

Cour des comptes



LES COLLECTES DE GÉNÉROSITÉ DU PUBLIC LIÉES À LA CRISE SANITAIRE

Exercices 2020 à 2021

Enquête auprès d'organismes bénéficiant de dons

Novembre 2022

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS	11
INTRODUCTION	13
CHAPITRE I UN VASTE ÉLAN DE GÉNÉROSITÉ	17
I - DES APPELS À DONS LANCÉS RAPIDEMENT ET EN NOMBRE	18
A - L'absence de déclaration préalable en préfecture des appels à dons liés à la crise sanitaire.....	18
B - Une pluralité d'appels à dons lancés rapidement	19
II - LA FORTE MOBILISATION DES DONATEURS	23
A - Plus de 200 M€ collectés par les cinq organismes pour la crise sanitaire	23
B - Des collectes covid 19 très concentrées dans le temps et issues principalement des entreprises	27
CHAPITRE II UNE UTILISATION RAPIDE DES FONDS COLLECTÉS	35
I - UNE BONNE TRAÇABILITÉ ET UNE UTILISATION RAPIDE DES FONDS COLLECTÉS	35
A - Une part variable de la collecte affectée, dont le suivi est bien retracé.....	35
B - Des prélèvements modérés pour frais de collecte et de fonctionnement.....	37
C - Seuls 30 % des fonds des collectes liées à la lutte contre la covid 19 n'ont pas été utilisés à la fin des deux exercices 2020 et 2021	38
D - Des produits financiers limités.....	39
II - UNE PRÉSENTATION ANALYTIQUE DES RESSOURCES ET DES EMPLOIS À AMÉLIORER	40
A - Le traitement comptable du mécénat d'entreprise et des apports d'autres organismes à but non lucratif à clarifier	40
B - Des reliquats de collecte affectée à inscrire en fonds dédiés.....	42
CHAPITRE III DES PROJETS FINANCÉS CONFORMES AUX MESSAGES D'APPELS À DONS MAIS UNE INFORMATION DES DONATEURS À PARFAIRE	45
I - DES PROJETS FINANCÉS CONFORMES AUX MESSAGES D'APPELS À DONS	45
A - Une adaptation des modalités d'intervention à court terme, des stratégies nouvelles à plus long terme	45
B - Des actions engagées au bénéfice de la recherche, des soignants, des patients et des personnes vulnérables conformes aux messages d'appels à dons	47
II - L'ENJEU DU SUIVI, DU CONTRÔLE ET DE L'ÉVALUATION DES PROJETS FINANCÉS	54
A - La mise en place parfois spécifique de moyens et de procédure de suivi	54
B - Un suivi parfois difficile pour la Fondation des Hôpitaux, une poursuite nécessaire du contrôle des projets financés pour les cinq organismes contrôlés	55
III - UNE INFORMATION DES DONATEURS À PRÉCISER	56
A - Des supports d'information largement digitaux.....	56
B - Les bilans diffusés par les organismes : un degré inégal d'information financière.....	57

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour sur les organismes bénéficiant de dons

En application des dispositions des articles L. 111-9 et L. 111-10 du code des juridictions financières, la Cour des comptes exerce deux missions à l'égard des organismes bénéficiant de dons :

- elle contrôle le compte d'emploi des ressources collectées auprès du public afin de vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel public à la générosité ;
- elle vérifie la conformité des dépenses financées par des dons ouvrant droit à un avantage fiscal aux objectifs de l'organisme bénéficiaire.

Ces contrôles ont pour particularité de porter sur des fonds privés, alors que la plupart des autres missions de la Cour concernent l'emploi de deniers publics.

La procédure et les pouvoirs d'investigation de la Cour sont définis par le code des juridictions financières (notamment ses articles R. 143-28 et suivants). Comme pour les autres contrôles, la procédure est collégiale et contradictoire ; elle peut comporter l'audition des dirigeants de l'organisme (article L. 143-0-2). Les observations définitives de la Cour sont adressées au représentant légal de l'organisme (article L. 143-2) et publiées (article R. 143-18) avec la réponse de l'intéressé. Celui-ci doit communiquer les observations définitives de la Cour au conseil d'administration et à l'assemblée générale de l'organisme lors de la première réunion qui suit leur transmission par la Cour (article L. 143-2).

Dans ce cadre et comme lors de ses précédentes enquêtes transversales relatives à la générosité du public consécutive au tsunami en Asie en 2004, au tremblement de terre en Haïti en 2010, et à l'incendie de Notre-Dame de Paris en 2019, la Cour des comptes a pour objectif de vérifier le bon emploi des dons et legs collectés en faveur d'une cause précise, la lutte contre les effets de la pandémie liée à la covid 19.

N'entrent donc pas dans le champ de la présente enquête la vérification des comptes d'emploi des ressources ni des comptes de résultat par origine et destination complets des exercices 2020 et 2021 des cinq organismes de l'échantillon (la Croix-Rouge française, la Fondation de l'AP-HP, la Fondation de France, la Fondation des Hôpitaux et l'Institut Pasteur). La Cour ne se prononce ainsi pas, dans le cadre de cette enquête, sur la conformité de l'ensemble des dépenses engagées par ces cinq structures aux objectifs poursuivis par leurs appels publics à la générosité.

Le contrôle a fait l'objet d'une procédure contradictoire. Un relevé d'observations provisoires a été adressé aux dirigeants des cinq organismes, aux secrétaires généraux du ministère de l'intérieur et des ministères chargés des affaires sociales, à la directrice générale de la recherche et de l'innovation du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, et à la directrice générale de l'autorité des normes comptables le 10 juin 2022. Ceux-ci ont répondu entre le 7 et le 26 juillet 2022.

Le présent rapport a été délibéré le 7 septembre 2022 par la cinquième chambre de la Cour des comptes, présidée par Mme Catherine Démier, et composée de Mmes Isabelle Latournaire-Willems, rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Pierre Moscovici, Premier président, Mme Carine Camby, rapporteure générale du comité, M. Gilles Andréani, Mme Annie Podeur, M. Christian Charpy, Mme Catherine Démier, M. Jean-Yves Bertucci et Mme Véronique Hamayon, présidents de chambre de la Cour, M. Jacques Tournier, doyen des présidents de section de la troisième chambre, M. Christian Martin, M. Frédéric Advielle, M. Nacer Meddah, M. Bernard Lejeune et Mmes Sophie Bergogne et Valérie Renet, présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que M. Louis Gautier, Procureur général, a été consulté sur le projet de rapport le 19 septembre 2022. Le Premier président en a approuvé la publication le 25 novembre 2022.

*

**

Les rapports de la Cour des comptes sur les organismes faisant des appels publics à la générosité sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr

Synthèse

Une enquête de la Cour des comptes sur cinq organismes philanthropiques au cœur de la crise sanitaire

La crise sanitaire a mobilisé de nombreux acteurs dans la lutte contre les conséquences économiques, sociales et sanitaires de la pandémie. Depuis 2021, la Cour des comptes a publié des travaux relatifs aux réponses apportées par les pouvoirs publics aux différents aspects de la crise. Si les moyens publics déployés pour faire face à la pandémie de la covid 19 ont été particulièrement importants, de nombreuses initiatives privées ont également été menées. Compétente pour contrôler l'emploi des ressources des organismes faisant appel à la générosité du public, la Cour des comptes a décidé de mener une enquête transversale visant à vérifier le bon emploi des dons et legs collectés en faveur de la lutte contre les effets de la pandémie¹.

Cinq organismes philanthropiques, dont les missions sont en lien direct avec les besoins sanitaires et sociaux et qui ont à eux seuls collecté plus de 200 M€ de dons, legs et mécénat dans le cadre de la crise sanitaire, ont ainsi été contrôlés par la Cour : la Croix-Rouge française, la Fondation de l'AP-HP², la Fondation de France, la Fondation des Hôpitaux et l'Institut Pasteur. Dans le secteur de la recherche, l'Institut Pasteur réalise des actions de recherche, la Fondation de l'AP-HP en est également opérateur et en finance. La Fondation de l'AP-HP (depuis la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid 19) et la Fondation des Hôpitaux financent des actions en faveur des soignants³ et des patients. La Croix-Rouge française a renforcé ses activités d'urgence vers des personnes vulnérables et a soutenu les soignants et patients des établissements sociaux et médico-sociaux dont elle assure la gestion. Quant à la Fondation de France, fondation qui soutient financièrement un grand nombre de causes, celle-ci a organisé un appel à dons spécifique à la crise sanitaire afin d'accompagner des projets dans trois domaines d'action : la recherche, le soutien aux soignants et aux personnes vulnérables.

¹ Désigné couramment par les acteurs et dans la suite du rapport par « collecte covid » ou « collecte covid 19 ».

² Fondation de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris.

³ Les patients et soignants soutenus par la Fondation de l'AP-HP sont ceux du périmètre de l'AP-HP. Pour mémoire, l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP), premier employeur d'Île-de-France, est un établissement public de santé qui exerce le rôle de centre hospitalier universitaire pour Paris et l'Île-de-France. Il est composé de 39 hôpitaux. Pour sa part, le périmètre d'actions de la Fondation des Hôpitaux inclut tous les hôpitaux publics français ainsi que les établissements privés à but non lucratif participant au service public hospitalier, ainsi que les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad).

Plus de 200 M€ collectés et dépensés rapidement par les cinq organismes pour répondre à l'ampleur et à l'urgence de la crise

Lors du déclenchement de la crise sanitaire, les cinq organismes contrôlés se sont très rapidement organisés pour recueillir une collecte de dons spécifique, ciblée vers la lutte contre les effets de la pandémie⁴. Les appels à dons ont rencontré un vaste élan de générosité du public en faveur du secteur hospitalier, de la recherche médicale et de l'aide aux personnes vulnérables. Les organismes ont reçu non seulement des dons financiers, mais également d'importantes contributions volontaires en nature, qui ont surtout pris la forme de dons alimentaires, de matériels, d'espaces publicitaires ou de mécénat de compétence. L'afflux des dons a été fort, mais principalement concentré sur une période réduite, celle du printemps 2020. La Fondation des Hôpitaux et la Fondation de l'AP-HP, en particulier, ont dû faire face à un volume de collecte sans précédent, respectivement neuf et onze⁵ fois plus élevées qu'en 2019. Quoique liée à des circonstances exceptionnelles, cette hausse des produits de la générosité du public confirme la tendance générale d'expansion de la philanthropie, et notamment du mécénat d'entreprises, qui s'était esquissée en France ces dernières années.

Pour traiter cet afflux de dons et répondre rapidement aux besoins urgents occasionnés par la crise, les organismes examinés ont dû adapter leurs modalités de fonctionnement et d'intervention. Contraints de laisser de côté leurs modes de collecte traditionnels, ils ont, de plus, démontré une capacité d'innovation en mettant à profit tous les canaux numériques pour diffuser leurs appels à dons (campagnes de SMS, émissions télévisées, *e-mailing*, cagnottes en ligne, *gaming*, etc.) et informer les donateurs de leurs actions. Si cette accélération de la digitalisation des modalités de collecte et de restitution s'inscrit, là encore, dans une tendance de long terme, elle doit cependant être relativisée par le retour aux procédés habituels à l'issue de la phase aigüe de la crise. Enfin, les fondations redistributrices ont dû faire évoluer leurs méthodes de sélection et de financement de projets pour concilier la qualité et la fiabilité des opérations avec un impératif de réactivité.

Du fait de l'allègement des procédures de versement, les fonds ont pu être déployés rapidement et, fin 2021, plus de 70 % de la collecte affectée à la covid 19 avaient été dépensés. Ces fonds ont permis d'engager des actions dans des domaines variés et selon des rythmes distincts : plus de la moitié des dépenses ont servi à des actions de soutien aux patients et aux soignants, 22 % des dépenses ont été consacrés à la recherche médicale et 21 % à l'aide aux personnes vulnérables. Si l'essentiel des dons a financé la mise en œuvre d'actions de lutte contre les effets immédiats de la crise, une partie a été affectée à des actions de moyen ou long terme nécessitant un financement pluriannuel, à l'instar de la promotion d'un plus grand nombre d'agents pour devenir infirmiers ou de l'installation d'espaces de détente pour les soignants.

Bien qu'intervenue en réaction à une situation exceptionnelle, la collecte covid 19 a été le vecteur d'évolutions structurelles dans le secteur philanthropique, faisant émerger des besoins et des modes d'action qui semblent devoir perdurer. Si l'évolution a été la plus marquante dans les deux fondations agissant pour la cause hospitalière, contraintes d'adapter

⁴ 200 M€ de dons liés à la pandémie ont été récoltés par ces cinq organismes, qui ne représentent toutefois qu'une partie du secteur de la philanthropie en France ; après le tsunami de 2005 en Asie, les dons exceptionnels reçus par 32 organismes s'élevaient à 371 M€, selon les rapports publiés par la Cour des comptes ; l'effort de générosité du public lors du séisme survenu en Haïti en 2010 était estimé à 245 M€, pour sept organismes concernés en France.

⁵ L'exercice comptable de la Fondation de l'AP-HP de 2020 couvre la période du 1^{er} janvier 2020 au 30 septembre 2021.

leur stratégie pour faire face au changement d'échelle de leurs interventions, la Croix-Rouge française et la Fondation de France ont également redéfini leurs modalités d'intervention auprès des bénéficiaires. Les cinq organismes sont par ailleurs confrontés au défi de fidéliser les donateurs de la crise sanitaire au-delà de leur élan de générosité de 2020.

Une information des donateurs à parfaire

Si les organismes contrôlés ont fait preuve de réactivité et d'une capacité d'adaptation au contexte de crise sanitaire, l'information faite aux donateurs mériterait d'être améliorée, tant en amont, dans le cadre des appels aux dons, qu'en aval, dans la restitution des actions réalisées grâce à leurs dons.

Les appels à dons consacrés à la lutte contre les effets de la covid 19 n'ont pas fait l'objet de déclarations spécifiques en préfecture, compte tenu de l'urgence. La pluralité des appels à dons a, par ailleurs, pu affecter leur lisibilité pour les donateurs. La similarité des dénominations et la contiguïté des missions des organismes philanthropiques, à l'instar de ceux de la Fondation de l'AP-HP et de la Fondation des Hôpitaux, avant que ne soit déposée une nouvelle dénomination, ou la superposition de l'appel à dons « *Tous unis contre le virus* » avec les appels à dons propres de la Fondation de l'AP-HP et de l'Institut Pasteur, ont en effet pu être vecteurs de confusion. De même, l'imprécision des messages des appels à dons, qui n'incluaient pas systématiquement toutes les causes ciblées par la collecte, a pu altérer la bonne information des donateurs sur la destination de leurs dons.

En ce qui concerne le suivi analytique de la collecte relative à la covid 19, l'application du nouveau règlement comptable, adopté en 2018 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2020, a donné lieu à quelques interprétations erronées. Des clarifications devraient permettre que l'ensemble du secteur de la générosité du public s'approprie l'esprit de cette réforme comptable, au service de l'information des donateurs. Tout d'abord, certaines contributions volontaires, pourtant essentielles à la compréhension des activités de l'entité et susceptibles d'être recensées et valorisées, n'ont pas été comptabilisées comme elles auraient dû l'être. Ensuite, les dons d'entreprises avaient été classés par la Croix-Rouge française dans la rubrique « produits de tiers financeurs », en contradiction avec le règlement comptable qui prévoit que les dons effectués sans contrepartie commerciale relèvent du mécénat et doivent être inscrits parmi les « ressources issues de la générosité du public ». Enfin, l'excédent de la collecte covid 19 de 2020 avait été classé en « réserves » par la Fondation des Hôpitaux, ce qui contrevenait à l'objectif de suivi de la consommation des ressources affectées promu par le nouveau règlement. L'excédent de la collecte affectée aurait ainsi dû être inscrit en « fonds dédiés » au passif du bilan de 2020 et à l'actif de l'exercice suivant, indépendamment de l'existence d'un projet précisément défini. Ces deux imputations comptables erronées ont été rectifiées par la Croix-Rouge française et la Fondation des Hôpitaux pour l'exercice 2021. Quant à la prise en compte des collectes reversées provenant d'autres organismes à but non lucratif, telle qu'elle résulte du nouveau règlement comptable, celle-ci n'est pas comprise de la même façon par les cinq organismes et nécessite que son interprétation soit clarifiée.

Si les organismes contrôlés ont largement mis à profit les supports d'information digitaux pour tenir les donateurs informés des actions mises en œuvre tout au long de la crise sanitaire, la restitution des actions n'a pas été systématiquement accompagnée de données financières pourtant nécessaires à la bonne information des donateurs.

Recommandations

1. Procéder à une évaluation des contributions volontaires en nature conforme au nouveau règlement comptable en vigueur (*Croix-Rouge française, Fondation de l'AP-HP, Fondation des Hôpitaux, Institut Pasteur*).
2. Établir avant la fin du premier semestre 2023 un bilan exhaustif et global, par grand type d'actions, de l'utilisation des fonds collectés dans le cadre de la crise sanitaire (*Croix-Rouge française, Fondation de l'AP-HP, Fondation de France, Fondation des Hôpitaux, Institut Pasteur*).

Introduction

La crise sanitaire provoquée par la covid 19

Le 1^{er} décembre 2019, la détection d'un premier cas de covid 19⁶, à Wuhan en Chine, est annoncée. Le 9 janvier 2020, les cas de covid 19 se multipliant partout dans le monde, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) lance une alerte internationale. L'épidémie est considérée comme une pandémie à compter du 11 mars 2020. Selon Santé publique France, au 18 juillet 2022, ont été déclarés dans le monde 6,4 millions de décès provoqués par la covid 19, dont 2 millions d'Européens et plus de 150 000 Français. La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) du ministère des solidarités et de la santé estime qu'entre le 1^{er} mars 2020 et le 30 juin 2021, 106 000 patients ont été hospitalisés pour covid 19 en unités de soins critiques en France (unité de réanimation, unité de soins intensifs et unité de surveillance continue)⁷.

La pandémie a ainsi entraîné une crise sanitaire mettant sous forte tension les personnels soignants et le secteur de la recherche pour la découverte d'un vaccin et d'un traitement, et a entraîné des conséquences socioéconomiques et psychologiques sur une partie notable de la population française du fait notamment des confinements successifs⁸. Début juillet 2022, l'épisode pandémique n'est toujours pas terminé⁹.

Une large générosité du public en réponse aux conséquences de la crise sanitaire

Le caractère global de la pandémie s'est traduit par une forte mobilisation philanthropique à l'échelle internationale. Peu d'enquêtes générales existent mais il est possible de faire référence au *World Giving Index* publié par la *Charities Aid Foundation*¹⁰, qui indique une hausse de la générosité des particuliers en 2020 : 31 % des personnes interrogées déclarent avoir fait des dons en argent, contre 27 % en 2018 et 28 % en 2019. L'organisme *Candid* et le *Center for Disaster Philanthropy*¹¹ ont pour leur part estimé les dons en dollars octroyés pour la lutte

⁶ La dénomination covid 19 désigne la maladie, le terme SARS-Cov-2 désigne quant à lui le virus.

⁷ Dans *Études et Résultats* n° 1226, mars 2022.

⁸ La mesure de confinement national a été instaurée à trois reprises en France à ce jour, du 17 mars au 10 mai 2020, du 30 octobre au 14 décembre 2020, du 3 avril au 2 mai 2021.

⁹ Santé publique France comptabilise plus de 47 décès quotidiens en France au début du mois de juillet 2022.

¹⁰ La *Charities Aid Foundation* est une association caritative, implantée au Royaume-Uni, qui a pour objet d'encourager la philanthropie. Depuis 2010, elle publie tous les ans un rapport mondial sur la générosité, le *World Giving Index*, qui classe les pays en fonction de trois mesures (aider un étranger, donner de l'argent et faire du bénévolat), sur la base d'une enquête réalisée auprès de 1,6 million de personnes dans le monde entier.

¹¹ *Candid* est une organisation à but non lucratif, implantée aux États-Unis, qui produit des informations sur le secteur philanthropique aux États-Unis et dans le monde. Le *Center for disaster philanthropy* est une organisation à but non lucratif, qui a son siège aux États-Unis. Spécialisée dans la philanthropie liée aux catastrophes, elle fournit une expertise et gère des fonds pour le compte de fondations, de particuliers et d'entreprises. Le rapport *Philanthropy and Covid-19. Measuring one year of giving*, publié en février 2021, par les deux organisations, propose une estimation et une analyse du financement philanthropique de la covid 19 au niveau international. Il repose sur des données issues de sources publiques en anglais parues dans le monde entier et prend en compte les promesses de dons et les subventions payées en dollars, sans prétendre à l'exhaustivité.

contre la covid 19 en 2020 à 20 Md\$, montant qui dépasse largement les fonds alloués lors des dernières catastrophes au retentissement mondial (342 M\$ pour l'ouragan Harvey, 363 M\$ pour l'épidémie Ébola sur une période de six mois).

En France, aucune enquête globale n'a été menée à ce jour sur le niveau des montants de dons collectés dans le cadre de la crise sanitaire. Toutefois, le baromètre annuel de France générosités¹², créé en 2004, constate une augmentation des dons de 13,7 % entre 2019 et 2020, avec un effet lié à la crise sanitaire.

L'enquête de la Cour des comptes

Depuis 2021, la Cour des comptes a publié un ensemble de travaux relatifs aux conséquences de la crise sanitaire survenue en 2020 et a dressé un certain nombre de constats, portant en particulier sur la mobilisation et les réponses des pouvoirs publics¹³.

Compétente en matière de contrôle des comptes d'emploi des ressources des organismes faisant appel à la générosité du public, la Cour des comptes a décidé de mener une enquête transversale visant à vérifier le bon emploi des dons et legs collectés en faveur de la lutte contre les effets de la pandémie.

Repères juridiques :

Garantir le bon emploi des dons des citoyens, une compétence de la Cour des comptes depuis la loi n° 91-772 du 7 août 1991

La compétence confiée à la Cour des comptes par la loi n° 91-772 du 7 août 1991 pour contrôler les comptes d'emploi des ressources des organismes percevant des dons, lui confère une mission de « *contrôle de l'argent du public* », au-delà de sa traditionnelle mission de « *contrôle de l'argent public* ». En effet, les dons ne sont pas des fonds publics mais des fonds privés en provenance du public. Ils bénéficient de dispositions fiscales particulières permettant leur déductibilité partielle, selon les cas, de l'impôt dû sur le revenu, sur la fortune immobilière ou sur les sociétés. Ils ont donc un coût pour le budget de l'État.

La loi de 1991 a posé les fondations d'un dispositif législatif, en évolution depuis 30 ans, qui vise la transparence dans l'utilisation des dons et le respect de l'intention du donateur. Le champ de contrôle de la Cour des comptes s'étend à ce jour aux organismes faisant appel public à la générosité (article L. 111-9 du code des juridictions financières), d'une part, et aux organismes bénéficiant de dons ouvrant droit à avantage fiscal (article L. 111-10 du même code), d'autre part. La Cour s'assure notamment que les actions menées poursuivent un but d'intérêt général, sont conformes à la volonté des donateurs et aux termes des appels à dons, et donnent lieu à une information adéquate des donateurs.

¹² Le baromètre de la générosité des Français en 2020 de France générosités se base sur les données de collecte de dons des particuliers de 56 associations et fondations membres de France générosités de 2004 à 2020, panel représentant plus d'1 Md€ de dons en 2020. Y sont comptabilisés les dons des particuliers hors dons des personnes morales, legs, dons des fondations abritées et dons supérieurs à 250 000 €.

¹³ Les rapports publics annuels : le [rapport 2021](#) a consacré un chapitre aux premiers enseignements de la crise sanitaire, le [rapport 2022](#) a été consacré aux enseignements à tirer de la crise sanitaire et de ses conséquences budgétaires, financières, économiques et sociales ; deux communications (juillet 2021) : [une communication sur les soins critiques à la commission des affaires sociales du Sénat](#), [une communication sur les dépenses publiques pendant la crise et le bilan opérationnel de leur utilisation à la commission des finances](#), de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale ; quatre audits-flash : [un audit-flash en juillet 2021 relatif au financement de la recherche publique dans la lutte contre la pandémie de covid 19](#), [trois audits-flash en septembre 2021 sur les mesures de soutien dans le secteur de la culture pendant la crise sanitaire](#) ; deux rapports publics thématiques : un rapport publié en juillet 2021 : [Préserver l'emploi, le ministère du travail face à la crise sanitaire](#) ; un autre publié en février 2022 : [La recherche en infectiologie, un enjeu fort insuffisamment piloté](#).

Cinq organismes philanthropiques, qui ont à eux seuls collecté plus de 200 M€ de dons, legs et mécénat dans le cadre de la crise sanitaire¹⁴, ont ainsi été retenus par la Cour des comptes : la Croix-Rouge française, la Fondation de l'AP-HP (Assistance publique - Hôpitaux de Paris), la Fondation de France, la Fondation des Hôpitaux et l'Institut Pasteur.

Si ces cinq organismes exercent tous des missions en lien direct avec les besoins sanitaires et sociaux apparus lors de la crise, ils se différencient par leur statut, leur modèle économique et leur champ d'intervention. L'Institut Pasteur est une fondation reconnue d'utilité publique, qui conduit des actions de recherche biomédicale, et dont le financement repose à 40 % sur la générosité du public. La Fondation de France, également fondation reconnue d'utilité publique, se distingue par un modèle original de « fondation abritante » accueillant près de 900 fondations sous égide et un objet statutaire très large qui lui a permis de financer une grande variété de projets relatifs à la crise sanitaire. La Croix-Rouge française, association reconnue d'utilité publique, intervient directement auprès des personnes en situation de précarité et de vulnérabilité dans le cadre de dispositifs d'action sociale, en parallèle de ses opérations d'urgence et de secourisme. À cette fin, elle bénéficie d'autres sources de financement que la générosité du public (8,4 % de ses produits en 2020).

La Fondation des Hôpitaux et la Fondation de l'AP-HP sont, respectivement, une fondation reconnue d'utilité publique et une fondation hospitalière. Avant le déclenchement de la crise, elles avaient pour mission principale, pour la première, l'amélioration des conditions d'hospitalisation des patients, et, pour la seconde, l'accompagnement de la recherche à l'AP-HP. La crise sanitaire a entraîné une extension de leurs champs d'intervention. La Fondation des Hôpitaux s'est attachée à financer également des actions plus directes d'amélioration des conditions de vie des soignants et la Fondation de l'AP-HP a vu ses compétences étendues par la loi à l'organisation des soins (article 6 de la loi d'urgence du 23 mars 2020). En raison de ces actions directes en faveur de causes hospitalières, elles ont particulièrement bénéficié de l'élan de générosité du public.

Avec l'objectif de prendre part à la bonne information des donateurs, l'enquête sur les cinq organismes contrôlés vise à apporter des éléments d'analyse sur les spécificités de la générosité du public liée à la pandémie, et notamment les particularités de la collecte covid 19 (appels à dons, montants collectés, modalités de collecte, profil des donateurs) ; les dépenses engagées, leur temporalité, les frais de collecte et de fonctionnement, la présentation des comptes résultant du nouveau règlement comptable ; l'utilisation des dons, leur contrôle et la communication qui en est faite. Elle n'a pas consisté en un contrôle exhaustif de l'activité des cinq entités concernées pendant l'épidémie au regard des compétences de la Cour. Elle a, par ailleurs, été concomitante de l'introduction d'importantes évolutions comptables¹⁵.

Le présent rapport traite dès lors de l'action des organismes ayant fait appel à la générosité du public en trois chapitres : les appels à dons et leurs produits (chapitre I), l'emploi des dons (chapitre II), les projets réalisés (chapitre III).

¹⁴ De nombreux organismes philanthropiques ont bénéficié de l'élan de générosité des citoyens dans cette période de crise. Aucune étude globale sur le niveau des montants de dons des collectes de lutte contre le virus n'ayant été menée au niveau national, une estimation de la part de ces cinq organismes dans le montant total des dons collectés en France n'est pas réalisable à ce stade.

¹⁵ Trois modifications introduites par le nouveau règlement comptable de 2018 concernent particulièrement les organismes faisant appel aux dons. Tout d'abord, le compte d'emploi des ressources (CER) est recentré sur la seule « générosité du public » à partir de l'exercice comptable 2020. Les autres ressources des organismes (fonds privés, subventions publiques) figurent désormais dans un compte de résultat par origine et destination (CROD). Ensuite, au titre des ressources relevant de la générosité du public, figure le « stock » des fonds dédiés, en d'autres termes la « réserve » de générosité du public affectée, et plus seulement sa variation annuelle. Enfin, les contributions volontaires en nature reçues par les organismes (bénévolat, prestations et dons en nature) doivent être valorisées et comptabilisées si elles sont significatives et si l'organisme a la possibilité de les recenser.

Chapitre I

Un vaste élan de générosité

Afin de s'assurer de la qualité de l'information délivrée aux citoyens et du bon emploi des dons perçus par les cinq organismes contrôlés dans le cadre de la crise sanitaire, la Cour des comptes s'est tout d'abord attachée à vérifier la clarté des messages d'appels à dons et à dresser le bilan des ressources collectées.

Tableau n° 1 : principales informations relatives aux cinq organismes contrôlés (données 2020)

	Statut	Dates de création	Produits d'exploitation ³	Produits de la générosité du public ⁴	Dont produits de la générosité du public covid 19	ETP	Bénévoles
<i>Croix-Rouge française</i> ¹	Association reconnue d'utilité publique	1864	1 393,1 M€	118 M€	13 M€	15 636	65 450
<i>Fondation de l'AP-HP</i> ²	Fondation hospitalière	2015	64,9 M€	44,3 M€	37,8 M€	62	0
<i>Fondation de France</i>	Fondation reconnue d'utilité publique	1969	376,6 M€	296,1 M€	41 M€	219	521
<i>Fondation des Hôpitaux</i>	Fondation reconnue d'utilité publique	1989	83,3 M€	82,1 M€	72,5 M€	16,49	9 à temps partiel
<i>Institut Pasteur</i> ⁵	Fondation reconnue d'utilité publique	1888	328,2 M€	128,5 M€	27 M€	2 364	0

Source : Cour des comptes à partir des données des organismes (1.1 à 1.3 de la partie A du compte de résultat par origine et destination)

1 Le montant de la générosité du public de la Croix-Rouge française est retraité pour intégrer 11,7 M€ de mécénat des entreprises, dont 9 M€ au titre de la collecte covid 19. Inversement, ce montant exclut les 1,4 M€ issus de parrainage et de subventions d'exploitation que l'organisme a volontairement affectés à la crise sanitaire. Ces sommes en effet ne constituent pas des ressources de générosité du public.

2 L'exercice comptable de la Fondation de l'AP-HP couvre 21 mois, du 1^{er} janvier 2020 au 30 septembre 2021.

3 Données extraites des comptes de résultat des organismes.

4 Données extraites des comptes de résultat par origine et destination (CROD) des organismes.

5 Le versement de 2,1 M€ réalisé par la Fondation de France à l'Institut Pasteur est comptabilisé dans les 27 M€ de produits de la générosité du public covid 19.

I - Des appels à dons lancés rapidement et en nombre

A - L'absence de déclaration préalable en préfecture des appels à dons liés à la crise sanitaire

L'article 3 de la loi du 7 août 1991 précitée impose aux organismes faisant appel à la générosité du public d'effectuer en préfecture une déclaration préalable qui « *précise les objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique* », étant entendu que « *si l'organisme envisage de lancer un appel dont les objectifs ne sont pas prévus dans la déclaration annuelle, il effectue au préalable une déclaration complémentaire* »¹⁶.

Aucun des organismes sous revue n'a déposé de déclaration spécifique complémentaire pour les appels à dons relatifs à la crise sanitaire qu'ils ont lancés. La déclaration annuelle de la Croix-Rouge française couvrant les appels à dons liés à des catastrophes non programmables, celle-ci n'a pas fait d'autres déclarations. Il en est de même pour l'Institut Pasteur¹⁷ et la Fondation de France dont les déclarations annuelles ont des objectifs très généraux¹⁸. La campagne d'appels à dons « *Tous unis contre le virus* », lancée par la Fondation de France en lien avec l'AP-HP et l'Institut Pasteur, n'a pas été déclarée spécifiquement¹⁹.

La Fondation des Hôpitaux n'a pas non plus réalisé de déclaration complémentaire²⁰ afin notamment de préciser que l'appel à dons lancé pour lutter contre les effets de la crise sanitaire ciblait directement, au-delà de l'amélioration des conditions de vie des patients, l'amélioration des conditions de travail des soignants. Il en est de même pour la Fondation de l'AP-HP, pour laquelle la déclaration annuelle évoquait uniquement l'objet de la recherche médicale, n'incluant pas celui de l'organisation des soins à l'AP-HP²¹.

Les circonstances exceptionnelles de la crise sanitaire expliquent l'absence de déclaration préalable spécifique dans des cas où celle-ci aurait été nécessaire. La Cour en prend acte. Elle rappelle toutefois qu'une déclaration préalable complémentaire est une obligation légale dès lors que les objectifs de l'appel à dons ne sont pas prévus dans la déclaration annuelle. À cet

¹⁶ Décret n° 92-1011 du 17 septembre 1992 modifié relatif au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique.

¹⁷ Les objectifs poursuivis par l'appel à la générosité du public déclarés en 2020 sont le soutien aux missions de la Fondation : recherche biomédicale, santé publique et enseignement.

¹⁸ Les objectifs poursuivis par l'appel à la générosité du public déclarés par la Fondation de France sont la redistribution des dons reçus au profit de personnes, œuvres ou organismes d'intérêt général à caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement ou à la diffusion de la culture française.

¹⁹ Les dispositions de l'article 3bis de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 précisent toutefois que lorsque l'appel est lancé par plusieurs organismes ou par un organisme pour le compte de plusieurs, la déclaration précise les conditions de répartition entre eux des ressources collectées. Le cas échéant, la déclaration fixe les critères d'attribution de la part des ressources collectées qui n'est pas reversée à ces organismes et désigne l'instance chargée de répartir entre les organismes non organisateurs les fonds affectés à la recherche ou à des actions sociales.

²⁰ La Fondation des Hôpitaux a ciblé dans sa déclaration annuelle, la campagne Pièces jaunes (subventionner des projets d'amélioration des conditions de vie des enfants et adolescents hospitalisés dans les établissements hospitaliers français), + de vie (subventionner des projets d'amélioration des conditions de vie des personnes âgées hospitalisées dans les établissements hospitaliers français) et des campagnes mensuelles nationales de publipostage (subventionner des projets d'amélioration des conditions de vie des personnes âgées, des enfants et des adolescents hospitalisés dans les établissements hospitaliers français).

²¹ La Fondation de l'AP-HP a ajouté à sa déclaration annuelle 2021 l'organisation des soins à l'AP-HP (qualité de vie à l'hôpital pour les patients et les soignants, parcours patients, éducation thérapeutique, équipements, etc.).

égard, les organismes faisant appel à la générosité du public ne sauraient, comme le suggère l'Institut Pasteur, tirer argument de déclarations annuelles très générales pour se soustraire à cette obligation.

B - Une pluralité d'appels à dons lancés rapidement

1 - Des organismes particulièrement réactifs

Face à la crise sanitaire, aux besoins émergents afférents et à la volonté manifestée par de nombreux Français de participer à un élan de générosité, les cinq organismes ont été particulièrement réactifs en lançant des appels à dons spécifiques dès le début de la crise en France.

La Fondation de l'AP-HP et la Fondation des Hôpitaux ont chacune lancé une campagne d'appels à dons en annonçant la création de leur fonds d'urgence respectif. Face aux besoins, elles ont également élargi toutes deux l'objet de leur collecte par rapport à leurs appels à dons habituels.

La Fondation de l'AP-HP a ainsi créé le 11 mars 2020 un « fonds d'urgence Coronavirus covid-19 », initialement limité au secteur de la recherche. Elle a lancé le 12 mars 2020 une campagne publique d'appels à dons pour alimenter ce fonds. En tant que fondation hospitalière, son objet était circonscrit aux activités de recherche jusqu'à la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid 19. L'article 6 de cette loi ayant étendu les missions des fondations hospitalières à l'organisation des soins, la Fondation de l'AP-HP a élargi son appel à dons au soutien au personnel et à l'organisation des soins de l'AP-HP à compter de la date de promulgation de la loi²².

La Fondation des Hôpitaux a pour sa part annoncé la création de son « fonds d'aide d'urgence covid-19 » le 26 mars 2020, après avoir publié un appel à dons le 21 mars 2020. L'objectif affiché était le soutien aux soignants, aux patients et à leurs familles dans le cadre de la pandémie. Si les projets d'amélioration des conditions de vie des patients et de leurs familles financés jusqu'alors par la Fondation des Hôpitaux avaient des conséquences positives pour les soignants, celle-ci a décidé, au regard des besoins, d'inclure plus explicitement dans son appel à dons l'objectif d'amélioration des conditions de travail des soignants. Le communiqué de presse du 26 mars 2020 est précis sur la destination des dons déjà collectés et à venir. Le soutien annoncé prévoit trois formes d'actions : le soutien aux hôpitaux et Ehpad pour l'achat de matériel médical et paramédical de première urgence ; le soutien aux soignants ; le soutien aux patients et aux familles²³.

²² À la suite de l'élargissement de l'objet des fondations hospitalières par la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid 19, la Fondation a modifié ses statuts pour les conformer aux nouvelles dispositions. Les nouveaux statuts ont été approuvés par le conseil d'administration le 29 mai 2020, et modifiés par le décret n° 2021-803 du 23 juin 2021 portant approbation des nouveaux statuts et changement de dénomination. La Fondation a donc pendant un an collecté des fonds pour les activités de soins dans le cadre de la nouvelle loi, mais sans que ses statuts ne le prévoient expressément.

²³ Le communiqué de presse illustre ce soutien. La Fondation indique par exemple avoir versé une aide exceptionnelle de 50 000 € à l'hôpital Jacques Monod du groupe hospitalier du Havre, permettant l'achat de deux respirateurs et de tests de dépistage. Elle annonce avoir également financé l'Ehpad Lasserre à Issy-les-Moulineaux à hauteur de 10 000 €, pour l'achat de quatre chariots d'isolement, etc.

Les trois autres fondations et association examinées ont également lancé des appels à dons spécifiques pour renforcer leurs actions. La Croix-Rouge française a initié en mars 2020 une campagne d'appel à dons « Urgence covid 19, La Croix-Rouge française a besoin de vous pour aider les plus fragiles ». Quant à l'Institut Pasteur, agissant tôt en raison de son activité propre liée aux épidémies, il a tenu le 31 janvier 2020 une première conférence de presse pour annoncer l'isolement et le séquençage des souches de coronavirus identifiées en France, et a lancé dès le 2 février 2020 une campagne ciblée d'appel à dons « *Urgence. Face au covid 19, mobilisez-vous aux côtés de nos chercheurs* ».

Dans le cadre de sa mission généraliste, la Fondation de France a pour sa part sollicité les donateurs le 17 mars 2020. À compter du 24 mars 2020, cet appel à dons a pris la forme d'une opération en partenariat avec l'Institut Pasteur et l'AP-HP²⁴, dénommée « *Tous unis contre le virus* ». Cette démarche initiée par la Fondation de France a notamment été motivée par sa volonté d'associer d'autres organismes à l'émission de télévision du 24 mars 2020 qui lui avait été proposée pour appeler à la générosité du public dans le cadre de la crise sanitaire²⁵. Elle s'est ainsi rapprochée dans l'urgence d'organismes qu'elle connaissait œuvrant dans les domaines liés à la crise, l'AP-HP et l'Institut Pasteur, qui ont tous deux accepté de participer à cette initiative. L'appel à dons « *Tous unis contre le virus* », piloté par la Fondation de France sous la bannière commune aux trois structures, n'a toutefois pas remplacé les appels à dons respectifs de l'Institut Pasteur et de la Fondation de l'AP-HP, mais s'y est ajouté.

Les modalités d'organisation de l'opération « *Tous unis contre le virus* »

- Une alliance a été montée entre la Fondation de France, l'AP-HP et l'Institut Pasteur afin de mener une campagne de soutien aux projets et organisations dans trois domaines : la recherche, le soutien aux soignants, le soutien aux personnes vulnérables.
- L'appel à dons précisait que chaque don soutiendrait les trois domaines à parts égales (sauf demandes spécifiques de grands donateurs ou partenaires).
- La répartition des rôles était la suivante : les trois partenaires appelaient à donner pour l'alliance ; la Fondation de France encaissait tous les dons ; les trois partenaires décidaient ensemble des modalités de sélection et de redistribution des fonds ; la Fondation de France assurait la redistribution et le suivi.
- Le principe était celui d'une responsabilité collective des trois partenaires de la collecte et de la redistribution, opérées avant tout par la Fondation de France.

2 - Une pluralité d'appels à dons parfois source de confusion

La clarté et la précision des appels à dons font partie des conditions créant la confiance du donateur, qui sait alors exactement auprès de quel organisme il effectue son don, pour le soutien de quelle cause ou de quelle action spécifique. Or, la pluralité des appels à dons liés à la crise sanitaire a pu semer la confusion pour le donateur, à plusieurs niveaux.

²⁴ Centre hospitalier universitaire d'Île-de-France, qui est le périmètre d'actions de la Fondation de l'AP-HP.

²⁵ Pour mémoire, en 2010, la diffusion de l'appel à dons de la Fondation de France par les médias publics avait suscité un vif débat, certains organismes estimant que les informations données n'avaient pas été suffisamment équitables sur les différentes organisations non gouvernementales intervenant en faveur des victimes du séisme en Haïti.

Une première source de confusion potentielle pour le donateur a pu résider dans les dénominations et sphères d'intervention respectives de la Fondation de l'AP-HP et de la Fondation des Hôpitaux en 2020, qui s'appelaient alors respectivement Fondation Assistance Publique - Hôpitaux de Paris pour la recherche et Fondation Hôpitaux de Paris - Hôpitaux de France. Lors de la création de la Fondation de l'AP-HP pour la recherche en 2015, malgré les dénominations très proches de ces deux fondations, la ligne de partage était relativement claire entre les deux structures dès lors que la nouvelle Fondation de l'AP-HP pour la recherche était une fondation hospitalière poursuivant uniquement des objectifs liés à la recherche médicale. Or, en 2020, au moment de la crise sanitaire, les frontières entre les deux fondations sont devenues plus poreuses, toutes deux intervenant depuis lors, en plus de leur domaine traditionnel, dans le champ de l'amélioration des conditions de travail des soignants, la Fondation de l'AP-HP sur le périmètre des 39 hôpitaux de l'AP-HP, la Fondation des Hôpitaux sur l'ensemble des hôpitaux et Ehpad de France. Chacune de ces deux fondations a d'ailleurs fait évoluer sa dénomination depuis la crise sanitaire. La Fondation de l'AP-HP pour la recherche est devenue Fondation de l'AP-HP. Cette nouvelle dénomination a été intégrée dans les nouveaux statuts de la Fondation approuvés par son conseil d'administration le 29 mai 2020, et modifiés par le décret n° 2021-803 du 23 juin 2021 portant approbation des nouveaux statuts et changement de dénomination. La Fondation des Hôpitaux a, quant à elle, déposé sa nouvelle dénomination en fin d'année 2020 et l'utilise depuis. De nouveaux statuts actant ce changement sont en cours d'élaboration.

Une deuxième source de confusion potentielle a résidé dans l'appel à dons « *Tous unis contre le virus* » concomitamment au maintien des appels à dons propres à l'Institut Pasteur et à la Fondation de l'AP-HP. Si un appel à don commun a permis de mettre en lumière les trois causes que sont la recherche, les soignants et les personnes vulnérables, le donateur a pu s'interroger sur la coexistence des appels à dons et des causes soutenues. De plus, en pratique, la superposition de ces campagnes a pu complexifier la communication des organismes. L'Institut Pasteur n'a ainsi pas repris la bannière d'appel à dons de l'alliance sur son site internet, mais y a mis en ligne trois communiqués de presse « *Tous unis contre le virus* ». L'Institut a également ponctuellement orienté vers l'appel à dons de l'alliance les mécènes intéressés qui le sollicitaient. Quant à l'AP-HP, celle-ci a affiché l'appel à dons de l'alliance sur son site internet, la Fondation de l'AP-HP ayant pour sa part fait apparaître exclusivement son propre appel à dons.

Enfin, des messages d'appels à dons ont également pu manquer de précision pour le donateur, car n'évoquant pas la totalité de l'objet de l'appel à dons. Ainsi, par exemple, la bannière du site internet de la Fondation des Hôpitaux évoquait uniquement l'aide aux soignants « *Aidons nos soignants* », alors qu'elle visait par contre clairement, dans son formulaire d'appel à don en ligne auquel elle renvoyait, les projets non seulement en direction des soignants mais également des patients et de leurs aidants. De la même manière, dans son *e-mailing* et sa campagne de SMS, seule l'aide aux soignants était mise en avant.

De même, le formulaire de dons en ligne de la Fondation de l'AP-HP a pu, quant à lui, prêter à confusion car si son en-tête faisait explicitement référence au « *Fonds de soutien des équipes de l'AP-HP face au Covid-19* », les cases de fléchage de dons avaient pour certaines un objet plus large que la covid 19. En effet, le donateur avait le choix entre soutenir en priorité « *le personnel et l'organisation des soins* » ou « *la recherche sur les virus (covid 19) et les épidémies* ». La mention « *et les épidémies* » est plus large que la recherche sur la seule covid 19. Si cette mention large pouvait permettre à la Fondation, en cas d'afflux trop important de dons par rapport aux besoins, que le donateur soit informé d'une possible utilisation de son don pour un objet de recherche autre que la covid 19, il n'en reste pas moins que le message a pu manquer de clarté.

Dans l'urgence et face au vaste élan spontané de générosité du public qui s'est manifesté pour aider les soignants lors de la crise sanitaire, les organismes philanthropiques ont souhaité lancer rapidement des appels à dons correspondant à la fois aux besoins émergents et à la volonté des donateurs, montrant ainsi leur réactivité et leur capacité d'adaptation à la crise.

La Cour des comptes rappelle toutefois que la clarté et la précision de l'information transmise aux donateurs sur l'utilisation à venir de leur don éventuel sont une condition nécessaire au maintien de leur confiance.

3 - Des modalités d'appels à dons largement digitales, des relais médiatiques et numériques protéiformes

Les cinq organismes contrôlés ont adapté leurs moyens de sensibilisation de l'opinion et d'appels à dons à la situation pandémique. S'ils ont conservé les campagnes téléphoniques de sollicitation envers leurs grands donateurs, les courriels vers leurs donateurs et prospects, les communiqués de presse et sites internet pour le grand public, les modes de collecte tels que le porte à porte, la collecte de rue ou encore l'envoi de courriers, ont été annulés aux périodes de confinement ou limités en 2020, voire en 2021.

Ainsi, les actions de collecte de porte à porte ou de rue de la Croix-Rouge française ont été faibles en 2020 comparativement aux années précédentes. Sa quête nationale a, par exemple, permis de collecter 1,9 M€ en 2020, alors qu'elle atteignait 2,7 M€ en 2019. De même, la Fondation de France a limité les envois courriers à ses donateurs au début du premier confinement en raison du ralentissement du service postal.

Pour répondre au mieux à la multiplicité des formes d'engagements souhaités par les donateurs particuliers et entreprises, et faire face aux difficultés de mise en œuvre des modalités de collecte traditionnelles, les organismes ont accéléré l'utilisation du support digital d'appels à dons avec l'utilisation des campagnes de SMS²⁶, des formulaires de don en ligne et des cagnottes.

En plus de la diffusion de leur formulaire de dons en ligne, les organismes ont créé des espaces dédiés à la covid 19 sur leur site internet, avec des vidéos de témoignages ou encore d'explications scientifiques à l'instar de l'Institut Pasteur.

Ils ont également offert la possibilité à leurs donateurs de créer des cagnottes sur des plateformes sécurisées avec lesquelles ils étaient en lien direct et donc assurés de recevoir les dons. Cela a été le cas pour la Fondation de l'AP-HP, la Fondation de France ou encore la Fondation des Hôpitaux. Au-delà de ces cagnottes, des particuliers voulant participer à l'élan de générosité ont parfois créé de nombreuses cagnottes spontanées sur les sites de plateformes, afin de collecter eux-mêmes des dons puis les reverser aux fondations et associations. Face au risque d'image²⁷ et de fraude²⁸ afférents à ce type de pratiques pour les organismes philanthropiques, ceux-ci ont proposé des alternatives aux particuliers en leur donnant la possibilité de créer des cagnottes directement depuis le site internet de la fondation ou

²⁶ La Croix-Rouge et la Fondation des Hôpitaux ont par exemple réalisé des campagnes de SMS en lien avec des opérateurs de téléphonie. La procédure d'une campagne de SMS est la suivante : un abonné téléphonique reçoit un SMS d'appel à dons par son opérateur. Si l'abonné téléphonique souhaite procéder à un don, il envoie alors « DON » à un numéro donné, une somme fixée est ensuite débitée sur sa facture de téléphonie (par exemple 5 €).

²⁷ Messages affichés des cagnottes pouvant différer de ceux portés par les organismes pour lesquels l'appel à dons est réalisé.

²⁸ Non-versement *in fine* des dons collectés par l'organisateur de la cagnotte à l'organisme pour lequel la cagnotte était créée.

association. La Fondation de l'AP-HP et la Fondation des Hôpitaux ont, par exemple, mis en ligne sur leur site internet la possibilité pour un particulier de créer une cagnotte, avec les éléments de langage correspondants et le versement des dons collectés directement *via* le formulaire de don en ligne de la Fondation.

Une autre modalité de collecte digitale a été mise en œuvre dans le cadre des collectes liées à la covid 19, les collectes *gaming*. La Croix-Rouge française en a, par exemple, réalisé une avec un footballeur pour ambassadeur²⁹. Des collectifs de particuliers ont aussi souhaité organiser des manifestations de collecte de dons, notamment au profit de l'opération « *Tous unis contre le virus* » (fédérations françaises, clubs, associations de loisirs, etc.). Certaines entreprises se sont de plus fortement mobilisées au-delà des formes traditionnelles de dons directs en réalisant des collectes auprès de leurs clients ou de leurs salariés et en abondant ces dons. Elles ont aussi pu reverser un pourcentage de leurs ventes en ligne, réaliser des ventes aux enchères solidaires, relayer l'appel à don sur leur site internet ou auprès des contacts de leur base de données.

Les relais médiatiques et digitaux des appels à dons dédiés à la crise sanitaire ont également pris des formes multiples. Les campagnes de promotion et de communication ont été très largement diffusées par les médias. L'émission « *Ensemble avec nos soignants* », diffusée le 24 mars 2020 en première partie de soirée, a lancé une dynamique de collecte importante selon la Fondation de France. Ces relais ont parfois été offerts à titre gracieux par les médias (spot TV, spot radio, annonce presse, bannières web, communiqué de presse). La Fondation de France estime à 3,8 M€ le coût des espaces qui lui ont été offerts par les médias (radio, télé, digital, presse). Les autres réseaux, et notamment sociaux, ont constitué des relais importants pour les appels à dons, avec des campagnes de référencement sur des sites de recherche ou autres sites internet à forte visibilité. Le rôle des influenceurs comme relais est également à souligner.

II - La forte mobilisation des donateurs

A - Plus de 200 M€ collectés par les cinq organismes pour la crise sanitaire

1 - Une hausse des produits de la générosité du public en raison de l'importance des collectes liées à la crise sanitaire en 2020

Selon le baromètre annuel de France générosités cité en introduction, le montant des dons aux organisations d'intérêt général a progressé de façon exceptionnelle de 13,7 % entre 2019 et 2020 dans le contexte de crise sanitaire³⁰, s'agissant des seuls dons des particuliers. Cette tendance haussière se retrouve dans les résultats de collecte des cinq organismes sous revue.

²⁹ Le *gaming* est une compétition de jeux vidéo en ligne dont les joueurs sont filmés. Les joueurs se lancent des défis et en cas de réussite ou d'échec aux défis, des dons sont collectés. Cette modalité de collecte est développée par les organismes philanthropiques car elle peut permettre de collecter un niveau de dons important en très peu de temps, et permet également aux organismes d'élargir les profils de leurs donateurs (donateurs jeunes et très connectés). Un événement de *gaming* annuel, le *Z'Event* de 2021, a par exemple permis de collecter plus de 10 M€ au bénéfice d'une association.

³⁰ Par comparaison, le même baromètre avait enregistré une hausse du montant des dons de 3,5 % entre 2018 et 2019.

Tableau n° 2 : évolution des produits issus de la générosité du public des cinq organismes sous revue entre 2019 et 2021

Produits issus de la générosité du public	2019	2020		2021	
	M€	M€	Pourcentage d'évolution entre 2019 et 2020	M€	Pourcentage d'évolution entre 2020 et 2021
<i>Croix-Rouge française</i> ¹	103,4 M€	118 M€	+ 14,1 %	121 M€	+ 2,6 %
<i>Fondation de l'AP-HP</i> ²	4,1 M€	44,3 M€	+ 980,5 %	Non disponible	
<i>Fondation de France</i>	270,8 M€	296,1 M€	+ 9,3 %	337,2 M€	+ 13,9 %
<i>Fondation des Hôpitaux</i>	9 M€	82,1 M€	+ 812,2 %	13,1 M€	- 84 %
<i>Institut Pasteur</i>	127,7 M€	128,6 M€	+ 0,7 %	112,4 M€	- 12,6 %

Source : Cour des comptes à partir des réponses des organismes

¹Le montant de générosité du public de la Croix Rouge est retraité pour intégrer les produits du mécénat des entreprises en 2020 (11,7 M€).

²L'exercice comptable de la Fondation de l'AP-HP couvre la période du 1^{er} janvier 2020 au 30 septembre 2021.

La hausse des produits issus de la générosité du public en 2020 provient, dans une large mesure, des dons collectés dans le cadre de la crise sanitaire.

Tableau n° 3 : évolution des produits issus de la générosité du public, dont les produits covid 19, des cinq organismes sous revue

	2020		2021	
	Produits issus de la générosité du public	dont produits covid 19	Produits issus de la générosité du public	dont produits covid 19
<i>Croix-Rouge française</i> ¹	118 M€	13 M€	121 M€	1,7 M€
<i>Fondation de l'AP-HP</i> ²	44,3 M€	37,8 M€	na	
<i>Fondation de France</i>	296,1 M€	41 M€	337,2 M€	0,6 M€
<i>Fondation des Hôpitaux</i>	82,1 M€	72,5 M€	13,1 M€	2,1 M€
<i>Institut Pasteur</i>	128,5 M€	27 M€	112,4 M€	5,7 M€

Source : comptes et réponses des organismes

¹ Le montant de la générosité du public de la Croix-Rouge française est retraité pour intégrer 11,7 M€ de mécénat des entreprises dont 9 M€ au titre de la collecte covid 19. Inversement, ce montant exclut les 1,4 M€ issus de parrainage et de subventions d'exploitation que l'organisme a volontairement affectés à la crise sanitaire. En effet, ces sommes ne constituent pas des ressources de générosité du public.

² L'exercice comptable de la Fondation de l'AP-HP couvre la période du 1^{er} janvier 2020 au 30 septembre 2021.

En 2020, la Fondation de l'AP-HP et la Fondation des Hôpitaux ont enregistré une hausse exceptionnelle du niveau de leurs dons. Elles ont multiplié respectivement par près de onze³¹ et plus de neuf le montant de leurs dons par rapport à 2019. Cette hausse provient largement de leur collecte covid 19 qui représente plus de 85 % de l'ensemble des produits issus de leur générosité du public. Les dons spécifiques liés à la lutte contre la covid 19 représentent pour l'Institut Pasteur 21 % de sa collecte et compensent, en affichage comptable, la baisse des legs perçus³², d'où un volume total de sa générosité du public collectée quasi stable par rapport à 2019. La Croix-Rouge française et la Fondation de France, quant à elles, considèrent que l'année 2020 correspond à une situation d'urgence « habituelle »³³, entraînant une hausse globale modérée du volume collecté de respectivement 14,1 % et 9,3 %.

2021 est marquée par une baisse des dons pour la Fondation des Hôpitaux et l'Institut Pasteur, montrant l'effet de la collecte covid 19 de 2020. Le niveau des dons de la Fondation des Hôpitaux est toutefois globalement plus élevé qu'avant 2019. En revanche, la Croix-Rouge française et la Fondation de France voient augmenter leur niveau de dons en 2021. La Croix-Rouge française explique cette augmentation par la reconstitution de son équipe chargée de la philanthropie, la reprise de ses modalités de collecte traditionnelles (canaux face à face) et par un effet report des legs en 2021. La hausse du niveau des dons de la Fondation de France, de 13,9 % entre 2020 et 2021, s'explique également en grande partie par un effet de report des legs.

2 - La dépense fiscale globale suit la hausse des dons en France en 2020

La Fondation de France, la Fondation des Hôpitaux et l'Institut Pasteur ont mentionné dans leurs appels à dons et appliqué la réduction d'impôt sur le revenu de droit commun dont le taux est fixé à 66 % du montant du don, dans la limite de 20 % du revenu imposable. La Fondation de l'AP-HP n'a pas fait apparaître systématiquement cette mention dans son appel à dons mais a également appliqué ce taux de droit commun. La Fondation de France a, de plus, affiché sur la page de son formulaire de dons en ligne les autres avantages fiscaux pouvant bénéficier au donateur potentiel, à savoir la réduction de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI)³⁴ à hauteur de 75 % du don et celle de l'impôt sur les sociétés³⁵ à hauteur de 60 %. Il en est de même sur certains documents d'appels à dons de la Fondation de l'AP-HP.

³¹ L'exercice comptable de la Fondation de l'AP-HP de 2020 couvre la période du 1^{er} janvier 2020 au 30 septembre 2021.

³² Dès les comptes 2019, l'Institut Pasteur a anticipé l'application des dispositions du nouveau règlement comptable relatives aux legs, en accélérant leur encaissement. Ainsi, dans les comptes 2019, les produits d'exploitation ont augmenté de 21,1 M€, dont 20,3 M€ sont imputables aux produits de legs.

³³ En 2010, dans le cadre de leur collecte pour soutenir Haïti après le séisme du 12 janvier 2010, la Fondation de France avait collecté 31 M€ et la Croix-Rouge française 28,45 M€.

³⁴ Le don est déductible de l'IFI à hauteur de 75 % de son montant et dans la limite de 50 000 € (article 978 du code général des impôts).

³⁵ L'article 238 *bis* du code général des impôts dispose qu'une entreprise peut effectuer des dons à des organismes à but non lucratif. Ces dons donnent accès à une réduction d'impôts de 60 % du montant du don. Cette réduction fiscale est plafonnée, elle ne peut pas dépasser 20 000 € ou 5 % du chiffre d'affaires annuel hors taxe (plafond appliqué à l'ensemble des versements effectués).

La Croix-Rouge française a pour sa part affiché et appliqué un taux de réduction de l'impôt sur le revenu de 75 %. En effet, s'agissant de la réduction d'impôt sur le revenu, le taux de 66 % peut par exception être porté à 75 %. L'article 200 (1^{ter}) du code général des impôts dispose ainsi que « *le taux de la réduction d'impôt visée au 1 [soit 66 %] est porté à 75 % pour les versements effectués au profit d'organismes sans but lucratif qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui procèdent, à titre principal, à la fourniture gratuite des soins mentionnés au 1° du 4 de l'article 261 à des personnes en difficulté* ». Les versements ouvrant droit à cette réduction d'impôt dite « Coluche » sont retenus dans la limite d'un plafond, relevé chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu. Ce plafond a été établi à 552 € pour l'imposition des revenus de l'année 2019. En mars 2020, le Parlement a souhaité rehausser temporairement ce plafond à 1 000 €³⁶ afin de susciter les dons dans un contexte de crise sanitaire et de besoins accrus des personnes vulnérables. Compte tenu de la nature de l'intervention de la Croix-Rouge française pendant la crise sanitaire, l'application de ce taux est conforme au texte.

Le chiffrage de la dépense fiscale liée aux collectes covid 19 est difficile à établir du fait du dépassement par quelques donateurs du plafond de 1 000 € applicable à la déduction exceptionnelle de 75 %, des dons effectués par les foyers par ailleurs non imposables à l'impôt sur le revenu et des donateurs ayant été destinataires d'un reçu fiscal mais ne l'ayant pas fait valoir pour obtenir une réduction d'impôts.

En ce qui concerne les reçus fiscaux, les organismes examinés ont adressé de façon automatique ces reçus aux donateurs, à l'exception des dons par SMS pour lesquels les organismes ne disposent d'aucune coordonnée. Selon les organismes, quelques entreprises ont renoncé au bénéfice de leur reçu fiscal, dont une ayant effectué un don de 20 M€ et une autre de 1 M€.

Si le chiffrage de la dépense fiscale relative aux dons collectés en lien avec la crise sanitaire est difficile à établir, il est toutefois possible de constater une hausse globale de 12,6 % des dépenses fiscales relatives aux dons entre 2019 et 2020.

³⁶ L'application de ce plafond à 1 000 €, initialement prévu pour les années 2020 et 2021, a été prorogée jusqu'au 31 décembre 2023 par l'article 76 de la loi de finances n° 2021-1900 pour 2022 du 30 décembre 2021. Les versements qui dépassent ce plafond ouvrent droit à la réduction d'impôt de droit commun pour les dons effectués par des particuliers (taux de 66 % dans la limite de 20 % du revenu imposable).

Pour mémoire, les dons des particuliers pour la reconstruction de Notre-Dame ont bénéficié du régime fiscal dérogatoire (déduction de 75 % de leur montant dans la limite de 1 000 €) entre le 16 avril 2019 et le 31 décembre 2019 (article 5 de la loi du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet).

Tableau n° 4 : évolution des dépenses fiscales³⁷ entre 2018 et 2020

	2018		2019		2020	
	Réductions d'impôts (IR, IFI) au titre des dons faits par des particuliers	Réductions d'impôts au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général	Réductions d'impôts (IR, IFI) au titre des dons faits par des particuliers	Réductions d'impôts au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général	Réductions d'impôts (IR, IFI) au titre des dons faits par des particuliers	Réductions d'impôts au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général
<i>Montant Md€</i>	1,67	0,82	1,62	0,95	1,71	1,19
<i>Nombre bénéficiaires</i>	5,5 millions de foyers fiscaux donateurs	77 000 entreprises	5,2 millions de foyers fiscaux donateurs	Près de 86 000 entreprises	5 millions de foyers fiscaux donateurs	Près de 100 000 entreprises
<i>Total Md€</i>	2,58		2,58		2,90	

Source : Cour des comptes à partir des projets annuels de performance (PAP 2020 et 2021)

B - Des collectes covid 19 très concentrées dans le temps et issues principalement des entreprises

1 - Des collectes covid 19 concentrées sur le printemps 2020

Les cinq organismes ont enregistré un afflux important de dons dès le début de la crise sanitaire. La Fondation de l'AP-HP a réalisé plus de 80 % de sa collecte entre mars et mai 2020, plus de 40 M€ ayant été collectés sur cette période. Il en est de même pour la Fondation des Hôpitaux qui a recueilli plus de 87 % de sa collecte covid 19 sur cette période, soit plus de 64 M€. La Fondation de France a, pour sa part, collecté près de 61 % de sa collecte sur cette période trimestrielle 2020 (25 M€). La Croix-Rouge française et l'Institut Pasteur ont enregistré la même tendance, avec un mois de juin particulièrement élevé.

2 - Le profil des donateurs : la mobilisation importante des entreprises

Les organismes examinés ont connu en 2020, sous l'effet des collectes covid 19, une hausse importante du nombre de leurs donateurs, personnes physiques (à l'exception de l'Institut Pasteur³⁸) et personnes morales dont les entreprises. En 2021, ce nombre est redescendu à un niveau sans équivalent avec les données enregistrées en 2020, mais plus élevé que celui d'avant la crise sanitaire.

³⁷ Les dépenses fiscales liées aux dons sont comptabilisées dans le programme 163 - *Jeunesse et vie associative* de la mission Sport, jeunesse et vie associative du budget de l'État.

³⁸ Le nombre important des donateurs de l'Institut Pasteur en 2019 s'explique par la comptabilisation des donateurs de l'opération *Z'Event* dont a bénéficié cet organisme. La particularité de ce type de collecte est la multitude des donateurs.

**Tableau n° 5 : évolution du nombre de personnes physiques et morales donatrices
aux cinq organismes sous revue entre 2019 et 2021**

<i>Nombre de donateurs</i>	2019		2020		2021	
	Personnes physiques	Personnes morales	Personnes physiques	Personnes morales	Personnes physiques	Personnes morales
<i>Croix-Rouge française</i>	471 311	603	554 030	902	502 982	719
<i>Fondation de l'AP-HP</i>	1 257	187	38 125	1 499	5 201	279
<i>Fondation de France</i>	146 010	4 495	273 311	7 006	150 840	5 767
<i>Fondation des Hôpitaux</i>	29 596	478	113 521	1 377	49 848	498
<i>Institut Pasteur</i>	315 619	549	270 230	2 975	217 598	2 566

Source : Cour des comptes à partir des données transmises par les organismes

D'une façon générale, en montant collecté, la majeure partie des dons perçus par la Croix-Rouge française, la Fondation des Hôpitaux et l'Institut Pasteur le sont traditionnellement auprès des personnes physiques. Avant la crise sanitaire, seules la Fondation de l'AP-HP et la Fondation de France collectaient leurs dons, en montant, majoritairement auprès des personnes morales. 93 % des dons collectés en 2019 par la Fondation de l'AP-HP provenaient ainsi de personnes morales et 74 % pour la Fondation de France.

La particularité des collectes covid 19 a résidé dans la forte mobilisation des entreprises, à côté de celle des particuliers, qui a bénéficié aux cinq organismes. Ils ont tous vu augmenter leur niveau de collecte des personnes morales. Il est à noter que les cinq organismes ont reçu, chacun, entre quatre et cinq dons d'entreprises, d'un montant situé entre 1 M€ et 5 M€ et au moins quatre à cinq dons de plus de 0,2 M€. De plus, trois entreprises ont versé des dons de 20 M€ (deux à la Fondation des Hôpitaux, une à la Fondation de l'AP-HP) représentant ainsi respectivement 45 % de la collecte covid 19 totale de la Fondation de l'AP-HP et 55 % de celle de la Fondation des Hôpitaux.

L'objectif des organismes concernés en 2021 a donc été de tenter de fidéliser les grands donateurs de la collecte covid 19 de 2020. Si les montants collectés en 2021 ne sont pas du niveau de ceux de 2020, la Fondation des Hôpitaux, par exemple, a collecté en 2021 davantage de dons de la part des personnes morales que des personnes physiques, contrairement à la période précédant la crise sanitaire. De même, la Fondation de l'AP-HP continue à bénéficier de l'appui de son grand donateur de 2020 qui a souhaité l'accompagner dans la durée au regard de l'importance estimée des besoins pour les soignants qui ont été révélés par la crise sanitaire.

3 - L'afflux des contributions volontaires en nature : matériel, mécénat de compétence, espaces publicitaires

a) La hausse des contributions volontaires en nature sous l'effet de la crise sanitaire

La crise sanitaire a eu un effet non négligeable sur le volume des contributions en nature reçues par les organismes contrôlés. Avant la pandémie, les prestations et dons en nature n'étaient significatifs ni pour la Fondation de l'AP-HP, ni pour la Fondation des Hôpitaux, ni pour l'Institut Pasteur. S'agissant de la Fondation de France, les dons d'espaces publicitaires sont habituellement liés aux opérations spécifiques des collectes d'urgence. Si la Croix-Rouge française reçoit pour sa part chaque année des dons en nature sous forme de produits ou de matériel, de mises à disposition de compétences et prestations de service, les contributions volontaires en nature relatives à la covid 19 qu'elle a recensées, hors bénévolat, ont été importantes : elles s'élèvent à 26,2 % du total des contributions volontaires en nature comptabilisées en 2020.

Depuis le 1^{er} janvier 2020, date d'application du nouveau règlement comptable relatif aux comptes annuels des personnes morales de droit privé à but non lucratif, les contributions volontaires en nature apparaissent dans les comptes afin que le donateur ait la vue la plus complète possible de la réalité de la générosité du public perçue par un organisme philanthropique. Le nouveau règlement comptable précise toutefois que les contributions volontaires en nature sont valorisées et comptabilisées si les deux conditions suivantes sont remplies : la nature et l'importance de ces contributions doivent être des éléments essentiels à la compréhension de l'activité de l'entité ; l'entité est en mesure de recenser et de valoriser ces apports volontaires.

Les contributions volontaires en nature sont classées en trois catégories : le bénévolat ; les prestations en nature incluant notamment le mécénat de compétence ; les dons en nature, correspondant à des dons alimentaires, vestimentaires, de matériels, de mise à disposition de locaux et de matériels, de produits d'hygiène, etc.

Tableau n° 6 : contributions en nature relatives à la covid 19 valorisées par les cinq organismes examinés en 2020

<i>En M€</i>	Bénévolat	Prestations en nature	Dons en nature
<i>Croix-Rouge française</i>	0,008	0,14	6,31
<i>Fondation de l'AP-HP *</i>	0	0	0
<i>Fondation de France</i>	0,06	3,8	0,04
<i>Fondation des Hôpitaux</i>	0	0	2,22
<i>Institut Pasteur</i>	0	0,1	0

Source : Cour des comptes à partir des données des organismes

* L'exercice comptable de la Fondation de l'AP-HP couvre la période du 1^{er} janvier 2020 au 3 septembre 2021.

Dans le cadre de la crise sanitaire, le bénévolat a été limité sur le terrain à cause des confinements successifs. Il a dès lors pris la forme, par exemple, pour la Fondation de France, d'une participation aux comités d'instruction et de sélection des projets ou, pour la Fondation des Hôpitaux, d'un travail de remontée des besoins des hôpitaux en lien avec la Fédération Hospitalière de France.

Les prestations en nature sont composées de la mise à disposition de personnels pour la Croix-Rouge française ou encore de prestations informatiques et de conseil pour l'Institut Pasteur. La Fondation de France recense, pour sa part, dans cette catégorie les mises à disposition à titre gracieux d'espaces publicitaires pour diffusion d'appels à dons (radio, télé, digital et presse). De même, les dons d'espaces publicitaires ont été comptabilisés par la Croix-Rouge française mais celle-ci les a inscrits dans la catégorie « dons en nature ». Le nouveau règlement comptable définissant les dons en nature comme étant des dons « *consommés ou utilisés en l'état* », il est dès lors possible de considérer que la mise à disposition à titre gracieux d'espaces publicitaires relève davantage de cette catégorie de contributions volontaires en nature, plutôt que de celle des prestations en nature.

Enfin, dans la catégorie des « dons en nature » proprement dite, ont été recensés, par la Croix-Rouge française (en plus des espaces publicitaires à titre gracieux), du matériel de lutte et de protection anti-covid 19 (masques, équipements de protection individuelle, gants, visières de protection, gel hydroalcoolique, etc.), des produits d'alimentation ainsi que des produits d'hygiène personnelle. La Fondation des Hôpitaux a, pour sa part, comptabilisé en dons en nature des tablettes pour les Ehpad reçus d'une entreprise donatrice (1,95 M€) ainsi que des dons de produits d'hygiène, alimentaires et des vêtements (0,26 M€).

b) Une comptabilisation à améliorer

Si les contributions en nature estimées dans le tableau ci-avant montrent une mobilisation particulière liée la crise sanitaire, les données y figurant ne sont pas révélatrices de l'afflux de ces contributions et ce, pour deux raisons.

Tout d'abord, les organismes contrôlés n'ont pas comptabilisé certaines contributions volontaires qui auraient pu apparaître dans chacune des trois catégories car remplissant les deux conditions énoncées dans le nouveau règlement comptable. Si la comptabilisation de la totalité des contributions spontanées et leur valorisation financière par les organismes philanthropiques peuvent s'être révélées complexes en raison de la situation d'urgence et de la difficulté d'estimer certains dons, comme par exemple le coût d'un plat apporté par un donateur à des soignants, il n'en reste pas moins que les organismes doivent comptabiliser et faire apparaître le montant correspondant au temps de bénévolat, aux mises à disposition de personnels, notamment dans le cadre de mécénats de compétences, aux mises à disposition d'espaces publicitaires à titre gracieux pour diffusion d'appels à dons, etc. Ainsi, tout en tenant compte des circonstances particulières, la Cour des comptes invite la Croix-Rouge française, la Fondation de l'AP-HP, la Fondation des Hôpitaux ainsi que l'Institut Pasteur à appliquer scrupuleusement cette nouvelle obligation.

D'autres contributions en nature n'ont par ailleurs pas été comptabilisées par les organismes sans que cela puisse leur être reproché : il s'agit de celles qui n'ont pas été gérées par l'organisme lui-même, comme dans le cas de la Fondation de l'AP-HP, ou n'ont fait l'objet que d'une mise en relation entre donateurs et hôpitaux/Ehpad bénéficiaires, dans le cas de la Fondation des Hôpitaux.

La Fondation de l'AP-HP s'est en effet concentrée sur la gestion des dons financiers, l'AP-HP et ses services³⁹ assurant quant à eux la gestion des dons en nature provenant dans une large mesure des entreprises. Parmi les centaines de dons répertoriés par l'AP-HP pour les soignants, ont été recensés des dons alimentaires (brioches, café, barres de céréales, etc.), des dons d'équipement de protection individuelle (masques, blouses, etc.), de matériel médical (respirateurs, ventilateurs, etc.), d'équipements de salle de repos (fours à micro-onde, réfrigérateurs, chaises, etc.), de prestations offertes de déplacement (frais de péage gratuit, prêt de vélos, course de VTC, etc.) et d'hébergement (chambres d'hôtel), des prestations de « soutien » (soutien psychologique, séances de sophrologie), des prestations et produits de « bien-être » (produits de soins et de beauté, séances de sport) et prestations de loisirs (séances de cinéma, de théâtre, de match de football, etc.).

Quant à la Fondation des Hôpitaux également contactée par de nombreuses entreprises, elle a organisé, en lien avec la Fédération Hospitalière de France, les mises en relation entre les entreprises donatrices et les hôpitaux et Ehpad bénéficiaires. Éloignée de sa traditionnelle mission de financeur de projets, la Fondation des Hôpitaux a répondu à cette demande, estimant qu'elle relevait également de son rôle de fondation intervenant dans l'ensemble des hôpitaux et Ehpad du territoire français.

³⁹ Cabinet du directeur général, direction des achats, agence générale des équipements et produits de santé de l'AP-HP, et hôpitaux en cas de dons directs.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Croix-Rouge française, la Fondation de l'AP-HP, la Fondation de France, la Fondation des Hôpitaux et l'Institut Pasteur ont bénéficié du vaste élan de générosité suscité par la crise sanitaire, enregistrant plus de 200 M€ de dons liés à la lutte contre la covid 19 et collectés majoritairement au printemps 2020. La Fondation de l'AP-HP et la Fondation des Hôpitaux, en particulier, ont connu une augmentation exceptionnelle du montant des dons collectés en 2020, respectivement onze⁴⁰ et neuf fois plus élevé qu'en 2019. Les entreprises ont très largement contribué, représentant plus de 85 % du montant des dons versés dans le cadre des collectes covid 19 de trois des organismes contrôlés.

Face à l'importante mobilisation spontanée et aux besoins urgents occasionnés par la crise, les organismes étudiés ont ainsi très rapidement créé des fonds d'urgence et lancé des appels à dons ciblés. En parallèle des collectes propres de la Fondation de l'AP-HP et de l'Institut Pasteur, l'AP-HP et l'Institut Pasteur se sont associés à la Fondation de France pour mener l'opération commune « Tous unis contre le virus », pilotée par cette dernière. La Fondation de l'AP-HP et la Fondation des Hôpitaux ont également élargi l'objet de leurs collectes pour y inclure notamment l'amélioration des conditions de travail des soignants. Les organismes ont, par ailleurs, dû adapter leurs modalités de fonctionnement à la situation pandémique. Confrontés à la restriction de leurs modes de collecte traditionnels, ils ont investi les supports numériques, accélérant le phénomène de digitalisation des collectes qui s'était dessiné ces dix dernières années.

Lancés dans l'urgence, les appels à dons spécifiques à la lutte contre les effets de la covid 19 n'ont pas fait l'objet de déclarations spécifiques en préfecture. La pluralité des appels à dons a par ailleurs pu affecter leur lisibilité pour les donateurs. La similarité des dénominations et la contiguïté des missions des organismes philanthropiques, à l'instar de ceux de la Fondation de l'AP-HP et de la Fondation des Hôpitaux avant qu'ils ne déposent une nouvelle dénomination, ou la superposition de l'appel à dons « Tous unis contre le virus » avec les appels à dons propres de la Fondation de l'AP-HP et de l'Institut Pasteur, ont en effet pu être vecteurs de confusion. De même, l'imprécision des messages des appels à dons, qui n'incluaient pas systématiquement toutes les causes ciblées par la collecte, ont pu limiter la bonne information des donateurs sur l'utilisation de leurs dons. Si les organismes ont dû œuvrer dans un contexte d'urgence, marqué par une forte incertitude quant aux besoins et quant aux niveaux des dons, la Cour rappelle toutefois que la clarté et la précision des appels à dons sont essentiels à la confiance des donateurs.

⁴⁰ L'exercice comptable de la Fondation de l'AP-HP de 2020 couvre la période du 1^{er} janvier 2020 au 30 septembre 2021.

Malgré la limitation du bénévolat, les organismes contrôlés ont reçu un volume important de contributions volontaires en nature dont la comptabilisation, en application du nouveau règlement comptable relatif aux personnes morales de droit privé à but non lucratif, a été incomplète. Certaines contributions volontaires n'ont en effet pas été comptabilisées alors qu'elles remplissaient les deux conditions fixées par le nouveau règlement comptable d'être essentielles à la compréhension des activités de l'entité et susceptibles d'être recensées et valorisées. Si, là encore, les circonstances particulières de la crise sanitaire ont pu compromettre l'exhaustivité de la comptabilisation, la Cour invite à l'avenir la Croix-Rouge française⁴¹, la Fondation de l'AP-HP⁴², la Fondation des Hôpitaux ainsi que l'Institut Pasteur à appliquer scrupuleusement cette nouvelle obligation.

La Cour formule dès lors la recommandation suivante :

- 1. Procéder à une évaluation des contributions volontaires en nature conforme au nouveau règlement comptable en vigueur (Croix-Rouge française, Fondation de l'AP-HP, Fondation des Hôpitaux, Institut Pasteur).*

⁴¹ Si le recensement du bénévolat est assuré par des outils internes informatiques, les autres catégories de contributions volontaires en nature sont valorisées sur la seule base de remontées d'informations du réseau à la direction financière.

⁴² Si l'AP-HP a assuré à titre principal la gestion des dons en nature, la Fondation de l'AP-HP a directement bénéficié de mécénat de compétences et de mises à disposition d'espaces publicitaires à titre gracieux.

Chapitre II

Une utilisation rapide des fonds collectés

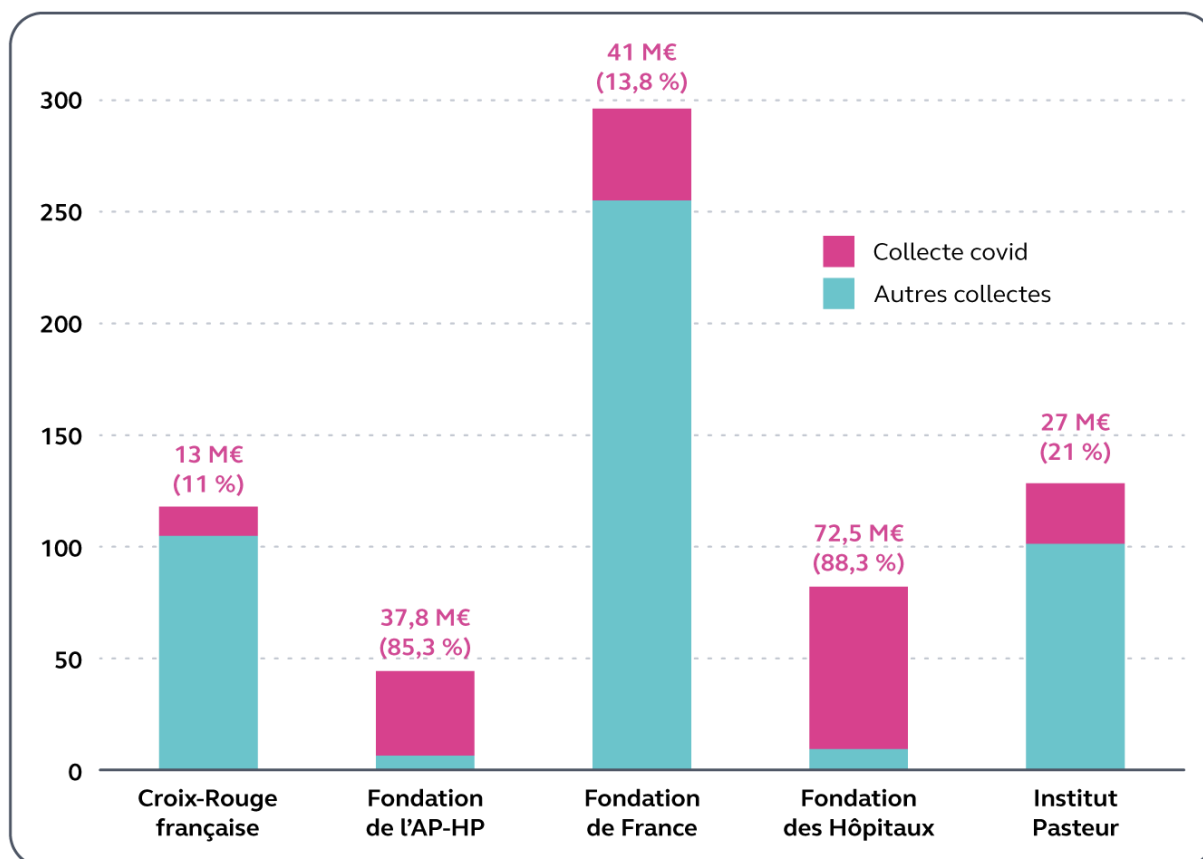
Après avoir dressé un bilan des messages des appels à dons et des ressources collectées, la Cour des comptes analyse le rythme de consommation des fonds, leur affectation, ainsi que leur présentation analytique qui doit être conforme au règlement comptable, dans un objectif de transparence de l'information dispensée aux donateurs.

I - Une bonne traçabilité et une utilisation rapide des fonds collectés

A - Une part variable de la collecte affectée, dont le suivi est bien retracé

Dans le cas d'une campagne d'appel à dons ciblée sur une cause, la collecte est dite affectée et elle ne peut être utilisée qu'en lien direct avec l'objet spécifique de l'appel à dons. C'est le cadre dans lequel agissent les cinq structures de la présente enquête pour les dons collectés visant à lutter contre les effets de la crise sanitaire.

Graphique n° 1 : part de la collecte affectée covid 19 en 2020



Source : Cour des comptes à partir des données des organismes – dons, legs, mécénats et autres produits issus des rubriques 1.2 et 1.3 du compte de résultat par origine et destination (CROD)

NB 1. Le montant de la générosité du public de la Croix-Rouge française est retraité pour intégrer 11,7M€ de mécénat des entreprises dont 9 M€ au titre de la collecte covid 19. Inversement, ce montant exclut les 1,4 M€ issus de parrainage et de subventions d'exploitation que l'organisme a volontairement affectés à la crise sanitaire. En effet, ces sommes ne constituent pas des ressources de générosité du public.

NB 2. L'exercice comptable de la Fondation de l'AP-HP couvre 21 mois, du 1er janvier 2020 au 30 septembre 2021.

La Fondation de l'AP-HP et la Fondation des Hôpitaux ont réalisé des collectes de dons dans des proportions inhabituelles, tant en valeur absolue avec respectivement 37,8 M€⁴³ et 72,5 M€ de dons collectés, qu'en pourcentage de leur collecte globale 2020 avec des dons ciblés covid 19 qui ont dépassé 85 % du total collecté. Au printemps 2020, la cause du soutien aux soignants a en effet constitué le ressort principal du déclenchement des dons tant des particuliers que des entreprises, relayée très largement par les médias.

Si pour la Croix-Rouge française, l'Institut Pasteur et la Fondation de France, l'afflux de dons lié à la covid 19 a été important en valeur absolue en 2020, il ne représente que de 11 à 21 % de leur collecte globale, les causes soutenues par ces trois organismes étant variées.

Techniquement, les modes de suivi comptable des collectes affectées utilisés par les cinq organismes examinés sont comparables entre eux et correspondent à leur pratique habituelle en matière de collecte d'urgence. Les systèmes d'information permettent de tracer les fonds reçus, qui sont classés par les différents prestataires chargés du traitement des dons, en fonction du code d'origine de l'appel à dons ou selon le souhait exprimé par le donateur ou le mécène.

⁴³ L'exercice comptable de la Fondation de l'AP-HP couvre 21 mois, du 1^{er} janvier 2020 au 30 septembre 2021.

B - Des prélèvements modérés pour frais de collecte et de fonctionnement

Tableau n° 7 : frais de collecte et de fonctionnement prélevés sur les collectes liées à la covid 19 en 2020

En M€	Frais de collecte	dont frais de collecte covid 19	Frais de fonct.	dont frais de fonct. covid	Missions sociales	dont missions sociales covid	Autres	Total	dont total covid
Croix-Rouge française	19,8	0,04	14,2	0,5	51,3	5,7		85,3	6,2
	23,2 %	0,6 %	16,6 %	8 %	60,1 %	91,3 %		100 %	100 %
Fondation de l'AP-HP ¹	1	0,1	0,8	0,1	25,6	17,4		27,4	17,6
	3,6 %	0,6 %	2,9 %	0,6 %	93,4 %	99,1 %		100 %	100 %
Fondation de France	12,7	1,6	18,5	0,9	237,5	32,7		268,7	35,2
	4,7 %	5,3 %	6,9 %	3 %	88,4 %	92,9 %		100 %	100 %
Fondation des hôpitaux	2,9	1	1	0	38,1	34		42	35
	6,9 %	2,8 %	2,4 %	0	90,7 %	97,1 %		100 %	100 %
Institut Pasteur ²	13,8	nc	9,5	nc	92	nc	16,2	131,5	11,1
	10,5 %		7,2 %		70 %		12,3 %	100 %	

Source : Cour des comptes à partir des réponses des organismes

¹ L'exercice comptable de la Fondation de l'AP-HP couvre 21 mois, du 1^{er} janvier 2020 au 30 septembre 2021.

² Institut Pasteur : « Autres » = dotations aux provisions et dépréciations et reports en fonds dédiés de l'exercice.

Globalement, les organismes examinés, sauf l'Institut Pasteur, ont appliqué des taux de prélèvement spécifiques pour leur collecte liée à la covid 19. L'application de taux réduits a été réalisée par les organismes dans un contexte de montants exceptionnels de collecte pour certains et de mises à disposition à titre gracieux d'espaces publicitaires pour diffusion d'appels à dons, réduisant d'autant les frais de collecte pour d'autres.

Si la Fondation de l'AP-HP a appliqué, pour les dons de la collecte covid 19, sa traditionnelle règle de prélèvement de 8 % sur les dons fléchés⁴⁴, elle a toutefois appliqué un taux réduit de 1 % sur les deux grands dons de 2 M€ et 20 M€ dont elle a bénéficié. De plus, elle n'a pas appliqué de frais sur les versements reçus de la Fondation de France dans le cadre de l'opération « *Tous unis contre le virus* ». Pour la Fondation des Hôpitaux, le ratio prélevé sur les ressources de la collecte covid 19 en 2020 est quasi nul pour les dépenses de fonctionnement, et de moins de la moitié du ratio habituellement pratiqué pour la collecte de fonds. La Croix-Rouge française n'a dépensé, quant à elle, en frais de collecte imputés sur les ressources de la collecte covid 19 qu'un montant limité en 2020⁴⁵, lié aux coûts réels engagés. S'agissant de la Fondation de France, pour les dons de la collecte covid 19 en 2020, les prélèvements pour frais de collecte ont été comparables aux ratios habituellement pratiqués par la Fondation, et limités à la moitié pour les frais de fonctionnement. Seul l'Institut Pasteur n'a pas mis en œuvre de règle de calcul spécifique pour la collecte covid 19.

⁴⁴ La Fondation de l'AP-HP a par la suite redéfini sa règle de prélèvement en conservant le taux de 8 % mais en plafonnant le prélèvement à 160 000 €.

⁴⁵ Aucun en 2021.

C - Seuls 30 % des fonds des collectes liées à la lutte contre la covid 19 n'ont pas été utilisés à la fin des deux exercices 2020 et 2021

1 - Un rythme élevé de consommation des fonds collectés

Tableau n° 8 : montants collectés et dépensés en 2020 et 2021 par les cinq organismes contrôlés

Données 2020	Collecte covid 2020	Dépenses covid 2020	% de dépenses fin 2020 des collectes covid 2020	Nouvelle collecte covid 2021	Dépenses collecte covid en 2021	Reports 2022 collectes covid	% des dons collectés covid en 2020-2021 non encore dépensés à fin 2021
Croix-Rouge française	13 M€	6,2 M€	48 %	1,7 M€	9,2 M€	0	0
Fondation de l'AP-HP *	37,8 M€	17,6 M€	47 %				
Fondation de France	41 M€	35,2 M€	85,5 %	0,6 M€	4,9 M€	1,5 M€	3,6 %
Fondation des Hôpitaux	72,5 M€	35 M€	48 %	2,1 M€	12,5 M€	7,1 M€	36 %
Institut Pasteur	27 M€	12,9 M€	48 %	5,7 M€	7,3 M€	12,8 M€	39 %

Source : Cour des comptes à partir des réponses des organismes

* L'exercice comptable de la Fondation de l'AP-HP couvre 21 mois, du 1^{er} janvier 2020 au 30 septembre 2021.

À chaque période de collecte exceptionnelle, lorsque des montants élevés de dons sont suscités par une cause, se pose la question de la temporalité de leur emploi : face à l'urgence de la situation de crise, des actions ont-elles pu être mises en place rapidement grâce aux dons ? La collecte permet-elle de financer également des projets de moyen et long terme ? Au cas d'espèce, le rythme de consommation des fonds collectés au titre de la lutte contre la covid 19 a fait l'objet d'une attention particulière par les cinq organismes, avec pour objectif de répondre aux besoins nombreux et de dépenser en conséquence les dons à la fois rapidement et utilement. À la clôture des comptes 2021, sur plus de 200 M€ de ressources covid 19 collectées par les cinq organismes, 140,8 M€ ont été dépensés⁴⁶, représentant plus de 70 % du total de cette collecte exceptionnelle.

Quatre organismes (la Croix-Rouge française, la Fondation de l'AP-HP, la Fondation des Hôpitaux, l'Institut Pasteur) avaient d'ores et déjà dépensé, en 2020, près de la moitié de leur collecte covid 19. S'agissant des deux fondations liées aux hôpitaux et à la cause des soignants, la Fondation de l'AP-HP et la Fondation des Hôpitaux, celles-ci ont réalisé de premières dépenses rapidement, afin de répondre aux besoins immédiats, notamment en matériels médicaux et repas aux soignants, et, s'agissant de la première, par le financement d'un fonds d'amorçage pour la recherche covid 19⁴⁷. Les dépenses globales de la Fondation des Hôpitaux ont ainsi été multipliées par quatre entre 2019 et 2020. Ces deux organismes ont également

⁴⁶ Toutes dépenses liées à la collecte covid 19 confondues, missions sociales et frais de collecte et de fonctionnement rattachés à cette collecte affectée.

⁴⁷ À hauteur d'1,5 M€.

engagé des actions de moyen et long termes, dont le déploiement s'étale sur une période pluriannuelle. La Croix-Rouge française, qui a reçu une part plus modeste, en proportion, de dons affectés à la lutte contre les effets de la covid 19 (13 M€ en 2020), les a dépensés pour moitié en 2020 et pour moitié en 2021. L'Institut Pasteur a dépensé pour sa part 48 % de sa collecte affectée dès 2020.

La situation de la Fondation de France se distingue avec seulement 15 % des 41 M€ collectés en faveur de la lutte contre la covid 19 non dépensés en 2020.

2 - Des reports largement engagés

À la fin de 2021, la Croix-Rouge française a dépensé l'intégralité de la collecte affectée covid 19 relevant de la générosité du public. À la Fondation de France, le solde n'est plus que de 3,6 % : le reliquat de 1,97 M€ est d'ores et déjà affecté et un quart a été engagé lors des cinq premiers mois de 2022.

S'agissant de la Fondation de l'AP-HP, au 30 septembre 2021, le reliquat non engagé⁴⁸ est de 512 456 €, aux quatre cinquièmes affectés. À la Fondation des Hôpitaux, le reliquat des sommes collectées pour lutter contre la crise sanitaire s'élève fin 2021 à 27,3 M€, dont 14 M€ sont déjà engagés au budget 2022.

À l'Institut Pasteur, si une partie des projets de recherche sur la covid 19 et ses effets, considérés comme particulièrement urgents et financés dès 2020 grâce aux dons, a pu être menée à bien en six mois, la plupart s'étalent sur plusieurs années conformément à l'activité d'un organisme de recherche⁴⁹.

Au-delà de 2021, les reliquats de la collecte covid 19 des quatre organismes concernés leur permettent de continuer à agir selon des modalités déjà largement programmées.

D - Des produits financiers limités

La réglementation comptable en matière de générosité du public prévoit que les produits financiers générés par le placement des sommes collectées auprès des particuliers et des entreprises viennent abonder cette générosité du public. Dans le cas d'une collecte affectée représentant une proportion importante des ressources collectées auprès du public, une part des produits financiers réalisés par l'organisme doit ainsi abonder les ressources affectées à cette mission spécifique⁵⁰.

⁴⁸ Une majorité de la collecte affectée et non dépensée est déjà engagée par des décisions de versement à des projets définis. De plus, les instances dirigeantes de la structure ont prévu d'affecter plus de 80 % du reliquat, d'un montant modeste, à des catégories d'actions précises.

⁴⁹ La durée moyenne des projets de recherche de l'Institut varie en fonction de la typologie des travaux menés et s'élève à trois ans. Ceux qui sont financés par les appels à projets de l'Agence nationale pour la recherche durent par exemple de 36 à 48 mois. Des projets achevés en moins de 12 mois sont rares.

⁵⁰ Ainsi que la Cour l'a rappelé dans les rapports « Tsunami » de 2007 et de 2011, *L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004 et Fonds des associations pour les victimes du tsunami*, s'appuyant sur une recommandation de la commission nationale des commissaires aux comptes qui avait publié en mars 2005 des « Rappels utiles aux commissaires aux comptes intervenant dans les associations ayant collecté des dons destinés au financement des opérations humanitaires en Asie suite à la catastrophe du 26 décembre 2004 » : « les produits financiers résultant éventuellement du placement des produits liés à l'appel à la générosité du public font partie des ressources à faire figurer dans le compte d'emploi ».

Toutefois, le contexte des marchés financiers, avec des taux de marché monétaires et obligataires négatifs, qui ont d'ailleurs continué à baisser en 2020 et 2021, s'est traduit au cours de la période par une rémunération nulle ou quasi nulle des placements sans risque de moins de cinq ans. Ainsi, la Croix-Rouge française, la Fondation de l'AP-HP et la Fondation des Hôpitaux ont gardé en trésorerie en 2020 les fonds collectés en lien avec la covid 19. À la Fondation de France, la rémunération de la trésorerie produite par la collecte « *Tous unis contre le virus* » a été imputée à cette opération de façon indirecte, par une réduction des « charges de mise en œuvre » qui constituent les frais de fonctionnement prélevés sur la collecte⁵¹. L'Institut Pasteur, pour sa part, gère de façon globale ses ressources placées. Elles contribuent à financer l'ensemble des activités de recherche de l'Institut, y compris, s'agissant de la lutte contre la covid 19, le financement des dépenses réelles engagées qui dépassent les coûts directs des projets de recherche financés par la collecte affectée à cette cause.

S'agissant de la collecte affectée à la lutte contre la covid 19, la Cour ne constate pas de manquement à l'obligation résultant de l'arrêté du 22 mai 2019 fixant les modalités de présentation du compte d'emploi des ressources et relative au fait de considérer les produits financiers issus du placement des sommes collectées comme des ressources issues de la générosité du public.

II - Une présentation analytique des ressources et des emplois à améliorer

Depuis le 1^{er} janvier 2020, le nouveau règlement comptable prévoit l'établissement par les organismes du secteur d'un compte d'emploi des ressources (CER) resserré sur les seuls montants relevant de la générosité du public, à l'exclusion des fonds privés et subventions publiques. De plus, un compte de résultat par origine et destination (CROD) est désormais ajouté à la présentation des comptes, permettant de retracer le modèle économique complet de l'organisme au-delà des seules ressources issues des dons.

S'agissant de la collecte affectée covid 19, la Fondation des Hôpitaux a choisi de produire un CROD dédié afin de retracer l'emploi des fonds ciblés, tandis que les quatre autres organismes ont décidé de mettre en place un suivi détaillé des ressources et des dépenses, en utilisant les fonds dédiés créés à cet effet.

A - Le traitement comptable du mécénat d'entreprise et des apports d'autres organismes à but non lucratif à clarifier

1 - Un mécénat d'entreprise à comptabiliser dans les comptes d'emploi des ressources

Le nouveau règlement comptable n° 2018-06, applicable à compter de l'exercice 2020, confirme la logique de la comptabilisation, dans les ressources issues de la générosité du public, des versements répondant à un appel à dons, effectués sans contrepartie pour l'entreprise, relevant du régime du mécénat et ouvrant droit à avantage fiscal. Les organismes de la présente enquête ont procédé à cette classification, à l'exception de la Croix-Rouge française pour l'exercice 2020.

⁵¹ Cf. *supra* B du I du chapitre II : *Des prélèvements modérés pour frais de collecte et de fonctionnement.*

La Croix-Rouge française a en effet perçu en 2020, dans le cadre de la collecte résultant de la crise sanitaire, 13 M€ au total comprenant 9 M€ de dons des entreprises. Toutefois, ces dons des entreprises ont été retracés au compte de résultat de 2020 dans les « contributions financières »⁵² parmi les « produits de tiers financeurs », et non en « mécénat » dans les ressources liées à la générosité du public. Dans le CER 2020, l'association ne prend ainsi pas en compte les dons des entreprises et n'enregistre que les 3,96 M€ émanant des dons des particuliers. À l'occasion de l'établissement des comptes 2021, l'association indique que « *suite à un échange avec les commissaires aux comptes, les contributions financières des entreprises, hors CROD en 2020, ont été reclassées en mécénat* »⁵³. Cette rectification, concrétisée dans les comptes 2021, est conforme au règlement comptable de 2018 et à l'esprit du CER, qui consiste à rassembler l'ensemble des informations financières liées à la générosité du public pour l'information complète des donateurs.

2 - Des pratiques divergentes dans la prise en compte des apports d'autres organismes à but non lucratif

Les organismes philanthropiques peuvent bénéficier de produits issus de la générosité du public qui leur sont versés par d'autres organismes privés à but non lucratif. L'imputation de ces sommes, en comptabilité analytique, a fait l'objet de pratiques divergentes des cinq organismes.

L'article 213-17 du nouveau règlement comptable qui traite du « reversement de collecte de la générosité du public » prévoit : « *Si l'entité qui assure la collecte en son nom a le choix de l'entité bénéficiaire, ce versement est une aide financière. Si un accord ou une convention désigne expressément le bénéficiaire du reversement de tout ou partie de la collecte, ce versement est une quote-part de générosité du public reversée.* »

S'agissant de la collecte spécifique covid 19, les contributions reversées à trois autres organismes par la Fondation de France, au titre de l'opération « *Tous unis contre le virus* », ont été retranscrites comptablement différemment. La Fondation de l'AP-HP et la Croix-Rouge française⁵⁴ les ont traitées comme des contributions financières sans contrepartie, hors générosité du public, considérant que la Fondation de France n'était pas « *tenue par un accord de reverser tout ou partie de la collecte à une entité désignée* ». Une autre interprétation, celle de l'Institut Pasteur, a conduit à imputer en quote-part de générosité du public les dons perçus par la Fondation de France dans le cadre de la collecte « *Tous unis contre le virus* », considérant implicitement, au contraire, qu'une forme d'accord existait entre les parties.

Il convient d'observer que si cette opération avait fait l'objet d'une déclaration spécifique en préfecture, comme il est en principe requis (cf. *supra*), celle-ci aurait dû respecter l'article 3bis de la loi du 7 août 1991 modifiée, selon lequel « *lorsque l'appel à dons est mené conjointement par plusieurs organismes ou, pour leur compte, par un organisme unique, la déclaration précise les conditions de répartition entre eux des ressources collectées* » ; disposition qui semble exclure que la définition de ces conditions soit renvoyée à plus tard, et qui aurait conduit à une affectation en quote-part de générosité du public, permettant la traçabilité de l'emploi de ces sommes.

⁵² 12,5 M€ de « contributions financières » au total, dont les 9 M€ collectés au titre de la collecte covid affectée, en provenance d'entreprises.

⁵³ Elle comptabilise d'ailleurs 9,1 M€ de mécénat d'entreprises en générosité du public 2021, dont 650 000 € au titre de la collecte covid 19.

⁵⁴ La Croix-Rouge française n'a pas participé à l'opération d'appel à dons « *Tous unis contre le virus* », mais a bénéficié, comme d'autres organismes, de financements issus de cette collecte (363 815 €).

Le mode opératoire de cette collecte « *Tous unis contre le virus* » reposait bien sur un accord entre entités pour que l'une d'entre elles, la Fondation de France, assume la collecte, mais où elle n'était ni libre de la reverser à son choix, ni tenue par un accord précis prédéterminé : la répartition de la collecte entre différents projets candidats devait être déterminée par la suite d'un commun accord. Une telle situation ne s'inscrivait pas aisément dans les catégories prévues. L'ANC prend note des difficultés de mise en œuvre du règlement n° 2018-06 que la Cour a relevées et prévoit la réalisation d'un retour d'expérience sur au moins trois exercices.

B - Des reliquats de collecte affectée à inscrire en fonds dédiés

Le nouveau CER issu de la réforme de 2018 du règlement comptable est recentré sur les ressources dites de générosité du public et leur emploi. Pour cette raison, il fait désormais apparaître le « stock » des fonds dédiés, en d'autres termes la réserve de dons affectée, et non plus seulement sa variation annuelle⁵⁵. Les fonds dédiés permettent de suivre plus exactement la réalité des ressources et emplois des projets, lorsque ceux-ci sont échelonnés sur plusieurs exercices comptables, ce que quatre organismes ont bien mis en œuvre.

Seule la Fondation des Hôpitaux, sur avis de son commissaire aux comptes, n'a pas créé en 2020 de fonds dédié spécifique aux opérations relatives à la crise sanitaire, la raison invoquée tenant à « *l'absence de projets définis identifiés à la clôture de l'exercice* ». Le montant produit par la collecte covid 19 et non dépensé en 2020, de 37,7 M€, a ainsi été inscrit en excédent dans le compte de résultat 2020⁵⁶. Si la Fondation des Hôpitaux inscrivait habituellement en report de fonds dédiés des dons affectés à des projets précis déjà déterminés, par hôpital ou par thématique spécifique (par exemple des sommes visant à financer le « pacte enfance » ou le projet « génétique »), cette interprétation apparaît désormais trop restrictive. Des dons recueillis dans le cadre d'une collecte affectée à une cause, comme celle de la lutte contre les effets de la pandémie, rentrent dans cette catégorie, ce que la Fondation a reconnu en 2021 en comptabilisant une charge exceptionnelle d'un montant de 37,7 M€ afin de constituer ce fonds dédié.

⁵⁵ Articles 132-1 et 132-2 du règlement n° 2018-06 du 5 décembre 2018 relatif aux comptes annuels des personnes morales de droit privé à but non lucratif.

⁵⁶ Puis affecté « *en réserve pour projets covid* » sur décision du conseil d'administration du 28 juin 2021.

CONCLUSION

Les cinq organismes examinés ont lancé, en parallèle de leurs appels à dons généralistes, des appels à dons ciblés pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire. Si la collecte affectée à la covid 19 représente moins d'un quart des fonds collectés en 2020 pour l'Institut Pasteur, la Croix-Rouge française et la Fondation de France, elle atteint plus de 85 % pour la Fondation de l'AP-HP et la Fondation des Hôpitaux. L'indexation des dons, dans les systèmes d'information de chaque organisme, en fonction du code d'origine de l'appel à dons ou du souhait exprimé par le donateur, a permis d'en assurer la bonne traçabilité. Les organismes ont, par ailleurs, majoritairement décidé de prélever des frais de collecte et de fonctionnement limités sur les ressources issues de la collecte covid 19.

Cette importante collecte affectée a donné lieu à un suivi détaillé des ressources et des dépenses affectées à la cause de la crise sanitaire. La comptabilisation du mécénat d'entreprises en application du nouveau règlement comptable a été inexacte en 2020 pour la Croix-Rouge française, qui les a classés dans les « fonds privés », alors que les dons effectués sans contrepartie relèvent du mécénat et doivent être classés parmi les « ressources issues de la générosité du public » - imputation corrigée en 2021. Quant à la prise en compte des collectes reversées provenant d'autres organismes à but non lucratif, telle qu'elle résulte du nouveau règlement comptable, celle-ci n'est pas comprise de la même façon par les cinq organismes et nécessite que son interprétation soit clarifiée.

Les organismes contrôlés ont été attentifs au rythme de dépenses des collectes covid 19 et 70 % des fonds collectés dans ce cadre ont été utilisés à la fin des deux exercices 2020 et 2021. S'agissant des 30 % de fonds restants, ils sont déjà, pour la majeure partie d'entre eux, destinés à des projets en cours de définition ou au financement d'actions pluriannuelles. La technique des « fonds dédiés », définie dans le nouveau règlement comptable, permet de suivre sur plusieurs exercices comptables la consommation des ressources affectées aux opérations relatives à la crise sanitaire, ce que quatre organismes ont bien mis en œuvre. La Fondation des Hôpitaux, à partir de 2021, a également suivi cette règle d'affectation de l'excédent de collecte affectée à la covid 19 en « fonds dédiés ».

Chapitre III

Des projets financés conformes aux messages d'appels à dons mais une information des donateurs à parfaire

Après avoir analysé les messages d'appels à dons et les ressources collectées ainsi que leur emploi comptable, la Cour des comptes, dans la mesure de ses diligences, a examiné la conformité des actions financées aux messages d'appels à dons, l'effectivité de leur mise en œuvre⁵⁷, ainsi que la bonne information du donateur. En effet, dans le cadre de sa mission de contrôle du bon emploi des dons des citoyens, la Cour se prononce sur le respect de l'intention du donateur et la transparence de l'information, non sur la nature des projets financés.

I - Des projets financés conformes aux messages d'appels à dons

A - Une adaptation des modalités d'intervention à court terme, des stratégies nouvelles à plus long terme

Les organismes contrôlés ont été confrontés à l'enjeu de financer des projets qui répondent à la fois utilement et rapidement à l'ampleur des besoins qui ont émergé dans leurs domaines d'actions, et ce, dans le contexte généralisé de confinement des équipes. Face à cette situation, ils ont fait preuve de réactivité, ont adapté leurs modalités d'intervention en conséquence et ont fait évoluer leurs méthodes de sélection des bénéficiaires et des projets, tant au niveau de leurs organes décisionnaires que des critères de sélection. Ils ont souvent tiré les conséquences de la période pour faire évoluer plus fondamentalement leur stratégie.

S'agissant de la Fondation de l'AP-HP et de la Fondation des Hôpitaux, l'extension de leurs champs habituels d'intervention a notamment eu pour conséquence une adaptation de leurs modalités traditionnelles de financement des projets. La Fondation de l'AP-HP n'est ainsi plus seulement une fondation employant des chercheurs ou finançant des projets de recherche fléchés, elle est surtout devenue une fondation redistributrice de financements issus de dons non fléchés par ses donateurs.

⁵⁷ Un échantillon d'actions a été sélectionné dans les cinq organismes contrôlés. Ces actions sont notamment présentées dans les encadrés de ce chapitre.

Quant à la Fondation des Hôpitaux, les règles de cofinancement des projets et de versement à réalisation du projet sur factures, qu'elle appliquait traditionnellement dans le cadre de ses appels à projets, n'ont pas été appliquées pour les projets de lutte contre les effets de la pandémie. Les versements ont en effet été effectués dès la décision d'accord de subvention, les établissements bénéficiaires transmettant dans un second temps leurs justificatifs de dépenses, procédure justifiée par l'urgence. En dehors des appels à projets, la Fondation des Hôpitaux a également procédé de façon inédite à des aides forfaitaires aux hôpitaux qu'elle avait identifiés, avec la Fédération Hospitalière de France, comme étant les plus touchés par la crise sanitaire.

Au regard de l'évolution de leurs missions pendant la crise sanitaire, la Fondation de l'AP-HP et la Fondation des Hôpitaux ont, par ailleurs, redéfini leurs stratégies pour l'avenir et mènent une réflexion sur leur redimensionnement en termes de moyens humains et techniques (systèmes d'information).

Avec la même volonté d'agir au plus près des besoins, la Croix-Rouge française et la Fondation de France ont également adapté leur stratégie d'intervention, non seulement dans le cadre de la lutte contre la pandémie, mais aussi sur le plus long terme. La crise sanitaire a ainsi révélé la nécessité de faire évoluer les modalités d'actions.

La Croix-Rouge a fait évoluer sa stratégie dans une perspective de prise en charge plus globale et de développement du « aller vers ». En premier lieu, les conséquences de la crise sanitaire l'ont conduite à accélérer ses réflexions sur l'évolution structurelle de ses activités d'aide alimentaire. Dans ce cadre, une nouvelle stratégie est en cours d'expérimentation sur plusieurs territoires pilotes afin d'améliorer les modalités d'accueil des personnes accompagnées, favoriser le lien social, améliorer la diversité et la qualité des produits alimentaires, et proposer des parcours d'accompagnement visant une sortie effective des situations d'exclusion des personnes vulnérables. En deuxième lieu, la Croix-Rouge crée un nouveau dispositif regroupant l'ensemble de ses initiatives de lutte contre l'isolement social et de suivi psychosocial qu'elle a lancées ou renforcées pendant la crise sanitaire (Croix-Rouge Écoute, Croix-Rouge chez vous). En troisième lieu, les retours d'expérience des dispositifs de vaccination mobiles qu'elle a mis en œuvre pour répondre aux besoins spécifiques des personnes vulnérables (perte de mobilité, précarité) permettent à l'association de repenser sur le long terme ses schémas d'intervention sur les questions de santé sociale (sensibilisation, accompagnement). En dernier lieu, partant du constat que les évolutions des usages numériques sont durables, la Croix-Rouge a décidé de déployer massivement les projets autour du numérique, la crise sanitaire ayant particulièrement mis en lumière les problématiques d'accès aux droits dans un contexte de digitalisation massive des services privés ou publics.

La Fondation de France, pour sa part, s'est rapprochée de France Active afin de soutenir les petites associations locales⁵⁸. Elle a souhaité financer des projets avec une approche plus systémique et déléguée pour répondre à l'ampleur des besoins territoriaux liés à la crise sanitaire. Au sein de ses différents programmes thématiques, la Fondation de France estime que l'opération « *Tous unis contre le virus* » a ainsi été l'occasion de prendre connaissance de nouvelles problématiques sociales et d'opérateurs sociaux peu connus d'elle jusqu'alors, et de formuler des réponses davantage structurées avec d'autres acteurs dans le cadre d'un appui aux filières comme l'implication de traiteurs solidaires dans l'aide alimentaire ou dans le soutien aux complémentarités innovantes (par exemple boulanger – cycliste livreurs). Si la logique de distribution déléguée n'est pas nouvelle au sein de la Fondation de France⁵⁹, elle était restée

⁵⁸ La Fondation de France a notamment financé le programme Relance Solidaire de France Active (réseau « *d'entrepreneurs engagés* ») dont l'objet est un soutien sous la forme de prêts à taux zéro pour accompagner les associations et les aider à redémarrer leur activité essentielle au service de l'intérêt général.

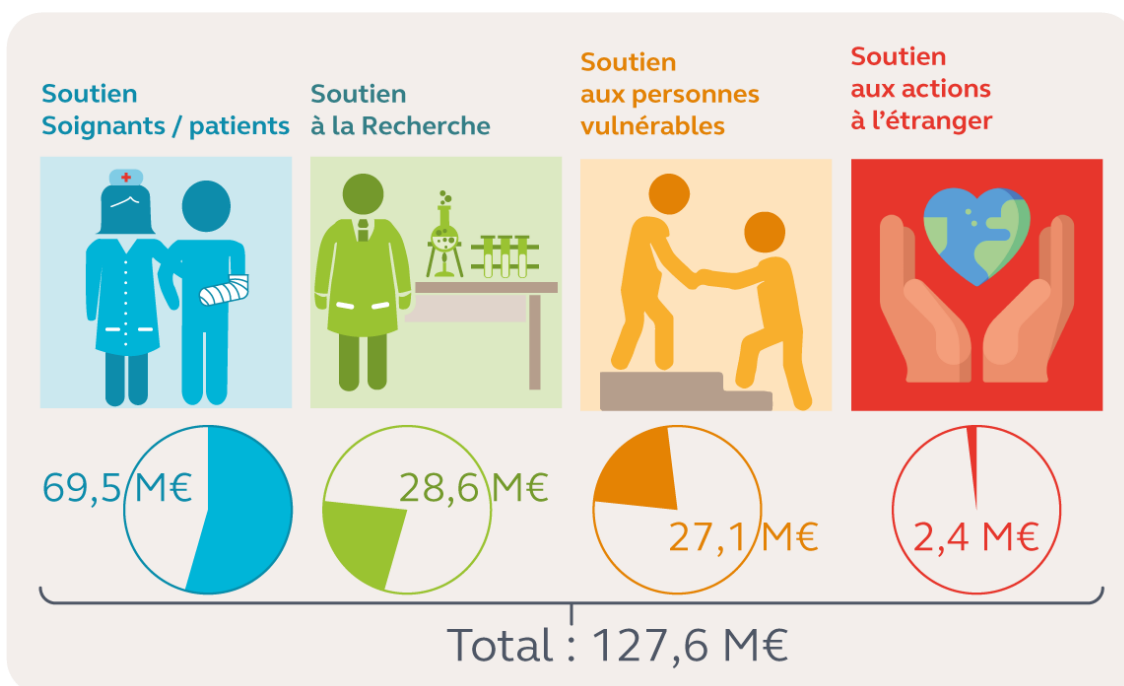
⁵⁹ Opération AZF 2001, Haïti (fonds d'initiatives locales 2010), Antilles à Saint-Martin 2017.

marginal jusqu'à la crise sanitaire. Son intervention a majoritairement pris la forme de micro-financements destinés à répondre aux besoins urgents et notamment à ceux des familles précaires. En 2020, la Fondation de France a ainsi financé au total 855 porteurs de projets pour un montant de plus de 29 M€. En 2021, forte de cette nouvelle modalité d'intervention, elle a mené une large réflexion sur la stratégie globale de ses missions sociales.

B - Des actions engagées au bénéfice de la recherche, des soignants, des patients et des personnes vulnérables conformes aux messages d'appels à dons

Les cinq organismes ont financé des actions conformes aux messages d'appels à dons, à hauteur de 127,6 M€⁶⁰ en 2020 et 2021. Sur ce montant de dépenses⁶¹, plus de 55 % ont financé des actions de soutien aux soignants et patients, 22 % des projets de recherche, 21 % des actions de soutien aux personnes vulnérables et 2 % des actions à l'étranger.

Graphique n° 2 : actions financées par les collectes covid 19 lancées par les cinq organismes examinés



Source : Cour des comptes à partir des données transmises par les organismes (dépenses au titre des missions sociales, hors prélèvements pour frais de gestion s'agissant de l'Institut Pasteur, et frais de mise en œuvre pour la Fondation de France)
NB. L'exercice comptable de la Fondation de l'AP-HP couvre 21 mois, du 1er janvier 2020 au 30 septembre 2021.

⁶⁰ Si l'on comptabilise l'ensemble des dépenses réalisées par chaque organisme, le montant total des dépenses s'élève à 131,6 M€, auquel il faut soustraire les versements effectués par la Fondation de France dans le cadre de l'opération « Tous unis contre le virus » à la Croix-Rouge française à hauteur de 363 815 €, à la Fondation de l'AP-HP pour un montant de 1,5 M€ et à l'Institut Pasteur pour un montant de 2,1 M€. Ces montants apparaissent ainsi dans les dépenses de générosité du public covid 19 des organismes concernés.

⁶¹ Les missions sociales totales sont plus élevées, incluant 1,8 M€ de frais de gestion à l'Institut Pasteur en 2020, et 7,4 M€ de frais de mises en œuvre à la Fondation de France en 2020 et 2021, qui ne sont pas ventilés selon les catégories d'actions ici détaillées.

**Tableau n° 9 : actions financées par les collectes covid 19 ventilées
par organisme examiné**

En M€	Soutien soignants / patients		Recherche		Soutien aux personnes vulnérables		Actions à l'étranger	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
<i>Croix-Rouge française</i>					5,2	8	1	1,1
<i>Fondation de l'AP-HP</i>	12,1		5,5					
<i>Fondation de France</i>	8,9	1,6	7,7	0	12,9	1,4	0,3	0
<i>Fondation des Hôpitaux</i>	35	12,5						
<i>Institut Pasteur</i>			11,1	7,3				

Source : Cour des comptes à partir des données transmises par les organismes (dépenses au titre des missions sociales, hors prélèvements pour frais de gestion s'agissant de l'Institut Pasteur, et frais de mise en œuvre pour la Fondation de France)

NB. L'exercice comptable de la Fondation de l'AP-HP couvre 21 mois, du 1er janvier 2020 au 30 septembre 2021.

1 - Le soutien à la recherche médicale

Les fonds issus de la générosité du public collectés par la Fondation de France, l'Institut Pasteur et la Fondation de l'AP-HP, ont permis de participer au financement de projets de recherche médicale relatifs à la covid 19⁶².

La Fondation de France a mobilisé 7,6 M€ pour 47 projets, dans un grand nombre de champs : connaissance du virus, amélioration du diagnostic, mise au point de traitements, épidémiologie, etc. Elle s'est également adossée à l'expertise de l'Agence nationale de recherche pour développer des projets sur les conséquences de l'épidémie sur les soins et les soignants, ainsi que sur les effets du confinement. L'opération « *Tous unis contre le virus* » a par ailleurs permis de financer des acteurs de la recherche qui n'ont pas toujours accès à la générosité du grand public, du fait de leur manque de notoriété ou de visibilité ou d'absence de dispositif dédié. Toutefois, la Fondation regrette que l'appel à projets n'ait pas suscité un plus grand nombre de demandes de financement de la part des secteurs médical et de la recherche. Selon elle, cette faiblesse s'explique par la temporalité des projets de recherche, la complexité des circuits de décision et la difficulté des équipes médicales à dégager du temps pour rédiger une demande de financement.

Au cours de l'année 2020, les quatre appels à projets SARS-Cov-2 proposés par l'Institut Pasteur à l'ensemble de son réseau, ont abouti au financement de 98 projets, avec des durées de projets allant de six mois à trois ans. La Fondation de France a notamment financé à l'Institut Pasteur cinq projets en 2020 et un en 2021⁶³. L'Institut Pasteur a investi au total 18,4 M€ dans les actions de recherche en 2020 et 2021.

⁶² La Cour des comptes a publié un audit flash en juillet 2021 sur *Le financement de la recherche publique dans la lutte contre la pandémie de covid 19.*

⁶³ Versement de l'opération « *Tous unis contre le virus* » pour un total de 2,65 M€.

La recherche sur la covid 19 (diagnostics, traitements, conséquences de l'épidémie, santé publique, vaccins, etc.) a également bénéficié d'un soutien par la Fondation de l'AP-HP, à la fois par la création d'un fond d'amorçage (1,5 M€) permettant le lancement immédiat de premiers projets de recherche face à l'épidémie ; le financement de projets non retenus par les pouvoirs publics qui avaient été évalués favorablement par le comité de pilotage de la recherche sur la covid 19 de l'AP-HP ; et enfin le soutien spécifique à quatre projets de recherche stratégiques⁶⁴. Dans le domaine de l'analyse des données, la Fondation de l'AP-HP a contribué au financement d'un laboratoire commun entre l'AP-HP et l'Institut national de recherche en sciences et technologies du numérique (Inria), tourné vers les applications des sciences du numérique à la médecine et à la santé, le renforcement des équipes d'ingénieurs en intelligence artificielle de l'AP-HP, et le financement de spécialistes qui travaillent sur l'analyse des données aux côtés des médecins. Globalement, 5,5 M€ ont été dépensés à fin septembre 2021 par la Fondation de l'AP-HP.

Dans les projets à venir, la Fondation de l'AP-HP a attribué 3 M€ pour le développement d'activités d'impression 3D. Une « ferme 3D », constituée d'un parc de 60 imprimantes et d'un contrat de maintenance et d'animation de la plate-forme, avait été installée dans les locaux de l'hôpital de Port Royal dès avril 2020, grâce à un don collecté précédemment par la Fondation de l'Université de Paris, en lien avec l'AP-HP. Cette ferme avait notamment permis la réalisation de prototypes de dispositifs médicaux (par exemple des pièces de respirateurs). Après évaluation de cette initiative, l'AP-HP souhaite créer un réseau structuré autour de l'innovation et de la production et a recruté une cheffe de projet pour élaborer une nouvelle feuille de route qui intégrera dans ses financements le don de 3 M€ réalisé dans le cadre de la crise sanitaire.

2 - L'aide aux soignants, aux personnels des Ehpad ainsi qu'aux patients et aidants

a) Le financement d'actions d'urgence

Les actions d'urgence réalisées auprès des soignants et patients ont consisté à financer du matériel médical ainsi que des solutions d'accompagnement des soignants face au surmenage physique et psychique (télé-médecine, plateformes de soutien psychologique, groupes de paroles, livraison de repas). La Fondation de France est intervenue sur ces deux plans pour 9,6 M€.

Le matériel médical financé par les collectes covid 19 comportait des respirateurs, des systèmes d'oxygénothérapie, des pousses-seringues, du matériel de protection, etc. La Fondation de l'AP-HP a notamment reçu des dons destinés à contribuer à l'équipement d'un nouveau bâtiment de réanimation au sein de l'hôpital Henri Mondor à Créteil dans le Val-de-Marne, permettant une ouverture anticipée du bâtiment dès avril 2020. Les quatre Samu de l'AP-HP ont également reçu un soutien au financement de matériel. Les sommes forfaitaires accordées aux hôpitaux par la Fondation des Hôpitaux ont aussi contribué à ces achats, ainsi qu'à l'obtention de matériel de confort pour les salles de repos des soignants. La Fondation des Hôpitaux a versé 11,4 M€ à des hôpitaux dits « en première ligne »⁶⁵, 10,2 M€ aux Ehpad (soutien à la réorganisation accélérée des Ehpad) sur l'ensemble du territoire, 7,3 M€ aux hôpitaux accueillant des patients transférés en provenance d'autres hôpitaux et aux centres hospitaliers en santé mentale, et enfin 1,6 M€ pour la réorganisation d'autres hôpitaux impactés par la crise sanitaire. L'ensemble des cinq organismes examinés ont par ailleurs financé des équipements de protection individuelle.

⁶⁴ CORIMUNO, COVIDOM, COVID-ICU, COVIDEF. L'opération « Tous unis contre le virus » a permis de participer au financement de ces quatre projets, à hauteur de 250 000 € par projet.

⁶⁵ Ces hôpitaux étaient au nombre de 57, notamment dans les régions Grand Est et Île-de-France.

Les dons ont aussi permis de financer des repas aux soignants dans une période où la restauration était particulièrement difficile à organiser face à la diffusion du virus (fermeture des cantines). Entre fin mars et mai 2020, la Fondation de l'AP-HP a fourni 316 516 plateaux-repas pour un coût total de 4,5 M€, dont 0,5 M€ ont été financés par l'opération « *Tous unis contre le virus* ». Cette opération a été complétée par la distribution de repas pour les fêtes de fin d'année 2020, d'un montant de 600 000 €. La Fondation des Hôpitaux a également fait livrer des repas chauds aux soignants, pour un montant de 900 000 €.

Des consultations de médecine chinoise traditionnelle pour les soignants

Au centre hospitalier régional de Metz-Thionville, outre le financement dans la première phase de la crise sanitaire de matériel médical, ventilateurs et respirateurs pour 300 000 €, les subventions de la Fondation des Hôpitaux ont payé des consultations de médecine chinoise traditionnelle proposées au personnel⁶⁶. Ces prestations, qui existaient avant la crise sanitaire pour les patients, ont été étendues avec succès aux soignants.

Face à l'isolement des patients hospitalisés et des pensionnaires des Ehpad confinés, des actions ont été menées afin d'aider au maintien du lien familial. Dans le cadre de son opération baptisée « *Un monde de liens* », la Fondation des Hôpitaux a financé, pour 3 M€, 37 000 tablettes distribuées dans plus de 3 000 Ehpad et hôpitaux⁶⁷. La Fondation de l'AP-HP a par ailleurs financé, pour un montant de 445 000 € (dont 136 000 € financés par une fondation sous égide de la Fondation de France), un système de visioconférence nomade haute qualité appelé « *covisio* » qui prend la forme de 144 chariots déployés dans l'ensemble des groupes hospitalo-universitaires de l'AP-HP.

Les chariots de visioconférence de la Fondation de l'AP-HP « covisio »

Covisio est un système de visioconférence, initié par un neurochirurgien, et développé en urgence lors de la crise sanitaire. Il se présente sous la forme d'un chariot mobile sur lequel est installé un écran avec une qualité d'image et de son supérieure à celle d'une tablette. Ce système était prévu initialement pour permettre les relations à distance entre les patients et leurs familles (les visites étant interdites dans les hôpitaux), mais celui-ci a trouvé une utilité sur le long terme, au-delà de la crise sanitaire. Il permet en effet la poursuite des télévisites pour l'entourage éloigné, notamment en outre-mer, ou pour les proches dont le déplacement est difficile.

Le même système est par ailleurs utilisé, sous le nom de « *covisio-néonate* », pour permettre la mise en relation rapide mère/enfant au moment de l'accouchement quand le nourrisson est séparé de sa mère et à chaque fois qu'ils sont séparés pour des raisons médicales ; de « *covisio-rad* » pour organiser le retour à la maison de certains patients en fin d'hospitalisation, et s'assurer de la poursuite des soins dans les programmes d'éducatifs thérapeutiques ; de « *covisio-com* » pour apporter aux patients des possibilités de communication, notamment l'interprétariat ; de « *covisio-cultes* » ; et enfin de « *covisio-pro* » pour permettre des visites médicales, des échanges entre professionnels, des réunions d'équipes médicales, des dépannages de téléconsultations, et d'autres usages, entre disciplines de spécialité et gériatrie. Ainsi, les internes en médecine peuvent par exemple assister à distance à des opérations avec une haute qualité de retransmission.

⁶⁶ D'un coût de 60 € la séance, ces consultations sont délivrées par des médecins libéraux payés à l'acte qui exercent dans les locaux du centre hospitalier.

⁶⁷ Partenariat avec une entreprise d'électroménager.

b) Le financement d'actions sur le plus long terme soulève la question des limites de ce que la générosité du public peut financer

L'importance des montants collectés dans le cadre de la crise sanitaire, ainsi que la volonté de certains grands donateurs de s'investir dans des actions de long terme, a permis aux organismes de financer des projets de création d'espaces de bien-être pour les soignants, de garages à vélos, ou encore de promotion professionnelle d'agents pour devenir infirmiers. Certains de ces projets montrent que la pandémie a aussi servi de révélateur des conditions de travail des soignants, et il peut être considéré comme conforme à la volonté des donateurs sollicités dans le cadre des campagnes « covid-19 » de financer des actions durables en ce sens.

L'objectif de la Fondation de l'AP-HP est ainsi qu'un maximum d'établissements hospitaliers de l'AP-HP bénéficie d'un lieu de détente pour les soignants et pour l'ensemble des personnels. Son comité « espaces détente » s'assure que les versements de la Fondation soient essentiellement affectés au financement d'équipements et au paiement d'intervenants, et non à la prise en charge d'investissements. Au 21 avril 2022, dix espaces-détente sont ouverts. La Fondation de l'AP-HP est face à un double enjeu s'agissant de ces projets : l'accompagnement des porteurs de projets sur les autres sites de l'AP-HP pour une création effective de ces espaces, et leur pérennité au-delà de l'aide apportée sur deux ou trois ans par la Fondation, qui a attribué au total 5,6 M€ pour l'installation de ces espaces (environ 125 000 € par espace).

La « bulle » de l'hôpital Cochin-Port Royal

Installée dans le cloître de l'hôpital de Port Royal, la « bulle » est constituée d'un espace d'accueil, aménagée par une décoratrice d'intérieur et d'une salle de sport attenante. Les cours et moments de détente sont réalisés majoritairement par des personnels de l'AP-HP et des prestataires extérieurs. Les cours sont gratuits et variés et changent régulièrement afin de répondre aux besoins (par exemple cours de gymnastique, danse, boxe, sophrologie, shiatsu, yoga). Les horaires des cours permettent aux personnels de jour comme de nuit d'y participer (cours à partir de 8h et jusqu'à 19h30). La Fondation de l'AP-HP a financé cette opération à hauteur de 176 000 € et la Fondation des Hôpitaux a financé la prestation de la décoratrice d'intérieur (subvention de 57 600 €). Trois mois après son lancement, le nombre de participants est de 1 351 personnes, et à plus de six mois de 2 231 participants.

La Fondation des Hôpitaux, pour sa part, a budgété des dépenses en 2021 de l'ordre de 5 M€ pour le programme « *Prenons soin de ceux qui soignent* » afin de développer l'aménagement de ce type de lieux. L'objectif est de poursuivre l'action en 2022 et 2023, afin de permettre aux hôpitaux et aux Ehpad de concevoir des projets aboutis.

Un autre besoin a été identifié par la Fondation de l'AP-HP, celui des garages à vélo destinés aux personnels des établissements hospitaliers de l'AP-HP, dans un contexte où le recours à ce mode de déplacement augmentait avec la pandémie. La Fondation a dès lors prévu un financement total de 400 000 €.

La Fondation de l'AP-HP s'est par ailleurs investie dans le soutien aux hôpitaux situés en Seine-Saint-Denis, particulièrement touchés par la crise, et qui ont bénéficié d'un soutien spécifique de 7 M€ d'un grand donateur. Les projets d'investissements (équipements médicaux et techniques, travaux d'amélioration de l'environnement de travail des soignants) sont en cours de finalisation.

La Fondation de l'AP-HP a par ailleurs attribué 7 M€, versés par le même grand donateur, à un projet visant à pallier le manque d'infirmiers au sein de l'AP-HP, par la promotion professionnelle. Ce soutien pour former aux métiers d'infirmiers, pendant trois ans, vient compléter les efforts réalisés par l'AP-HP dans ce domaine pour renforcer son attractivité et fidéliser ses personnels. En effet, en 2018, sont recensées 82 promotions professionnelles pour devenir infirmier, 155 en 2019, et un saut quantitatif est franchi en 2020 avec 311 promotions professionnelles, dont 51 financées par le grand donateur. Celui-ci a à nouveau versé un don de 7 M€ en 2021, dont il est prévu que 93 % soient consacrés à l'extension des possibilités pour les personnels paramédicaux de bénéficier d'une promotion professionnelle comme cadres de santé et de carrières hospitalo-universitaires. Cette initiative soulève la question de la limite qui doit être respectée entre des dépenses d'urgence des hôpitaux susceptibles d'être légitimement prises en charge par la générosité du public, et des dépenses de structure qui doivent continuer à relever avant tout de l'État.

En 2021, la Fondation des Hôpitaux a décidé de poursuivre son accompagnement par la création d'une aide d'urgence aux territoires d'outre-mer, de formes de soutien à la santé mentale et à la lutte contre les addictions des adolescents (développement des maisons des adolescents mobiles, aide aux hôpitaux de jour)⁶⁸, par la lutte contre les violences faites aux enfants, en finançant un programme de dépistage des violences et en proposant notamment des formations en direction des professionnels hospitaliers. Elle a, de plus, lancé en 2021 un programme en matière de gériatrie « *lutter contre l'isolement des personnes âgées hospitalisées* »⁶⁹, conséquences de l'isolement prolongé dû à la crise sanitaire.

3 - Le soutien aux personnes vulnérables

Comme pour les soignants, les actions de soutien aux personnes vulnérables se sont adaptées au fur et à mesure de l'évolution de la crise sanitaire et de ses conséquences socio-économiques. Parmi les organismes de l'échantillon, sont intervenues dans ce domaine, la Croix-Rouge française de façon directe avec la mise en place de dispositifs, et la Fondation de France à travers le financement de projets.

La Fondation de France a souhaité identifier et accompagner les personnes vulnérables que sont notamment les enfants et jeunes décrocheurs, les femmes victimes de violences, les personnes âgées isolées, les personnes porteuses de handicap ou souffrant de maladies psychiques, les personnes sans domicile fixe, avec l'idée que leur vulnérabilité était accrue par les circonstances. Parmi les 855 projets qu'elle a financés au total, 543 concernaient les personnes vulnérables. Plus de 180 projets se sont adressés à des « familles précaires ». Ils ont souvent consisté en des dispositifs ponctuels de soutien à des publics peu connus des services sociaux.

L'aide alimentaire a constitué une action prioritaire pendant la crise sanitaire, tant pour la Fondation de France, qui y a consacré 4,2 M€ sur les 40 M€ collectés (soit 10,2 % des dons collectés par l'opération « *Tous unis contre le virus* »), que pour la Croix-Rouge française (550 000 € de dépenses en 2020 et 2021). La Croix-Rouge française a en effet enregistré fin décembre 2020 une augmentation de 20 à 25 % des demandes d'aide alimentaire⁷⁰.

⁶⁸ 7 M€ sont engagés au budget 2022 pour le financement de ces actions. Les signaux d'alerte des professionnels de santé se sont multipliés face à la hausse des demandes de prise en charge de ces jeunes confrontés à l'isolement, à l'anxiété et à une sédentarisation forcée.

⁶⁹ 2 M€ sont engagés au budget 2022 pour le financement de ce programme.

⁷⁰ + 40 % de personnes en situation de grande exclusion ; + 64 % de chômeurs ; + 63 % de travailleurs intérimaires ou travailleurs pauvres ; + 37 % de retraités ; + 37 % d'étudiants ; + 23 % de travailleurs indépendants et commerçants.

La fourniture de produits et équipements a également représenté une part non négligeable des dépenses de la Croix-Rouge française, pour équiper non seulement ses bénévoles pour leurs interventions (équipements de protection individuelle, renforcement et médicalisation des maraudes) mais aussi les personnes en situation d'exclusion (kits hygiène, couvertures, couches, électroménager, etc.).

De même, la Croix-Rouge française a mis en place un socle d'actions prioritaires visant, entre autres, à poursuivre ses actions de lutte contre l'isolement social. Elle a, par exemple, mis en place une conciergerie solidaire appelée Croix-Rouge chez vous. L'association a également déployé une action dédiée de soutien psychologique pour un total de 1,17 M€ de dépenses en 2020 et 2021. Des actions de renforcement du lien social ont par ailleurs été menées au travers de l'utilisation d'outils numériques.

Le dispositif Croix-Rouge chez vous

Ce dispositif lancé dès le 20 mars 2020 par la Croix-Rouge française avait pour objectif, d'une part, de livrer des produits de première nécessité au domicile des personnes isolées ou ne pouvant se déplacer et, d'autre part, d'apporter un soutien psychologique par téléphone ou par des visites de convivialité à domicile. La Croix-Rouge française a financé ce dispositif à hauteur de 1,8 M€ en 2020 et 2021.

Le bilan quantitatif du dispositif de mars 2020 à décembre 2021 est le suivant :

- sollicitations téléphoniques : 360 000 personnes accompagnées sur la plateforme nationale : 140 000 sollicitations pour des appels, visites, orientation, conciergerie, soutien à la vaccination, etc. ; 220 000 sollicitations pour une écoute et un soutien psychologique ;
- soutien présentiel et téléphonique : 100 000 paniers alimentaires d'hygiène et de médicaments livrés ; 20 000 visites des volontaires Croix-Rouge française au domicile des personnes isolées ; 40 000 appels dits de convivialité.

À titre d'illustration, sur un échantillon de 3 946 interventions, les problématiques principales étaient pour 25 % l'aide alimentaire ; 14 % la santé physique hors covid 19 (maladie, handicap, etc.) ; 10,5 % l'isolement social ; 9,3 % l'infection covid 19 ; 4,7 % l'accès aux droits ; 3,6 % la santé mentale ; etc.

La Croix-Rouge française a par ailleurs défini des indicateurs de suivi pour ce dispositif tels que la répartition du nombre d'appels par heure et le taux de réponse aux appels.

Des expérimentations sont actuellement en cours afin de pérenniser ce dispositif au-delà de la crise sanitaire.

Les personnes âgées isolées ont également été concernées par un certain nombre de projets soutenus par la Croix-Rouge française et la Fondation de France. Parmi les 855 projets financés par la Fondation de France, une centaine concerne directement les personnes âgées, à domicile et en établissement (Ehpad).

En 2021, la Croix-Rouge française a déployé de nouvelles actions au regard des besoins émergents, avec un soutien aux enfants relevant de la protection de l'enfance⁷¹ et à ceux accueillis dans ses structures de la petite enfance⁷².

Une partie des actions a été réalisée à l'international sur les lieux habituels d'intervention de la Croix-Rouge française (Afrique centrale, Moyen Orient, Océan Indien) pour un financement à hauteur de 2,1 M€ et de la Fondation de France à hauteur de 0,3 M€.

II - L'enjeu du suivi, du contrôle et de l'évaluation des projets financés

Le bon emploi des dons par les organismes philanthropiques consiste aussi à suivre et à contrôler les projets financés par le déploiement d'outils de pilotage et le renfort de moyens humains. Ces suivis et contrôles s'avèrent parfois difficiles, en raison à la fois du nombre élevé de projets financés et des procédures allégées d'urgence mises en place.

A - La mise en place parfois spécifique de moyens et de procédure de suivi

La Croix-Rouge française a assuré le suivi régulier de ses actions financées par la collecte covid 19 dans le cadre de ses instances de gouvernance habituelles. L'Institut Pasteur, quant à lui, a mis en place un suivi financier et scientifique des projets relatifs à la covid 19. Plusieurs outils et comités ont été déployés dès le 1^{er} trimestre 2020, avec l'identification d'étapes clés conditionnant certains des versements budgétaires, la rédaction de rapports d'avancement des projets, la présentation spécifique des projets au cours de réunions scientifiques hebdomadaires et dans le cadre de groupes de travail thématiques.

La Fondation de l'AP-HP, la Fondation de France et la Fondation des Hôpitaux, fondations redistributrices⁷³, ont dû toutes trois renforcer leurs moyens humains et techniques afin de procéder au suivi et au contrôle des nombreux projets financés. Si la Fondation de France a pour habitude de gérer des projets en urgence, le nombre de ceux-ci a été particulièrement important dans le cadre de l'opération « *Tous unis contre le virus* ». S'agissant de la Fondation de l'AP-HP et de la Fondation des Hôpitaux, ce suivi et ce contrôle constituent un défi, en raison du changement d'échelle de dépenses de ces deux fondations.

La Fondation de France a assuré le suivi des projets financés dans le cadre habituel, à savoir par la remontée de rapports narratifs et financiers exigés de la part des entités bénéficiaires. Des canevas de rapport existent mais n'ont pas été imposés pour faire face à la grande diversité des projets et ne pas empiéter démesurément sur le temps que les porteurs de

⁷¹ Notamment soutien psychologique, mise à disposition de matériel informatique nécessaire aux études et au maintien du lien avec les proches.

⁷² Notamment soutien du développement psychomoteur des enfants accueillis au sein des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) de la Croix-Rouge française, afin de répondre aux conséquences des confinements.

⁷³ La Fondation de l'AP-HP a redistribué 84,2 % des dépenses qu'elle a effectuées dans le cadre de la collecte covid 19 sur les 21 mois de son exercice comptable (1^{er} janvier 2020 au 31 septembre 2021). 100 % des dépenses de La Fondation de France et de la Fondation des Hôpitaux ont consisté en des versements à d'autres organismes.

projets consacrent à leurs actions sur le terrain. Mise à part dans des cas peu nombreux de distribution de bourses, la Fondation de France réalise systématiquement ses financements en deux, voire trois versements au fil de l'avancement des projets documenté dans ces rapports d'étape. Comme pour tous les programmes de la Fondation de France, ces tranches peuvent être annulées si l'avancement du projet est insatisfaisant, voire le projet arrêté.

Des recrutements affectés au suivi des projets ont néanmoins été réalisés pour renforcer les équipes, de décembre 2020 à juillet 2021 et de décembre 2021 à mai 2022⁷⁴. Une requête a été développée dans les outils de la Fondation de France à l'occasion de l'opération « *Tous unis contre le virus* ». Elle permet de suivre l'avancée de chaque projet et d'avoir un pilotage global de l'action (annulation de tranches, relances, etc.). Cette requête est d'ailleurs désormais utilisée par tous les programmes de la Fondation. Des visites de projets sont également organisées par les responsables et chargés de programmes et par les équipes en région⁷⁵.

Les actions de la Fondation de l'AP-HP et de la Fondation des Hôpitaux ont changé d'échelle et de positionnement. Devenue fondation redistributrice, la Fondation de l'AP-HP contractualise avec l'AP-HP sur les projets, lui verse les fonds afférents, reçoit des rapports intermédiaires et finaux conditionnant le versement des tranches suivantes en cas de financement pluriannuel et demande une évaluation des effets des projets qu'elle soutient. L'un des enjeux principaux pour la Fondation de l'AP-HP réside dans l'accompagnement des porteurs de projets pour en assurer la réalisation effective, voire pour proposer des réorientations d'affectations des dons.

B - Un suivi parfois difficile pour la Fondation des Hôpitaux, une poursuite nécessaire du contrôle des projets financés pour les cinq organismes contrôlés

La Fondation des Hôpitaux, qui avait accepté d'avancer les fonds sans attendre la production de factures, a tenté, dès la fin de la période de collecte, de recenser et traiter les justificatifs adressés après coup par les établissements bénéficiaires et de procéder à des relances téléphoniques et courriels pour connaître l'utilisation des fonds reçus et pouvoir en rendre compte⁷⁶. La remontée des justificatifs des dépenses engagées par les hôpitaux mobilise un salarié à plein temps afin d'effectuer les relances. Au 8 juillet 2022, 18 % des centres hospitaliers et centres hospitaliers universitaires, 33 % des centres hospitaliers en santé mentale et 38 % des Ehpad n'avaient pas encore justifié leurs dépenses. Les justificatifs sont parfois fragiles, puisqu'il s'agit, dans certains cas, de simples attestations sur l'honneur précisant que les dépenses réalisées l'ont été afin d'améliorer les conditions de prise en charge des patients ou les conditions de travail des soignants lors de la crise sanitaire. À l'inverse, certains hôpitaux font un rapport très précis des dépenses engagées.

⁷⁴ Afin de procéder à des relances et valider les rapports, mettre à jour les informations dans les outils, enregistrer les pièces, débloquer les tranches en accord avec les responsables de programme concernés, informer les fondations régionales impliquées, etc.

⁷⁵ Les membres du jury covid 19 ont ainsi passé deux jours à Marseille début décembre 2021 avec la Fondation de France Méditerranée, pour suivre les projets sélectionnés en 2020 et 2021. Des visites ont également eu lieu au groupe hospitalier de la région de Mulhouse et Sud Alsace en mars 2021 avec l'équipe régionale, aux hôpitaux de Saint-Maurice en septembre 2021, à Fair en décembre 2021, à la Fondation de l'Armée du Salut en octobre 2021, à Avec toits, L'ouvre porte, Terre d'ancrages, SINGA France, Al Manba, JRS France, *Yes we camp*, etc., en 2021 avec les équipes régionales.

⁷⁶ La Fondation des Hôpitaux suit ainsi plus de 1 700 dossiers.

Par ailleurs, les organismes philanthropiques examinés annoncent vouloir s'engager dans des démarches d'évaluation des projets financés afin d'en identifier les effets sur les bénéficiaires. La Fondation de l'AP-HP, pour sa part, demande aux hôpitaux, dans le cadre des projets d'espace bien-être des soignants, d'intégrer l'envoi de questionnaires de satisfaction aux soignants. Les projets de recherche de l'Institut Pasteur ont pour leur part un cadre d'évaluation prédéfini.

Si les organismes contrôlés ont dû faire face à l'enjeu de versement rapide des fonds et de nombre important de dons et de projets à financer, le suivi et le contrôle de l'effectivité des projets est une condition de transparence et de confiance du donateur. Dès lors, la Cour des comptes invite les organismes contrôlés à poursuivre leur suivi et contrôle des projets financés par les collectes covid 19, voire à les renforcer dans le cas de la Fondation des Hôpitaux, en mettant en place les outils de pilotage suffisants et en procédant à tous types de méthodes de contrôle (échantillonnage pour des visites de terrain, systèmes d'information avec envoi de relance automatique, etc.).

III - Une information des donateurs à préciser

A - Des supports d'information largement digitaux

Les éléments publiés lors de la reddition des comptes annuels⁷⁷ ne dispensent pas d'informer en cours d'année les donateurs de l'état d'avancement des projets et de la situation sur le terrain. De fait, les organismes concernés par l'enquête de la Cour ont diffusé régulièrement des comptes rendus de leurs actions, cette communication étant généralement l'occasion de renouveler un appel à dons.

Les organismes ont utilisé très largement le vecteur digital pour communiquer aux donateurs les informations relatives aux actions mises en œuvre grâce à leurs dons (courriels, site internet, réseaux sociaux). Compte tenu du caractère d'urgence de la crise sanitaire et de la nécessité de soutenir rapidement soignants, patients et personnes vulnérables et aussi en raison de l'afflux des dons, les organismes ont fait état auprès des donateurs de l'utilisation rapide des fonds sur le terrain, et ce, dès le début de la crise.

Les envois de courriels aux donateurs ont été nombreux. La Fondation de France, par exemple, a envoyé 12 courriels de restitution de l'opération « *Tous unis contre le virus* » entre avril 2020 et avril 2021 (bilans complets à six mois et douze mois, vidéo-reportage des projets soutenus, courriels résumant leurs actions, etc.). La Fondation de l'AP-HP a aussi envoyé des newsletters par courriel à ses donateurs.

Les organismes sous revue ont aussi utilisé leur site internet et réseaux sociaux pour informer leurs donateurs sur les actions et projets mis en œuvre. Les sites internet, comme celui de la Fondation des Hôpitaux, contenaient un fil d'actualités sur la page d'accueil, une rubrique spécifique et les communiqués de presse afférents à la crise. Ont notamment été publiés sur le site de l'Institut Pasteur une « *Lettre de l'Institut Pasteur* » (LIP) entièrement consacrée à la mobilisation contre la covid 19 en novembre 2020, ainsi que des articles dédiés en fonction des

⁷⁷ Rapport financier, rapport d'activité, présentation d'un compte d'emploi des ressources, d'un compte de résultat par origine et destination.

découvertes⁷⁸. De plus, dans le cadre de sa politique de développement du dialogue entre science et société, l'Institut Pasteur a mis en place un espace dédié « *Tout sur le Sars-CoV-2 et la covid 19* » comportant plusieurs sections dont une « fiche maladie » covid 19, des modélisations épidémiologiques et études, et une section *Fake News*⁷⁹. Ces différents contenus ont aussi alimenté l'ensemble des réseaux sociaux et une newsletter digitale mensuelle de l'Institut Pasteur, qui regroupent près de 300 000 abonnés. À cette activité en ligne se sont ajoutés la mobilisation et l'accompagnement de plus de 50 experts scientifiques pour répondre aux milliers de sollicitations média reçues en 2020 et 2021, rédiger 76 documents pour la presse, préparer plusieurs conférences de presse et produire des contenus pédagogiques. Au total, plus de 100 000 interviews, citations et reprises dans les médias ont été comptabilisées en 2020 (contre 13 000 pour une année « normale »).

Des vidéos et visioconférences ont également pu être diffusées. La Fondation de France a clos sa séquence d'information aux donateurs sur l'opération « *Tous unis contre le virus* » par la proposition d'assister, en direct (le 7 avril 2021) ou en différé, à une émission spéciale en ligne présentant, avec l'intervention des partenaires, les actions financées. La Fondation de l'AP-HP, pour sa part, a organisé une visioconférence avec ses grands donateurs. La Croix-Rouge française et la Fondation des Hôpitaux ont fait diffuser des spots et vidéos sur leurs réseaux sociaux.

La Croix-Rouge française envoie également une fois par an par courrier la publication « l'Essentiel » à tous ses donateurs. Elle a, de plus, communiqué aux entreprises donatrices, un magazine appelé « *Edition Spéciale covid 19* » qu'elle a édité à quatre reprises, en avril et septembre 2020, puis en mars et mai 2021.

B - Les bilans diffusés par les organismes : un degré inégal d'information financière

Au-delà de l'information délivrée aux donateurs au fil de l'eau, se pose la question de sa récapitulation sous forme d'un bilan d'ensemble. Si des initiatives variées ont été prises en ce sens, elles ont rarement été exhaustives.

La Fondation de France a réalisé deux bilans très complets, à six mois et un an, pour l'opération « *Tous unis contre le virus* »⁸⁰. Y figurent les informations financières globales avec le montant des dons collectés, des dons alloués, le nombre de projets financés, le pourcentage de frais de fonctionnement et de recherche de fonds prélevés, ainsi que la répartition des actions selon les axes d'intervention, d'une part (soutenir les soignants et les aidants particulièrement éprouvés, soutien aux plus vulnérables, recherche médicale, aider le secteur associatif, agir à l'international), et les publics cibles, d'autre part. Pour autant, il a manqué à cet exercice un inventaire des projets présentés et de leur coût, au-delà des quelques exemples qui ont été fournis à titre illustratif.

⁷⁸ Lettres de l'Institut Pasteur de février, mai, septembre et novembre 2021.

⁷⁹ Les indicateurs de trafic recensent 8,7 millions d'utilisateurs sur le site en 2020 (+ 79 % par rapport à 2019). Entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 décembre 2021, la fiche covid 19 a été vue 2,8 millions de fois.

⁸⁰ La Fondation de France a réalisé en juillet 2020 un *mailing* à 90 000 de ses donateurs dans le cadre d'une enquête de satisfaction pour recueillir leur avis notamment sur l'information qui leur a été transmise sur les actions réalisées dans le cadre de l'opération « *Tous unis contre le virus* ». 3,5 % des personnes interrogées ont répondu à l'enquête. Parmi eux, 78 % se disent satisfaits des bilans reçus, 94 % déclarent avoir reçu suffisamment d'information sur l'utilisation de leur don, 94 % disent être satisfaits des actions réalisées par l'opération « *Tous unis contre le virus* ».

La Fondation de l'AP-HP a, elle aussi, publié un rapport moral et financier qui fournit des éléments sur le niveau des dons collectés et la ventilation par grandes actions, mais qui ne recense pas l'intégralité des projets soutenus et le coût de chacun ⁸¹. Il en est de même pour la Fondation des Hôpitaux qui fait apparaître, dans « *Chiffres-clés 2020-2021* », une information financière globale et ventilée par axes d'intervention, mais pas par actions. Si les bilans établis par la Croix-Rouge française contiennent des informations variées et riches relatives à son action, ils ne contiennent pas de communication financière dédiée à la collecte covid 19, ni globale, ni par action financée. N'y apparaissent pas de données financières sur le niveau des dons issus de cette collecte ou encore sur les dépenses correspondantes. Il en est de même pour l'Institut Pasteur qui diffuse des informations nombreuses et détaillées sur les activités de recherche mais sans informations financières afférentes, sauf demande expresse de donateurs.

S'agissant des bilans faits aux grands donateurs, les cinq organismes les ont généralement individualisés avec des informations plus précises sur la progression de la mise en œuvre des actions et des montants dépensés.

En conclusion, la Cour des comptes constate que tous les organismes ont cherché à informer les donateurs de l'utilisation des fonds collectés, mais que, s'agissant des données financières, les informations communiquées sont d'une richesse inégale. Pour la complète information des donateurs et lecteurs, elle leur recommande, dès lors, de dresser un bilan exhaustif et global, en recettes et dépenses, des fonds collectés dans le cadre de la crise sanitaire et de leur utilisation par grand type d'actions, avant la fin du premier semestre 2023. Dans cette perspective, la Fondation de France a précisé à la Cour prévoir la publication en juin 2023 d'un bilan à trois ans. La Fondation de l'AH-HP indique avoir la même volonté de production de bilan, à l'instar de l'Institut Pasteur. Si la Croix-Rouge française estime avoir d'ores et déjà établi ce bilan, la Cour des comptes rappelle qu'une information financière spécifique à l'utilisation des dons d'une collecte affectée participe d'une plus grande transparence et, dès lors, de la confiance des donateurs.

⁸¹ Le rapport d'activité 2020-2021 de la Fondation de l'AP-HP était en cours de rédaction au moment de la présente enquête.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Les cinq organismes de l'échantillon ont agi très rapidement pour faire face à l'ampleur et à l'urgence des besoins engendrés par la crise sanitaire. Ils ont également fait évoluer leurs modalités d'intervention pour déployer de nombreuses actions dans les domaines prioritaires de la recherche, du soutien aux soignants, aux patients et aux personnes vulnérables, et ce, conformément aux messages d'appels à dons. La redéfinition des critères de sélection des projets et l'assouplissement des conditions de versement du financement a ainsi permis de concilier, dans une certaine mesure, l'urgence avec la qualité et la fiabilité des opérations. Les organismes tentent par ailleurs de capitaliser sur leur expérience au-delà de la crise sanitaire par la poursuite sur le moyen et le long termes des actions entreprises et la refonte de leurs stratégies, avec un enjeu de fidélisation des donateurs. L'évolution a été particulièrement déterminante pour la Fondation de l'AP-HP et la Fondation des Hôpitaux qui ont dû redimensionner leurs moyens humains et techniques pour s'adapter au changement d'échelle de leurs interventions.

Le déploiement rapide des projets a pour corollaire le contrôle de l'effectivité de leur mise en œuvre ainsi que l'information détaillée des donateurs sur les dépenses et les actions réalisées. Le suivi et l'évaluation des projets se sont cependant parfois avérés difficiles en raison de l'importance des actions financées et de l'allègement des procédures de financement nécessaires à la réduction des délais de versement. Si les organismes sous revue ont renforcé leurs outils de pilotage et exigé des rapports narratifs et financiers de la part des entités bénéficiaires, l'abandon de la règle du financement sur facture a pu, par exemple, complexifier le suivi pour la Fondation des Hôpitaux. La Cour rappelle que le contrôle de l'effectivité des projets est une condition de confiance du donateur et invite dès lors les organismes à continuer à assurer un suivi étroit des projets financés par les collectes covid 19 en mettant en place des outils de pilotage adéquats.

Des supports d'information digitaux ont été développés pour tenir les donateurs informés des actions mises en œuvre tout au long de la crise sanitaire. Mais, en dépit de ces comptes rendus réguliers, la restitution aux donateurs a pu se révéler inégale en matière d'information financière. La Cour recommande donc aux organismes contrôlés de restituer aux donateurs une information financière approfondie sur les fonds collectés et les projets mis en œuvre avant la fin du premier semestre 2023.

La Cour formule la recommandation suivante :

- 2. Établir avant la fin du premier semestre 2023 un bilan exhaustif et global, par grand type d'actions, de l'utilisation des fonds collectés dans le cadre de la crise sanitaire (Croix-Rouge française, Fondation de l'AP-HP, Fondation de France, Fondation des Hôpitaux, Institut Pasteur).*