

Qui finance l'intérêt général ?

Transparence, influence et contrôle démocratique des financements privés de l'action publique

La commission d'enquête est née de deux questions simples, mais centrales : que se passe-t-il lorsque des actions qui touchent à l'intérêt général, à l'école, à la culture, au patrimoine, à la vie associative, à la formation des citoyens ou à la structuration du débat public sont financées, directement ou indirectement, par des acteurs privés dont les objectifs, les réseaux, les modalités d'intervention ou les bénéficiaires effectifs ne sont pas clairement identifiables ? Dans quelle mesure ces concours privés restent-ils compatibles avec les exigences d'impartialité de l'action publique, de transparence financière et de contrôle démocratique ?

Ces interrogations ne sauraient réduire le sujet à quelques acteurs emblématiques, même si la question doit être posée, pas plus qu'elle ne peut projeter une suspicion générale à l'égard du mécénat, de la philanthropie ou de la générosité privée.

L'objectif de la commission n'est donc pas d'entraver le développement de la philanthropie, mais au contraire de conforter et de sécuriser l'élan de générosité qui s'exprime dans notre pays à travers elle, qui permet tant d'innovations sociales et de conforter les communs sur l'ensemble du territoire.

Les travaux de la commission mettent en évidence une mutation profonde du secteur philanthropique lui-même.

Cette évolution appelle une vigilance particulière de la puissance publique. Lorsque la philanthropie devient un partenaire majeur dans des domaines aussi sensibles que l'éducation, la culture, la vie associative ou l'action territoriale, elle ne peut être appréciée uniquement au regard de la générosité affichée du donateur, mais doit l'être aussi au regard de ses effets sur l'autonomie des acteurs publics et privés qui concourent à l'intérêt général.



JUILLET 2026



Les principales recommandations

1. Instaurer quatre grandes familles de fondations (FRUP – intégrant les FRUP actuelles ainsi que les quatre fondations dites spécialisées –, fondations abritées, fonds de dotation, fondations d'entreprise)
2. Mobiliser les outils de statistiques publiques afin de mieux cartographier le paysage de la philanthropie, et ainsi permettre à l'ensemble des acteurs, notamment ceux en charge du contrôle, de pouvoir mieux appréhender ses mécanismes
3. Alléger les modalités et les délais de reconnaissance des fondations reconnues d'utilité publique
4. Rendre obligatoire la convocation du commissaire aux comptes au conseil d'administration du fonds de dotation, afin de conforter sa mission d'alerte
5. Promouvoir, dans l'ensemble des administrations déconcentrées, une culture de signalement permettant la remontée rapide des informations sensibles et des faits inhabituels
6. Assurer la formation continue des commissaires aux comptes et des experts-comptables aux enjeux du mécénat afin d'assurer leur meilleure sensibilisation et de garantir le respect des obligations légales
7. Conforter la mise en œuvre de la nouvelle procédure visant à permettre la dissolution des fonds de dotation inactifs pendant deux ans consécutifs par la bonne information des préfetures
8. Permettre des mesures administratives de sanctions – de type astreinte – et de dissolution des fonds de dotation ne respectant pas leurs obligations légales de déclaration et transmission des pièces
9. Constituer des pôles interdépartementaux spécifiquement dédiés au suivi et au contrôle des fonds de dotation, ainsi que des autres structures philanthropiques afin de permettre aux préfetures de mobiliser leurs moyens d'action (mise en demeure, suspension, dissolution) pour mieux sanctionner les manquements

10. Mettre en place une plateforme collaborative permettant les échanges entre les préfectures, la mutualisation des bonnes pratiques et l'information par les directions d'administrations centrales et déconcentrées
11. Évaluer, au terme d'une première année de fonctionnement, l'apport effectif du SIAF au contrôle du secteur philanthropique et identifier les ajustements nécessaires à son optimisation
12. Uniformiser la doctrine, entre les différentes DDFiP, s'agissant des rescrits fiscaux et rendre publiques les motivations d'accords et de retraits en la matière
13. Accélérer la finalisation du répertoire unique des OSBL et rendre accessibles une partie des données en open data
14. Garantir l'effectivité du droit d'accès à l'information par des circulaires ministérielles aux différentes administrations centrales et déconcentrées rappelant les obligations en matière de transmission des documents concernés, et ce afin d'éviter l'engorgement de la CADA
15. Donner sa pleine utilité à « data asso » en rendant compatibles ses données avec les données étatiques et en offrant une vision agrégée du total du soutien public au tissu associatif
16. Sensibiliser davantage les élus locaux aux risques de démarchage et de stratégies d'influence, en invitant les associations d'élus à intégrer cette démarche dans leurs formations
17. Inciter les élus à davantage solliciter les référents déontologiques des centres de gestion afin qu'ils soient davantage accompagnés sur cette question de la déontologie des structures qui les démarchent, et pas seulement sur leur propre action
18. Impliquer davantage le secteur bancaire dans le contrôle du respect des obligations légales incombant aux associations percevant plus de 153 000 euros de subventions annuelles.
19. Contraindre les « labellisations » proposées aux collectivités territoriales à un cahier des charges beaucoup plus exigeant en termes de transparence afin de garantir aux collectivités que les labels, marques, etc., sont effectivement reconnus et identifiés par la puissance publique
20. Donner les bases juridiques au ministère de l'Éducation nationale pour appréhender la dimension financière des projets d'ouverture d'établissements privés hors contrat

21. Mettre en œuvre une obligation déclarative de faits marquants permettant un déclenchement des contrôles en cours de fonctionnement des établissements privés hors contrat
22. Renforcer et professionnaliser davantage les équipes de contrôle de l'Éducation nationale
23. Développer la dimension interministérielle des contrôles et harmoniser les pratiques
24. Enrichir l'état des connaissances des services centraux du ministère de l'Éducation nationale
25. Conditionner toute intervention associative sur le temps scolaire, dans les établissements publics et les établissements privés sous contrat, à l'octroi d'un agrément et envisager une déclinaison de celui-ci par action pédagogique proposée
26. Clarifier, harmoniser et renforcer la procédure d'agrément des associations intervenant sur le temps scolaire
27. Densifier le contrôle des associations intervenant sur le temps scolaire
28. Améliorer la connaissance et la traçabilité des associations intervenant en milieu scolaire
29. Dans l'attente d'une application sur l'ensemble du territoire du déploiement plein et entier des programmes Evar Evars, appeler le ministère de l'éducation nationale à rendre publique une évaluation annuelle de leur mise en œuvre (nombre d'enseignants formés, nombre de sessions de formation aux élèves, par niveau et par rectorat...)
30. Dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la régulation de l'enseignement supérieur privé, intégrer dans la liste des informations devant figurer dans la déclaration d'ouverture d'un établissement d'enseignement supérieur privé des données sur l'origine, la nature et le montant des financements dont disposera l'établissement, à la fois en fonctionnement et en investissement

31. Inciter les établissements d'enseignement supérieur et de recherche publics à rendre public tout ou partie de leurs conventions de mécénat, en conciliant cette exigence de transparence avec le respect du secret des affaires.

32. Appeler le ministère de l'Enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace à élaborer, à destination des établissements d'enseignement supérieur et de recherche publics, un registre déclaratif de leurs donateurs privés.

I. Le recours croissant aux financements privés dans la conduite des politiques d'intérêt général s'accompagne d'un renforcement du contrôle de la puissance publique

A. Des modalités d'intervention multiples dans les politiques publiques

Le mécénat privé connaît un essor important au cours des dernières décennies, dans un contexte de diminution des financements publics

L'essor du mécénat en France se traduit, depuis deux décennies, par une **augmentation considérable** du nombre d'entreprises engagées dans des actions philanthropiques, **pour un montant de dons atteignant près de 700 millions d'euros en 2024**. Cette dynamique est particulièrement portée par les petites et moyennes entreprises, notamment dans le secteur du mécénat culturel.

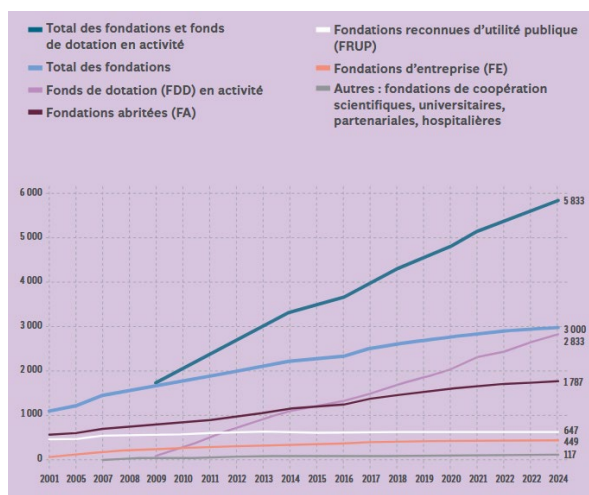
Cet essor, dont le potentiel de développement demeure significatif, s'observe également chez les particuliers et s'accompagne d'une **diversification des véhicules juridiques à but philanthropique**.

157 399

C'est le nombre d'entreprises ayant déclaré des dons en 2024, soit **quinze fois plus** qu'il y a vingt ans.

Source : Panorama national des générosités, 2024

Évolution du nombre de fonds et fondations selon le statut juridique de 2001 à 2024



Source : « Baromètre annuel de la philanthropie », Fondation de France, 2025

Une telle prolifération conduit à une **fragmentation statutaire qui accroît la complexité du système**. Au-delà, la multiplicité des véhicules offre la possibilité de procéder à des **superpositions à visée stratégique, y compris pour des finalités criminelles**.

“ Nous sommes également très attentifs aux montages juridiques complexes. Nous constatons que certaines mouvances, dont celle des Frères musulmans, ont développé des montages combinant associations, structures philanthropiques, sociétés immobilières ou commerciales, visant à diffuser une idéologie et à dissimuler l'identité des véritables dirigeants. Ces montages répondent à plusieurs logiques : religieuse, communautariste, commerciale, patrimoniale.

Laurent Nunez, ministre de l'Intérieur

B. Un cadre juridique et fiscal incitatif, qui favorise le développement des financements privés de politiques publiques

1. L'État a progressivement construit un environnement fiscal favorable au financement privé de l'intérêt général

153 000 €

C'est le **montant annuel de dons reçus à partir duquel tout organisme bénéficiaire**, y compris les associations, doit assurer la **publicité et la certification de ses comptes annuels**.

Si le législateur est intervenu dès la moitié du XX^{ème} siècle pour créer des dispositifs fiscaux

propres à inciter au mécénat, c'est bien la loi « Aillagon » qui constitue le texte fondateur du cadre fiscal contemporain du mécénat.



Ce régime a fortement stimulé l'engagement de la société civile en faveur de l'intérêt général :

entre 2003 et 2023, le **nombre de mécènes individuels a été multiplié par trois**, passant de **1,3 à 5,4 millions**. Sur la même période, le **montant des dons** déclarés par les particuliers a progressé d'un facteur 1,6 et celui des dons **d'entreprises d'au moins 7,8**.

2. Des régimes juridiques différenciés qui sont adaptés à la diversité des acteurs et des projets philanthropiques

La **FRUP** combine ainsi un **statut exigeant**, tant à la **création** (procédure d'instruction longue et rigoureuse ; dotation minimale de 1,5 million d'euros) que dans son **fonctionnement**.

Le modèle de la **fondation abritante** repose, quant à lui, sur une relation contractuelle encadrée entre une FRUP et des **fondations abritées** dépourvues de personnalité morale, la fondation abritante assumant une responsabilité pleine – comptable comme juridique – à l'égard de ces dernières..

Enfin, le **fonds de dotation** est particulièrement privilégié par les mécènes aujourd'hui, en raison de sa souplesse juridique et de son accessibilité. Il **se constitue par simple déclaration en préfecture**, ce qui en fait un véhicule bien plus abordable pour les mécènes de taille intermédiaire. En matière de gouvernance, les statuts du fonds fixent librement ses règles d'administration.

Les modèles économiques des fonds peuvent soulever certaines interrogations

La question du financement par l'emprunt fait l'objet d'appréciations divergentes entre les acteurs, l'inspection générale de l'administration (IGA) considérant ainsi qu'un fonds de dotation ne peut se voir légalement attribuer des prêts.

Certains montages financiers peuvent *de facto* emprunter des **chaînages complexes**, comme le financement par un fonds de dotation « redistributeur » au profit d'un fonds de dotation « opérateur », voire la combinaison des deux qualités au sein d'une même structure.

C. Un contrôle de la puissance publique en progression mais qui souffre encore de nombreux angles morts

Si l'écosystème philanthropique fait l'objet, depuis 2019, d'un **encadrement renforcé des différentes structures**, celui-ci reste à parfaire. À titre d'exemple, la **loi dite « CRPR » du 24 août 2021** a subordonné le bénéfice de la réduction d'impôt à la capacité du contribuable à présenter **l'ensemble des pièces justificatives attestant la réalité des dons**, tout en imposant aux associations, fonds et fondations la signature d'un **contrat d'engagement républicain (CER)** pour obtenir une subvention ou un agrément.

1. Un contrôle de l'écosystème philanthropique sous-dimensionné, en effectifs comme en doctrine d'emploi

Les **moyens humains consacrés au contrôle** des organismes philanthropiques apparaissent **très insuffisants au regard des enjeux**. Le Bureau des associations et fondations du ministère de l'Intérieur ne compte ainsi que **17 agents** – à titre de comparaison, la *Charity Commission*, l'organisme britannique de contrôle du mécénat emploie 457 personnes pour contrôler 200 000 structures.

En outre, la **formation des agents** en charge de ces missions demeure **lacunaire**, se réduisant souvent à une simple sensibilisation généraliste. En découle **un flou persistant**, au sein des préfectures notamment, sur **l'utilité** et la **finalité** des **contrôles** à exercer.

0,2

Équivalent temps plein (ETP) par préfecture pour effectuer les contrôles prévus par la loi sur les fonds de dotation.

Source IGA

2. Le régime de sanctions applicables en cas d'utilisation illégitime des dons reste insuffisamment mobilisé en pratique

Le droit en vigueur prévoit un **arsenal de sanctions plutôt développé**, qui s'articule autour de trois catégories principales :

- 1) la **suspension des avantages fiscaux**, lorsque le contrôle des comptes révèle une **non-conformité entre les objectifs poursuivis et les dépenses engagées**, en cas de **condamnation pénale** de l'organisme pour certaines infractions ;
- 2) les **sanctions pénales**, en cas de condamnation pour un spectre large d'infraction ;
- 3) les **sanctions fiscales spécifiques**, à l'instar d'**amendes** en cas de délivrant irrégulière de documents permettant à un donateur de bénéficier d'un avantage fiscal.

Néanmoins, les sanctions existantes demeurent **insuffisamment dissuasives et n'incitent pas efficacement les organismes sans but lucratif (OSBL) à se conformer à leurs obligations**.

“

Une autre aporie tient au régime des sanctions. Les manquements aux obligations de transparence, renforcées par la loi CRPR, relèvent aujourd’hui du code pénal. Ces poursuites demeurent rares et ne garantissent pas au contrôleur l’accès aux documents recherchés. Or l’objectif consiste non pas à sanctionner pénalement, mais à obtenir les pièces nécessaires au contrôle.

Pascale Léglise, directrice des libertés publiques et des affaires juridiques

Entre **30 % et 40 % des 4 628 fonds de dotation recensés en 2024** seraient « **dormants** », certains d’entre eux servant uniquement à perpétuer une activité en cas de suspension de la structure principale. **La loi relative à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales du 25 juin 2026** habilite désormais l’administration à **dissoudre un fonds inactif depuis deux ans**. Cette évolution constitue une **avancée bienvenue**, dont la mise en œuvre effective suppose une information adéquate des préfectures sur les nouveaux pouvoirs dont elles disposent.

3. La modernisation du contrôle du secteur philanthropique, structurellement fragmenté, reste inachevée

Cette activité de contrôle se heurte toutefois à une **lacune structurelle majeure** : **l’absence d’un système d’information fiable** qui empêche l’élaboration d’un plan de contrôle rigoureux et la diffusion d’une information fiable sur ces structures.

À ce titre, le déploiement du **système d’information des associations et fondations (SIAF)**, nouvel outil permettant de rassembler l’ensemble des données légales relatives aux OSBL une avancée pertinente.

Certains modèles étrangers invitent à repenser le dispositif français

Au **Royaume-Uni**, la *Charity Commission*, **autorité indépendante**, combine une définition exigeante de **l’intérêt général**, des **pouvoirs d’enquête réels**, une publication de **rapports annuels de transparence** et une capacité de **saisine ouverte à tout citoyen** ou organisme.

En **Italie**, le « **code du tiers secteur** » a permis **l’unification** de la **tutelle**, confiée au ministère du Travail, et la **création d’un registre national unique**, dont l’inscription conditionne l’accès au statut d’entité du tiers secteur.

Ces deux modèles partagent un même atout : une **vision consolidée de l’écosystème philanthropique, transparente**, et une **répartition claire des responsabilités** — deux éléments qui font aujourd’hui défaut au dispositif français.

II. L'immixtion de stratégies d'influence sur les politiques publiques favorisées par l'opacité de certaines structures privées

A. Une préoccupation majeure : définir l'intérêt général au-delà de la seule question fiscale

1. En droit français, la notion d'intérêt général est principalement définie sous le prisme fiscal

Le montant total des dépenses fiscales attachées aux dons aux associations est en **augmentation constante** : il a atteint **4 milliards d'euros en 2025** : c'est une augmentation de presque 900 millions d'euros **sur quatre exercices**, soit **23 % de hausse**.

Il ressort des travaux de la commission d'enquête que le fait d'**avoir recours à des réductions fiscales plutôt qu'à des dépenses budgétaires ciblées** contribue à dévoyer la notion d'intérêt général.

2. Cette approche de l'intérêt général sous le seul angle fiscal mérite probablement d'être complétée

L'État accepte de renoncer à une fraction de recette fiscale parce que l'action soutenue est réputée contribuer à l'intérêt général. D'un point de vue fiscal, **le don répond à la notion d'intérêt général, tel qu'il est défini par le code général des impôts, simplement parce qu'il est fléché vers une activité dont on présume qu'elle est, par nature, d'intérêt général**, alors même que le don en question peut contribuer à soutenir des actions qui vont à l'encontre des politiques publiques menées en la matière. **En définissant l'intérêt général sous le prisme de la nature de l'activité de la structure bénéficiaire du don, on s'interdit une réflexion sur l'effectivité du lien entre don et intérêt général.**

Comme la Cour des comptes, en particulier dans son rapport public consacré en 2024 au contrôle de la générosité publique au service d'une plus grande transparence, la commission d'enquête pressent que la finalité de l'intérêt général, censée constituer le fondement de la dépense fiscale ouverte par le champ philanthropique, n'est en réalité pas vérifiée.

B. Des stratégies d'influence protéiformes qui ciblent ouvertement les politiques publiques

Le champ d'action des structures privées cherchant à intervenir dans le domaine des politiques publiques est extrêmement large et ne cesse de s'amplifier, ce qui se traduit en premier lieu par une hausse substantielle des structures concernées (associations, fonds, fonds de dotation, etc.) mais également par une diversification des modes opératoires. Ces structures privées mettent de facto en place, de manière plus ou moins consciente, de véritables stratégies d'influence qui peuvent reposer tout autant sur l'apport de moyens financiers que sur la diffusion d'un terreau immatériel favorable à la diffusion d'une idéologie.

4 milliards d'euros

C'est le total annuel des dépenses fiscales en faveur du **don associatif**.

Source : direction de la législation fiscale

1. La multiplication des interventions de structures privées de petite taille qui ne facilite pas l'action des autorités publiques

Des structures privées d'envergure nationale émiettent leur action : il s'agit manifestement pour elles de tenter de répartir le risque réputationnel entre un nombre de structures toujours plus élevé, ou d'invisibiliser sciemment leur action, ne facilitant pas le travail de sélection des entités publiques, et sans que le lien entre ces entités soit publiquement assumé. **Cette pratique est conforme à la législation mais ne répond pas aux exigences de transparence démocratique.** Il faut donner tout son sens à l'obligation de publicité des associations en achevant enfin la création du répertoire unique pour parachever la connaissance du tissu associatif.

2. Un tissu associatif en difficulté contraint à se tourner vers des interlocuteurs moins identifiés

Si l'on s'en tient aux données agrégées au niveau national, **la situation des associations se détériore objectivement : les subventions publiques nationales ont diminué de 2,2 milliards d'euros entre 2023 et 2024, soit une baisse de 18,8 %**. Les bilans de 2025 ne sont pas encore disponibles, mais la perte risque d'être également importante. Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) fait état d'**une baisse de 41 % de la part des subventions publiques dans le budget des associations entre 2005 et 2020**.

Si les financements nationaux sont identifiés, il n'en est pas de même pour le soutien public local aux associations qui ne fait pas l'objet d'une évaluation agrégée précise.

3. Un vernis historico-culturel qui nécessite une vigilance accrue des acteurs en charge des politiques publiques

La stratégie d'influence sur les politiques publiques se traduit également par la multiplication d'actions teintées d'un vernis historico culturel: il s'agit de revisiter, sans l'assumer, des pans entiers de l'Histoire **au prétexte d'une liberté d'expression artistique** qui s'appliquerait par exemple à des spectacles vivants. La liberté d'expression ne saurait servir de prétexte à la diffusion d'informations volontairement inexacts. La commission d'enquête considère, a minima, qu'il faut s'assurer du respect de l'esprit de la législation : les règles de droit interdisant les **propos révisionnistes, négationnistes, ou faisant l'apologie d'idéologies interdites** ne sauraient être contournées par une pseudo-crédation de nature artistique.

La commission d'enquête souligne la nécessité d'informer les élus locaux sur les risques qui peuvent émerger lors de la collaboration avec des structures dont ils ignorent la gouvernance, les financements et les objectifs réels.

C. La nécessité de briser l'opacité attachée aux acteurs privés qui interviennent dans le champ des politiques publiques

1. Contraindre davantage les OSBL à respecter le cadre légal existant

Un très grand nombre d'associations ne respectent leurs obligations déclaratives. Les échanges entre Tracfin (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins) et les préfectures semblent confirmer cette tendance qui pourrait probablement être résorbée par un meilleur dialogue avec le secteur bancaire.

2. Élargir le degré de transparence des structures qui influencent les politiques publiques

Il s'agit également de vérifier que les associations ne détournent pas de leur objet des voies d'action dont la commission d'enquête a pu constater qu'elles pouvaient, à la marge, être utilisées pour dévoyer le cadre pour lequel elles avaient été conçues.

C'est pourquoi un effort de clarification mérite d'être conduit, en particulier en s'interrogeant sur le recours, dans un cadre associatif, à diverses pratiques qui n'y ont pas nécessairement leur place : **les prêts entre structures associatives, l'opacité** savamment orchestrée **des sources de financement, les situations de captation** sciemment utilisées par certains acteurs numériques, *etc.*

3. Encadrer davantage les stratégies à bas bruit qui ciblent les entités publiques

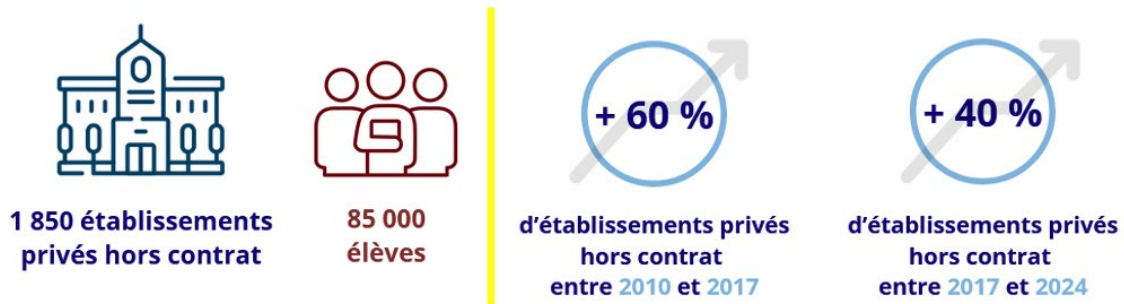
Les relations entre financeurs privés et collectivités territoriales constituent l'un des angles les plus révélateurs des risques examinés par la commission d'enquête. **D'un côté, des collectivités**, en particulier les plus petites, ne disposent pas des moyens juridiques, administratifs ou humains nécessaires pour expertiser chaque partenariat. Elles recherchent des solutions « clé en main », accessibles et compatibles avec leurs moyens.

De l'autre, des structures privées sont capables de proposer des dispositifs prêts à l'emploi, accompagnés d'une communication professionnelle et de signes apparents de crédibilité. La commission d'enquête alerte tout particulièrement sur le risque qui entoure la multiplication des « labellisations privées », des stratégies de « marques », lesquelles pourraient prospérer sur le champ de l'absence de transparence. « Les plus belles fêtes de France », déjà évoquées, et le « Passeport du civisme » illustrent bien cette zone de vulnérabilité.

III. La nécessité de renforcer le cadre juridique applicable à l'intervention d'acteurs privés dans les politiques publiques d'enseignement

A. Les établissements d'enseignement scolaire privés hors contrat : un encadrement à densifier dans le respect de la liberté d'enseignement

L'enseignement supérieur privé hors contrat : une place relativement marginale dans le système éducatif français, mais un secteur en très forte expansion depuis les années 2010



Un régime juridique renforcé par le législateur depuis 2018

1. Un manque de connaissance nationale des établissements privés hors contrat

La commission d'enquête déplore tout d'abord un manque criant de données nationales agrégées sur les établissements d'enseignement privés hors contrat et une difficulté d'accès aux données existantes, en particulier aux rapports d'inspection de l'éducation nationale.

Elle constate **des manquements manifestes des établissements privés hors contrat à leurs obligations sécuritaires, administratives et pédagogiques**. Elle exprime sa grande préoccupation face à cette situation.

Elle relaye également **les risques de dérives sectaires** pointés par la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes) au sujet de certains établissements privés hors contrat.

2. Un contrôle par l'État incomplet, insuffisamment coordonné et trop peu sanctionnant

La commission d'enquête juge tout d'abord le contrôle exercé par l'État sur les établissements privés hors contrat **incomplet** dans la mesure où, en amont, il ne permet pas de vérifier la transparence financière des projets d'ouverture et où, en aval, il se borne à une éventuelle vérification des ressources des établissements, sans analyse de leurs flux financiers.

Elle note ensuite **un manque d'harmonisation des procédures** de contrôle à l'échelle nationale.

Enfin, elle observe, d'une part, **une décorrélation entre la mise en demeure des établissements privés hors contrat et la gravité des manquements commis**, d'autre part, **le caractère exceptionnel des décisions de fermeture administrative** prononcées à leur encontre.

3. Améliorer le contrôle exercé par l'État sur les établissements d'enseignement privés hors contrat, afin notamment d'évaluer leur transparence financière

La commission d'enquête a identifié **cinq séries de recommandations** afin d'améliorer le contrôle exercé par l'État sur les établissements privés hors contrat, notamment en matière financière.

B. Les interventions d'associations sur le temps scolaire : un contrôle à intensifier

1. Des interventions extérieures encouragées dans un cadre juridique désormais inadapté

Depuis quelques années, les partenariats entre les établissements scolaires et les associations, prévoyant des interventions devant les élèves, sont encouragés en appui aux activités d'enseignement. Ces collaborations s'inscrivent notamment dans le cadre de la mise en œuvre de deux dispositifs : depuis la rentrée scolaire 2022, la part collective du pass Culture dans les collèges et les lycées et, **depuis la rentrée scolaire 2025, les programmes d'éducation à la vie affective et relationnelle (Evar) et à la sexualité (Evars), qui s'adressent à tous les élèves, de la maternelle au lycée**. Le développement de ces interventions se heurte toutefois à un cadre juridique qui n'a pas été pensé pour une volumétrie si importante, ni pour une ouverture thématique plus grande et potentiellement plus sensible.

2. Un régime juridique qui manque de lisibilité et d'efficacité face aux dérives de certaines interventions

La commission d'enquête constate tout d'abord que l'intervention de partenaires extérieurs sur le temps scolaire repose sur **un régime juridique complexe** faisant appel à un dispositif d'agrément des associations à double niveau, national et académique, tout en autorisant à titre exceptionnel l'intervention d'associations non agréées. Il en résulte, entre autres, **un manque de clarté dans le partage des responsabilités** en matière d'autorisation des interventions d'associations non agréées, qui sont pourtant les plus à même de susciter des difficultés en termes de compatibilité avec le service public de l'éducation.

Elle considère ensuite que **le contrôle des associations et de leurs intervenants est incomplet** à la fois au stade de l'examen de la demande d'agrément et pendant la durée de validité de celui-ci.

Face aux dérives de certaines interventions extérieures (incompatibilité avec les missions du service public de l'éducation, non-complémentarité avec les programmes officiels, manque de compétences des intervenants, risques de dérives sectaires, coûts disproportionnés, etc.), elle constate également que **le ministère de l'éducation nationale ne dispose pas d'une procédure de signalement et de gestion des cas problématiques suffisamment adaptée**.

Concernant plus spécifiquement **les programmes Evar-Evars**, la commission d'enquête constate que **leur mise en œuvre est particulièrement hétérogène**. Cette montée en puissance progressive a permis l'émergence d'acteurs privés, souvent à intérêt lucratif, pour la mise en œuvre de ces programmes. Elle estime indispensable que le ministère de l'éducation nationale gagne en professionnalisation et veille à leur déploiement effectif et homogène dans les établissements scolaires et pour tous les niveaux.

3. Renforcer le cadre juridique applicable aux interventions d'associations sur le temps scolaire et intensifier le contrôle exercé par l'État

La commission d'enquête a identifié **quatre séries de recommandations** afin de renforcer le cadre juridique applicable aux interventions d'associations sur le temps scolaire et d'intensifier le contrôle exercé par l'État.

C. Le financement privé de l'enseignement supérieur et de la recherche : une transparence à améliorer

1. L'enseignement supérieur privé lucratif : une première étape de régulation à poursuivre

Le projet de loi relatif à la régulation de l'enseignement supérieur privé (n° 2860), adopté par le Sénat en première lecture le 1^{er} juin dernier, constitue une première étape importante dans l'encadrement du secteur. La commission d'enquête salue les avancées dont ce texte est porteur, elle identifie toutefois un angle mort : celui du contrôle financier en amont de l'ouverture des établissements d'enseignement supérieur privé. Elle estime indispensable de combler cette lacune au cours de la navette parlementaire.

2. Le financement privé de l'enseignement supérieur et de la recherche publics : entre besoin d'attractivité et vigilance nécessaire

Les contraintes actuelles sur les finances publiques s'accompagnent d'une forte incitation des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche à développer leurs ressources propres et à multiplier les liens avec des structures privées.

Cette évolution s'accompagne légitimement d'interrogations sur la nature des relations entre les établissements d'enseignement supérieur et de recherche publics et leurs financeurs privés, en particulier sur les montants engagés, le fléchage des fonds, les éventuelles contreparties consenties.

Si la commission d'enquête partage l'objectif d'un renforcement des liens entre l'enseignement supérieur et la recherche et le secteur privé, elle insiste sur la nécessité de trouver un équilibre entre recours aux financements privés et exigence de transparence.

POUR EN SAVOIR PLUS

Le contrôle en clair : <https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/structures-temporaires/commissions-denquete/commission-denquete-transparence-du-financement-et-influence-des-politiques-publiques.html>



Sonia DE LA PROVÔTÉ
Présidente
Calvados
Union Centriste



Colombe BROSSEL
Rapporteure
Paris
Socialiste, Écologiste et Républicain

✉ ce-democratie@senat.fr

☎ 01.42.34.23.23

🌐 www.senat.fr