

---

# « Le contrôle de la générosité publique au service d'une plus grande transparence »

## *Avis de France générosités sur le rapport de la Cour des comptes du 19 mars 2024*

Juin 2024

### Avant-propos

La générosité représente en France 8,5 milliards d'euros de dons, dont 5 milliards d'euros de dons des particuliers et 3,5 milliards de dons des entreprises<sup>1</sup>. C'est deux fois moins qu'au Royaume-Uni et soixante fois moins qu'aux Etats-Unis. Contrairement aux pays anglo-saxons au sein desquels le secteur caritatif suit une approche entrepreneuriale qui se démarque de l'Etat, le **secteur caritatif français recherche la concertation avec l'Etat, dans une logique de co-construction et de partenariat.**

Cette logique est de plus en plus mise à mal par une injonction toujours plus grande au contrôle de l'Etat qui tend à considérer les organisations sans but lucratif comme des organisations de droit public sans le corollaire de la reconnaissance de **l'apport du secteur associatif et fondatif à la construction de l'intérêt général**. Le rapport de la Cour des comptes qui fait l'objet du présent avis semble s'inscrire dans cette tendance. Si la loi a étendu les prérogatives de la Cour en matière de contrôle des organisations philanthropiques, la pratique démontre que ce contrôle dépasse aujourd'hui largement l'audit comptable pour aller vers un contrôle opérationnel par l'examen des actions que celles-ci conduisent et l'analyse de leur pilotage.

Depuis l'ordonnance du 23 mars 2022<sup>2</sup> relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, la Cour des comptes est tenue, tous les deux ans, de rendre compte de son activité de contrôle ainsi que des suites données aux éventuelles déclarations de non-conformité découlant de ce contrôle. Le premier [rapport](#) rendu dans le cadre de l'ordonnance de 2022 a été publié le 19 mars 2024. Il est assorti de propositions de la Cour sur l'évolution du cadre de la philanthropie.

En amont de sa publication, France générosités a été amené à réagir sur ce rapport qui a été amendé en bien des points malgré des divergences profondes de vues qui demeurent dans le texte final et qui font l'objet du présent avis<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Panorama national des générosités*, septembre 2021, Observatoire de la Philanthropie-Fondation de France.

<sup>2</sup> NOR : PRMX2201889R, JO du 24 mars 2022

<sup>3</sup> Les renvois de page effectués dans le présent avis visent le rapport de la Cour des comptes dans sa version du 19/03/2024.

## Sommaire

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Avant-propos .....</b>  | <b>1</b>  |
| <b>Sommaire .....</b>  | <b>2</b>  |
| <b>Remarques générales.....</b>  | <b>3</b>  |
| <b>Sur les lignes directrices tirées des contrôles de la Cour des comptes .....</b>                              | <b>4</b>  |
| — Des organisations exemplaires face à une réglementation foisonnante et toujours plus exigeante .....           | 4         |
| — Une interprétation restrictive des ratios mais des procédures de contrôle interne à réellement améliorer ..... | 5         |
| <b>Sur les propositions de la Cour des comptes sur l'évolution du cadre de la philanthropie .....</b>            | <b>6</b>  |
| — Sur la coexistence des véhicules juridiques.....   | 6         |
| — Sur les innovations dans la collecte.....  | 8         |
| — Sur les établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS).....   | 9         |
| <b>Sur une évolution du dispositif de sanction .....</b>   | <b>10</b> |
| <b>Conclusion .....</b>  | <b>11</b> |

## Remarques générales

Le rapport de la Cour des Comptes fait le bilan de l'ensemble des contrôles réalisés depuis 30 ans sur l'utilisation des dons reçus par les organismes d'intérêt général.

France générosités se réjouit qu'**en 30 ans de contrôles, seules 5 déclarations de non-conformité aient été prononcées par la Cour** démontrant la probité et l'exigence des organisations faisant appel à la générosité du public.

France générosités reconnaît par ailleurs la vertu pédagogique de ce rapport à plusieurs égards :

- il rappelle le cadre légal et réglementaire de la mission de contrôle de la Cour et définit ainsi les pouvoirs de la Cour ;
- il informe sur les modalités et le périmètre de contrôle de la Cour ;
- il fait état des différentes thématiques abordées à l'occasion de ces contrôles.

→ Pour un commentaire technique sur ces différents points, vous pouvez consulter la note « *Rapport de la Cour des comptes : quels enseignements en tirer* » et vous référer au [webinaire](#) organisé par France générosités le 23 mai 2024.

Le rapport présente une grande hétérogénéité de pratiques entre les organisations. Cette hétérogénéité est renforcée par la longue période d'observation au cours de laquelle les pratiques (professionnalisation du secteur, mise en place de référentiels) comme les réglementations ont changé : la réglementation comptable (ANC n°2018-06), les règles fiscales et le cadre juridique en particulier avec la loi n°2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

La Cour a pris soin dans la version finale du rapport de ne pas présenter l'ensemble des remarques formulées comme un bilan des pratiques actuelles et reconnaît volontiers l'évolution de professionnalisation des organisations et des pratiques.

Conformément aux **articles L. 111-9 et L. 111-10 du Code des juridictions financières**, la Cour est habilitée à contrôler les organismes faisant appel à la générosité et les organismes délivrant des reçus fiscaux au titre des dons. Ce contrôle découle de la mission originelle de la Cour<sup>4</sup> visant à contrôler les gestionnaires publics, contrôle qui s'est ensuite étendu aux associations subventionnées. A cet égard, nous constatons une interprétation extensive de la loi conduisant à étendre le contrôle de la Cour non seulement sur les organisations bénéficiaires indirectes de la générosité (« droit de suite ») mais aussi sur des aspects opérationnels et de stratégie organisationnelle propres à chaque entité : gouvernance, fonctionnement des instances dédiées à la sélection des projets et choix opérés (niveau de réserves et leur valorisation notamment), rédaction des statuts, cartographie des risques etc.

Enfin, la programmation des contrôles n'est plus guidée par la seule approche par les risques mais par des réflexions plus globales sur l'articulation entre politiques publiques et actions caritatives notamment en matière sociale allant jusqu'à qualifier les associations d'« opérateurs » des politiques sociales<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Outre la mission juridictionnelle (juger les gestionnaires publics)

<sup>5</sup> Cf. page 36 « *La Cour a choisi à plusieurs reprises de programmer l'examen du compte d'emploi des ressources (CER) d'organismes caritatifs dont les appels à dons étaient en lien avec ses enquêtes de politiques publiques et ce, en raison du rôle majeur joué par les **opérateurs associatifs** notamment dans le champ des politiques sociales* »

Cette évolution du périmètre et de la nature du contrôle nous amène à formuler des remarques sur (1) les lignes directrices tirées des contrôles de la Cour, (2) les propositions qu'elle formule sur l'évolution du cadre de la philanthropie et (3) l'évolution du cadre de sanction.

## Sur les lignes directrices tirées des contrôles de la Cour des comptes

### — DES ORGANISATIONS EXEMPLAIRES FACE A UNE REGLEMENTATION FOISSONNANTE ET TOUJOURS PLUS EXIGEANTE

La confiance et la transparence sont au cœur de la relation entre les organismes à but non lucratif et leurs donateurs. Nous partageons l'objectif de transparence et de respect de la volonté du donateur poursuivi par la Cour. Il est cependant indispensable que les moyens requis pour y répondre soient proportionnés et adaptés aux spécificités du fonctionnement associatif et fondatif, qui repose très largement sur le bénévolat, et ne viennent pas décourager ou pénaliser l'implication des citoyens dans des activités au service de l'intérêt général.

Les organisations qui font appel aux dons sont déjà parmi les plus contrôlées par l'Etat (Cour des Comptes, IGAS/IGA, administration fiscale, Agence Française Anticorruption et, le cas échéant, représentations de l'Etat au sein de leur gouvernance).

En outre, les organisations faisant appel à la générosité du public sont soumises à des contrôles dès 153 000 € de dons collectés, sans que ce montant n'ait été révisé depuis 2007, même au regard de l'inflation. A titre de comparaison, les entreprises ont vu le seuil de déclenchement du contrôle de leurs comptes par un commissaire aux comptes relevé à 8 millions d'euros de chiffre d'affaires HT (auparavant 2 millions) - ou de 1 à 4 millions d'euros de total de bilan – en 2019 puis doublé à nouveau en mars 2024, les portant entre 5 et 10 millions d'euros<sup>6</sup>.

Ce même seuil de 153 000 € déclenche l'obligation d'établir un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public.

Par ailleurs, s'agissant spécifiquement des associations et fondations reconnues d'utilité publique, celles-ci doivent respecter certains critères pour bénéficier de cette reconnaissance étatique notamment en matière de gestion financière, respecter des règles de fonctionnement strictes et sont soumises au contrôle du ministère de l'Intérieur (et des ministères intéressés par leurs activités), des préfets et de l'Agence française anticorruption.

Enfin, des mesures récentes sont venues ajouter de nouvelles obligations ou complexifier des dispositifs existants<sup>7</sup> – ce que relève d'ailleurs la Cour elle-même<sup>8</sup>. En particulier, la Cour constate la mise en œuvre de contrôles accrus par l'administration fiscale<sup>9</sup>. Le niveau d'exigence qui pèse sur le secteur

---

<sup>6</sup> Décret n°2004-152 du 28 février 2024.

<sup>7</sup> Réforme du plan comptable des associations et des fondations (2018) entrée en vigueur en 2020, loi confortant les principes de la République (2021), Loi Sapin II modifiée par la loi Wassermann (2022).

<sup>8</sup> Cf. page 67.

<sup>9</sup> Cf. page 82.

philanthropique est compréhensible compte-tenu de la réduction fiscale afférente aux dons reçus par les organisations concernées. Il doit cependant être mis en regard du fonctionnement spécifique de ces organisations de droit privé. **La réduction fiscale susvisée ne peut justifier une extension du contrôle de la Cour comparable à celui qu'elle exerce sur les établissements publics ni même sur les établissements chargés d'une mission de service public (fondé sur l'article L. 111-3 du code des juridictions financières).**

#### — UNE INTERPRETATION RESTRICTIVE DES RATIOS MAIS DES PROCEDURES DE CONTROLE INTERNE A REELLEMENT AMELIORER

Les dirigeants des organisations faisant appel à la générosité du public sont sous le coup d'une injonction contradictoire : (1) présenter des ratios permettant de démontrer qu'un maximum de fonds collectés auprès du public a été destiné aux missions sociales de l'organisation et (2) mettre en place des dispositifs de maîtrise des risques et de contrôle interne efficaces. **Comment en pratique réconcilier une injonction à des frais de fonctionnement et de structure faibles considérés par la Cour comme une « preuve de bonne gestion » et de bonne information du donateur et l'exigence d'un contrôle interne de qualité impliquant des investissements humains et financiers ?**

En effet, la multiplication des réglementations<sup>10</sup> a non seulement demandé au secteur de monter en compétence, mais également de recruter et de s'outiller. Un contrôle interne efficace et adapté à la taille de l'organisme nécessite des ressources humaines qualifiées, fidélisées (donc correctement rémunérées), une gouvernance (« comité d'audit ») engagée et indépendante et des outils performants (systèmes d'informations notamment). Autant d'investissements qui impactent directement les frais de fonctionnement et dégradent irrémédiablement les ratios de la plupart des organisations faisant appel à la générosité.

Ce sujet est, depuis de longues années, au cœur des réflexions des têtes de réseau du secteur, notamment l'Institut IDEAS et le Don en Confiance qui accompagnent les organisations.

Cependant, cet accompagnement de qualité ne peut suffire au regard des 360 000 associations<sup>11</sup> qui font appel à la générosité du public et des 5 400 fondations et fonds de dotation en activité<sup>12</sup>. Ce que ne peut manquer de comprendre la Cour et les administrations publiques comme le Bureau des Associations et des Fondations et les préfetures qui sont eux même en sous-effectifs pour remplir leurs missions de suivi et contrôles de ses entités<sup>13</sup> (ce qui est d'ailleurs relevé par la Cour elle-même<sup>14</sup>).

Nous partageons donc **l'exigence d'un contrôle interne efficace et professionnel** mais nous posons fermement la question des ressources et des moyens permettant de prendre en compte les spécificités du monde associatif et fondatif.

<sup>10</sup> C'est ce que nous avons eu l'occasion de rappeler au Sénat lors de notre audition dans le cadre de la mission flash « Champ et mise en œuvre effective des dispositifs de suspension des avantages fiscaux pour les dons aux associations » : l'arsenal juridique actuel est largement suffisant et garantit tant un contrôle tant administratif que fiscal des organisations à but non lucratif (septembre 2022). Cf. <https://www.francegenerosites.org/controle-des-associations/>

<sup>11</sup> *Le paysage associatif français*, Viviane Tchernonog et Lionel Prouteau, 2019.

<sup>12</sup> *Les fondations et fonds de dotation en France*, Observatoire de la philanthropie-Fondation de France, 2023.

<sup>13</sup> *Fondations abritantes et abritées : un modèle porteur de sens, de bonnes pratiques, des contrôles parfois perfectibles*, IGA, mai 2023 / *Les modalités d'exercice de la tutelle des préfetures sur les fondations et associations reconnues d'utilité publique*, IGA, janvier 2017.

<sup>14</sup> *La capacité d'action des préfets*, Cour des comptes, novembre 2023.

Nous rappellerons toutefois qu'aucun texte, et notamment la réglementation comptable, ne définit les ratios à tirer du CROD et/ou du CER ni leurs modalités de calcul. Cette initiative des organisations en matière de communication financière relève d'une décision de gestion propre. La Cour adopte à cet égard une position ambivalente<sup>15</sup> puisqu'elle admet qu'il n'existe aucune règle univoque et impérative mais considère de l'autre que les modalités de calcul de ceux-ci « ne sauraient relever d'un "choix de gestion" puisqu'elles mettent en jeu l'exigence de transparence et d'honnêteté envers le donateur »<sup>16</sup>.

A notre sens, la lecture intelligible d'un ratio doit s'opérer à partir d'une bonne compréhension du modèle socio-économique de l'organisme, de ses objectifs et des choix d'organisation mis en œuvre pour réaliser ses missions sociales.

Enfin, nous appelons à une grande vigilance quant à l'orientation prise par la Cour de guider ses contrôles par une stricte analyse des ratios, qui apparaissent nécessairement dans chacun de ses rapports<sup>17</sup>. Nous citerons à cet effet une note du Don en Confiance [DU BON USAGE DES RATIOS Etre transparent pour être compris et non pas comparés](#),<sup>18</sup> qui rappelle notamment que « la qualité s'apprécie avant tout dans la réalisation des missions sociales de l'organisation » et que de « bons ratios » ne sont pas forcément synonyme de « bonne gestion ».

## Sur les propositions de la Cour des comptes sur l'évolution du cadre de la philanthropie

### — SUR LA COEXISTENCE DES VEHICULES JURIDIQUES

La Cour souligne la complexité de l'écosystème qui regroupe plusieurs types de personnes morales aux caractéristiques différentes<sup>19</sup>.

Cette multiplicité d'acteurs peut être source de confusion aux yeux du grand public et source de complexité pour les entités elles-mêmes qui sont redevables auprès de différentes administrations ou autorités. Cette situation invite à s'interroger sur les modalités de simplification de ces différents statuts comme le relevait le rapport des députées EL HAÏRY et MOUTCHOU<sup>20</sup>.

Rappelons cependant que **le droit est au service d'un projet et non l'inverse**. Un philanthrope qui souhaite structurer son action philanthropique dans le temps afin que ses enfants puissent la poursuivre pourra opter pour une fondation abritée ou un fonds de dotation avec un conseil d'administration familial. Un projet social qui s'appuie sur de nombreux bénévoles de terrain investis dans ledit projet optera peut-être pour l'association qui permet de réunir ces membres autour du projet. Une association qui souhaite engager des réflexions plus globales liées à son objet pourra créer à ses côtés une fondation reconnue d'utilité publique, une fondation abritée ou un fonds de dotation, ces entités présentant certes un intérêt fiscal mais permettant aussi de mobiliser d'autres acteurs et d'élargir ainsi l'action sur un champ donné.

<sup>15</sup> Cf. pages 55 et suivantes.

<sup>16</sup> Cf. page 56 ; pour les observations techniques sur les ratios et le contrôle interne, Cf. notre note et Webinaire du 23 mai 2024.

<sup>17</sup> Cf. page 46.

<sup>18</sup> [DU BON USAGE DES RATIOS Etre transparent pour être compris et non pas comparés](#), le Don en Confiance, 2016

<sup>19</sup> L'annexe 2 du rapport recense les différentes entités juridiques dans un tableau comparatif.

<sup>20</sup> *La Philanthropie à la française*, rapport remis au Premier Ministre par les députées Sarah EL HAÏRY et Naïma MOUTCHOU, février 2020.

Les associations et les fonds de dotation peuvent en outre, depuis la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2014 sur l'économie sociale et solidaire, faire le choix de se transformer en fondation reconnue d'utilité publique.

Quant aux fondations de coopération scientifique, fondations partenariales, fondations universitaires et fondations hospitalières, elles ont des objets tout à fait spécifiques en lien avec le code de l'éducation, le code de la recherche et /ou le code de la santé publique et permettent de répondre à des besoins d'acteurs particuliers. Cela justifie en soit l'existence de ces entités juridiques.

**Chacun de ces acteurs a donc un rôle propre dans l'écosystème de la philanthropie** ce qui conduit à dire que la philanthropie « *apparaît ainsi comme fédératrice de différents types d'acteurs, notamment par sa capacité à faciliter et mettre en place des collaborations* » essentielles pour mener des « *actions transformatrices* »<sup>21</sup>.

Cependant, s'appuyant sur des constats partagés avec le ministère de l'Intérieur<sup>22</sup>, la Cour formule des critiques très fermes sur la coexistence de différents statuts juridiques au sein d'un même groupement :

- permettant « *un contournement [...] des restrictions mises à la perception des libéralités par les associations* » via le fonds de dotation ;
- proposant des « *cascades de structures transparentes destinées à profiter des avantages propres à chaque régime* » ;
- présentant une « *multiplication des montages irréguliers destinés à opacifier des transactions et à détourner des régimes juridiques de leur objet d'intérêt général* ».

Il nous paraît important à ce stade de ne pas mettre ces différentes situations sur un pied d'égalité. La coexistence de différents statuts juridiques se justifie pleinement dès lors que chacune des entités répond à un objectif ou un projet différent au service du projet d'intérêt général du groupement.

La Cour admet d'ailleurs, dans la version finale du rapport, qu'une communauté de gouvernance pour des entités appartenant à un même « groupe » peut se justifier par l'existence d'intérêts communs en vue de la réalisation d'un projet social unique dans un ensemble non lucratif mais nécessitant des cadres plus ou moins opérationnels. Le ministre du budget lui-même l'avait admis pour ce qui concerne les fonds de dotation créés par les associations<sup>23</sup>.

En revanche, nous reconnaissons qu'il est nécessaire de condamner avec la plus grande fermeté les cas de détournement des statuts d'intérêt général et nous nous réjouissons de la décision du ministère de l'Intérieur d'accroître significativement ses moyens de contrôle. Ces détournements sont d'ailleurs très minoritairement le fait du secteur associatif et fondatif.

Le secteur collabore d'ailleurs activement avec les institutions publiques. Plusieurs travaux sont en cours, notamment sur la simplification de la reconnaissance d'utilité publique, engagés par le ministère de l'Intérieur et le Conseil d'Etat<sup>24</sup> auxquels le Centre français des Fonds et Fondations et France générosités

---

<sup>21</sup> *Les fondations et fonds de dotation en France*, Observatoire de la philanthropie – Fondation de France, 6<sup>e</sup> édition, 2023

<sup>22</sup> Cf. pages 69 et suivantes

<sup>23</sup> Réponse ministérielle à la question n°62981 de Madame Muriel MARLAND-MILITELLO, JOAN 17/05/2011 page 5104, reprise dans le rapport de la Cour en note de bas de page n°115.

<sup>24</sup> Cf. notre [note](#) de constat sur la reconnaissance d'utilité publique, décembre 2023.

sont associés. Le Comité stratégique des fonds de dotation<sup>25</sup> a également été réactivé en fin d'année 2023, après plus de 10 ans d'inactivité, et devrait contribuer aux réflexions sur l'évolution du cadre juridique des fonds de dotation, le renforcement des contrôles des fonds de dotation et la « mise en cohérence » du cadre philanthropique avec les pratiques constatées.

## — SUR LES INNOVATIONS DANS LA COLLECTE

La Cour relève l'évolution des usages en matière de collecte des dons. Elle s'attarde plus particulièrement, dans la version finale du rapport, sur la générosité embarquée et les cagnottes solidaires.

France générosités a pu rappeler les interrogations du secteur sur sa capacité à renouveler les générations de donateurs. C'était d'ailleurs le thème du colloque 2023 de France générosités – « (R)éveiller la générosité des actifs » – qui s'est attaché à comprendre les évolutions sociologiques du rapport au don des français, d'un don de responsabilité des matures et des baby-boomers vers un don « d'engagement » des générations X et Y. Des générations plus exigeantes en matière de cohérence et de transparence des organisations mais demandant de pouvoir s'impliquer par des modalités diverses et adaptées à leurs contraintes familiales et professionnelles. Ces attentes justifient la multiplicité des formes de générosité et des modalités déployées par le secteur tant dans la sphère professionnelle (dons sur salaires, mécénat de compétences) que dans la sphère personnelle en qualité de consommateur (arrondi en caisse, achats solidaires, courses solidaires).

### ► Sur l'arrondi et les tiers collecteurs

Sur ce point, il convient de préciser le cadre de telles opérations. A l'initiative d'une société collectrice (magasins partenaires, enseignes), une opération philanthropique est mise en œuvre impliquant de recourir à un prestataire pour la mise en place de l'infrastructure collectrice (terminal de paiement). La société collectrice fait ce choix parfaitement éclairé en ayant connaissance des charges induites par cette opération et du service qui lui est rendu (outil de paramétrage et de suivi des collectes, impact sur l'image de l'entreprise...). La collecte effectuée dans ce cadre est reversée intégralement par la société collectrice à l'organisme d'intérêt général bénéficiaire par le biais du prestataire.

Il convient de noter qu'**en aucun cas l'organisme bénéficiaire n'émet de reçu fiscal au profit de la société collectrice au titre du produit de l'opération** (la collecte des arrondis) puisqu'il s'agit des dons des clients (consommateurs). De même, l'entreprise ne reçoit pas de reçu fiscal au titre des frais générés par la société collectrice qu'elle a pris à sa charge. Elle achète bien une prestation de service pour opérer le dispositif dans son système d'information.

Sur d'autres opérations, lorsque des prestataires facturent à l'organisme des frais de services, ils font l'objet d'une facturation à l'association, et sont alors comptabilisés dans ses coûts de collecte, conformément aux règles comptables.

Enfin, si des tiers choisissent d'organiser une collecte au profit d'une association (dîner de gala, vente aux enchères, autres) et de lui en reverser le produit net des frais qu'ils auraient pu engager pour ces collectes, il n'y a aucune justification à intégrer « les frais mobilisés par des tiers », de leur plein gré, dans les frais de collecte des organismes récipiendaires.

<sup>25</sup> <https://www.economie.gouv.fr/daj/comite-strategique-fds-dotation>



► Sur les cagnottes

Une nouvelle génération de donateurs également attachée à des collectes locales et affinitaires justifie l'essor des plateformes de collecte en ligne et des cagnottes solidaires. La Cour déplore dans son rapport ne pas être compétente sur ces collectes. Comme la Cour, nous ne voyons pas sur quelle base légale ces opérations pourraient entrer dans sa juridiction.

Cependant, nous reconnaissons également notre inquiétude face au développement de cagnottes en tout genre dont l'objet est parfois fortement éloigné de l'intérêt général. Nous serions favorables à la reprise par le législateur de la proposition formulée dans un rapport du gouvernement au parlement<sup>26</sup> et co-portée avec le secteur qui propose la labellisation des plateformes de financement participatif pour des projets d'intérêt général<sup>27</sup>.

— SUR LES ETABLISSEMENTS SOCIAUX ET MEDICO-SOCIAUX (ESMS)

Nous nous étonnons du positionnement de la Cour sur le sujet des ESMS dans la mesure où ces établissements relèvent du contrôle de l'IGAS (article L. 313-13 du code de l'action sociale et des familles notamment).

Cela étant dit, la difficulté soulevée de « concurrence » entre les acteurs du médico-social liée à l'utilisation de fonds privés issus de la générosité en parallèle des subventions publiques (conformément à la compétence de l'Etat, de la région ou du département) appelle trois remarques :

- ① Il est inexact de parler de concurrence entre les acteurs dans la mesure où les fonds, qu'ils soient issus de la générosité ou d'une subvention publique, servent tous à financer une mission d'intérêt général statutairement définie et déclarée. La concurrence se situe plutôt du côté des acteurs lucratifs du médico-social qui menacent la survie des organismes à but non lucratif en s'accaparant les secteurs les plus rentables<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> *État des lieux et évolutions de la fiscalité des dons et du soutien à la philanthropie*, Rapport du Gouvernement au Parlement, DLF, DJPEVA, Novembre 2022 (non publié).

<sup>27</sup> « La labellisation de plateformes de financement participatif pour des projets d'intérêt général » in rapport précité note 25 « Le dispositif de plateforme de dons permet d'obtenir le financement d'un projet particulier grâce à une collecte de fonds basée généralement sur des montants peu élevés et réalisée depuis un site Internet.

L'ordonnance du 30 mai 2014 et le décret du 16 septembre 2014 relatifs au financement participatif, puis par la suite le décret du 28 octobre 2016 relatif aux titres et aux prêts proposés dans le cadre du financement participatif et l'ordonnance du 1er décembre 2016 renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, ont régulé le secteur en instaurant deux statuts spécifiques :

- le statut d'intermédiaire en financement participatif (IFP) pour les plateformes de dons et de prêts ;
- le statut de conseiller en investissements participatifs (CIP) pour les plateformes d'investissement (obligations, capital).

Sur cette base, le label de projets via des plateformes de financement participatif a été une première fois utilisé au travers du label de projets "Financement participatif pour la croissance verte" qui valorise et garantit la transparence des projets de financement participatif au service de la transition écologique et énergétique.

Cette labellisation constitue une mesure porteuse de structuration pour le financement par la générosité du public en renforçant la confiance du don des particuliers sur les plateformes et celle des organismes sans but lucratif.

Enfin, l'ordonnance n° 2021-1735 du 22 décembre 2021 modernisant le cadre relatif au financement participatif a adapté le droit français, en raison de l'entrée en vigueur du règlement européen (UE) 2020/1503 créant un cadre européen harmonisé en matière de financement participatif. Elle crée ainsi un nouveau statut européen, celui de prestataire de services de financement participatif (PSFP) et supprime le statut de CIP. Toutefois, elle maintient le statut d'IFP pour les prêts à titre gratuit et les dons ».

<sup>28</sup> *Impact de la concurrence lucrative sur le modèle économique associatif et sur la multiplication des exclusions*, Rapport du HCVA, 30 septembre 2021.

② Il est nécessaire de rappeler que ce qui est habituellement désigné comme « l'hybridation des ressources » est souvent le fruit de la pratique des autorités publiques qui organisent elles-mêmes la mise en concurrence des acteurs par le biais notamment des appels à manifestation d'intérêt (AMI) ou des appels à projet afin d'initier des réponses nouvelles à des problématiques d'intérêt public<sup>29</sup>. Le recours aux financements privés répond donc à une exigence de ces autorités qui fixent, au motif de la maîtrise de la dépense publique (ou par une application extensive des règles européennes en matière d'aides d'Etat), des plafonds de financement public pour un projet.

③ L'engagement de fonds issus de la générosité est souvent indispensable pour compenser des dotations insuffisantes au regard des actions demandées par les pouvoirs publics, telles que l'abondement d'un programme d'investissement sous-doté ou bien le financement des revalorisations salariales non totalement couvertes comme celles du « Ségur ». L'utilisation des fonds privés peut donc aussi être envisagée comme une variable d'ajustement par le bailleur public, plutôt que représenter un facteur de concurrence faussée.

## Sur une évolution du dispositif de sanction

Comme le rappelle la Cour des comptes, le mécanisme de sanction introduit en 2009 à la main du ministre de l'Action et des Comptes publics dans l'hypothèse d'une déclaration de non-conformité n'est pas la seule suite donnée à un contrôle de la Cour. Au-delà des poursuites judiciaires, la question réputationnelle est centrale pour les organismes contrôlés.

Ainsi, l'importance qu'attachent nos organisations à leur mise en conformité, à la confiance des donateurs et plus largement à leur réputation font que **la publicité des rapports de la Cour est un instrument efficace de respect des bonnes pratiques** quelles que soient les conclusions du rapport : conformité sans réserve, conformité avec réserve, non-conformité. C'est la raison pour laquelle nous ne partageons absolument pas l'idée selon laquelle un premier contrôle donnant lieu à une déclaration de non-conformité (DNC) perdrait de sa valeur s'il commandait systématiquement un nouveau contrôle de la Cour à brève échéance.

Le caractère dissuasif serait par ailleurs renforcé si le ministre chargé du budget prononçait plus systématiquement la suspension de l'avantage fiscal. La sanction est en effet sévère mais elle se justifie pleinement si, dans le cas d'un double-contrôle par la Cour, l'organisation n'a pas mis en place les réformes nécessaires.

**C'est donc bien l'action conjuguée du contrôle de la Cour et de la suspension des avantages fiscaux qui rend dans les faits la procédure efficace.** Avant de chercher de nouvelles pistes, **rendre plus effective la procédure nous semble une prérequis indispensable.** C'est en substance ce que le Sénat a pu rappeler dans son rapport du 7 décembre 2022<sup>30</sup>.

Cependant, dans les propositions exposées par la Cour, celle visant à donner une audience plus large aux rapports de la Cour qui s'inscrirait dans le cadre d'un dialogue et d'une bonne compréhension mutuelle entre la Cour et les acteurs peut être une piste pertinente. Dans ce cadre, **nous serions favorables à la**

<sup>29</sup> Cf. sur ce point l'avis du CESE du 28 mai 2024 « Le financement des associations : une urgence démocratique ».

<sup>30</sup> Rapport d'information fait au nom de la commission des finances par la mission d'information sur le champ et la mise en œuvre effective des dispositifs de suspension des avantages fiscaux pour les dons aux associations, n°[188](#).

**publication des rapports sur le site Internet des organisations dans la rubrique dédiée à la transparence financière des organisations.**

Les autres pistes évoquées par la Cour, notamment sur l'évolution des sanctions fiscales, nous paraissent, pour les mêmes raisons que celles évoquées par la Cour, ni pertinentes, ni efficaces puisque :

- une amende fiscale pèserait directement sur le budget de l'organisme et réduirait le financement de ses missions sociales ;
- la réduction de la quotité de la réduction fiscale ou de l'assiette des dons éligibles viendrait multiplier les taux et plafonds déjà fort nombreux (IR, IFI, Coluche et dispositions spéciales régulièrement décidées par l'exécutif comme la récente augmentation du taux pour le petit du taux pour le petit patrimoine religieux...) perdant un peu plus le donateur dans ce foisonnement fiscal.

## Conclusion

La générosité produit du lien social par les actions qu'elle finance. Elle est également un vecteur de renouvellement de l'adhésion au collectif. Force est de constater que nos sociétés contemporaines sont perturbées par des crises de confiance aux manifestations très diverses : mise en cause des élites politiques, du savoir scientifique et de l'expertise. Dans le même temps, ces crises appellent la construction d'autres modalités de confiance dont les associations et les fondations sont les premiers artisans.

Alors que la structuration des associations et des fondations n'a cessé de se renforcer depuis l'après-guerre, la complémentarité de leurs actions avec celles des services d'État reste un enjeu majeur en matière d'efficacité des politiques sociales, environnementales et économiques. La multiplicité des acteurs du secteur de la générosité impose aujourd'hui une réflexion de fond sur la coordination des institutions publiques et des organisations privées agissant en faveur de la générosité en France mais aussi sur la cohérence des statuts juridiques existants avec les pratiques constatées et les besoins exprimés.

