire ne pourrait pas aboutir - la présence au conseil d'administration de représentants de l'État (au moins du ministre de l'intérieur) que le contrôle est dans la pratique mis en œuvre.

Le décret du 11 février 2009 relatif aux fonds de dotation a complété le dispositif, sinon de contrôle du moins d'accompagnement, en précisant qu'au delà d'un million d'euros de dotation, les statuts du fonds doivent prévoir la désignation d'un comité consultatif composé de personnalités extérieures au conseil d'administration, qui doit faire à celui-ci des propositions de politique d'investissement et en assurer le suivi.

6.2. Les recommandations du comité stratégique des fonds de dotation

Par une circulaire du 3 décembre 2010 aux préfets de département, les ministres chargés de l'intérieur et de l'économie ont défini des « recommandations » pour « guider » les créateurs de fonds de dotation dans la rédaction des statuts et amorcer la définition d'une méthodologie de contrôle des rapports d'activité.

Ces recommandations ont été inspirées par le « comité stratégique des fonds de dotation », mis en place par Christine Lagarde fin 2008.

Ce comité présidé par Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois du Sénat, est composé notamment de magistrats et de personnalités qualifiées, parmi lesquelles figurent Jean de Lambertye, président de la Demeure historique et Henri Loyrette, président du musée du Louvre.

Il a pour mission d'aider au développement des fonds de dotation et de dégager les « bonnes pratiques » à partir des premières expériences.

Le contrôle poussé par la porte revient-il par la fenêtre ? C'est ce qu'on laisse entendre au Conseil d'État, pour souligner le paradoxe de la situation.

La circulaire du 3 décembre 2010 recommande ainsi que les donations fassent l'objet d'une convention ou d'un acte notarié ; que les fonds informent régulièrement leurs donateurs ; que les règles de vote des conseils d'administration soient précisément définies...

A ce stade, la démarche paraît relever davantage du conseil de bonne gestion que de la volonté d'alourdir le contrôle de l'État.

6.3. La pratique du contrôle

Au total, le dispositif créé par la loi de 2008 correspond à un contrôle a posteriori et non pas a priori. Il est défini par la loi de manière précise et s'appuie sur deux acteurs nettement identifiés : le commissaire aux comptes et le préfet.

Quelle en sera la pratique ? Il est sans doute trop tôt pour le dire avec certitude.

En particulier, comment le préfet agira-t-il ? Sollicitera-t-il les services techniques de l'État dans les régions (par exemple la direction régionale des affaires culturelles), pour l'aider à exercer ce contrôle, lorsque la technicité d'une activité le justifiera, comme dans le cas d'un fonds ayant été doté d'une collection d'œuvres d'art ou d'un monument historique ?

Il pourrait le faire, s'il le juge utile, après avoir reçu le rapport annuel d'activité du fonds de dotation.

Ce possible recours aux DRAC doit donner lieu à réflexion compte tenu du nombre élevé de fonds de dotation relevant du secteur culturel. Il ne manquerait pas d'alourdir les tâches de gestion des DRAC.

Celles-ci n'agiraient de toutes manières - comme toujours - que sous l'autorité des préfets- et en l'occurrence à leur demande.

6.4. Le contrôle fiscal

On entend fréquemment dire qu'une part essentielle du contrôle de l'État sur les fonds de dotation incombera à l'administration fiscale.

Il est sans doute trop tôt pour apprécier ce que sera la réalité de ce contrôle fiscal.

On peut supposer qu'il s'exercera surtout sur les personnes privées ou les entreprises effectuant des dons importants à des fonds de dotation et sollicitant le bénéfice de l'application de la loi du 2 août 2003 ("loi Aillagon") permettant la déduction d'une partie du don de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés.

Ce sera donc un contrôle en amont, qui ne concernera qu'une partie des fonds de dotation au moment de leur création, ou s'exercera pendant la vie du fonds en cas de versement de dons importants en flux.

Mais rien ne permet de supposer que la fréquence du contrôle de l'administration fiscale sur les fonds de dotation sera différente de ce qu'elle est pour les autres catégories de contribuables.

Il y a certainement là une réflexion à conduire pour l'avenir et le ministère des finances en est bien conscient, comme le montre sa circulaire du 19 mai 2009 indiquant aux préfets que l'« appui de la direction départementale des finances publiques pourra être sollicité ».

7. La réalité actuelle des fonds de dotation dans le domaine culturel

Les chiffres de l'étude précédemment citée sont impressionnants : 138 fonds de dotation créés depuis 2009 relèveraient du domaine culturel. Il est difficile de mesurer complètement la réalité concrète que recouvrent ces chiffres et l'on est conduit à formuler des hypothèses.

Il paraît néanmoins possible de définir un début de typologie des fonds existants.

7.1. La première catégorie de fonds de dotation relève d'initiatives locales

Ces initiatives ne représentent pas un enjeu culturel important. La mise en valeur d'un patrimoine proche ou d'une personnalité marquante au plan local semble avoir inspiré nombre de fondateurs.

7.2. La deuxième catégorie s'inspire du modèle du Louvre.

Elle se caractérise par l'adossement du fonds de dotation à un organisme public ou à un organisme privé régulièrement subventionné par l'État ou par une collectivité territoriale et son but est de faciliter le mécénat dont peut bénéficier le dit organisme.

Cet adossement est encouragé par le ministère de l'économie qui y voit une possibilité de diversification des financements.

Il y a bien là une forme de partenariat entre le public et le privé mais ce partenariat ne peut fonctionner que s'il reste en deçà de la ligne jaune définie par le ministère de l'économie : le non subventionnement public du fonds de dotation lui-même.

Le partenariat doit se mettre en œuvre non pas dans le fonds mais aux côtés du fonds.

Ainsi, une collectivité locale et un fonds de dotation pourraient apporter chacun leur concours à la rénovation d'un monument, pourvu que la collectivité ne subventionne pas directement le fonds.

Autre impératif, nous semble-t-il : laisser à l'initiative privée une place significative dans la gouvernance du fonds (sinon on aura créé une nouvelle catégorie de faux-nez de l'administration).

Le cas de La Chartreuse de Villeneuve-lez-Avignon est intéressant. Une association de la loi de 1901 (dénommée le CIRCA) est chargée de gérer le monument historique appartenant à l'État ; elle est subventionnée par celui-ci et par les collectivités territoriales.

Un fonds de dotation est sur le point d'être créé, dont le fondateur sera le CIRCA, représenté par le président du conseil d'administration.

Le fonds est doté de 1000 euros (on est bien là dans une structure de flux et les statuts prévoient que "la dotation en capital pourra être consommée sur décision du conseil d'administration") et il a pour objet le financement des activités de la Chartreuse, comme des expositions ou l'attribution de bourses à des artistes. L'objectif concret est d'attirer des entreprises mécènes en offrant les avantages fiscaux propres aux fonds de dotation et d'offrir aux mécènes un cadre particulier distinct de l'association, permettant une traçabilité de l'utilisation des dons.

Il existe, selon l'ADMICAL des marges de développement pour le mécénat de proximité sur le territoire et l'on voit bien le rôle de facilitation que peut jouer à cet égard le fonds de dotation.

Dans le même esprit, le festival de musique du Périgord noir a créé un fonds de dotation pour attirer le mécénat de proximité. Il n'exclue pas d'associer les collectivités territoriales qui financent le festival à la gouvernance du fonds.

Le musée des arts décoratifs et l'opéra national de Paris envisagent eux aussi de créer un fonds de dotation, comme le Palais de Tokyo et le musée Picasso.

Le développement de ce type de fonds de dotation pourrait poser au ministère de la culture un problème de contrôle. Il faudra notamment parer au risque de « double vie », qui permettrait à un établissement de faire ailleurs ce qu'il ne peut faire chez lui.

7.3. Une troisième catégorie de fonds de dotation paraît plus conforme à l'esprit de la loi : elle correspond à la manifestation d'une initiative véritablement privée.

C'est le cas du Château de Thoiry sur lequel nous croyons utile de revenir.

La famille propriétaire du château a créé un fonds de dotation chargé d'assurer la conservation du patrimoine, l'accueil du public et l'animation culturelle. Le fonds a reçu en dotation l'usufruit pendant 40 ans du château, du parc, des meubles et objets d'art ainsi que des archives.

La gouvernance du fonds réserve une place prépondérante à la famille et à ses descendants. La famille conserve la nue propriété des biens à travers une société civile immobilière.

Il est encore trop tôt pour mesurer les conséquences fiscales de ce dispositif (l'administration

fiscale n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer) mais il est très intéressant par son caractère innovant et répond à la préoccupation de beaucoup de propriétaires : préparer leur succession en s'assurant que le bien ne sera pas remis sur le marché et conservera son caractère d'intérêt général, notamment par le maintien de l'ouverture à la visite.

Si les suites correspondent aux attentes de la famille, il est probable que l'initiative de Thoiry inspirera d'autres propriétaires.

Outre la fiscalité, une question est ouverte : les travaux de restauration du patrimoine protégé pourront-ils bénéficier de subventions de l'État, comme ce fut le cas récemment pour la restauration de la toiture de Thoiry ?

Autre exemple de l'initiative privée et de sa possible application par la création d'un fonds de dotation : Anselm Kiefer souhaite donner aux États allemand et français un site qui lui appartient à Barjac dans le Gard, sur lequel il a créé près de 80 œuvres.

Il demande aux ministres de la culture français et allemand de l'aider à concrétiser ce projet.

Son objectif est de s'assurer de l'inaliénabilité des œuvres et du maintien de leur présence sur le site ainsi que d'ouvrir celui-ci au public.

Une option possible serait de créer un fonds de dotation : celui-ci recevrait les œuvres en dotation ainsi qu'une part en capital financier susceptible de générer des revenus pour faire vivre le site. L'apport financier serait constitué par des entreprises françaises et allemandes et par l'artiste.

La facilité de la création du fonds et la latitude offerte pour définir sa gouvernance devrait séduire les donateurs. Ceux-ci pourraient déduire une partie des dons de leur revenu imposable.

Le fonds de dotation pourrait être une première étape vers la création d'une FRUP qui permettrait de développer un partenariat avec le secteur public, notamment par des accords de coopération avec des institutions culturelles françaises, par exemple pour le soutien technique à la conservation des œuvres.

On aurait alors un modèle de coopération entre le public et le privé, une large place étant donnée à l'initiative privée. L'utilisation du fonds de dotation comme outil de préfiguration d'une FRUP paraît dans ce cas particulier intéressante.

8. La doctrine du ministère de la culture à l'égard des fonds de dotation.

Cette doctrine est à construire et seules quelques pistes peuvent être indiquées ici.

8.1. Le ministère devrait considérer avec intérêt les fonds de dotation, qui faciliteront l'apport d'argent privé à la culture. La première tâche pourrait être de diffuser une information aux services et aux agents concernés, ce statut étant aujourd'hui peu connu.

8.2. Le ministère ne participe pas à la décision de création d'un fonds de dotation mais son avis pourrait être sollicité en amont.

La décision de création relève du préfet, qui n'aura pas le temps de solliciter des avis au moment du dépôt en préfecture de la déclaration de création du fonds, car selon l'article 7 du décret du 11

février 2009, « l'autorité administrative en délivre récépissé dans un délai de 5 jours ».

En outre, selon le ministère de l'économie, le préfet ne peut s'opposer à la création du fonds et ne doit s'assurer que de la complétude du dossier.

En revanche, le ministère de la culture pourrait avoir à donner des avis ou des conseils avant que le préfet soit saisi de la demande de création.

Ces avis pourraient être sollicités très en amont.

8.3. Le ministère peut accompagner des projets de création de fonds de dotation, comme dans le cas du site de l'artiste Anselm Kiefer, lorsque l'enjeu artistique ou culturel le justifie. A cette occasion, il peut être de son intérêt de veiller à ce que l'initiative privée soit la garante de la réussite du dispositif.

8.4. Le ministère pourrait orienter des porteurs de projet de création de fondation vers le fonds de dotation.

Quand il donne au ministère de l'intérieur un avis sur une demande de reconnaissance d'utilité publique, le ministère de la culture pourrait très bien, s'il estime que le projet a une dimension limitée, que la possibilité de partenariat entre le public et le privé ne présente en l'espèce pas d'intérêt, que le risque de non respect de la mission d'intérêt général est faible et qu'en conséquence le contrôle peut être adapté à ce faible risque, indiquer que le statut de fonds de dotation est préférable à celui de la FRUP (ou que le fonds de dotation peut être une première étape avant la création d'une FRUP).

8.5. Le ministère doit suivre avec beaucoup d'attention la création de fonds de dotation par des établissements publics et par des organismes subventionnés.

Non pas qu'il faille décourager la recherche de mécénat bien au contraire : elle est de toutes manières entrée dans les faits depuis longtemps et elle est même devenue une nécessité pour la grande majorité des établissements culturels.

En revanche, il convient de veiller à ce que la multiplication des structures de gestion et l'opacité qui pourrait en découler ne rendent pas trop difficile le contrôle que l'État exerce sur les organismes qu'il subventionne.

Il faut aussi veiller à ce que les fonds de dotation ainsi créés ne s'écartent pas outre mesure de l'esprit de la loi et laissent toute sa place dans leur gouvernance à l'initiative privée.

8.6. Le ministère doit enfin se pencher sur la question du contrôle de l'activité du fonds de dotation et sur sa participation éventuelle à ce contrôle.

Cette participation au contrôle ne devrait pas être nécessaire dans la plupart des cas, soit parce que l'activité du fonds sera modeste et n'entraînera de fait aucun risque, soit parce que les éventuels dysfonctionnements pourront être appréciés directement par le préfet.

Cependant, il se peut que dans des cas complexes ou inédits, le préfet ait besoin de l'expertise des services du ministère.

Un fonds ayant dans sa dotation une collection d'œuvres inaliénables et d'un grand intérêt artistique justifierait certainement un dispositif de suivi adapté pour éviter les errements du passé et parer au risque principal : l'évaporation de la collection.

Un monument historique remis en dotation à un fonds de dotation sur la base d'un engagement statutaire des fondateurs de maintenir l'ouverture à la visite devrait également faire l'objet d'un suivi particulier par les services du ministère.

UN PLAN D'ACTION

1. Les principes de ce plan d'action

1.1. Le ministère doit considérer favorablement l'existence des fondations et même les encourager : elles sont désormais des acteurs à part entière de la vie culturelle et il faut favoriser leur développement dans la mesure où elles mobilisent des ressources privées pour le financement d'actions d'intérêt général ; de plus, les fondations participent à la diversité artistique et culturelle.

1.2. La totalité des crédits réunis au titre du mécénat culturel ne transite pas nécessairement par le seul canal des fondations. Il est vraisemblable cependant que, tous statuts confondus, elles en recueillent une grande part. Ces crédits se situent, au niveau national, entre les budgets consacrés à la culture par les conseils régionaux et ceux des conseils généraux. Il est possible de dire qu'en cette période de contraction des financements publics se trouve là, dans les années à venir, une marge de manœuvre pour l'État, dans le cadre d'un partenariat efficace entre le secteur public et les initiatives privées.

1.3. Plus personne, en effet ne considère aujourd'hui que le secteur public et le secteur privé puissent ou doivent exercer séparément leurs activités ; au contraire, l'intérêt bien compris des deux parties est, chaque jour davantage, de mêler leurs efforts pour concourir à la réalisation d'objectifs d'intérêt général, dans le respect de la spécificité des objectifs et des modes de fonctionnement de chacun.

Les fondations peuvent constituer un excellent support de ce « partenariat public privé ».

1.4. De ce fait, le ministère doit développer son activité d'accompagnement du secteur des fondations en général ; il doit également concentrer son activité de suivi, voire de contrôle, sur les fondations qui représentent un véritable enjeu pour l'intérêt général ; ce contrôle doit être fondé sur la vérification régulière de la contrepartie en termes d'intérêt public que la fondation apporte aux avantages fiscaux qu'elle a obtenus (comme l'exonération des droits de mutation des

biens légués à une fondation ou la réduction d'impôt des particuliers ou des entreprises à concurrence d'une partie des dons faits à une fondation).

1.5. Il pourrait être proposé au ministre de communiquer sur une nouvelle approche du soutien et de l'encouragement aux fondations, en utilisant notamment le site internet et à l'occasion de manifestations particulières concernant de grandes fondations.

2. Les modalités de ce plan d'action, en ce qui concerne les fondations reconnues d'utilité publique (FRUP), à réglementation constante :

Au sein du ministère de la culture, il convient de :

- redéfinir les responsabilités des différents intervenants et les procédures internes. Il faut, en effet, établir un partage stable des dossiers et des phases de traitement entre les 3 directions générales et le secrétariat général. Le partage des dossiers entre les musées et les arts plastiques devrait pouvoir être réalisé sans tarder. Il importe ensuite de définir les modes d'intervention et les missions de ces différents services. La coordination générale devrait être confiée à la DGMIC, l'expertise juridique générale au SG/SAJI et la responsabilité des contenus, du suivi et du contrôle aux DG.
- mettre en place un réseau de fonctionnaires chargés de suivre les questions relatives aux fondations ; des réunions régulières présidées au moins par un sous directeur devraient être tenues pour répartir, puis suivre, l'avancement du travail de toilettage des décisions sur la représentation du ministre dans les conseils d'administration. Ce travail urgent pourrait être ainsi mis en œuvre sans modification d'organigramme ni réécriture des textes définissant les attributions des services centraux. Des moyens en vacations seraient utiles; des stagiaires pourraient être affectés à cette tâche.
- redéfinir le rôle des DRAC selon les principes suivants : il ne saurait être question de transférer sur les DRAC la charge du suivi des FRUP de manière systématique et aveugle; à l'initiative de chaque direction de métier, un travail de définition des FRUP à enjeux, sur lesquelles l'effort des services doit porter en priorité, devra être réalisé avec chaque DRAC ; à l'issue de ce travail, la direction de métier devra proposer au cabinet le niveau, central ou déconcentré, de la représentation du ministre ; les directions de métier ont sans doute intérêt à considérer que l'efficacité commande souvent une administration de proximité, les expériences passées de suivi des grandes FRUP n'apportant pas toujours la preuve du contraire ; on ne peut préjuger de la répartition des tâches entre les DRAC et les préfets : celle-ci devra être définie à l'initiative de chaque DRAC avec chaque préfet de département.
- une fois redéfinie la représentation du ministre au sein des FRUP, l'actualiser de façon régulière.
- donner des instructions générales aux représentants ainsi nommés, les former aux bases du contrôle comptable et financier, imposer un retour d'information, la tenue et, le cas échéant, la transmission des dossiers.

- une fois sélectionnées les FRUP à enjeux, demander expressément à ne pas figurer dans le conseil d'administration des autres fondations.
- privilégier désormais systématiquement la formule du commissaire du gouvernement par rapport à celle de membre du conseil d'administration.
- renforcer les liens avec le ministère de l'intérieur en assurant une concertation régulière tant pour la création des fondations que pour leur suivi ; donner des avis plus circonstanciés au ministère de l'intérieur lors de la création de FRUP à enjeux ; organiser, via les préfets, une remontée des comptes rendus d'activités des FRUP à enjeux et une vérification du respect de l'objet, des statuts et des règles générales de fonctionnement.
- définir avec le ministère de l'intérieur les modalités d'une orientation des porteurs de projet de création de fondation vers le statut de fonds de dotation, quand il paraît plus adapté que celui de la FRUP.
- relancer la réflexion sur les modalités de fonctionnement des FRUP du secteur des arts plastiques consacrées à la valorisation de l'œuvre d'un artiste disparu et à la gestion de ses collections ; établir une comparaison internationale prenant en considération les modes de fonctionnement de fondations analogues aux États-Unis d'Amérique et dans quelques pays européens (Espagne, Suisse, Allemagne...).

3. En ce qui concerne les FRUP, les mesures nécessitant un travail interministériel et avec le Conseil d'État :

- sur un plan général, engager une réflexion sur l'élévation du niveau d'exigence de l'État en matière d'agrément d'utilité publique pour les futurs projets de FRUP, dans la mesure où les nouveaux statuts de fondations apparus depuis la fin des années 90 (fondations abritées, fonds de dotation) permettent un mode de fonctionnement plus adapté et plus économe.
- en particulier, réfléchir à la redéfinition des exigences de l'État en matière de dotations initiales, qui, à quelques exceptions près, sont aujourd'hui de moins en moins suffisantes pour garantir un fonctionnement satisfaisant de FRUP mal équipées pour rechercher du mécénat ou obtenir des recettes propres.
- imposer aux FRUP le respect de règles publiques pour les missions d'intérêt général qui s'y rattachent en définissant une procédure d'attribution du label des musées de France, en particulier pour les grandes collections monographiques ou générales. Ceci permettra de garantir les modalités de gestion (inventaires), de conservation ou de diffusion (projet scientifique) des œuvres ainsi qu'une collaboration technique et financière avec l'État.
- en poussant cette logique, envisager de réserver le statut de FRUP à des institutions dont les objectifs, les moyens et les modes de fonctionnement permettraient de garantir, dans le respect de leur statut privé, une activité de création ou de diffusion d'une ampleur suffisante pour être menée en partenariat avec l'État ou les collectivités locales (à l'inverse

des fonds de dotation).

4. En ce qui concerne les fonds de dotation, à réglementation constante (la loi de 2008 étant trop récente pour qu'un changement soit envisagé dès à présent) :

- lancer une action d'information de l'encadrement des services centraux et déconcentrés en utilisant tous les canaux disponibles : circulaire d'information, lettre d'information, séminaire, formation continue des agents ;
- définir une doctrine du ministère pour conseiller les porteurs de projet en amont, en particulier sur le sujet sensible de la transmission des grands monuments historiques privés ;
- assurer un accompagnement technique de projets d'un intérêt artistique ou culturel particulier, en mobilisant les ressources internes du ministère, notamment sur les questions juridiques et fiscales, de manière à enrichir notre administration par des expériences concrètes et modifier sa perception auprès des milieux professionnels : cas du projet de fonds de dotation en cours de création pour favoriser le développement du mécénat en direction de projets liés à la "culture partagée" ;
- orienter des projets de FRUP sur le fonds de dotation, lorsque cet outil paraît mieux adapté, au moment de l'instruction préalable à l'examen par le Conseil d'Etat ;
- définir une doctrine sur la création de fonds de dotation par des établissements publics ou des organismes subventionnés : cette doctrine devra concilier le nécessaire recours au mécénat et l'efficacité du contrôle ; à tout le moins demander aux organismes concernés d'informer en amont le ministère des projets de création ;
- préparer les DRAC à se mettre en situation d'aider les préfets à contrôler des fonds de dotation ; à tout le moins, recommander aux DRAC d'établir des contacts avec les services compétents des préfectures pour recueillir des informations sur la création des fonds de dotation et faire connaître la disponibilité technique des services déconcentrés du ministère de la culture.