N° 860

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2025-2026

Rapport remis à M. le Président du Sénat le 7 juillet 2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juillet 2026

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission d'enquête (1) sur les **mécanismes** *de* **financement** *des* **politiques publiques** *par des* **organismes**, **sociétés** *ou* **fondations** *de* **droit privé** *et des* **risques** *en* **matière** *d'***influence**, *d'***absence** *de* **transparence financière** *et d'***entrave** *au* **fonctionnement** *de la* **démocratie**,

Présidente
Mme Sonia de LA PROVÔTÉ,

Rapporteure
Mme Colombe BROSSEL,

Sénatrices

Tome I – Rapport de la commission d'enquête

(1) Cette commission d'enquête est composée de : Mme Sonia de La Provôté, *présidente* ; Mme Colombe Brossel, *rapporteure* ; MM. Roger Karoutchi, Étienne Blanc, Dominique de Legge, Mme Karine Daniel, MM. Loïc Hervé, Dany Wattebled, Mme Nicole Duranton, MM. Alexandre Basquin, Raphaël Daubet, Mme Mélanie Vogel, *membres du bureau* ; MM. Laurent Burgoa, Alain Cadec, Guislain Cambier, Mme Else Joseph, MM. Khalifé Khalifé, Stéphane Le Rudulier, Pierre-Antoine Levi, Olivier Paccaud, Mmes Vanina Paoli-Gagin, Sylvie Robert, Laurence Rossignol.

SOMMAIRE

Pages

L'ESSENTIEL..... 9

AVANT-PROPOS 19

LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE 33

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, QUI RESTE À DÉVELOPPER..... 39

A. DES MODALITÉS D'INTERVENTION MULTIPLES DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES 41

1. La diversité des véhicules juridiques portant des structures philanthropiques permet aux acteurs de choisir un outil adapté à leurs besoins 41

a) Le mécénat privé connaît un essor important au cours des dernières décennies, dans un contexte de diminution des financements publics..... 41

(1) Une croissance remarquable du nombre d'acteurs mécéniques 41

(2) Un potentiel de développement qui reste significatif, notamment dans le domaine culturel.....42

b) Un écosystème philanthropique structuré autour d'une palette de véhicules juridiques aux vocations distinctes 43

(1) Les fondations reconnues d'utilité publique (FRUP) 43

(2) Les fonds de dotation.....44

(3) Les fondations d'entreprises.....44

(4) Les fondations abritées.....45

(5) Les fondations dites « spécialisées ».....46

2. De nouvelles modalités d'engagement qui élargissent et renouvellent le champ du mécénat traditionnel.....49

a) Si le mécénat de compétence reste un dispositif minoritaire aujourd'hui, il est mobilisé de façon croissante pour répondre à des besoins spécifiques 49

b) Le mécénat territorial : un ancrage local en plein essor, une structuration encore inachevée..... 50

3. Pratique globalement plébiscitée, l'engagement philanthropique est porté par des motivations diverses.....52

a) L'opinion publique conserve une image globalement positive du mécénat, fragilisée néanmoins par une méconnaissance persistante de l'écosystème 52

b) Les attentes des mécènes oscillent entre désengagement désintéressé et logique d'ancrage stratégique..... 53

B. UN CADRE JURIDIQUE ET FISCAL INCITATIF, QUI FAVORISE LE DÉVELOPPEMENT DES FINANCEMENTS PRIVÉS DE POLITIQUES PUBLIQUES .54

1. L'État a progressivement construit un environnement fiscal favorable au financement privé de l'intérêt général.....54

a) Le cadre fiscal du mécénat a été profondément rénové par la loi « Aillagon » de 2003..... 54

(1) *Pour les donateurs* 55
(2) Pour les bénéficiaires....55
b) Ce régime a fortement stimulé l'engagement de la société civile en faveur de l'intérêt général.... 56
2. Des régimes juridiques différenciés qui sont adaptés à la diversité des acteurs et des projets philanthropiques *57*
a) La fondation reconnue d'utilité publique (FRUP) combine un statut exigeant et une gouvernance consolidée.... 57
b) Le régime des fondations abritantes et abritées constitue un modèle de délégation responsable aux fondements juridiques à consolider.... 58
c) Le fonds de dotation (FDD) est un véhicule philanthropique privilégié en raison de sa souplesse juridique et de son accessibilité 59
(1) Un essor continu depuis sa création en 2008, porté par des avantages comparatifs décisifs face aux autres structures....59
(2) Des exigences de transparence qui tempèrent la liberté offerte aux fondateurs....60
(3) Un modèle économique fondé majoritairement sur la capitalisation....61

C. UN CONTRÔLE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE EN PROGRESSION MAIS QUI SOUFFRE ENCORE DE NOMBREUX ANGLES MORTS....63
1. Un dispositif de contrôle en progression constante, dont l'effectivité reste néanmoins à parfaire....*64*
a) Des interventions législatives ciblées qui ont progressivement comblé certaines failles du cadre juridique applicable au secteur philanthropique 64
(1) Un mouvement législatif continu depuis 2019 vers un encadrement renforcé des organismes philanthropiques....64
(2) Le cadre juridique du mécénat de compétence a également été consolidé récemment..65
b) L'essor des dispositifs d'autorégulation au sein du secteur philanthropique 66
2. Des failles structurelles qui fragilisent l'effectivité du contrôle du secteur philanthropique *68*
a) Un contrôle de l'écosystème philanthropique sous-dimensionné, en effectifs comme en doctrine d'emploi 68
b) Le régime de sanctions applicables en cas d'utilisation illégitime des dons reste insuffisamment mobilisé en pratique.... 69
(1) Un arsenal répressif diversifié en apparence....69
(2) Un régime qui demeure peu dissuasif en pratique....70
(3) Le cas spécifique des fonds de dotation....71
c) La modernisation du contrôle du secteur philanthropique, structurellement fragmenté, reste inachevée.... 75
(1) Une architecture de contrôle morcelée entre de multiples acteurs, dont la coordination demeure insuffisante 75
(2) Une modernisation informatique engagée avec le SIAF, dont les effets restent à confirmer 77
3. Des modèles étrangers de contrôle philanthropique qui invitent à repenser le dispositif français *80*
a) Le cadre européen applicable au mécénat permet de renforcer les obligations de transparence.... 80
b) Des modèles européens inspirants pour l'écosystème philanthropique français 81
(1) Les notions décisives de « fins caritatives » et d'« intérêt général » pour définir les *charities*....81
(2) Le rôle étendu de la *Charity Commission*....81
(3) L'action des *charities* est subordonnée au respect de nombreuses obligations en matière de transparence....84
(4) Le régime fiscal du secteur caritatif....85

II. L'IMMIXTION DE STRATÉGIES D'INFLUENCE SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES FAVORISÉES PAR L'OPACITÉ DE CERTAINES STRUCTURES PRIVÉES 89

A. UNE PRÉOCCUPATION MAJEURE : DÉFINIR L'INTÉRÊT GÉNÉRAL AU-DELÀ DE LA SEULE QUESTION FISCALE 90
1. En droit français, la notion d'intérêt général est principalement définie sous le prisme fiscal....90
2. Cette approche de l'intérêt général sous le seul angle fiscal mérite probablement d'être complétée....92

B. DES STRATÉGIES D'INFLUENCE PROTÉIFORMES QUI CIBLENT OUVERTEMENT LES POLITIQUES PUBLIQUES....97
1. La multiplication des interventions de structures privées de petite taille qui ne facilite pas l'action des autorités publiques....97
2. Un tissu associatif en difficulté qui les contraint à se tourner vers des interlocuteurs moins identifiés....104
3. Un vernis historico-culturel à des fins de propagande qui nécessite une vigilance accrue des acteurs en charge des politiques publiques....111

C. LA NÉCESSITÉ DE BRISER L'OPACITÉ ATTACHÉE AUX ACTEURS PRIVÉS QUI INTERVIENNENT DANS LE CHAMP DES POLITIQUES PUBLIQUES....118
1. Contraindre davantage les OSBL à respecter le cadre légal existant....118
2. Élargir le degré de transparence des structures qui influencent les politiques publiques...121
a) Clarifier la question du recours aux prêts entre structures associatives....122
b) Assurer une meilleure transparence des sources de financement....123
c) Mieux prévenir les situations de captation....124
3. Encadrer davantage les stratégies à bas bruit qui ciblent les entités publiques....126

III. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LE CADRE JURIDIQUE APPLICABLE À L'INTERVENTION D'ACTEURS PRIVÉS DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES D'ENSEIGNEMENT....133

A. LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PRIVÉS HORS CONTRAT : UN ENCADREMENT À DENSIFIER DANS LE RESPECT DE LA LIBERTÉ DE L'ENSEIGNEMENT....134
1. L'enseignement privé hors contrat, un secteur relativement marginal mais en essor continu, composé d'une grande diversité d'établissements....134
2. Un secteur en très forte expansion depuis les années 2010, mais dont la croissance se tasse depuis quelques années....136
3. Un secteur financé indirectement par l'État via la défiscalisation des dons....138
4. Le renforcement progressif du cadre juridique applicable aux établissements d'enseignement privés hors contrat....140
a) Les modalités d'ouverture d'un établissement scolaire privé hors contrat....141
(1) La déclaration d'ouverture....141
(2) L'opposition à l'ouverture....142
b) Le contrôle des établissements scolaires privés hors contrat post-ouverture....145
(1) La fréquence des contrôles....145
(2) Les personnels responsables des contrôles....146
(3) Les modalités des contrôles....146
(4) Le périmètre des contrôles....147
(a) Le contrôle des titres exigés des personnels....147
(b) Le contrôle de l'obligation scolaire....147
(c) Le contrôle de l'instruction obligatoire....148
(d) Les contrôles liés à la sécurité des personnes....149
(i) Le respect de l'ordre public....149
(ii) La prévention sanitaire et sociale....149
(iii) La protection de l'enfance et de la jeunesse....150
(5) Les suites données aux contrôles....150

(a) La mise en demeure de l'établissement *151*
(b) La fermeture de l'établissement *153*
5. Des données restreintes qui révèlent toutefois des manquements manifestes de la part des établissements d'enseignement privés hors contrat *154*
a) Un manque de données doublé d'une limitation de l'accès à celles existantes 154
b) Des manquements manifestes des établissements privés hors contrat à leurs obligations administratives et pédagogiques 157
c) Des dérives identifiées par la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires 161
6. Un contrôle des établissements privés hors contrat incomplet, insuffisamment coordonné, et trop peu sanctionnant *163*
a) Un contrôle financier limité en amont et en aval, qui ne permet pas de vérifier la transparence financière des établissements privés hors contrat 163
(1) En amont de l'ouverture, un contrôle essentiellement administratif visant à vérifier la complétude du dossier 163
(2) En cours de fonctionnement, une possibilité de contrôle financier limité à l'examen des ressources de l'établissement 164
b) Un manque d'harmonisation des procédures de contrôle à l'échelle nationale et une professionnalisation limitée des corps d'inspection de l'éducation nationale, notamment en matière financière 165
c) Une collaboration entre les services de l'État qui existe en pratique, mais qui manque de structuration nationale 167
d) Une mise en demeure décorrélée de la gravité du manquement commis et une fermeture administrative exceptionnelle 167
7. Étendre le périmètre et conforter les modalités du contrôle exercé par l'État sur les établissements d'enseignement privés hors contrat, afin notamment d'évaluer leur transparence financière *169*

B. LES INTERVENTIONS D'ASSOCIATIONS SUR LE TEMPS SCOLAIRE : UN CONTRÔLE À INTENSIFIER 171
1. Un contexte réglementaire favorable à l'ouverture des établissements scolaires aux interventions de partenaires extérieurs *172*
2. Le régime juridique applicable aux interventions des associations sur le temps scolaire *172*
a) Des interventions d'associations, agréées ou non, autorisées en appui aux activités d'enseignement 172
b) Un régime d'octroi de l'agrément des associations intervenant en milieu scolaire à double niveau, national et académique 173
c) Un tiers de refus d'agrément par le ministère de l'éducation nationale 176
d) Un retrait possible de l'agrément 177
3. Un cadre juridique qui manque de lisibilité et d'efficacité face aux dérives de certaines interventions *178*
a) Une hétérogénéité des pratiques en matière d'attribution de l'agrément académique 178
b) Un manque de clarté dans le partage des responsabilités en matière d'autorisation des interventions d'associations non agréées 178
c) Un contrôle incomplet des associations et de leurs intervenants 179
(1) Au stade de l'examen de la demande d'agrément 179
(2) Pendant la durée de validité de l'agrément 180
d) Des dérives de la part de certains acteurs associatifs 181
e) Une procédure de signalement insuffisamment adaptée aux interventions d'associations problématiques 183
f) Une connaissance fragmentaire des associations intervenant en milieu scolaire 184
g) Le cas spécifique des interventions extérieures menées dans le cadre de la mise en œuvre des programmes d'éducation à la vie affective et relationnelle et à la sexualité 184

(1) Des interventions extérieures autorisées conformément au cadre réglementaire de droit commun 184
(2) Des programmes faisant l'objet d'une opposition idéologique 185
(3) Une vigilance particulière du ministère de l'éducation nationale 187
4. Renforcer le cadre juridique applicable aux interventions d'associations sur le temps scolaire et intensifier le contrôle exercé par l'État 188

C. LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR PRIVÉS À BUT LUCRATIF : UNE PREMIÈRE ÉTAPE DE RÉGULATION À POURSUIVRE 190
1. L'enseignement supérieur privé à but lucratif : un secteur en plein essor, mais très largement méconnu par l'État et qui échappe en grande partie à son contrôle 191
a) Panorama d'un secteur difficile à cerner 191
b) Le contrôle de l'État sur les établissements d'enseignement supérieur privés ... 194
c) Un secteur privé lucratif largement en dehors du radar du ministère de l'enseignement supérieur 196
d) Des dérives bien identifiées qui pénalisent les étudiants 198
2. Le projet de loi de régulation de l'enseignement supérieur privé, adopté par Sénat en première lecture : une première étape dans l'encadrement du secteur privé lucratif, qui en appelle d'autres 199
a) Les dispositions du projet de loi qui participent d'un début d'encadrement du secteur de l'enseignement supérieur privé lucratif 199
b) L'angle mort du contrôle financier en amont de l'ouverture des établissements d'enseignement supérieur privés lucratifs 201

D. LE FINANCEMENT PRIVÉ DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE PUBLICS : UNE LIGNE DE CRÊTE ENTRE BESOIN D'ATTRACTIVITÉ ET VIGILANCE NÉCESSAIRE 203
1. L'enseignement supérieur public : un secteur très largement financé par la subvention publique et marginalement par le mécénat 203
2. Le retard de la France en matière de financement privé de la recherche publique 205
3. Le financement du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche par des acteurs privés : un risque d'ingérence à bien mesurer 205

EXAMEN EN COMMISSION 209

TRAVAUX EN COMMISSION 217

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES 219

DÉPLACEMENT À LONDRES 225

CONTRIBUTION DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN CITOYEN ET ÉCOLOGISTE – KANAKY 227

CONTRIBUTION DU GROUPE SOCIALISTE, ÉCOLOGISTE ET RÉPUBLICAIN ... 231

LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES ET ACRONYMES UTILISÉS DANS LE RAPPORT 235

TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS 237

ANNEXE 243

- **Note sur la philanthropie** 243

L'ESSENTIEL

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.

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.

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.**

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

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.

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.

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.**

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.

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.

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 inexactes. 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-création de nature artistique.

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

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 1er 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**.

AVANT-PROPOS

Qui finance l'intérêt général ?

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

L'exposé des motifs de la proposition de résolution à l'origine de la commission d'enquête soulignait déjà le contexte général dans lequel s'inscrit cette démarche. La raréfaction des crédits publics a conduit de nombreux acteurs, publics, privés ou institutionnels, à rechercher des ressources complémentaires auprès d'acteurs tiers.

Cette recherche est concomitante à un essor structurel de la philanthropie organisée, s'appuyant sur des véhicules de plus en plus diversifiés. Les fondations et fonds de dotation occupent désormais une place importante dans l'écosystème de l'intérêt général, avec des capacités financières significatives et un ancrage croissant dans les territoires.

Les données les plus récentes confirment cette montée en puissance : en 2024, la France comptait environ 3 000 fondations et plus de 5 000 fonds de dotation. En 2023, leurs ressources atteignaient 18,7 milliards d'euros et leurs dépenses d'intérêt général 17,4 milliards d'euros.

La commission d'enquête sur les mécanismes de financement des politiques publiques par des organismes, sociétés ou fondations de droit privé et sur les risques en matière d'influence, d'absence de transparence financière et d'entrave au fonctionnement de la démocratie 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 ?

Cette interrogation ne saurait réduire le sujet à quelques acteurs emblématiques, au premier rang desquels figurerait M. Pierre-Edouard Stérin et M. Matthieu Pigasse, dont les actions et les déclarations ont été fortement médiatisées, 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.

Les travaux de la commission d'enquête ont, au contraire, rappelé que les concours privés jouent un rôle utile, parfois décisif, dans la préservation du patrimoine, le soutien à la vie associative, la culture.

La philanthropie est en effet l'expression d'une société civile vivante, d'un engagement individuel ou collectif au service de l'intérêt général. De nombreux exemples montrent qu'elle permet d'initier des projets que la puissance publique ne financerait pas seule, ou pas immédiatement. Elle offre également aux associations des capacités d'action, d'expérimentation et d'intervention qui contribuent à enrichir la vie démocratique.

L'objectif de la commission n'est donc pas d'entraver le développement de la philanthropie, mais au contraire de préserver et de sécuriser l'élan de générosité qui s'exprime dans notre pays à travers elle. Dans l'immense majorité des cas, l'intervention d'acteurs privés dans le champ de l'action publique s'inscrit dans une logique de complémentarité avec les pouvoirs publics. Les recommandations formulées dans ce rapport ont ainsi pour fil conducteur la transparence, conçue comme un levier de confiance au service de la philanthropie et du mécénat.

La présence et l'implication d'acteurs privés, l'arrivée de nouveaux intervenants conduisent à dresser un constat complémentaire : la légitimité de ces financements privés dépend de leur lisibilité, de leur transparence. La question démocratique n'est pas seulement de savoir si un financement est légal. Elle est de savoir s'il est compréhensible, traçable, assumé, proportionné et compatible avec les finalités affichées du projet qu'il soutient. À mesure que les financements privés interviennent dans des champs de plus en plus sensibles, la transparence cesse d'être une exigence secondaire, elle devient la condition même de la confiance. Qui finance ? Par quel véhicule juridique ? Avec quelle origine des fonds ? Pour quel objet ? Avec quelles contreparties, explicites ou implicites ? Selon quel degré d'intervention du financeur dans la gouvernance, le contenu pédagogique, la programmation culturelle, les choix éditoriaux, les orientations associatives ou les actions territoriales ? Tels sont les enjeux que les auditions ont progressivement fait émerger.

Les travaux de la commission mettent ainsi en évidence une mutation plus profonde du secteur philanthropique lui-même. Le financement privé d'actions d'intérêt général ne relève plus seulement du mécénat traditionnel, ponctuel, identifiable et relativement extérieur aux projets soutenus. Il s'inscrit désormais, fréquemment, dans des stratégies plus structurées, plus intégrées, portées par de nouveaux acteurs, entrepreneurs, fondations, fonds de dotation, structures hybrides, qui peuvent chercher à peser non seulement sur le financement d'une action, mais aussi sur ses orientations, ses méthodes, ses publics et sa diffusion. L'influence ne prend alors pas toujours la forme explicite d'une contrepartie ou d'une instruction directe, elle peut résulter d'un cadrage initial, du choix des projets soutenus, de la dépendance financière créée, de la mise à disposition de logiciels, de la circulation de labels, de ressources humaines, d'expertises ou de référentiels communs.

Cette évolution appelle une vigilance particulière. Lorsque la philanthropie devient un instrument de maillage, de prescription ou d'orientation idéologique 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.

La complexité des véhicules philanthropiques : opacité par empilement de structures et dispersion des dons

Le paysage français de la philanthropie est riche, mais complexe : associations reconnues ou non d'utilité publique, fondations reconnues d'utilité publique, fondations abritées, fondations d'entreprise, fonds de dotation, associations d'intérêt général, structures commerciales liées à des entités non lucratives, sociétés civiles immobilières (SCI), holdings, véhicules d'investissement à impact, mécénat financier, mécénat de compétences, dons en nature, dons technologiques, partenariats ou conventions de projet.

Cette diversité n'est pas un défaut en soi. Elle peut répondre à la variété des causes soutenues et des moyens mobilisés. Elle peut aussi permettre d'isoler juridiquement des activités différentes : détention d'un patrimoine, exploitation commerciale, action associative, gestion de dons, investissement, formation ou événementiel. Toutefois, elle devient problématique lorsqu'elle rend difficile l'identification du financeur réel, du décideur effectif ou de la stratégie d'ensemble. Le recours à plusieurs véhicules peut avoir des raisons légitimes, mais il peut aussi produire un effet de brouillage.

Un même projet peut être porté par une association, financé par un fonds, adossé à une société, hébergé dans un domaine immobilier détenu par une société civile immobilière (SCI), valorisé par une structure de communication et relié à une fondation ou à un réseau informel. Pris isolément, chaque élément peut sembler régulier. Pris ensemble, ils peuvent constituer une architecture d'influence. C'est ce passage de la régularité formelle à l'effet systémique qui justifie le travail d'enquête parlementaire.

L'exemple des Académies Saint-Louis de Chalès illustre cette superposition d'enjeux. L'audition de son président a conduit la commission à distinguer plusieurs dimensions : un volet immobilier, un volet d'exploitation du domaine et un volet éducatif porté par une association. Il a été indiqué que le projet représentait environ 17 millions d'euros depuis l'origine, principalement liés à l'immobilier et aux travaux, et que son financement provenait quasi intégralement du Fonds du Bien commun et d'Odyssée Impact, le solde correspondant à des dons de mécènes. Le budget de fonctionnement de l'école a également été évoqué, avec une part couverte

par les frais de scolarité et une part importante financée par le Fonds du Bien commun, dirigé par le président de l'association bénéficiaire du fonds.

Ce cas ne doit pas être érigé en modèle général. Il permet néanmoins de comprendre la question posée par la commission, une école privée hors contrat peut parfaitement relever de la liberté d'enseignement et respecter les obligations légales, tout en soulevant une interrogation démocratique sur la visibilité de ses financeurs, l'équilibre de son modèle économique, la part du financement privé dans son fonctionnement et la perception qu'en ont les familles, les collectivités et l'opinion.

Dans un domaine aussi sensible que l'éducation, la connaissance de l'origine des financements n'est pas une curiosité accessoire. Elle permet d'apprécier l'indépendance réelle du projet pédagogique, la solidité du modèle économique et l'absence de contrepartie idéologique cachée.

De façon générale, la commission d'enquête a pu observer le comportement de plusieurs acteurs et leur choix de recourir à différents véhicules juridiques pour organiser leurs interventions, sans que l'usage de cette variété de véhicules ne réponde à une logique de spécialisation ou de transparence. Cette évolution a été confirmée par la directrice des libertés publiques à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'intérieur qui, lors de son audition, a indiqué que les montages complexes (par exemple l'existence de deux fonds de dotation, l'un actif, l'autre dormant) étaient une pratique systématique dans certaines sphères ce qui conduisait ses services à suivre plus finement à la fois l'activité des associations et les stratégies des personnes qui recourent à tous ces instruments, dans un but affiché d'intérêt général, mais aussi pour des stratégies qui leur sont propres et qui ne sont pas toujours licites.

La multiplicité des véhicules et l'inorganisation de l'État offrent la possibilité à des acteurs de procéder à des **montages juridiques** à visée intégriste ou criminelle, notamment dans le cadre du narcotrafic, en investissant le financement de politiques de proximité : action sociale, sport, culture, etc[1].

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

L'opacité permise par les véhicules philanthropiques ne doit pas masquer d'autres sujets. L'analyse des mutations en cours doit également prendre en compte la question de l'intérêt général qui occupe une place décisive dans le déploiement des actions philanthropiques. Ces actions se présentent comme des contributions privées au service de causes collectives : soutien à la culture, au patrimoine, à l'éducation, à la vie associative, à la solidarité ou à l'innovation sociale. Elles peuvent compléter utilement l'action

[1] *Renvoi à la commission d'enquête narcotrafic.*

publique, diversifier les ressources disponibles et permettre à des projets d'intérêt général de voir le jour dans un contexte de tension sur les financements publics.

Cependant, sous l'angle fiscal, le financement privé ne constitue pas seulement un apport volontaire d'un donateur à une cause collective. Lorsqu'il ouvre droit à une réduction d'impôt, il devient indirectement une dépense publique. La collectivité prend en charge une partie du coût du don par le biais de l'avantage fiscal accordé au particulier ou à l'entreprise mécène. Dès lors, la qualification d'intérêt général ne peut être regardée comme une simple formalité déclarative. Elle conditionne la légitimité même de la dépense fiscale fléchée vers l'action philanthropique.

Le régime fiscal du mécénat repose sur une logique claire. L'État accepte de renoncer à une fraction de recette fiscale parce que l'action soutenue est réputée contribuer à l'intérêt général.

Cette logique implique que l'organisme bénéficiaire effectue sa démarche sans chercher à se substituer à l'autorité qui détermine et conduit la politique publique, donc en conduisant une action qui ne profite pas à un cercle restreint de personnes d'où l'absence de contrepartie directe ou indirecte autre que l'avantage fiscal. Ces critères, déterminés par le code général des impôts, permettent de distinguer le don philanthropique d'une opération de communication, d'influence, de prestation ou de défense d'intérêts particuliers.

Les auditions conduisent toutefois à interroger la robustesse de cette frontière. Dès lors que des acteurs privés interviennent dans des champs sensibles tels que l'éducation, la culture, la vie associative ou la formation civique, l'avantage fiscal peut avoir pour effet de soutenir seulement une action d'utilité collective, ou un projet porteur d'orientations particulières. Le risque n'est pas nécessairement celui d'une illégalité manifeste. Il réside davantage dans l'ambiguïté de certaines situations, lorsque des financements fiscalement aidés contribuent à structurer un réseau, à diffuser un référentiel idéologique, à orienter des contenus pédagogiques ou culturels, ou à peser incidemment sur des politiques publiques.

La question démocratique devient alors la suivante : dans quelle mesure la puissance publique peut-elle consentir un avantage fiscal à des financements privés dont les finalités, les circuits et les effets ne sont pas pleinement lisibles ?

L'intérêt général ne saurait être réduit indéfiniment à l'objet statutaire affiché par l'organisme bénéficiaire, ni à la seule conformité formelle aux conditions du mécénat. Il doit aussi être apprécié au regard de l'origine des fonds, du véhicule juridique utilisé, de l'existence éventuelle de contreparties, du degré d'intervention du financeur dans la gouvernance ou les contenus, et de la cohérence entre la cause invoquée et les effets réellement produits.

Sous cet angle, la transparence fiscale devient une exigence démocratique. Elle doit permettre de vérifier que l'avantage fiscal accordé au donateur correspond bien à une contribution désintéressée à l'intérêt général, et non à la socialisation partielle du coût d'une stratégie privée d'influence. La philanthropie conserve toute sa légitimité lorsqu'elle soutient, de manière désintéressée, traçable et pluraliste, des actions utiles à la collectivité. Elle devient en revanche problématique lorsque le bénéfice fiscal attaché au don contribue à financer, même indirectement, des démarches de prescription, de captation ou d'orientation de l'action publique, tout comme des actions combattant des droits constitutionnels, sans transparence suffisante ni contrôle effectif.

Une stratégie à bas bruit : l'influence par projets, labels ou accompagnement plutôt que par une intervention frontale

Les véhicules philanthropiques (fonds de dotation par exemple) et fiscaux sont des instruments au service d'actions et de stratégies d'une très grande variété. Certains relèvent clairement d'une mission d'intérêt général, d'autres, moins nombreux, sont porteurs de stratégies d'influence. Nos travaux ont permis de détecter, de documenter, des signaux faibles caractéristiques des mutations du secteur, du développement de stratégies d'influences par un certain nombre d'acteurs. Notre responsabilité est de documenter les pratiques, les stratégies que nous avons pu mettre à jour lors de nos auditions, les failles réglementaires ou encore de souligner les insuffisances des données disponibles pour cartographier l'intervention des acteurs.

Les relations entre financeurs privés et collectivités locales constituent l'un des angles les plus révélateurs des risques examinés par la commission d'enquête. Dans un contexte de tension budgétaire, les communes peuvent être particulièrement réceptives à des propositions présentées comme des aides, des labels, des marques, des outils pédagogiques, des dispositifs de valorisation territoriale ou des démarches civiques. Cette situation révèle une asymétrie. D'un côté, des collectivités, en particulier les plus petites, ne disposent pas des moyens juridiques, administratifs ou humains nécessaires pour expertiser chaque partenariat. 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.

« Les plus belles fêtes de France » et le « Passeport du civisme » illustrent bien cette zone de vulnérabilité. Dans le premier cas, l'association proposait à des élus locaux un label destiné à valoriser des fêtes ancrées dans les traditions territoriales, avec des subventions, des formations au mécénat, une mise en relation avec des sponsors et des outils de communication. L'association, financée par le Fonds du Bien commun, aurait labellisé près d'une soixantaine de fêtes tandis que d'autres collectivités ont fait le choix de retirer leur demande de labellisation, et de subvention cessant toute

collaboration avec l'association, dissoute depuis. Plusieurs élus ont expliqué avoir été sensibles au sérieux apparent du dispositif, à la présence de signes institutionnels ou à la perspective d'une bourse permettant de soutenir une manifestation locale avant de découvrir les circuits de financement de la structure, alerté par leurs concitoyens ou d'autres collègues élus.

Dans le second cas, le « Passeport du civisme » se présente comme un outil pédagogique et civique à destination des communes et des écoles. Les auditions ont toutefois fait apparaître des interrogations sur l'usage de signes institutionnels, notamment le logo du ministère de l'éducation nationale, ainsi que sur la découverte tardive, par certains élus, de financements privés ou d'un environnement idéologique auquel ils n'avaient pas initialement été rendus attentifs.

Ces exemples montrent que l'influence territoriale ne passe pas nécessairement par une pression directe exercée sur une collectivité. Elle peut prendre des formes plus diffuses : labellisation, mise en réseau, fourniture de contenus, y compris de délibérations types à voter en conseil municipal, accompagnement méthodologique, soutien financier ponctuel, valorisation médiatique, invitation à des événements ou constitution d'un écosystème d'acteurs locaux. L'enjeu n'est donc pas seulement de savoir si une commune reçoit une aide, mais de comprendre ce que cette aide emporte avec elle : une marque, un récit, des valeurs, des partenaires, une visibilité, parfois un cadrage idéologique ou une orientation implicite de l'action locale.

La culture et le patrimoine constituent, avec les collectivités locales, un terrain particulièrement révélateur de cette tension. Dans ces domaines, l'intervention de financeurs privés peut apparaître nécessaire, légitime et bienvenue. La restauration du patrimoine, l'entretien d'édifices anciens, le soutien aux festivals de proximité, la sauvegarde de traditions locales, la diffusion culturelle ou la valorisation de territoires ruraux nécessitent souvent des financements que les collectivités publiques, les associations ou les opérateurs culturels peinent à réunir seuls.

Mais c'est précisément parce que la culture et le patrimoine bénéficient d'une forte légitimité symbolique que les financements privés qui s'y déploient appellent une vigilance particulière. Soutenir un monument, un festival, une fête traditionnelle ou une initiative patrimoniale ne revient pas seulement à financer une dépense matérielle. C'est aussi contribuer à sélectionner ce qui mérite d'être conservé, montré, transmis, célébré ou rendu visible. Le financeur privé peut ainsi peser, directement ou indirectement, sur les récits collectifs, les représentations du territoire, les formes de mémoire valorisées, les publics visés ou les priorités culturelles retenues.

La vigilance démocratique doit donc porter sur la lisibilité complète de la chaîne de financement et d'influence. Dans les domaines culturel et patrimonial, les financeurs privés peuvent contribuer puissamment à l'intérêt général, à condition que leur intervention ne se substitue pas au débat public

sur les priorités culturelles, ne fragilise pas l'autonomie des acteurs bénéficiaires et ne transforme pas la générosité affichée en instrument de prescription symbolique. La question centrale n'est pas seulement de savoir combien un acteur privé donne, mais ce que son intervention rend visible, ce qu'elle rend possible, ce qu'elle écarte et ce qu'elle oriente.

L'enseignement comme question centrale : liberté éducative et risque d'influence

Les travaux de la commission d'enquête ont accordé une attention soutenue au champ éducatif, entendu au sens large, depuis l'école jusqu'à l'enseignement supérieur. Dans ce domaine, l'intervention d'acteurs privés ou associatifs ne se limite pas à un appui financier ponctuel : elle peut prendre la forme d'interventions en classe, de supports pédagogiques, de dispositifs civiques, de créations d'établissements hors contrat, de partenariats, de formation, de certifications ou de financements de structures d'enseignement supérieur. Ces interventions peuvent répondre à des besoins réels et contribuer utilement à l'intérêt général. Mais elles soulèvent aussi une question démocratique majeure : qui participe à la formation des élèves et des étudiants, avec quels financements, selon quelles finalités, sous quel contrôle et avec quelles garanties de neutralité, de transparence et de qualité ?

• L'école face aux intervenants extérieurs : entre ouverture pédagogique et risques d'influence

L'intervention d'acteurs extérieurs dans l'enseignement scolaire constitue l'un des points les plus sensibles des travaux de la commission. L'école n'est pas un espace ordinaire de diffusion d'initiatives associatives, civiques ou philanthropiques. Elle est un service public chargé de transmettre des savoirs, des valeurs républicaines et des références communes, dans un cadre défini par les programmes nationaux et placé sous la responsabilité pédagogique des enseignants. Dès lors, lorsqu'une association, une fondation, un organisme privé ou une structure financée par des acteurs privés intervient auprès des élèves, la question posée n'est pas seulement celle de l'utilité apparente de l'action proposée. Elle est aussi celle de sa neutralité, de son financement, de sa conformité aux programmes et de son contrôle par l'institution scolaire.

Le droit de l'éducation prévoit que les associations peuvent apporter leur concours à l'enseignement public, notamment par des interventions pendant le temps scolaire, par des activités éducatives complémentaires ou par une contribution à la formation et à la recherche pédagogique. Mais cette ouverture est encadrée. L'agrément accordé aux associations éducatives complémentaires n'est pas une simple reconnaissance administrative, il a pour objet de vérifier le caractère d'intérêt général de l'action, son caractère non lucratif, la qualité des services proposés, sa compatibilité avec le service public de l'éducation, sa complémentarité avec les instructions et programmes

d'enseignement, ainsi que le respect des principes de laïcité et d'ouverture à tous sans discrimination.

Un dispositif associatif peut se présenter comme civique, pédagogique, culturel ou citoyen, tout en véhiculant des contenus, des référentiels ou des orientations qui ne sont pas immédiatement perceptibles. Le risque n'est pas nécessairement celui d'un discours explicitement partisan ou contraire aux programmes ; il peut résider dans des formes plus diffuses d'influence : choix des thèmes abordés, sélection des exemples proposés aux élèves, hiérarchie implicite des valeurs, formulation des supports pédagogiques, présence de partenaires privés ou utilisation de signes de légitimation institutionnelle. La difficulté est d'autant plus grande que ces interventions peuvent prendre la forme de livrets, de passeports, de chartes, de « kits » pédagogiques ou d'animation clés en main, facilement mobilisables par des collectivités ou des établissements.

Le respect des programmes constitue, dans cette perspective, un critère déterminant. Les intervenants extérieurs ne doivent pas définir eux-mêmes ce qui doit être transmis aux élèves ; ils doivent s'inscrire dans les objectifs fixés par l'éducation nationale et dans le projet pédagogique de la classe, de l'école ou de l'établissement. Cette exigence est particulièrement forte dans les domaines où les contenus touchent aux valeurs, à la citoyenneté, à la mémoire, à la culture, à l'égalité, à la santé ou à la formation morale et civique. Plus le sujet est sensible, plus il importe que l'intervention soit transparente, contextualisée et maîtrisée par les enseignants.

La problématique est encore plus sensible lorsqu'elle est rapportée à l'éducation à la vie affective, relationnelle et à la sexualité — Evar à l'école maternelle et élémentaire, Evars au collège et au lycée. Depuis l'arrêté du 3 février 2025, un programme national fixe les contenus applicables à compter de la rentrée scolaire 2025-2026. Dans un domaine qui touche à l'intime, aux valeurs, à l'identité, aux représentations familiales, au corps, au consentement et à l'égalité, l'intervention d'associations ou d'organismes extérieurs ne peut être laissée à la seule initiative locale ni à la seule appréciation du financeur ou de la structure intervenante.

L'Evar-Evars met en évidence l'exigence de souveraineté pédagogique du service public de l'éducation. Les intervenants extérieurs peuvent être utiles pour apporter une expertise ou une expérience de terrain, mais ils ne sauraient définir eux-mêmes le contenu de l'enseignement. Leur rôle doit demeurer complémentaire, sous la responsabilité pédagogique de l'éducation nationale, dans le respect du programme, de la neutralité, de la laïcité et de l'âge des élèves. L'enjeu de l'agrément prend ici une portée renforcée. Il ne s'agit pas seulement de vérifier le sérieux administratif d'une association, mais de s'assurer que ses supports, ses méthodes, ses références, ses financeurs et ses partenaires ne conduisent pas à introduire dans l'école un discours militant, confessionnel, commercial ou idéologique qui s'écarterait du cadre national.

• ***Les établissements privés hors contrat révélateurs des tensions entre philanthropie éducative, contrôle public et intérêt général***

La question des établissements privés hors contrat occupe une place particulière dans la problématique examinée par la commission. Ces établissements s'inscrivent dans le cadre constitutionnel et législatif de la liberté d'enseignement. Ils peuvent proposer un projet éducatif spécifique, choisir leurs méthodes, leurs supports et leur organisation pédagogique, sous réserve de respecter les exigences minimales attachées à l'instruction obligatoire. Ils ne sont donc pas, par nature, illégitimes. Leur existence traduit la possibilité, dans une société démocratique, d'une pluralité d'approches éducatives.

Toutefois, les auditions invitent à interroger les conditions dans lesquelles cette liberté peut être mobilisée par des acteurs privés fortement dotés financièrement et porteurs d'un projet éducatif, culturel, religieux ou idéologique structuré. À la différence des établissements sous contrat, les établissements hors contrat ne sont pas tenus d'appliquer les programmes de l'enseignement public dans leur intégralité. Le code de l'éducation reconnaît aux directeurs de ces établissements une liberté dans le choix des méthodes, des programmes, des livres et des supports pédagogiques, tout en imposant le respect de l'objet de l'instruction obligatoire et l'acquisition progressive du socle commun. C'est précisément dans cet espace de liberté que peut se poser la question de l'influence.

La problématique ne tient donc pas seulement au statut hors contrat, mais aussi à l'articulation entre ce statut, les financements privés et la transparence du projet éducatif. Lorsqu'un établissement est très largement financé par un organisme privé, une fondation, un fonds de dotation ou un réseau philanthropique, la question posée est celle de l'autonomie réelle du projet scolaire, de la lisibilité de ses finalités et de l'origine des fonds qui le rendent possible. Les établissements hors contrat peuvent ainsi devenir un terrain privilégié de stratégies d'influence lorsque le financement privé ne se limite pas à soutenir une école, mais contribue à créer un modèle éducatif reproductible, à constituer un réseau, à diffuser une conception particulière de l'éducation ou à s'implanter dans certains territoires.

Le contrôle de l'État constitue alors une garantie essentielle. Les établissements hors contrat sont soumis à un contrôle obligatoire dès leur première année de fonctionnement, puis à d'éventuels contrôles ultérieurs, inopinés ou non. Ces contrôles doivent permettre de vérifier que l'enseignement respecte les exigences de l'instruction obligatoire, que les élèves accèdent effectivement au droit à l'éducation, que les conditions de sécurité et de protection des mineurs sont satisfaites et que les obligations administratives sont respectées. Le code de l'éducation permet également à l'administration de demander des documents budgétaires, comptables et financiers précisant l'origine, le montant et la nature des ressources de l'établissement.

La question démocratique posée par la commission est celle de l'effectivité de ce contrôle. Le contrôle pédagogique vérifie-t-il seulement un minimum légal ou permet-il aussi d'identifier des stratégies d'influence structurées ? Le contrôle financier permet-il de retracer l'origine réelle des fonds, notamment lorsqu'ils transitent par plusieurs structures ? Les autorités académiques disposent-elles des moyens humains et juridiques suffisants pour suivre le développement d'établissements soutenus par des réseaux privés puissants ? Les collectivités locales, notamment rurales, sont-elles suffisamment informées lorsqu'un établissement hors contrat s'implante sur leur territoire ?

Les établissements hors contrat posent ainsi une question démocratique spécifique : jusqu'où la liberté d'enseignement peut-elle s'exercer lorsque l'offre scolaire repose sur des financements privés puissants, des réseaux structurés et des projets éducatifs susceptibles de s'écarter du cadre posé par l'école de la République ? La réponse ne peut être ni la suspicion généralisée ni le laisser-faire. Elle doit passer par une exigence renforcée de transparence, de contrôle effectif et de lisibilité des finalités poursuivies.

• L'enseignement supérieur privé face aux exigences de qualité, de transparence et de régulation publique

L'enseignement supérieur privé occupe une place croissante dans le paysage français de la formation. Son développement répond à plusieurs transformations profondes : augmentation du nombre d'étudiants, diversification des parcours, montée en puissance de l'apprentissage, demande de formations professionnalisantes, internationalisation de certains cursus et recherche d'une meilleure articulation entre formation et insertion professionnelle. Dans ce contexte, les établissements privés ne peuvent être appréhendés comme un ensemble homogène. Ils recouvrent des réalités très différentes : établissements associatifs, écoles consulaires, établissements privés d'intérêt général, groupes à but lucratif, écoles spécialisées, réseaux internationaux ou organismes adossés à des entreprises et à des investisseurs.

Cette diversité explique que l'enseignement supérieur privé ne puisse être regardé, par principe, ni comme un substitut à l'enseignement public, ni comme une simple réponse marchande à la demande de formation. Certains établissements apportent une contribution réelle à l'offre nationale, développent des pédagogies spécifiques, entretiennent des liens étroits avec les milieux professionnels et permettent à des étudiants de trouver des parcours adaptés à leurs projets. À ce titre, ils peuvent participer à l'intérêt général, en contribuant à l'élévation du niveau de qualification, à l'insertion professionnelle et à la diversification des voies d'accès aux compétences.

Mais la croissance rapide du secteur modifie les termes de la question. Dès lors que des acteurs privés prennent une part significative dans la formation de la jeunesse, la problématique ne porte plus seulement sur la liberté de créer un établissement ou de proposer une formation. Elle porte sur la capacité des pouvoirs publics, des étudiants et des familles à comprendre la nature réelle de l'offre proposée : quel est le statut de l'établissement ? Quelle est la valeur du diplôme ou du titre délivré ? La formation est-elle reconnue par l'État ? Est-elle évaluée ? Quels financements publics, parapublics ou privés sont mobilisés ? Quels intérêts économiques ou stratégiques entourent l'établissement ?

L'enjeu de lisibilité est d'autant plus important que l'enseignement supérieur privé mobilise parfois des catégories difficiles à distinguer pour le public. Entre diplôme visé, grade universitaire, titre inscrit au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP), certificat d'établissement, formation en apprentissage ou simple label commercial, la frontière peut être peu claire. Cette complexité peut entretenir des malentendus, en particulier lorsque les stratégies de communication mettent en avant l'employabilité, l'international, l'innovation pédagogique ou la proximité avec les entreprises sans expliciter suffisamment le degré de reconnaissance académique ou institutionnelle de la formation.

La question des financeurs et des propriétaires devient alors centrale. L'enseignement supérieur privé n'est plus seulement composé d'écoles fondées sur un projet pédagogique identifiable ; il comprend aussi des groupes structurés, des réseaux d'établissements, des stratégies de croissance externe, des investisseurs et des modèles économiques fondés sur l'expansion rapide de l'offre. Il importe donc de pouvoir identifier qui possède les établissements, qui les finance, quels liens existent entre les écoles, les organismes certificateurs, les entreprises partenaires, les fonds d'investissement ou les fondations, et quelles logiques orientent leur développement.

L'enseignement supérieur privé interroge ainsi directement la notion d'intérêt général. Former des étudiants ne relève pas seulement d'un service rendu à des clients ou à de futurs salariés ; c'est contribuer à la construction des compétences, des qualifications et des capacités critiques d'une société. La qualité des formations, la sincérité de l'information délivrée, la reconnaissance des diplômes, la protection des étudiants, la transparence des financements et le contrôle public deviennent donc des conditions de légitimité.

Vers une doctrine de clarification démocratique

Au terme de ces constats, la question posée par la commission n'est pas celle d'une opposition de principe entre financements publics et financements privés. La philanthropie, le mécénat, les fondations, les fonds de dotation ou les initiatives associatives apportent une contribution réelle à l'intérêt général. Ils permettent de soutenir des projets culturels, patrimoniaux, éducatifs, civiques, de solidarité ou territoriaux qui, sans eux, ne verraient parfois pas le jour. Dans un contexte de tension sur les finances publiques, ces apports peuvent constituer des ressources utiles, attendues et légitimes.

Mais cette légitimité n'est pas automatique. Elle dépend des conditions dans lesquelles ces financements sont accordés, reçus, utilisés et contrôlés. Lorsque des acteurs privés interviennent dans des domaines aussi sensibles que l'école, la culture, le patrimoine, la citoyenneté, les collectivités locales, l'offre éducative hors contrat ou l'enseignement supérieur, la question démocratique ne peut se limiter à la légalité formelle du don ou à la générosité affichée du financeur. Elle doit porter sur la lisibilité complète de l'opération : qui finance ? Par quels véhicules juridiques ? Avec quelle origine des fonds ? Pour quel objectif ? Avec quelle place dans la gouvernance ? Avec quelles contreparties, explicites ou implicites ? Et avec quels effets sur l'autonomie des acteurs publics, associatifs, culturels ou éducatifs concernés ?

Les exemples examinés au fil des auditions montrent que l'influence contemporaine ne prend pas toujours la forme d'une pression directe ou d'une instruction explicite. Elle peut passer par des labels, des outils pédagogiques, des kits clés en main, des dispositifs civiques, des réseaux territoriaux, des soutiens patrimoniaux, des formations, du mécénat de compétences ou des financements transitant par plusieurs structures. Elle peut être diffuse, progressive, réputationnelle, idéologique ou relationnelle. Elle peut aussi s'exercer dans des espaces où la vigilance est plus difficile : petites communes, associations locales, établissements scolaires, projets culturels de proximité, écoles hors contrat ou formations privées en forte croissance.

C'est pourquoi l'intérêt général doit être appréhendé non comme une formule déclarative, mais comme une exigence substantielle. Il ne suffit pas qu'un projet soit présenté comme culturel, civique, éducatif ou patrimonial pour qu'il échappe à tout questionnement. Il faut encore que son financement soit transparent, que ses finalités soient explicites, que les bénéficiaires conservent leur autonomie, que les programmes scolaires soient respectés, que les agréments jouent pleinement leur rôle, que les collectivités puissent décider en connaissance de cause et que l'avantage fiscal éventuellement accordé au donateur corresponde bien à une contribution désintéressée à la collectivité.

L'enjeu n'est donc pas de dissuader l'engagement privé au service de causes collectives. Il est, au contraire, de le sécuriser démocratiquement. Une philanthropie claire, traçable, pluraliste et respectueuse de l'autonomie des institutions peut renforcer l'action publique et la vitalité de la société civile. Une philanthropie opaque, structurée autour de stratégies d'implantation, de prescription ou de contournement, peut au contraire fragiliser la confiance, altérer le débat démocratique et introduire des intérêts particuliers dans des politiques ou des actions présentées comme relevant de l'intérêt général.

Ce rapport souhaite conforter la place de la philanthropie comme acteur de la démocratie, mais il pointe également la nécessité absolue de faire de la transparence l'un des éléments fondateurs et constitutifs de la démocratie. Il reconnaît l'utilité des financements privés lorsqu'ils sont assumés, transparents et compatibles avec les principes républicains. Il nomme les risques lorsque des stratégies privées cherchent, par des voies multiples, à peser sur l'école, la culture, le patrimoine, la vie associative, la formation civique, l'enseignement supérieur ou les outils de structuration du débat public sans que les bénéficiaires en soient pleinement informés. La transparence ne résout pas tout. Mais sans elle, aucun contrôle effectif, aucun débat loyal et aucune confiance durable ne sont possibles.

La commission propose ainsi de formuler une doctrine simple : les financements privés de l'intérêt général sont légitimes lorsqu'ils sont connus, traçables, proportionnés et compatibles avec l'autonomie des acteurs publics ou associatifs. Ils deviennent problématiques lorsqu'ils substituent à la décision démocratique une influence invisible, lorsqu'ils créent une dépendance non assumée, lorsqu'ils masquent leurs finalités derrière des véhicules juridiques complexes, ou lorsqu'ils utilisent l'avantage fiscal et le vocabulaire de l'intérêt général pour orienter à bas bruit des politiques publiques. C'est cette frontière, parfois fine, souvent mouvante, que le rapport s'efforce de rendre visible.

LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

Axe n° 1 - Renforcer de la part des services de l'état l'observation, la connaissance et la reconnaissance, le contrôle des acteurs de la philanthropie

Recommandation n° 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).

Recommandation n° 2 : Mobiliser les outils de statistiques publiques afin de mieux cartographier le paysage de la philanthropie (Insee).

Recommandation n° 3 : Alléger les modalités et les délais de reconnaissance des fondations reconnues d'utilité publique.

Recommandation n° 4 : Rendre obligatoire la convocation du commissaire aux comptes au conseil d'administration du fonds de dotation, afin de conforter sa mission d'alerte (véhicule législatif pour modifier le VI de l'article 140 de la loi du 4 août 2008).

Recommandation n° 5 : Promouvoir, dans l'ensemble des administrations déconcentrées, une culture de signalement permettant la remontée rapide des informations sensibles et des faits inhabituels.

Recommandation n° 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 (Conseil national des commissaires aux comptes, Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables, DAJ Bercy).

Recommandation n° 7 : Conforter la mise en œuvre de la nouvelle procédure[1] visant à permettre la dissolution des fonds de dotation inactifs pendant deux ans consécutifs par la bonne information des préfectures (DLPAJ).

Recommandation n° 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.

[1] *Loi n° 2026-534 du 25 juin 2026 relative à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales*

Recommandation n° 9 : Constituer des pôles interdépartementaux spécifiquement dédiés au suivi et au contrôle des fonds de dotation, ainsi que des autres structures philanthropiques (DLPAJ) afin de permettre aux préfectures de mobiliser leurs moyens d'action (mise en demeure, suspension, dissolution) pour mieux sanctionner les manquements (DLPAJ, DAJ Bercy).

Recommandation n° 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 (DLPAJ, DAJ Bercy, DGFiP, Insee, référents déontologues des centres de gestion).

Recommandation n° 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 (DLPAJ).

Recommandation n° 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.

Recommandation n° 13 : Accélérer la finalisation du répertoire unique des OSBL et rendre accessibles une partie des données en open data.

Recommandation n° 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.

Recommandation n° 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.

Axe n° 2 - Assurer les conditions de la transparence des financements privés des politiques publiques, pour les collectivités territoriales, les citoyens, les corps intermédiaires

Recommandation n° 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.

Recommandation n° 17 : Inciter les élus à davantage solliciter les référents déontologues 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.

Recommandation n° 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.

Recommandation n° 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.

Axe n° 3 - Étendre le périmètre et conforter les modalités du contrôle exercé par l'État sur les établissements d'enseignement privés hors contrat, afin notamment d'évaluer leur transparence financière

Recommandation n° 20 : Donner les bases juridiques au ministère de l'éducation nationale pour appréhender la dimension financière des projets d'ouverture d'écoles hors contrat en :

• élaborant une grille d'analyse commune aux services de l'État compétents (éducation nationale, économie et finances, intérieur) permettant :

- de vérifier l'origine des fonds, le respect des obligations sociales et fiscales, ainsi que la solvabilité des porteurs de projets ;

- d'intégrer des indicateurs de transparence financière (publication des comptes, traçabilité des flux financiers, absence de conflits d'intérêts...) ;

• rendant cette grille opposable aux porteurs de projets *via* son annexion aux dossiers de demande d'ouverture d'établissements ;

• envisageant la réalisation, aux frais des porteurs de projets, d'un audit financier indépendant auprès d'un expert-comptable agréé permettant d'apprécier la viabilité financière des projets et leur conformité aux normes comptables, avec transmission obligatoire aux services de l'État compétents (éducation nationale, intérieur, économie et finances) ;

• conditionnant l'ouverture des établissements privés hors contrat à des garanties de transparence financière tant en matière de fonctionnement que d'investissement, en faisant explicitement de l'insuffisance ou de l'absence de transparence financière un motif d'opposition à leur ouverture ;

• intégrant le séparatisme et l'entrisme dans les motifs d'opposition à l'ouverture d'un établissement privé hors contrat.

Recommandation n° 21 : Mettre en œuvre une obligation déclarative de faits marquants permettant un déclenchement des contrôles en cours de fonctionnement en :

• mettant en place un suivi annuel obligatoire des flux financiers, avec transmission aux services de l'État compétents (éducation nationale, intérieur, économie et finances) ;

• systématisant, en cas de signalement à la Miviludes de dérive sectaire concernant un établissement privé hors contrat, la mise en relation avec les services de l'éducation nationale et en rendant automatique la

transmission à la Miviludes des rapports d'inspection de l'établissement concerné ;

• mettant en place une gradation de la mise en demeure et de la fermeture des établissements en fonction de la gravité des manquements commis.

Recommandation n° 22 : Renforcer et professionnaliser davantage les équipes de contrôle de l'éducation nationale en :

• les confortant numériquement ;

• formant davantage les inspecteurs de l'éducation nationale à la motivation juridique des avis qu'ils rendent, notamment sur les manquements au socle commun de connaissances, de compétences et de culture ;

• formant les corps d'inspection de l'éducation nationale au repérage de signaux d'alerte en matière de financement et d'analyse des documents financiers ;

• formant davantage les inspecteurs de l'éducation nationale à une « culture Miviludes ».

• favorisant les mobilités entre corps d'inspection.

Recommandation n° 23 : Développer la dimension interministérielle des contrôles et harmoniser les pratiques en :

• systématisant les contrôles coordonnés entre les différents services de l'État concernés (éducation nationale, économie et finances, intérieur, travail, santé) ;

• créant une cellule de coordination interministérielle (éducation nationale, économie et finances, intérieur, travail, santé) permettant de croiser les informations et d'harmoniser les procédures de contrôle.

Recommandation n° 24 : Enrichir l'état des connaissances des services centraux du ministère en :

• inscrivant au programme de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (Depp) des études sur ces établissements, notamment sur la base de l'analyse des rapports d'inspection ;

• assurant l'accès des chercheurs aux rapports d'inspection relatifs à ces établissements.

Axe n° 4 - Renforcer le cadre juridique applicable aux interventions d'associations sur le temps scolaire et intensifier le contrôle exercé par l'État

Recommandation n° 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.

Recommandation n° 26 : Clarifier, harmoniser et renforcer la procédure d'agrément des associations intervenant sur le temps scolaire.

Recommandation n° 27 : Densifier le contrôle des associations intervenant sur le temps scolaire.

Recommandation n° 28 : Améliorer la connaissance et la traçabilité des associations intervenant en milieu scolaire.

Recommandation n° 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…).

Axe n° 5 - Améliorer la transparence du financement privé des établissements d'enseignement supérieur et de recherche

Recommandation n° 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.

Recommandation n° 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.

Recommandation n° 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, QUI RESTE À DÉVELOPPER

Le recours croissant aux financements privés dans la conduite d'actions d'intérêt général conduit à placer au centre de l'analyse non seulement les bénéficiaires des fonds, mais aussi les véhicules juridiques par lesquels ces financements transitent. C'est l'une des orientations principales des travaux menés par la commission d'enquête : les risques d'influence ou de non-transparence ne tiennent pas seulement à l'identité d'un donateur, ni même au montant d'un financement, mais à l'architecture juridique et financière qui permet d'organiser, de répartir, de rendre visible ou, au contraire, opaque l'intervention privée dans l'action publique.

Les fondations, fonds de dotation, associations d'intérêt général, fondations abritées, fondations d'entreprise ou structures hybrides occupent désormais une place importante dans l'écosystème de l'intérêt général. Leur développement répond à des besoins réels. Ils permettent de collecter des fonds, de soutenir des projets, d'organiser une action philanthropique dans la durée, de professionnaliser la gestion des dons et d'affecter des ressources à des causes culturelles, éducatives, sociales, territoriales ou scientifiques. Ils constituent donc des instruments légitimes de mobilisation privée au service de finalités collectives.

Mais la commission d'enquête invite précisément à ne pas s'arrêter à cette légitimité de principe. Plus ces véhicules se multiplient, plus ils se spécialisent et plus ils interviennent dans des champs sensibles, plus la question de leur contrôle devient centrale. Une fondation ou un fonds de dotation n'est pas seulement un support administratif, c'est un outil de pouvoir financier, de sélection des causes, de structuration des réseaux et parfois d'orientation stratégique.

Notre système juridique prévoit déjà plusieurs garanties. Les fondations reconnues d'utilité publique sont soumises à un encadrement renforcé lié à leur reconnaissance par l'État. Les fonds de dotation doivent déclarer leur création et les modifications de leur administration, établir des comptes annuels, les publier, et désigner un commissaire aux comptes lorsque leurs ressources dépassent certains seuils. Ces obligations témoignent d'une volonté de contrôle public et de transparence financière. Elles permettent de vérifier l'existence de la structure, sa régularité comptable, certaines caractéristiques de ses ressources et, dans certains cas, la conformité de son action à son objet.

Cependant, les travaux de la commission montrent que ce cadre existant, bien que renforcé dans les années récentes, demeure très insuffisant pour appréhender les stratégies contemporaines d'influence. Le problème

n'est pas seulement que certaines structures seraient mal contrôlées ; il est que le contrôle reste souvent organisé véhicule par véhicule, alors que les stratégies d'intervention peuvent être systémiques. Un fonds de dotation peut financer une association, une association peut porter un projet local, une partie des activités peut-être portée par une société commerciale , une société civile immobilière peut détenir le lieu dans lequel ce projet se déploie. Pris séparément, chacun de ces éléments peut être régulier. Pris ensemble, ils peuvent former une chaîne d'influence dont la cohérence n'apparaît pas immédiatement au contrôle administratif ou comptable classique.

C'est pourquoi la commission d'enquête conduit à déplacer le regard : il ne suffit plus de vérifier que chaque structure respecte formellement ses obligations propres ; il faut être en mesure d'identifier le financeur réel, le décideur effectif, les structures relais, les bénéficiaires finaux et les contreparties explicites ou implicites de l'opération. La question démocratique n'est pas seulement de savoir si les comptes d'un fonds de dotation sont déposés ou si une fondation respecte ses statuts. Elle est de savoir si les pouvoirs publics, les bénéficiaires, les élus locaux et les citoyens ont accès à l'information nécessaire pour comprendre qui finance quoi, par quel chemin, avec quels objectifs et avec quels effets.

Dans cette perspective, le rôle de la puissance publique doit évoluer. Il ne s'agit pas de substituer une suspicion généralisée à la confiance accordée aux acteurs philanthropiques, ni de fragiliser des instruments qui permettent effectivement de soutenir l'intérêt général. Il s'agit plutôt de reconnaître que le contrôle doit être proportionné aux risques. Plus une structure mobilise des fonds importants, bénéficie d'avantages fiscaux, intervient dans des domaines sensibles ou finance des actions susceptibles d'influencer des politiques publiques, plus ses obligations de transparence doivent être élevées, plus des structures diverses, formant un écosystème et entraînant une forte opacité, s'organisent, plus les obligations de transparences doivent être renforcées. L'origine des ressources, les principaux donateurs, les structures bénéficiaires, les conventions de financement, les liens de gouvernance, les prestations croisées, les dons en nature et le mécénat de compétences devraient pouvoir faire l'objet d'une traçabilité renforcée.

Cette exigence suppose également de mieux articuler les contrôles existants. Aujourd'hui, chaque acteur du contrôle ne dispose que d'informations partielles. Or les risques d'influence naissent souvent de la fragmentation de l'information. Un acteur peut être connu de l'administration fiscale comme organisme éligible au mécénat, de la préfecture comme fonds de dotation régulièrement déclaré, d'un ministère comme partenaire d'une politique publique, d'une commune comme financeur d'un projet local, sans qu'aucune autorité ne dispose d'une vision consolidée de son rôle d'ensemble. Le développement du contrôle public passe donc par une meilleure circulation de l'information entre autorités, dans le respect des garanties nécessaires, mais avec l'objectif de rendre lisibles les chaînes de financement.

Les travaux de la commission soulignent aussi une limite propre aux fonds de dotation. Ces structures ont été conçues comme des outils souples de financement de l'intérêt général. Cette souplesse a favorisé leur développement, mais elle peut aussi faciliter des montages complexes, notamment lorsque les ressources sont importantes, que les circuits de financement sont indirects ou que les bénéficiaires sont multiples. Le fonds de dotation peut être un outil utile et transparent ; il peut aussi devenir un point de passage qui rend plus difficile la lecture de l'origine des fonds, de leur affectation précise et de la stratégie globale du financeur. Le renforcement du contrôle ne devrait donc pas viser à entraver cet instrument, mais à adapter les obligations de transparence à son rôle réel dans la chaîne de financement.

La commission d'enquête conduit ainsi à formuler une doctrine de contrôle adaptée à la philanthropie contemporaine. Le contrôle ne doit pas seulement sanctionner les irrégularités manifestes ; il doit prévenir les situations d'opacité, de dépendance ou de captation. Il ne doit pas seulement porter sur les comptes ; il doit aussi porter sur les liens. Il ne doit pas seulement examiner les flux financiers ; il doit intégrer les apports en nature, les prestations de conseil, les ressources humaines mises à disposition, les labels, les conventions et les effets de réseau. Il ne doit pas seulement vérifier l'objet statutaire ; il doit apprécier la cohérence entre les finalités affichées, les bénéficiaires soutenus et les effets produits.

A. DES MODALITÉS D'INTERVENTION MULTIPLES DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES

1. La diversité des véhicules juridiques portant des structures philanthropiques permet aux acteurs de choisir un outil adapté à leurs besoins

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

(1) Une croissance remarquable du nombre d'acteurs mécéniques

L'essor du mécénat en France se traduit, depuis deux décennies, par une **augmentation considérable du nombre d'entreprises engagées dans des actions philanthropiques**[1]. En 2024, **157 399 entreprises ont déclaré des dons** – dont 44 072 entreprises mécènes du secteur culturel –, soit quinze fois plus qu'il y a quinze ans.

[1] *Il faut néanmoins souligner que, d'après le* Panorama national des générosités *publié par France Générosités, en 2022, 58 % des dons proviennent des particuliers et 42 % des entreprises. En 2024, 47 % des dons proviennent du mécénat d'entreprise et 53 % des particuliers, selon la mission du mécénat. Cette répartition est basée sur le calcul du montant de don des entreprises avec le taux de réduction à 60 %.*

Selon une estimation du ministère de la Culture**, en 2024, le montant des dons issus du mécénat culturel d'entreprise est compris entre 468 et 700 M€[1].** En comparaison, le nombre de donateurs particuliers est estimé à **5,6 millions en 2024** pour un montant de dons estimé au minimum à **3,015 milliards d'euros.**

Dans le secteur culturel spécifiquement, les travaux de la Mission du mécénat établissent que 630 fonds de dotation culturels ont été créés depuis 2008[2], témoignant d'une tendance à la diversification continue des mécènes culturels.

Cette dynamique est principalement portée par les très petites entreprises (TPE) et les petites et moyennes entreprises (PME). Ces dernières représentent **97 % des entreprises mécènes** pour l'ensemble des secteurs d'intérêt général et contribuent à hauteur de 33 % du budget total de mécénat en 2023 — soit une progression significative, les grandes entreprises, qui concentraient plus de la moitié du total des dons déclarés six ans auparavant, n'en représentant plus que 39 %[3].

Dans le secteur culturel, les **TPE et PME constituent respectivement 68,5 % et 28,2 % des mécènes** et contribuent ensemble au tiers du budget global du mécénat culturel, soit dix points de plus qu'en 2018.

S'agissant des bénéficiaires, les **structures privées à but non lucratif** sont plébiscitées par une large majorité des entreprises mécènes — 90 % d'entre elles leur font bénéficier de leurs dons, contre 43 % pour les structures publiques et 32 % pour les deux types indistinctement.

(2) Un potentiel de développement qui reste significatif, notamment dans le domaine culturel

Malgré cette progression significative, le mécénat demeure une pratique minoritaire au regard du tissu économique national : Admical estime en effet que **seules 9 % des entreprises françaises sont mécènes.**

Dans le domaine culturel, les opérateurs sous tutelle du ministère de la Culture ont collecté environ **153,2 millions d'euros de mécénat en 2024**. Le montant total du mécénat culturel d'entreprise est estimé, selon les méthodologies retenues, **entre 468 et 700 millions d'euros** pour la même année — ce qui signifie que les opérateurs du ministère ne concentrent qu'entre 22 % et 33 % au plus du mécénat d'entreprise affecté à la culture.

Pour les **établissements publics culturels** eux-mêmes, le mécénat représente en moyenne **4 % de leurs recettes totales et 11 % de leurs recettes propres**, des proportions en légère hausse depuis 2019 mais qui illustrent sa

[1] *Bureau des chiffrages et des études statistiques – Bercy.*
[2] *Pour environ 450 fondations culturelles.*
[3] Le Baromètre du mécénat d'entreprise en France*, Admical, 2024.*

place structurellement complémentaire — et non substitutive — des financements publics.

La mission du mécénat du ministère de la Culture souligne à cet égard que le **mécénat ne constitue qu'un des moyens à disposition des structures culturelles pour développer leurs ressources propres**, aux côtés de la billetterie, de la valorisation des espaces et d'autres leviers.

Dans un contexte budgétaire sous tension incitant à la diversification des sources de financement, il agit en **complémentarité avec l'action publique** et permet notamment de financer des innovations que les contraintes de la mission statutaire des établissements ne permettraient pas toujours d'engager seuls[1].

b) Un écosystème philanthropique structuré autour d'une palette de véhicules juridiques aux vocations distinctes

La **loi n° 87-571 du 23 juillet 1987** ***sur le développement du mécénat*** a distingué la fondation reconnue d'utilité publique de la fondation abritée. Depuis, de nouvelles formes de fondations ont été autorisées par le législateur, à l'instar des fondations d'entreprise en 1990[2] ou des fondations spécialisées entre 2007 et 2009. La loi n° 2008-776 du 4 août 2008 *de modernisation de l'économie a complété ce panorama par la création des fonds de dotation.*

(1) Les fondations reconnues d'utilité publique (FRUP)

Une fondation reconnue d'utilité publique (FRUP) peut être créée par un individu, une famille, une association, un groupe de personnes, particuliers ou entreprises, dès lors **qu'elle a pour vocation d'affecter des ressources de manière perpétuelle à une œuvre d'intérêt général** (sauf le cas particulier de la fondation à « dotation consomptible », c'est-à-dire dont les fonds peuvent être utilisés et dépensés pour la réalisation d'une œuvre précise).

Pour être reconnue d'utilité publique, une fondation doit remplir **trois conditions** : réaliser une œuvre d'intérêt général à but non lucratif ; être dotée de ressources suffisantes ; être indépendante à la fois de ses fondateurs, qui sont des personnes physiques et/ou des personnes morales, et de la puissance publique.

La **reconnaissance d'utilité publique** est, en principe, **accordée par le Gouvernement par décret après avis du Conseil d'État** et instruction de la demande. Dès la publication du décret au Journal officiel des associations et fondations, la fondation est dotée de la personnalité juridique et peut ainsi : collecter des ressources en **faisant appel à la générosité publique** ; **recueillir**

---

[1] *La Fondation du Patrimoine, dont l'intervention cible le patrimoine rural et non protégé en complément de l'État, ou encore les actions de l'association Tournesol en milieu hospitalier et les aménagements d'accessibilité des expositions du musée du quai Branly soutenus par la Fondation Malakoff Humanis, illustrent concrètement, selon la mission, cette logique de complémentarité et d'innovation sociale.*

[2] *Loi n° 90-559 du 4 juillet 1990* créant les fondations d'entreprise.

des subventions publiques ; **recevoir des dons et legs** ; détenir des **immeubles** de rapport.

Enfin, **la loi n° 2021-875 du 1er juillet 2021** ***visant à améliorer la trésorerie des associations*** a mis en place une procédure de rescrit administratif permettant aux associations devenues des fondations reconnues d'utilité publique de savoir si elles peuvent continuer à bénéficier des agréments qui avaient été accordés à l'association.

Dans son rapport[1], la Fondation de France estime à **450 le nombre de fondations culturelles** en France sur **un nombre total de 2933** fondations en activité, dont **647 FRUP.** 15 % des fondations créées depuis 2018 agissent dans le secteur culturel[2].

(2) Les fonds de dotation

Structure juridique inspirée des *endowment funds* américains, le fonds de dotation a été **créé en 2008** pour développer les financements privés en faveur de missions ou d'organismes d'intérêt général.

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

En 2024, le ministère de l'intérieur comptait **4 628 fonds de dotation**, dont environ **3 000 en activité avec une bonne implantation territoriale** (99 départements sur 101 comptent au moins un fonds de dotation). Les fonds de dotation concentreraient entre 10 et 17 % des actifs du mécénat, soit entre 4 et 7 Mds€.

Selon l'Inspection générale de l'administration (IGA), **14 % des fonds de dotation suivent des secteurs d'intervention familiaux ou culturels** et 7 % d'entre eux œuvrent pour la mise en valeur du patrimoine artistique, soit 21 %. Cette proportion représente 630 fondations à vocation entièrement ou partiellement culturelle au total en 2024[3].

(3) Les fondations d'entreprises

Ce type de fondation est créé par des sociétés civiles ou commerciales, établissements publics à caractère industriel et commercial, coopératives, mutuelles ou institutions de prévoyance en vue de la **réalisation d'une œuvre**

[1] *Observatoire de la philanthropie, Fondation de France,* « Les fondations et fonds de dotation en France : enquête nationale 2001-2022 »*, 2023*
[2] Ibid
[3] *IGA,* « Panorama des fonds de dotation »*, 11 décembre 2025*

d'intérêt général. Il n'en demeure pas moins qu'elle **doit être à but non lucratif**.

La fondation d'entreprise jouit de la capacité juridique à compter de la publication au Journal officiel de **l'autorisation administrative** qui lui confère ce statut. Cette autorisation est réputée acquise à l'expiration d'un délai de quatre mois à compter du dépôt de la demande.

Elle est **fondée pour une durée déterminée supérieure à cinq ans** et peut être reconduite pour une période au moins égale à trois ans, éventuellement avec l'appui de nouveaux fondateurs. Les entreprises fondatrices doivent s'engager à respecter un **programme d'action pluriannuel**, dont le montant doit être supérieur ou égal à **150 000 €.** Cette somme peut être versée en plusieurs fois sur une période maximale de cinq ans. La fondation d'entreprise ne peut, en revanche, faire appel public à la générosité, ni recevoir de dons ou legs (sauf dons des salariés de l'entreprise fondatrice ou du groupe).

Il a été jugé que les documents relatifs notamment au fonctionnement interne et à la situation financière d'une personne morale de droit privé, en l'occurrence une fondation d'entreprise, relèvent de sa vie privée et l'administration qui les détient ne peut donc pas les communiquer à des tiers[1].

L'Observatoire de la Fondation de France comptait **449 fondations d'entreprises en 2025**, contre 374 en 2016[2].

(4) Les fondations abritées

La **fondation abritée**, dite également sous égide, est une fondation créée **au sein d'une fondation reconnue d'utilité publique existante**, telle que la Fondation de France, appelée « fondation abritante », sans qu'il soit donné naissance à une entité juridique nouvelle.

La fondation abritée n'a **pas le statut de personne morale** ; de ce fait, elle n'a pas la capacité juridique et ne peut pas contracter, ni bénéficier seule de libéralités (donations et legs).

Le ou les fondateurs peuvent constituer une fondation abritée en donnant ou léguant des biens meubles, immeubles ou des biens incorporels. L'affectation irrévocable des biens à la fondation abritante peut se faire : par testament, le testateur (fondateur) consentant un legs avec charge à la fondation abritante, ou par don assorti d'un pacte adjoint précisant tous les rapports entre la fondation abritée et la fondation abritante, notamment les conditions et les charges grevant la libéralité.

---

[1] *Conseil d'État, 7 octobre 2022, n° 44826.*

[2] *Observatoire de la philanthropie, Fondation de France,* « Les fondations et fonds de dotation en France : enquête nationale 2001-2022 »*, 2023*

L'Observatoire de la Fondation de France comptait **1 787 fondations abritées en 2025**[1].

(5) Les fondations dites « spécialisées »

Il existe en outre **quatre régimes de fondations spécialisées** :

- la fondation de coopération scientifique[2] ;
- la fondation partenariale[3] ;
- la fondation universitaire[4] ;
- la fondation hospitalière[5].

Les sociétés par actions simplifiées (SAS)

La société par actions simplifiée (SAS)[6] constitue une forme sociale particulièrement souple, dans laquelle les associés ne supportent les pertes qu'à concurrence de leurs apports. Lorsqu'elle ne comporte qu'un seul associé, celui-ci exerce l'ensemble des pouvoirs dévolus aux associés.

Cette souplesse, conjuguée à la possibilité de combiner plusieurs outils juridiques — fonds de dotation, fondations, SAS, SCI[7] —, peut permettre de dissimuler l'identité des dirigeants réels d'une structure.

L'exemple de Périclès, dont le directeur général Arnaud Rérolle a été auditionné par la commission d'enquête, illustre concrètement ces possibilités de montages complexes. Ses activités sont portées par la société Participations et Investissements Rive Droite, filiale de Lemahieu Holding, laquelle la finance par apports en capital et avances en compte courant associé[8]. La SAS « Périclès » a elle-même été à l'origine de la SAS nommée Politicae, école de formation pour candidats aux élections locales, et elle reste son actionnaire majoritaire aujourd'hui.

En dehors de l'investissement au capital de certaines entreprises, l'activité de la SAS « Périclès » finance par voie de dons – à hauteur de 3 à 4 millions d'euros en 2024 et en 2025 – plusieurs associations, telles que l'Observatoire de l'immigration et de la démographie, l'Observatoire Hexagone ou encore le Cercle Alcuin. Un tel objet se situe ainsi à la frontière entre activité économique et philanthropie.

---

[1] *Observatoire de la philanthropie, Fondation de France,* « Les fondations et fonds de dotation en France : enquête nationale 2001-2022 », *2023*

[2] *Articles L. 344-11 à L. 344-16 du code de la recherche.*

[3] *Article L. 719-13 du code de l'éducation.*

[4] *Article L. 719-12 du code de l'éducation.*

[5] *Article L. 61414-7-3 du code de la santé publique.*

[6] *Articles L. 227-1 à L. 227-20 du code du commerce.*

[7] *Société civile immobilière, structure juridique prisée pour la gestion et l'acquisition de biens immobiliers.*

[8] *Interrogé sur ce montage, son financeur, M. Pierre-Édouard Stérin, a indiqué que ces avances, assorties d'une garantie personnelle, font l'objet d'un échéancier de remboursement respecté, et que le recours à des prêts consentis à un fonds de dotation n'est pas interdit en droit — d'autres fonds de dotation y ayant recours –, ce choix ayant été fait dans l'attente d'une libéralité.*

La superposition de ces différentes strates juridiques, si elle n'est pas en elle-même constitutive d'une irrégularité, soulève néanmoins des questions légitimes quant à la transparence des circuits de financement et à l'identification des décideurs réels.

La **prolifération des structures dédiées à la philanthropie** — phénomène qui ne se limite pas au seul secteur culturel — n'est pas sans soulever des questions d'ordre pratique et institutionnel. L'IGA rappelle que si les différents véhicules philanthropiques partagent le même objectif de réalisation d'une œuvre d'intérêt général, ils correspondent pour l'essentiel à des projets distincts par leur taille, leur mode de financement, leur pérennité et leur gouvernance.

Entendu par la commission d'enquête, Matthieu Pigasse, président de la holding Combat Média et investi depuis de nombreuses années dans le financement de plusieurs médias, a affiché son intention de créer une fondation afin de mener davantage d'actions philanthropiques : « *Pour centraliser ces différentes actions, menées aujourd'hui à titre non lucratif, nous allons créer une fondation qui s'appellera la fondation Combat et sera dirigée par Wassila Meddas.* »

L'objectif déclaré par M. Pigasse n'est toutefois pas de recevoir des financements publics : « *Si nous souhaitons créer une fondation, ce n'est donc pas pour obtenir des financements publics, mais pour rassembler, au sein d'une même structure, les actions que nous menons en faveur de différentes associations – qui ne sont d'ailleurs pas des associations politiques. La fondation n'aura aucune vocation politique ; elle permettra simplement de centraliser nos initiatives et d'offrir aux acteurs associatifs un interlocuteur clairement identifié.* »

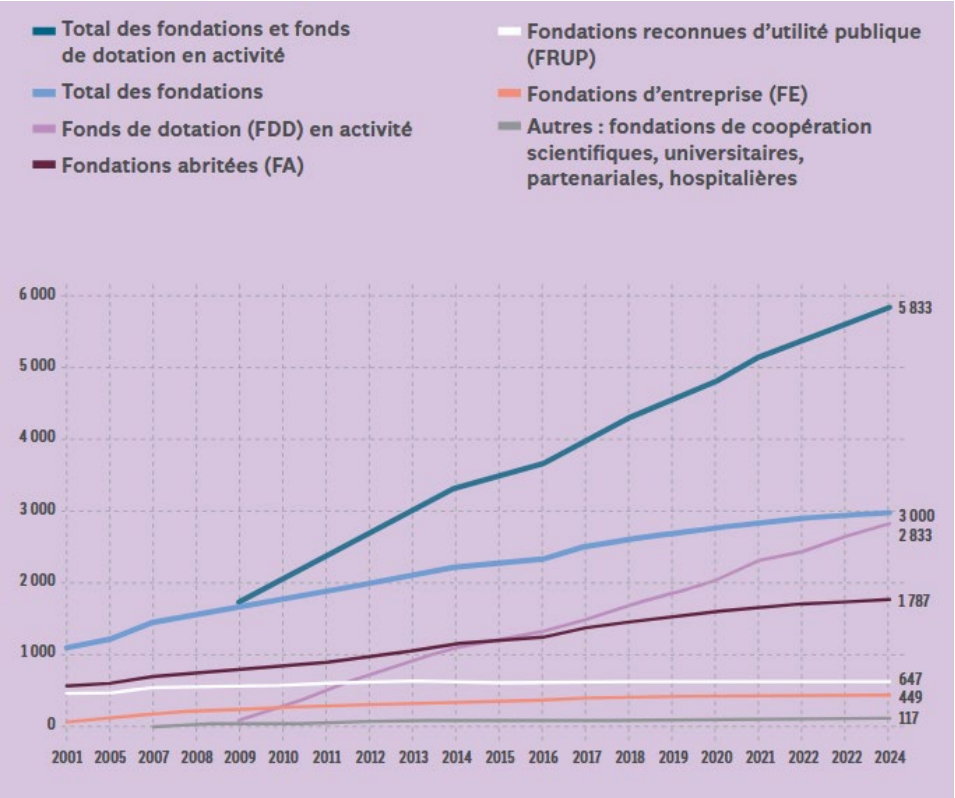
Cette extension du champ des activités de la SAS Combat média au mécénat s'est imposée, selon son directeur général Emmanuel Hoog.

« *Beaucoup de ces demandes dépassaient le strict cadre de nos activités de presse, de production documentaire ou musicale. Nous nous sommes donc interrogés sur la manière d'y répondre. Pour traiter ces sollicitations sérieusement, dans un cadre clair et défini, nous avons pensé qu'il serait utile de créer un « guichet », une fondation ou une structure équivalente. Il ne s'agit pas d'une activité nouvelle, mais simplement d'une réponse organisée à un besoin auquel nous sommes déjà confrontés.* ».

Matthieu Pigasse a ainsi conclu : « *Nous sommes un média. Nous avons une ligne et nous l'assumons.* ».

Le **choix de la structure juridique la mieux adaptée au projet** envisagé constitue donc une étape déterminante, qui doit faire l'objet d'une réflexion approfondie. À cet égard, il ne saurait être tenu pour acquis que tout projet peut relever indifféremment d'une fondation reconnue d'utilité publique, d'un fonds de dotation ou d'une fondation abritée au libre choix des fondateurs, les montants de dotation requis variant sensiblement selon les statuts.

Évolution du nombre de fonds et fondations selon le statut juridique de 2020 à 2025



Source : rapport de l'Observatoire de la philanthropie, « Baromètre annuel de la philanthropie », Fondation de France, avril 2025

Le cadre juridique régissant les fonds et fondations en France se caractérise donc par une **forte fragmentation statutaire**.

La **coexistence de huit statuts juridiques**, pour des structures relevant par ailleurs d'autorités administratives de tutelle différentes, **accroît la complexité du système**. Celle-ci avait d'ailleurs déjà été mise en lumière par une mission d'information du Sénat à l'occasion des quinze ans de loi « Aillagon », qui soulevait les « *difficultés liées à la multiplicité des régimes de fonds et de fondations, qui peut se révéler dissuasive* »[1].

Cette diversité n'est pas dénuée d'intérêt : elle permet aux acteurs philanthropiques de disposer d'un éventail d'outils susceptibles d'être adaptés à la nature de leur projet, à leur taille et à leurs objectifs.

Toutefois, le Centre français des fonds et des fondations souligne que cette **pluralité engendre un coût administratif, juridique et financier non négligeable**, qu'elle est **source d'incompréhension et d'incohérences** pour les acteurs concernés, et qu'elle porte en elle les germes d'une « *obsolescence programmée* ».

[1] *Sénat, rapport d'information n° 691 (2027-2018)* « Le mécénat culturel : outil indispensable de la vitalité culturelle » de M. Alain Schmitz, 25 juillet 2018

Au-delà, la multiplicité des véhicules offre la possibilité de procéder à des **superpositions à visée stratégique**, ainsi que le rappelait le ministre de l'Intérieur Laurent Nunez lors de son audition devant la commission d'enquête : « *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. Il nous apparaît important de mettre au jour les liens qui existent entre ces dirigeants et ces structures ; sur le terrain, nous constatons la multiplication de ces réseaux qui constituent de véritables écosystèmes séparatistes ; ces écosystèmes étendent du reste leur influence dans de nombreux domaines de la vie sociale – culte, éducation, sport, loisirs, actions caritatives.* »

Reprenant une recommandation de la Cour des comptes[1], le **rapport parlementaire publié en 2020 par Sarah El Haïry et Naïma Moutchou**[2] avait déjà évoqué la nécessité d'une simplification de ce cadre. Ces appels convergents n'ont à ce jour pas donné lieu à une réforme d'ensemble qui paraît pourtant nécessaire et demandé par les acteurs de l'écosystème philanthropique.

Recommandation n° 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)

Recommandation n° 2 : Mobiliser les outils de statistiques publiques afin de mieux cartographier le paysage de la philanthropie (Insee)

2. De nouvelles modalités d'engagement qui élargissent et renouvellent le champ du mécénat traditionnel

a) Si le mécénat de compétence reste un dispositif minoritaire aujourd'hui, il est mobilisé de façon croissante pour répondre à des besoins spécifiques

Le mécénat de compétences, qui consiste pour une entreprise à mettre gratuitement à la disposition d'organismes d'intérêt général tout ou partie du temps de travail de ses salariés, demeure à ce jour une pratique marginale au regard du mécénat financier.

Selon le baromètre du mécénat d'entreprise publié par l'association Admical en 2024, **16 % des entreprises mécènes y ont recours**, pour une

[1] *Cour des comptes*, rapport « Le soutien public au mécénat des entreprises : un dispositif à mieux encadrer », *novembre 2018*

[2] *Sarah El Haïry et Naïma Moutchou, rapport* « La philanthropie à la française » remis au Premier ministre, 10 juin 2020

valeur représentant **5 % seulement du volume total des dons**, le mécénat financier restant de très loin la forme dominante d'engagement philanthropique des entreprises.

La diffusion de ce dispositif est par ailleurs fortement corrélée à la taille des entreprises : **trois grandes entreprises mécènes sur quatre** pratiquent le mécénat de compétences, contre **quatre entreprise de taille intermédiaire (ETI) sur dix** et **une PME sur dix** seulement[1].

Pour autant, les perspectives de développement apparaissent significatives : toujours selon l'Admical, **39 % des entreprises mécènes** qui ne pratiquent pas encore le mécénat de compétences déclarent souhaiter initier la démarche dans les deux années à venir, et **54 % de celles qui le pratiquent déjà** entendent augmenter le volume de leurs actions dans ce domaine.

Le **secteur culturel** offre un terrain d'application particulièrement propice au mécénat de compétence, en raison des besoins spécifiques qu'il implique, auxquels une aide financière ne peut pas toujours répondre. Quelques exemples, rapportés par la mission du mécénat, illustrent la diversité des formes que peut prendre ce type d'engagement :

- le Crédit Agricole Île-de-France a financé des contrats d'apprentissage dans le cadre de restaurations patrimoniales, notamment pour le pont dormant du château de Vincennes et les ateliers de dorure du Centre de recherche et de restauration des musées de France (C2RMF) ;
- le Centre des monuments nationaux (CMN) bénéficie d'un mécénat de compétences d'IMA Solutions pour la numérisation 3D du site archéologique de Glanum, ainsi que de l'accompagnement de la société TERAO dans sa démarche de sobriété énergétique.

b) Le mécénat territorial : un ancrage local en plein essor, une structuration encore inachevée

Le mécénat d'entreprise connaît depuis plusieurs années une recomposition géographique significative, caractérisée par un mouvement marqué de territorialisation de l'engagement philanthropique. Selon le baromètre Admical de 2024, **88 % des entreprises mécènes agissent désormais à l'échelle locale ou régionale**, soit une progression de douze points par rapport à l'édition 2022.

Cette tendance traduit une évolution des motivations des entreprises mécènes : si l'expression des valeurs de l'entreprise demeurait traditionnellement le premier facteur d'engagement, elle cède progressivement la place au renforcement de l'ancrage territorial comme motivation principale.

---

[1] *En moyenne, les entreprises allouent de un à cinq jours par collaborateur à cet effet, mais moins de 22 % des salariés concernés utilisent la totalité des jours mis à leur disposition.*

Dans le domaine culturel, ce mouvement est encore plus prononcé : la Mission du mécénat du ministère de la Culture indique que **92,7 % des mécènes de la culture sont situés en région**[1], et que la perspective de contribuer à l'attractivité d'un territoire constitue, de loin, la principale motivation des entreprises s'engageant dans le mécénat culturel, à hauteur de 44 %[2]. Le tissu des entreprises mécènes dans ce secteur est par ailleurs majoritairement composé de PME, qui représentent environ 83 % des mécènes culturels.

Il convient toutefois de souligner que la présence d'un nombre élevé de mécènes en région ne se traduit pas mécaniquement par des volumes de dons équivalents à ceux constatés en Île-de-France. Les données transmises par la direction générale des Finances publiques (DGFiP) au titre de l'exercice 2024 révèlent en effet une **concentration persistante des flux financiers** dans cette région[3]. À titre d'exemple, les 16 % d'entreprises mécènes qui y ont établi leur siège social représentent 51 % du volume total de dons.

Afin de structurer ce développement territorial, le ministère de la culture a mis en place depuis 2005 un réseau de « **correspondants mécénat** » à l'échelle régionale et départementale. Ceux-ci participent à l'animation des **Pôles régionaux du mécénat (PRM)**, qui existent aujourd'hui dans quatre régions : Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Grand-Est et Nouvelle-Aquitaine.

En parallèle, se sont développées les **fondations territoriales**. Lieux de dialogue entre acteurs publics et privés, ces structures ont pour vocation de répondre à des problématiques propres à leur bassin géographique, en s'appuyant sur des diagnostics territoriaux établis notamment à partir des données de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) et des collectivités locales.

Entendue au cours des auditions, la Fondation de Lille a, à ce titre, créé le **premier réseau de fondations territoriales en France**, en avril 2023, qui a entrepris un travail de collecte de données sur celles-ci, en matière de budget et de financement de l'ingénierie territoriale notamment.

Si **l'essor d'un mécénat collectif local**, mutualisant les ressources de plusieurs entreprises, témoigne de cette volonté d'agir au plus près des besoins spécifiques de chaque territoire, cette dynamique continue de se

---

[1] *L'Admical souligne que* « les niveaux d'engagements des entreprises sont très variés d'une région à une autre ». Ainsi, *4,93% des entreprises d'Île-de-France font du mécénat, contre 12,02% dans les Pays de la Loire.*

[2] Le Baromètre du mécénat d'entreprise en France, *Admical, 2024*

[3] *Selon le Bureau des chiffrages et des études statistiques de Bercy, sur un total national de 1 990 millions d'euros de dépenses fiscales au titre des dons des particuliers, 635 millions d'euros sont imputables à l'Île-de-France, soit 32 % du total. La disproportion est encore plus marquée s'agissant du mécénat d'entreprise, où cette région concentre 52 % des dons. Cette concentration s'explique en grande partie par la capacité de dons structurellement plus élevée des grandes entreprises dont le siège social est établi en Île-de-France, lesquelles contribuent à hauteur* ***de 63,5 % du volume total des dons d'entreprise.***

heurter à la difficulté de financer les coûts d'animation de ces collectifs de mécènes.

En outre, **l'absence de recensement national systématique du mécénat territorial constitue une lacune documentée**. Comme l'a indiqué l'Association du Corps préfectoral et des Hauts Fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur, **aucun dispositif de collecte de données nationales sur le mécénat territorial n'est à ce jour établi**, ce qui limite considérablement la capacité des pouvoirs publics à piloter et évaluer les politiques d'encouragement au mécénat dans les territoires.

3. Pratique globalement plébiscitée, l'engagement philanthropique est porté par des motivations diverses

a) L'opinion publique conserve une image globalement positive du mécénat, fragilisée néanmoins par une méconnaissance persistante de l'écosystème

Selon l'étude « Les Français et le mécénat des entreprises et des entrepreneurs », réalisée par Admical avec le cabinet Kantar Public en 2017, **84 % des Français déclarent avoir une bonne opinion des entreprises mécènes**, dont 18 % une très bonne opinion.

Les valeurs spontanément associées au mécénat par les personnes interrogées sont le dynamisme, l'éthique et l'authenticité, ce qui témoigne d'une **perception fondamentalement positive** de la démarche philanthropique, peu importe la taille ou le statut de l'entreprise considérée.

Le mécénat est en outre perçu par une majorité de Français comme une **démarche nécessaire** : 61 % d'entre eux le considèrent comme un mode de soutien important dans le contexte actuel, et un tiers estime qu'il est appelé à l'être de plus en plus à l'avenir.

Cette adhésion de principe coexiste néanmoins avec des **critiques récurrentes à l'encontre du mécénat**, en particulier lorsqu'il est pratiqué par les grands groupes privés. La Mission du mécénat du ministère de la culture souligne que cette image négative partielle est en grande partie imputable à une **méconnaissance profonde du dispositif** dans ses dimensions réelles.

À titre d'exemple, le mécénat culturel est spontanément associé, dans l'imaginaire collectif, aux grands groupes industriels, alors même que ceux-ci ne représentent qu'une part marginale du total des entreprises mécènes[1].

[1] *La mission du mécénat prend pour exemple de la diversité des acteurs philanthropiques la* « chambre de commerce et d'industrie du Maine-et-Loire *[qui]* a créé en 2007 la Fondation Mécènes et Loire regroupant 15 PME et finançant des projets culturels à raison de 100 000 € par an. Depuis sa création, deux millions d'euros ont ainsi été octroyés à des projets culturels sur le territoire, tels que le festival baroque de Savennières ou le festival " Regards sur le handicap " de Cholet. »

b) Les attentes des mécènes oscillent entre désengagement désintéressé et logique d'ancrage stratégique

Les **motivations** qui conduisent une entreprise à s'engager dans une démarche de mécénat sont **plurielles** et ne sauraient être réduites à une logique unique. Selon le **baromètre du mécénat d'entreprise publié par Admical en 2024**, les trois principales raisons invoquées par les mécènes sont, par ordre décroissant :

- l'expression et l'incarnation des valeurs de l'entreprise ;
- le renforcement de l'ancrage territorial[1] ;
- la valorisation de l'image de l'entreprise.

France Générosités, entendue par la commission d'enquête, souligne que la **volonté de contribuer à l'intérêt général** constitue le socle fondamental de l'engagement mécénique, celui-ci trouvant fréquemment son origine dans l'implication personnelle du dirigeant. Plus de la moitié des entreprises recherchent une adéquation entre leurs valeurs propres et les causes qu'elles soutiennent, proportion qui atteint près des deux tiers pour les grandes entreprises. Ces éléments guident également le choix des domaines d'intervention.

En tant qu'outil d'ancrage territorial, le mécénat favorise la **création de nouvelles relations partenariales** avec les collectivités territoriales, les associations et la société civile, dans une logique d'entreprise plus ouverte et collaborative.

Dans la même optique, **l'enjeu réputationnel** constitue un facteur facilitant le développement des activités, même si les mécènes se montrent attentifs à ne pas exposer leur engagement à une instrumentalisation commerciale selon l'association.

Enfin, le CFF insiste sur le fait que la **motivation fiscale ne constitue pas le ressort principal de l'engagement mécénique, contrairement à certaines idées reçues** : « *la capacité de défiscalisation est loin d'être systématiquement utilisée : si l'on applique un taux moyen de 60 % aux 9,2 milliards de dons annuels, le coût pour les finances publiques devrait atteindre de 5,5 milliards, alors qu'il s'élève en réalité à environ 3,3 milliards.* ».

[1] *Il convient de noter que si l'expression des valeurs demeure en première position, elle est en net recul au profit de l'ancrage territorial, évolution cohérente avec le fait que 88 % des actions de mécénat sont désormais réalisées à l'échelle locale ou régionale, et que 97 % des entreprises mécènes sont des TPE ou PME.*

Les attentes des mécènes culturels

Dans le domaine du mécénat culturel spécifiquement, la participation à l'attractivité du territoire arrive en tête des motivations avec 44 % des répondants, suivie du goût personnel du dirigeant pour l'art et la culture (27 %), de l'entretien des liens avec les clients et partenaires *via* les contreparties (20 %), de la création de lien social en interne (19 %), de l'incarnation des valeurs de l'entreprise (18 %) et, en dernier lieu, de l'amélioration de la notoriété (9 %)[1].

En outre, l'engagement mécénique s'accompagne d'une **professionnalisation croissante au sein des entreprises**. Comme l'indique la Cour des comptes dans son **rapport de 2018**[2], le mécénat, qui relevait à l'origine le plus souvent de l'initiative personnelle des dirigeants avant d'être confié aux directions de la communication, dépend aujourd'hui plus communément de **services dédiés** (au sein d'une direction du mécénat ou de la direction en charge de la responsabilité sociétale des entreprises (RSE)).

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

a) Le cadre fiscal du mécénat a été profondément rénové par la loi « Aillagon » de 2003

C'est à partir de la seconde moitié du XXe siècle que le législateur est intervenu pour créer des dispositifs fiscaux incitatifs, afin d'encourager l'ensemble de la société civile à faire des dons aux associations, aux musées ou plus largement aux projets d'intérêt général. La création de la Fondation de France par André Malraux en 1969 constitue ainsi l'un des premiers jalons institutionnels de cette politique.

La **loi dite « Léotard » du 23 juillet 1987**[3] ***sur le développement du mécénat*** a ensuite institué le statut de fondation reconnue d'utilité publique, posant les bases du droit en vigueur aujourd'hui.

Nonobstant ces évolutions importantes, la **loi n° 2003-709 du 1er août 2003** ***relative au mécénat, aux associations et aux fondations*****, dite loi « Aillagon »**, constitue bien le texte fondateur du cadre fiscal contemporain du mécénat.

---

[1] Le Baromètre du mécénat d'entreprise en France, *Admical, 2024*

[2] *Cour des comptes*, rapport « Le soutien public au mécénat des entreprises : un dispositif à mieux encadrer », *novembre 2018*

[3] *Loi n° 87-571 du 23 juillet 1987* sur le développement du mécénat.

Le constat à l'origine de cette loi est **que l'implication de tous les citoyens dans des actions d'intérêt général est nécessaire pour renforcer le lien social**. C'est pourquoi la loi vise à améliorer significativement les avantages fiscaux accordés aux donateurs.

S'agissant des particuliers, la **réduction d'impôt sur le revenu augmente de 50 % à 60 %, dans la limite de 20 % du revenu imposable** (contre 10 % auparavant). Le taux de réduction est aujourd'hui de **66 %**[1], avec possibilité d'étalement sur cinq ans en cas de dépassement du seuil annuel, selon l'article 200 du code général des impôts (CGI).

Du côté des entreprises, le **système de déduction fiscale est remplacé par un mécanisme de réduction d'impôt de 60 % du don**, dans la limite de 5 % du chiffre d'affaires, selon **l'article 238 *bis* du CGI**. L'avantage fiscal est par ailleurs étendu à l'acquisition d'œuvres d'intérêt patrimonial majeur, complétant le dispositif instauré en 2002 en faveur de l'acquisition de trésors nationaux — pour laquelle une réduction d'impôt de 90 % du montant du versement est prévue.

(1) *Pour les donateurs*

Les donateurs **bénéficiant d'un avantage fiscal** au titre du mécénat culturel sont également **soumis à des obligations déclaratives** et justificatives destinées à permettre le contrôle de la dépense fiscale correspondante.

Pour bénéficier de la réduction d'impôt précitée, les **particuliers** doivent pouvoir présenter, à la demande de l'administration fiscale, les **justificatifs du don** (montant, date et identité de l'organisme bénéficiaire).

Les entreprises sont quant à elles tenues, depuis 2022, de **détenir des reçus fiscaux**. De plus, les entreprises effectuant plus de 10 000 euros de dons au cours d'un exercice doivent déclarer à l'administration fiscale le montant et la date de ces versements, l'identité des bénéficiaires ainsi que la valeur des contreparties éventuellement reçues[2].

(2) Pour les bénéficiaires

Tout organisme, y compris les associations, recevant des dons ouvrant droit à un avantage fiscal dont le **montant annuel excède 153 000 euros** doit assurer la **publicité et la certification de ses comptes annuels**[3].

En cas de dépassement de ce seuil[4], ces organismes doivent ainsi publier ses comptes au *Journal officiel des associations, fondations et fonds de dotation* (JOAFE).

---

[1] *Décret n° 2008-294 du 1er avril 2008*

[2] *Elles doivent en outre informer leurs salariés de leurs actions de mécénat et de soutien aux associations et fondations, selon l'article L. 2312-79 du code du travail.*

[3] *Article 4-1 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987* relative au développement du mécénat.

[4] *Articles L. 612-4 et D. 612-5 et suivants du code du commerce.*

En outre, les organismes dont les ressources collectées ont excédé 153 000 euros au cours de l'**un des deux exercices précédents doivent effectuer une déclaration auprès du représentant de l'État** dans le département et établir un compte d'emploi annuel des ressources collectées précisant leur affectation par types de dépenses.

Enfin, les organismes **bénéficiaires** établissent et **délivrent les reçus fiscaux**, en plus de devoir déclarer chaque année à l'administration fiscale le **montant global des dons perçus** et le nombre de documents délivrés[1]. S'agissant des dons en nature, l'attestation délivrée comporte la seule description physique des biens reçus, sans mention de leur valeur.

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

Les travaux de recensement conduits par la mission du mécénat à l'occasion du vingtième anniversaire de la loi Aillagon[2] permettent de mesurer l'ampleur de la **transformation du paysage philanthropique français depuis 2003**.

Entre 2003 et 2023, le **nombre de mécènes individuels a été multiplié par trois**, passant de **1,3** à **5,4 millions**, tandis que le nombre d'entreprises mécènes a été multiplié par quinze, de 6 500 à 105 000.

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**.

Les **dépenses des fonds et fondations** ont quant à elles été **multipliées par 3,6** depuis 2001, passant de 4,1 à 14,7 milliards d'euros, tandis que le **nombre de structures** dédiées à la philanthropie a été **multiplié par 3,9** entre 2001 et 2022.

Ces tendances globalement favorables doivent cependant être **nuancées s'agissant du mécénat culturel**. Les dons des entreprises en faveur de la culture ont amorcé une **érosion dès 2016**, culminant en un recul de 26 % entre 2016 et 2019. La part des dons affectés au secteur culturel dans l'ensemble des dons d'entreprise a parallèlement reculé, passant de 25 % à 18 % en 2019, pour ne remonter qu'aux alentours de 22 % en 2021. Le niveau de collecte des opérateurs du ministère de la Culture s'est depuis stabilisé autour de 150 millions d'euros.

La mission du mécénat, entendue par les rapporteurs, précise que les **facteurs explicatifs de cette inflexion sont multiples** et difficiles à objectiver pleinement, faute de données fiscales sectorielles suffisamment précises :

---

[1] *Article 222* bis du CGI.

[2] *Mission du mécénat,* « 20 ans de la loi Aillagon : la mutation du paysage français du mécénat », 11 décembre 2023. Ces travaux ont *croisé les données budgétaires et comptables des opérateurs culturels, les évaluations de la dépense fiscale réalisées par les services de Bercy, les enseignements du baromètre Admical cofinancé par le ministère de la Culture et diverses études d'organismes observateurs.*

« *des causes conjoncturelles ont vraisemblablement joué, au premier rang desquelles la crise sanitaire, durant laquelle une partie des dons a pu être réorientée vers les secteurs de la solidarité et de la santé. Mais aussi des causes structurelles liées aux évolutions réglementaires récentes, en particulier la baisse du taux de réduction d'impôt pour les dons au-delà de deux millions d'euros.* ».

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

a) La fondation reconnue d'utilité publique (FRUP) combine un statut exigeant et une gouvernance consolidée

Instituée par la **loi du 23 juillet 1987**, la **fondation reconnue d'utilité publique (FRUP)** se distingue d'abord par la rigueur de sa p**rocédure de création**. Celle-ci implique une instruction nationale conduite par le ministère de l'Intérieur *via* une téléprocédure dédiée, suivie d'une validation par le Conseil d'État.

Ce contrôle *a priori* répond à des conditions strictes tenant à la **démonstration de l'intérêt général du projet** et à la constitution d'une dotation statutaire d'un montant minimum de **1,5 million d'euros**.

La **complexité du dossier de demande** de reconnaissance d'utilité publique, dont la constitution requiert la production d'un nombre important de pièces justificatives[1], explique que le **délai moyen de traitement atteigne aujourd'hui près de deux ans —** excédant très largement les quatre mois préconisés par le Conseil d'État.

En outre, la **gouvernance** des FRUP est régie par un **principe d'indépendance par rapport aux fondateurs** : ces derniers ne peuvent représenter plus d'un tiers des membres du conseil d'administration, lequel doit en principe compter de neuf à quinze membres répartis en différents collèges.

Il existe deux schémas de gouvernance possibles : le conseil d'administration ou le conseil de surveillance avec directoire. Dans les deux cas, **un représentant de l'État siège en qualité de commissaire du gouvernement avec voix consultative** au sein du conseil.

Toujours dans l'optique de garantir l'intérêt général et la transparence du fonctionnement de la fondation, celle-ci est soumise à plusieurs **obligations comptables**. Sont ainsi **transmis au préfet de département** où la fondation a son siège social :

---

[1] *Celui-ci comprend notamment les statuts de la fondation comparés aux statuts types du ministère de l'Intérieur – dans leur version du 19 juin 2018, mise à jour en juin 2023 –, une note sur le modèle économique, les comptes et rapports d'activité des trois derniers exercices de l'organisme dont est issue la fondation, les délibérations des partenaires institutionnels s'engageant à siéger au sein de la structure, les actes authentiques de constitution de la dotation et un budget prévisionnel.*

– les **procès-verbaux** de chaque conseil d'administration ou de surveillance au plus tard dans le mois suivant leur approbation ;
– les **comptes annuels** et le **rapport du commissaire aux comptes**, dans un délai de six mois à compter de la clôture de l'exercice ;
– un **rapport d'activité,** dans un délai de six mois à compter de la clôture de l'exercice. Ce rapport contient plusieurs éléments importants pour garantir le contrôle de l'organisme[1].

Comme évoqué par la DLPAJ au cours des auditions menées par la commission d'enquête, l'une des fragilités structurelles du régime des FRUP tient à la nature de son cadre normatif.

Si la loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat et le décret du 11 mai 2007[2] constituent le socle législatif et réglementaire applicable, ils établissent en réalité **très peu de règles de fond**. Les exigences appliquées lors de l'examen des demandes de reconnaissance d'utilité publique et des modifications statutaires résultent pour l'essentiel **d'éléments de doctrine et de jurisprudence** sur lesquels se fonde l'administration centrale.

C'est pourquoi la **DLPAJ** et la section de l'intérieur du **Conseil d'État** ont engagé l'élaboration d'un **projet de décret**, largement appelé de leurs vœux par les acteurs du secteur, destiné à **conférer une portée réglementaire aux principes et règles** considérés comme essentiels par la doctrine du ministère de l'Intérieur et du Conseil d'État pour régir le fonctionnement des FRUP.

Recommandation n° 3 : Alléger les modalités et les délais de reconnaissance des fondations reconnues d'utilité publique

b) Le régime des fondations abritantes et abritées constitue un modèle de délégation responsable aux fondements juridiques à consolider

Le modèle de la **fondation abritante** repose sur une relation contractuelle entre une **fondation reconnue d'utilité publique** — ayant obtenu, après avis du Conseil d'État, la capacité juridique d'abriter — et **une ou plusieurs fondations abritées, dépourvues de personnalité morale propre.** Cette relation est régie par une convention privée qui énonce les droits

[1] *Un compte rendu de l'activité de la fondation, qui porte tant sur son fonctionnement interne que sur ses rapports avec les tiers ; la description détaillée des actions d'intérêt général financées par la fondation, et leurs montants ; la dénomination, l'adresse du siège social, l'adresse électronique, les coordonnées téléphoniques et la nature des personnes morales bénéficiaires des financements de la fondation et les montants des redistributions versées dans le cadre de ses missions d'intérêt général.*
[2] *Décret n°2007-807 du 11 mai 2007* relatif aux associations, fondations, congrégations et établissements publics du culte et portant application de l'article 910 du code civil, *modifié par le décret nº 2024-720 du 5 juillet 2024.*

et obligations réciproques des parties et doit obligatoirement être ratifiée par le conseil d'administration de la fondation abritante pour prendre effet.

La convention de création doit comporter un ensemble d'éléments substantiels[1].

La fondation abritante assume une **responsabilité pleine et entière à l'égard des fondations qu'elle abrite**, y compris en cas de dérive de leurs comptes[2].

Elle encaisse les versements affectés aux fondations abritées, émet les reçus fiscaux à leurs donateurs, gère leur patrimoine ainsi que les dons, donations et legs qui leur sont consentis. En outre, elle dispose d'un **droit de regard et d'un droit de veto sur tout engagement** ou activité **non conforme** à l'objet de la fondation abritée[3] ou à celui de la fondation abritante.

Le suivi des fondations abritantes repose sur la **transmission annuelle** à la DLPAJ et au préfet de département d'un **rapport spécial**, approuvé par le conseil d'administration, faisant état de l'organisation et du fonctionnement des **comptes des fondations abritées**, de l'emploi de leurs ressources, des fondations nouvellement ratifiées ou dissoutes et des comptes ayant fait l'objet d'une liquidation.

Le bureau des associations et des fondations de la DLPAJ « *s'assure de cette transmission systématique par un système d'alerte* » et procède à des relances systématiques en cas de manquement.

La DLPAJ souligne par ailleurs le caractère « ***particulièrement lacunaire*** » de la base juridique encadrant les fondations abritées, ce qui plaide pour une intervention normative destinée à en consolider le régime.

c) Le fonds de dotation (FDD) est un véhicule philanthropique privilégié en raison de sa souplesse juridique et de son accessibilité

(1) Un essor continu depuis sa création en 2008, porté par des avantages comparatifs décisifs face aux autres structures

Créé par **la loi n° 2008-776 du 4 août 2008** ***de modernisation de l'économie***, le **fonds de dotation** a été présenté dès l'origine par Christine Lagarde comme « *un instrument simple, souple, accessible à tous, sans les contraintes administratives de la fondation reconnue d'utilité publique, un instrument de liberté philanthropique* ». Il bénéficie en effet **d'avantages**

---

[1] *La DLPAJ précise l'ensemble des éléments qu'elle contrôle, sur saisine des représentants du ministère dans les conseils d'administration des FRUP ou de manière aléatoire : l'objet de la fondation abritée et la volonté des fondateurs, la composition et les modalités de fonctionnement du comité de gestion, la nature et la valeur des biens affectés, les ressources pouvant être perçues, la contribution aux frais de gestion, les moyens mis à disposition par l'abritante, les conditions du contrôle exercé sur l'abritée, les modalités de reddition annuelle des comptes et, enfin, les conditions de dissolution.*

[2] *Cour d'appel de Paris, 7 mai 2015, n° 13/02919.*

[3] *Les critères de l'intérêt général et les principes fondamentaux de fonctionnement des FRUP sont en effet pleinement applicables aux fondations abritées.*

comparatifs réels et mesurables par rapport aux autres véhicules philanthropiques.

Sur le plan de la création, le fonds de dotation **se constitue par simple déclaration en préfecture**, sans décret en Conseil d'État ni reconnaissance d'utilité publique. Cela tend à orienter les porteurs de projet vers cette structure. De plus, la dotation initiale requise n'est que de 15 000 euros, contre – on l'a vu – 1,5 million d'euros pour une FRUP et 150 000 euros pour une fondation d'entreprise, ce qui permet à des mécènes de taille intermédiaire de porter leur projet. La dotation peut par ailleurs être consomptible si les statuts le prévoient, faculté dont ne disposent pas, en principe, les FRUP.

En matière de **gouvernance**, le fonds de dotation bénéficie d'un **régime bien plus souple que celui des FRUP** : ses statuts fixent librement ses règles d'administration (le conseil d'administration doit toutefois être composé d'au moins trois membres)[1].

En somme, le fonds de dotation **cumule les avantages propres aux associations** — simplicité de création et souplesse statutaire — et **ceux des fondations** — capacité à recevoir des libéralités et bénéfice des avantages fiscaux du régime du mécénat, ce qui en fait une structure philanthropique particulièrement prisée au cours des dernières années.

En effet, la croissance de ces organismes est soutenue, de l'ordre de **8 % par an**, tandis que le nombre de FRUP demeure stable. Par conséquent, il se crée un fonds de dotation par jour[2].

(2) Des exigences de transparence qui tempèrent la liberté offerte aux fondateurs

Le fonds de dotation fait tout de même l'objet de **plusieurs obligations en matière de transparence de ses financements**.

La loi impose ainsi au FDD d'établir un **rapport d'activité annuel**, transmis à la préfecture, dans un délai de six mois à compter de la clôture de l'exercice. Cette obligation vaut également pour la **transmission des comptes annuels** et du **rapport du commissaire aux comptes**[3].

Il est en outre fait obligation au FDD – tout comme pour les associations et les fondations – de présenter un état séparé des avantages et ressources provenant de l'étranger dont il bénéficie[4].

---

[1] *Il n'y a en outre aucun représentant de l'État au sein de l'instance dirigeante d'un fonds de dotation, contrairement à la FRUP.*

[2] *Rapport de l'IGA* « Panorama des fonds de dotation », *2025.*

[3] *Depuis l'ordonnance n°2023-1142 du 6 décembre 2023, la nomination d'un commissaire aux comptes est obligatoire, dès lors que le montant total des ressources du fonds de dotation dépasse 10 000 € en fin d'exercice.*

[4] *Cet état doit faire l'objet d'une annexe aux comptes annuels du fonds de dotation et être ainsi transmis à l'autorité administrative dans les mêmes délais que ceux appliqués à la transmission du rapport d'activité annuel et des comptes.*

Enfin, la loi dite « CRPR »[1] impose désormais aux FDD comme à tout organisme bénéficiaire de dons et émetteurs de **reçus fiscaux** de déclarer ceux-ci à l'administration fiscale.

Documents obligatoires à transmettre annuellement par le fonds de dotation[2]

À la préfecture et au *Journal officiel* :

- rapport d'activité : compte rendu de l'activité du fonds, descriptions détaillées des actions d'intérêt général financées et leurs montants, liste des personnes morales bénéficiaires, etc. ;

- comptes annuels, comprenant au moins un bilan et un compte de résultat ;

- compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public et compte de résultat par origine et par destination (CROD), s'il perçoit des dons ;

- rapport du commissaire aux comptes, si ses ressources dépassent 10 000 € sur l'exercice ;

- état séparé des avantages et ressources provenant de l'étranger, s'il en perçoit.

À l'administration fiscale :

- le montant global des dons perçus et le nombre de reçus fiscaux délivrés.

De surcroît, l'une des contraintes les plus structurantes demeure l'**exclusion quasi absolue des fonds publics**[3] : aucun fonds public, de quelque nature qu'il soit, ne peut être versé à un fonds de dotation, sauf dérogation exceptionnelle accordée par arrêté conjoint des ministres chargés de l'Économie et du Budget pour une œuvre ou un programme d'actions déterminé[4].

(3) Un modèle économique fondé majoritairement sur la capitalisation

Les ressources du fonds sont constituées **des revenus de ses dotations**, des **produits des activités autorisées** par les statuts et des **produits des rétributions** pour service rendu[5]. Le fonds peut également faire appel à la **générosité du public** après autorisation administrative dont les modalités sont fixées par décret[6]. Les dons issus de la générosité du public peuvent être joints à sa dotation en capital. En l'espèce, ce recours ne concerne que

[1] *Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021* confortant le respect des principes de la République.
[2] *Loi n° 2008-776, art. 140, V bis et VI ; art. 222 bis du code général des impôts ; décret n° 2009-158 du 11 février 2009, art. 8.*
[3] *Article 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008* de modernisation de l'économie, III, alinéa 3.
[4] *Cette dérogation fut notamment accordée aux fonds de dotation du Louvre et de la Bibliothèque nationale de France.*
[5] *Article 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008* de modernisation de l'économie, III, alinéa 4
[6] *Décret n° 2009-158 du 11 février 2009, art. 11 et suivants : le dispositif prévoit que le silence conservé par l'administration à l'expiration d'un délai de deux mois vaut acceptation tacite*

marginalement les fonds de dotation, dont seuls 12 % ont obtenu une autorisation pour ce faire[1].

Le CFF identifie **trois modèles économiques dominants** : le financement par les revenus des placements de la dotation, le financement par les dons des entreprises ou des particuliers, et un modèle plus récent et en plein essor, celui des fondations ou fonds de dotation actionnaires, qui ouvre de nouvelles voies de financement par la perception de dividendes. Ces modèles peuvent cohabiter au sein d'une même structure.

Par ailleurs, la question du **recours à l'emprunt** fait l'objet d'appréciations divergentes entre les acteurs entendus par la commission d'enquête. **L'IGA considère qu'un fonds de dotation ne peut légalement se voir attribuer des prêts**, les ressources étant limitativement énumérées par la loi. Le CFF et France Générosités admettent pour leur part qu'un recours ponctuel à l'emprunt peut avoir du sens pour financer un projet particulier — acquisition de locaux ou d'actifs nécessaires à l'exercice de la mission par exemple —, tout en soulignant qu'aucun modèle économique viable ne saurait reposer principalement sur cette ressource.

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, ce qui souligne la nécessité d'un contrôle approfondi.

Le modèle de financement particulier du fonds de dotation du Louvre

Le financement du **fonds de dotation du Louvre** (FDML) par les revenus de la **licence de marque « Louvre Abou Dhabi »** consiste en une redevance contractuelle versée par les Émirats arabes unis à l'établissement public du musée (EPML) au titre d'un **accord intergouvernemental passé en 2007**, dont une partie est ensuite reversée au fonds de dotation du musée, conformément à ses propres statuts. Juridiquement, **rien n'interdit ce type de circuit** : aucun texte ne restreint l'origine géographique ou économique des ressources d'un fonds de dotation, dès lors qu'elles servent une mission d'intérêt général, et la Cour des comptes[2], qui s'est penchée sur ce cas, **n'a d'ailleurs jamais qualifié ce montage d'irrégulier** — elle recommande au contraire d'y reverser l'intégralité de la redevance plutôt qu'une partie seulement, pour sécuriser le financement de long terme du musée.

[1] *Selon les réponses de l'IGA faites à la commission d'enquête,* « ce faible nombre reste étonnant au regard de la finalité du FDD et de son mode de financement. L'hypothèse de fonds qui feraient appel à la générosité du public sans autorisation, et notamment via leur site internet, ne peut être écartée. Elle est signalée par plusieurs préfectures dans des proportions qui ne peuvent pas être évaluées. »

[2] *Cour des comptes, rapport de la troisième chambre :* « Le fonds de dotation du musée du Louvre, exercices 2014-2024 », *octobre 2025*

Néanmoins, la Cour a mis en lumière plusieurs angles morts de ce fonds relatifs à **sa gouvernance et à son autonomie vis-à-vis de l'établissement qu'il financ**e. Le musée contrôle la moitié du conseil d'administration du FDML et peut révoquer son directeur général à tout moment, ce qui crée une **dépendance structurelle plutôt qu'un simple rapport donateur-bénéficiaire**. C'est cette confusion des rôles, entre l'organisme qui perçoit les flux, celui qui les redistribue et celui qui en bénéficie au sein d'une architecture imbriquée, que la Cour identifie comme un **facteur de risque,** à savoir l'opacité potentielle d'un chaînage où les mêmes acteurs cumulent plusieurs casquettes, **appelant un contrôle renforcé**. La Cour préconise notamment de modifier les statuts du FDML pour que le **musée du Louvre n'y détienne plus la majorité des sièges au conseil d'administration**, et d'instaurer une **convention encadrant les rapports entre le musée et son fonds**, notamment sur le démarchage des mécènes.

Recommandation n° 4 : Rendre obligatoire la convocation du commissaire aux comptes au conseil d'administration du fonds de dotation, afin de conforter sa mission d'alerte (véhicule législatif pour modifier le VI de l'article 140 de la loi du 4 août 2008)

C. UN CONTRÔLE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE EN PROGRESSION MAIS QUI SOUFFRE ENCORE DE NOMBREUX ANGLES MORTS

Le renforcement du cadre juridique applicable aux fondations, fonds de dotation et autres véhicules philanthropiques doit répondre à un objectif simple : permettre à la puissance publique d'identifier les chaînes de financement de l'intérêt général et d'en apprécier les effets démocratiques. Cette évolution ne remettrait pas en cause la légitimité de la philanthropie, mais la sécuriserait.

Une philanthropie connue, traçable et assumée, peut contribuer utilement à l'action publique et à la vitalité de la société civile. Une philanthropie opaque, dispersée entre plusieurs véhicules, structurée autour de relais difficilement identifiables ou adossée à des contreparties implicites peut, au contraire, fragiliser la confiance et transformer le don en levier d'influence.

1. Un dispositif de contrôle en progression constante, dont l'effectivité reste néanmoins à parfaire

a) Des interventions législatives ciblées qui ont progressivement comblé certaines failles du cadre juridique applicable au secteur philanthropique

(1) Un mouvement législatif continu depuis 2019 vers un encadrement renforcé des organismes philanthropiques

Le cadre juridique applicable au mécénat a connu, à partir de 2019, une **inflexion majeure dans sa philosophie d'ensemble**. La plupart des réformes survenues depuis ont en effet intégré des **dispositifs de contrôle ou d'obligations déclaratives accrues**, afin de mieux encadrer une **dépense fiscale jusque-là mal évaluée**[1].

Cette orientation s'inscrit plus largement dans un contexte de renforcement des obligations pesant sur les organismes sans but lucratif depuis 2015, dans le sillage des politiques de **lutte contre le terrorisme et le séparatisme**.

Sur le plan fiscal, la loi de finances pour 2020[2] a procédé à une rationalisation significative de l'avantage accordé aux grandes entreprises en **abaissant le taux de la réduction d'impôt de 60 % à 40 %** pour les versements supérieurs à deux millions d'euros[3].

En parallèle, le **rehaussement à 20 000 euros du plafond annuel des dons ouvrant droit à l'avantage fiscal** (contre 10 000 euros auparavant) a produit un effet structurel positif en favorisant la diversification des acteurs et en encourageant l'engagement **des TPE et PME**, contribuant ainsi à démocratiser la pratique du mécénat au-delà des seuls grands groupes.

En outre, depuis 2019, les entreprises qui effectuent, au cours d'un exercice, plus de **10 000 euros de dons** et versements ouvrant droit à la réduction d'impôt prévue à l'article 238 *bis* du CGI **déclarent à l'administration fiscale le montant et la date de ces dons et versements**, l'identité des bénéficiaires ainsi que, le cas échéant, la valeur des biens et services reçus, directement ou indirectement, en contrepartie.

Depuis **la loi du 24 août 2021 dite « CRPR »,** le bénéfice de la réduction d'impôt est subordonné à la capacité du contribuable à présenter, sur demande de l'administration, les **pièces justificatives attestant la réalité des dons**, et en imposant corrélativement aux organismes bénéficiaires de

---

[1] *Cour des comptes,* « Le soutien public au mécénat des entreprises », 2018 : le rapport a souligné le caractère fortement concentré de cette dépense sur les grandes entreprises, son coût ayant été multiplié par dix en treize ans (de 90 millions d'euros en 2004 à 902 millions d'euros en 2017).

[2] *Article 134 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019* de finances pour 2020.

[3] *Les versements effectués par les entreprises au profit d'organismes sans but lucratif qui fournissent une aide de première nécessité à des personnes en difficulté continuent toutefois d'ouvrir droit à la réduction d'impôt au taux de 60 %.*

déclarer chaque année le montant global des dons perçus et le nombre de reçus fiscaux délivrés[1]. Cette même loi a introduit de nouvelles obligations de transparence pour l'ensemble des structures — associations, FRUP et fonds de dotation —, notamment l'obligation de **signer le contrat d'engagement républicain (CER)** pour obtenir une subvention ou un agrément, et l'obligation de tenir un **état séparé des avantages et ressources provenant de l'étranger**.

Les obligations pesant sur les associations reconnues d'utilité publique, les FRUP et les fonds de dotation ont été utilement renforcées en 2024, avec notamment la déclaration des bénéficiaires effectifs[2] et l'obligation de transmettre l'intégralité des procès-verbaux des conseils d'administration des fondations.

(2) Le cadre juridique du mécénat de compétence a également été consolidé récemment

Sur le plan fiscal, afin de prévenir d'éventuels abus dans la valorisation des mises à disposition, la **prise en compte dans l'assiette de la réduction d'impôt** des rémunérations versées et des charges sociales afférentes à chaque salarié mis à disposition a été **plafonnée à trois fois le montant du plafond de la sécurité sociale** (article L. 241-3 du code de la sécurité sociale).

En outre, le **décret n° 2022-1682 du 27 décembre 2022** a ouvert, à titre expérimental, la possibilité pour les **fonctionnaires** d'être mis à disposition dans le cadre d'un mécénat de compétences pour une durée de cinq ans, élargissant ainsi ce dispositif au-delà du seul secteur privé.

Plus récemment, la **loi n° 2025-344 du 15 avril 2024** ***visant à soutenir l'engagement bénévole et à simplifier la vie associative*** a apporté deux modifications substantielles au régime du mécénat de compétences[3] : d'une part, l'ouverture du dispositif aux entreprises de moins de 5 000 salariés, qui en étaient jusqu'alors exclues ; d'autre part, l'allongement de la durée maximale de mise à disposition de deux à trois ans, permettant d'envisager des engagements plus structurants et plus pérennes.

L'association Admical souligne par ailleurs, au sein des réponses apportées au questionnaire de la rapporteure, que « *la réforme des retraites ainsi que la récente loi sur les salariés expérimentés (qui acte de ce dispositif comme facilitateur de transmission des savoirs et compétences) peut constituer […] une opportunité de favoriser des mécénats " temps longs "* ».

---

[1] *Article 222* bis du CGI.

[2] *LOI n° 2024-364 du 22 avril 2024* portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole. Les bénéficiaires effectifs sont les dirigeants ou organes de gouvernance de la structure.

[3] *Article 3 de la loi n° 2025-344 du 15 avril 2024.*

b) L'essor des dispositifs d'autorégulation au sein du secteur philanthropique

Face aux risques inhérents à la collecte de dons, les acteurs du secteur philanthropique ont progressivement développé un **ensemble de mécanismes d'autorégulation** qui viennent compléter le dispositif légal de contrôle. Ces outils reposent sur **trois piliers complémentaires**.

Le premier est celui de la **traçabilité interne et de la sélectivité dans l'acceptation des dons**. Les structures collectrices sont tenues d'identifier tout donateur ou personne morale — l'indication du numéro Système d'identification du répertoire des établissements (SIRET) étant obligatoire pour établir un reçu fiscal au nom d'une entreprise — et de tracer les flux financiers.

La **possibilité de refuser un don en cas de doute** sur son origine ou sur la compatibilité du donateur avec les valeurs de la structure constitue un levier essentiel de cette démarche.

De nombreuses associations, fondations et fonds de dotation se sont ainsi dotés de **chartes éthiques du mécénat** définissant leurs propres lignes directrices d'acceptation ou de refus des financements : une association de défense de l'environnement peut ainsi exclure le soutien d'acteurs liés aux énergies fossiles, tandis qu'une organisation engagée dans la lutte contre le cancer peut écarter des partenaires dont l'activité est liée à la production ou à la vente d'alcool. La **Fondation de Lille illustre cette logique de prudence** en privilégiant délibérément une **pluralité de mécènes à faibles montants** plutôt qu'une dépendance à l'égard d'un ou deux grands donateurs.

Le deuxième pilier est celui des **référentiels sectoriels partagés**. **Plusieurs documents de référence**, largement diffusés, posent des principes structurants : la charte de déontologie du Don en Confiance dédiée aux porteurs de projet, la charte de déontologie du mécénat d'entreprise coportée par La Coordination Générosités, le guide de l'Agence française anticorruption intitulé « Sécuriser les opérations de parrainage et de mécénat des entreprises », mais aussi et surtout la **Charte du mécénat culturel du ministère de la Culture**.

La Charte du mécénat : une appropriation jugée satisfaisante par le ministère de la Culture

Afin de diffuser et d'harmoniser les bonnes pratiques liées au mécénat culturel, la mission du mécénat, en charge des questions philanthropiques au sein du ministère de la Culture, s'appuie depuis 2014 sur la **Charte du mécénat culturel.**

La refonte de la Charte a été entamée en 2024, associant de nombreux acteurs comme les directions régionales des affaires culturelles (DRAC), les opérateurs, les partenaires de protocole et les mécènes eux-mêmes à partir de 2025. Le travail de consolidation est en cours.

Entendue par la commission d'enquête, la mission relève que « ***le degré d'appropriation de la charte du mécénat est très satisfaisant****, de nombreux opérateurs choisissant d'annexer ladite charte à leurs conventions de mécénat, voire d'en faire parfois une partie intégrante du contrat.*

D'autres opérateurs ***s'en inspirent pour élaborer leurs propres référentiels internes****, à l'instar de la charte éthique du mécénat du musée du Louvre, de la Bibliothèque nationale de France, d'Universcience ou encore de l'Établissement public du musée d'Orsay et du musée de l'Orangerie ou l'établissement public pour la reconstruction de Notre-Dame de Paris.*

L'un des objectifs poursuivis par cette charte consistait précisément à favoriser l'appropriation de ce document par les acteurs culturels afin de les conduire à structurer leur propre politique éthique du mécénat.

Cette charte contribue ainsi efficacement à sécuriser les pratiques, à prévenir les incompréhensions et à limiter les risques de dérives en matière de transparence ou d'éthique des dons. »

Le troisième pilier repose sur des **dispositifs de labellisation et de contrôle externe volontaire**. À titre d'exemple, l'Institut IDEAS a accompagné plus de 170 associations, fondations et fonds de dotation depuis 2010 dans des démarches de labellisation attestant de bonnes pratiques en matière de gouvernance, de gestion financière et d'évaluation.

Le Don en Confiance exerce quant à lui, depuis plus de trente ans, une mission de contrôle de l'appel à la générosité publique fondée sur des principes de transparence, d'efficacité, de probité et de respect des donateurs.

France Générosités a par ailleurs refusé l'adhésion de plusieurs organisations ne satisfaisant pas à ses exigences — notamment en raison d'un avis de non-conformité de la Cour des comptes, d'une structuration insuffisante des équipes ou d'une information financière lacunaire.

L'efficacité globale de ces mécanismes est corroborée par les travaux de la Cour des comptes, dont le **rapport de 2024**[1] souligne qu'en plus de trente années de contrôles, **seules cinq déclarations de non-conformité ont été**

[1] *Cour des comptes, rapport* « Le contrôle de la générosité publique au service d'une plus grande transparence », *mars 2024.*

prononcées à l'encontre des organisations soumises à son contrôle — ce qui témoigne d'un niveau d'exigence et de probité élevé au sein du secteur.

2. Des failles structurelles qui fragilisent l'effectivité du contrôle du secteur philanthropique

a) 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 **rapport de l'inspection générale de l'administration** établit que les préfectures ne disposent en moyenne que **de 0,2 équivalent temps plein (ETP) par préfecture** pour effectuer les contrôles prévus par la loi sur les fonds de dotation — chiffre qui, aussi faible soit-il, recouvre des réalités très hétérogènes, l'implantation des fonds de dotation et des fondations n'étant pas uniformément répartie sur le territoire national[1].

La **formation des agents** en charge de ces missions demeure par ailleurs **lacunaire**. Si des formations spécifiques sont dispensées aux agents affectés dans les directions des relations avec les collectivités locales, les préfets et sous-préfets font l'objet d'une simple sensibilisation — notamment par voie d'informations générales régulièrement dispensées par le ministère — plutôt que d'une formation approfondie et structurée.

Au-delà de la question des effectifs, les échanges conduits avec des représentants du corps préfectoral révèlent qu'il subsiste, au sein des préfectures elles-mêmes, un **flou persistant sur l'utilité et les finalités des contrôles à exercer**, y compris au regard des risques identifiés en matière de transparence financière et d'influence. Cette **incertitude sur le sens même de la mission de contrôle** constitue peut-être l'obstacle le plus préoccupant à l'effectivité du dispositif.

Recommandation n° 5 : Promouvoir, dans l'ensemble des administrations déconcentrées, une culture de signalement permettant la remontée rapide des informations sensibles et des faits inhabituels

Au-delà des agents préfectoraux, la **question de la formation des professionnels du chiffre** — commissaires aux comptes et experts-comptables — intervenant dans le contrôle des organismes philanthropiques mérite d'être posée avec acuité. Ces acteurs, en première ligne pour apprécier la régularité des structures financières de ces organismes, doivent être en mesure **d'identifier les stratégies d'optimisation susceptibles de générer une opacité significative des flux financiers**.

[1] *Le Bureau des associations et des fondations de la DLPAJ ne compte, quant à lui, que 17 agents.*

Le **rapport de l'IGA de janvier 2023 consacré aux fondations abritantes et abritées** faisait un constat similaire en pointant la faiblesse des contrôles mis en place, résultant du défaut de formation des agents, notamment aux aspects financiers, et de l'insuffisance des moyens humains et logistiques[1].

Recommandation n° 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 (Conseil national des commissaires aux comptes, Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables, DAJ Bercy)

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

(1) Un arsenal répressif diversifié en apparence

Le dispositif fiscal du mécénat est assorti d'un **ensemble de sanctions** destinées à réprimer les manquements des organismes bénéficiaires et à prévenir les détournements de l'avantage fiscal. Ces mécanismes s'articulent autour de **trois catégories principales**.

La **suspension des avantages fiscaux** constitue la première réponse administrative prévue par le législateur. Celle-ci peut prendre effet dans deux cas de figure distincts, prévus par l'article 1378 *octies* du code général des impôts[2] :

- lorsque le contrôle des comptes exercé par la Cour des comptes révèle une **non-conformité entre les objectifs poursuivis et les dépenses engagées**, ou en cas de refus de certification des comptes par un commissaire aux comptes ;
- en cas de **condamnation pénale** de l'organisme au titre des infractions limitativement énumérées au II dudit article[3].

Dans les deux cas, le ministre chargé du Budget peut remettre en cause la réduction d'impôt accordée aux donateurs, l'exclusion du bénéfice de tout avantage fiscal prenant effet à compter du quinzième jour suivant la déclaration.

[1] *IGA, rapport* « Fondations abritantes et abritées : un modèle porteur de sens, de bonnes pratiques, des contrôles parfois perfectibles », janvier 2023.

[2] *Dans sa version issue de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021,* confortant le respect des principes de la République.

[3] *Le II renvoie aux articles 223-1-1, 223-1-2,223-15-2,223-15-3, 313-2, 314-1, 321-1, 324-1, 421-1 à 421-2-6 ou 433-3-1 du code pénal.*

Des **sanctions pénales** sont par ailleurs encourues en cas de condamnation pour un spectre large d'infractions[1]. Les associations contrevenant à l'ordre public peuvent en outre faire l'objet d'une **dissolution administrative** en application des articles L. 212-1 à L. 212-2 du code de la sécurité intérieure.

Enfin, des **sanctions fiscales spécifiques** complètent ce dispositif :

- la délivrance irrégulière de documents permettant à un donateur de bénéficier d'un avantage fiscal — certificats, reçus, attestations — entraîne l'application d'une amende égale au montant de la réduction ou du crédit d'impôt indûment obtenu[2] ;
- le défaut de production dans les délais prescrits de certains documents remis à l'administration fiscale expose à des amendes comprises entre 150 et 1 500 euros[3] ;
- une majoration de 40 % peut s'appliquer en cas de manquement volontaire[4] ;
- les omissions ou inexactitudes entraînent également des amendes supplémentaires[5].

En outre, le ministère de l'Intérieur, par l'intermédiaire de la DLPAJ, **peut retirer à une fondation sa reconnaissance d'utilité publique par décret en Conseil d'État**[6].

(2) Un régime qui demeure peu dissuasif en pratique

Malgré cette diversité de sanctions, les acteurs institutionnels entendus par la commission dressent **un constat convergent et sévère : les sanctions existantes demeurent insuffisamment dissuasives et n'incitent pas efficacement les organismes sans but lucratif (OSBL) à se conformer à leurs obligations**.

La directrice des libertés publiques et des affaires juridiques, Mme Pascale Léglise, soulignait ainsi au cours de son audition : « *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**.* »

---

[1] *Mise en danger d'autrui (article 223-1-1 du code pénal), escroquerie (article 313-2), abus de confiance (article 314-1), recel (article 321-1), blanchiment (article 324-1), financement du terrorisme (articles 421-1 et suivants) ou encore actions menaçantes contre une personne exerçant une fonction publique (article 433-3-1)*

[2] *Article 1740 A du code général des impôts (CGI).*

[3] *Article 1729 B du CGI.*

[4] *Article 1729 du CGI.*

[5] *Article 1729 B du CGI.*

[6] *Article 18 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987* sur le développement du mécénat.

À cet égard, la seule sanction administrative envisageable pour une FRUP est le retrait de la reconnaissance d'utilité publique, c'est-à-dire en pratique la dissolution — procédure si lourde de conséquences qu'elle n'est quasiment jamais engagée.

(3) Le cas spécifique des fonds de dotation

Les obligations liées aux fonds de dotation **sont assorties de réponses exclusivement radicales**, sans gradation, ce qui peut s'avérer contre-productif pour leur bonne application.

Ainsi, le défaut de déclaration d'appel à la générosité du public pour les fonds de dotation **expose à une suspension ou à une dissolution judiciaire**[1]. Cette procédure n'est que rarement mise en œuvre, en raison de la lourdeur et du coût qu'elle représente.

La procédure de suspension et de dissolution en cas de non-respect des obligations déclaratives

La procédure actuelle résulte de l'application de loi dite « CRPR »[2].

Si le fonds de dotation n'a pas transmis les documents obligatoires, et après une mise **en demeure de deux mois** restée sans effet, le **préfet de département** peut **suspendre le fonds pour une durée maximale de six mois** — la suspension cessant dès transmission des documents requis.

Si, à l'issue de cette période de suspension, les documents n'ont toujours pas été produits, une **nouvelle mise en demeure** de deux mois est notifiée ; à défaut de réponse, le préfet peut alors **saisir le juge judiciaire aux fins de dissolution**, après assignation du fonds devant le tribunal judiciaire territorialement compétent.

La suspension temporaire est une mesure de police administrative, et non une sanction ayant le caractère d'une punition, et son exercice n'affecte pas la liberté d'association, selon une jurisprudence récente du Conseil d'État[3].

À titre d'exemple, le **fonds de dotation « Dartagnans »**, spécialisé dans l'achat de châteaux « *dans un objectif de valorisation du patrimoine bâti français* », a fait l'objet de **trois suspensions successives** de son activité, prononcées par la Préfecture de la région Île-de-France en 2023, 2024 et 2025, en raison de **défauts de transmission de documents comptables** et de dysfonctionnements. À la suite de la mise en conformité complète du fonds et transmission des documents requis, la Préfecture de la région Île-de-France a prononcé la levée de la suspension d'activité par publication au journal officiel le 16 décembre 2025.

[1] *Article 140, VII de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008* de modernisation de l'économie.
[2] *Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021* confortant le respect des principes de la République.
[3] *Conseil d'État, QPC, 30 juillet 2024, n° 495201.*

Les **motifs caractérisant un dysfonctionnement du fonds de dotation et justifiant une suspension administrative** sont les suivants[1] :

- la violation des règles de gestion financière propres aux fonds de dotation ;
- le non-respect des obligations déclaratives ; en particulier, la non-transmission à l'autorité administrative des documents qu'elle a exigés dans le cadre de son pouvoir d'investigation ;
- la non-constitution d'une dotation initiale au moins égale à 15 000 euros ;
- la consommation de sa dotation lorsque les statuts ne prévoient pas que cette dernière est consomptible, ou, dans le cas où cette dernière est prévue, pour une cause étrangère à une mission d'intérêt général ou en violation des conditions fixées dans les statuts ;
- la non-consommation de la dotation à l'issue de la durée statutairement prévue lorsque les statuts prévoient que la dotation doit avoir été intégralement consommée ;
- l'appel à la générosité du public sans avoir obtenu l'autorisation administrative préalable ;
- la poursuite de l'activité ou l'existence du fonds au-delà de son terme statutaire ;
- la poursuite de l'activité en dépit d'une décision de suspension administrative ;
- le bénéfice de fonds publics ;
- la violation des règles relatives aux missions du commissaire aux comptes ;
- la compromission de la continuité de l'activité du fonds en raison des décisions prises par les dirigeants du fonds.

Dans l'hypothèse d'une dissolution, l'ensemble de l'actif net du fonds est transféré à un autre fonds ou à une FRUP poursuivant un objet similaire, dans les conditions prévues par les statuts du FDD ou, à défaut, sur décision du liquidateur désigné par l'autorité judiciaire[2].

À cet égard, la DLPAJ **fait état de 377 suspensions de fonds de dotation dans 18 départements différents**, depuis l'entrée en vigueur de la loi dite « CRPR » en 2022, ainsi que **45 levées de suspension** sur la même période[3]. Le motif majoritairement utilisé est celui relatif au non-respect des obligations déclaratives par le fonds.

---

[1] Source : IGA, à partir de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008, art. 140, VII et du décret n° 2009-158 du 11 février 2009, art. 9.

[2] Loi n° 2008-776 du 4 août 2008, art. 140, VIII et décret n° 2009-158 du 11 février 2009, art. 14.

[3] Elle dénombre 418 suspensions toutes périodes et tous motifs confondus, d'après le Journal officiel.

Suspensions administratives des fonds de dotation de 2022 à 2024

	2022	2023	2024	Total
Nombre de FDD suspendus	97	90	63	**250**
Part par rapport au nombre total de FDD	2,1 %	2,1 %	1,4 %	**-**
Part de Paris dans le total des suspensions	*89 %*	*72 %*	*56 %*	***74 %***
Nombre de départements différents concernés	7	13	11	**18**

Source : IGA, à partir de l'enquête nationale auprès des préfectures, données au 31 décembre 2024

Le développement rapide des fonds de dotation depuis leur création par la loi de modernisation de l'économie de 2008 s'est toutefois accompagné d'un phénomène structurel préoccupant : la **prolifération de structures inactives**, communément désignées sous le terme de **fonds « dormants »**.

Parmi les **4 628 fonds de dotation enregistrés au 31 décembre 2024**, **entre 1 400 et 1 800** sont inactifs, **soit entre 30 et 40 % du total**[1]. Ces structures dormantes correspondent, pour une partie d'entre elles, à des fonds créés pour des objets autres que ceux prévus par la loi ou finalement abandonnés par leurs fondateurs. Si les préfectures signalent l'importance du phénomène, elles ne sont toutefois **pas en mesure de le quantifier avec précision**, ce qui traduit une **lacune réelle dans les capacités de suivi administratif**.

L'IGA distingue **deux situations relavant de l'inactivité** :

1° les **fonds en déshérence**, pour lesquels l'autorité administrative ne parvient plus à identifier ni à contacter les responsables. Cette situation, qui peut résulter de la disparition de fait des fondateurs ou d'un abandon sans dissolution régulière, place les préfectures dans l'impossibilité d'exercer le moindre contrôle ou d'engager une procédure contradictoire ;

2° les **fonds sans activité** depuis plusieurs années mais **s'acquittant toujours de l'ensemble de leurs obligations** légales de transmission et de publication[2].

Il peut donc être difficile de distinguer, parmi les fonds n'ayant pas transmis leurs comptes, ceux qui sont véritablement inactifs de ceux qui **exercent une activité réelle sans respecter leurs obligations déclaratives**. La DLPAJ soulignait ainsi au cours de son audition : « *nous avons conscience qu'ils [les fonds de dotation dormants] sont souvent dupliqués afin que l'activité puisse se poursuivre en cas de suspension ou de dissolution de l'un d'entre eux* ».

[1] *Inspection générale de l'administration, rapport* « Le suivi et le contrôle par les préfectures des fonds de dotation », *mars 2025. L'Observatoire Philanthropie et Société évalue cette proportion à 38 % en 2021, et dénombre ainsi 2 665 fonds en activité en 2023 (rapport de l'Observatoire de la philanthropie, « Baromètre annuel de la philanthropie », Fondation de France, juin 2024). Le ministre de l'Intérieur, entendu au cours des auditions, faisait état de* « près de 40 % » des fonds.

[2] *Un fonds dormant demeure en effet juridiquement tenu aux mêmes exigences déclaratives qu'un fonds actif.*

Pour autant, la **loi n° 2026-534 du 25 juin 2026** ***relative à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales***, a substantiellement renforcé le dispositif de contrôle des fonds inactifs. Il habilite en effet l'autorité administrative à **prononcer la dissolution d'un fonds de dotation n'ayant plus d'activité pendant deux années consécutives**, par décision motivée et après invitation à présenter des observations dans les conditions prévues à l'article L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration. Les décisions de dissolution ainsi prononcées font l'objet d'une publication au *Journal officiel* dans un délai d'un mois[1].

Recommandation n° 7 : conforter la mise en œuvre de la nouvelle procédure[2] visant à permettre la dissolution des fonds de dotation inactifs pendant deux ans consécutifs par la bonne information des préfectures (DLPAJ)

L'inspection générale de l'administration (IGA), auditionnée par la commission d'enquête, a confirmé que les **dissolutions judiciaires**, qui peuvent être concomitantes à la procédure administrative, **restent par ailleurs marginales** : « *s'agissant de la saisine du juge judiciaire aux fins de dissolution du fonds, seules 16 saisines sont recensées par les préfectures, ayant conduit à 9 dissolutions de fonds dans 6 départements* »[3].

M. Christophe Bernard, inspecteur général de l'administration, a précisé qu'« *ajouté à ce constat [0,2 ETP par préfecture] celui du nombre très conséquent de FDD qui ne remplissent pas leurs obligations de transparence sans en être inquiétés, la conclusion est sans appel : le* ***contrôle du fonctionnement des fonds de dotation par les préfectures est quasi inexistant*** ».

Recommandation n° 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

S'il paraît complexe, en l'état, d'envisager un contrôle exhaustif et annuel des fonds de dotations, celui-ci pourrait être **renforcé par le lancement d'une campagne de relances des organismes ne remplissant pas leurs obligations légales**. Dans ce cadre, la **DLPAJ** pourrait assurer un rôle de **coordination et d'appui auprès de l'ensemble des préfectures**, à travers la mise en œuvre d'un plan de contrôle fondé sur une matrice des risques.

Le **contrôle pourrait alors être hiérarchisé selon plusieurs critères** : objet social du fonds, fondateurs et dirigeants, montant de la dotation,

[1] *Article 23* ter B du projet de loi.

[2] *Le projet de loi est, à ce stade, examiné par le Conseil constitutionnel.*

[3] *Les motifs de saisine sont essentiellement la non-transmission des documents obligatoires, l'impossibilité de constater la réalisation d'une mission d'intérêt général et les dysfonctionnements dans la gouvernance.*

cyclicité du contrôle, éléments à contrôler, déterminés en coordination avec la direction des affaires juridiques de Bercy.

Il serait même possible d'aller plus loin encore, une fois le travail de relance et de coordination achevé. Dans les conditions appropriées, il pourrait être pertinent de mettre en œuvre des pôles interdépartementaux, mieux adaptés à la gestion locale des fonds de dotation – sur le modèle de ce qui est fait pour les centres d'expertise et de ressources des titres (CERT)[1].

Recommandation n° 9 : Constituer des pôles interdépartementaux spécifiquement dédiés au suivi et au contrôle des fonds de dotation, ainsi que des autres structures philanthropiques (DLPAJ) afin de permettre aux préfectures de mobiliser leurs moyens d'action (mise en demeure, suspension, dissolution) pour mieux sanctionner les manquements (DLPAJ, DAJ Bercy)

c) La modernisation du contrôle du secteur philanthropique, structurellement fragmenté, reste inachevée

(1) Une architecture de contrôle morcelée entre de multiples acteurs, dont la coordination demeure insuffisante

Le contrôle et l'accompagnement du secteur philanthropique sont assurés par **un ensemble d'acteurs aux compétences complémentaires mais aux périmètres d'intervention distincts**, dont la difficile coordination peut constituer un frein dans le contrôle des structures philanthropiques.

La **mission du mécénat du ministère de la Culture** joue un rôle d'interlocutrice des autres ministères et des instances représentatives du mécénat dans son domaine d'action. Elle accompagne les porteurs de projets, les mécènes, les correspondants des établissements publics et les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) dans la structuration de leurs opérations et la levée de fonds, sans pour autant avoir vocation à se substituer aux cabinets de conseil pour un accompagnement personnalisé.

Elle contribue à **la sécurisation des pratiques en assurant un suivi des conventions de mécénat et de parrainage des services à compétence nationale** et en instruisant les dossiers les plus signalés. Elle assure également un **travail d'évaluation des dépenses fiscales** liées au mécénat culturel, en lien avec la mission fiscalité du ministère et la direction générale des Finances publiques (**DGFiP**), avec laquelle une convention a été conclue.

La **Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)** du ministère de l'Intérieur est quant à elle chargée de la « vie légale » des OSBL — conformité aux règles de création, respect des obligations de transparence et de l'ordre public. Elle travaille **en lien étroit avec la direction**

[1] *IGA, rapport* « Le suivi et le contrôle par les préfectures des fonds de dotation », non publié, 2025.

des Affaires juridiques de Bercy sur les fonds de dotation, avec la Direction générale du Trésor sur les questions de lutte contre le blanchiment et les atteintes à la probité, avec la **DGFiP** sur les régimes fiscaux applicables, et avec des **administrations sectorielles** — Culture, Enseignement supérieur, Armées, Agriculture — pour les associations et fondations relevant de leurs périmètres respectifs.

S'agissant des associations et fondations reconnues d'utilité publique, la DLPAJ saisit systématiquement les ministères sectoriels à chaque demande de reconnaissance d'utilité publique ou de modification statutaire, ces derniers disposant d'un délai de deux mois pour formuler un avis, réputé favorable à défaut de réponse. Elle **participe** également, aux côtés de la **DAJ de Bercy et de la DGFiP**, au **comité de suivi des fonds de dotation**, instance créée en 2014 qui réunit, outre ces directions ministérielles, des magistrats des juridictions suprêmes et des personnalités qualifiées du monde philanthropique.

Les **préfectures** constituent le **troisième pilier** de ce dispositif. Comme indiqué précédemment, elles instruisent **l'ensemble des procédures relatives aux fonds de dotation et aux fondations d'entreprise** — création, modification, changement de siège, autorisations d'appel public à la générosité, dissolution — ainsi que certaines procédures concernant les associations et fondations reconnues d'utilité publique.

Si la répartition des compétences entre acteurs est formellement établie, **l'activité de contrôle à proprement parler ne s'est structurée que récemment à** la **DLPAJ**, avec la création en 2022 d'un **pôle contrôle** contribuant aux **missions des corps d'inspection** — IGA, Inspection générale des finances (IGF) — et de **la Cour des comptes**, et conduisant des contrôles d'initiative, dont certains peuvent être suscités par la mission de lutte contre le séparatisme.

L'exercice effectif de ces compétences de contrôle se heurte toutefois à une **lacune structurelle majeure**, à savoir **l'absence d'un système d'information fiable**, consolidé et surtout mutualisé sur les organismes philanthropiques. Sans un tel outil, il est impossible de disposer d'un plan de contrôle rigoureux fondé sur des données organisées, permettant à la fois de **simplifier les procédures des OSBL** et de **faciliter les contrôles** tout en diffusant une **information fiable** sur ces structures, leurs dirigeants et les informations qu'elles sont tenues de produire ou de publier.

Il serait pertinent de remédier à ce problème par la mise en place d'une **plateforme collaborative** permettant aux différents acteurs de coordonner leurs actions de contrôle.

Recommandation n° 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 (DLPAJ, DAJ Bercy, DGFiP, Insee, référents déontologues des centres de gestion)

Cette plateforme devrait notamment permettre la **mise à disposition**, au **profit des préfectures** et plus largement du **ministère de l'intérieur**, des **rescrits fiscaux** délivrés par l'administration fiscale aux organismes philanthropiques, en particulier aux fonds de dotation. En effet, cette donnée demeure aujourd'hui détenue exclusivement par la **direction générale des finances publiques**, alors même que la tutelle administrative de ces organismes relève du ministère de l'intérieur. Cette **asymétrie d'information prive en pratique l'administration de tutelle d'une connaissance complète de la situation patrimoniale des fonds de dotation**, alors que celle-ci conditionne directement l'appréciation de leur capacité à remplir leur objet philanthropique et à faire face à leurs engagements.

Ce constat vaut, plus largement, pour l'ensemble des associations : **faute d'accès aux bases patrimoniales détenues par l'administration fiscale**, le ministère de l'intérieur ne dispose, pour la grande majorité d'entre elles, que d'une connaissance strictement administrative et statutaire, sans visibilité sur leur situation financière réelle.

(2) Une modernisation informatique engagée avec le SIAF, dont les effets restent à confirmer

Ce nouveau **système d'information des associations et fondations (SIAF)**, actuellement en cours de déploiement, couvrira l'ensemble du périmètre des organismes sans but lucratif (fondations, associations, fonds de dotations et fondations d'entreprises), offrant une vue transversale sur l'ensemble du paysage associatif et philanthropique. Il **rassemblera les données légales de manière organisée** concernant ces organismes et les procédures qui y sont associées.

À travers ce système d'information, la **DLPAJ**, qui en assure la maîtrise d'ouvrage, a **dématérialisé l'ensemble des procédures obligatoires applicables aux organismes philanthropiques**.

Le déploiement de cette dématérialisation, instaurée par le décret du 5 juillet 2024 *portant dématérialisation et simplification des procédures applicables aux organismes philanthropiques*, a été **progressif** : il est effectif pour les fondations depuis le 18 septembre 2025, pour les fonds de dotation et fondations d'entreprise depuis le 18 juin 2025 et pour les associations reconnues d'utilité publique depuis le 12 février 2026.

Ces procédures **couvrent tout le cycle de vie des organismes** (création, modification, transmission des comptes et rapports d'activité, actes

économiques, dissolution, bénéficiaires effectifs…). Cette dématérialisation permet en outre de **rendre effective l'obligation de déclaration des bénéficiaires** effectifs au titre de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, en transposition des directives européennes applicables en la matière.

En tant qu'autorité administrative gérant le registre, la DLPAJ et les préfectures sont tenues de vérifier, y compris par des demandes de justificatifs, que les données sur les bénéficiaires effectifs sont présentes et exactes. Lorsqu'elle constate une divergence entre les informations déclarées et celles dont elle dispose, elle la signale aux organismes concernés, aux fins de correction.

Outre la dématérialisation des procédures, le SIAF permet à la DLPAJ de **se doter d'une grande bibliothèque numérique permettant de conserver l'ensemble des dossiers de façon pérenne et sécurisée**, reposant sur des données structurées, **mises à disposition des autres administrations en relation avec les OSBL** (DGFIP, Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA), services de renseignement) et **corps d'inspection et de contrôle** (Cour des comptes, inspections générales). De cette manière, l'administration de contrôle pourra disposer d'une vision agrégée, ou *a minima* plus complète, de l'écosystème philanthropique, à des fins statistiques et de contrôle.

Toutefois, cette ambition de vision agrégée demeure **incomplète sur deux points significatifs**, en partie déjà évoqués *supra*. D'une part, les **rescrits fiscaux** délivrés aux OSBL — notamment au titre de l'éligibilité au régime du mécénat ou de l'appréciation de leur caractère non lucratif — relèvent des procédures et systèmes d'information propres à la **direction générale des finances publiques, sans interconnexion automatique avec le SIAF**. L'administration de contrôle ne dispose donc pas, à travers cet outil, d'une lecture consolidée de la doctrine fiscale appliquée organisme par organisme, alors même que cette donnée conditionne directement la légalité de certains avantages fiscaux dont bénéficient les donateurs.

D'autre part, le SIAF reste avant tout **orienté vers la dématérialisation des démarches administratives** et ne constitue pas une base patrimoniale structurée de l'actif des associations et fondations. La masse des associations simples relevant de la loi de 1901, non soumises à une obligation de publication de comptes comparable à celle des fondations reconnues d'utilité publique ou des fonds de dotation, échappe ainsi largement à toute traçabilité patrimoniale centralisée.

Le SIAF vise à améliorer le partage de données entre les différents acteurs du contrôle des structures philanthropiques

Le SIAF permettra ainsi le partage de données avec d'autres administrations *via* une **brique informatique dédiée** (le « *hub* »). Il s'agit d'une API permettant aux autres administrations de consommer les données issues du SIAF dont ils auraient besoin pour leurs propres systèmes d'information.

Différents rôles ont été définis, de façon à permettre d'accéder à différents bouquets de données en fonction des usages et de la sensibilité des données concernées. Cette fonctionnalité permettra également la transmission de données dans le cadre de l'interconnexion avec la plateforme numérique européenne « Boris », qui agrégera l'ensemble des registres nationaux des bénéficiaires effectifs des entreprises et des organismes sans but lucratif.

Enfin, le SIAF comprend également le **projet d'annuaire des organismes sans but lucratif**. Il s'agit d'une brique dédiée à la consultation des données de chaque organisme sans but lucratif. Elle se présentera sous un format proche de celui de l'annuaire des **entreprises**. Elle permettra ainsi à toute personne de prendre connaissance des données publiques relatives à chaque organisme, sous un format « carte d'identité » (dénomination, objet, siège social, comptes lorsqu'ils sont soumis à des obligations de publicité…).

En termes de protection des données, le SIAF a fait l'objet d'une procédure d'homologation stricte, avec des conditions d'accès renforcées aux différentes briques informatiques qu'il comprend : seuls les services instructeurs des dossiers relatifs aux organismes sans but lucratif pourront y accéder (préfectures et services centraux de ministère de l'intérieur essentiellement, soit 650 agents).

L'accès aux données sera lui aussi contrôlé, tant dans le cadre du « *hub* » que dans le cadre de l'annuaire associations. La DLPAJ prévoit de créer « *différents niveaux d'accès en fonction de la sensibilité des données : l'accès à tous s'agissant des données relevant de l'open data, un accès restreint aux administrations* via *un data.pass ouvert aux administrations publiques, et un accès sécurisé ouvert aux seules structures « présentant un intérêt légitime » à connaître de données personnelles (conformément aux directives anti-blanchiment, les corps de contrôle et des professions réglementées essentiellement).* »

La commission d'enquête considère que cette meilleure connaissance du paysage des organismes sans but lucratif constitue un préalable indispensable à la détection des structures défaillantes et à la mise en œuvre effective des mesures d'entrave disponibles.

Sa mise en place nécessitera une **formation appropriée des agents préfectoraux,** qui est en partie déjà engagée selon le ministre de l'Intérieur, entendu au cours de nos auditions, qui indique que « *près de 650 agents ont été formés au cours de séances menées entre 2024 et 2025. Cet outil est extrêmement important pour nous* ».

Recommandation n° 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 (DLPAJ)

3. Des modèles étrangers de contrôle philanthropique qui invitent à repenser le dispositif français

a) Le cadre européen applicable au mécénat permet de renforcer les obligations de transparence

Les règles de transparence applicables aux **acteurs philanthropiques dans l'Union européenne** s'organisent autour de **deux piliers** complémentaires : des **obligations juridiques** dont l'intensité varie selon les États membres[1], et des **mécanismes d'autorégulation reposant sur des référentiels de bonnes pratiques et de gouvernance**, autour d'un socle commun de principes.

Ainsi, le référentiel *Principles of Good Practice* diffusé par l'association européenne **Philea**[2], entendue par la commission d'enquête, diffuse peu ou prou les mêmes recommandations en matière de transparence et de gouvernance que la Charte du mécénat culturel.

En l'état du droit, la **directive CSRD** (*Corporate Sustainability Reporting Directive*), entrée en vigueur le 1er janvier 2024 et transposée en droit français par l'ordonnance du 6 décembre 2023[3], constitue l'évolution la plus structurante pour le secteur.

Elle impose aux grandes entreprises un ***reporting*** **de durabilité extrafinancier dans lequel peuvent s'inscrire leurs actions de mécénat**. Sont concernées les entreprises dépassant deux des trois critères suivants : un bilan supérieur à 25 millions d'euros, un chiffre d'affaires supérieur à 50 millions d'euros ou un effectif supérieur à 250 salariés. Ces entreprises doivent désormais être en mesure de justifier l'impact de leurs actions philanthropiques et leur cohérence avec leur stratégie environnementale, sociale et de gouvernance (ESG). En revanche, les PME ne sont pas concernées par ce dispositif.

---

[1] *Au-delà des cas développés ci-dessous, les Pays-Bas, par exemple, prévoient depuis 2021 que les structures d'intérêt général dépassant certains seuils financiers (50 000 euros collectés ou 100 000 euros de dépenses au cours d'un exercice financier) doivent publier en ligne, sur leur site internet ou sur une plateforme commune, des informations détaillées relatives à leur gouvernance, à leurs ressources et à l'utilisation des fonds au moyen de formulaires standardisés.*

[2] Philanthropy Europe Association.

[3] *Ordonnance n° 2023-1138 du 6 décembre 2023* portant transposition de la directive n° 2021/2118 du 24 novembre 2021

b) Des modèles européens inspirants pour l'écosystème philanthropique français

Dans le cadre de ses travaux, la commission d'enquête a effectué un déplacement à Londres, qui lui a permis d'examiner les **modalités de contrôle du secteur philanthropique au Royaume-Uni** et d'apprécier, au regard du modèle britannique, les **marges de progression du dispositif français** de supervision des organismes sans but lucratif.

Le secteur caritatif au Royaume-Uni compte **plus de 200 000**[1] **organismes caritatifs**. L'institutionnalisation de la société civile britannique est par ailleurs ancienne : en 1853 est mise en place une **Commission des organismes de charité (Charity Commission)**, encore active aujourd'hui, pour contrôler les activités des *charities* ainsi que l'utilisation de leurs fonds.

Le secteur bénévole britannique est **caractérisé par une grande diversité** : certains organismes exercent leurs missions au niveau local, d'autres ont une envergure nationale, voire internationale ; leur budget peut aller de quelques milliers à plus de dix millions de livres ; ils peuvent mobiliser des ressources variées et recourir à des salariés et à des bénévoles plus ou moins nombreux. Ces organismes peuvent en outre relever de statuts juridiques très différents.

Le ***Charity Act*** **de 2011 constitue le socle juridique** de la création et du fonctionnement des organismes caritatifs, regroupant les dispositions des lois antérieures (1958, 1993, 2006).

(1) Les notions décisives de « fins caritatives » et d'« intérêt général » pour définir les *charities*

Un organisme caritatif doit, selon la définition qui résulte de la loi de 2011, avoir été **créé exclusivement à des « fins caritatives »** (article 1er), ce qui recouvre deux conditions, selon l'article 2 :

- ses activités doivent relever de l'« **intérêt général** » (*public benefit*) , notion dont la loi s'abstient de préciser le contenu ;

- et **s'inscrire dans l'un des secteurs énumérés** par l'article 3 (prévention ou soulagement de la pauvreté, promotion de l'éducation, de la culture, du sport amateur, des droits de l'Homme, etc.).

(2) Le rôle étendu de la *Charity Commission*

Depuis la loi de 2006 sur les organismes caritatifs, c'est à la **Commission des organismes caritatifs (*Charity commission*)**, dont le rôle a été précisé par la loi de 2011, qu'il revient de préciser le contenu des notions de fin caritative et d'intérêt général à travers des directives (*guidances*).

[1] *Ce chiffre s'appuie sur les organismes inscrits dans les registres tenus par la* Charity commission *et les structures équivalentes pour l'Écosse et l'Irlande du Nord.*

Les responsabilités de cette commission **indépendante** sont de plusieurs ordres :

- elle tient un **registre précis et à jour des *charities***, ce qui la conduit à apprécier le respect, par ces organismes, des critères fixés par la loi ou à radier les organismes ne respectant plus ces critères ou n'existant plus (plus de 8 000 demandes d'enregistrement chaque année) ;
- elle **veille au respect, par les administrateurs, de leurs obligations** et peut devoir leur adresser conseils et recommandations, exerce un contrôle préalable sur certains actes des organismes ;
- elle exerce par ailleurs son contrôle de manière à « **accroître la confiance du public envers les organismes caritatifs** », veiller à une « utilisation efficace des ressources caritatives » et à « renforcer la responsabilité des *charities* envers les donateurs, les bénéficiaires et le grand public » ;
- enfin, elle fait **appliquer l'exigence d'intérêt général**, satisfaite lorsque l'organisme combine : 1) une activité qui profite au grand public (s'il donne lieu à un avantage personnel, celui-ci ne peut être qu'« *accessoire* ») et 2) dont le bénéfice doit être « identifiable » et de ne pas « reposer sur des opinions personnelles ».

La *Charity Commission* s'appuie sur plusieurs indicateurs pour **détecter les situations à risque** au sein des organismes qu'elle supervise. Sur le plan financier, une **variation soudaine** — à la hausse comme à la baisse — des **revenus ou des dépense**s d'une structure constitue un **signal d'alerte de premier ordre**, conduisant les services à consulter le registre des *charities* et à examiner l'historique de leurs activités. Une **attention particulière** est par ailleurs portée aux organismes exerçant des **activités à dimension internationale**, dont le suivi est renforcé, sans que cela emporte présomption d'illégalité.

La *Commission* peut, en outre, **ouvrir des enquêtes à la suite de plaintes lui ayant été adressées**, ou lorsqu'elle **identifie des irrégularités** dans la gestion d'un organisme caritatif. Les « enquêtes statutaires » (*statutory enquiries*) visent plus particulièrement les irrégularités et les cas de mauvaise gestion. L'objectif est notamment d'éviter d'entraver la confiance du public dans le secteur caritatif. Elle ne peut néanmoins exercer de poursuites ni se substituer à la police en matière criminelle.

S'agissant des **modalités de saisine**, cette structure adopte une approche ouverte, comme indiqué au cours de l'entretien réalisé avec la présidente et la rapporteure : elle **prend en compte toute demande émanant d'un citoyen, d'une plainte, d'un journaliste, du ministère de la police ou d'une *charity* elle-même**. Dans la majorité des cas, les situations signalées ne donnent pas lieu à une enquête formelle et sont résolues rapidement.

Lorsqu'une enquête s'avère nécessaire, la *Commission* détermine si la question **relève de sa compétence propre** — les cas de fraude fiscale étant orientés vers le HMRC[1] et les affaires à caractère criminel vers la police — avant d'évaluer la gravité du risque et de définir la réponse proportionnée. Un rapport annuel rend compte du nombre de cas traités et de plaintes reçues.

Les **décisions** de la *Charity Commission* sont **susceptibles de recours** devant le tribunal de première instance compétent en matière de litige concernant des *charities*, dans un délai de 42 jours suivant la communication de la décision de la commission à l'intéressé. Les plaintes (*complaints*) concernant l'activité de la commission relèvent du médiateur parlementaire et des services de santé.

Seules les *Charitable incorporated organisations*[2] (CIO) s'inscrivent auprès de la *Commission*. Elles diffèrent en cela des *trusts*, qui ont pour objectif parallèle la gestion d'actifs, et des *unincorporated charitable associations*, qui sont comparables à des associations de fait.

Nombre de *charities* enregistrées selon leur localisation et nombre d'équivalents temps plein (ETP) au sein des organismes de contrôle au Royaume-Uni et en France

Charities inscrites au registre de la *Charity Commission* pour l'Angleterre et le Pays de Galles	171 231 (+ 2 280 en un an)
Charities enregistrées pour l'Irlande du Nord	7 199
Organismes caritatifs recensés en Écosse	24 868
Total des *charities*	**203 298**
Nombre d'ETP à la *Charity Commission*[3]	**457**
Nombre d'ETP au bureau des associations et fondations de la DLPAJ	**17**

[1] HM Revenue & Customs (administration fiscale en charge du Gift Aid).
[2] *Organisations caritatives à personnalité juridique.*
[3] *Rapport annuel 2024-2025 de la* Charity Commission for England and Wales.

La *Charity Commission* comme rempart aux discours de haine

Au cours de la période récente, l'un des axes du contrôle de la *Charity Commission* a été la **lutte contre les discours de haine propagés par certaines organisations caritatives** : selon le site du Gouvernement, plus de 400 dossiers ont été ouverts depuis octobre 2023 dans ce domaine, donnant lieu à environ 70 signalements à la police.

Le Gouvernement britannique a ainsi, en mars 2026, annoncé son souhait de **renforcer les pouvoirs de la Charity commission** « *afin de fermer les associations qui promeuvent l'extrémisme* » et de « *protéger la grande majorité du secteur* » qui ne saurait être confondu avec les responsables de ces pratiques[1].

L'objectif est d'« *accélérer le processus d'enquête sur les associations caritatives soupçonnées de comportements extrémistes* » pour « *fermer la porte à ceux qui exploitent le statut de* charity *pour répandre la haine* ».

Le Gouvernement envisagerait à cet effet de procéder à la « ***vérification obligatoire de l'identité des fiduciaires*** », au « *renforcement des pouvoirs des autorités locales pour infliger des amendes* » et à la « ***lutte contre la collecte de fonds dans les rues*** *sans autorisation* ».

D'autres mesures pourraient concerner l'interdiction automatique des fonctions d'administrateur ou de cadre supérieur d'associations caritatives aux personnes condamnées pour crimes haineux, ainsi que la disqualification des personnes dont il est prouvé qu'elles ont encouragé la violence ou la haine (ce qui les empêcherait d'être éligibles aux fonctions d'administrateur).

(3) L'action des *charities* est subordonnée au respect de nombreuses obligations en matière de transparence

La **gouvernance des organismes caritatifs est très encadrée** : le rôle et les responsabilités des administrateurs (*trustees*) gestionnaires font l'objet d'un **guide spécifique publié par la *Charity Commission***. Ils répondent à des **critères d'éligibilité stricts** : ainsi, la faillite, certaines condamnations pénales ou le fait d'être inscrit sur le registre des délinquants sexuels constituent, selon la loi de 2011, des motifs de disqualification.

De plus, les **allègements fiscaux** susceptibles d'être attribués à des *charities* sont subordonnés au fait que leurs administrateurs satisfont les critères de compétence et d'intégrité définis par la loi de finances pour 2010 (*Finance Act 2010*).

Les organismes caritatifs sont soumis à des **obligations strictes en matière financière**. Les administrateurs doivent tenir une **comptabilité rigoureuse** et rédiger un **rapport annuel détaillant les activités** conduites au cours de l'exercice (article 162 du *Charity Act* de 2011) qui, pour les organismes

[1] « *Le gouvernement prévoit de nouveaux pouvoirs pour fermer les associations caritatives qui propagent l'extrémisme* », communiqué de presse du 9 mars 2026.

dont le revenu brut dépasse 25 000 livres, doit être adressé également à la *Charity Commission*.

(4) Le régime fiscal du secteur caritatif

Le **coût total des allègements fiscaux** (*tax reliefs*) destinés au secteur caritatif s'est élevé, selon le Gouvernement, à **6,7 milliards de livres sterling en 2024-2025**, en **hausse de 5** % par rapport à l'exercice précédent.

À lui seul, le **programme d'aides aux dons** (*gift aid scheme*)[1] a représenté, au cours de l'année fiscale 2024-2025, une dépense de 1,7 milliard de livres sterling pour les organisations caritatives au titre des dons reçus jusqu'au 1er avril 2025, en hausse de 7 % par rapport à l'exercice précédent. Le don par retenue à la source n'est pas cumulable avec le *gift aid*.

Le modèle italien du « tiers secteur »

L'intérêt principal du modèle italien, qui a fait l'objet d'une réforme importante au milieu des années 2010, réside dans la **désignation d'une tutelle unique et clairement identifiée, le choix de la création d'un registre et d'une instance consultative chargée de le représenter.**

Le modèle italien s'appuie sur la notion de **tiers secteur**, qui recouvre un ensemble **d'organismes privés à but non lucratif considérés comme partenaires de l'action publique**.

La première caractéristique de ce modèle est d'avoir, à l'issue d'une réforme menée en 2016-2017[2], réorganisé « dans un texte unique, simplifié et plus transparent », dénommé « **code du tiers secteur** », la législation en vigueur sur les associations, le bénévolat, l'entreprise sociale et les coopératives.

Cette réforme réorganise les modalités d'encadrement du secteur avec une **tutelle exercée par le ministère du travail**, la création d'un **organe consultatif chargé de représenter le secteur** auprès des autorités et des **mesures d'incitation fiscale**.

Jusqu'en 2012, le contrôle sur les organismes à but non lucratif était exercé, en collaboration avec les autorités financières et fiscales, par l'Agence pour le tiers secteur (*Agenzia per il terzo settore*), créée en 2000 et dont la compétence s'étendait à la promotion du bénévolat et à la diffusion de bonnes pratiques à l'attention des acteurs du monde associatif.

[1] *Le* Gift Aid *consiste, pour les associations, à réclamer 25 % supplémentaires de la valeur du don (un don de 10 livres sterling peut permettre à la charity de recevoir 12,50 livres sterling en tout, gift aid comprise). La Fondation d'aide au secteur caritatif estime à 560 millions de livres sterling le montant d'aide non réclamé, qui échappe de ce fait aux charities et aux auteurs des dons. Ce dysfonctionnement serait imputable à la complexité des démarches destinées à récupérer l'avantage fiscal ainsi qu'à l'inadaptation du processus à certaines modalités de dons.*

[2] *Décret-loi n° 117 du 3 juillet 2017.*

Depuis **2016**[1], cette compétence a été **attribuée au ministère du travail et des politiques sociales** (*Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali*) qui assure « *les fonctions de supervision, de surveillance et de contrôle public sur les entités du tiers secteur* ». Le code du tiers secteur **précise les compétences du ministère** (celles-ci sont exercées *via* la direction générale du tiers secteur et de la responsabilité sociale des entreprises), sous réserve du contrôle spécifique relevant de **l'administration fiscale**.

La représentation du tiers secteur auprès des pouvoirs publics est assurée par un **Conseil national du tiers secteur** (*Consiglio nazionale del terzo settore* – CNTS), organe consultatif présidé par le ministre du travail et des politiques sociales, dont les membres sont nommés pour trois ans.

Pour **obtenir la qualité d'entités du tiers secteur ou ETS** (*ente del terzo settore*), il faut **être inscrit au Registre national unique du tiers secteur** (*Registro unico nazionale del terzo settore* – RUNTS). Cette inscription est une « condition essentielle » pour avoir la qualité d'ETS.

La législation italienne encourage les dons au tiers secteur par diverses mesures fiscales. Il semble que le **niveau d'intervention de l'État soit fixé à des niveaux moins avantageux qu'en France** : à titre d'exemple, la déduction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est plafonnée à 30 %.

L'examen des dispositifs mis en œuvre chez nos partenaires européens invite à envisager une évolution du cadre réglementaire français vers une plus grande **institutionnalisation de la concertation** entre les **différents acteurs du secteur philanthropique**, à l'instar de ce que propose la recommandation n° 1 de ce rapport[2].

[1] *Article 7 de la loi n° 106/2016 du 6 juin 2016.*
[2] *Cf. avant-propos.*

Annexe : Tableau récapitulatif des différents statuts des véhicules philanthropiques[1]

	Statuts généralistes			
	Fondation RUP (FRUP)	**Fondation abritée (FA)**	**Fondation d'Entreprise (FE)**	**Fonds de dotation (FDD)**
Création	Décret en CE, instruction du Ministère de l'intérieur	Délibération de la fondation abritante	Autorisation de la préfecture	Déclaration en préfecture
Personnalité morale	Oui	Non	Oui	Oui
Fondateurs	Une ou plusieurs personnes morales et/ou physiques	Idem FRUP	Sociétés civiles et commerciales, EPIC, mutuelles, etc.	Idem FRUP
Dotation en capital	Obligatoire, min de 1.5 M€	Selon la fondation abritante	Facultative, versements min de 150kEUR sur 5 ans	Obligatoire, min de 15kEUR
Ressources	Dons, cotisations, rétributions, produits de la dotation, subventions publiques	Idem FRUP	Versement des fondateurs et des salariés Pas d'Appel à la Générosité du Public (AGP)	Dons, cotisations, rétributions, produits de la dotation. Ni AGP, ni subvention publique
Gouvernance	CA ou CS, tripartite, représentants de l'État	Selon l'abritante	Absence de l'État Fondateurs majoritaires possibles	Absence de l'État Au moins trois membres au CA
Durée	Indéterminée, sauf dotation consomptible	Selon l'abritante	Déterminée, min 5 ans	Selon les statuts

[1] *Source : Fidal, Le rôle économique des fondations, Rapport IGF 2017, mise à jour par la mission du mécénat dans le cadre de la commission d'enquête.*

	Statuts sectoriels		
Fondation de coopération scientifique	**Fondation partenariale**	**Fondation universitaire**	**Fondation hospitalière**
Au moins un Établissement public (EP) de recherche ou d'enseignement supérieur ou une ComUE	Au moins un EP scientifique, culturel et professionnel ou scientifique et technologique	Au moins un EP de recherche ou d'enseignement supérieur ou une ComUE	Au moins un EP de santé
Règles calquées sur la FRUP mais : - Décret simple ; - Gouvernance adaptée dont : fondateurs majoritaires au CA, sièges pour les représentants des chercheurs, le recteur est commissaire du gouvernement	**Règles calquées sur la FE mais** : - Contrôle par le rectorat et non par la préfecture ; - peut-être créée pour une durée indéterminée - Ressources plus larges, incluant dons et subventions.	**Règles calquées sur la FA mais** : - Autonomie financière (compte financier propre) - Statuts approuvés par le CA de l'établissement abritant.	**Règles calquées sur la FRUP mais** : - Décret simple ; - Gouvernance adaptée dont : fondateurs majoritaires au CA et contrôle exercé par le DG de l'ARS compétente.

II. L'IMMIXTION DE STRATÉGIES D'INFLUENCE SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES FAVORISÉES PAR L'OPACITÉ DE CERTAINES STRUCTURES PRIVÉES

Le recours à des acteurs privés pour contribuer à la mise en œuvre de diverses politiques publiques peut être tentant, voire nécessaire dans un contexte de raréfaction des crédits budgétaires, en particulier pour les collectivités territoriales.

Ces acteurs privés, aux formes juridiques et aux objectifs très variés, constituent globalement des partenaires fiables mais cette situation conduit inévitablement à l'immixtion de stratégies d'influence, plus ou moins assumées, et invitent les pouvoirs publics à une nouvelle forme de contrôle sur la compatibilité entre les politiques publiques conduites et les objectifs des structures privées. Cette situation est rendue possible par les contours flous, sur le plan juridique, de la notion d'intérêt général.

Ainsi que l'indiquait le Conseil d'État, dans son rapport public annuel pour 1999 consacré à l'intérêt général[1] :

« *L'intérêt général est au cœur du droit public, au même titre que l'autonomie des volontés est au fondement du droit privé. Cette évidence n'est que la conséquence logique de cette filiation volontariste qui fait de l'État le garant de l'intérêt général défini par le législateur, et dont la mise en œuvre échoit à l'administration sous l'autorité du gouvernement et sous le contrôle du juge.*

Et pourtant, ***force est de constater que la notion d'intérêt général est apparue trop incertaine pour pouvoir servir de critère central de délimitation du droit administratif****. Aux tenants de la thèse de la puissance publique et de l'école du service public, on ne saurait opposer une école de l'intérêt général. Les tentatives en ce sens ne sont d'ailleurs plus guère d'actualité.*

(…)

L'intérêt général est l'unique justification de l'action publique. Seule, en effet, la poursuite d'un but d'intérêt général peut rendre acceptable le monopole étatique de la contrainte légitime. *Il n'est, dès lors, pas étonnant que* ***l'intérêt général imprègne l'ensemble de notre droit public, et se trouve non seulement à la base des grandes constructions jurisprudentielles du droit public, mais au fondement de nombreuses constructions législatives spécifiques, qui confirment l'attribution, au profit de l'administration d'importantes prérogatives de puissance publique.*** »

Cette situation paradoxale qui fait de l'intérêt général une notion centrale de notre droit public, bien qu'elle soit floue juridiquement, constitue un terreau particulièrement fertile pour les stratégies d'influence. En effet, c'est principalement la jurisprudence qui est venue circonscrire ce qui relevait ou non de l'intérêt général : la commission d'enquête n'a pu que constater que

[1] *Conseil d'État, étude annuelle pour 1999, « Réflexions sur l'intérêt général ».*

le droit positif s'aventure très peu à en fixer les contours. Globalement, il ressort des auditions conduites que seule la matière fiscale délimite expressément les contours de l'intérêt général, et avec une acception particulièrement large. **Cette situation aboutit à encourager le recours à la dépense fiscale, en présumant que certaines actions conduites relèvent de l'intérêt général, au moins sur le plan fiscal, alors même que les bénéficiaires de certains avantages fiscaux soutiennent explicitement des intérêts particuliers.**

Le choix a ainsi été fait de laisser au donateur, qui bénéficie de l'avantage fiscal afférent, le choix de décider quel organisme entre dans le champ de l'intérêt général, d'où l'absence totale de critères d'opportunité pour définir fiscalement la notion d'intérêt général, ainsi que l'a relevé Laurent Martel, directeur de la législation fiscale, lors de son audition[1] :

« La finalité de ces aides fiscales à la philanthropie ne consiste pas tant à rechercher un effet de levier sur la mobilisation de financements privés, de manière à maximiser le financement total – les études économétriques montrent que cela ne marche pas –, qu'à décentraliser le fléchage de l'argent privé – ainsi que de l'argent public entraîné par les réductions d'impôts – vers les causes d'intérêt général choisies par la société civile, sans interférence des autorités publiques autre que les limites posées par la loi.

Si le respect des critères légaux est une tâche à laquelle l'administration doit se consacrer pleinement, ***l'introduction de critères d'opportunité encadrant le genre de cause soutenue serait donc assez contradictoire avec l'idée générale selon laquelle ces réductions d'impôts servent à donner à la société civile le pouvoir de sélectionner les causes qui méritent d'être les plus soutenues****. »*

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

Aux termes de l'article 200 du code général des impôts, **sont éligibles à une réduction d'impôt les particuliers effectuant un don à des organismes bénéficiaires à la condition que ces organismes répondent à certaines caractéristiques d'intérêt général**. Cette condition d'intérêt général suppose que l'activité des organismes ne soit pas lucrative, que leur gestion soit désintéressée et qu'ils ne fonctionnent pas au profit d'un cercle restreint de personnes, ce qui aboutit, en principe, à exclure de l'avantage fiscal les sociétés commerciales, les coopératives et les mutuelles.

Le montant de la réduction d'impôt, de 66 % pour les dons de droit commun, dans la limite de 20 % du revenu imposable, est porté à 75 %, dans

[1] *Audition de M. Laurent Martel, directeur de la législation fiscale du ministère de l'économie et des finances, par la commission d'enquête le 26 février 2026.*

la limite de 2 000 euros, lorsque le don est effectué 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.

L'article 200 prévoit notamment que sont éligibles au dispositif les œuvres ou organismes d'intérêt général qui exercent une activité présentant l'un des caractères prévus par la loi : **caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à l'égalité entre les femmes et les hommes, à la mise en valeur du patrimoine artistique, notamment à travers les souscriptions ouvertes pour financer l'achat d'objets ou d'œuvres d'art destinés à rejoindre les collections d'un musée de France accessibles au public, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises**.

Par ailleurs, l'organisme bénéficiaire des dons, qui remplit les conditions d'éligibilité fixées à l'article 200 du code général des impôts, est tenu de remettre au donateur un reçu fiscal lui permettant de justifier, à la demande de l'administration fiscale, du bénéfice de la réduction d'impôt. Afin de lutter contre la délivrance abusive ou frauduleuse d'attestations de versements ouvrant droit à avantage fiscal, le code général des impôts prévoit[1] une amende fiscale à l'égard de toute personne, organisme ou groupement qui délivrerait irrégulièrement des reçus permettant à un contribuable d'obtenir une réduction d'impôt :

« *Lorsque l'octroi des avantages fiscaux prévus par les articles 199 undecies A, 199 undecies B, 199 undecies C, 217 undecies , 217 duodecies, 244 quater W, 244 quater X et 244 quater Y est soumis à la délivrance d'un agrément du ministre chargé du budget, dans les conditions définies à ces articles, toute personne qui, afin d'obtenir pour autrui les avantages fiscaux susmentionnés, a fourni volontairement à l'administration de fausses informations ou n'a volontairement pas respecté les éventuels engagements pris envers elle* ***est redevable d'une amende égale au montant de l'avantage fiscal indûment obtenu, sans préjudice des sanctions de droit commun***.

Toute personne qui, afin d'obtenir pour autrui les avantages fiscaux mentionnés au premier alinéa, s'est livrée à des agissements, manœuvres ou dissimulations ayant conduit à la reprise par l'administration des avantages fiscaux est redevable d'une amende, dans les mêmes conditions que celles mentionnées au premier alinéa. »

Un mécanisme similaire prévu à l'article 238 *bis* du code général des impôts est prévu pour permettre aux entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés de bénéficier d'une réduction d'impôt pour les versements effectués à des structures répondant également à certaines caractéristiques d'intérêt général.

[1] *Article 1740 du code général des impôts.*

Pour l'ensemble des versements effectués au titre de l'article 238 *bis* du code général des impôts**, la fraction de versement inférieure ou égale à 2 millions d'euros ouvre droit à une réduction d'impôt au taux de 60 % et la fraction supérieure à ce montant ouvre droit à une réduction d'impôt au taux de 40 %. Ouvrent droit à une réduction d'impôt au taux de 60 % de leur montant les versements effectués par les entreprises 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.**

Depuis le 1er janvier 2022, la procédure de contrôle des reçus fiscaux a été renforcée. Ainsi, l'administration fiscale peut effectuer, sur place, un contrôle de la régularité de la délivrance des reçus permettant de vérifier le bien-fondé de la dépense fiscale **au vu des conditions légales d'octroi de la réduction d'impôt sur le revenu**. Néanmoins, seule la légalité de l'octroi du reçu est contrôlée, et en aucune manière son opportunité, le caractère d'intérêt général étant présumé dès lors que l'organisme répond formellement à l'un des critères posés à l'article 200 du code général des impôts.

En outre, les organismes qui délivrent des reçus fiscaux par lesquels ils indiquent à un contribuable qu'il est en droit de bénéficier des réductions d'impôt prévues aux articles 200, 238 *bis* et 978 du code général des impôts sont tenus de déclarer chaque année le montant global des dons et versements mentionnés sur ces documents et perçus au cours de l'année civile précédente ou au cours du dernier exercice clos s'il ne coïncide pas avec l'année civile, ainsi que le nombre de documents délivrés au cours de cette période ou de cet exercice[1]. Conformément à l'article 1729 B du même code, le défaut de production, dans les délais prescrits, de la déclaration prévue à l'article 222 *bis* du code général des impôts entraîne l'application d'une amende de 150 euros, portée à 1 500 euros en cas d'infraction pour la deuxième année consécutive à l'obligation de dépôt de la déclaration.

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

Cependant, sous l'angle fiscal, le financement privé ne constitue pas seulement un apport volontaire d'un donateur à une cause collective. Lorsqu'il ouvre droit à une réduction d'impôt, il devient une dépense fiscale. La collectivité prend en charge une partie du coût du don par le biais de l'avantage fiscal accordé au particulier ou à l'entreprise mécène. Dès lors, la qualification d'intérêt général ne peut être regardée comme une simple formalité déclarative. Elle conditionne la légitimité même de la dépense fiscale fléchée vers l'action philanthropique.

Le régime fiscal du mécénat repose sur une logique claire. L'État accepte de renoncer à une fraction de recette fiscale parce que l'action

[1] *En application de l'article 222 bis du code général des impôts.*

soutenue est réputée contribuer à l'intérêt général. Cette logique implique que l'organisme bénéficiaire effectue sa démarche sans chercher à se substituer à l'autorité qui détermine et conduit la politique publique, donc en conduisant une action qui ne profite pas à un cercle restreint de personnes d'où l'absence de contrepartie directe ou indirecte autre que l'avantage fiscal. Ces critères, déterminés par le code général des impôts, permettent de distinguer le don philanthropique d'une opération de communication, d'influence, de prestation ou de défense d'intérêts particuliers.

Les auditions conduisent toutefois à interroger la robustesse de cette frontière, laissant entrevoir une forme de « zone grise de l'intérêt général ». Dès lors que des acteurs privés interviennent dans des champs sensibles tels que l'éducation, la culture, la vie associative ou la formation civique, l'avantage fiscal peut avoir pour effet de soutenir un projet porteur d'orientations particulières. Le risque n'est pas nécessairement celui d'une illégalité manifeste. Il réside davantage dans l'ambiguïté de certaines situations, lorsque des financements fiscalement aidés contribuent à structurer un réseau, à diffuser un référentiel idéologique, à orienter des contenus pédagogiques ou culturels, ou à peser incidemment sur des politiques publiques. **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, puisqu'il est fléché vers une activité dont on présume qu'elle est, par nature, d'intérêt général (éducation, *etc.*), 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.**

La question devient alors la suivante : dans quelle mesure la puissance publique peut-elle consentir un avantage fiscal à des financements privés dont les finalités, les circuits et les effets ne sont pas pleinement lisibles et dont la compatibilité avec les politiques publiques menées n'est pas réellement contrôlée ? Certaines structures continuent donc à percevoir des dons alors même qu'elles font l'objet de soupçons particulièrement graves : la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes) relève par exemple que des associations soupçonnées perçoivent parfois des dons pendant des années – le recueil d'éléments pour démontrer l'emprise mentale qu'elles pratiquent pouvant nécessiter des années – sans que les dispositions en vigueur ne permettent de récupérer ces sommes, du moins intégralement.

Sous cet angle, la transparence fiscale devient une exigence démocratique. Elle doit permettre de vérifier que l'avantage fiscal accordé au donateur correspond bien à une contribution désintéressée à l'intérêt général, et non à la socialisation partielle du coût d'une stratégie privée d'influence. La philanthropie conserve toute sa légitimité lorsqu'elle soutient, de manière désintéressée, traçable et pluraliste, des actions utiles à la collectivité. Elle devient en revanche problématique lorsque le bénéfice fiscal attaché au don contribue à financer, même indirectement, des démarches de prescription, de

captation ou d'orientation de l'action publique sans transparence suffisante ni contrôle effectif.

C'est dans cette optique que la rapporteure suggère d'uniformiser la doctrine entre les différentes directions départementales des finances publiques (DDFiP) s'agissant des rescrits fiscaux et de rendre publiques les motivations d'accords et de retraits en la matière.

Recommandation n° 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.

L'intérêt général ne saurait être réduit indéfiniment à l'objet statutaire affiché par l'organisme bénéficiaire, ni à la seule conformité formelle aux conditions du mécénat. Il doit aussi être apprécié au regard de l'origine des fonds, du véhicule juridique utilisé, de l'existence éventuelle de contreparties cachées, du degré d'intervention du financeur dans la gouvernance ou les contenus, et de la cohérence entre la cause invoquée et les effets réellement produits. En effet, l'absence de contreparties matérielles ne signifie nullement que le don est pleinement désintéressé. Dès lors que la propagation d'une idéologie constitue l'objectif premier du don, on peut considérer qu'il existe en réalité des contreparties immatérielles à tout don. Ce n'est évidemment pas le rôle de l'administration fiscale que de déceler de telles contreparties mais on conçoit bien que de telles finalités ne relèvent pas de l'intérêt général.

Les dépenses fiscales effectuées sur le fondement de l'article 200 du code général des impôts (les « dons des particuliers » pour le dire simplement), d'une part, et sur le fondement de l'article article 238 *bis* du code général des impôts, d'autre part (les dons effectués par les entreprises) s'élèvent respectivement à 2,2 milliards d'euros et 1,73 milliard d'euros en 2025, soit un total de dépenses fiscales en faveur du don associatif, souvent mis en avant au cours des auditions, d'environ 4 milliards d'euros.

Ce total appelle plusieurs remarques.

D'abord, il fait l'objet d'une **trajectoire constamment haussière** et son efficience doit donc d'autant plus être questionnée, à l'aune de l'effort que le contribuable lui consent, que la situation des finances publiques demeure fragile.

Or, M. Laurent Martel, directeur de la législation fiscale, s'est montré réservé sur l'effet levier de la dépense fiscale liée aux dons en indiquant que « *[c]ertains économistes - notamment Camille Landais et Gabrielle Fack - ont étudié l'effet d'entraînement de la dépense fiscale sur la dépense privée et ont conclu que pour un euro de dépense fiscale, on obtenait bien moins qu'un euro de don à des organismes d'intérêt général. En caricaturant, on peut donc imaginer que s'il était mis fin à ces avantages fiscaux et que si le législateur décidait de consacrer les mêmes sommes à*

subventionner directement les organismes d'intérêt général, ces derniers disposeraient de davantage de moyens... ».

Sans prôner un tel virage, parce que la situation actuelle permet finalement au contribuable de flécher la dépense fiscale vers telle ou telle politique publique, la commission d'enquête alerte sur deux points.

En premier lieu, le total de la dépense fiscale orientée vers la générosité ne cesse d'augmenter. **Sur quatre exercices, c'est une augmentation de presque 900 millions d'euros, soit presque 23 % de hausse** :

« Le coût très élevé des dispositifs de réduction d'impôt sur les dons et le mécénat, qui dépasse désormais 4 milliards (…) a connu une évolution extrêmement dynamique. La prévision pour les dons s'élève ainsi à 2,2 milliards pour 2026, contre 1,7 milliard d'euros en 2022, et à 1,7 milliard d'euros pour le mécénat, contre 1,3 milliard d'euros en 2022.

Il s'agit donc d'importantes dépenses fiscales, dont la dynamique est assez forte, la France se singularisant par la générosité des incitations fiscales qu'elle offre aux donateurs et aux mécènes. Dans la plupart des pays, les entreprises mécènes sont simplement autorisées à déduire de leurs résultats imposables les dons : en comparaison, une réduction d'impôt à hauteur de 66 % du don est environ trois fois plus avantageuse. De la même manière, pour les dons des particuliers, les autres pays retiennent souvent une déductibilité du revenu imposable ou, lorsqu'il s'agit d'une réduction d'impôt, des taux bien inférieurs aux taux de 66 % et 75 % qu'a retenus le droit français.

Il semble néanmoins difficile de remettre en cause ces réductions d'impôt, 40 % du financement des organismes membres de France générosités provenant de dons en grande partie défiscalisés : le sujet est sensible et nous n'avons pas perçu, de la part du législateur, une appétence pour resserrer les critères ou la générosité de ces avantages. Au contraire, les lois de finances des dernières années les ont plutôt renforcés, en particulier s'agissant des réductions d'IR pour certains dons. »

En outre, au-delà du caractère très dynamique de cette dépense fiscale et de l'emballement politique qui l'entoure, les auditions ont fait apparaître des **lacunes manifestes dans le degré de connaissance de la finalité du don bénéficiant de ce cadre fiscal avantageux**.

Il est tout à fait regrettable, même si les services fiscaux ne sont nullement en cause au regard de la complexité de la situation et des facteurs qui l'expliquent, que la France ne soit pas en mesure de disposer d'une connaissance plus fine de la dépense fiscale philanthropique. Certes, nous disposons du total agrégé des dépenses fiscales engagées au titre au titre des dons aux associations sur le fondement des articles 200 du code général des impôts, d'une part, et 238 *bis* d'autre part, mais nous ne disposons pas du détail par sous-critère.

Alors même que la finalité associée au don est mentionnée dans chacun de ces articles (versements effectués au profit d'organismes sans but lucratif qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en

difficulté, au profit d'une fondation reconnue d'utilité publique, au profit d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à l'égalité entre les femmes et les hommes, à la mise en valeur du patrimoine artistique, *etc.*), **on ignore le sous-total de la dépense fiscale par item.**

M. Stéphane Créange, Chef de service de la sécurité juridique et du Contrôle fiscal du ministère des finances a confirmé le fait que « *l'information n'est pas disponible, faute d'un détail suffisant dans les déclarations des entreprises et des particuliers.* »

Cette situation est problématique à deux égards.

D'abord, **le législateur n'a cessé d'élargir les situations ouvrant droit à avantage fiscal** (on compte tout de même 45 versions de l'article 200 du code général des impôts depuis la fin des années 1990, chacune de ces versions donnant lieu à la modification de plusieurs items donnant droit à avantage fiscal) en se penchant toujours sur la finalité, mais rarement sur l'impact sur le donateur. **On voit mal comment, dans ces conditions, l'administration fiscale pourrait assurer un suivi fin des dons ainsi consentis.**

La seconde difficulté a trait à l'efficience de chacun des objectifs attachés : **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[1], **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[2]** :

« *L'administration fiscale a développé toute une grille de critères pour l'apprécier, que vous connaissez puisque vous suivez ce sujet. Dans ce cas, si nous avons l'intuition - et je pourrais y revenir - que cette condition d'intérêt général n'est pas vérifiée, nous ne l'écrirons pas tel quel. Nous dirons qu'il y a un risque qu'elle ne le soit pas et qu'il appartient à l'administration fiscale, qui sera destinataire de nos observations, de procéder éventuellement au contrôle et à la sanction de son côté.* »

Elle appelle donc, sans fermer la manière dont cet appel pourrait aboutir, à repenser le champ de la prise en compte de l'intérêt général dans la dépense fiscale attachée à la générosité.

Pour parachever ce nouveau champ de la prise en compte de l'intérêt général, il semblerait utile de donner aux acteurs concernés tous les moyens

---

[1] *Cour des comptes, Le contrôle de la générosité publique au service d'une plus grande transparence (Rapport établi au titre des articles L. 111-9 et 111-10 du code des juridictions financières), mars 2024.*

[2] *Audition de M. Arnaud Oseredczuk, conseiller maître, président de la section politiques de solidarité à la 5e chambre de la Cour des comptes, par la commission d'enquête, le 2 juin 2026.*

juridiques de leur action. Or, plusieurs dispositions législatives demeurent perfectibles ainsi que l'a exprimé, lors de son audition, M. Arnaud Oseredczuk, conseiller maître, président de la section politiques de solidarité à la 5e chambre de la Cour des comptes :

« *En d'autres termes, si je contrôle un organisme qui fait appel à la générosité du public et que cet organisme en finance un autre, la loi est rédigée de manière à ce que je puisse aller contrôler ce qu'est devenu le don initial chez le destinataire final. Or, lorsque la loi de 2010 a été élaborée, et que la compétence de la Cour a été étendue aux organismes qui font appel à la générosité du public bénéficiant de mécénat, la même possibilité d'aller voir ce que deviennent les fonds chez les organismes récipiendaires n'a pas été ouverte.* »

La Cour des comptes a exprimé un intérêt à l'idée d'exercer un droit de suite sur l'usage des fonds chez les organismes récipiendaires d'un don cheminant entre plusieurs structures.

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. Il est extrêmement difficile de mesurer le degré de perméabilité des politiques publiques face à ce phénomène.

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

Il existe plus d'associations, de fonds et de fondations que jamais auparavant en France : le nombre de structures philanthropiques connaît corrélativement une forte croissance. Il résulte en effet des auditions qu'il existerait environ 6 000 fonds et fonds de dotations, six fois plus qu'en l'an 2000, et approximativement 1,4 million d'associations.

Ainsi que l'ont relevé les représentants du mouvement associatif, lors de leur audition[1], « *[p]lus de 70 000 associations se créent chaque année, mobilisant vingt millions de bénévoles et près de deux millions de salariés. En 2001, on comptait 800 000 associations ; aujourd'hui, ce chiffre a presque doublé.* »

[1] *Audition de Mme Claire Thoury, présidente et M. David Ratinaud, responsable plaidoyer du Mouvement associatif, par la commission d'enquête le 26 mars 2026.*

Ces structures, même de petite taille, cherchent à contribuer à l'action publique, en particulier locale. Le mécénat culturel de proximité devient un moteur d'attractivité territoriale, à tel point que les très petites entreprises (TPE) et les petites et moyennes entreprises (PME) pèsent désormais une part significative du mécénat culturel. Ainsi, « *contrairement à une idée parfois reçue, le mécénat culturel n'est pas l'apanage des grandes entreprises qui financeraient les institutions parisiennes ; près de 93 % des mécènes de la culture, qu'il s'agisse d'entreprises ou de particuliers, sont basés en région*[1] ».

Des structures privées d'envergure nationale en profitent pour émietter 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. Il faut comprendre que c'est une démarche délibérée et que l'une des caractéristiques de ces stratégies d'influence qui est de reposer sur une multitude d'entités ayant pour effet de rendre plus difficile l'identification de la stratégie d'influence. Cette pratique est conforme à la législation mais ne répond pas aux exigences de transparence démocratique.

C'est ainsi que les auditions de la commission d'enquête ont révélé l'existence de liens – qu'il s'agisse de flux financiers ou de ressources humaines partagées – **entre des entités qui se gardent bien d'afficher publiquement ces relations selon une stratégie décrite comme un emboitement de « poupées russes », allant même jusqu'à utiliser des dénominations publiques distinctes des structures juridiques en action pour ne pas rendre publics ces liens**.

S'agissant de cette stratégie des poupées russes, M. Edward Whalley, directeur général du Fonds du bien commun, a souhaité apporter la précision suivante[2] :

« Je n'utilise pas cette référence aux poupées russes ! En tout état de cause, la situation est très claire : de façon tout à fait légale et déclarée, le Fonds du bien commun a contribué à un autre fonds de dotation. Cet engagement n'est donc pas, à mon sens, illégal. »

Une fois de plus, **ce n'est pas en soi contraire à la loi, mais il s'agit d'un indicateur que les autorités de contrôle ont identifié et qui doit nous alerter** à double titre :

- en premier lieu, **ces entités**, par les interactions qu'elles cherchent à avoir avec des personnes publiques, **masquent leur stratégie d'influence en organisant sciemment leur opacité** ;

---

[1] *Audition de Mmes Justine Boniface, sous-directrice des affaires financières et générales, et Léa Morgant, cheffe de la mission du mécénat du ministère de la culture, par la commission d'enquête le 19 février 2026.*

[2] *Audition de M. Edward Whalley, directeur général du Fonds du bien commun, par la commission d'enquête, le 2 juin 2026.*

- en second lieu, **cette stratégie conduit à créer une multitude de structures, chacune disposant de moyens très limités et d'une durée de vie active volontairement réduite pour alimenter un réseau qui se réfugie en permanence derrière un nouveau rideau**.

Cette stratégie dite du « schtroumpfage[1] » est d'ailleurs une méthode bien identifiée de blanchiment d'argent qui vise à dissimuler un montant important en l'invisibilisant *via* une multitude de petits montants. Elle constitue donc un point d'attention pour les services de renseignement financier.

Plusieurs échanges sibyllins ont ainsi émaillé les auditions de structures lorsqu'elles sont en réalité au centre d'une galaxie bien plus large, les personnes auditionnées évoquant ces créations multiples et successives de structures rapidement destinées à devenir des coquilles vides, et connaissant parfois des difficultés lorsqu'il s'agissait d'en justifier objectivement l'existence :

- « ***Une association Politicae existe effectivement, mais elle n'a jamais reçu de dons et ne nous a jamais servi. À ma connaissance, elle n'a jamais exercé d'activité ; il s'agit d'une coquille vide*** *dans laquelle Antoine Valentin et moi-même sommes les seuls membres[2].* » ;

« *Cette structure a été créée et ne nous a jamais servi.* ***Mieux vaut créer une structure et l'activer le moment venu plutôt que de perdre du temps à la créer lorsqu'elle devient nécessaire****. Ce projet a connu une structuration progressive, sans doute imparfaite, et a pris de l'ampleur, petit à petit[3].* » ;

- « ***À côté de l'Institut de formation politique (IFP)****, association « loi 1901 » d'intérêt général,* ***nous avons effectivement créé un fonds de dotation****. Ce véhicule juridique, qui est proposé aux différentes associations, permet notamment de recevoir des legs et des donations - il s'agit d'un autre type de structure juridique - et de financer des projets[4].* »

C'est pourquoi **la commission d'enquête préconise deux pistes afin d'accentuer la transparence en matière associative**.

Elle considère en premier lieu que l'un des corolaires du plein respect de la liberté d'association, dont la valeur constitutionnelle a été reconnue[5], est d'assurer un degré élevé de transparence des associations. Or, les exigences actuelles en matière de transparence se sont longtemps bornées à une publicité purement formelle : conformément à la loi de 1901[6], « *[t]oute association qui*

---

[1] *Par référence aux « Schtroumpfs », très nombreux et de petite taille.*

[2] *Audition de M. Raphaël Cognet, co-fondateur de Politicae, par la commission d'enquête, le 21 mai 2026.*

[3] *Audition de M. Raphaël Cognet, co-fondateur de Politicae, par la commission d'enquête, le 21 mai 2026.*

[4] *Audition de M. Alexandre Pesey, co-fondateur et directeur de l'Institut de formation politique (IFP), par la commission d'enquête, le 7 mai 2026.*

[5] *Le Conseil constitutionnel a consacré la valeur constitutionnelle de la liberté d'association en l'élevant au rang de principe fondamental reconnu par les lois de la République par la décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971.*

[6] *Article 5 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association*

voudra obtenir la capacité juridique (…) devra être rendue publique par les soins de ses fondateurs », ce qui implique seulement un dépôt en préfecture des statuts et des changements majeurs de statuts. **Il faut donner tout son sens à cette obligation de publicité des associations en achevant enfin la création du répertoire unique pour parachever la connaissance du tissu associatif.**

En effet, l'actuel répertoire national des associations (RNA) présente des lacunes qui ont été parfaitement résumées par Mme Pascale Léglise, directrice, des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'intérieur lors de son audition par la commission d'enquête[1] :

« *Aujourd'hui,* ***le répertoire national des associations (RNA) a le mérite d'exister, mais il empile des documents PDF*** *transmis au fur et à mesure par les associations - statuts, comptes, déclarations -, sans organisation des données. Il s'agit d'une simple gestion documentaire,* ***qui ne permet pas les croisements****.* »

La création du RNA a été autorisée par un arrêté du 14 octobre 2009[2]. Il s'agit d'un fichier national alimenté par les greffes des préfectures et sous-préfectures et contrôlé par le ministère de l'intérieur. Chaque association y est identifiée par un numéro unique, composé de la lettre W et de neuf chiffres.

Il contient toutes les informations administratives déclarées par les associations. Il s'agit des informations non nominatives relatives à chaque association, en particulier son titre, son objet, son siège social et l'adresse de ses établissements, sa nature juridique et son code d'objet social.

Sont également enregistrés dans le répertoire, sous forme de documents numérisés indexés sous le nom de l'association :

- d'une part, les pièces du dossier de déclaration remises par ses représentants de l'association déclarante ;

- les statuts ;

- la liste des personnes habilitées à représenter l'association contenant les informations nominatives de la déclaration (nom, prénom, profession, domicile, nationalité et fonction dans l'association) ;

- la liste des immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elle se propose et qu'elle a acquis à titre onéreux ;

- la liste de ses établissements ;

- pour les unions d'associations, la liste des associations qui les composent (titre, objet et siège) ;

---

[1] *Audition de Mme Pascale Léglise, directrice, et de M. Clément Rouchouse, sous-directeur des libertés publiques, à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'intérieur par la commission d'enquête le 26 février 2026.*

[2] *Arrêté du 14 octobre 2009 portant création du répertoire national des associations.*

- le cas échéant, les extraits des délibérations de l'organe délibérant de l'association décidant de sa modification ou de sa dissolution ;

- les récépissés remis à l'association justifiant de l'accomplissement des déclarations requises par la réglementation en vigueur.

Conformément à l'article 3 de l'arrêté du 14 octobre 2009 susmentionné, peuvent accéder à ces informations les agents des administrations raccordées au réseau « AdER » (administration en réseau). Ces données sont communicables aux tiers, sur leur demande et à leurs frais, à la préfecture ou à la sous-préfecture du siège de l'association concernée et, à Paris, à la préfecture de police.

Ce caractère très sommaire du RNA ne répond plus aux exigences démocratiques qui supposent une transparence accrue et un approfondissement de la connaissance du tissu associatif par l'administration, en particulier pour mieux contrôler les subventions perçues et s'assurer des bénéficiaires effectifs des flux financiers transitant par le secteur associatif. Des avancées en la matière ont vocation à être permises par une directive anti-blanchiment du 31 mai 2024[1] et par des évolutions législatives[2] qui ont modifié le code monétaire et financier afin d'imposer désormais[3] à tous les organismes sans but lucratif (OSBL) de déclarer leurs bénéficiaires effectifs.

Un projet de répertoire unique de tous les OSBL est ainsi en cours d'élaboration[4]. Ce croisement interministériel des données permettra à terme d'effectuer des recherches par bénéficiaire effectif, par objet, par commissaire aux comptes ou par type de subvention perçue. Sera ainsi constitué un fichier organisé et structuré comportant l'ensemble des données (fiche d'identité de l'association, procédures dématérialisées pour la transmission des documents obligatoires, agrégation des bénéficiaires effectifs, de l'objet, des subventions, des délibérations et des changements d'adresse) : de la naissance à la mort de l'association, tout figurera dans ce répertoire. Les administrations chargées du contrôle - Cour des comptes, Bercy ou autres services compétents - pourront y accéder. Néanmoins, des bouquets d'accès seront définis en fonction du besoin d'en connaître. Ce projet permettra d'accroître les contrôles ; mais aussi de conduire des vérifications ciblées, notamment dans les secteurs sportif ou

---

[1] *Directive (UE) 2024/1640 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 relative aux mécanismes à mettre en place par les États membres pour prévenir l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant la directive (UE) 2019/1937, et modifiant et abrogeant la directive (UE) 2015/849.*

[2] *Loi n° 2024-364 du 22 avril 2024 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole.*

[3] *Articles L. 561-45-1 et L. 561-46-1 du code monétaire et financier*

[4] *Ce projet, détaillé en première partie du présent rapport, implique la collaboration de la direction interministérielle du numérique (Dinum) rattachée aux services du premier ministre, de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'intérieur, de la direction de la jeunesse de l'éducation populaire et de la vie associative du ministère des Sports, de la Jeunesse et de la Vie associative, et de plusieurs directions du ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique de France.*

cultuel, et d'identifier si un même bénéficiaire effectif apparaît dans plusieurs OSBL, afin d'analyser les montages éventuels.

Mme Pascale Léglise, directrice des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPA) du ministère de l'intérieur a souligné au cours d'une audition que parmi les nombreuses irrégularités sciemment commises figurent des créations simultanées dans plusieurs départements pour multiplier la perception de subventions :

« *Des irrégularités ont été constatées : déclarations par des personnes inexistantes ; créations multiples dans plusieurs départements afin d'obtenir des subventions, acquisitions patrimoniales sans rapport avec l'objet social prohibées par la loi ; absence, enfin, de mise en relation des informations entre les services.* »

Sans méconnaître les difficultés matérielles inhérentes à l'instauration d'un fichier d'une telle envergure, la commission d'enquête formule le vœu que son entrée en vigueur puisse être achevée dans les meilleurs délais, le travail en cours ayant débuté depuis plusieurs années. En outre, une réflexion sur un éventuel accès en *open data* à une partie de ces données devra être conduite.

Recommandation n° 13 : Accélérer la finalisation du répertoire unique des OSBL et rendre accessibles une partie des données en open data.

Cette réflexion sera l'occasion de questionner l'apparition jurisprudentielle de la notion de droit à la vie privée des personnes morales qui ne saurait justifier une restriction démesurée du nécessaire travail de transparence en cours. La commission d'enquête relaie les inquiétudes exprimées à ce sujet par l'association des journalistes pour la transparence[1] :

« *Enfin, nous observons, avec une certaine inquiétude, les nouvelles jurisprudences du Conseil d'État, qui a reconnu un droit à la vie privée aux personnes morales dans le dossier des comptes de la Fondation Louis Vuitton. Ni la jurisprudence judiciaire, ni le Conseil constitutionnel, ni la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) n'ont admis l'existence d'un tel droit.* »

En effet, dans une décision d'octobre 2022, le Conseil d'État a considéré[2] que la protection de la vie privée s'applique non seulement aux personnes physiques, mais aussi aux personnes morales, en particulier aux organismes sans but lucratif, et concerne, notamment, les documents relatifs à leur fonctionnement interne et à leur situation financière. Il n'en donc va autrement que si des dispositions législatives dérogent à cette interdiction. C'est la raison pour laquelle « *les documents produits par une personne privée qui*

[1] *Audition de Mme Laura Motet, journaliste au Monde, présidente de l'association des journalistes pour la transparence et M. Pierre Januel, journaliste indépendant, secrétaire de l'association des journalistes pour la transparence, par la commission d'enquête le 7 mai 2026.*
[2] *Conseil d'État, décision n° 443826 du 7 octobre 2022.*

n'est pas investie d'une mission de service public acquièrent le caractère de documents administratifs, pour l'application du code des relations entre le public et l'administration, dès lors qu'ils ont été reçus par une autorité administrative dans le cadre de sa mission de service public. De tels documents, sauf à ce qu'il soit possible d'occulter ou de disjoindre les mentions en cause, ***ne peuvent toutefois être communiqués qu'à la personne intéressée lorsque cette communication porterait atteinte à la protection de sa vie privée.*** »

Les fondations d'entreprise, qui ne sont pas des sociétés commerciales mais des organismes à but non lucratif, sont tenues d'adresser chaque année au préfet un rapport d'activité auquel sont joints le rapport du commissaire aux comptes et les comptes annuels. **Ces documents, une fois reçus par le préfet, sont donc regardés comme des documents administratifs.**

Étant relatifs à leur fonctionnement interne et à leur situation financière, ils sont toutefois couverts par la protection de la vie privée, au regard de l'interprétation que fait le Conseil d'État de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration. La loi ne déroge à cette protection, en ce qui concerne les fondations d'entreprise, que pour celles ayant reçu une subvention publique : elle ouvre alors un droit à communication des comptes ouvert à toute personne qui en fait la demande. En l'espèce, la fondation n'avait reçu, sur les exercices concernés (2016 et 2017) aucune subvention publique : les documents transmis aux services préfectoraux ont dès lors été considérés comme des documents administratifs non communicables à des tiers.

En l'état actuel du droit, les comptes d'une fondation d'entreprise qui ne reçoit pas de subvention publique ne sont donc pas communicables.

Au regard de l'impact potentiel de telles fondations sur les politiques publiques, et dès lors que le choix est sciemment effectué de ne pas bénéficier des garanties de confidentialité dont bénéficient les sociétés commerciales, la commission d'enquête considère qu'il ne peut être fait l'économie d'une réflexion sur la transparence effective des comptes de ces structures : **comment une entité prétendant contribuer à l'intérêt général, donc l'intérêt de tous, peut-elle se retrancher derrière une volonté de confidentialité fondée sur le respect de sa vie « privée », donc d'intérêts particuliers ?**

La rapporteure constate en tout état de cause une tendance au non-respect de leurs obligations légales par un grand nombre de structures qui doivent mettre certains éléments publics à disposition des tiers qui les demandent et alors même que la demande rentre manifestement dans le champ des documents transmissibles. C'est pourquoi elle suggère de rappeler aux préfectures comme aux rectorats et autres administrations déconcentrées, par le biais d'une circulaire, dont certaines ne donnent sciemment pas suite aux demandes de communication de documents qui leur sont adressées, le droit applicable en la matière afin de désengorger l'activité de la commission d'accès aux documents administratifs et plus généralement de respecter l'État de droit.

Recommandation n° 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.

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

Il ressort des auditions menées que les stratégies d'influence visant les politiques publiques sont facilitées par le contexte budgétaire qui met en difficulté certains interlocuteurs associatifs bien identifiés par les personnes publiques et incite ces structures à se tourner vers de nouveaux partenaires. La commission d'enquête a donc cherché à évaluer objectivement la situation financière du monde associatif, qui fait l'objet d'interprétation très variée, pour apprécier le degré de fragilité du monde associatif.

Le budget consolidé des 1,4 million d'associations françaises représente environ 120 milliards d'euros. Contrairement aux idées reçues, les financements privés sont légèrement majoritaires dans ce total[1] : les subventions publiques pèsent 25 % de ce total, les commandes publiques un peu moins de 24 %, la philanthropie un peu moins de 6 % des budgets, le reste, soit environ 45 % provenant de ressources propres, telles que les adhésions, les cotisations ou les activités marchandes (ventes de produits, organisation de colonies de vacances, *etc.*).

Si l'on s'en tient aux données agrégées au niveau national, la situation des associations se détériore objectivement. Les représentants du Mouvement associatif, organisme qui assure la représentation du tissu associatif au niveau national, ont fait état[2] d'une diminution du total des subventions étatiques – à mettre en regard avec la hausse du nombre d'associations – et d'une hausse substantielle des procédures de liquidation pour motif budgétaire :

« *Concernant la situation financière des associations, le Mouvement associatif sonne l'alarme depuis plusieurs années sur ses difficultés. Selon les derniers jaunes budgétaires,* ***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.***

Une étude conduite par Hexopée, syndicat employeur de l'éducation populaire, indique que 50 % des associations employeuses ont perdu des financements en 2025, et qu'un tiers d'entre elles disposaient de moins de trois mois de trésorerie.

---

[1] *Ce point a été confirmé par les représentants du Mouvement associatif.*

[2] *Audition de Mme Claire Thoury, présidente et M. David Ratinaud, responsable plaidoyer du Mouvement associatif, par la commission d'enquête, le 26 mars 2026.*

Les procédures collectives se multiplient : ***en 2023, 404 associations ont fait l'objet de liquidations, contre 767 en 2025. Il s'agit bien de liquidations formelles, et non de simples cessations d'activité liées au fonctionnement interne des associations.***

La loi de finances pour 2026 confirme cette tendance, avec près de 1 milliard d'euros supplémentaires de coupes sectorielles sur les budgets jeunesse, solidarité internationale, insertion par l'activité économique, sport, culture*, ainsi que la fin de l'exonération fiscale concernant la taxe d'apprentissage.*

Enfin, il faut rappeler que 90 % des 1,4 million d'associations sont uniquement composées de bénévoles. La majorité dispose d'un budget inférieur à 10 000 euros par an. Les grandes associations sont peu nombreuses, bien qu'elles jouent un rôle essentiel et stratégique. »

Cette situation entraîne une diminution progressive mais continue de la part des subventions publiques dans le financement du tissu associatif. À l'occasion de la publication de son avis « Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique[1] », le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a fait état d'**une baisse de 41 % de la part des subventions publiques dans le budget des associations entre 2005 et 2020**. Cette situation conduit inéluctablement à un double mouvement :

- d'une part, **les associations sont incitées à se tourner davantage vers des modalités de financement privé**, ce qui ne peut qu'accroître les contraintes qui pèsent sur leur action ;

- d'autre part, **les personnes publiques, qui recourent à l'action du tissu associatif pour contribuer aux politiques publiques qu'elles conduisent, voient émerger de nouveaux acteurs qui cherchent à combler le vide que génère un « désengagement relatif » lié à la baisse des moyens** : cette tendance alimente la création de nouvelles associations, lesquelles n'ont jamais été aussi nombreuses en France, sans compter le fait que l'accès aux financements publics est de plus en plus complexe en raison de la multiplication des appels à projets.

La commission d'enquête pressent donc une baisse généralisée des moyens publics alloués aux associations en France. Toutefois, elle constate la difficulté qui s'attache à évaluer avec certitude le total agrégé de ces moyens. Cette situation n'est pas satisfaisante : pour agir avec efficacité, les pouvoirs publics doivent pouvoir évaluer de manière fiable le total de l'argent public fléché avec le milieu associatif. Or, 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.

Au niveau national, le total du soutien public aux associations est connu par le biais du « jaune budgétaire associatif ». Un jaune budgétaire

[1] *Avis du Conseil économique, social et environnemental, « Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique » (rapporteurs au nom de la commission Économie et finances : Martin Bobel et Dominique Joseph), 28 mai 2024.*

constitue une annexe officielle au projet de loi de finances en France, fournissant des données détaillées sur des politiques publiques spécifiques. En l'espèce, il présente les orientations stratégiques de la politique nationale en faveur du secteur associatif. Cette annexe fait état de certaines politiques ministérielles ou directionnelles de subventionnement et récapitule également la liste des dépenses fiscales relatives aux associations.

Le jaune budgétaire « Effort financier de l'État en faveur des associations » a été créé en application de l'alinéa 16 de l'article 179 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, modifié par l'article 264 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

En 2024[1], **un total d'un peu plus de 9,52 milliards d'euros d'aides publiques directes aux associations ont été versées *via* le budget général de l'État[2]**. Ce total correspond à 71,4 % à des subventions (environ 7,3 milliards d'euros). Quatre politiques publiques concentrent presque la moitié de cet effort : l'enseignement scolaire, la justice, le Travail et l'emploi ainsi que la Cohésion des territoires.

[1] *À la date de la publication du rapport de la commission d'enquête, les données 2025 ne sont pas encore disponibles.*

[2] *« Effort financier de l'État en faveur des associations », Annexe au projet de loi de finances pour 2026.*

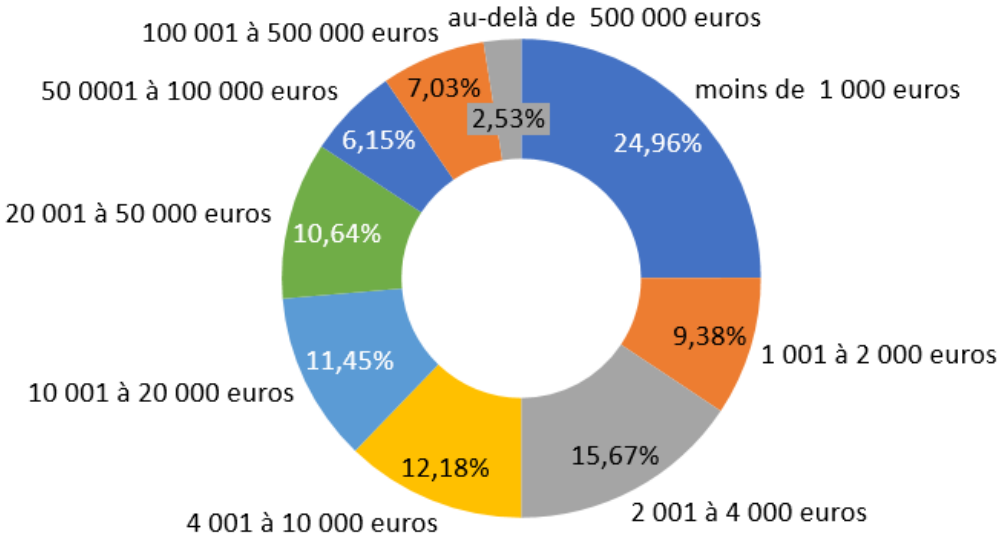
Répartition des montants versés par politique publique

	Montant (en millions d'euros)		Part du montant (en %)	Nombre de versements		Part des versements (en %)	Montant moyen (en milliers euros)	
Domaine	**Ensemble**	**Subventions**	**Ensemble**	**Ensemble**	**Subventions**	**Ensemble**	**Ensemble**	**Subventions**
Enseignement scolaire	1 286,0	1 161,5	13,5	11 805	4 406	10,3	108,9	263,6
Justice	1 133,0	254,5	11,9	9 584	1 964	8,4	118,2	129,6
Travail et emploi	1 099,6	796,9	11,5	3 088	2 500	2,7	356,1	318,8
Cohésion des territoires	1 011,7	983,3	10,6	17 458	17 011	15,2	57,9	57,8
Solidarité, insertion et égalité des chances	994,2	972,9	10,4	5 462	4 966	4,8	182,0	195,9
Régimes sociaux et de retraite	874,9	874,9	9,2	1	1	0,0	874 941,8	874 941,8
Culture	553,4	520,8	5,8	12 628	11 876	11,0	43,8	43,9
Recherche et enseignement supérieur	402,8	247,4	4,2	556	459	0,5	724,5	539,0
Immigration, asile et intégration	392,2	365,1	4,1	2 176	1 960	1,9	180,2	186,3
Écologie, développement et mobilités durables	348,9	283,5	3,7	3 723	1 801	3,2	93,7	157,4
Administration générale et territoriale de l'État	266,9	147,3	2,8	5 195	2 182	4,5	51,4	67,5
Gestion des finances publiques	228,0	0,3	2,4	2 117	13	1,8	107,7	26,0
Sport, jeunesse et vie associative	212,8	192,0	2,2	27 285	26 107	23,8	7,8	7,4
Aide publique au développement	159,6	145,9	1,7	324	304	0,3	492,6	479,9
Sécurités	123,6	28,5	1,3	3 051	952	2,7	40,5	29,9
Défense	54,7	6,3	0,6	2 318	81	2,0	23,6	77,8
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	53,1	39,3	0,6	1 125	464	1,0	47,2	84,8
Médias, livres et industries culturelles	52,3	52,2	0,5	1 102	1 090	1,0	47,5	47,9
Développement agricole et rural	51,3	51,3	0,5	44	43	0,0	1 166,0	1 193,1

Source : direction du Budget.

Les 114 778 versements effectués à partir du budget de l'État représentent en moyenne 83 000 euros par association bénéficiaire, ce qui masque toutefois des disparités très fortes puisqu'environ 25 % des associations bénéficient de moins de 1 000 euros, tandis que 2,5 % des associations touchent plus de 500 000 euros.

Répartition, par montant, des 114 778 versements financés par le budget de l'État et effectués en 2024 au bénéfice d'associations



Source : Commission d'enquête sénatoriale

Trois enseignements majeurs peuvent être tirés de ces diverses données. D'abord, les données disponibles du soutien public émanant de l'État et à destination du tissu associatif sont documentées, complètes et fiables.

Ensuite, proportionnellement, **un faible nombre d'associations (un peu plus de 114 000 sur 1,4 million) bénéficie d'une aide publique émanant de l'État,** ce total n'incluant toutefois pas les nombreuses associations qui bénéficient d'un soutien public local).

Enfin, globalement, **les montants alloués sont modestes : un peu moins des deux tiers des versements sont inférieurs à 10 000 euros, et le montant total de ces versements diminue ces dernières années,** ce qui accroît l'influence de la sphère privée sur le tissu associatif alors même que les associations constituent un véhicule complémentaire à la bonne exécution des politiques publiques décidées par les pouvoirs publics.

La non-revalorisation des moyens étatiques, combinée à la perte de marge de manœuvre des collectivités qui se répercute sur le tissu associatif, aboutit à une fragilisation des associations. Paradoxalement, malgré un soutien public conséquent, et alors que le nombre d'associations n'a jamais été aussi élevé, le secteur associatif est donc fragilisé, plus poreux que jamais

aux démarches privées. En soi, le lien financier accru entre milieu associatif et secteur privé n'a rien de problématique : en revanche, les politiques publiques qui s'appuient sur le tissu associatif sont nécessairement influencées par le recul de la part des financements publics dans le total alloué aux associations.

La commission d'enquête aurait souhaité mesurer avec précision ce recul des financements d'origine publique à destination des associations, mais force est de constater que les données agrégées au niveau du budget de l'État ne sont pas disponibles au niveau local. Sur ce dernier point, les lacunes sont avérées, puisque les données agrégées du total du soutien public au tissu associatif sont partielles : les règles de gestion imposées aux collectivités ne permettent pas de disposer d'une vision globale des subventions apportées, malgré la mise en place du référentiel national des associations françaises « data asso », ainsi que le gouvernement a eu l'occasion de le confirmer :

« *Le document budgétaire dédié au financement des associations comprend tous les crédits attribués à des associations par l'État. Cela comprend des subventions, des prestations de services et des versements d'autre nature. En revanche,* ***il n'existe pas de document budgétaire annexé à la loi de finances qui rassemble les financements de l'État et des autres collectivités territoriales car celles-ci, conformément au principe constitutionnel de libre administration, ne sont tenues de publier à l'attention des citoyens qu'une partie des subventions versées*** *en application de l'article 18 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique*[1]*.* »

La commission d'enquête ne voit pas en quoi un degré plus important de transparence sur ce point porterait atteinte au principe de libre administration des collectivités, celles-ci demeurant libres d'allouer des subventions à tout projet d'intérêt local. Elle plaide vivement pour la mise en place de règles de gestion au niveau local permettant d'agréger le total du soutien public, étatique comme local, au tissu associatif.

Né d'une initiative citoyenne, « data asso » s'appuie sur l'appariement des données issues du RNA et du système national d'identification et du répertoire des entreprises et de leurs établissements (Sirene). Depuis fin 2016, ces données sont actualisées quotidiennement. Il utilise aussi la cartographie ouverte du projet *OpenStreetMap*. Réalisé par la société Synaltic, en partenariat avec le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, chargé de la vie associative, et le ministère de l'intérieur notamment, il a été financé en partie par les fonds du Plan d'Investissement d'Avenir (PIA). Il s'inscrit dans le cadre d'un projet Big Data – le projet SIVA – qui intègre de nombreux partenaires publics et privés, et qui vise à simplifier les démarches administratives des associations et à développer la connaissance de la vie associative.

[1] *Réponse du Ministère des sports, de la jeunesse et de la vie associative, publiée le 5 décembre 2024, à la question écrite n°02096 de M. François BONHOMME, sénateur du Tarn-et-Garonne.*

Il ressort des travaux conduits par la commission d'enquête que ce recueil de données doit être systématisé, et doit être rendu compatible avec les données étatiques, aux fins de mieux connaître le soutien public aux associations.

Recommandation n° 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.

En parallèle, la commission d'enquête relève toutefois de nets progrès dans le recueil des données relatives aux subventions versées aux associations pour tendre vers cet objectif de données pleinement agrégées. La plateforme *https://datasubvention.beta.gouv.fr* permet ainsi de recueillir les données relatives aux subventions associatives. Elle se présente comme « *une raffinerie de la donnée publique* » qui rassemble et rend consultables les informations sur l'ensemble des 1,5 million d'associations en France.

Toutefois, son accès restreint aux seuls agents publics (État, collectivités territoriales, opérateurs) pose, sur le plan démocratique, de sérieuses questions. Plusieurs auditionnés ont d'ailleurs plaidé pour un accès plus libre aux données ainsi recueillies :

« J'ai appris, grâce à votre commission d'enquête, que la plateforme Data.Subvention permettait de rassembler l'ensemble des subventions versées par l'État, les collectivités et les organismes publics. J'ai demandé à accéder à cette base de données ; après tout, le droit constitutionnel me le permet. Or cela m'a été refusé, au prétexte que cette plateforme est réservée aux fonctionnaires et qu'elle ne fonctionne pas en open data. Il ne s'agit que d'argent versé par des collectifs. Je devrais donc, en principe, avoir le droit d'accéder à ces données[1]*. »*

3. Un vernis historico-culturel à des fins de propagande 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 qui constituent en réalité une forme pernicieuse de diffusion idéologique : 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.

Lesdits spectacles jouent volontairement sur l'ambiguïté entre « spectacle situant leur action dans le passé » et « spectacle historique ». Le

[1] *Audition de Mme Laura Motet, journaliste au Monde, présidente de l'association des journalistes pour la transparence et M. Pierre Januel, journaliste indépendant, secrétaire de l'association des journalistes pour la transparence, par la commission d'enquête le 7 mai 2026.*

passé est ainsi régulièrement glorifié, fictivement magnifié, ce qui est une manière de peser sur les politiques publiques en soulignant en creux les défaillances qui caractériseraient les prises de décision actuelles. C'est tout un discours qui contribue, par petites touches et implicitement, à une vision plus générale très teintée d'une idéologie portée par tous les déclinologues.

C'est dans ce contexte que se multiplient les spectacles vivants jouant sur l'ambiguïté entre création artistique et vérité historique, par le recours à un vocable trompeur.

Bien qu'il soit regrettable que ce type de projet prospère sur l'ambiguïté d'une véracité historique qui n'existe pas, il faut constater l'émergence de spectacles problématiques, en ce qu'ils « revisitent » – ils ne vont jamais jusqu'à « réviser » – l'Histoire, qu'ils évoquent d'ailleurs sans cesse, tout en se réfugiant opportunément derrière la notion de spectacle vivant. La presse s'est d'ailleurs fait l'écho de cette pratique qu'elle a qualifié de « *chevaux de Troie culturels de l'extrême droite* ».

Les spectacles en question utilisent toute la palette des « symboles historiques » à leur disposition. Cette pratique atteint son paroxysme lorsque sont par exemple projetées des croix gammées sur les murs d'un bâtiment public, naturellement pour « dénoncer l'occupation », dans le cadre des spectacles proposés par l'association « Murmures de la cité » dont le président a eu l'occasion de préciser lors de son audition :

« *Vous évoquez* ***moins de cinq minutes au cours desquelles des croix gammées ont été projetées. Il ne faut pas sortir cette projection de son contexte****. On parle d'un tableau qui montre l'Occupation, qui a précédé la Libération, laquelle est présentée sous le jour le plus beau que l'on puisse concevoir quand on est Français et que l'on aime son pays :* ***une scène de joie, et même de liesse, pendant laquelle La Marseillaise est chantée par tous les figurants présents sur scène***[1]*.* »

La multiplication de ces initiatives ne peut qu'influencer la perception que les spectateurs ont des événements historiques ainsi évoqués ou suggérés. La commission d'enquête a d'ailleurs été alertée par des professionnels de l'Histoire de l'impact de certaines de ces pratiques. Les auditions conduites à ce sujet ont suscité un certain émoi et un nombre important de réactions de la part d'historiens :

« *M. Senet indique que le spectacle s'ancre sur des faits historiques établis qui s'appuient "sur une Histoire de France telle qu'elle a été transmise pendant des décennies". Nous touchons ici le cœur du problème : faire œuvre Historique aujourd'hui, ce n'est pas s'appuyer sur les connaissances enseignées "pendant des décennies", mais bien sûr les données actuelles, d'autant plus lorsqu'il s'agit de diffuser la connaissance au public (notamment aux plus jeunes). Lorsque M. Senet dit "nous avons échangé avec des personnes disposant de compétences spécifiques",*

[1] *Propos tenus par M. Guillaume Senet, président de l'association Murmures de la cité, lors de son audition par la commission d'enquête le 30 avril 2026.*

sans jamais citer une seule personne, sans jamais s'ouvrir à l'échange et au débat, ce n'est pas faire œuvre d'Histoire.

Évidemment les historiens ne sont pas tous d'accord sur la lecture des sources historiques. Bien sûr, certaines visions s'opposent et peuvent même se contredire. Il ne s'agit pas de gommer la complexité de notre Histoire, ni même de promouvoir une seule et même vision. Il s'agit de proposer quelque chose qui fait œuvre de Société, dans le respect de sa pluralité et de sa complexité.

Ces éléments sont d'autant plus problématiques lorsque le créateur d'un spectacle qui veut faire œuvre historique est soupçonné de collusion avec une idéologie antirépublicaine, thème longuement évoqué lors de l'audition du 29 avril[1]*.* »

La liberté d'expression ne saurait servir de prétexte à la diffusion d'informations volontairement inexactes. 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 pseudocréation de nature artistique.

La commission d'enquête alerte, plus généralement, sur le dévoiement progressif et pernicieux de la sphère publique, au-delà du seul champ historique, par des acteurs qui cherchent en réalité à distiller des discours radicaux en tentant de les rendre progressivement répandus, donc acceptables. Cette pratique est désormais bien identifiée derrière le vocable de « métapolitique ».

Le préfixe grec « méta » signifiant « au-dessus » ou « au-delà » – la métapolitique désigne une approche de long terme qui vise à remodeler le débat public en amont des institutions, par touches successives et répétées, pour rendre acceptables dans la société des idées auparavant jugées radicales[2].

Les membres de la commission d'enquête ont ainsi eu l'occasion de constater que le champ de la philanthropie comportait des acteurs très sensibles à cette notion de métapolitique qu'ils évoquent fréquemment[3].

De la même manière, sous l'angle de traditions locales plus ou moins sympathiques, se propage une image revisitée de pratiques présentées comme des habitudes, voire comme des composantes culturelles françaises. En creux, et sans que ce soit assumé, se dégage l'idée que les traditions se perdraient, sous l'action de l'arrivée de nouvelles pratiques culturelles qui les « remplaceraient » et qu'il faut donc les préserver. De là comprendre que ces pratiques « grand remplaceraient », il n'y a évidemment qu'un pas. C'est ainsi

---

[1] *Extrait d'un courrier adressé le 25 mai 2026 aux membres de la commission d'enquête par le « Collectif de Lutte des Archéologues d'Auvergne » à la suite de propos tenus sur Vercingétorix par un auditionné.*

[2] *Plusieurs enquêtes journalistiques se sont fait l'écho de cette pratique.*

[3] *M. Pierre-Édouard Stérin, président du conseil d'administration du Fonds du bien commun, a fait référence à sept reprises à la métapolitique pendant l'heure et demie qu'a duré son audition par la commission d'enquête.*

que toute une série de structures parcourt la France et alimente cette « vision métapolitique ».

Le « Canon français », une habile superposition des lexiques guerrier et viticole, est une société[1] organisant des « banquets » itinérants afin de « valoriser le terroir ». Les débordements constatés à l'occasion desdits banquets[2], n'engagent évidemment pas la responsabilité de l'ensemble des participants mais leur caractère répété interroge sur la volonté réelle des organisateurs et des financeurs de ce type d'initiative de vouloir mettre un terme à ces agissements. La commission d'enquête ne peut que constater que ces exemples de « métapolitique » très orientée sur le plan idéologique, mais loin d'être publiquement assumés, se multiplient. Elle constate que nombre de participants, ou d'autorités publiques, se désolidarisent de ces initiatives dès lors qu'ils sont informés de manière transparente des enjeux et du véhicule idéologique sous-jacent. La multitude des comptes d'influenceurs masculinistes relayant positivement sur les réseaux sociaux ces initiatives traditionalistes suffit à illustrer le caractère structuré de cette galaxie œuvrant patiemment pour diffuser son idéologie du repli, éloignée des valeurs républicaines et que seule une transparence tout aussi organisée peut réfréner.

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.

En effet, derrière tout financement, aussi innocent paraisse-t-il, peut se cacher un projet politique. Il convient de vérifier s'il est compatible avec les valeurs sur lesquelles une commune de la République française mène son action. Les élus sont appelés à s'interroger sur certains financeurs et sur la cohérence du projet politique de toute une galaxie de structures qui cherchent à séduire ou à aider les institutions publiques, ne serait-ce que pour prendre la décision de collaborer avec ces structures en toute connaissance de cause.

Or, plusieurs élus locaux ont fait état de l'opacité avec laquelle certaines de ces structures s'étaient présentées à eux. Ils ont indiqué regretter rétrospectivement de ne pas avoir su interpréter les signaux faibles et le manque de transparence des structures privées qui leur faisaient miroiter un appui dans la conduite de politiques publiques locales, profitant finalement de la solitude que connaissent parfois les maires des petites communes : « *Avec le recul, je reconnais que j'ai manqué de vigilance ; j'aurais dû procéder à des vérifications approfondies*[3] ».

---

[1] *Le Canon Français SAS, au capital de 4 000 euros, immatriculée au RCS de PARIS sous le numéro 891255986, a déclaré que son siège social est situé 25 Rue de Ponthieu 75008 Paris.*

[2] *Radio France, comme de nombreux médias, a eu l'occasion de rendre compte des comportements et des propos tenus à l'occasion de certains de ces banquets dans son enquête « Le Canon Français : l'extrême banquet ».*

[3] *Audition de MM. Jean-Philippe Gavet, maire de Saint-Sozy (46) et Olivier Bellec, maire de Trégunc (29), par la commission d'enquête le 27 mai 2026.*

Ces situations sont malheureusement facilitées par le manque de moyens des petites communes et par le manque de temps d'élus locaux qui agissent sur tous les fronts et se consacrent pleinement à leur mandat :

« *Ma commune ne dispose pas de cabinet ni de collaborateurs de cabinet. Notre directrice générale des services (DGS) court à longueur de journée, entre les affaires des écoles, les problèmes de fuites, les contrats d'assurance, les marchés, et tout le quotidien d'une commune. Nous ne disposons guère de temps pour de la prospection et peut-être surtout pour être plus exigeants encore dans l'appréciation des éléments qui pèsent dans les décisions que nous prenons*[1]. »

C'est pourquoi la commission d'enquête alerte sur la nécessité d'informer les élus sur les risques inhérents au manque de transparence. La commission d'enquête s'interroge, par exemple, sur les pratiques commerciales de l'association « Les plus belles fêtes de France » ainsi résumées par Isabelle Dexpert, maire de Bazas (33) lors de son audition[2] :

« *Dès le premier contact téléphonique, l'association évoquait une subvention d'un montant possible de 5 000 à 8 000 euros. À réception de la plaquette, il n'était plus question que d'un montant maximal de 7 200 euros. Après quelques échanges par voie électronique, ce montant se réduisait à 6 000 euros.*

Nous devions compléter un dossier pour le 31 mai 2025 au plus tard. Le conseil municipal s'est prononcé le 20 mai, non sans que nous nous interrogions, car la présentation de la plaquette faisait apparaître une cotisation annuelle de 250 euros, avec un engagement d'une durée de trois ans, majorée de 20 %, soit 50 euros, en cas d'obtention de la labellisation. Dans ce cas, il nous fallait de plus installer des panneaux d'entrée de ville avec le logotype des plus belles fêtes de France et prévoir l'acquisition d'un minimum de quinze exemplaires du guide Michelin, au prix unitaire de 4 euros. Avec l'achat de 50 exemplaires de ce guide, de panneaux pour nos quatre entrées de ville et le paiement des cotisations majorées, la dépense totale atteignait la somme 1 420 euros pour la commune de Bazas.

Or le montant de la subvention qui nous a finalement été confirmé ne dépassait pas 1 000 euros. Ce n'était pas la meilleure affaire que j'avais pu conclure... »

Non seulement, il n'est pas admissible de faire miroiter aux collectivités des financements imaginaires, alors qu'elles subissent la raréfaction des crédits publics, pour en réalité proposer une prestation commerciale, mais de surcroît il est spécieux que lesdites collectivités contribuent ainsi, à leurs dépens, à financer sans le savoir une galaxie idéologique qui masque sciemment son visage[3].

---

[1] *Audition de Mmes Isabelle Dexpert, maire de Bazas (33) et Fanny Chappé, maire de Paimpol (22), par la commission d'enquête le 26 mai 2026.*

[2] *Audition de Mmes Isabelle Dexpert, maire de Bazas (33) et Fanny Chappé, maire de Paimpol (22), par la commission d'enquête le 26 mai 2026.*

[3] *La commission d'enquête relève par exemple qu'il n'a jamais été fait état des liens entre Studio 496, BAD 21 et l'association « Les plus belles fêtes de France » lors du démarchage des élus locaux par cette dernière association.*

Compte tenu de la stratégie sciemment orchestrée consistant à renouveler en permanence les structures faisant office de « tête de gondole », il n'est matériellement pas envisageable d'alerter en permanence les élus sur les pratiques de telle ou telle structure. En revanche, doivent être menées des actions de sensibilisation aux risques liés au démarchage et aux stratégies d'influence.

Recommandation n° 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.

Les associations d'élus, dont la commission d'enquête a procédé à l'audition, ont étonnamment paru peu sensibilisées à ces risques pendant longtemps, même si une prise de conscience se dessine. M. Guy Geoffroy a parfaitement résumé cet état de fait lors de son audition[1], en indiquant :

« *Je ne vous cacherai pas que l'association des maires de France et des présidents d'intercommunalité n'a pas de connaissances particulières tendant à prouver la réalité ou l'absence de réalité des phénomènes que vous évoquez.* »

Au regard des nombreuses remontées, à l'issue des travaux conduits par la commission d'enquête, sur des pratiques cherchant à tromper les élus, il sera pris l'attache des principales associations d'élus locaux pour suggérer une action nationale de sensibilisation aux risques attachés à ces pratiques. Elle invite notamment toutes les associations départementales des maires à mutualiser les informations dont elles disposent sur les structures qui les démarchent, en particulier lorsqu'il s'agit d'interlocuteurs mal identifiés.

C'est d'autant plus nécessaire que cette stratégie d'influence s'appuie également sur des outils visant à crédibiliser, en façade, son action à travers un vernis de respectabilité. La soixantaine de communes ayant cherché à obtenir l'appui des « plus belles fêtes de France » n'a pu qu'être trompée par l'apparent gage de sérieux offert : présence au salon des maires, affichage de prise de contact avec des sénateurs à grand renfort de communication sur les réseaux sociaux, article dans la gazette des communes[2], *etc.*

Il faut bien reconnaître que tous les ingrédients étaient réunis pour favoriser une mise en confiance d'office, terreau parfait pour aider le manque de transparence à faire œuvre utile. La rapporteure, sans nullement

[1] *Audition de MM. Guy Geoffroy, vice-président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), Bertrand Hauchecorne, membre du conseil d'administration de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), et Frédéric Potier, délégué général de Régions de France, par la commission d'enquête, le 29 avril 2026.*

[2] *La gazette des communes, « Un label et 145 000€ pour soutenir et mettre en valeur les plus belles fêtes de France », 17 avril 2025.*

s'immiscer dans le processus de décision interne aux associations d'élus, note donc avec intérêt cette suggestion formulée à l'occasion des auditions[1] :

« *Peut-être au sein du Congrès des maires, de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité et de nos associations de maires départementales pourrions-nous avoir un référent qui sécurise ce genre de contacts de nos collectivités avec des acteurs privés.* »

Cette initiative pourrait prendre la forme d'une incitation des élus à davantage solliciter les référents déontologues des centres de gestion afin qu'ils soient mieux accompagnés sur cette question de la déontologie des structures qui les démarchent, et pas seulement sur leur propre action.

Recommandation n° 17 : Inciter les élus à davantage solliciter les référents déontologues 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.

En outre, la commission d'enquête relève qu'une partie des élus locaux, parmi les plus grosses collectivités, bénéficient d'une protection renforcée du fait des obligations légales touchant les représentants d'intérêt qui ont été élargies aux stratégies d'influence sur les décisions publiques locales : depuis le 1er juillet 2022, le répertoire des représentants d'intérêts a en effet été étendu à l'échelon local.

Figurent depuis lors dans la liste des catégories de responsables publics à l'égard desquelles peuvent s'exercer des actions d'influence devant être déclarées à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) certaines fonctions exécutives locales de nature politique (présidents de conseil régional ou départemental, maires de communes ou présidents d' Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 100 000 habitants, certains de leurs adjoints et collaborateurs) et certaines catégories d'agents publics (chefs de service, directeurs d'hôpitaux ou encore agents des services déconcentrés de l'État).

Ainsi, lorsqu'une entrée en communication est initiée par un représentant d'intérêts à l'égard de l'un des responsables publics visé à l'article 18-2 de la loi n° 2013-907 relative à la transparence de la vie publique en vue d'influencer une décision publique concernée par le dispositif, elle entre dans le champ d'application de la loi, y compris lorsqu'elle concerne une décision publique locale[2].

---

[1] *Audition de Mmes Isabelle Dexpert, maire de Bazas (33) et Fanny Chappé, maire de Paimpol (22), par la commission d'enquête le 26 mai 2026*

[2] *La liste exhaustive des décideurs publics concernés par l'extension du répertoire des représentants d'intérêt depuis le 1er juillet 2022 figure sur le site internet de la HATVP.*

Toutefois au regard des moyens matériels de la HATVP, et compte tenu de l'extension considérable de son activité ces dernières années (toutes catégories de responsables publics confondues, la Haute Autorité a contrôlé en 2025 près de 6 000 déclarations[1]), **l'extension du contrôle des stratégies d'intérêt à l'encontre des décideurs locaux demeure circonscrite aux collectivités de grande taille. La rapporteure est consciente de la difficulté matérielle qui s'attacherait à élargir, à moyens constants, le champ des représentants d'intérêt** qui agissent auprès des élus locaux mais elle constate l'angle mort qui en résulte.

Par ailleurs, le président de la HATVP a pointé, lors de son audition devant la commission d'enquête, certaines différences au niveau des modalités de déclaration, notamment en termes d'obligations temporelles, entre les représentants d'intérêt et les personnes agissant pour le compte d'un mandant étranger. Il a donc plaidé en faveur d'une harmonisation législative à ce sujet.

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

La rapporteure a eu l'occasion de s'étonner, à plusieurs reprises, de la bienveillance généralisée avec laquelle les acteurs du secteur semblent accueillir **le non-respect de leurs obligations légales par un grand nombre de structures associatives**. Or, ces pratiques, qui certes relèvent davantage de la négligence ou de la méconnaissance de la règle que d'une véritable volonté de frauder, ont un impact sur la capacité des autorités de contrôle à exercer leur action.

Outre les obligations statutaires déclaratives susmentionnées[2] pour les associations souhaitant disposer de la personnalité morale, sanctionnable d'une simple amende[3], et nonobstant les obligations relatives à la déclaration des dons et legs perçus[4], les associations qui reçoivent annuellement plus de

---

[1] *Le rapport d'activité 2025 de la HATVP , publié le 28 mai 2026, détaille la croissance de cette activité.*

[2] *Toute association type « loi 1901 » qui souhaite disposer de la personnalité morale doit faire une déclaration initiale au greffe des associations de la Préfecture ou sous-préfecture du siège social de l'association.*

[3] *L'article 8 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association dispose que « seront punis d'une amende prévue par le 5° de l'article 131-13 du code pénal pour les contraventions de 5è classe en première infraction, et, en cas de récidive, ceux qui auront contrevenu aux dispositions de l'article 5 » soit respectivement 1 500 euros et 3 000 euros.*

[4] *Cf. supra, dispositions de l'article 19 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021, imposant aux associations qui délivrent des reçus fiscaux de déclarer chaque année le montant des dons recueillis et le nombre de reçus fiscaux émis.*

153.000 euros de subventions publiques ou de dons ouvrant droit à avantage fiscal ont **l'obligation de déclarer chaque année leurs comptes annuels. Cette obligation implique le recours à un commissaire aux comptes.**

Ces obligations de transparence résultent principalement de la loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat. Elles portent plus précisément sur l'établissement de comptes annuels certifiés, la production d'un état séparé des financements étrangers, la désignation d'un commissaire aux comptes et la publication des comptes. Ces dispositions s'appliquent à l'ensemble des associations et, par renvoi au code de commerce, aux Association reconnue d'utilité publique (Arup) et aux Frup.

Les associations concernées doivent transmettre ces éléments (compte annuel et rapport de certification des comptes par le commissaire aux comptes) par voie électronique à la direction de l'information légale et administrative (DILA), dans les trois mois à compter de l'approbation des comptes par l'organe délibérant. Leur non-respect est théoriquement sanctionné d'une amende de 9 000 euros à l'encontre des dirigeants de l'association concernée[1].

Sans disposer d'éléments statistiques sur l'étendue du non-respect de cette obligation, la rapporteure souligne qu'un très grand nombre d'auditionnés, y compris des structures théoriquement concernées par ladite obligation, ont fait état d'un laxisme manifeste en la matière. 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**.

Recommandation n° 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.

Non seulement la commission d'enquête a pu constater que les règles en vigueur étaient insuffisamment respectées mais elle relève également la nécessité d'en renforcer la portée en élargissant le périmètre des associations concernées. Ces exigences ne concernent aujourd'hui que les organismes dépassant certains seuils financiers : 153 000 euros de dons, de subventions ou de produit d'appel public à la générosité, appréciés soit de manière prévisionnelle, soit au titre de l'exercice précédent. Les structures en deçà de ce seuil n'y sont pas assujetties.

Une réflexion est d'ailleurs engagée par le ministère de l'intérieur afin d'envisager la suppression de ce plancher, d'autant que les associations cultuelles, en application de l'article 21 de la loi du 9 décembre 1905

[1] *Article 21 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.*

concernant la séparation des Églises et de l'État et de l'article 4-2 de la loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public des cultes, sont soumises à des obligations de transparence dès le premier euro.

Dès lors que la transparence constitue un objectif d'intérêt général, il paraît légitime d'imposer ces obligations sans condition de montant. Avec 153 000 euros, beaucoup de détournements ou d'actions contraires à l'objet associatif demeurent possibles. Il convient toutefois de trouver un juste équilibre entre l'assujettissement uniforme et l'instauration d'obligations minimales en deçà de ce seuil, car l'enchevêtrement actuel des textes ne permet pas d'assurer pleinement cette transparence, ce qu'a d'ailleurs confirmé Mme Pascale Léglise, directrice des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'intérieur, lors de son audition par la commission d'enquête[1].

La piste envisagée par le ministère consisterait à imposer, dès le premier euro, non pas nécessairement une publication systématique, mais une obligation de communication sur demande, lorsque l'autorité administrative nourrit un doute dans le cadre d'un contrôle. Il s'agirait d'exiger la transmission des documents comptables retraçant les entrées et sorties. Assujettir des organismes percevant quelques milliers d'euros aux mêmes contraintes - notamment aux obligations de publication et à la désignation d'un commissaire aux comptes dont le coût annuel peut atteindre 4 000 euros - qu'une structure importante serait disproportionné. La rapporteure appuie cette piste et suggère donc d'établir des règles adaptées. Certains auditionnés ont fait part de leurs réticences à l'idée d'abaisser le seuil des 153 000 euros : l'acceptabilité d'une telle mesure suppose donc de proportionner les exigences et en particulier de ne pas aller jusqu'à imposer une certification par un commissaire aux comptes à toutes les associations percevant une subvention publique :

« *En ce qui concerne les normes, attention à ne pas en rajouter. Je pense en particulier au seuil de 153 000 euros, au-delà duquel les comptes doivent être certifiés par un commissaire aux comptes, ce qui oblige à tenir un compte d'emploi des ressources. Nous marquons une nette opposition à l'idée d'abaisser ce seuil, dont nous considérons qu'il est déjà trop bas, d'autant qu'il n'a pas été réévalué en fonction de l'inflation depuis une dizaine d'années. Il place dans des situations très difficiles de petites structures où il y a peu de salariés et peu de bénévoles compétents pour répondre à toutes les obligations prévues*[2]. »

[1] *Audition de Mme Pascale Léglise, directrice, et de M. Clément Rouchouse, sous-directeur des libertés publiques, à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'intérieur, par la commission d'enquête, le 26 février 2026.*

[2] *Audition de M. Philippe Pailliart, président et Mme Laurence Lepetit, déléguée générale, de France générosités, par la commission d'enquête, le 26 mars 2026.*

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

Mettre à jour les stratégies d'influence pesant sur les politiques publiques suppose d'imposer un plus grand degré de transparence à des acteurs qui considèrent parfois que le simple fait de ne pas bénéficier d'un financement public permettrait d'agir avec opacité. La commission d'enquête considère au contraire que des règles de transparence ont vocation à s'appliquer à toute entité ayant un impact sur les politiques publiques, que l'entité en question bénéficie ou non d'un financement public, dès lors que ces exigences sont proportionnées avec l'objectif poursuivi, en l'espèce la prise de décision publique reposant sur des informations fiables et dans la perspective du seul intérêt général.

À ce titre, toute association, quel que soit son statut (simple association de type loi 1901, fonds, fondation, fondation reconnue d'utilité publique, *etc.*) en ce qu'elle consiste à mettre en lien des personnes qui partagent un intérêt commun, a un impact sociétal. La rapporteure considère que la société a donc le droit, en contrepartie, de s'assurer de la pleine compatibilité des pratiques, des modalités de financement et des valeurs portées l'association. Ces règles n'ont nullement pour objet de restreindre la liberté associative, constitutionnellement garantie, et c'est heureux en démocratie, mais plutôt de s'assurer, par un degré proportionné de transparence, du respect, par l'association, de l'objet social qu'elle déclare et de sa compatibilité avec l'objectif des politiques publiques. Cette complémentarité entre les associations et l'action publique doit être préservée :

« *Une minorité de structures détourne ce statut ; elles sont susceptibles de porter atteinte à la cohésion nationale, voire de participer à des faits délictueux ou criminels. Mais ce constat ne doit pas remettre en cause la complémentarité entre acteurs privés et acteurs publics. Les organismes sans but lucratif répondent aux besoins de la société grâce à leur réactivité et à leur capacité d'adaptation. Dans certains cas, les associations agissent comme des opérateurs mettant en œuvre des politiques publiques – je pense à la politique d'hébergement, d'asile, et d'intégration –, ce qui permet à l'État de se concentrer sur des missions de coordination, voire régaliennes. Cette complémentarité est légitime et doit être encouragée, à condition que les financements des associations soient transparents et que leur action soit contrôlée*[1] ».

Cette nécessaire complémentarité suppose que les pouvoirs publics disposent d'informations plus poussées que les seules données actuellement fournies par la voie déclarative. **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**

[1] *Propos de M. Laurent Nunez, ministre de l'intérieur, lors de son audition, par la commission d'enquête, le 11 juin 2026.*

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.

a) Clarifier la question du recours aux prêts entre structures associatives

En premier lieu, la rapporteure s'interroge sur le recours massif au financement d'actions « philanthropiques » par des prêts consentis entre des fonds/des fonds de dotation, pratique qui, sans être proscrite à ce jour, questionne beaucoup quant aux finalités poursuivies. Le financement d'actions philanthropiques par la voie de l'emprunt est tellement contrintuitif qu'il n'est même pas envisagé par la plupart des acteurs du secteur.

Ainsi que l'a confirmé le centre français des fonds et Fondations, le recours à l'emprunt relève *« d'une situation atypique, à tel point que ce cas n'est quasiment pas évoqué dans le guide sectoriel sur les fonds de dotation que nous avons publié et présenté en présence de la direction des affaires juridiques (DAJ).*

Le fonds de dotation est en général alimenté soit par une dotation initiale, soit par des flux. Son modèle dépend de la durée dans laquelle le philanthrope ou le mécène souhaite s'engager et à l'ampleur des missions sociales qu'il souhaite financer, accompagner, ou soutenir.

Comme tout acteur économique, un fonds de dotation peut souscrire à un emprunt. En revanche, à long terme et par rapport à la dynamique de la création philanthropique, il ne nous semble pas adéquat de faire reposer un tel fonds uniquement sur l'emprunt[1]*. »*

C'est pourquoi les quelques structures philanthropiques ayant massivement recours à des prêts ou à des prêts relais constituent une incongruité statistique sur laquelle la commission d'enquête s'est penchée. Cette incongruité est encore plus marquée lorsque les prêts en question sont consentis par d'autres fonds ou fondations.

Quelques acteurs auditionnés ont confirmé avoir principalement recours à cette modalité de financement :

« Sur le plan financier, le Fonds de dotation du Bien Commun est alimenté par mes apports, sous forme de prêts. Ces prêts, consentis par des structures de ma sphère économique, B.A.D. 21 et Otium Financing, sont formalisés par des conventions écrites et validées par les commissaires aux comptes[2]*. »*

A minima, la commission d'enquête questionne la capacité d'acteurs « philanthropiques » à se substituer au secteur bancaire privé en consentant

---

[1] *Audition de Mme Marion Lelouvier, présidente et M. Nicolas Mitton, directeur des affaires publiques et juridiques du Centre français des fonds et fondations (CFF), par la commission d'enquête, le 25 mars 2026.*

[2] *Extrait d'une réponse écrite apportée par M. Pierre-Edouard Stérin, président du conseil d'administration de la Fondation du bien commun, et transmise le 11 juin 2026 à la commission d'enquête.*

des prêts, voire des prêts-relais, parfois à des taux très avantageux, parfois présentés comme n'ayant pas vocation à être remboursés, à des structures qui consentent ensuite des dons ouvrant potentiellement droit à des avantages fiscaux :

« Les difficultés évoquées dans le rapport d'activité 2024-2025 font référence aux contraintes opérationnelles liées à la structure de financement du Fonds [du bien commun], ***principalement*** **via** ***des mécanismes de prêts-relais consentis par des entités liées à M. Stérin, dans un contexte de tensions sur la liquidité sur le marché du capital risque en France et dans le monde****.*

Ces difficultés ont été palliées par des ajustements dans le calendrier des engagements et une réduction du volume de dons versés en 2025 par rapport aux années précédentes, résultant aussi d'un processus d'instruction plus rigoureux[1]*. »*

La rapporteure n'est pas parvenue, à ce stade, à obtenir d'éléments de réponse probants quant aux motivations qui animent les structures concernées pour recourir à ces modalités de financement censées être statistiquement très exceptionnelles mais très prisées d'une minorité d'acteurs. Elle invite à une réflexion sur les tenants et les aboutissants d'une telle pratique et sur sa compatibilité, à terme, en particulier si elle devait se répandre, avec les règles relatives à la régulation bancaire, tout en prenant acte de la validation du mécanisme, au regard des exigences déclaratives s'imposant aux associations, par un commissaire aux comptes.

b) Assurer une meilleure transparence des sources de financement

Les auditions conduites ont mis en exergue le manque de transparence dont certaines structures, heureusement minoritaires, pouvaient faire preuve dans leurs démarches d'accompagnement des décideurs publics. La commission d'enquête considère que tous les décideurs publics doivent pouvoir bénéficier d'un socle minimal d'éléments dès lors qu'ils sont en contact avec une structure privée, qu'elle soit commerciale, philanthropique ou associative. Elle a été destinataire de très nombreux exemples de situations dans lesquelles des initiatives s'accompagnent d'un déficit d'information des élus locaux que ce soit sur l'identité du financeur, le montant effectivement envisageable du financement, l'objet effectif de l'action soutenue, le cadre conventionnel et les éventuelles contreparties.

Les décideurs locaux, tout autant que les décideurs nationaux, sont en droit de connaître l'environnement financier ou humain des structures avec lesquelles ils travaillent, en particulier lorsque ces structures se prévalent de « partenariats institutionnels » dont les contours sont en réalité très flous et l'effectivité parfois douteuse. Plusieurs initiatives de veille se mettent en place pour contourner ces stratégies d'influence opaques :

---

[1] *Extrait d'une réponse écrite apportée par M. Edward Whalley, directeur général du Fonds du bien commun, et transmise le 12 juin 2026 à la commission d'enquête.*

« Sur le territoire de la commune et, plus encore, de la communauté d'agglomération Concarneau Cornouaille Agglomération (CCA), que je préside, nous avons mis en place un dispositif permettant, lorsque l'on reçoit des demandes de partenariat, de vérifier comment sont financées et constituées les associations. Lorsque les élus de Trégunc ont décidé de mettre fin au dispositif [de collaboration avec le passeport du civisme[1]], les autres communes du territoire, notamment Concarneau, Melgven et Elliant, ont cessé leurs travaux[2]. »

La rapporteure souscrit à l'idée de généraliser la mise en place d'interfaces entre les élus ou les responsables de structures agissant pour le compte de politiques publiques et les structures proposant des financements afin de sécuriser les choix impactant les politiques publiques.

Une telle formalisation serait sans doute de nature à générer des échanges entre les acteurs de l'action publique sur les tiers intervenants, et donc à restreindre la marge d'action des associations mal intentionnées ou opaques sur la réalité de leur environnement.

c) Mieux prévenir les situations de captation

L'exigence légitime de transparence à l'égard des acteurs qui ont un impact sur les politiques publiques n'est pas que financière. Les entreprises privées, par leur situation de monopole ou de quasi-monopole, ou par le caractère captif des solutions qu'elles proposent ne doivent pas freiner les capacités d'action des décideurs publics. La commission d'enquête souligne à quel point la souveraineté de la prise de décision publique suppose une indépendance à l'égard des acteurs privés. C'est particulièrement vrai en matière numérique, domaine dans lequel l'État accélère la réduction de ses dépendances, en particulier extraeuropéennes, dépendance qui rend fictive l'autonomie de nos prises de décision publique.

Cette autonomie de la décision publique suppose une interopérabilité accrue entre les solutions numériques pour qu'à tout moment une réorientation de la décision publique soit possible. Cet objectif implique une transparence bien plus affirmée à l'égard des grands acteurs du numérique, non seulement du point de vue de l'État, mais aussi pour toutes les structures associatives qui contribuent à des politiques publiques. L'État doit donc favoriser un cadre juridique qui permettent aux associations, comme aux entités publiques (chercheurs, étudiants, *etc.*) de ne plus subir les choix technologiques qui les rendent captifs.

Sur le papier, les grands acteurs du numérique auditionnés en conviennent :

---

[1] *Le passeport du civisme est une association prônant la transmission de certaines valeurs civiques aux jeunes générations.*

[2] *Propos tenus par M. Olivier Bellec, maire de Trégunc (29), lors de son audition par la commission d'enquête le 27 mai 2026.*

« Oui, sans aucun doute, les grands acteurs du numérique ont une responsabilité. C'est pourquoi, outre les éléments de transparence que nous avons déjà évoqués, les acteurs qui interviennent en matière de recherche ou auprès de la sphère associative doivent insister sur l'importance de l'interopérabilité.

Ainsi d'une association qui décide d'utiliser nos solutions de messagerie : il faut qu'elle ait toujours la possibilité d'en sortir. Cela signifie – et c'est ce que nous faisons aujourd'hui – que n'importe quel utilisateur de notre suite Workspace doit pouvoir télécharger l'intégralité de ses documents, de ses courriels, des coordonnées de ses contacts, et de son agenda, pour exporter ces données dans une autre solution. Le format ouvert, interopérable, de ces données permet de décider à tout moment d'aller voir ailleurs en transférant tout.

L'interopérabilité est un enjeu majeur en matière de messagerie, mais aussi de cloud. Si vous utilisez pour un projet de recherche une puissance de calcul dans le cloud, il faut que vous puissiez à tout moment en sortir et faire migrer vos données vers un autre fournisseur de services en cloud. Nous avons activement promu, ces dernières années, cette approche multicloud et les logiques d'interopérabilité. Il me semble qu'il en a été question en France à l'occasion de la transposition du Data Act européen. Cette logique d'interopérabilité doit s'incarner non seulement dans les discours, mais surtout dans les pratiques et les outils qui sont offerts ; nous y sommes très attachés.

Pour prolonger la réflexion que je partageais avec vous tout à l'heure, je précise que nous pouvons aller, pour certains projets, jusqu'à mettre à disposition de la structure soutenue – association ou entreprise de l'économie sociale et solidaire (ESS) – du temps homme, c'est-à-dire une personne. Je ne parle pas de nuits ou de week-ends : il s'agit de détacher pour un temps significatif, potentiellement pendant six mois, l'un de nos salariés. Dans une telle situation, ce salarié emploiera les outils technologiques retenus par la structure en question ; nous n'allons pas du tout imposer nos technologies, notre logique en la matière consiste à offrir plutôt du savoir-faire. Dans tous les cas, ce qui aura été créé par notre salarié dans ce cadre appartiendra à la structure soutenue ; les droits de propriété intellectuelle sur les éventuels développements logiciels et autres sont pleinement transférés à la structure.

Cette même approche doit s'appliquer plus largement. Quand des dons en nature sont apportés, il faut s'assurer qu'ils sont associés à une logique d'interopérabilité et que demeure la possibilité de se désengager, à chaque instant, du bien ou de la technologie qui est offerte. J'y insiste, nous y sommes très attachés[1]*. »*

Toutefois, dans la pratique, le chemin pour garantir durablement l'interopérabilité demeure long. La transparence des outils numériques est tout aussi essentielle que la transparence financière pour garantir une indépendance de choix à tous les acteurs de l'action publique. Elle suppose une sensibilisation des acteurs publics et des acteurs privés intervenant dans la sphère publique dont la commission d'enquête a pu constater qu'ils étaient

[1] *Audition de M. Benoit Tabaka, directeur des affaires publiques de Google France, par la commission d'enquête, le 12 mai 2026.*

loin de mesurer l'incidence sur leurs choix des solutions technologiques auxquelles ils ont recours.

La rapporteure souscrit aux propos de Mme Anne Boyer, professeure en informatique à l'université de Lorraine qui a étudié l'impact de l'opacité de certaines ressources numériques, par exemple certains algorithmes de recommandation, et qui souligne le rôle essentiel de la sensibilisation aux conséquences du recours aux solutions numériques qui peuvent rendre illusoires les choix opérés :

« J'accorde une grande importance à la formation et à l'information comme éléments de transparence. Il convient de sensibiliser les utilisateurs aux implications des outils qu'ils manipulent ; il est nécessaire d'avoir conscience de ce que ces outils représentent.

Par ailleurs, il me semble que, si beaucoup de précautions sont prises autour des financements et des données, il en existe peu en revanche pour les traitements : ce qu'on va faire de ces données, leur finalité, mais aussi la manière d'y procéder. Peut-être y a-t-il là quelque chose à compléter[1]*. »*

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

L'efficacité des stratégies d'influence cherchant à peser sur les politiques publiques repose également sur leur caractère diffus. Si l'on devait opérer une comparaison, on pourrait considérer que les stratégies d'influence présentent des similarités avec les stratégies de renseignement : les opérations de grande envergure sont rarissimes et c'est par de très modestes touches successives que se construit une influence par projets et par stratégie d'accompagnement, bien davantage que par des interventions frontales, trop repérables et finalement moins efficaces.

Cette stratégie à bas bruit rend très difficile la détection des pratiques cherchant à influencer, au quotidien, les politiques publiques.

Les véhicules philanthropiques (fonds de dotation par exemple) et fiscaux sont des instruments au service d'actions et de stratégies d'une très grande variété. Certains relèvent clairement d'une mission d'intérêt général, d'autres, moins nombreux, sont porteurs de stratégies d'influence. Nos travaux ont permis de détecter, de documenter, des signaux faibles caractéristiques des mutations du secteur, du développement de stratégies d'influence par un certain nombre d'acteurs. Notre responsabilité est de documenter les pratiques, les stratégies que nous avons pu mettre à jour lors des auditions, les failles réglementaires ou encore de souligner les

[1] *Audition de Mme Anne Boyer, professeure en informatique à l'université de Lorraine, par la commission d'enquête, le 12 mai 2026.*

insuffisances des données disponibles pour cartographier l'intervention intéressée de certains acteurs privés.

Les relations entre financeurs privés et collectivités territoriales constituent l'un des angles les plus révélateurs des risques examinés par la commission d'enquête. Dans un contexte de tension budgétaire, les communes peuvent être particulièrement réceptives à des propositions présentées comme des aides, des labels, des outils pédagogiques, des dispositifs de valorisation territoriale ou des démarches civiques. Cette situation révèle une asymétrie. 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.

Sur ce point, la rapporteure souhaite alerter car il ressort des auditions que la prise de conscience du risque ne semble pas toujours au rendez-vous. L'optimisme sur l'impact sur les collectivités de certaines pratiques des acteurs privés semble en décalage avec la potentialité des risques que la commission d'enquête a identifié.

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. Dans le premier cas, l'association proposait à des élus locaux un « label » destiné à valoriser des fêtes ancrées dans les traditions territoriales, en faisant miroiter des subventions, des formations au mécénat, une mise en relation avec des sponsors et des outils de communication « clé en main ». L'association, financée par le Fonds du Bien commun, aurait « labellisé » près d'une soixantaine de « fêtes », tandis que d'autres collectivités ont fait le choix de retirer leur demande de labellisation, et de subvention cessant toute collaboration avec l'association, dissoute depuis. Plusieurs élus locaux ont expliqué avoir été sensibles au sérieux apparent du dispositif, à la présence de signes institutionnels ou à la perspective d'une bourse permettant de soutenir une manifestation locale avant de découvrir avec stupéfaction les circuits de financement de la structure, alerté par leurs concitoyens ou par d'autres élus.

Dans le second cas, le « Passeport du civisme » se présentait comme un outil pédagogique et civique à destination des communes et des écoles. Les auditions ont toutefois fait apparaître des interrogations sur l'usage de « signes institutionnels », tel le logo du ministère de l'éducation nationale, ainsi que sur la découverte tardive, par certains élus, de financements privés

ou d'un environnement idéologique auquel ils n'avaient pas initialement été rendus attentifs.

Ces exemples montrent que l'influence territoriale ne passe pas nécessairement par une pression directe exercée sur les collectivités. Elle prend des formes plus diffuses – la rapporteure les qualifierait de pernicieuses - : « labellisation », mise en réseau, fourniture de contenus, accompagnement méthodologique, soutien financier ponctuel, fourniture de délibérations « clefs en main » à présenter en conseil municipal, valorisation médiatique, invitation à des événements ou constitution d'un écosystème d'acteurs locaux. L'enjeu n'est donc pas seulement de savoir si une commune reçoit une aide, mais de comprendre ce que cette aide emporte : une marque, un récit, des valeurs, des partenaires, une visibilité, parfois un cadrage idéologique ou une orientation implicite de l'action locale.

La culture et le patrimoine constituent, avec les collectivités territoriales, un terrain particulièrement propice à ces tensions. Dans ces domaines, l'intervention de financeurs privés peut apparaître nécessaire, légitime et bienvenue. La restauration du patrimoine, l'entretien d'édifices anciens, le soutien aux festivals de proximité, la sauvegarde de traditions locales, la diffusion culturelle ou la valorisation de territoires ruraux nécessitent souvent des financements que les collectivités publiques, les associations ou les opérateurs culturels peinent à réunir seuls. Ils agissent par ailleurs dans des champs qui ne sont pas toujours sensibilisés au caractère protéiforme du risque. L'implication des acteurs, leur volonté farouche de trouver des solutions, pour le patrimoine par exemple, atténue leur degré de méfiance alors même que toute politique publique doit désormais se prémunir de ces pratiques autrefois réservées à des domaines plus identifiés.

Mais c'est précisément parce que la culture et le patrimoine bénéficient d'une forte légitimité symbolique que les financements privés qui s'y déploient appellent une vigilance particulière. Soutenir un monument, un festival, une fête traditionnelle ou une initiative patrimoniale ne revient pas seulement à financer une dépense matérielle. C'est aussi contribuer à sélectionner ce qui mérite d'être conservé, montré, transmis, célébré ou rendu visible. Le financeur privé peut ainsi peser, directement ou indirectement, sur les récits collectifs, les représentations du territoire, les formes de mémoire valorisées, les publics visés ou les priorités culturelles retenues.

La multiplication des labels et marques peut parfois provoquer une forme de confusion, comme en attestent les propos de **Mme Françoise Gatel, ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation[1] :**

« La vigilance démocratique doit donc porter sur la lisibilité complète de la chaîne de financement et d'influence. Dans les domaines culturel et patrimonial, les financeurs privés peuvent contribuer puissamment à l'intérêt général, à condition que

[1] *Audition de Mme Françoise Gatel, ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, par la commission d'enquête, le 20 mai 2026.*

leur intervention ne se substitue pas au débat public sur les priorités culturelles, ne fragilise pas l'autonomie des acteurs bénéficiaires et ne transforme pas la générosité affichée en instrument de prescription symbolique. La question centrale n'est pas seulement de savoir combien un acteur privé donne, mais ce que son intervention rend visible, ce qu'elle rend possible, ce qu'elle écarte et ce qu'elle oriente.

Lorsque le Gouvernement procède à une labellisation, comme pour les Maisons France services ou France Santé, les pouvoirs publics définissent un cahier des charges. L'État vérifie si la collectivité territoriale répond à l'ensemble des critères exigés. Il en va de même pour les labels européens, qui doivent se conformer à une norme édictée par une autorité compétente.

Il ne faut pas confondre avec les marques. Prenons l'exemple du réseau des petites cités de caractère, dont j'ai eu l'honneur d'être la présidente. Cette marque est l'œuvre d'une association d'élus locaux désireux de valoriser leur patrimoine. Son obtention implique le respect de critères très transparents et elle est systématiquement validée en conseil municipal. D'autres sont créées spontanément par des structures spécifiques pour renforcer leur attractivité, à l'instar des « Plus beaux détours de France ».

L'État n'a aucun avis à émettre sur les marques. Néanmoins, le terme de label est fréquemment employé à tort pour qualifier ces dernières. La prolifération des initiatives démontre que les collectivités refusent judicieusement l'isolement. La marque « Produit en Bretagne » illustre cette volonté de faire effet de levier. Ce phénomène, largement maîtrisé par les collectivités elles-mêmes, qui font les demandes et en assurent la gouvernance, est source de développement.

Ces initiatives individuelles ne m'inspirent aucune inquiétude, comme en attestent les discussions que je peux avoir lors de mes déplacements dans les territoires. Si certaines marques dissimulent d'autres intentions que celles qui sont affichées, je ne saurais émettre d'avis ni soupçonner une forme d'entrisme sans mesurer l'ampleur du phénomène ni m'appuyer sur des éléments documentés.

Dans les faits, il est très fréquent qu'une grande surface soutienne l'organisation de la fête de la musique d'une commune. J'y vois l'expression d'un ancrage territorial des entreprises et d'un engagement citoyen. Qu'un magasin participe au financement d'un feu d'artifice n'a aucun caractère déviant. S'il peut paraître problématique qu'une entreprise spécialisée dans la rénovation de bâtiment participe à une opération de mécénat dans ce même secteur, je rappelle que le code de la commande publique s'applique et que le maire n'est jamais seul décisionnaire.

Il faut rester vigilant face à d'éventuels montages créatifs. Toutefois, je ne pense pas que nous soyons confrontés à des difficultés majeures concernant le mécénat d'entreprise. L'action remarquable de la Fondation du patrimoine l'illustre parfaitement : elle sert nos concitoyens et nos territoires. »

La question des labels privés qui entretiennent sciemment la confusion avec une forme de reconnaissance publique est problématique. Le mécénat devient un enjeu public lorsqu'il glisse de l'appui financier vers l'orientation de la politique culturelle ou associative. Qui confère la

reconnaissance ? Qui choisit ce qui mérite d'être valorisé ? Quels intérêts cache cet « appui » ?

La commission d'enquête a pu constater que la situation est caractérisée par un éclatement de labellisations plus ou moins sérieuses (label public, privé, etc.) et par une volonté de certains acteurs d'entretenir sciemment la confusion entre ce qui relève de labels publics bien identifiés, correspondant à des politiques publiques claires et transparentes, comme les « Maison France services », et des « marques » dévoyant la notion de labels, dans le meilleur des cas à des fins commerciales, et dans le pire des cas avec une volonté d'influence idéologique cachée.

Le champ des acteurs locaux – élus, associations d'élus, ministères – est apparu étonnamment stoïque face à ce type de stratégie que les intéressés n'identifient pas. Leur incapacité à distinguer ce qui relève de la formalisation d'une bonne politique publique de ce qui relève d'une influence masquée alerte particulièrement la commission d'enquête. Le champ des labels constitue un angle mort de la politique de sensibilisation aux stratégies d'influence. Les acteurs privés malveillants ne s'y sont pas trompés : pourquoi se priveraient-ils d'emprunter un chemin court, droit et non surveillé ?

Toutes les auditions des acteurs locaux ont révélé la méconnaissance de la situation : non seulement il n'existe aucun recensement de ces « labels », « prix », et autres « bourses » ciblant les collectivités, mais de surcroît, nos auditions ont révélé la méconnaissance totale par les collectivités des interlocuteurs et des intérêts en jeu. Pour résumer, la plupart des acteurs locaux ne « voient pas le problème », ce qui constitue un terreau idéal de stratégie d'influence. Toutes les associations d'élus auditionnées, tous les membres du gouvernement entendus, tous les élus venus témoigner, aucun n'est en mesure d'indiquer l'étendue et la nature de ces « partenariats ». Bien entendu, l'immense majorité de ces « labels » est totalement inoffensive, mais l'absence d'encadrement rend terriblement dangereux les quelques acteurs privés utilisant cette brèche.

C'est pourquoi la commission d'enquête croit indispensable de réguler l'offre de « labels », « prix » et « bourses » dont peuvent se prévaloir les collectivités. Cette démarche d'encadrement est particulièrement complexe à définir puisqu'elle peut prendre des formes très variées mais elle est d'autant plus indispensable que les pratiques révélées font apparaître de nombreux angles morts.

D'abord, la situation des collectivités, en particulier de petite taille et sur le plan budgétaire, montre que ce sont elles qui sont demandeuses de ces labellisations, en particulier lorsqu'un financement, même très modeste, est à la clé, les auditions des élus locaux l'ont largement illustré : « *ça ne peut pas être malveillant puisque c'est moi qui suis demandeur…* », « *c'est nous qui avons sollicité le label et l'association…* », « *Ils se prévalaient de partenariats institutionnels, comment aurais-je pu me méfier ?* ».

Cet état de fait implique d'encadrer l'action des acteurs privés, encore une fois parfaitement bien intentionnés dans l'immense majorité des cas, c'est pourquoi il devient impératif, quoiqu'en disent les pouvoirs publics que nous appelons à la plus grande vigilance, de poser un cadre.

Pour les collectivités et leurs groupements, aucun subventionnement, aucune labellisation, aucun enjeu financier même subsidiaire ne doit émaner d'une structure non identifiée. Les pratiques commerciales ou idéologiques trompeuses doivent ainsi être identifiées.

Recommandation n° 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.

Sur ce point, les collectivités n'identifient des signaux d'alerte que sous l'angle du principe de neutralité. Ainsi que l'a soulevé Frédéric Potier, délégué général de Régions de France, lors de son audition[1] :

« La deuxième inquiétude a trait au respect du principe de neutralité. L'inquiétude relative à certains labels ou certaines formes d'entrisme est liée en effet à la nécessité de préserver un service public communal, départemental ou régional qui soit neutre, laïc et ne conduise pas à soutenir des orientations politiques explicites ou implicites. »

D'une certaine manière, il s'agit d'une note optimiste : lorsqu'une valeur du service public, ici la neutralité, est bien identifiée, les élus savent se prémunir des stratégies d'influence. Il faut donc faire de la souveraineté des décisions locales un objectif mieux identifié des élus locaux pour les prémunir de ces stratégies et mieux « outiller » ces derniers afin de pouvoir choisir en toute connaissance de cause.

[1] *Audition de MM. Guy Geoffroy, vice-président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), Bertrand Hauchecorne, membre du conseil d'administration de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), et Frédéric Potier, délégué général de Régions de France, par la commission d'enquête, le 29 avril 2026.*

III. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LE CADRE JURIDIQUE APPLICABLE À L'INTERVENTION D'ACTEURS PRIVÉS DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES D'ENSEIGNEMENT

Les travaux de la commission d'enquête conduisent à poser une question centrale : l'intervention d'acteurs privés dans les politiques publiques d'enseignement peut-elle continuer à être encadrée principalement par des outils conçus pour des formes classiques de partenariat associatif, alors même que les modes d'intervention se sont profondément transformés ?

L'enseignement privé hors contrat participe à la formation des élèves et des étudiants, à la transmission de savoirs communs, à la construction de références civiques, à l'orientation des parcours et, plus largement, à la définition de ce qu'une société choisit de transmettre aux générations futures. Lorsqu'un acteur privé intervient dans ces domaines, il ne se contente donc pas de financer une dépense ou d'apporter une compétence extérieure. Il peut contribuer à orienter des contenus, à sélectionner des publics, à diffuser des référentiels, à structurer une offre éducative ou à peser sur les conditions concrètes d'accès à la formation.

C'est précisément ce déplacement que la commission d'enquête met en lumière. Les financements privés ne prennent plus seulement la forme d'un mécénat ponctuel, extérieur au projet soutenu et facilement identifiable. Ils peuvent désormais s'inscrire dans des architectures plus complexes : associations, fondations, fonds de dotation, structures immobilières, labels, dispositifs pédagogiques, outils civiques, formations d'élus, partenariats avec des collectivités, écoles hors contrat, groupes d'enseignement supérieur, certifications ou conventions de recherche et de formation. Chacun de ces instruments peut, pris isolément, être régulier ou légitime. Mais leur combinaison peut produire un effet beaucoup plus structurant : permettre à des acteurs privés d'entrer dans l'espace éducatif, d'y installer des méthodes, des contenus, des réseaux ou des priorités, sans que l'ensemble de la chaîne de financement et d'influence soit toujours pleinement lisible.

La liberté d'enseignement constitue un principe essentiel, et il ne s'agit pas de la remettre en cause. Mais cette liberté ne peut conduire à l'opacité lorsque l'établissement repose sur des financements privés importants, sur une stratégie de développement territorial ou sur un projet éducatif fortement structuré. Les auditions consacrées aux établissements hors contrat montrent que le contrôle de l'État ne peut se limiter à vérifier l'existence administrative de l'établissement ou le respect minimal du socle commun de connaissances, compétences et culture, uniquement à la fin de la scolarité obligatoire. Il doit aussi permettre d'apprécier la solidité du modèle économique, l'origine des ressources, l'indépendance réelle du projet pédagogique, les liens éventuels avec des fondations, fonds de dotation ou structures commerciales, ainsi que les effets de l'établissement sur l'écosystème scolaire local.

A. LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PRIVÉS HORS CONTRAT : UN ENCADREMENT À DENSIFIER DANS LE RESPECT DE LA LIBERTÉ DE L'ENSEIGNEMENT

1. L'enseignement privé hors contrat, un secteur relativement marginal mais en essor continu, composé d'une grande diversité d'établissements

En France, l'enseignement privé est composé de deux sous-ensembles :

- **les établissements ayant conclu avec l'État, dit « sous contrat »**, un contrat simple ou d'association qui les engage à appliquer les programmes de l'enseignement public en contrepartie de leur financement par l'État. **Le code de l'éducation prévoit que les contrats passés par les établissements scolaires privés avec l'État sont passés par classe et non pas par établissement** ; il existe donc des établissements privés qui comprennent à la fois des classes sous contrat et des classes hors contrat ;
- **les établissements non liés à l'État, dits « hors contrat » (ou EPHC)**, qui ne participent pas au service public de l'éducation, contrairement aux établissements d'enseignement privés sous contrat. Ils dispensent leur activité au titre de **la liberté de l'enseignement, principe fondamental reconnu par les lois de la République**[1]. Cette liberté s'exerce toutefois **dans le respect de l'ordre public**, qui inclut notamment la prévention sanitaire et sociale ainsi que la protection de l'enfance et de la jeunesse. Sur le plan juridique, un établissement d'enseignement privé hors contrat est créé et géré par une ou plusieurs personnes privées. Le représentant légal de l'établissement peut être une personne physique ou une personne morale – association loi 1901, société de droit privé, fondation…

Selon les données communiquées par la directrice des affaires financières du ministère de l'éducation nationale lors de son audition, **17 % des élèves en France sont scolarisés dans l'enseignement privé, sous et hors contrat**.

Les établissements hors contrat sont au nombre de 1 850, pour 85 000 élèves, ce qui représente à peine 0,6 % des effectifs d'élèves de l'ensemble du système éducatif et près de 3,5 % des effectifs d'élèves de l'enseignement privé[2] . **L'enseignement privé hors contrat demeure donc relativement marginal dans le système éducatif français**.

---

[1] *Décision du Conseil constitutionnel n° 77-87 DC du 23 novembre 1977.*

[2] *Les établissements sous contrat sont au nombre de 7 500, pour 2 millions d'élèves.*

En outre, le hors-contrat concerne **majoritairement l'enseignement primaire**, qui regroupe à lui seul 71 % des effectifs d'élèves scolarisés dans ce secteur.

	Nombre d'élèves scolarisés dans le secteur public	Nombre d'élèves scolarisés dans le secteur privé sous contrat	Nombre d'élèves scolarisés dans le secteur privé hors contrat (- de 16 ans)	Proportion d'élèves scolarisés dans le hors contrat par rapport aux effectifs de l'ensemble du système éducatif	Proportion d'élèves scolarisés dans le hors contrat par rapport aux effectifs du secteur privé
Primaire	5 411 600	850 100	60 483	0,96 %	6,64 %
Collège	2 659 300	727 600	18 663	0,55 %	2,50 %
Lycée	1 785 000	463 900	5 934	0,26 %	1,26 %

Source : direction des affaires financières (DAF) du ministère de l'éducation nationale, chiffres de la rentrée scolaire 2024, réponses au questionnaire de la rapporteure.

La répartition des élèves scolarisés dans l'enseignement hors contrat selon les différents réseaux d'établissements, que la direction des affaires financières (DAF) du ministère de l'éducation nationale a transmise à la rapporteure sous la forme du tableau ci-dessous, met en lumière les constats suivants :

- **78 % des établissements hors contrat ne sont pas rattachés à un réseau identifié** ;
- parmi les réseaux identifiés, **les réseaux confessionnels sont très largement majoritaires en nombre d'élèves scolarisés** ;
- parmi les réseaux confessionnels, **ceux de l'enseignement musulman et de l'enseignement juif sont les plus importants en nombre d'élèves scolarisés** ;
- parmi **les réseaux non confessionnels**, **les réseaux Steiner et Espérance banlieues** sont les plus importants en nombre d'élèves scolarisés.

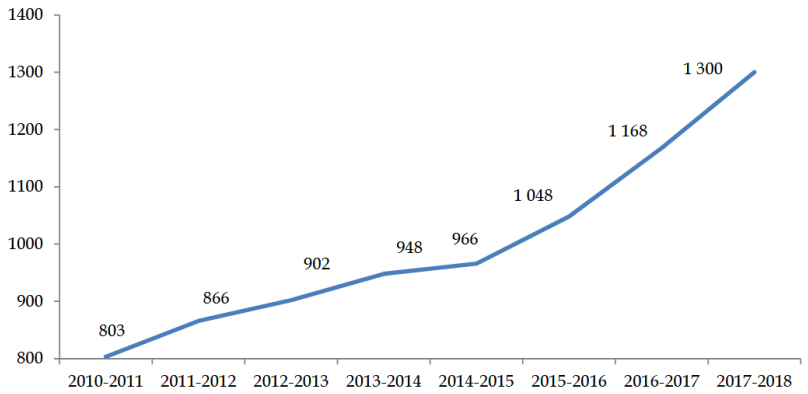
Réseaux d'établissements hors contrat identifiés	Nombre d'élèves	Nombre d'établissements
Catholique relevant du Secrétariat général de l'enseignement catholique (SGEC)	597	11
Espérance banlieues	1 125	21
Fédération nationale de l'enseignement privé (FNEP)	420	50
Steiner	1 178	27
Hors réseau	66 429	1 562
Fédération protestante de France (FPF)	120	3
Association des établissements scolaires protestants évangéliques en francophonie (AESPEF)	1 917	44
Fédération nationale de l'enseignement privé musulman (FNEM)	5 606	53
Turc (DITIB)	312	4
Turc (UEPM)	1 720	16
Fonds social juif unifié (FSJU)	5 248	76
Établissements privés laïcs sous contrat (EPLC)	131	1
Langues régionales	277	10
Total général	**85 080**	**1 878**

Source : direction des affaires financières (DAF) du ministère de l'éducation nationale, chiffres 2024, réponses au questionnaire de la rapporteure.

2. Un secteur en très forte expansion depuis les années 2010, mais dont la croissance se tasse depuis quelques années

Au cours de la décennie 2010, le secteur hors contrat a connu une croissance exponentielle, en particulier à partir de 2014. Comme l'illustre le graphique ci-dessous, le nombre d'établissements scolaires privés intégralement hors contrat est en effet passé de 803 en 2010 à 1 300 en 2017, soit une croissance **de plus de 60 %.**

Nombre d'établissements scolaires privés intégralement hors contrat (2010 - 2017)



N.B. seuls les établissements dispensant des formations pré-baccalauréat sont pris en compte.
Source : ministère de l'éducation nationale

Source : rapport n° 277 (2017-2018) sur la proposition de loi visant à simplifier et mieux encadrer le régime d'ouverture des établissements privés hors contrat, par Mme Annick Billon, Sénatrice, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication

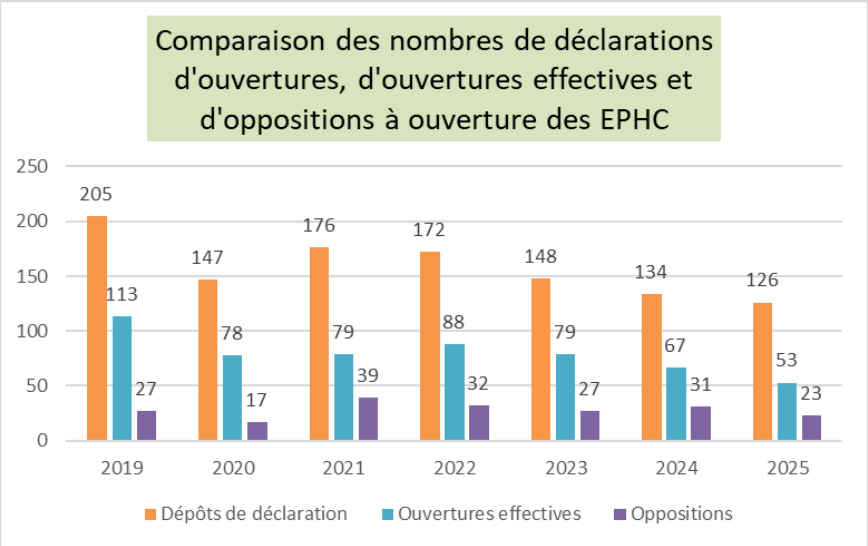
Le nombre d'élèves a connu une progression comparable, passant de 58 880 à la rentrée 2012 à 72 590 en 2017 (+ 23 %).

Ce phénomène résulte de plusieurs faits sociaux, qui trouvent leur traduction dans les différentes catégories d'établissements hors contrat :

- une défiance envers l'enseignement public (parmi les raisons invoquées reviennent régulièrement la baisse du niveau, le manque d'exigence, les absences de professeurs non remplacés…), voire envers l'enseignement privé sous contrat perçu comme trop similaire ;
- un engouement pour des pédagogies « nouvelles » (Montessori, Steiner, écoles dites « démocratiques », etc.) considérées comme plus bienveillantes et davantage centrées sur l'enfant ;
- le choix d'une éducation religieuse ;
- la préférence pour une éducation donnant davantage de place aux langues étrangères ou régionales ;
- la recherche d'une réponse à des « besoins éducatifs particuliers » insuffisamment pris en compte dans le système éducatif public (troubles dys, haut potentiel intellectuel (HPI) , etc.).

Entre 2017 et 2024, le nombre d'établissements hors contrat est passé de 1 300 à 1 850, évolution qui témoigne d'**une croissance toujours soutenue (plus de 40 %), bien que moins dynamique** que celle observée lors de la décennie précédente, à rebours cependant de la baisse démographique. Le renforcement, à partir de 2018, du cadre juridique applicable aux établissements hors contrat (cf. *infra*), notamment s'agissant de leur régime d'ouverture, explique sans doute cette décélération.

Le diagramme ci-dessous, transmis par la DAF à la rapporteure, montre ainsi qu'en 2019, le nombre de déclarations d'ouverture était de 205 pour 113 ouvertures effectives et que, six ans plus tard, en 2025, le nombre de déclarations était de 126 pour 53 ouvertures effectives.



Source : direction des affaires financières (DAF) du ministère de l'éducation nationale, réponses au questionnaire de la rapporteure.

Au cours de son audition, le ministre de l'éducation nationale a commenté cette tendance en ces termes : « *Nous avons toujours une augmentation du nombre d'écoles hors contrat, car il s'en ouvre chaque année. En revanche,* ***le rythme de ces ouvertures se tasse, ce qui prouve que la loi [Gatel] a fait son effet****. Peut-être aussi – car je ne sais pas encore l'analyser – qu'il y aura, à un moment donné, une forme de saturation du marché, y compris en raison des défaillances de ces écoles, qui ont parfois un modèle économique tellement fragile qu'elles peuvent fermer assez rapidement.* »

3. Un secteur financé indirectement par l'État *via* la défiscalisation des dons

À l'inverse des établissements d'enseignement privés sous contrat, dont le modèle économique repose majoritairement sur un financement par des fonds publics[1], les établissements d'enseignement privés hors contrat ont pour principales ressources les frais de scolarités acquittés par les parents d'élèves et les dons.

Ces établissements peuvent toutefois bénéficier d'un financement public, plus ou moins direct, par le biais :

- d'une part, **de la loi du 15 mars 1850 relative à l'enseignement[2], dite « loi Falloux »**, qui permet aux établissements privés du second degré (*ie* les collèges) d'obtenir des communes, des départements, des régions ou de l'État des locaux et une subvention, sans que cette dernière puisse excéder le dixième des dépenses annuelles de l'établissement ;
- d'autre part, **des dispositifs de défiscalisation des dons effectués par des particuliers ou des entreprises** au profit d'organismes d'intérêt général, tels que les fondations reconnues d'utilité publique (FRUP), ou d'associations (cf. *supra*).

---

[1] *Dans son rapport public thématique de juin 2023 consacré à l'enseignement privé sous contrat, la Cour des comptes indique que le financement des établissements privés sous contrat du 1er degré est assuré à 55,2% par l'État et à 21,5 % par les collectivités territoriales et que le financement des établissements privés sous contrat du 2e degré est assuré à 67,5 % par l'État et à 9,6% par les collectivités territoriales.*

[2] *Article 69, codifié à l'article L. 151-4 du code de l'éducation.*

Le rôle majeur de la Fondation pour l'École, reconnue d'utilité publique, dans le financement des établissements d'enseignement privés hors contrat

Créée en 2008 à l'initiative de quatre fondateurs *« afin de susciter un renouveau éducatif en France en concourant à l'essor d'établissements libres »*, la Fondation pour l'École a été reconnue d'utilité publique l'année même de sa création. Depuis 2011, elle est également habilitée à abriter des fondations sous égide (fondations abritées).

Pour accomplir sa mission, La Fondation pour l'École articule ses actions autour de trois axes :

- le soutien financier, juridique et opérationnel aux écoles hors contrat, de la maternelle au lycée ;

- la formation de l'ensemble de la communauté éducative (directeurs, enseignants, éducateurs…) *via* son Académie pour l'école ;

- la défense et la promotion de la liberté d'enseignement : plaidoyer institutionnel, observatoire statistique, organisation d'événements, tenue d'un annuaire des écoles libres, publications…

Dans ses réponses au questionnaire de la rapporteure, **la Fondation pour l'École indique que 94 % des dons qu'elle reçoit sont consacrés au soutien aux écoles hors contrat**. Lors de son audition, son président a expliqué à la commission d'enquête que ce soutien financier *« porte principalement sur des investissements, la Fondation n'ayant pas vocation à financer des dépenses de fonctionnement »*. Dans ses réponses écrites, la Fondation précise que les aides financières qu'elle accorde aux établissements privés hors contrat concernent principalement leurs phases de lancement ou de développement (agrandissement, travaux, matériel pédagogique, mobilier, mise aux normes des locaux…).

S'agissant de l'année scolaire en cours (2025-2026), la Fondation pour l'École (hors fondations abritées) déclare, dans ses réponses au questionnaire de la rapporteure, soutenir financièrement **75 établissements privés hors contrat, représentant 5 200 élèves, pour un montant total d'aides accordées de 781 200 euros**, le montant minimum versé étant de 1 000 euros et le montant maximum de 47 000 euros.

Dans son rapport d'activité 2022-2023, elle indiquait accorder 2 951 000 euros à 201 écoles et, dans son rapport d'activité 2021-2022, 3 045 923 euros à 190 écoles, ces chiffres intégrant vraisemblablement les fondations abritées.

Les **neuf fondations abritées** actuellement par la Fondation pour l'École, dont la liste a été communiquée à la rapporteure, interviennent toutes en faveur du secteur hors contrat :

- la Fondation Lettres et Sciences : soutien à la formation des professeurs du secondaire et des classes préparatoires ;

- la Fondation pour le Développement des Écoles Indépendantes de la Région Sud : soutien aux écoles indépendantes dans le sud de la France, *« avec une vision chrétienne de l'homme »* ;

- la Fondation du Nord pour l'Enfance et la Jeunesse : soutien aux établissements scolaires indépendants dans le nord de la France ;

- la Fondation *Pro Liberis* : facilitation de l'accès aux écoles libres hors contrat pour les enfants issus de familles à revenus modestes, *via* des aides financières et des réductions de frais de scolarité ;

- la Fondation Potentiels et Talents : « *épanouissement* » des profils singuliers ou atypiques, des enfants en situation de handicap ou à haut potentiel ;

- la Fondation Kephas : accompagnement d'écoles indépendantes catholiques liées à la Fraternité Sacerdotale Saint-Pierre ;

- la Fondation des Académies Musicales : promotion d'académies musicales dispensant une éducation intégrale ;

- la Fondation Excellence Ruralités : développement d'écoles « *innovantes* » dans les zones rurales défavorisées ;

- la Fondation Alliance Plantatio : création d'écoles paroissiales « *académiquement rigoureuses* » et formation des professeurs *via* l'Institut Plantatio.

4. Le renforcement progressif du cadre juridique applicable aux établissements d'enseignement privés hors contrat

Depuis 2018, le régime juridique applicable aux établissements d'enseignement privés hors contrat a été progressivement précisé par le législateur :

- **la loi n° 2018-266 du 13 avril 2018 visant à simplifier et mieux encadrer le régime d'ouverture et de contrôle des établissements privés hors contrat**, dite loi « Gatel », a permis d'harmoniser les régimes déclaratifs d'ouverture existants depuis les lois Falloux (1850), Goblet (1886) et Astier (1919), d'instaurer le rectorat en « guichet unique » des déclarations d'ouverture, ainsi que de renforcer les modalités de contrôle de ces établissements, notamment en amont de leur ouverture ;

- **la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance**, dite loi « Blanquer », a abaissé l'âge de l'instruction obligatoire de six à trois ans et a enrichi le cadre juridique du contrôle des établissements scolaires privés hors contrat (contrôle de l'honorabilité des personnels enseignants, possibilité de mise en demeure après un contrôle...) ;

- **la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République**, dite loi « CRPR », a élargi le périmètre du contrôle exercé sur les établissements privés hors contrat (origine des financements, honorabilité de l'ensemble des personnels) et a instauré une procédure de fermeture administrative à l'initiative du préfet.

Afin de synthétiser ce cadre législatif renouvelé, le ministère de l'éducation nationale a publié en 2022 **un guide pratique relatif au régime**

juridique applicable à l'ouverture, au fonctionnement et au contrôle des établissements d'enseignement scolaire privés hors contrat. Accessible en ligne[1], il définit les critères d'évaluation relatifs à la conformité des locaux, la qualification des personnels, le respect des programmes scolaires et la protection de l'ordre public. C'est notamment sur ce guide que les inspecteurs de l'éducation nationale s'appuient pour contrôler les établissements privés hors contrat.

a) Les modalités d'ouverture d'un établissement scolaire privé hors contrat

(1) La déclaration d'ouverture

Il convient au préalable de préciser que **l'ouverture d'un établissement privé hors contrat repose sur un régime de déclaration et non d'autorisation**.

Toute personne physique ou morale peut ainsi déclarer son intention d'ouvrir un établissement d'enseignement privé. Le 2° et le 3° du II de l'article L. 441-1 du code de l'éducation établissent une distinction entre la personne qui ouvre l'établissement et celle qui le dirigera, la première pouvant être une personne morale à but lucratif ou non. Lorsque la personne physique ou morale qui souhaite ouvrir un établissement est distincte de celle qui a vocation à le diriger, une déclaration commune est transmise à l'autorité académique.

Le dossier de déclaration d'ouverture doit contenir **les pièces suivante**s :

- la déclaration de volonté d'ouvrir ou de diriger un établissement qui doit présenter l'objet de l'enseignement, mentionner l'âge des élèves que l'établissement veut accueillir, préciser les éventuels diplômes auxquels celui-ci entend préparer ;

- les pièces attestant l'identité, l'âge et la nationalité de la ou des personnes qui déclarent et qui dirigent l'établissement ;

- le casier judiciaire du ou des déclarants ;

- le titre ou diplôme du futur directeur ou les pièces attestant sa pratique ou ses connaissances professionnelles ainsi que la preuve, pour celui-ci, de l'exercice antérieur de fonctions de direction, d'enseignement ou de surveillance pendant cinq ans ;

- le plan des locaux de l'établissement ;

- un état prévisionnel financier qui doit préciser l'origine, la nature, et le montant des principales ressources dont disposera l'établissement pour les trois premières années de son fonctionnement ;

[1] *https://cache.media.education.gouv.fr/file/18/07/5/ensel703_annexe_1426075.pdf*

- la demande d'autorisation au titre des établissements recevant du public (ERP) ;

- les statuts de la personne morale gestionnaire de l'établissement.

Les déclarations d'ouverture d'un établissement scolaire privé hors contrat doivent être adressées au recteur d'académie qui peut déléguer la compétence de leur instruction dans le cadre de l'organisation fonctionnelle et territoriale qu'il arrête. Lorsque le recteur d'académie décide d'attribuer, à une ou plusieurs directions départementales des services de l'éducation nationale (DSDEN), la compétence d'instruction des demandes d'ouverture, les directeurs académiques des services de l'éducation nationale (Dasen) peuvent prendre les décisions relatives à ces dernières. Lorsqu'un autre service se voit attribuer la compétence pour instruire ces demandes, le recteur d'académie peut déléguer sa signature aux agents dudit service.

Le guide pratique susmentionné précise que « *la ou les structures administratives chargées du traitement des déclarations d'ouverture d'établissements d'enseignement privés, du suivi du fonctionnement des établissements hors contrat et de leur contrôle devront donc être désignées par le recteur d'académie au regard du contexte local et du nombre de dossiers à traiter chaque année, afin que les agents concernés acquièrent une expérience suffisante en la matière dans une optique de professionnalisation dans ce champ d'action.* »

La déclaration d'ouverture est transmise au maire de la commune concernée, au préfet et au procureur de la République.

À la réception d'une déclaration d'ouverture, les services académiques disposent d'un délai de quinze jours pour transmettre au déclarant un accusé-réception de son dossier.

À ce stade, les services compétents en matière d'instruction vérifient la complétude du dossier. **Cette étape ne consiste pas à porter une appréciation sur les pièces du dossier, mais seulement à vérifier si l'ensemble des pièces qui doivent constituer un dossier de déclaration d'ouverture ont été fournies par le déclarant**.

L'incomplétude du dossier doit être indiquée soit dans l'accusé de réception, soit dans un délai maximal de quinze jours après la délivrance de celui-ci.

(2) L'opposition à l'ouverture

Chacune des quatre autorités compétentes (autorité académique, maire, préfet, procureur de la République) dispose d'**un délai de trois mois** pour s'opposer à l'ouverture d'un établissement scolaire privé hors contrat.

Dans le cadre de ce délai d'opposition, une visite de contrôle du futur établissement est effectuée par un inspecteur de l'éducation nationale, éventuellement accompagné d'autres représentants de services de l'État (par

exemple, un inspecteur en santé et sécurité au travail), afin de contrôler les normes susceptibles de constituer un motif d'opposition à son ouverture.

Les motifs d'opposition sont limitativement énumérés au II de l'article L. 441-1 du code de l'éducation.

Le premier motif est celui de **l'intérêt de l'ordre public ou de la protection de l'enfance et de la jeunesse**. Une décision d'opposition à l'ouverture d'un établissement établie sur ce fondement peut notamment être motivée par les éléments suivants :

- un établissement qui ne remplirait pas les conditions de sécurité applicables aux ERP ;
- un environnement susceptible de compromettre la santé des élèves (par exemple, en raison de son insalubrité) ;
- une dénomination qui créerait à elle seule un trouble à l'ordre public ;
- l'identité du futur directeur, de la personne qui déclare l'établissement ou de toute autre personne liée à ces derniers ou susceptible d'exercer des responsabilités dans l'établissement (enseignement, administration, financement, etc.) lorsque les informations connues de l'administration ou de l'autorité judiciaire avant l'ouverture permettent de caractériser un risque d'atteinte à l'ordre public ou à la protection de l'enfance et de la jeunesse.

Le guide pratique susmentionné précise qu'une opposition dans l'intérêt de l'ordre public doit être particulièrement circonstanciée et peut notamment s'appuyer sur des informations transmises par les services de police ou de renseignement.

Le deuxième motif d'opposition concerne **les conditions tenant à la personne du ou des déclarants**. Le tableau suivant résume les conditions exigées pour ouvrir et diriger un établissement d'enseignement scolaire hors contrat, et, le cas échéant, la possibilité de demander une dérogation.

Conditions requises	La condition est-elle requise pour cette personne ?		La dérogation est-elle possible sur ce motif ?
Conditions de principe du régime ordinaire	Déclarant non directeur	Directeur	
Capacité pénale		Oui	Non
Nationalité		Oui	Oui
Âge	Non		Non
Diplôme ou titre (ou, à défaut pour l'enseignement technique, pratique ou connaissance professionnelles liées à une discipline enseignée)	Non		Oui
Conditions tenant à l'exercice antérieur de fonctions propres à la direction d'un établissement d'enseignement scolaire privé	Non	Oui	Oui

Source : guide pratique relatif au régime juridique applicable à l'ouverture, au fonctionnement et au contrôle des établissements d'enseignement scolaire privés hors contrat, ministère de l'éducation nationale

Le troisième motif d'opposition tient au **caractère non scolaire ou non technique de l'établissement**.

Le caractère scolaire d'un établissement procède avant tout de la nature des enseignements dispensés et implique un enseignement régulier et en présentiel. **Les établissements privés sous contrat sont tenus de permettre l'acquisition progressive du socle commun de connaissances, de compétences et de culture**. Si, après analyse, l'autorité académique décèle une incompatibilité entre cette obligation, définie à l'article L. 122-1-1 du code de l'éducation, et la présentation de l'objet de l'enseignement par le ou les déclarants, elle pourra fonder son opposition à l'ouverture sur le fait que l'établissement ne présentera pas le caractère d'un établissement scolaire puisqu'il ne permettra pas l'acquisition du socle, qui est elle-même un objectif de l'enseignement scolaire.

Le caractère technique d'un établissement scolaire dépend de la nature ou non technique des diplômes auquel il prépare ses élèves (baccalauréat technologique ou professionnel, autres titres ou diplômes technologiques ou professionnels).

Le quatrième et dernier motif d'opposition a trait au **risque d'ingérence étrangère ou d'atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation**, le préfet étant la seule autorité compétente pour soulever ce motif.

À l'expiration du délai de trois mois et à défaut d'opposition, l'établissement est ouvert, c'est-à-dire qu'il peut recevoir des élèves. Aucune autre formalité ne peut être opposée au titre du code de l'éducation.

b) Le contrôle des établissements scolaires privés hors contrat post-ouverture

(1) La fréquence des contrôles

L'article L. 442-2 du code de l'éducation prévoit qu'**un contrôle est réalisé au cours de la première année de fonctionnement d'un établissement scolaire privé hors contrat**.

Si aucun manquement n'a été constaté lors de ce premier contrôle, il est recommandé à l'autorité académique de prescrire **une nouvelle inspection de l'établissement au plus tard au cours de la cinquième année qui suit son ouverture**.

Le guide pratique susmentionné précise qu'« *en toute hypothèse, entre ces inspections, les services compétents doivent rester particulièrement attentifs à toute infraction commise notamment par le personnel enseignant ou dirigeant, ou à tout fait ou signalement de nature à alerter sur la situation d'un établissement en particulier. Dans ce cas, ils veilleront à prévoir dans les meilleurs délais une inspection de cet établissement ou mettront en demeure le directeur ou le représentant légal de l'établissement dans les conditions prévues par le IV de l'article L. 442-2 du code de l'éducation.* »

Dans sa réponse écrite au questionnaire de la rapporteure, la Conférence des recteurs indique qu'« ***au-delà de leur première année de fonctionnement, les établissements privés hors contrat sont contrôlés selon un rythme variable*** *:*

- annuel pour les établissements faisant l'objet d'un suivi signalé ;

- quinquennal pour les autres établissements, sauf en cas de :

▪ *changement de direction ;*

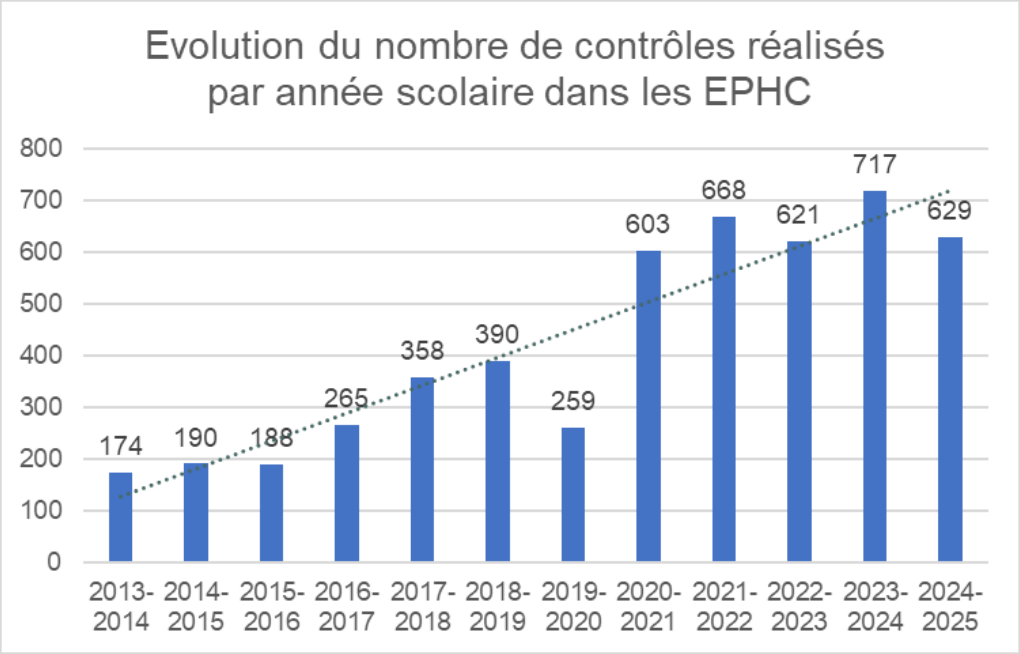
▪ *demande ministérielle ou préfectorale (par exemple, en cas de signalement de la cellule de radicalisation) ;*

▪ *plainte d'usagers (parents, personnels) ;*

▪ *tout autre élément justifiant un tel contrôle.*

Depuis l'entrée en vigueur des lois « Gatel », « Blanquer » et « CRPR », **le nombre de contrôles des établissements privés hors contrat par année scolaire a fortement augmenté**, passant de 188 en 2015-2016 à 629 en 2024-2025, selon les données transmises à la rapporteure par la DAF. Sur ces 629 contrôles, 81 ont été menés au titre de la première année de fonctionnement, 548 l'ont été pour un autre motif (signalement, inspection de contrôle après une mise en demeure) et 39 au titre d'une demande de passage sous contrat avec l'État[1].

[1] *Les établissements privés sollicitant un passage sous contrat simple ou d'association avec l'État font systématiquement l'objet d'un contrôle.*



Source : direction des affaires financières (DAF) du ministère de l'éducation nationale, réponses au questionnaire de la rapporteure.

Dans ses réponses écrites au questionnaire de la rapporteure, la DAF affirme qu'« *aujourd'hui,* ***l'ensemble des établissements d'enseignement privés hors contrat sont contrôlés sur ce fondement dans l'année suivant leur ouverture****.* »

(2) Les personnels responsables des contrôles

L'article L. 442-2 du code de l'éducation indique que le contrôle de l'État sur les établissements d'enseignement privés hors contrat est mis en œuvre **sous l'autorité conjointe du représentant de l'État dans le département et de l'autorité compétente en matière d'éducation**. En pratique, l'organisation des contrôles relève de l'autorité du recteur d'académie, qui en arrête la programmation, les modalités et le calendrier.

Les contrôles sont principalement conduits par les inspecteurs de l'éducation nationale (IEN) et les inspecteurs d'académie - inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR). En application de l'article L. 241-4 du code de l'éducation, peuvent également procéder à ces contrôles les inspecteurs généraux de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR), les recteurs et les Dasen agissant sur délégation de ces derniers. Dans les faits, **ce sont majoritairement les corps d'inspection de l'éducation nationale qui assurent les contrôles des établissements privés hors contrat**.

(3) Les modalités des contrôles

Les contrôles peuvent être organisés de manière inopinée ou annoncée, à l'appréciation du recteur d'académie.

En pratique, **une part importante des contrôles est réalisée sans information préalable de l'établissement**, afin de garantir leur effectivité. Selon la DAF, il n'existe toutefois pas de données consolidées permettant de préciser la proportion exacte de contrôles inopinés des établissements hors contrat au niveau national.

(4) Le périmètre des contrôles

Les contrôles portent sur les domaines listés à l'article L. 442-2 du code de l'éducation, à savoir :

- les titres exigés des directeurs et des enseignants ;
- l'obligation scolaire, qui inclut la vérification de l'inscription et de l'assiduité des élèves ;
- l'instruction obligatoire, qui implique l'acquisition progressive du socle commun de connaissances, de compétences et de culture ;
- le respect de l'ordre public ;
- la prévention sanitaire et sociale ;
- la protection de l'enfance et de la jeunesse, qui intègre la lutte contre toute forme de harcèlement scolaire.

(a) Le contrôle des titres exigés des personnels

Il résulte des dispositions combinées de l'article L. 442-2 du code de l'éducation et de l'article D. 442-22-1 du même code que les établissements privés hors contrat doivent, chaque année, communiquer à l'autorité académique la liste de tous leurs personnels ainsi que les informations relatives à leur identité, leur âge et leur nationalité.

La liste des personnels est également accompagnée, s'agissant des personnels enseignants, de tous justificatifs permettant d'établir que chacun d'entre eux remplit les conditions de diplômes et de pratique ou de connaissance professionnelles définies par le code de l'éducation.

Lors de tout contrôle d'un établissement privé hors contrat, les titres du directeur font également l'objet d'une vérification.

La non-communication des informations requises dans le délai imparti et le non-respect des conditions exigées pour être employé, pour enseigner ou pour diriger constituent des motifs de mise en demeure de l'établissement par l'autorité académique (cf. *infra*).

(b) Le contrôle de l'obligation scolaire

En application de l'obligation d'instruction scolaire, définie à l'article L. 131-1 du code de l'éducation, le chef d'un établissement (public ou privé) est tenu de fournir la liste des élèves qui le fréquentent, dans les huit jours qui suivent la rentrée des classes.

L'état des mutations des élèves scolarisés doit par ailleurs être fourni à la fin de chaque mois. Les destinataires de cette information sont le maire de la commune de résidence de chaque élève et le Dasen dont dépend la commune où l'établissement est implanté.

La non-transmission de ces informations dans les délais impartis est un motif de mise en demeure de l'établissement par l'autorité académique (cf. *infra*).

En outre, lorsqu'un contrôle de l'établissement est réalisé, la liste des élèves doit être remise aux inspecteurs qui en vérifient l'exhaustivité et l'exactitude.

(c) Le contrôle de l'instruction obligatoire

Le contrôle du droit de l'enfant à l'instruction, tel que défini à l'article L. 131-1-1 du code de l'éducation, doit s'attacher à évaluer dans quelle mesure :

- l'établissement donne la possibilité à l'enfant de maîtriser, à l'issue de la période d'instruction obligatoire, l'ensemble des exigences du socle commun de connaissances, de compétences et de culture ;
- chacun des cinq domaines de formation du socle commun[1] fait l'objet d'une acquisition ;
- l'acquisition de ce socle est progressive, notamment au regard des objectifs de connaissances et de compétences attendues à la fin de chaque cycle ;
- les méthodes utilisées ne sont pas en contradiction avec le socle commun. En effet, si la Constitution garantit à l'établissement la liberté de choisir ses méthodes et ses supports d'acquisition des

[1] *L'article D122-1 du code de l'éducation précise que le socle commun de connaissances, de compétences et de culture, prévu à l'article L. 122-1-1 du même code, est composé de cinq domaines de formation :*
« 1° Les langages pour penser et communiquer : ce domaine vise l'apprentissage de la langue française, des langues étrangères et, le cas échéant, régionales, des langages scientifiques, des langages informatiques et des médias ainsi que des langages des arts et du corps ;
2° Les méthodes et outils pour apprendre : ce domaine vise un enseignement explicite des moyens d'accès à l'information et à la documentation, des outils numériques, de la conduite de projets individuels et collectifs ainsi que de l'organisation des apprentissages ;
3° La formation de la personne et du citoyen : ce domaine vise un apprentissage de la vie en société, de l'action collective et de la citoyenneté, par une formation morale et civique respectueuse des choix personnels et des responsabilités individuelles ;
4° Les systèmes naturels et les systèmes techniques : ce domaine est centré sur l'approche scientifique et technique de la Terre et de l'Univers ; il vise à développer la curiosité, le sens de l'observation, la capacité à résoudre des problèmes ;
5° Les représentations du monde et l'activité humaine : ce domaine est consacré à la compréhension des sociétés dans le temps et dans l'espace, à l'interprétation de leurs productions culturelles et à la connaissance du monde social contemporain. »

exigences du socle commun, ces choix ne peuvent pas compromettre cette acquisition.

En application des dispositions du code de l'éducation sur les compétences des corps d'inspection, le contrôle de l'acquisition progressive du socle commun de connaissances, de compétences et de culture relève de la compétence exclusive du ministère de l'éducation nationale.

(d) Les contrôles liés à la sécurité des personnes

Le contrôle relatif à la sécurité des personnes comprend trois sous-ensembles : le respect de l'ordre public, la prévention sanitaire et sociale, la protection de l'enfance et de la jeunesse.

(i) Le respect de l'ordre public

S'il est constaté que les conditions de fonctionnement d'un établissement privé hors contrat présentent un risque pour l'ordre public, le préfet ou l'autorité académique prononce sa mise en demeure (cf. *infra*).

Seuls le maire et le préfet sont compétents pour apprécier s'il y a lieu de faire usage de leurs pouvoirs de police administrative générale lorsqu'un contrôle fait apparaître que le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique ou encore le respect de la dignité de la personne humaine l'exigent.

Par ailleurs, si les agents qui effectuent un contrôle de l'établissement, à quelque titre que ce soit, constatent des faits et agissements qui peuvent constituer un crime ou un délit, ils doivent en informer sans délai le procureur de la République.

(ii) La prévention sanitaire et sociale

À l'initiative du maire et du préfet, et au titre de leurs compétences générales en matière de prévention sanitaire et sociale, les établissements peuvent faire l'objet d'une inspection par les services d'incendie et de secours, l'inspection du travail, les services d'hygiène et vétérinaires. Les législations relatives à ces contrôles prévoient, en cas de non-respect des normes, la possibilité de prononcer la fermeture immédiate de l'établissement, temporairement ou définitivement.

Les délégués départementaux de l'éducation nationale (DDEN)[1] ont une compétence particulière en matière de contrôle des conditions de sécurité, d'hygiène et de salubrité des établissements.

[1] *Les DDEN sont des bénévoles de l'éducation nationale, nommés par l'inspecteur d'académie pour une durée de quatre ans. Ils sont chargés de veiller aux bonnes conditions de vie des enfants, à l'école et autour de celle-ci. Ils exercent leur mission en coordination avec l'ensemble des acteurs intervenant dans le domaine de l'éducation.*

(iii) La protection de l'enfance et de la jeunesse

Au nom de l'intérêt supérieur de l'enfant, tout contrôle d'un établissement hors contrat doit prendre en compte l'impératif de protection des élèves qui y sont scolarisés.

Si, au cours d'une inspection, il est constaté que la santé, la sécurité ou la moralité d'un ou de plusieurs enfants mineurs, ou les conditions de leur éducation ou de leur développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises, un signalement doit être fait au service de l'aide sociale à l'enfance et, en cas d'urgence ou de particulière gravité, au procureur de la République.

(5) Les suites données aux contrôles

Les contrôles des établissements font l'objet de **rapports d'inspection** qui, selon les informations transmises par la Conférence des recteurs à la rapporteure, sont communiqués aux autorités suivantes :

- le préfet ;
- le maire ;
- l'inspecteur d'académie - directeur académique des services de l'éducation nationale (IA-Dasen) ;
- le déclarant et le directeur de l'établissement contrôlé.

Les dossiers considérés comme sensibles sont également transmis au ministère de l'éducation nationale.

Les suites données aux rapports d'inspection dépendent de la gravité des manquements aux obligations légales et réglementaires qui incombent aux établissements. Dans ses réponses écrites au questionnaire de la rapporteure, la Conférence des recteurs en propose la typologie suivante :

- une notification des résultats : un entretien est organisé avec le directeur de l'établissement et son déclarant pour expliquer les constats et rappeler les conséquences en cas de non-remédiation aux manquements relevés. Un accompagnement est également proposé ;
- une inscription de l'établissement dans la programmation des contrôles pour vérifier la correction des manquements ;
- une mise en demeure de l'établissement par le préfet ou l'autorité académique (cf. *infra)* ;
- une proposition de mise en place d'une commission administrative d'éducation nationale si les manquements concernent le directeur ;
- une proposition de fermeture de l'établissement, soumise au préfet par le recteur, en cas de manquements persistants ou graves.

(a) La mise en demeure de l'établissement

En application du IV de l'article L. 442-2 du code de l'éducation, **le préfet ou l'autorité académique peut adresser au directeur de l'établissement ou à son représentant légal une mise en demeure** de mettre fin à un ou plusieurs manquements constatés à l'occasion d'un contrôle.

Doivent être clairement indiqués :

- les faits relevés lors du contrôle qui contreviennent aux obligations de l'établissement[1] ;
- le délai accordé pour mettre fin aux manquements relevés : celui-ci est fonction de la nature et de la difficulté de ces derniers. Il tient compte à la fois de l'ampleur des démarches que l'établissement devra mettre en œuvre pour parvenir à remplir ses obligations et de l'urgence à y remédier. Dans ses réponses au questionnaire de la rapporteure, la DAF indique que ce délai peut aller de quelques jours à deux semaines pour des manquements graves affectant la sécurité des élèves, à quelques mois notamment quand les manquements concernent l'insuffisance des enseignements (en général, environ trois mois) ;
- les sanctions auxquelles le directeur et son représentant légal s'exposent à défaut de remédier aux manquements constatés dans le délai imparti.

La DAF rappelle que « ***la mise en demeure n'est pas une sanction en soi***. *Elle constitue un outil juridique gradué, permettant de formaliser les manquements constatés, de fixer un délai de mise en conformité et d'assurer un suivi précis des engagements pris par l'établissement. Elle s'inscrit dans une logique de régulation progressive,* ***la fermeture demeurant une mesure exceptionnelle***. »

[1] *Lorsqu'est constaté un manquement vis-à-vis de l'objet de l'enseignement obligatoire, une attention particulière doit être accordée à la rédaction de ces points qui doit permettre d'« exposer de manière précise et circonstanciée les mesures nécessaires pour que l'enseignement dispensé soit mis en conformité avec l'objet de l'instruction obligatoire » (Conseil constitutionnel, QPC n° 2018-710, 1er juin 2018).*

Près d'un tiers de mise en demeure pour les établissements scolaires privés hors contrat contrôlés, principalement pour manquements à la sécurité et à la qualité de l'enseignement

Dans ses réponses au questionnaire de la rapporteure, la DAF indique qu'au titre de l'année scolaire 2024-2025, 186 EPHC sur 629 ont fait l'objet d'une mise en demeure, soit **30 % des EPHC contrôlés**. Selon elle, ce taux s'explique notamment par le fait que les contrôles ont été à la fois plus nombreux et plus ciblés. Une part significative des inspections concerne en effet des établissements ayant déjà fait l'objet d'observations antérieures, des établissements signalés, des contrôles de suivi destinés à vérifier la mise en conformité après un premier constat de manquements. Ce ciblage augmente mécaniquement la probabilité que des non-conformités soient constatées et donnent lieu à une mise en demeure.

D'après les données transmises par la DAF, sur les trois dernières années scolaires, et sur un panel de 512 établissements, **la répartition des mises en demeure par type de manquement** est la suivante (par ordre décroissant)[1] :

1 - **les risques pour l'ordre public**, la santé et la sécurité des mineurs : 203 mises en demeure ;

2 - **les insuffisances de l'enseignement** : 172 mises en demeure ;

3 - les manquements au contrôle de l'obligation scolaire et de l'assiduité : 67 mises en demeure ;

4 - les manquements aux conditions exigées des personnels ou liés à la vacance de la fonction de directeur : 68 mises en demeure ;

5 - les manquements aux obligations administratives (notamment la transmission des informations relatives aux personnels) : 32 mises en demeure.

Une proportion majoritaire de mises en demeure est donc liée à des manquements portant sur la sécurité et la qualité de l'enseignement, tandis qu'une proportion minoritaire concerne des manquements administratifs ou liés à la direction.

À l'issue du délai notifié dans la mise en demeure, l'établissement est à nouveau contrôlé afin de vérifier dans quelle mesure les manquements constatés lors du contrôle initial et spécifiés dans la mise en demeure ont été corrigés, s'ils persistent et/ou si de nouveaux manquements sont apparus.

Plusieurs scénarii se présentent alors :

- si le directeur ou le représentant légal s'est conformé à la mise en demeure dans le délai imparti, le guide pratique susmentionné recommande de le lui notifier par écrit et précise qu'*« il conviendra*

[1] *Il convient de souligner que les EPHC ne présentent pas toujours un seul type de manquement. Un même établissement peut cumuler plusieurs motifs de mise en demeure, ce qui explique que la somme des mises en demeure par motif dépasse le nombre total d'établissements concernés. En l'espèce, 212 EPHC sur le panel de 512 présentent des manquements multiples.*

de s'assurer, le cas échéant par l'organisation d'inspections régulières, de la pérennité des améliorations apportées » ;

- si le directeur ou le représentant légal de l'établissement ne s'est pas conformé à la mise en demeure, l'article 40 du code de procédure pénale impose à l'autorité académique d'informer le procureur de la République de ce fait, susceptible de constituer le délit prévu à l'article 227-17-1 du code pénal. Sur le fondement de l'article 40-1 du code de procédure pénale, le procureur décide s'il est opportun d'engager des poursuites et de saisir le tribunal correctionnel. S'il décide de classer sans suite, il peut être formé par un recours auprès du procureur général contre ce classement.

En application de l'article 227-17-1 du code pénal, un directeur d'établissement qui, en dépit de la mise en demeure qui lui a été notifiée, n'a pas pris les dispositions nécessaires pour remédier aux manquements relevés encourt un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende. Des peines complémentaires peuvent également être prononcées contre lui ou son représentant légal sur le fondement du même article.

En outre, lorsque les manquements constatés sont constitutifs d'une faute grave dans l'exercice de ses fonctions, d'inconduite ou d'immoralité, une procédure disciplinaire peut être engagée envers un directeur sur le fondement de l'article L. 914-6 du code de l'éducation.

(b) La fermeture de l'établissement

Le préfet peut ordonner la fermeture de l'établissement scolaire privé hors contrat dans quatre cas :

- lorsque l'établissement fonctionne sans avoir fait l'objet de la déclaration d'ouverture prévue à l'article L. 441-1 du code de l'éducation ;
- lorsque l'établissement fonctionne avant l'expiration du délai d'opposition prévu au même article ou en dépit d'une opposition ;
- lorsque le dirigeant ou le directeur de l'établissement ne remédie pas à l'un des manquements énumérés au IV de l'article L. 442-2 du même code, en dépit de la mise en demeure qui lui a été faite ;
- lorsque le directeur de l'établissement refuse de se soumettre au contrôle des autorités compétentes ou fait obstacle au bon déroulement de celui-ci.

La fermeture peut être **temporaire** s'il s'agit de faire cesser des manquements pouvant être résolus par l'établissement dans des délais restreints (par exemple, en matière d'hygiène ou de sécurité des locaux), **ou définitive** s'il s'agit de faire cesser des manquements relatifs à la pédagogie, constituant un trouble à l'ordre public ou nuisant à la protection de l'enfance.

Dans tous les cas, la fermeture est prononcée par arrêté motivé et à l'issue d'une procédure contradictoire.

Lors de son audition par la commission d'enquête, la directrice des affaires financières du ministère de l'éducation nationale a indiqué qu'il y avait « ***environ huit fermetures par an*** » **d'établissements privés hors contrat**. Elle a insisté sur le fait que les risques de contentieux étaient importants, « *car la décision de fermer un établissement est une atteinte à une liberté fondamentale. Les dossiers doivent donc être extrêmement étayés du point de vue juridique* ». Elle a précisé qu'en 2023-2024, neuf fermetures d'établissements ont été prononcées, dont trois ont été suspendues, et qu'en 2024-2025, huit fermetures ont été prononcées, dont aucune n'a été suspendue à ce stade.

5. Des données restreintes qui révèlent toutefois des manquements manifestes de la part des établissements d'enseignement privés hors contrat

a) Un manque de données doublé d'une limitation de l'accès à celles existantes

Il ressort des auditions de la commission d'enquête un manque patent de données nationales agrégées sur les établissements d'enseignement privés hors contrat et une difficulté d'accès aux données existantes par établissement.

Concernant leur recensement, **les données fournies par le ministère montrent que la très grande majorité des établissements privés hors contrat (78 %) ne font pas partie d'un réseau identifié** (cf. *supra*), ce qui pose un réel problème de connaissance approfondie du secteur.

S'agissant plus spécifiquement de son financement, notamment par des structures philanthropiques, la DAF du ministère de l'éducation nationale reconnaît, dans ses réponses au questionnaire de la rapporteure, « ***ne pas disposer d'informations agrégées sur les fondations ou fonds de dotation qui peuvent être accolés à des établissements d'enseignement privés hors contrat*** », précisant, à propos de ces structures, qu'« *aucune source publique ou base de données centralisée ne permet de connaître leur nombre, leur identité, leur nationalité ou l'origine de leurs fonds* ».

À défaut de données nationales agrégées, la principale source d'informations concernant le fonctionnement des établissements hors contrat est constituée des **rapports d'inspection des services de l'éducation**. Or **ces rapports**, qui sont pourtant des documents administratifs au sens de l'article L300-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), communicables à toute personne qui en fait la demande en application de l'article L311-1 de ce même code, **sont difficilement accessibles**.

En janvier 2021, dans le cadre d'une enquête sur les établissements d'enseignement privés hors contrat, le Comité national d'action laïque (Cnal), présidé par le syndicat des enseignants SE-Unsa, a adressé à chaque DSDEN une demande de transmission du dernier rapport de visite des établissements

privés hors contrat implantés sur le territoire relevant de sa compétence. Compte tenu des refus de transmission de la part de certaines DSDEN ou de l'absence de réponse de la part d'autres, le Cnal a saisi en mars 2021 la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada) de 97 demandes d'avis. Le 6 mai 2021, **la Cada a rendu des avis favorables à l'ensemble de ces demandes**[1]. Le Cnal est alors revenu vers les DSDEN pour réitérer ses demandes de transmission : malgré les avis positifs de la Cada, certains services de l'éducation nationale ont refusé ou n'ont pas pris la peine de répondre. N'ayant pas obtenu suffisamment de rapports de visite, le Comité a, en octobre 2021, relancé une vague de courriers auprès de 26 DSDEN. Au 1er décembre 2021, le Cnal a annoncé avoir récupéré 164 rapports de visite sur 1 800 établissements hors contrat identifiés. En janvier 2022, il a saisi une seconde fois la Cada de plusieurs demandes de transmission, qui a de nouveau rendu un avis favorable pour chacune d'entre elles, moyennant la mention de quelques réserves (cf. encadré *infra*). À la suite de ce nouvel avis, quelques rapports supplémentaires ont été transmis par certaines DSDEN.

Au final, **le Cnal a obtenu 170 rapports de visite d'établissements hors contrat** qu'il a, à la demande de la rapporteure, transmis à la commission d'enquête.

La position de la Cada sur les demandes de transmission des rapports de visite des établissements d'enseignement privés hors contrat

Dans ses avis rendus sur les demandes de transmission des rapports de visite des établissements hors contrat, la Cada rappelle tout d'abord qu'un rapport d'enquête ou un audit réalisé par ou à la demande de l'autorité responsable du service public est un document administratif au sens de l'article L300-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), communicable à toute personne qui en fait la demande en application de l'article L311-1 de ce code, à la condition qu'il ne revête pas ou plus de caractère préparatoire.

La Commission précise ensuite qu'en application de l'article L311-6 du même code, « *ne sont toutefois communicables qu'à l'intéressé les éléments qui portent une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique nommément désignée ou facilement identifiable, qui font apparaître un comportement d'une personne physique ou morale dont la divulgation pourrait lui porter préjudice, ou dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée* ». La communication de ces documents ne peut donc intervenir qu'après disjonction ou occultation des mentions qui porteraient atteinte à l'un de ces intérêts et sous la réserve qu'une telle disjonction ou occultation ne conduise pas à priver de son sens le document sollicité.

[1] *Avec parfois quelques réserves liées à des destinataires non concernés par une demande de transmission (par exemple, une demande concernant un établissement du second degré adressée à une DSDEN alors qu'il aurait fallu formuler cette demande auprès du rectorat).*

La Cada, qui a pu prendre connaissance de certains rapports de visite d'établissements hors contrat, constate, d'une part, qu'y sont parfois cités les noms des enseignants et du directeur de l'établissement, d'autre part, que peuvent y figurer des appréciations ou des jugements de valeur sur ces mêmes personnes, notamment sur leur manière d'enseigner. La Commission considère que la disjonction ou l'occultation de ces mentions, qui s'impose en application des 1° et 2° de l'article L311-6 du CRPA, n'a cependant pas pour effet de priver de son sens le document sollicité.

Elle relève par ailleurs que « *ces rapports, en tant qu'ils soulignent les éventuels manquements des établissements concernés à leurs obligations, lesquels sont susceptibles de poursuites ou de sanctions, sont de nature à porter atteinte à la réputation desdits établissements et font, dès lors, apparaître le comportement d'une personne dans des conditions susceptibles de lui porter préjudice au sens du 3° de l'article L311-6 du CRPA* ».

Compte tenu de l'objectif de transparence poursuivi par le droit d'accès aux documents administratifs, qui a valeur constitutionnelle[1], la Commission considère toutefois que « *la communication d'un document administratif ne saurait en principe être refusée au seul motif qu'il ferait apparaître de la part d'un établissement d'enseignement scolaire privé hors contrat dans l'exercice de sa mission d'instruction et d'éducation, un comportement dont la divulgation pourrait lui porter préjudice* ». **Les mentions de ces rapports qui procèdent à une évaluation critique du fonctionnement des établissements d'enseignement scolaire privés hors contrat, sans mettre en cause à titre personnel leurs salariés ou leurs dirigeants, n'ont donc pas à être occultées**.

En définitive, la Cada émet **un avis favorable à la communication des rapports de visite, objets de la demande, sous les réserves susmentionnées**.

La difficulté d'accès aux données relatives aux établissements privés hors contrat, et plus particulièrement aux rapports d'inspection, explique le faible investissement de ce secteur par les chercheurs. Seuls deux d'entre eux, Pierre Merle, professeur émérite de sociologie, spécialiste des questions scolaires, et Diane-Sophie Girin, chercheuse au centre de recherches internationales de Sciences Po, ont pu être identifiés et auditionnés par la commission d'enquête.

Pierre Merle, qui a réalisé une étude sur les manquements aux obligations administratives et pédagogiques des établissements hors contrat sur la base des rapports d'inspection obtenus par le Cnal (cf. *infra*), a ainsi confirmé que « *[ces] rapports sont très difficiles à obtenir : le Cnal a demandé que des rapports lui soient transmis, mais les réponses ont été rarissimes ; il a donc dû faire appel à la Cada, qui lui a donné raison puisqu'il s'agit de documents publics. Cependant, ce sont les rectorats qui décident d'envoyer ou non les rapports au Cnal* ». Diane-Sophie Girin, dont les recherches portent plus particulièrement sur les établissements privés de confession musulmane, a abondé dans son sens, déclarant que « *les rapports d'inspection ne sont pas rendus publics, ce qui constitue déjà un problème. En particulier, les rapports concernant les écoles musulmanes*

[1] *Décision du Conseil constitutionnel n° 2020-834 QPC du 3 avril 2020.*

suivent tout un circuit dans l'administration qui ne se limite pas forcément à l'éducation nationale, puisque l'enseignement privé musulman est également géré par le ministère de l'intérieur. »

Les journalistes enquêtant sur les établissements scolaires privés sont confrontés aux mêmes difficultés d'accès aux rapports d'inspection. Les représentants de l'Association des journalistes pour la transparence (AJT), Laura Motet et Pierre Januel, ont ainsi dénoncé lors de leur audition **la réticence de l'administration de l'éducation nationale à communiquer ces documents** *« qui pourraient permettre aux parents d'élèves de savoir comment les choses se passent dans tel ou tel établissement »*, estimant qu'*« il s'agit bien d'informations d'intérêt général. »*

Outre la limitation de l'accès aux rapports d'inspection, Pierre Merle a également pointé, au cours de son audition, **le manque d'exploitation de ces documents**, soulignant notamment que la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (Depp) du ministère de l'éducation nationale n'a jamais mené d'étude à partir de ces rapports, ce qui pose, selon lui, *« la question de [leur] utilité »*.

b) Des manquements manifestes des établissements privés hors contrat à leurs obligations administratives et pédagogiques

L'étude de Pierre Merle réalisée à partir des rapports de visite obtenus par le Cnal est l'un des rares travaux de recherche disponibles sur les établissements privés hors contrat. Même si elle ne prétend pas à l'exhaustivité, puisque reposant sur un échantillon limité de rapports[1] – son auteur reconnaît lui-même que leur représentativité *« n'est pas satisfaisante »*, elle **a le mérite de mettre en lumière des manquements de la part des établissements concernés qui, au regard de leur nombre et de leur caractère cumulatif, ne constituent pas un phénomène épisodique**.

Cinq types de pédagogie ont été identifiés par le sociologue dans les rapports auxquels il a eu accès : les écoles Montessori (29 % des rapports) ; les écoles Steiner (5 % des rapports) ; les écoles catholiques (16 % des rapports) ; les écoles dites de la Tradition (12 % des rapports) ; les autres écoles (Freinet, pédagogie institutionnelle, active ou écocitoyenne… ; 38 % des rapports). Seuls deux des rapports analysés concernent une école juive et une école musulmane, ce qui montre, selon le chercheur, *« une sous-représentation manifeste de ces écoles confessionnelles »*.

Concernant tout d'abord l'analyse des **manquements aux obligations administratives et de sécurité**, il ressort de l'étude de Pierre Merle que les établissements **les plus défaillants sont ceux des réseaux de la Tradition et Steiner**. En matière d'hygiène, les manquements s'observent principalement

[1] *Sur les 172 rapports de visite d'établissements privés hors contrat finalement obtenus par le Cnal, 150 ont pu être exploités par Pierre Merle.*

dans les établissements catholiques et ceux de la Tradition, qui proposent souvent un internat.

S'agissant ensuite de l'étude des **manquements aux obligations pédagogiques**, Pierre Merle a identifié 14 catégories[1] qui correspondent aux différents domaines du socle commun de connaissances, de compétences et de culture. Il apparaît que **les établissements Steiner** sont particulièrement défaillants en matière d'évaluation des acquis, de progression des apprentissages, d'activités scientifiques, de représentations du monde, d'éducation aux médias et au numérique ; **les écoles de la Tradition**, en matière d'expression orale, de représentations du monde, d'activités scientifiques, d'apprentissage d'une langue vivante, d'enseignement moral et civique, d'égalité filles-garçons, d'éducation aux médias et au numérique, d'éducation à la vie affective et relationnelle et à la sexualité. Le cumul de manquements sur respectivement 7 domaines, pour le réseau Steiner, et 10, pour le réseau de la Tradition, sur les 14 domaines qui composent le socle commun, révèle que **ces deux réseaux sont les plus problématiques en termes d'entorses au socle commun**.

Exemples de pratiques pédagogiques d'établissements privés hors contrat extraits de deux rapports d'inspection analysés par Pierre Merle et présentés à la commission d'enquête

• Exemple de devoir en cours de français dans une école réservée aux filles :

« Les mamans sont la noblesse du monde. Par-dessus les égoïsmes et les appétits, la dureté et l'orgueil des cœurs, elles font fleurir, silencieuses et belles comme des soirs paisibles, ces humbles vertus qui sauvent l'honneur des hommes. »

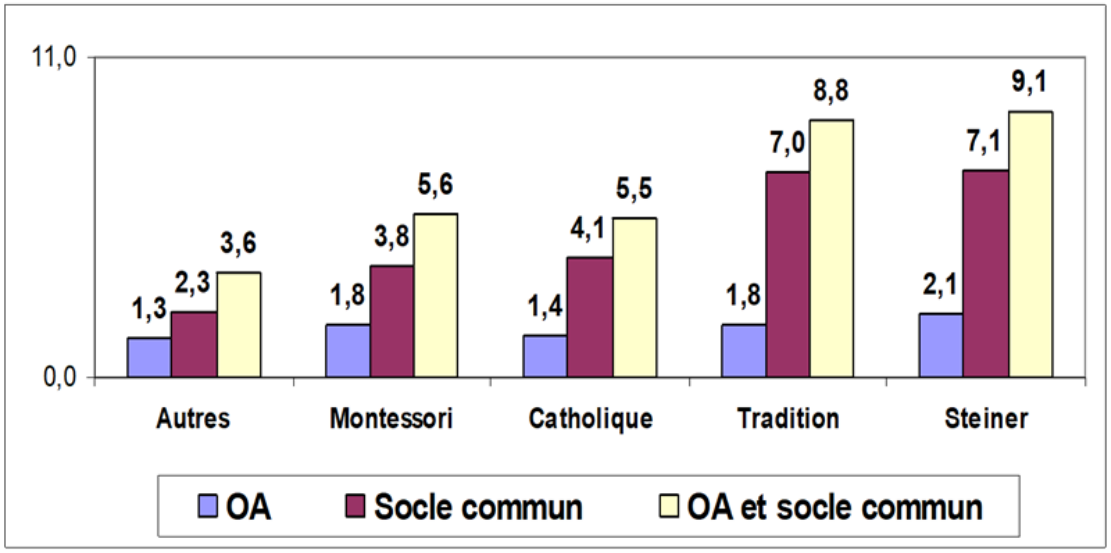
• Extrait d'un ouvrage d'histoire utilisé, dont le paragraphe *« de la colonisation à l'indépendance »* précise :

« C'est sur le plan social que l'intervention européenne a eu des plus heureux effets (…). En Afrique Noire, les premières écoles ont été fondées par les missions religieuses. (…). Par les missions et les écoles se sont répandues les idées qui sont à la base de la civilisation : le respect de la personne humaine, la protection des faits, la lutte contre la polygamie. Cependant l'œuvre de la civilisation n'a pas été assez poussée, malgré le zèle des missionnaires et des martyrs ».

Le diagramme ci-dessous, présenté à la commission d'enquête par Pierre Merle lors de son audition, résume le nombre moyen de manquements aux obligations administratives et pédagogiques des principaux réseaux d'établissements privés hors contrat.

[1] *Ces catégories sont les suivantes : l'évaluation des acquis, la progression des apprentissages, les traces écrites, l'expression orale, les représentations du monde, les activités scientifiques, la langue vivante, l'éducation morale et civique, l'éducation physique et sportive, savoir nager, l'éducation aux médias et au numérique, les arts plastiques et la musique, l'éducation à la vie affective et relationnelle et à la sexualité, l'égalité filles-garçons.*

Nombre moyen de manquements aux obligations administratives (OA) et aux attendus du socle commun selon l'orientation pédagogique (OP) (n = 150)



Source : Pierre Merle, professeur émérite de sociologie, spécialiste des questions scolaires

Le travail de recherche de Diane-Sophie Girin, ciblé sur **les établissements de confession musulmane** et réalisé non pas à partir de rapports d'inspection mais à partir d'entretiens menés au sein de ces écoles, révèle également des manquements manifestes de leur part. Selon la chercheuse, « *les motifs [de manquement] récurrents sont aussi liés aux* ***faiblesses pédagogiques*** *dues à un certain amateurisme, amateurisme que l'on retrouve d'ailleurs dans le reste du secteur hors contrat. En effet, ce ne sont pas forcément des professionnels de l'éducation qui fondent ces établissements. Il s'agit de personnes qui sont passées par le milieu associatif musulman, par la fondation de lieux de culte. Elles se lancent dans cette question éducative qui est, finalement, l'étape naturelle après l'ouverture d'une mosquée. C'est notamment le cas des écoles musulmanes qui ont vu le jour après la loi de 2004.*

Diane-Sophie Girin a par ailleurs attiré l'attention de la commission d'enquête sur **le réseau évangélique**, composé de 43 établissements pour 1 200 élèves et qui, selon ses termes, « *passe complètement sous les radars* » et constitue « ***un angle mort*** » de l'analyse du secteur hors contrat.

L'analyse des rapports d'inspection relatifs aux trois établissements du réseau Excellence Ruralités : un cumul de manquements pour l'un d'entre eux

Selon la présentation qu'en a faite son délégué général, Jean-Baptiste Nouailhac, devant la commission d'enquête, Excellence Ruralités est « ***un réseau d'écoles associatives laïques, constitué d'écoles primaires et de collèges, qui intervient dans les zones rurales et les petites villes défavorisées pour lutter contre l'échec scolaire des enfants de ces territoires*** ». Le réseau a ouvert, un premier établissement hors contrat en 2017, le Cours Clovis, à La Fère, dans l'Aisne, un deuxième en 2022, le Cours Aliénor, à Esse, en Charente, puis un troisième en 2025, le Cours Vauban, à Étang-sur-Arroux, en Saône-et-Loire. Ces trois établissements scolarisent aujourd'hui 162 élèves, du cours préparatoire à la troisième.

Le délégué général d'Excellence Ruralités a précisé que le budget global du réseau, incluant à la fois « *la tête de réseau* » - la Fondation Excellente Ruralités, abritée par la Fondation pour l'École - et les trois établissements du réseau, est d'environ 1,8 million d'euros pour l'année 2024-2025. Les financements proviennent de dons d'entreprises et de fondations, pour un montant d'environ 1,1 million d'euros, et de dons de particuliers, pour un montant de près de 700 000 euros. Le délégué général a confirmé que **le Fonds du Bien Commun finance la tête de réseau Excellence Ruralités**, sous la forme d'un partenariat pour la période 2023-2028 ayant vocation à « *financer un certain nombre d'investissements et de recrutements, notamment en matière de levée de fonds, pour nous permettre d'accompagner le développement d'Excellence Ruralités* ».

Le délégué général ayant, au cours de son audition, mentionné les rapports d'inspection dont ont fait l'objet les établissements du réseau et contester la teneur de l'un d'entre eux, **la rapporteure a saisi les trois rectorats concernés afin d'obtenir ces documents, qui lui ont été transmis**.

Concernant **le Cours Clovis**, le premier rapport d'inspection dont cet établissement a fait l'objet en mars 2020 ne fait pas état de manquements, mais identifie plusieurs marges de progression dans différents domaines du socle commun de connaissances, de compétences et de culture. En mai 2024, l'établissement a fait l'objet d'une deuxième visite de contrôle, dont les conclusions s'inscrivent dans la continuité de celles précédemment formulées. Un troisième contrôle de l'établissement a été effectué en octobre 2025, dont le rapport relève « ***des manquements dans le domaine de la sécurité et dans les domaines des obligations administratives*** », ainsi que « ***des éléments de fragilité dans la mise en place des conditions d'acquisition du socle commun de connaissances, de compétences et de culture*** », précisant que « *la plupart de ces constats ont fait l'objet d'indications dans les contrôles précédents, sans modification significative constatée* ».

Concernant **le Cours Aliénor**, le premier rapport d'inspection dont cet établissement a fait l'objet en octobre 2023 fait état de **manquements en matière d'obligations administratives, de prévention sanitaire et sociale, ainsi qu'en matière d'apprentissage progressif du socle commun de connaissances, de compétences et de culture**. Une seconde visite d'inspection de cet établissement a eu lieu en octobre 2025.

Le rapport qui en découle constate la persistance de manquements dans les trois domaines précédemment identifiés. Il note en particulier « *des carences importantes dans la structuration et la mise en œuvre des enseignements* ». À la suite de cette nouvelle inspection, **le recteur de l'académie de Poitiers a mis en demeure le Cours Aliénor** de se mettre en conformité avec les obligations qui lui incombent et saisi le préfet de Charente **dans la perspective d'une éventuelle fermeture administrative** de l'établissement.

Concernant **le Cours Vauban**, le rapport d'inspection relatif à la visite de contrôle de l'établissement, qui a eu lieu en octobre 2025, constate un respect des obligations administratives ainsi qu'une conception et une organisation des apprentissages qui « *permettent d'envisager l'acquisition progressive des compétences du socle commun de connaissances, de compétences et de culture* ».

c) Des dérives identifiées par la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires

Dans son rapport d'activité 2022-2024, rendu public en avril 2025, la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes) note que dans le domaine de l'éducation, « *des dérives sont régulièrement constatées, en particulier dans certains établissements scolaires hors contrat* ». Sur cette période, elle a ainsi été destinataire de **plus de 150 demandes d'informations et signalements relatifs à ces établissements**.

Son rapport mentionne tout particulièrement **le réseau des écoles Steiner-Waldorf**.

Le réseau Steiner-Waldorf

Les écoles Steiner-Waldorf sont issues du mouvement anthroposophique fondé par Rudolf Steiner, philosophe et pédagogue autrichien, qui a développé au début du XXe siècle **une doctrine spirituelle intégrant des éléments du Nouveau Testament, de l'occultisme occidental, ainsi que des concepts tels que le karma et la réincarnation**. Ce courant, structuré autour de la société anthroposophique universelle, et dont le siège, le « Goetheanum » est situé en Suisse, propose une vision du monde articulée autour de la lutte entre trois « forces cosmiques » : Lucifer, Ahriman et le Christ. L'anthroposophie a influencé divers secteurs de la société qu'elle invite à repenser, tels que l'agriculture, l'éducation, la médecine, les arts, en se fondant sur une approche « holistique ».

La pédagogie Steiner aurait été conçue pour les enfants des ouvriers de l'usine Waldorf entre 1919 et 1924. Son initiateur avait ainsi présenté un « plan scolaire » proposant, comme l'éducation nationale, des contenus d'enseignements adaptés à des âges déterminés.

Dans ses réponses au questionnaire de la rapporteure, **la Fédération Pédagogie des Écoles Steiner-Waldorf en France indique que le réseau compte trois établissements sous contrat, quinze établissements hors contrat, deux établissements d'accueil du jeune enfant et une crèche, pour 2 066 élèves accueillis au total**.

Lors de son audition par la commission d'enquête, la Miviludes a précisé la nature des points de vigilance s'agissant de certaines écoles :

- **des questionnements sur les défauts d'encadrement et sur les conditions d'accueil qui ne garantiraient pas totalement la sécurité des élèves**. Des faits de violence entre enfants sont régulièrement rapportés à la Miviludes. En outre, certaines pratiques comme celle des « feux de papiers » dans les salles de classe, dont un épisode dans une école du Haut-Rhin a amené plusieurs parents d'élèves à déposer plainte contre une enseignante, ou encore celle des « cérémonies des Feux de la Saint-Jean » au cours desquelles des enfants sont amenés à sauter par-dessus un feu, posent des questions sur les risques encourus ;
- **un flou sur le respect du socle commun de connaissances, de compétences et de culture**. L'argument mis en avant par certaines pédagogies selon lequel le respect du rythme des élèves et les difficultés d'acquisition de connaissances que connaissent certains d'entre eux empêchent de respecter ce socle commun laisse place à de possibles dérives ;
- **la question de la couverture vaccinale** : il a été signalé à la Miviludes que certains parents défavorables à la vaccination obligatoire scolarisaient leurs enfants dans des écoles proposant une pédagogie alternative reposant sur des théories hostiles à la vaccination. Selon la Miviludes, les écoles concernées pourraient devenir des foyers de propagation de maladies dangereuses. De faux certificats de vaccination ou des certificats de complaisance rédigés par des médecins proches de ces écoles ont également été signalés lors de contrôles effectués par l'éducation nationale ou les agences régionales de santé (ARS) ;
- **la question de la transparence des références doctrinales et de l'éveil spirituel**, les parents étant insuffisamment informés des bases et des objectifs de la pédagogie proposée. Ainsi, lorsque la Fédération des Écoles Steiner-Waldorf écrit sur son site : « *respecter chaque temps de l'enfance* », il faut comprendre « *les temps de l'enfance* » définis par Rudolf Steiner dans son plan scolaire des années 1920 (naissance à 7 ans, puis de 7 à 14 ans, puis après 14 ans) et non pas ceux communément connus des parents.

D'autres établissements hors contrat, qui appartiennent à des courants religieux comme la Fraternité Saint-Pie X ou le sédévacantisme, ont également fait l'objet de demandes d'avis et de signalements auprès de la Miviludes. Pour ces établissements, ce ne sont pas tant les pratiques ou les méthodes elles-mêmes qui suscitent des interrogations que l'utilisation déviante qui peut en être faite.

Dans ses réponses au questionnaire de la rapporteure, la Miviludes rappelle que, « *concernant la proposition pédagogique en elle-même, **il appartient à l'Inspection de l'académie de s'assurer que l'école respecte le socle commun***

de connaissances et de compétences *défini par l'article L. 122-1-1 du code de l'éducation.* ***Ce contrôle est l'occasion d'estimer le risque de dérive sectaire****. »*

Face au contournement de l'obligation vaccinale par certains établissements, dérive qu'elle juge très grave, **la rapporteure estime nécessaire de renforcer les contrôles, associant les services de l'éducation nationale et ceux des ARS**.

6. Un contrôle des établissements privés hors contrat incomplet, insuffisamment coordonné, et trop peu sanctionnant

a) Un contrôle financier limité en amont et en aval, qui ne permet pas de vérifier la transparence financière des établissements privés hors contrat

(1) En amont de l'ouverture, un contrôle essentiellement administratif visant à vérifier la complétude du dossier

Au moment de la demande d'ouverture d'un établissement d'enseignement privé hors contrat par un porteur de projet, le contrôle exercé par les services de l'État consiste essentiellement à vérifier la complétude du dossier eu égard aux pièces requises.

Sur le plan financier, il s'agit de s'assurer que l'état prévisionnel a bien été transmis et qu'il précise l'origine, la nature et le montant des principales ressources dont disposera l'établissement pour les trois premières années de son fonctionnement. **Le contrôle est donc limité à la vérification des pièces financières, sans porter d'appréciation sur les informations fournies, sauf en cas de données aberrantes** (par exemple, des frais de scolarité excessifs).

Lors de son audition, la directrice des affaires financières du ministère de l'éducation nationale a indiqué **ne pas disposer de remontées consolidées au sujet des plans de financement initiaux des établissements hors contrat**, ce qui ne permet pas de dresser un état des lieux de leurs modalités de financement en amont de leur ouverture.

Dans ses réponses au questionnaire de la rapporteure, la DAF précise qu'en cas d'interrogations relatives à l'origine des financements, les différentes autorités compétentes (recteur, préfet, maire et procureur de la République) peuvent échanger *« afin d'apprécier l'opportunité d'une opposition à l'ouverture de l'établissement »*.

La DAF admet toutefois que **le régime actuel d'ouverture, assorti d'une liste limitative de motifs d'opposition, restreint la capacité de l'administration à prévenir certaines situations à risque en matière de transparence financière**, comme :

- l'insuffisance de solidité financière du projet ;

- l'opacité de l'origine des financements ou l'absence de garanties de pérennité économique ;

- l'existence de structures juridiques complexes rendant difficile l'identification des responsables effectifs.

En l'état du droit, **ces éléments ne peuvent en effet être mobilisés qu'indirectement**, par exemple au titre de la complétude du dossier ou de considérations d'ordre public, ce qui limite la sécurité juridique des décisions d'opposition qui risquent d'être suspendues, voire annulées par le juge administratif.

(2) En cours de fonctionnement, une possibilité de contrôle financier limité à l'examen des ressources de l'établissement

Après l'ouverture d'un établissement privé hors contrat, les services de l'État peuvent procéder à **un contrôle financier plus poussé**, en application de l'article D. 442-22-2 du code de l'éducation, pris sur le fondement de l'article 53 de la loi CRPR.

Cette disposition réglementaire permet au préfet ou au recteur de demander à l'établissement « *un document, sous la forme d'un tableau dont le modèle est fixé par arrêté ministériel, qui présente* ***par ordre chronologique, pour chaque contributeur, les ressources qu'il a perçues au cours d'une année*** ». Ce document peut être demandé au titre des cinq dernières années.

L'établissement est tenu de fournir ce document dans le délai fixé par l'autorité compétente, lequel ne peut être inférieur à un mois à compter de la notification de la demande. Il est également dans l'obligation de fournir toute pièce justificative permettant d'attester de la réalité des opérations retracées, notamment les attestations fiscales remises aux donateurs, les contrats et conventions d'apports de ressources conclues avec des tiers et les relevés bancaires.

Le contrôle des ressources d'un établissement privé hors contrat pendant son fonctionnement

Pour chaque ressource, doivent être précisés les éléments suivants :

1° la date de l'encaissement ou pour un avantage ou une ressource non pécuniaire, la date à laquelle il a été effectivement acquis ou la période durant laquelle il a été accordé ;

2° la dénomination, l'identité ou la raison sociale du contributeur ;

3° la personnalité juridique du contributeur, en précisant sa nature ;

4° le cas échéant, l'État de résidence du contributeur lorsque celui-ci réside à l'étranger ou l'État dans lequel est établi le siège social du contributeur si celui-ci est établi en dehors du territoire national ;

5° la nature de la ressource (ressource pécuniaire, avantage en nature, autre…) ;

6° le caractère direct ou indirect du financement ;

7° le mode de paiement, le cas échéant, en précisant s'il s'agit d'un versement en numéraire, par virement bancaire, par chèque, par carte bancaire ou d'un autre mode de paiement ;

8° le montant ou la valorisation de la ressource.

Le total des financements correspondant à chaque contributeur doit également être indiqué.

En l'absence de remontées consolidées par les académies, la DAF indique ne pas disposer du nombre de demandes formulées chaque année au titre de ce dispositif.

Elle note par ailleurs qu'**un manquement pour motif financier est difficile à caractériser**, **ce qui pourrait expliquer le faible prisme financier des contrôles**. Dans les rapports d'inspection qu'il a analysés, Pierre Merle dit d'ailleurs n'avoir relevé aucun élément d'ordre financier.

La DAF rappelle en outre que seule l'existence de manquements récurrents auxquels il n'a pas été remédié (mises en demeure successives) peut conduire à une fermeture administrative, qui elle-même fait quasi systématiquement l'objet d'un recours contentieux.

À titre d'exemple, par un arrêt du 10 octobre 2025, la Cour administrative d'appel (CAA) de Marseille a annulé l'arrêté du 14 mars 2024 du préfet des Alpes-Maritimes portant fermeture définitive du collège d'obédience musulmane Avicenne pour manque de transparence financière et pour irrégularités dans les déclarations des ressources de l'établissement. La CAA a jugé que l'arrêté de fermeture définitive était disproportionné.

Il convient enfin de souligner que **le contrôle financier prévu à l'article D. 442-22-2 du code de l'éducation ne porte que sur les ressources des établissements privés hors contrat, et non sur l'analyse détaillée de leurs flux financiers**.

b) Un manque d'harmonisation des procédures de contrôle à l'échelle nationale et une professionnalisation limitée des corps d'inspection de l'éducation nationale, notamment en matière financière

Au cours de l'audition commune de la Conférence des recteurs, de la Conférence des Dasen et de la Conférence des secrétaires généraux d'académie, le président de cette dernière a reconnu qu'en dépit du renforcement, depuis 2018, du corpus juridique relatif à l'enseignement privé hors contrat, qui s'est traduit par l'élaboration du guide pratique susmentionné par le ministère de l'éducation nationale, **il n'y a « *pas eu d'harmonisation complète des procédures de contrôle* »** puisqu' « *il s'agit essentiellement de responsabilités académiques* ».

Des différences de pratiques dans les contrôles ont également été relevées par Pierre Merle qui a indiqué à la commission d'enquête ne pas avoir intégré dans son étude une partie des rapports d'inspection auxquels il a eu accès « *en raison de leur indigence, seulement une page voire une demi* », ce qui lui fait dire qu'« *à leur lecture,* ***il est difficile de penser que l'inspection a été menée conformément au*** **vade-mecum** ***que les inspecteurs doivent respecter*** ».

Lors de l'audition précitée, le président de la Conférence des secrétaires généraux d'académie a par ailleurs expliqué que le régime juridique renouvelé des établissements hors contrat s'est accompagné d'une réorganisation des rectorats et des DSDEN, qui s'est traduite par « *la création de pôles spécialisés pour assurer les opérations de contrôle des établissements ; la professionnalisation accrue des acteurs impliqués – qu'ils appartiennent à l'administration ou aux corps d'inspection – ; le renforcement des procédures et des plans de contrôle des établissements* ». Il a toutefois reconnu **la nécessité d'améliorer la polyvalence des corps d'inspection de l'éducation nationale** et évoqué la possibilité de « *faire appel à des inspecteurs ayant des compétences plus générales, par exemple sur les questions de financement* ».

Le besoin de professionnalisation des inspecteurs, notamment en vue de renforcer la motivation juridique des avis qu'ils rendent, a également été mis en avant par la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, Françoise Gatel, auteure de la loi qui porte son nom, tout comme **l'utilité de développer les échanges entre les services de l'éducation nationale d'une académie à une autre**.

Devant la commission d'enquête, **le ministre de l'éducation nationale a, pour sa part, constaté que les corps d'inspection** ***« se sont un peu cherchés »*** **s'agissant du contrôle des établissements privés hors contrat**, expliquant que *« le champ pédagogique n'a pas la même densité en termes de conséquences à tirer »* que le champ administratif ou financier : *« ce qui relève du socle commun de connaissances, de compétences et de culture est plus difficile à appréhender en termes de consistance. La prise intellectuelle ou morale n'est pas la même* ». Il en résulte, pour les inspecteurs de l'éducation nationale, une certaine difficulté à caractériser juridiquement les manquements au socle commun.

Le ministre a aussi relevé, s'agissant du corps d'inspection de l'éducation nationale, **le besoin d'***« une porosité plus forte [...], y compris sur les compétences, avec le réseau des finances publiques* », estimant que, dans ce cadre, « *il serait intéressant qu'on cultive les mobilités entre corps d'inspection. Il y a des compétences qu'un inspecteur pédagogique, par définition, n'a que de manière parcellaire* ». Selon lui, cette « *culture administrative est en cours, elle n'est pas encore perfectionnée, on y travaille, la mobilité permettra d'y parvenir* ».

c) Une collaboration entre les services de l'État qui existe en pratique, mais qui manque de structuration nationale

En réponse à une question de la rapporteure sur l'organisation du contrôle des établissements hors contrat entre les différents services de l'État, la DAF a indiqué, lors de son audition, que les services de l'éducation nationale pouvaient, notamment en cas de suspicion d'entrisme ou d'ingérence étrangère, solliciter d'autres services de l'État, comme les préfectures, les renseignements territoriaux et les directions départementales des finances publiques (DDFiP).

Ainsi que l'a précisé le président de la Conférence des recteurs en audition, **lorsque le besoin d'expertise est financier, les inspecteurs de l'éducation nationale peuvent s'appuyer sur les compétences de la DDFiP,** exemple de coordination qui a été confirmé par le président de la Conférence des Dasen.

La Direction générale des finances publiques (DGFiP) a cependant rappelé à la commission d'enquête que ses services départementaux ne pouvaient intervenir en matière de contrôle financier des établissements hors contrat que s'ils avaient été saisis en ce sens par les services de l'éducation nationale, insistant sur la nécessité d'une « *répartition très claire des rôles* » et d'une coopération entre les différents services.

Il ressort donc des auditions des différents acteurs de la chaîne de contrôle des établissements hors contrat qu'**une collaboration entre les services de l'État, notamment en matière de contrôle financier, existe dans certaines académies**, mais qu'elle n'est **ni structurée au niveau national ni systématique**.

Concernant plus spécifiquement **les liens entre l'éducation nationale et la Miviludes**, le ministre de l'éducation nationale a estimé que la coopération était « *assez étroite* », insistant sur le fait que la mission interministérielle possède « *une expertise d'appréciation des dérives sectaires* » que les services de l'éducation nationale n'ont pas. Il a reconnu que cette coopération méritait sans doute d'être renforcée, déclarant que « ***l'imprégnation d'une culture Miviludes, comme d'une culture financière, au sein des inspecteurs pédagogiques, doit être poursuivie*** ».

De son côté, la Miviludes constate que les rectorats l'associent davantage aux inspections mises en œuvre à la suite d'un signalement de sa part, mais regrette une communication parcellaire et non uniforme selon les académies des rapports d'inspection relatifs aux établissements concernés.

d) Une mise en demeure décorrélée de la gravité du manquement commis et une fermeture administrative exceptionnelle

Faute d'une connaissance exhaustive des rapports d'inspection, il est difficile de savoir comment sont traités les manquements des établissements privés hors contrat constatés par les services de l'État.

Selon la DAF du ministère de l'éducation nationale, **le taux annuel de mise en demeure des établissements hors contrat contrôlés est de l'ordre de 30 %** (cf. *supra*). Pour le président de la Conférence des secrétaires généraux d'académie, ce chiffre élevé s'explique par le fait que « *la moindre anomalie administrative entraîne une mise en demeure* », concluant que « *cette proportion ne reflète donc pas nécessairement la réalité des difficultés* ».

Autrement dit, **une mise en demeure n'est pas forcément corrélée à la gravité du manquement**, **ce qui conduit à relativiser la statistique officielle et limite la portée de cet outil juridique, conçu non pas comme une sanction mais comme un moyen de faire progresser les établissements dans le respect de leurs obligations administratives et pédagogiques**.

Pierre Merle constate ainsi, à l'analyse des rapports d'inspection auxquels il a eu accès, que « ***les manquements graves mentionnés [...] se sont peu souvent conclus par des mises en demeure*** » et que « ***les fermetures d'établissements hors contrat*** *[…]* ***restent très limitées*** *eu égard aux manquements graves constatés dans les rapports.* »

À l'absence de gradation dans les mises en demeure, en fonction de la nature des manquements commis, s'ajoute en effet **le caractère exceptionnel des fermetures administratives d'établissements privés hors contrat**. Ces fermetures sont en effet de l'ordre d'une petite dizaine par an, le risque de contentieux étant mis en avant par la DAF pour expliquer ce très faible chiffre.

Devant la commission d'enquête, le ministre de l'éducation nationale a reconnu qu'en l'état actuel du droit, **la réponse, en cas de manquements graves de la part d'un établissement privé hors contrat, « *est binaire : soit fermer l'établissement, soit le laisser vivre* »**. Aussi s'est-il montré favorable à « *une gradation plus fine* » des sanctions, comme « *une fermeture partielle* », tout en insistant sur le fait qu'en cas « *de méconnaissance grave soit des valeurs de la République, soit des contenus fondamentaux des enseignements, il faut une réponse assez catégorique* ».

7. Étendre le périmètre et conforter les modalités du contrôle exercé par l'État sur les établissements d'enseignement privés hors contrat, afin notamment d'évaluer leur transparence financière

Recommandation n° 20 : Donner les bases juridiques au ministère de l'éducation nationale pour appréhender la dimension financière des projets d'ouverture d'écoles hors contrat en :

• élaborant une grille d'analyse commune aux services de l'État compétents (éducation nationale, économie et finances, intérieur) permettant :

- de vérifier l'origine des fonds, le respect des obligations sociales et fiscales, ainsi que la solvabilité des porteurs de projets ;

- d'intégrer des indicateurs de transparence financière (publication des comptes, traçabilité des flux financiers, absence de conflits d'intérêts...) ;

• rendant cette grille opposable aux porteurs de projets *via* son annexion aux dossiers de demande d'ouverture d'établissements ;

• envisageant la réalisation, aux frais des porteurs de projets, d'un audit financier indépendant auprès d'un expert-comptable agréé permettant d'apprécier la viabilité financière des projets et leur conformité aux normes comptables, avec transmission obligatoire aux services de l'État compétents (éducation nationale, intérieur, économie et finances) ;

• conditionnant l'ouverture des établissements privés hors contrat à des garanties de transparence financière tant en matière de fonctionnement que d'investissement, en faisant explicitement de l'insuffisance ou de l'absence de transparence financière un motif d'opposition à leur ouverture ;

• intégrant le séparatisme et l'entrisme dans les motifs d'opposition à l'ouverture d'un établissement privé hors contrat.

Recommandation n° 21 : Mettre en œuvre une obligation déclarative de faits marquants permettant un déclenchement des contrôles en cours de fonctionnement en :

• mettant en place un suivi annuel obligatoire des flux financiers, avec transmission aux services de l'État compétents (éducation nationale, intérieur, économie et finances) ;

• systématisant, en cas de signalement à la Miviludes de dérive sectaire concernant un établissement privé hors contrat, la mise en relation avec les services de l'éducation nationale et en rendant automatique la transmission à la Miviludes des rapports d'inspection de l'établissement concerné ;

• mettant en place une gradation de la mise en demeure et de la fermeture des établissements en fonction de la gravité des manquements commis.

Recommandation n° 22 : Renforcer et professionnaliser davantage les équipes de contrôle de l'éducation nationale en :

• les confortant numériquement ;

• formant davantage les inspecteurs de l'éducation nationale à la motivation juridique des avis qu'ils rendent, notamment sur les manquements au socle commun de connaissances, de compétences et de culture ;

• formant les corps d'inspection de l'éducation nationale au repérage de signaux d'alerte en matière de financement et d'analyse des documents financiers ;

• formant davantage les inspecteurs de l'éducation nationale à une « culture Miviludes ».

• favorisant les mobilités entre corps d'inspection.

Recommandation n° 23 : Développer la dimension interministérielle des contrôles et harmoniser les pratiques en :

• systématisant les contrôles coordonnés entre les différents services de l'État concernés (éducation nationale, économie et finances, intérieur, travail, santé) ;

• créant une cellule de coordination interministérielle (éducation nationale, économie et finances, intérieur, travail, santé) permettant de croiser les informations et d'harmoniser les procédures de contrôle.

Recommandation n° 24 : Enrichir l'état des connaissances des services centraux du ministère en:

• inscrivant au programme de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (Depp) des études sur ces établissements, notamment sur la base de l'analyse des rapports d'inspection ;

• assurant l'accès des chercheurs aux rapports d'inspection relatifs à ces établissements.

B. LES INTERVENTIONS D'ASSOCIATIONS SUR LE TEMPS SCOLAIRE : UN CONTRÔLE À INTENSIFIER

Le droit permet à des associations de contribuer utilement à l'action éducative, notamment lorsqu'elles apportent une expertise complémentaire dans les domaines culturel, scientifique, civique, sportif, sanitaire ou social. Cette ouverture est légitime : l'école doit être ouverte à la société civile. Mais elle ne peut être acceptée que si elle reste strictement encadrée. L'intervention extérieure doit demeurer un appui à l'enseignement, et non un moyen de contourner les programmes, de substituer un référentiel privé à la responsabilité pédagogique de l'État ou de faire entrer dans l'école des contenus dont l'origine, les finalités ou les financeurs ne seraient pas clairement identifiés.

Les auditions relatives aux interventions associatives montrent que le cadre existant laisse subsister des zones de fragilité. L'agrément vérifie la compatibilité avec le service public de l'éducation, la complémentarité avec les programmes, l'intérêt général, le caractère non lucratif, la laïcité et l'ouverture à tous sans discrimination. Toutefois, la possibilité d'interventions ponctuelles d'associations non agréées, l'usage de supports pédagogiques clés en main, peuvent créer des situations d'ambiguïté. La question n'est donc pas seulement de savoir si une association dispose ou non d'un agrément national, elle est de savoir si l'institution scolaire maîtrise effectivement les contenus diffusés, connaît l'origine des financements et peut garantir aux parents d'élèves que l'intervention demeure conforme aux programmes et aux principes du service public.

Cette exigence est encore plus forte lorsque les interventions portent sur des sujets sensibles, comme l'éducation à la citoyenneté, l'enseignement moral et civique, la mémoire, l'égalité entre les filles et les garçons ou l'éducation à la vie affective, relationnelle et à la sexualité. Dans ces domaines, l'influence peut être discrète : elle ne prend pas nécessairement la forme d'un discours idéologique explicite, mais peut passer par le choix des exemples, la formulation des supports, la hiérarchie des valeurs mises en avant, la sélection des partenaires ou l'utilisation de signes institutionnels qui donnent au dispositif une apparence de neutralité. Le renforcement du cadre juridique doit donc viser à garantir non seulement la conformité formelle des intervenants, mais aussi la transparence des contenus, des financements et des finalités poursuivies.

1. Un contexte réglementaire favorable à l'ouverture des établissements scolaires aux interventions de partenaires extérieurs

En application de l'article L. 111-3 du code de l'éducation, l'École est accompagnée, dans l'accomplissement de ses missions, par « *les associations éducatives complémentaires de l'enseignement public* », qui font partie de la communauté éducative.

Depuis quelques années, plusieurs textes réglementaires ont favorisé l'essor des partenariats entre les établissements scolaires et les associations, prévoyant des interventions devant les élèves. Peuvent notamment être citées la mise en place, à compter de la rentrée scolaire 2022, de la part collective du pass Culture dans les collèges et les lycées et, depuis la rentrée scolaire 2025, l'entrée en vigueur des 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.

Comme le note le président de la Conférence des secrétaires généraux d'académie dans ses réponses au questionnaire de la rapporteure, « ***nous sommes passés d'une période où les interventions d'associations étaient très limitées en nombre, à la période actuelle, caractérisée par une volumétrie plus importante à tous les échelons****, qui a un fort impact sur la mise en œuvre des dispositions du code de l'éducation en matière d'agrément des associations.* »

2. Le régime juridique applicable aux interventions des associations sur le temps scolaire

a) Des interventions d'associations, agréées ou non, autorisées en appui aux activités d'enseignement

Le recours à un intervenant extérieur durant le temps scolaire, qui est conditionné à **l'autorisation du chef d'établissement ou du directeur d'école**, doit nécessairement **venir en appui des activités d'enseignement** et être **placé sous la responsabilité pédagogique d'un enseignant**.

Le cas général est celui d'interventions d'associations agréées, ainsi que le précise l'article D. 551-6 du code de l'éducation : « *Les associations agréées peuvent intervenir pendant le temps scolaire en appui aux activités d'enseignement, sans toutefois se substituer à elles.* ***L'autorisation est délivrée par le directeur d'école ou le chef d'établissement****, dans le cadre des principes et des orientations définis par le conseil d'école ou le conseil d'administration, à la demande ou avec l'accord des équipes pédagogiques concernées et dans le respect de la responsabilité pédagogique des enseignants.* ».

Le même article prévoit toutefois **la possibilité d'interventions d'associations non agréées à titre exceptionnel** : « ***Le directeur d'école ou le chef d'établissement peut, pour une intervention exceptionnelle, autoriser*** *dans*

les mêmes conditions l'intervention d'une association non agréée ***s'il a auparavant informé du projet d'intervention le recteur d'académie ou le directeur académique des services de l'éducation national****e agissant sur délégation du recteur d'académie, dans le cas où celui-ci a reçu délégation de signature. ».*

Ces interventions sur le temps scolaire peuvent prendre **différentes formes** : activités éducatives, artistiques, sportives, culturelles, scientifiques… Elles doivent être en lien avec les programmes scolaires ou les priorités éducatives définies par le ministère de l'éducation nationale et s'inscrire dans le cadre du projet d'établissement.

Les interventions d'associations au sein des écoles mais hors temps scolaire, qui relèvent de la compétence non pas de l'éducation nationale mais de la collectivité territoriale en charge de l'accueil des enfants sur ce temps, prennent souvent des formes similaires à celles qui se déroulent sur le temps scolaire, mais peuvent aussi davantage porter sur l'accompagnement éducatif (aide aux devoirs, soutien scolaire, loisirs éducatifs) ou consister en des actions citoyennes et environnementales (projets de développement durable, éducation à la santé, solidarité internationale).

b) Un régime d'octroi de l'agrément des associations intervenant en milieu scolaire à double niveau, national et académique

Le cadre juridique encadrant les interventions associatives en milieu scolaire repose sur **la délivrance d'un agrément, non obligatoire, mais qui constitue une reconnaissance officielle** attestant que les associations respectent les principes de l'enseignement public, notamment la laïcité, la neutralité et la qualité pédagogique.

Cet agrément, dont le régime d'octroi est défini aux articles D. 551-1 à D. 551-12 du code de l'éducation, couvre trois formes de concours des associations :

- **les interventions pendant le temps scolaire** en appui aux activités d'enseignement, **forme de concours sur laquelle s'est concentrée la commission d'enquête** ;
- l'organisation d'activités éducatives complémentaires en dehors du temps scolaire ,
- la contribution à la recherche pédagogique ou à la formation des équipes éducatives.

L'agrément peut être délivré **au niveau national ou au niveau académique**.

Peuvent prétendre à un agrément national « *les associations dont l'action revêt une dimension nationale* ». Les textes réglementaires ne fixent toutefois pas de critères précis permettant d'apprécier cette condition de dimension nationale. En pratique, l'appréciation de la dimension nationale d'une association ne repose pas sur un seuil minimal d'académies,

d'établissements ou d'élèves, mais sur la capacité de l'association à rayonner sur plusieurs territoires, voire sur l'ensemble du pays, par exemple en termes de moyens humains ou en s'appuyant sur un réseau d'associations. L'agrément national peut également être délivré à des associations qui produisent des ressources pédagogiques accessibles en ligne.

L'agrément académique est souvent demandé par des associations, quelquefois dans plusieurs académies, avant qu'elles ne prétendent à l'agrément national, ou par des associations très localisées ou ancrées territorialement.

Ainsi que l'indique la direction générale de l'enseignement scolaire (Dgesco) du ministère de l'éducation nationale dans ses réponses au questionnaire de la rapporteure, **l'agrément,** qu'il soit national ou académique**, est accordé après vérification** :

- du **caractère d'intérêt général**, du **caractère non lucratif** et de **la qualité des services** proposés par l'association demandeuse ;
- de la **compatibilité de ces services avec les activités du service public de l'éducation et de leur complémentarité** avec les instructions et les programmes d'enseignement ;
- du **respect des principes de laïcité et d'ouverture à tous** sans discrimination.

Ces critères sont cumulatifs : le non-respect de l'un d'entre eux suffit à fonder une décision de refus d'agrément (cf. tribunal administratif de Lille, 21 avril 2015, n° 1 205 824).

En outre, **les associations qui sollicitent un agrément doivent satisfaire aux critères du « tronc commun d'agrément » (TCA)**, prévu par l'article 25-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 modifiée relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, à savoir :

- répondre à un objet d'intérêt général ;
- présenter un mode de fonctionnement démocratique et respecter des règles de nature à garantir la transparence financière ;
- souscrire au contrat d'engagement républicain (CER) mentionné à l'article 10-1 de la même loi.

Ce tronc commun est opposable à toutes les administrations à qui l'association pourra demander un agrément, pendant une période de cinq ans.

La procédure de demande d'agrément d'une association souhaitant intervenir en milieu scolaire

• La procédure de demande d'**agrément national** comporte trois étapes :

- l'association doit déposer son dossier de **demande** d'agrément auprès du bureau des relations avec les associations et partenariats de la Dgesco. Le dossier est ensuite soumis à l'instruction des bureaux de la Dgesco concernés par les activités de l'association (dits « bureaux métiers »), qui s'appuient sur leurs réseaux académiques ;

- le Conseil national des associations éducatives complémentaires de l'enseignement public (Cnaecep) émet son **avis** sur le dossier d'agrément ; cette instance est composée de représentants des associations agréées, de représentants des organisations représentatives des personnels de direction, d'éducation et d'enseignement, de représentants des organisations représentatives des parents d'élèves et de représentants du ministre chargé de l'éducation de la jeunesse et des sports. Selon la Dgesco, *« le Cnaecep permet de véritables discussions qui se concluent par un vote, en faveur ou défaveur de la demande »* ;

- l'avis du Cnaecep est porté à la connaissance du directeur ou de la directrice de la Dgesco, qui prend la **décision** au nom du ministre, dans le cadre de sa délégation de signature, puis la notifie à l'association.

La liste des associations agréées au niveau national fait l'objet d'une publication au Bulletin officiel de l'éducation nationale, une à deux fois par an, sous forme d'une annexe à un arrêté ministériel.

La Dgesco recense **167 associations agréées au niveau national**.

• La procédure de demande d'**agrément** suit un déroulement relativement semblable **au niveau académique** :

- le dossier de demande est **instruit** administrativement par les services du rectorat, puis **expertisé** par des professionnels sélectionnés parmi les inspecteurs, conseillers techniques, Dasen, les plus concernés par les thématiques abordées dans les interventions de l'association demandeuse de l'agrément ;

- le Conseil académique des associations éducatives complémentaires de l'enseignement public (Caaecep) émet **un avis** sur le dossier ; cette instance est composée de représentants de l'administration, d'associations agréées, d'organisations représentatives des personnels et de parents d'élèves ;

- l'avis du Caaecep est transmis au recteur, qui prend *in fine* **la décision**.

La liste des associations agréées à l'échelle académique est **publiée sur chaque site des académies**.

La Dgesco recense **1 330 associations agréées au niveau académique**.

• **L'agrément, qu'il soit national ou académique, est accordé pour une durée de cinq ans**. Il est renouvelable pour la même durée suivant la même procédure.

c) Un tiers de refus d'agrément par le ministère de l'éducation nationale

Lors de son audition, la directrice générale de l'enseignement scolaire a indiqué qu'**entre 30 % et 40 % des demandes d'agrément déposées par des associations sont aujourd'hui refusées par le ministère de l'éducation nationale**.

Dans ses réponses au questionnaire de la rapporteure, la Dgesco précise que la proportion de refus d'agrément a substantiellement augmenté à partir de 2023 pour les raisons suivantes :

- auparavant, ses bureaux métiers ne recherchaient pas systématiquement les retours des académies sur les associations demandeuses ;

- tous les dossiers susceptibles de faire l'objet d'un refus n'étaient pas systématiquement présentés en Cnaecep ;

- les années suivantes ont donc dû résorber le stock de dossiers en attente, constitué en grande partie de futurs refus.

La Dgesco indique en outre que les travaux qu'elle a engagés pour favoriser la qualité des interventions dont peuvent bénéficier les élèves ont conduit *« à sécuriser l'ensemble de la procédure, en renforçant notamment la professionnalisation des équipes et des expertises »*.

Le tableau ci-dessous, que la direction générale a transmis à la rapporteure, retrace l'évolution du nombre de dossiers de demande d'agrément présentés en séance de Cnaecep entre 2020 et 2025, le nombre d'avis favorables et défavorables rendus par celui-ci et le nombre de décisions d'octroi et de refus finalement prises.

À titre d'exemple, pour l'année 2025, le Cnaecep a rendu 32 avis défavorables et 29 avis favorables, sur 65 dossiers présentés. Le ministre a pris 32 décisions d'octroi et 28 décisions de refus, ce qui montre que les avis du Cnaecep sont très largement suivis.

Évolution du nombre de dossiers de demande d'agrément présentés en séance du Conseil national des associations éducatives complémentaires de l'enseignement public (Cnaecep) entre 2020 et 2025

Date CNAECEP	Nombre de dossier présentés en séance	Nombre d'avis favorables	Nombres d'avis défavorables	Nombre de dossiers sans vote	Nombre de décisions d'octroi	Nombre de décisions de refus
2025	65	32	29	4	32	28
2024	93	48	40	7	48	39
2023	42	30	6	6	30	4
2022	42	32	6	4	33	5
2021	27	23	4	0	23	1
2020	38	29	8	1	29	1

Source : direction générale de l'enseignement scolaire (Dgesco) du ministère de l'éducation nationale, réponses au questionnaire de la rapporteure.

Les **deux principaux motifs de refus d'agrément national** concernent **l'absence de complémentarité avec les programmes d'enseignement** (44 %) et **l'absence de dimension nationale** (34 %), ces deux motifs représentant à eux deux 77 % de l'ensemble des refus.

d) Un retrait possible de l'agrément

Un agrément peut être retiré à une association, en application de l'article D. 551-5 du code de l'éducation, dans les mêmes formes que celles qui doivent être respectées pour son octroi.

Un retrait peut être prononcé en cas d'obtention frauduleuse de l'agrément ou lorsque l'association ne justifie plus du respect des conditions de délivrance de celui-ci. Dans cette seconde hypothèse, le retrait emporte en réalité les effets d'une abrogation, et n'est donc pas rétroactif. Conformément aux articles L. 121-1 et L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration, **une décision de retrait d'agrément doit être motivée et faire l'objet d'une procédure contradictoire**.

Il est à noter qu'**au cours des trois dernières années, aucune association n'a fait l'objet d'une procédure de retrait d'agrément**.

Par ailleurs, la réglementation en vigueur ne prévoit pas de procédure de suspension de l'agrément national. La Dgesco précise toutefois que, puisque toute intervention dans une école ou un établissement doit être préalablement autorisée par le directeur d'école ou le chef d'établissement, **il reste possible pour ces derniers de refuser l'intervention d'une association même si celle-ci bénéficie toujours de l'agrément**.

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

a) Une hétérogénéité des pratiques en matière d'attribution de l'agrément académique

Il ressort des auditions des représentants des services déconcentrés de l'éducation nationale que **le dispositif actuel d'agrément académique comporte plusieurs faiblesses** :

- des disparités de procédures selon les territoires, s'agissant notamment des critères d'évaluation des interventions associatives ;
- un manque de partage des bonnes pratiques entre les académies ;
- l'absence de recensement national des associations agréées académiquement ;
- une insuffisante connaissance de la réglementation relative aux interventions d'associations par les directeurs d'école et les chefs d'établissement.

Selon le président de la Conférence des recteurs, **le cadre juridique actuel nécessiterait** « ***une application homogène et rigoureuse des règles sur l'ensemble du territoire*** ».

b) Un manque de clarté dans le partage des responsabilités en matière d'autorisation des interventions d'associations non agréées

L'article D. 551-6 du code de l'éducation prévoit que, dans le premier degré, le directeur d'école ou le chef d'établissement peut autoriser **l'intervention exceptionnelle d'une association non agréée, après en avoir préalablement informé le recteur ou le Dasen**.

À l'issue des auditions des différents acteurs impliqués dans cette chaîne de décision, **la commission d'enquête constate un manque de clarté dans le partage des responsabilités**.

D'après les explications transmises par la Dgesco à la rapporteure, la disposition de l'article susmentionné, issue du décret initial n° 92-1200 du 6 novembre 1992 relatif aux relations du ministère chargé de l'éducation nationale avec les associations qui prolongent l'action de l'enseignement public, « *ne reflète pas la répartition des compétences telle que modifiée par le décret n° 2012-16 du 5 janvier 2012 relatif à l'organisation académique* ». Ainsi, en application de l'article R. 222-24 du code de l'éducation, le Dasen représente le recteur d'académie au niveau du département ; c'est donc d'abord à lui que l'information préalable doit s'adresser, la Dgesco précisant que la décision du Dasen s'impose au directeur d'école ou au chef d'établissement.

De son côté, le président de la Conférence des recteurs, dans sa contribution écrite transmise à la rapporteure, indique que l'intervention

d'une association non agréée nécessite « *l'accord du directeur d'école et la validation de l'inspecteur de l'éducation nationale (IEN) de circonscription* », tout en mentionnant un peu plus loin dans ses réponses que « *le Dasen valide les interventions dans les écoles du premier degré sur proposition des IEN* ».

Pour sa part, le président de la Conférence des secrétaires généraux d'académie, dans ses réponses écrites adressées à la rapporteure, note que, dans le cas d'un projet d'intervention d'une association non agréée, « *le directeur d'école ou le chef d'établissement peut prendre l'attache du recteur d'académie ou du Dasen* », tout en relevant que « *la question se pose ici de la systématicité de l'accord du Dasen pour une intervention exceptionnelle* ».

De ces différentes interprétations de la réglementation, il résulte **une triple confusion** sur :

- l'autorité – Dasen, recteur, IEN - qui doit être informée par le directeur d'école ou le chef d'établissement du projet d'intervention d'une association non agréée ;
- le caractère ou non obligatoire de cette information ;
- la nécessité ou non de l'accord de l'autorité en question.

c) Un contrôle incomplet des associations et de leurs intervenants

(1) Au stade de l'examen de la demande d'agrément

Bien que le cadre réglementaire actuel permette un contrôle par l'État des associations en amont de l'obtention de l'agrément, **plusieurs lacunes sont apparues au cours des auditions**.

La directrice générale de l'enseignement scolaire a convenu que **la liste des critères cumulatifs exigés** (intérêt général, non lucrativité, qualité des services proposés, compatibilité avec les activités du service public de l'éducation, complémentarité avec les programmes, respect des principes de laïcité et d'ouverture à tous) **méritait d'être complétée** par l'ajout d' « ***une condition supplémentaire relative à l'objet principal de l'association****, qui doit revêtir* ***ce caractère d'action complémentaire à l'enseignement scolaire*** ».

Afin de mieux saisir les intentions des associations, elle a indiqué que ses services envisageaient aussi **l'instauration d'un délai d'observation**, en amont de l'octroi de l'agrément.

Au-delà de la nécessaire exigence de complémentarité de l'intervention extérieure aux activités d'enseignement, a été soulevée, notamment par le président de la Conférence des recteurs, **la question du contrôle de l'honorabilité des intervenants**, l'École ayant pour responsabilité première de protéger les enfants qu'elle accueille.

Le contrôle des associations demandeuses de l'agrément apparaît également limité en matière financière, la Dgesco ayant indiqué que le sujet

de l'origine de leur financement pouvait éventuellement être abordé à trois occasions :

- lors de l'examen du respect du tronc commun : « *le critère de transparence financière est toutefois réputé respecté dès lors que l'association établit, d'une part, un budget annuel, d'autre part, des états financiers ou, le cas échéant, des comptes, les communique aux membres dans les délais prévus par ses statuts, les soumet à l'assemblée générale pour approbation, et en assure la publicité et la communication aux autorités publiques conformément à la réglementation* ». **Le contrôle en question est donc limité à la vérification de la transmission des pièces financières, sans appréciation sur les informations fournies** ;
- en cas de doute sur le caractère d'intérêt général des services proposés par l'association ;
- en séance du Cnaecep, à l'initiative de l'un de ses membres.

(2) Pendant la durée de validité de l'agrément

Selon le constat posé par la directrice générale de l'enseignement scolaire lors de son audition, **les services du ministère de l'éducation nationale sont « *beaucoup moins bien armés* » en matière d'évaluation et de suivi des associations une fois celles-ci agréées**, qu'en amont de l'obtention de l'agrément.

Au premier soupçon de fraude ou d'agissement contraire à l'action éducative, ceux-ci peuvent, certes, recourir à l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR), mais la directrice a reconnu que « ***les contrôles des associations qui interviennent sur le temps scolaire n'ont pas la régularité de ceux menés sur les actions relevant du périscolaire*** ».

En effet, en application de l'article 21 de la loi n° 2015-1541 du 27 novembre 2015 visant à protéger les sportifs de haut niveau et professionnels et à sécuriser leur situation juridique et sociale, les associations ayant reçu un agrément délivré par les ministres chargés de la jeunesse, des sports, de l'éducation populaire ou de la vie associative font l'objet d'un contrôle par l'IGÉSR tous les cinq ans.

Il n'existe pas d'obligation similaire pour les associations qui reçoivent l'agrément du ministre de l'éducation nationale. Les concernant, l'Inspection générale n'est saisie qu'en cas de signalement de dysfonctionnement.

En outre, **les services de l'éducation nationale ne disposent pas d'une évaluation qualitative des interventions faites par les associations auprès des élèves**, indépendamment du déclaratif produit par les associations elles-mêmes.

Une autre difficulté dans le contrôle des interventions extérieures tient au fait, comme l'a relevé le ministre de l'éducation nationale devant la

commission d'enquête, que l'agrément, *« est délivré à une association, et non à une action, à un personnel ou à un bénévole de l'association »*. Ce qui soulève, selon lui, *« **une difficulté assez récurrente : un bénévole d'une association – et certaines associations ont beaucoup de bénévoles - peut se revendiquer de l'agrément pour intervenir dans les établissements scolaires, alors même qu'il n'aurait pas été agréé en tant que personne physique**. On agrée l'association, et cela réputé agréer ceux qui interviennent en son nom et pour son compte »*. L'enjeu porte donc sur le contrôle de la personne intervenant au nom et pour le compte d'une association.

d) Des dérives de la part de certains acteurs associatifs

Faute d'outil de signalement spécifiquement dédié aux interventions associatives problématiques (cf. *infra*), **le ministère de l'éducation nationale n'a pas été en mesure d'indiquer à la rapporteure le nombre annuel d'interventions extérieures non conformes au sein des établissements scolaires**.

Dans les réponses écrites qu'il lui a adressées, le président de la Conférence des recteurs a toutefois listé **les principaux motifs de non-conformité** suivants :

- « la qualité insuffisante des activités proposées : absence de rigueur pédagogique ou d'adéquation avec les attentes éducatives ;

- l'incompatibilité avec les missions du service public de l'éducation : activités contraires aux valeurs républicaines ou aux objectifs éducatifs ;

- la non-complémentarité avec les programmes d'enseignement : sujets trop sensibles ou hors cadre pédagogique (par exemple, des interventions à caractère politique ou religieux) ;

- le manque de compétences des intervenants : absence de qualifications ou d'expérience avérée dans le domaine concerné ;

- le coût disproportionné des interventions proposées : tarifs jugés excessifs ou non justifiés. »

Selon le président de la Conférence des recteurs, *« **une vigilance accrue est nécessaire pour prévenir les dérives potentielles, notamment de la part d'associations non agréées**, afin de s'assurer que leurs interventions restent strictement alignées sur les valeurs éducatives et exemptes de toute influence commerciale ou idéologique »*.

Pour sa part, **la Miviludes a été destinataire, sur la période 2022-2024, de plus d'une cinquantaine de demandes d'informations et de signalements relatifs à des interventions extérieures**.

Dans son rapport d'activité portant sur cette période, la mission constate tout particulièrement des risques liés à des interventions portant sur **la question du bien-être à l'école**. Au sein des établissements, à la fois publics et privés sous contrat, des *« pseudothérapeutes »* proposent ainsi leurs services

en matière de difficultés et d'orientation scolaires, de stress, de santé mentale, autant de sujets qui permettent de légitimer leurs interventions. Selon la Miviludes, « ***les offres affluent, notamment dans le premier degré****, et se diffusent souvent par le bouche-à-oreille […] Les réseaux sociaux diffusent de manière massive des conseils aux parents en matière d'éducation dite positive ou bienveillante. Ces discours, illustrés par des « récits de vie » et des « expériences personnelles », peuvent détourner les parents des méthodes conventionnelles ».*

De manière générale, dans le secteur de l'enseignement, **la Miviludes observe ces dernières années une prolifération d'offres pédagogiques dites « alternatives »**, qui visent en particulier des enfants en difficultés scolaires, en insertion sociale ou en situation de handicap. **Le succès de ce type de pédagogies s'appuie sur une propagande offensive portée par des associations venant d'horizons très différents qui jettent le discrédit sur l'éducation nationale**, militant pour « la liberté d'enseignement », le « droit à la différence », « l'école à la maison », etc.

Pour la Miviludes, de telles dérives sont rendues possibles par le caractère fantaisiste et l'absence de validation pédagogique et scientifique des méthodes proposées, ainsi que l'absence de formation psychologique ou pédagogique des enseignants. À ce sujet, elle constate l'émergence de professions telles que les graphothérapeutes, les orthographothérapeutes et graphopédagogues qui proposent des interventions en milieu scolaire pour des élèves en difficulté. Aucune reconnaissance de ces professions n'est prévue à ce jour, en l'absence de données scientifiques démontrant une efficacité de ces pratiques sur les troubles visés.

Face à ces dérives, **la Miviludes insiste sur la nécessité de mieux vérifier les titres, l'expérience et l'honorabilité des intervenants extérieurs**, notamment lors de l'autorisation des interventions par les directeurs d'écoles ou les chefs d'établissements.

L'utilisation du logo du ministère de l'éducation nationale par l'association non agréée Passeport du civisme

Alors que l'association Passeport du civisme, qui propose des supports pédagogiques destinés à sensibiliser les écoliers et les collégiens au civisme, s'est targuée d'un soutien du ministère de l'éducation nationale dans sa communication auprès d'élus locaux, sans être agréée par celui-ci, **la commission d'enquête a souhaité en savoir plus sur les démarches entreprises par cette association auprès des services de l'État**.

Lors de leur audition, les représentants de la Dgesco ont indiqué avoir été saisis une première fois, en 2021, par la secrétaire d'État chargée de la jeunesse et de l'engagement pour réaliser une expertise au sujet d'une convention permettant de déployer le dispositif porté par l'association. Des lacunes ayant été identifiées, le projet de convention ne s'est jamais concrétisé.

En 2024, l'association a ensuite déposé une demande d'agrément national, qui a reçu **un avis défavorable du Caaecep**. La Dgesco a apporté les explications suivantes : *« l'association Passeport du civisme travaille sur un support pédagogique ; or **nous ne donnons pas des agréments à un support**, mais à une démarche et à une association. De plus, **l'évaluation de la qualité pédagogique des supports en amont de leur finalisation – puisqu'ils devaient ensuite être adaptés à chacune des collectivités locales – ne paraissait guère justifier un avis favorable**.*

À la suite de l'avis défavorable du Caaecep, la Dgesco a appris que l'association se prévalait d'un lien avec le ministère de l'éducation nationale en apposant l'un de ses logos sur son site ainsi que sur ses productions. Le ministère lui a alors demandé de retirer ce logo une première fois en décembre 2024, puis a réitéré sa demande, sa première requête n'ayant pas été suivie d'effets.

La Dgesco a par ailleurs signalé à ses réseaux académiques que **cette association n'était ni agréée ni labellisée par le ministère**.

e) Une procédure de signalement insuffisamment adaptée aux interventions d'associations problématiques

Le signalement d'incidents relatifs aux interventions d'associations, agréées ou non, au sein des établissements scolaires repose aujourd'hui sur **le dispositif « Faits établissement »**, dont le périmètre dépasse celui des seules interventions d'associations.

Cet outil permet en effet un recueil et un traitement automatisé de tout signalement de fait grave (cas de violence, propos discriminatoire, atteinte aux valeurs républicaines…) effectué par les directeurs d'école et les chefs d'établissements aux autorités académiques. Les signalements sont ensuite analysés par les services académiques, qui décident des suites à donner (accompagnement, mise en demeure, sanction).

Si ce dispositif, dont l'adoption par les établissements a été progressive mais qui est désormais obligatoire, permet une meilleure remontée des informations et une gestion plus efficace des situations à risque, **il n'est pas complètement adapté au signalement et au traitement des interventions associatives problématiques**.

Ainsi que l'explique la Dgesco dans ses réponses au questionnaire de la rapporteure, *« la nomenclature de l'application n'intègre pas d'onglet spécifique pour distinguer une association en tant qu'auteur du fait signalé. Lorsqu'une association fait l'objet d'un signalement, l'onglet « auteur du fait » est renseigné comme étant une « personne ou groupe extérieur ». Aussi, **cette nomenclature ne permet pas aujourd'hui de dégager des données globales sur le nombre d'incidents concernant des associations**. »*

En outre, le ministre de l'éducation nationale a admis, lors de son audition, que **ses services ne disposaient pas encore de « *système de remontée automatique et de blocage* » en cas de signalement d'interventions problématiques**, avançant les explications suivantes : *« Actuellement, nous*

informons l'établissement quand nous avons une difficulté avec telle ou telle association. Nous ne disposons pas d'un système de blocage finalisé qui permettrait d'assurer un va-et-vient entre la remontée et la descente d'informations, et qui autoriserait un chef d'établissement à signaler un problème avec telle association et, en retour, le ministère déciderait de la bloquer, sous réserve évidemment de l'expertise de la situation ».

f) Une connaissance fragmentaire des associations intervenant en milieu scolaire

De par les pièces justificatives qu'il requiert pour être octroyé, **l'agrément**, qu'il soit national ou académique, **constitue en soi une garantie de connaissance des associations qui en sont titulaires**.

Le recensement des associations agréées, sur le site du ministère ou sur les sites académiques, permet en outre de fournir une information centralisée et actualisée, accessible aux associations, aux établissements scolaires ainsi qu'au public. Le renouvellement de l'agrément offre une autre occasion de mieux connaître les associations qui en sont titulaires puisque cette étape nécessite la production d'un bilan détaillé des activités qu'elles ont menées. Enfin, la mise en place de correspondants académiques chargés des relations avec les associations permet de recueillir davantage d'informations sur les associations intervenant en milieu scolaire.

Si la connaissance des associations agréées est globalement jugée satisfaisante par les services de l'éducation nationale, ceux-ci admettent que celle des associations non agréées et des associations « satellites » (structures affiliées ou partenaires non déclarés à des associations principales) reste fragmentaire :

- les associations non agréées, souvent nombreuses et diversifiées, interviennent de manière ponctuelle ou locale, ce qui limite leur visibilité pour les rectorats ;

- les « satellites » ne sont souvent identifiés qu'à travers la responsabilité des associations principales qui, si elles sont titulaires d'un agrément, risquent de le perdre en cas de manquements de leurs partenaires. Leur connaissance en tant que structure propre demeure très limitée.

g) Le cas spécifique des interventions extérieures menées dans le cadre de la mise en œuvre des programmes d'éducation à la vie affective et relationnelle et à la sexualité

(1) Des interventions extérieures autorisées conformément au cadre réglementaire de droit commun

Après plusieurs mois d'élaboration dans le cadre d'une concertation menée par le ministère de l'éducation nationale et associant l'ensemble des acteurs impliqués (organisations syndicales, partenaires institutionnels, associations, fédérations de parents d'élèves…), les programmes d'éducation à la vie affective et relationnelle (Evar), pour les établissements du premier

degré, et d'éducation à la vie affective et relationnelle et à la sexualité (Evars), pour ceux du second degré, ont été publiés le 6 février 2025 et sont entrés en vigueur à la rentrée scolaire 2025-2026.

Ainsi que l'a expliqué la directrice générale de l'enseignement scolaire devant la commission d'enquête, « ***la question de l'intervention d'associations ou d'intervenants extérieurs lors des séances d'Evar-Evars*** *s'est posée dès le stade des discussions au sein du Conseil supérieur de l'éducation, au point de conduire à la mention, dans le préambule du programme – ce qui est extrêmement rare –, d'****une vigilance particulière et du rappel du cadre réglementaire qui autorise ces interventions, toujours sous la responsabilité du professeur*** ».

La circulaire du 4 février 2025 relative à la mise en œuvre des programmes Evar-Evars rappelle ainsi que **les enseignants sont responsables de ces séances et que tout intervenant extérieur doit être placé sous la responsabilité pédagogique d'un membre de l'équipe éducative** qui demeure, en toutes circonstances, responsable du contenu et du déroulement de la séance. Selon les principes éthiques et pédagogiques que la circulaire énonce, tout intervenant extérieur doit « *respecter la nature proprement scolaire de cette éducation, sans jamais l'instrumentaliser, en s'abstenant de tout militantisme ou prosélytisme et en promouvant le respect et l'égalité* ».

Dans ces conditions, **le ministère de l'éducation nationale recommande que les associations intervenantes sur ces programmes soient agréées, soit au niveau national, soit au niveau académique**, sans que cet agrément ne constitue pour autant une obligation.

L'intervention d'un partenaire extérieur non agréé demeure donc possible, sous réserve qu'elle se déroule à la demande ou avec l'accord des équipes pédagogiques concernées, qu'elle s'inscrive dans le cadre du projet d'établissement ou d'école, et que les autorités académiques, préalablement informées, ne s'y soient pas opposées.

À ce jour, la Dgesco a identifié **22 associations nationales intervenant sur ces programmes**, dont elle a communiqué la liste à la rapporteure. Elle n'a, en revanche, pas connaissance du nombre d'établissements et d'écoles ayant recours à des associations pour les mettre en œuvre.

Selon une première enquête conduite auprès des académies fin 2025, 66 % des écoles, 48 % des collèges et 35 % des lycées avaient dispensé la première séance des enseignements Evar-Evars en décembre, « *marquant un net progrès par rapport à l'enquête menée avant l'écriture des programmes* ».

(2) Des programmes faisant l'objet d'une opposition idéologique

Après avoir fait l'objet, au moment de leur élaboration, d'une forte offensive de la part de certains courants idéologiques, principalement sur le fondement de convictions religieuses et au moyen de contre-vérités, **les programmes Evar-Evars continuent de connaître des contestations, plus ou moins directes, à l'occasion de leur déploiement**, soit de la part de

« collectifs » dans les établissements publics, soit dans certains établissements privés sous contrat relevant de l'enseignement catholique.

À titre de rappel, dans les établissements d'enseignement privés sous contrat, les enseignements dispensés doivent être conformes aux programmes de l'enseignement public, en application de l'article L. 442-5 du code de l'éducation. **Les séances d'Evar-Evars étant intégrées aux programmes de l'enseignement public, elles constituent donc des enseignements obligatoires depuis la rentrée 2025**, conformément aux dispositions de l'article L. 312-5 du code de l'éducation.

Or les remontées d'informations émanant d'acteurs de terrain (fédérations de parents d'élèves, syndicats des personnels de l'éducation nationale…) indiquent que **la mise en œuvre des programmes Evar-Evars par les établissements privés sous contrat est particulièrement hétérogène**. Si de nombreux établissements respectent leurs obligations, certains n'ont pas encore mis en place les séances dédiées, tandis que d'autres en proposent une version peu conciliable avec les programmes officiels.

Des établissements privés sous contrat ont ainsi **recours à des intervenants extérieurs**, comme les associations Le Cler ou Cycloshow-XY, **dont le positionnement idéologique (anti-contraception, anti-IVG) semble difficilement compatible avec les objectifs et le contenu des programmes Evar-Evars**, **même s'ils s'en défendent officiellement**. Ainsi, devant la commission d'enquête, les représentants de Cycloshow-XY ont assuré que leur association *« est tout à fait en mesure de garantir l'effectivité des programmes officiels de l'éducation nationale, dans le respect des principes fondamentaux du service public de l'éducation »*. Selon les données qu'ils ont transmises par écrit à la rapporteure, l'association a proposé, depuis la rentrée scolaire 2025, 337 ateliers dans 42 établissements, parmi lesquels 39 sont de statut privé sous contrat.

Des **supports pédagogiques** spécifiquement créés à l'intention des enseignants pour la mise en œuvre des séances d'Evar-Evars, comme ceux proposés par l'entreprise Lift (cf. *infra*), soulèvent également des interrogations quant à leur adéquation avec les programmes officiels.

De son côté, **le Secrétariat général de l'enseignement catholique** (SGEC) a des positions parfois évolutives dans le temps. Tout en affirmant s'inscrire pleinement dans l'obligation nationale résultant des programmes Evar-Evars, il affirme, dans un texte intitulé « Comment grandir heureux ? », publié en juillet 2025, que *« le programme, obligatoire, ne suffit en effet pas à répondre à l'ensemble des enjeux éducatifs que suppose une Éducation affective, relationnelle et sexuelle ambitieuse. Le programme EVAR-S ne résume pas à lui seul l'EARS, qui comprend également d'autres actions éducatives menées tout au long du parcours de l'élève »*. Dans un autre document publié en 2025, intitulé « Travailler avec des partenaires extérieurs dans le cadre du projet d'éducation affective relationnelle et sexuelle de l'établissement », le SGEC indique vouloir apporter aux programmes Evar-Evars « *une tonalité propre à*

travers ***une éducation affective, relationnelle et sexuelle (EARS), plus large et centrée sur une vision intégrale de la personne, le respect de la liberté intérieure, et l'éducation à la relation comme chemin de croissance humaine et spirituelle*** », étant précisé que cette EARS préexistait aux programmes Evar-Evars.

Mais lors de son audition par la commission d'enquête, la secrétaire générale adjointe du SGEC a assuré que le texte publié en juillet 2025 « *n'est en aucun cas un programme* bis, *contrairement à certaines affirmations : il s'agit d'un document d'accompagnement destiné à guider les établissements dans la mise en œuvre de l'Evars au sein de leur projet éducatif* ».

(3) Une vigilance particulière du ministère de l'éducation nationale

Face aux résistances rencontrées dans le déploiement des programmes Evar-Evars, le ministère de l'éducation nationale se dit très attentif au respect de leur contenu.

À ce titre, il a été demandé aux académies, par l'intermédiaire des référents en charge de l'éducation à la sexualité, de signaler systématiquement toute difficulté ou situation de contestation à la Dgesco *via* le dispositif « Faits établissement ». En parallèle, dès qu'une situation critique est portée à la connaissance de l'administration centrale, une alerte est adressée par celle-ci aux académies.

Dans ses réponses au questionnaire de la rapporteure, la Dgesco explique en outre « *veiller scrupuleusement à expertiser chacune des propositions émanant d'associations ou d'entreprises la sollicitant, ainsi que celles identifiées par les académies. Cette analyse porte sur la qualité des services proposés et sa complémentarité avec les services et les instructions et programmes d'enseignement* ». Dans le cadre de ce contrôle, la direction générale dit constater « *fréquemment que, bien qu'il y ait un recourt aux éléments de langage du ministère ou une reprise à l'identique des objectifs d'apprentissage des programmes Evar-Evars,* ***les intentions sous-jacentes ne sont pas en cohérence avec celles définies par le ministère*** ».

Le ministère indique également « ***être particulièrement vigilant*** *- et demander aux académies le même degré de vigilance - quant* ***aux produits que proposent des organismes privés*** *qui doivent respecter les principes fondamentaux du service public d'éducation, en particulier les principes de laïcité et de neutralité, notamment religieuse, politique ou commerciale, la conformité avec la progressivité du programme Evar-Evars et le respect du cadre éthique que cette éducation impose* ».

Interrogée par des membres de la commission d'enquête plus particulièrement sur l'offre proposée par **l'organisme privé Lift**, consistant en des modules « clé en main » à destination des enseignants pour la mise en œuvre des séances Evar-Evars et reposant sur une stratégie commerciale très offensive, la directrice générale de l'enseignement scolaire a indiqué que **le ministère était « *assez réservé à l'égard de ce type de propositions* »**, pour deux raisons principales :

- d'une part, parce qu'*« un service payant ne correspond pas à l'intervention d'une association à but non lucratif »* ;
- d'autre part, parce que *« l'apport de nouvelles ressources [pédagogiques] ne répond pas à un besoin »*, le ministère reconnaissant toutefois la nécessité de *« monter en puissance sur la formation destinée aux professeurs pour cette éducation toute récente »*.

La Dgesco a par ailleurs envoyé un courrier aux recteurs pour les informer que les ressources proposées par l'entreprise privée Lift, notamment en matière de pédagogie, n'étaient pas *« validées par l'administration nationale »*.

Comme la rapporteure l'a toutefois relevé à l'occasion de l'audition d'Excellence Ruralités, au cours de laquelle son cofondateur et directeur général a fait part de son intérêt pour travailler avec l'entreprise Lift, le terme de validation constitue une forme d'abus de langage, puisqu'**il n'existe pas à ce jour de dispositif de validation ou d'agrément pour une solution privée consistant en un éditeur de contenus numériques**.

Enfin, s'agissant du contrôle du respect par les établissements privés sous contrat de leurs obligations en matière de mise en œuvre des programmes officiels, des moyens supplémentaires ont été alloués aux académies : 30 équivalents temps plein (ETP) d'inspecteurs ont été créés à la rentrée 2025 et 30 nouveaux postes seront déployés à la rentrée 2026. Ces contrôles, menés dans le cadre des plans académiques, incluent notamment l'examen de la mise en œuvre des programmes Evar-Evars.

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

Recommandation n° 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 en :

- faisant de l'agrément, national ou académique, un préalable obligatoire aux interventions d'associations sur le temps scolaire dans les établissements publics et les établissements privés sous contrat, afin de s'assurer que ces interventions respectent les principes fondamentaux du service public de l'éducation et sont exemptes de toute influence idéologique ou commerciale ;

- expertisant la mise en place d'une déclinaison de l'agrément délivré à une association par action pédagogique proposée, afin de permettre un contrôle plus fin des interventions en milieu scolaire menées par une même association.

Recommandation n° 26 : Clarifier, harmoniser et renforcer la procédure d'agrément des associations intervenant sur le temps scolaire en :

- créant une plateforme numérique unique permettant de centraliser les demandes d'agrément national et académique, les demandes de renouvellement, et de rendre publics les motifs de refus ;
- élaborant une grille d'analyse commune aux académies permettant d'harmoniser les critères d'attribution de l'agrément académique ;
- intégrant, dans les critères d'attribution de l'agrément, qu'il soit national ou académique, des éléments qualitatifs sur l'adéquation des interventions proposées aux programmes pédagogiques et sur l'honorabilité des intervenants ;
- prévoyant la possibilité d'une période probatoire, avec un temps d'observation des associations, avant l'obtention de l'agrément.

Recommandation n° 27 : Densifier le contrôle des associations intervenant sur le temps scolaire en :

- instaurant un contrôle régulier et inopiné des associations intervenant sur le temps scolaire par l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR) ;
- mettant en place des évaluations qualitatives post interventions permettant de recueillir des retours de terrain et de reconsidérer, le cas échéant, l'attribution de l'agrément ;
- exigeant des associations agréées un bilan quantitatif et qualitatif à mi-parcours ;
- adaptant la nomenclature du dispositif « Faits établissement » aux interventions d'associations, afin de mieux identifier les incidents liés à ces interventions et d'en assurer le suivi ;
- mettant en place une procédure de labellisation ou d'agrément, par le ministère de l'éducation nationale, des contenus pédagogiques numériques proposés par des associations ou des organismes privés.

Recommandation n° 28 : Améliorer la connaissance et la traçabilité des associations intervenant en milieu scolaire en :

- responsabilisant les associations principales vis-à-vis de leurs « satellites » ;
- exigeant des associations de vérifier l'honorabilité de leurs intervenants ;

• sensibilisant et formant davantage les chefs d'établissement et les enseignants sur l'importance de signaler les interventions problématiques pour mieux cartographier le secteur associatif ;

• organisant, *via* la mise en place d'un formulaire numérique simplifié, le recensement annuel par les établissements scolaires des associations intervenantes ;

• créant un registre national des associations agréées académiquement, accessible en ligne et régulièrement actualisé.

Recommandation n° 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…).

C. LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR PRIVÉS À BUT LUCRATIF : UNE PREMIÈRE ÉTAPE DE RÉGULATION À POURSUIVRE

Le développement de l'enseignement supérieur privé répond à des besoins réels : diversification de l'offre, professionnalisation des parcours, développement de l'apprentissage, adaptation à certains secteurs économiques. Mais il brouille aussi les frontières entre service public de formation, marché de l'éducation, politiques publiques de qualification et intérêts économiques privés. Lorsque des établissements privés accueillent une part croissante d'étudiants, mobilisent des financements liés à l'apprentissage, délivrent des titres ou certifications, interviennent sur Parcoursup ou entretiennent des liens étroits avec des entreprises, ils ne peuvent être regardés comme de simples opérateurs privés extérieurs à l'action publique. Ils participent, directement ou indirectement, à une politique publique de formation.

Le renforcement du cadre juridique de l'enseignement supérieur privé répond ainsi à une exigence de lisibilité démocratique. Les étudiants et leurs familles doivent savoir ce qu'ils achètent ou choisissent : la nature du diplôme ou du titre, son niveau réel de reconnaissance par l'État, les poursuites d'études possibles, les taux d'insertion, les frais, les conditions d'encadrement, la qualité des enseignements, mais aussi le statut de l'établissement, son appartenance à un groupe, ses financeurs et ses liens avec d'éventuels partenaires économiques. La régulation ne doit pas seulement sanctionner les dérives les plus manifestes ; elle doit organiser un cadre de confiance permettant de distinguer les établissements qui contribuent effectivement à l'intérêt général de ceux qui utilisent les codes de l'enseignement supérieur pour développer une offre commerciale peu lisible.

1. L'enseignement supérieur privé à but lucratif : un secteur en plein essor, mais très largement méconnu par l'État et qui échappe en grande partie à son contrôle

a) Panorama d'un secteur difficile à cerner

Au cours des dix dernières années, l'enseignement supérieur privé a connu un développement rapide, qui peut s'expliquer par la conjugaison de deux principaux facteurs :

- une demande croissante d'enseignement supérieur, tenant notamment à la démographie étudiante : l'arrivée massive de générations nombreuses, nées dans les années 2 000, a mécaniquement augmenté le nombre d'étudiants. En parallèle, la hausse du taux de réussite au baccalauréat a accru la demande d'accès au supérieur (le taux de bacheliers est passé de 65 % d'une génération en 2010 à 80 % en 2023). Le secteur public a absorbé en partie cette croissance (73 % des étudiants y sont accueillis), mais le secteur privé y a participé également, en étant comparativement encore plus dynamique ;
- des opportunités économiques et politiques (notamment la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel) qui ont libéralisé l'apprentissage et encouragé les aides publiques finançant les formations qui y sont rattachées.

Dans ce paysage de l'enseignement supérieur privé en plein essor, il est toutefois **compliqué de distinguer clairement les établissements dits « lucratifs » des établissements dits « non-lucratifs »**.

En effet, plutôt qu'une simple dichotomie, c'est **un *continuum* qui se dessine entre lucrativité et non-lucrativité**, allant du non lucratif pur (pour les associations dont la gestion est strictement désintéressée) au lucratif pur (pour les groupes cotés en bourse ou les écoles détenues par des fonds d'investissement), en passant par du non lucratif avec certaines activités marchandes (pour les établissements d'enseignement supérieur privés d'intérêt général (EESPIG)), de la lucrativité hybride (pour les établissements d'enseignement supérieur consulaires (EESC)) ou du lucratif limité (pour des écoles privées lucratives qui réinvestissent leurs bénéfices dans l'activité de formation ou de recherche et valorisent leurs activités non marchandes).

En raison de **cette difficulté à cerner le périmètre exact du secteur privé lucratif**, **les données disponibles ne permettent pas de chiffrer précisément le nombre d'établissements qui le compose et les effectifs d'étudiants qui y sont inscrits**. La direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (Dgesip) du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace est seulement en mesure d'indiquer avec certitude que :

- **les établissements privés (lucratifs et non lucratif) accueillaient 799 700 étudiants en 2024-2025**, soit 26,5 % de l'ensemble des effectifs étudiants dans le supérieur ;
- sur cet effectif global du secteur privé**, les Eespig et les EESC**, à caractère non lucratif, **accueillaient respectivement 180 000 et 70 000 étudiants**.

Il en résulte qu'**environ 550 000 étudiants seraient scolarisés dans l'enseignement supérieur privé lucratif**.

Lors de son audition, le directeur général de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle a reconnu la méconnaissance par l'État des établissements d'enseignement supérieur privés lucratifs : *« L'enseignement supérieur privé est protéiforme et **il n'existe pas de règle établie permettant de décrire un morphotype d'établissement lucratif. Nous sommes capables d'identifier les sept plus gros groupes lucratifs, mais, au-delà, les choses sont plus compliquées** : quid des structures associatives ou des fédérations, qui n'ont pas nécessairement pignon sur rue et dont les modèles divergent ? »*

Les grands groupes composant le secteur de l'enseignement supérieur privé à but lucratif

Le marché français de l'enseignement supérieur privé lucratif est aujourd'hui structuré autour de plusieurs grands groupes qui partagent un modèle de croissance par acquisitions et une forte dépendance au financement public *via* l'apprentissage.

La liste ci-dessous, non exhaustive, présente les acteurs les plus importants en termes de nombre d'étudiants (les chiffres indiqués sont déclaratifs et non certifiés par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace) :

Groupe	Profil	Nb d'étudiants	Chiffre d'affaires	Écoles phares
Galileo Global Education	Leader mondial à capitaux canadiens (CPPIB) et français (Téthys)	210 000 (dont ~110 000 en France)	~1 200 M€	Cours Florent, ESG, PSB (Paris School of Business), Strate École de Design, LISAA, Penninghen
Eduservices	Premier réseau de proximité, très implanté dans les territoires	~75 000	~400 M€	Pigier, ISCOM, MyDigitalSchool, IPAC, AFTEC
Eureka Education	Groupe centré sur les métiers techniques et en tension (esthétique, immobilier, vente)	~46 000	~250-280 M€	École Silvya Terrade, Euridis Business School, Icadémie, SupTertiaire
Omnes Education	Ancien INSEEC U, détenu par le fonds britannique Cinven ; positionnement « Premium »	~40 000	~450 M€	INSEEC, ECE (Ingénieurs), HEIP (Sciences Po), Sup de Pub
AD Education	Spécialiste historique des arts et du design, désormais diversifié dans le digital	~36 000	~350 M€	École de Condé, ECV, Hétic, ESP, École Supérieure du Parfum
Ionis Education Group	Leader de l'informatique et des écoles d'ingénieurs privées, structure familiale (Sellam)	~35 000	~320 M€	EPITA, Epitech, ISG, IPSA (Aéronautique), Sup'Biotech
Collège de Paris	fédération d'écoles ouvrant aux publics internationaux	~40 000	~115 M€	Ascencia Business School, Digital College, Ecem

Le secteur de l'enseignement supérieur privé est aussi marqué par **une grande hétérogénéité des diplômes**.

Typologie des diplômes pouvant être préparés par un établissement d'enseignement supérieur privé

• **Diplôme d'établissement**, avec deux cas de figure :

- diplôme d'établissement ne conférant pas un grade universitaire, délivré par un établissement d'enseignement supérieur, au nom de l'établissement lui-même, et non au nom de l'État ;

- diplôme d'établissement conférant un grade universitaire : diplôme d'établissement reconnu par l'État (ministère de l'enseignement supérieur), qui confère un grade universitaire à ses titulaires (licence ou master doctorat). Ce grade atteste d'un niveau académique reconnu au niveau national, qui fait l'objet d'une évaluation par une instance nationale d'évaluation ;

• **Diplôme national préparé (mais non-diplômé) par un établissement privé** : formation organisée par un établissement privé, en vue de la préparation à un diplôme national, conformément aux référentiels pédagogiques et aux exigences réglementaires. Toutefois, la délivrance du diplôme national relève soit de l'État (ministère de l'enseignement supérieur) ou de son représentant (recteur de région académique), soit d'un établissement habilité (établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP)). Exemples : les brevets de technicien supérieur (BTS) et les diplômes nationaux préparés sous « jurys rectoraux » ;

• **Titre RNCP** (répertoire national des formations professionnelles) : certification professionnelle reconnue par l'État (uniquement par le ministère du travail, et non par le ministère chargé de l'enseignement professionnel), attestant de compétences et connaissances nécessaires à l'exercice d'activités professionnelles spécifiques, et délivré par des organismes privés ou publics. Il ne confère pas nécessairement un grade universitaire.

b) Le contrôle de l'État sur les établissements d'enseignement supérieur privés

À ce jour, le contrôle exercé par l'État sur les établissements d'enseignement supérieur privés porte essentiellement sur deux procédures : la déclaration d'ouverture et la reconnaissance des établissements ou des diplômes qu'ils délivrent.

Ces procédures ne reposent toutefois pas sur le caractère lucratif ou non des établissements, mais sur une distinction historique entre deux grandes catégories :

- **les établissements dits « libres »**, issus de la loi du 12 juillet 1875, dite « loi Laboulay », dispensent un enseignement généraliste. Ils sont régis par le titre III du livre VII du code de l'éducation, intitulé « *Les établissements d'enseignement supérieur privés* » (articles L. 731-1 à L. 731-4 et R. 731-1 et suivants) ;

- **les établissements d'enseignement supérieur technique**, issus de la loi du 25 juillet 1919 relative à l'organisation de l'enseignement technique, industriel et commercial, dite « loi Astier », ont pour

objet la préparation en formation initiale d'un diplôme technologique ou professionnel ou d'un titre à finalité professionnelle. Il s'agit notamment des écoles de commerce ou de gestion, des écoles d'ingénieur ainsi que des écoles consulaires (EESC) créées par les chambres de commerce et d'industrie (CCI). Ils sont régis par le titre IV du livre IV du code de l'éducation relatif aux établissements d'enseignement scolaire privés, en vertu du renvoi opéré par l'article L. 731-17 (articles L. 441-1 à L. 441-4).

• **Un double régime de déclaration d'ouverture**

De ce cadre juridique dédoublé découle **une dualité des procédures d'ouverture** applicables à chacune de ces catégories d'établissements.

Dans les deux cas, il s'agit d'**un régime de déclaration**, marqué toutefois par plusieurs différences :

- en matière de gouvernance, seuls les établissements libres sont soumis à l'obligation de gestion par trois administrateurs au moins (article L. 731 4) ;

- seuls les établissements d'enseignement libres sont concernés par l'obligation législative d'ouverture au niveau du cours (article L. 731-3). Pour les établissements d'enseignement technique, les démarches à effectuer par les personnes souhaitant diriger un cours sont prévues au niveau réglementaire (article R. 443-3) ;

- le délai d'ouverture de l'établissement après délivrance du récépissé de déclaration varie fortement entre les deux catégories d'établissement : il est de dix jours pour les établissements libres, mais de trois mois pour les établissements techniques ;

- les motifs d'opposition à l'ouverture d'un établissement, ainsi que les autorités ayant compétence pour ce faire, sont également différents selon les deux catégories d'établissements :

Pour **les établissements « libres »**, en application de l'article L. 731-1-1 du code de l'éducation, **le représentant de l'État dans le département peut s'opposer** à l'ouverture d'un cours ou d'un établissement d'enseignement supérieur privé, afin de prévenir toute forme d'ingérence étrangère ou de protéger les intérêts fondamentaux de la Nation. Le même article mentionne également la possibilité d'« *une opposition formulée par les autorités compétentes* » (*ie* l'autorité académique et le procureur de la République), sans expliciter toutefois clairement cette possibilité.

Pour **les établissements « techniques »**, **le régime d'opposition à l'ouverture est le même que celui applicable aux établissements scolaires privés** (cf. *supra*). En application de l'article L. 441-1 du code de l'éducation, l'autorité compétente de l'État en matière d'éducation, le maire, le représentant de l'État dans le département et le procureur de la République peuvent former **opposition à l'ouverture de l'établissement** pour les motifs suivants :

- dans l'intérêt de l'ordre public ou de la protection de l'enfance et de la jeunesse ;

- si la personne qui ouvre l'établissement ne remplit pas les conditions exigées ;

- si la personne qui dirigera l'établissement ne remplit pas les conditions exigées ;

- s'il ressort du projet de l'établissement que celui-ci n'a pas le caractère d'un établissement scolaire ou, le cas échéant, technique.

Le représentant de l'État dans le département peut également former opposition à une telle ouverture, afin de prévenir toute forme d'ingérence étrangère ou de protéger les intérêts fondamentaux de la Nation.

• **La reconnaissance des établissements ou des diplômes**

Pour **les établissements « libres » et « techniques » privés à but non lucratif** : **la qualification d'établissement d'enseignement supérieur privé d'intérêt général (Eespig)** peut être attribuée sous réserve de concourir aux missions de service public de l'enseignement supérieur telles que définies par le code de l'éducation. Il s'agit d'une qualification qui est axée sur l'établissement et non sur un diplôme précis. Les établissements Eespig signent un contrat pluriannuel avec l'État.

Pour **les seuls établissements « techniques » privés** (les établissements dits « libres » ne bénéficient pas de ces dispositifs), il existe **deux dispositifs de reconnaissance** :

- la reconnaissance par l'État des établissements d'enseignement supérieur privés dits « techniques » (par décret ou arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur) : la reconnaissance par l'État a pour finalité d'attester qu'un établissement apporte un concours utile au service public de l'enseignement supérieur ;
- la reconnaissance par l'État d'un diplôme délivré par un établissement technique privé (par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur).

c) Un secteur privé lucratif largement en dehors du radar du ministère de l'enseignement supérieur

S'agissant des **établissements d'enseignement supérieur privés lucratifs**, le directeur général de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle a admis devant la commission d'enquête que **les seules informations dont disposent ses services concernent leur ouverture**, celles-ci étant *« partagées à l'échelon des rectorats, avec les préfectures et les acteurs*

départementaux ». La Dgesip est en effet *« en mesure de comptabiliser les établissements qui, en vertu du code de l'éducation, sont soumis à une déclaration préalable auprès des services préfectoraux ou rectoraux. »*

D'une manière plus générale, le directeur général a reconnu **la très faible capacité de contrôle de l'État sur les établissements d'enseignement supérieur privés lucratifs** : *« Nous n'avons que très peu d'informations sur les établissements privés à but lucratif.* ***Ils échappent donc au contrôle de légalité, au contrôle financier et au contrôle de qualité des formations mis en œuvre par la Dgesip****. En outre, de nombreux groupes ou établissements lucratifs proposent des formations au titre RNCP, pour lesquelles notre direction n'est pas compétente. »*

N'exerçant aucune tutelle sur ces établissements ni n'ayant de relations contractuelles avec eux, **le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace ne dispose d'aucun levier pour les contrôler**.

En outre, **le pouvoir de contrôle de l'IGÉSR étant limité aux établissements qui délivrent directement un enseignement[1], les groupes privés auxquels certains d'entre eux appartiennent n'y sont pas soumis, alors qu'ils concentrent parfois la quasi-totalité des pouvoirs décisionnaires** (financiers, pédagogiques, etc.). Devant la commission d'enquête, le ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation a très clairement fait état de cette contrainte : *Aujourd'hui, les établissements d'enseignement supérieur privés sont souvent organisés au sein de holdings ou de groupes relativement complexes. Nous sommes, de ce fait, très contraints, car nous pouvons contrôler seulement un établissement en tant que tel, sans avoir de vision globale.* ***Or c'est au travers de l'organisation globale, notamment des flux financiers au sein d'une holding, que l'on peut observer des mécanismes de contournement****, par exemple* via *des filiales qui gèrent l'immobilier, des établissements soi-disant non lucratifs mais qui le sont en réalité du fait de l'enrichissement du patrimoine immobilier […] ».*

En revanche, le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace est en capacité d'évaluer les formations dispensées par certains établissements privés lucratifs. Les groupes privés qui les possèdent peuvent en effet avoir une école ou un établissement consulaire disposant de formations avec des grades – notamment de master – que la Dgesip contrôle avec la commission d'évaluation des formations et diplômes de gestion (CEFDG).

---

[1] *Le champ de contrôle actuel de l'IGÉSR résulte de l'article L. 241-2 du code de l'éducation : « Les services, établissements, institutions ou organismes qui participent ou qui concourent à l'application des législations relatives à l'éducation, à l'enseignement supérieur, à la recherche et à la technologie sont soumis, quelle que soit leur nature juridique, aux vérifications de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, lorsqu'ils bénéficient ou ont bénéficié, sous quelque forme que ce soit, de concours de l'État, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public, ainsi que de concours financiers provenant de la Communauté européenne, ou lorsqu'ils sont financés par des cotisations obligatoires. ».*

Lors de son audition, le directeur général de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle a informé la commission d'enquête qu'en 2025, le ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace avait mandaté **l'IGÉSR pour réaliser, en lien avec l'inspection générale des affaires sociales (Igas) et l'Inspection générale des finances (IGF**), *« une enquête très fine et documentée sur des groupes qui faisaient l'objet de signaux faibles au regard de […] mécanismes de financement peu transparents, pour ne pas dire opaques, et pouvant faire l'objet d'abus ou de détournements »*.

Le directeur délégué de Galileo Global Education a confirmé à la commission d'enquête que le groupe avait été inspecté à partir du printemps 2025 et que les inspections étaient toujours en cours dans ses établissements, indiquant que ces dernières *« examinent l'ensemble du groupe, ses établissements en France et à l'étranger »*. Il a également précisé que *« l'IGF a contrôlé les flux financiers, les financements publics, les opérations d'acquisition et, plus largement, l'organisation et le fonctionnement des établissements »*, que *« l'Igas contrôle le respect du cadre réglementaire, en particulier en matière d'apprentissage et de titres inscrits au RNCP »*, tandis que *« l'IGÉSR intervient sur les questions pédagogiques »*.

Lors de son audition, le ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace a indiqué que les conclusions de cette mission interinspections devraient être connues très prochainement et qu'il fera *« son possible pour qu'elles soient rendues publiques »*.

d) Des dérives bien identifiées qui pénalisent les étudiants

Via des remontées d'informations émanant des usagers et des rectorats, le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace a clairement identifié **certaines pratiques, de la part d'établissements d'enseignement supérieur privés lucratifs, susceptibles de tromper les étudiants et leurs familles ou d'induire une sous-qualité de la formation proposée** :

- une communication frauduleuse : usage d'appellations de diplômes ambigües sur les supports numériques et lors des salons étudiants, masquant la réalité des certifications délivrées ;

- des conditions contractuelles abusives : obligation de s'acquitter des frais de scolarité sans clause de rétractation, même en cas d'échec dans la recherche d'une entreprise d'accueil lorsque la formation est en apprentissage ;

- une inadéquation entre le niveau de formation affiché et les responsabilités occupées à l'issue de celle-ci ;

- une dégradation de l'offre pédagogique pour augmenter la performance financière : stratégie d'optimisation des coûts privilégiant la mutualisation systématique des cours, recours massif au distanciel, réduction des équipes d'encadrement ;

- une absence de reconnaissance académique et une exploitation volontaire de l'ambiguïté possible entre les différentes formes de reconnaissance : difficulté pour les « diplômés » uniquement titulaires d'une certification RNCP de poursuivre leur cursus, impossibilité de faire valoir leur titre à l'international ou d'accéder aux concours de la fonction publique ;

- une inadéquation entre le contenu de la formation et la fiche RNCP associée.

2. Le projet de loi de régulation de l'enseignement supérieur privé, adopté par Sénat en première lecture : une première étape dans l'encadrement du secteur privé lucratif, qui en appelle d'autres

a) Les dispositions du projet de loi qui participent d'un début d'encadrement du secteur de l'enseignement supérieur privé lucratif

Face au développement rapide et mal contrôlé de l'enseignement supérieur privé, le besoin de régulation du secteur fait largement consensus depuis plusieurs années, y compris chez les établissements privés proposant une formation de qualité. Ainsi que l'a expliqué le ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace devant la commission d'enquête, « *l'enseignement supérieur privé s'est développé dans un cadre juridique pensé pour une offre marginale* ».

Alors que l'examen du projet de loi relatif à la régulation de l'enseignement supérieur privé, présenté en Conseil des ministres en juillet 2025, a été ajourné par le Gouvernement à plusieurs reprises, des initiatives sénatoriales ont vu le jour afin d'apporter de premières solutions, dans l'attente du texte gouvernemental à la portée plus large. C'est ainsi que le Sénat a adopté, le 11 février 2026, en première lecture, la proposition de loi du Sénateur Yan Chantrel visant à protéger les étudiants face aux pratiques commerciales abusives des établissements d'enseignement supérieur privés[1].

Le projet de loi relatif à la régulation de l'enseignement supérieur privé a finalement été inscrit à l'ordre du jour du Sénat le 1er juin 2026.

Clarifié et enrichi par la Haute Assemblée, qui l'a adopté en première lecture, **le projet de loi comporte plusieurs dispositions qui participent d'un début d'encadrement du secteur de l'enseignement supérieur privé lucratif**.

L'article 1er crée **un régime d'ouverture commun** pour les cours et les établissements d'enseignement supérieur privés du code de l'éducation. Sans modifier en profondeur le droit existant, il harmonise les obligations qui pèsent à ce titre sur les cours, les établissements libres et les établissements techniques, en conservant leur caractère déclaratif. Il **clarifie également le**

[1] *Proposition de loi n° 2475 visant à protéger les étudiants face aux pratiques commerciales abusives des établissements d'enseignement supérieur privés, adoptée par le Sénat le 11 février 2026.*

contrôle exercé par les autorités publiques sur l'ouverture de ces structures, en précisant les motifs de l'opposition à une telle ouverture.

• L'article 1er prévoit tout d'abord que **la compétence d'opposition à l'ouverture d'un cours ou d'un établissement supérieur privé appartient conjointement à l'autorité académique et au procureur de la République**, qui se prononcent sur le fondement des six motifs mentionnés *infra*. Elle **appartient également au préfet** lorsqu'il s'agit de *« prévenir toute forme d'ingérence étrangère ou de protéger les intérêts fondamentaux de la Nation »*, cette disposition de l'actuel article L. 731-1-1 n'étant pas modifiée par le présent article.

• L'article 1er introduit ensuite, de manière limitative, **les motifs susceptibles de fonder l'opposition de l'autorité académique ou du procureur de la République à l'ouverture d'un cours ou d'un établissement privé**. Il s'agit :

- de la protection de l'ordre public ;

- de la non-satisfaction, par la personne qui ouvre l'établissement ou le cours ou celle qui dirigera l'établissement, aux conditions prévues aux articles L. 731-1 et L. 731-7 du code de l'éducation ;

- d'une situation dans laquelle un professeur mentionné dans la déclaration faite pour l'ouverture d'un cours ou d'un établissement est frappé d'incapacité ;

- de la non-satisfaction aux conditions prévues aux articles L. 731-3 et L. 731-4 précités pour l'ouverture respective d'un cours et d'un établissement, c'est-à-dire la transmission préalable d'une déclaration d'ouverture comportant les informations prévues par cet article, ainsi que la désignation d'au moins trois administrateurs pour un établissement ;

- du fait qu'il ressorte des informations figurant dans la déclaration d'ouverture que l'établissement « n'a pas le caractère d'un établissement d'enseignement supérieur ou l'enseignement proposé celui d'un cours d'enseignement supérieur », « en particulier s'agissant de ses locaux ainsi que de la nature et du niveau des enseignements proposés ».

L'article 2 instaure deux niveaux de reconnaissance des établissements d'enseignement supérieur privés :

- **l'agrément, accessible à tous les établissements privés, y compris lucratifs**, qui atteste de la qualité de l'offre de formation après une évaluation par le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres) ;
- l'agrément d'intérêt général, réservé aux seuls établissements à but non lucratif.

Ces deux modalités de reconnaissance permettent de garantir la qualité globale de l'activité de formation des établissements, qui sera systématiquement évaluée par le Hcéres. Elles trouvent également leur traduction sur Parcoursup, où seules les formations dispensées par un

établissement agréé ou titulaire d'un agrément d'intérêt général pourront désormais figurer.

L'article 4 étend le champ du contrôle de l'IGÉSR aux personnes morales (*ie* sociétés commerciales à formes juridiques diverses) qui exercent, directement ou indirectement, le contrôle exclusif ou conjoint sur les établissements d'enseignement supérieur. Cette disposition **permet ainsi à l'IGÉSR de disposer d'une base légale élargie pour contrôler les établissements d'enseignement supérieur privés en cours de fonctionnement, quelle que soit la forme juridique des structures qui le porte**.

L'article 6 modifie les conditions dans lesquelles les établissements d'enseignement supérieur privés peuvent proposer des formations sanctionnées par un diplôme national ou un grade universitaire, **en réservant cette possibilité aux seuls établissements agréés et titulaires de l'agrément d'intérêt général**.

Alors que le projet de loi du Gouvernement, dans sa version initiale, ne comportait qu'une seule mesure, de portée modeste, de **régulation des organismes de formation relevant du code du travail**[1], **le Sénat a souhaité jeter les bases**, pour ces organismes, **d'un dispositif de reconnaissance de qualité parallèle au régime d'agrément prévu par l'article 2**, ainsi que d'une certification de qualité renforcée.

Il a également **intensifié le contrôle exercé sur les établissements privés qui ne s'inscriront pas dans le régime d'agrément**, en :

- précisant l'interdiction des frais de réservation et le régime de résiliation de leurs contrats par les étudiants ;

- créant une obligation d'information à leur charge sur la nature de leurs formations et leur reconnaissance par l'État, qui se traduira par l'obligation de faire figurer une « carte d'identité » de chaque formation sur tous leurs documents d'inscription et tous leurs supports de communication, notamment publicitaires. Cette obligation permettra notamment d'informer les étudiants et les familles sur la valeur des diplômes délivrés et les possibilités de poursuite d'études auxquels ils donnent accès ;

- prévoyant des sanctions pour les dirigeants d'établissements qui se livreraient à des pratiques trompeuses sur les appellations de leurs diplômes.

b) L'angle mort du contrôle financier en amont de l'ouverture des établissements d'enseignement supérieur privés lucratifs

En dépit des avancées dont il est porteur en matière d'harmonisation des régimes juridiques applicables aux établissements d'enseignement

[1] *L'article 5 étend l'obligation de certification de qualité prévue par le code du travail à tous les organismes dispensant des formations sanctionnées par un titre à finalité professionnelle enregistré au RNCP.*

supérieur privés, d'évaluation indépendante des formations que ceux-ci proposent, d'encadrement de la délivrance des diplômes auxquels ils préparent, de renforcement des pouvoirs de contrôle de l'État sur ces établissements en cours de fonctionnement, **le projet de loi relatif à la régulation de l'enseignement supérieur privé comporte encore un angle mort, celui du contrôle financier en amont de l'ouverture des établissements**.

Au stade de la déclaration d'ouverture, son article 1er prévoit une liste non exhaustive des informations devant y figurer, la définition précise des documents à fournir étant renvoyée à la voie réglementaire. Ces informations comprennent :

- des éléments permettant de vérifier la qualité et la capacité du déclarant de cours ou du dirigeant de l'établissement, ainsi que de leurs professeurs ;

- des informations relatives aux locaux ;

- un descriptif de l'objet ou des divers objets des enseignements ainsi que, dans le cas des établissements, la liste des diplômes préparés et délivrés ;

- le cas échéant, des informations relatives à la personne morale à l'origine de la demande d'ouverture.

Cette liste ne comprend donc, à ce jour, **aucune information de nature financière**, **ce qui rend impossible tout contrôle de l'origine, de la nature et des montants des financements des projets d'ouverture des établissements d'enseignement supérieur privés lucratifs**.

La commission d'enquête estime **indispensable de combler cette lacune** au cours de la navette parlementaire.

Recommandation n° 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.

D. LE FINANCEMENT PRIVÉ DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE PUBLICS : UNE LIGNE DE CRÊTE ENTRE BESOIN D'ATTRACTIVITÉ ET VIGILANCE NÉCESSAIRE

1. L'enseignement supérieur public : un secteur très largement financé par la subvention publique et marginalement par le mécénat

Dans un rapport conjoint publié en janvier 2025[1], l'IGÉSR et l'IGF mettent en évidence **une structure de financement du secteur de l'enseignement supérieur public très largement dominée par la dépense publique**.

Ainsi, les ressources totales des établissements publics d'enseignement supérieur s'élevaient à 18,2 Md€ en 2023. Elles étaient composées à 76 % de la subvention pour charges de service public (SCSP), soit 13,8 Md€, et à 24 % de ressources propres, soit 4,4 Md€.

Une analyse plus fine de cette structure de financement met en évidence les constats suivants :

- environ 50 % des ressources sont directement d'origine publique (financements publics nationaux, territoriaux et européens) ;
- environ 25 % proviennent d'activités liées au secteur économique, mais fortement soutenues par des dispositifs publics (apprentissage, formation continue, recherche partenariale…) ;
- environ 16 % seulement relèvent de ressources véritablement autonomes (droits d'inscription, valorisation immobilière).

Au sein de cet ensemble, **les recettes de mécénat demeurent marginales** : elles représentaient environ 7 M€ en 2023, soit 0,04 % de l'ensemble des ressources des établissements et environ 0,1 % des seules ressources propres.

[1] *« Modèle économique des établissements publics de l'enseignement supérieur », rapport IGÉSR-IGF, janvier 2025.*

Évolution des ressources des établissements publics de l'enseignement supérieur en M€ (2019-2023)

Synthèse	2019	2020	2021	2022	2023	Répartition 2023
SCSP et dotations ministères	12 275	12 516	12 940	13 271	13 847	76,0 %
Financements publics nationaux et internationaux	997	996	1115	1282	1497	8,2 %
Apprentissage, formation pro.	520	616	782	941	1023	5,6 %
Droits d'inscription	417	429	478	472	500	2,7 %
Fiscalité affectée*	304	307	310	307	333	1,8 %
Collectivités territoriales	218	200	191	219	224	1,2 %
Produits de la recherche	154	142	173	183	192	1,1 %
Exploitation de l'immobilier	70	59	66	74	88	0,5 %
Mécénat	5	6	4	5	7	0,0 %
Divers	471	369	428	386	505	2,8 %
Total recettes	**15 431**	**15 640**	**16 487**	**17 140**	**18 216**	**100,0%**

Source : direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (Dgesip) du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace, réponses au questionnaire de la rapporteure.

Selon la typologie qu'en dresse le rapport des inspections, le mécénat dans le secteur de l'enseignement supérieur public est porté par **quatre types de fondations** :

- **les fondations universitaires et les fondations partenariales**, autorisées par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités de 2007, dite « loi LRU », pour permettre aux établissements de renforcer leurs ressources propres : ces deux types de structure constituent la majorité de **la soixantaine de fondations recensées dans les universités** ;
- **les fondations de coopération scientifique**, créées par la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat ;
- **les fondations abritées par la Fondation de France**, au nombre d'une quarantaine, créées en dehors des établissements d'enseignement supérieur publics et finançant des projets principalement au profit de grandes écoles, dont une minorité d'écoles publiques.

Globalement, **les fondations dans l'enseignement supérieur public sont récentes, disposent de peu de ressources humaines, et collectent des ressources limitées** :

- plus de 80 fondations universitaires ou partenariales ont été créées depuis la loi LRU ;
- leur ancienneté moyenne est de 8,5 ans pour les fondations partenariales et 12,4 ans pour les fondations universitaires ;
- les comptes des établissements recensent, pour les seules fondations universitaires, un montant moyen de 5,4 M€ par an

entre 2019 et 2023, constitué de faibles dotations et de moins de dix versements d'un montant supérieur à 100 000 €.

Les inspections en concluent que « ***le mécénat représente un potentiel encore peu exploité par les établissements*** », alors qu'à l'étranger, il représente un levier considérable de ressources, très mobilisé par les universités.

2. Le retard de la France en matière de financement privé de la recherche publique

La loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche (LPR) pour les années 2021 à 2030 visait à rattraper le retard scientifique de la France et à porter l'investissement, public et privé, en recherche et développement (R&D) à 3 % du produit intérieur brut (PIB). Force est de constater qu'en 2026, soit à mi-parcours de la LPR, l'objectif reste loin d'être atteint : **la part des dépenses en R&D dans le PIB français stagne en effet à 2,2 %**, bien en deçà de l'effort global des pays de l' Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2,7 %) et de pays comme l'Allemagne (3,13 %), le Japon (3,44 %) ou la Chine (2,58 %).

Alors que le budget public de la recherche creuse d'année en année l'écart avec la trajectoire financière prévue par la LPR, la France pâtit, dans le même temps, d'un manque de financement privé de la recherche publique : depuis une dizaine d'années, **l'effort de recherche des entreprises reste stable à 1,44 % du PIB**, contre 2,12 % en Allemagne et 2,72 % au Japon.

Pour tenter de rattraper ce retard, **le développement de la recherche partenariale public-privé** est l'un des trois chantiers ouverts en 2025 par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace, dans le cadre de la « revoyure » de la LPR.

Devant la commission d'enquête, le ministre a d'ailleurs insisté sur cette priorité, estimant qu'« e*n Europe, et particulièrement en France, la recherche publique et la recherche privée ne travaillent pas suffisamment et efficacement ensemble. Or il est fondamental que la recherche en amont au sein des laboratoires se transforme en innovation et en transfert de technologie. Même si nous avons beaucoup progressé et si l'état d'esprit a changé, nous sommes plutôt en retard sur ces sujets. Je suis très vigilant sur cet objectif premier de progression.* »

3. Le financement du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche par des acteurs privés : un risque d'ingérence à bien mesurer

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**.

Ces liens prennent des formes variées et parfois cumulatives : mécénat et philanthropie, financement de chaires universitaires et de recherche, sollicitation de la taxe d'apprentissage, recours au crédit d'impôt recherche (CIR), développement d'outils partenariaux (laboratoires communs, thèse CIFRE - convention industrielle de formation par la recherche - …), actions de communication des entreprises, participation de leurs représentants aux instances de gouvernance, etc.

Ainsi que l'a expliqué Matthieu Lequesne, président de l'association Acadamia à la commission d'enquête, cette évolution « *fait aujourd'hui l'objet de controverses régulières.* ***Des étudiants, enseignants, chercheurs et autres parties prenantes s'interrogent sur certains mécénats, demandent des informations et dénoncent l'opacité de certains liens****, notamment dans des secteurs tels que les sciences de l'environnement, la chimie, les pesticides ou, plus récemment, l'intelligence artificielle et les relations avec de grandes entreprises américaines* ».

Ces interrogations s'accompagnent de **demandes de transparence sur la nature des liens entre les établissements d'enseignement supérieur et de recherche publics et leurs financeurs privés**. C'est d'ailleurs en raison des difficultés à obtenir des informations sur la nature de ces liens, les montants engagés, le fléchage des fonds, les contreparties consenties aux mécènes (par exemple, la conditionnalité des financements à certains contenus ou résultats de recherche) qu'a été créée, en 2023, l'association Acadamia, qui plaide pour l'effectivité du droit à la transparence dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche.

L'association alerte en particulier sur **le manque de transparence des conventions de mécénat** passées entre les établissements d'enseignement supérieur et de recherche publics et les entreprises. Elle estime que « *s'agissant de documents administratifs au sens du code des relations entre le public et l'administration,* ***en théorie, tout citoyen peut en demander communication à l'établissement. En pratique, la procédure dysfonctionne*** ». Ainsi, lorsque l'association sollicite la communication des conventions de mécénat auprès des établissements, les pratiques sont variables : « *certains acceptent de transmettre ces documents, soit directement, soit après avis de la Cada, auquel ils se conforment. D'autres refusent, ce qui conduit à saisir le juge administratif.* »

Dans le cadre d'une affaire opposant l'Association Acadamia et l'École Polytechnique au sujet de la communication des conventions de mécénat passées par cette dernière, **le Conseil d'État**, dans une décision rendue le 3 octobre 2025, **a estimé que ces conventions constituaient bel et bien** « ***des documents administratifs, qui sont en principe communicables*** *aux personnes qui en font la demande, sous réserve des demandes abusives* », tout en apportant une nuance de taille : « ***De tels documents administratifs ne peuvent toutefois être communiqués qu'à la personne intéressée, lorsque cette communication est de nature à porter atteinte au secret des affaires*** ».

Devant la commission d'enquête, Matthieu Lequesne a dit regretter que le Conseil d'État se soit *« contenté de juger que ces conventions sont susceptibles, " selon leur degré de précision ", de contenir des informations qui relèvent du secret des affaires »*, ajoutant que la haute juridiction administrative *« a renvoyé au juge du fond le soin d'apprécier la communicabilité des documents »*, **ce qui « *conduit chaque directeur d'établissement à apprécier lui-même, pour chaque convention, l'application éventuelle du secret des affaires* »**, générant ainsi « *une situation de blocage.* »

Interrogée sur ce dossier par la rapporteure, la Dgesip a indiqué, dans ses réponses écrites, qu'« *il serait possible d'inviter les établissements à rendre publiques les conventions de mécénat, ou des données agrégées sur ces conventions, dans le respect des réserves et des garanties exprimées par le Conseil d'État* », à savoir le secret des affaires.

Après avoir insisté sur **la nécessité de trouver un équilibre entre recours aux financements privés et exigence de transparence**, *« afin de ne pas faire fuir les entreprises »*, le ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace, a suggéré une autre solution *« intermédiaire »* qui consisterait à élaborer un registre déclaratif des donateurs, piste que la commission d'enquête juge intéressante.

Recommandation n° 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.

Recommandation n° 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.

EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 7 JUILLET 2026

_____

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Mes chers collègues, nous arrivons aujourd'hui au terme de plusieurs mois de travaux particulièrement denses, au cours desquels nous avons tenu 66 réunions et auditionné 102 personnes. Nous avons ainsi entendu des représentants de l'administration, des acteurs de la philanthropie, du monde associatif, des responsables de projets éducatifs, culturels ou patrimoniaux, des élus, des entreprises et des experts.

Notre réunion d'aujourd'hui doit nous permettre d'aboutir à un rapport exigeant dans ses analyses et équilibré dans ses propositions.

Avant de donner la parole à notre rapporteure pour qu'elle nous présente les conclusions du rapport et les recommandations qu'elle nous propose d'adopter, je souhaiterais remercier les membres de la commission d'enquête pour leur participation à nos travaux et pour les échanges que nous avons pu avoir lors des auditions ou en marge de celles-ci.

Je souhaiterais ensuite vous rappeler quelques éléments de procédure.

Le document qui est disponible sur table est la version amendée du rapport telle qu'elle résulte de nos échanges lors de la réunion d'orientation tenue la semaine dernière, le mercredi 1er juillet.

À l'issue de la présentation que va en faire notre rapporteure, et des échanges qui s'en suivront, je vous inviterai à vous prononcer sur l'adoption du rapport.

Je rappelle enfin que l'obligation de secret qui entoure nos travaux continuera à s'imposer à l'issue de cette réunion.

Nos travaux, dont nous présentons les orientations aujourd'hui, se sont inscrits dans un contexte que chacun connaît : une réduction des crédits publics qui conduit de nombreux acteurs – collectivités, associations, établissements culturels, éducatifs ou patrimoniaux – à rechercher des ressources complémentaires auprès d'acteurs privés.

Cette évolution n'est pas marginale et s'accompagne de l'essor de la philanthropie organisée, à travers des fondations, des fonds de dotation, des associations d'intérêt général, mais aussi des structures plus hybrides.

La question posée par la commission n'était pas de savoir s'il fallait se méfier, par principe, de la générosité privée.

Je le redis avec clarté et conviction, l'objectif de la commission n'est pas d'entraver le développement de la philanthropie, mais au contraire de préserver et de sécuriser l'élan de générosité qui s'exprime dans notre pays à travers elle. Dans l'immense majorité des cas, l'intervention d'acteurs privés dans le champ de l'action publique s'inscrit dans une logique de complémentarité avec les pouvoirs publics.

Les 32 recommandations formulées dans notre rapport ont pour fil conducteur la transparence, conçue comme un levier de confiance au service de la philanthropie et du mécénat.

Je crois pouvoir dire que notre commission a travaillé avec le souci constant de respecter plusieurs équilibres : ne pas confondre philanthropie et influence ; ne pas opposer financements privés et action publique ; mais ne pas fermer les yeux, non plus, sur les risques que peuvent faire naître l'opacité, la dépendance financière ou l'utilisation d'architectures juridiques complexes.

Nous n'étions pas réunis pour démontrer une thèse préétablie, mais pour comprendre une réalité qui se transforme rapidement.

Le fil directeur qui se dégage de nos travaux est finalement assez simple : plus les financements privés interviennent dans des domaines qui touchent au cœur de la vie culturelle, patrimoniale, associative et de la formation des citoyens, plus l'exigence de transparence doit être forte.

C'est, me semble-t-il, dans cet esprit que nous devons examiner aujourd'hui le rapport qui nous est soumis.

Je veux, pour conclure, et avant de lui céder la parole, remercier notre rapporteure pour l'important travail qu'elle a accompli depuis le début de notre commission d'enquête.

Mme Colombe Brossel, rapporteure. – Mes chers collègues, le rapport se compose de trois tomes. Le premier constitue le rapport lui-même. Le deuxième correspond au compte rendu de l'ensemble des auditions. Le troisième rassemble les courriers que nous avons adressés ainsi que les documents sur lesquels nous avons travaillé.

Jeudi matin, nous nous sommes réunis avec M. Étienne Blanc, désigné par son groupe, afin de retravailler le rapport, l'avant-propos et les préconisations. À la suite des échanges que nous avions eus la semaine précédente, nous avons finalement apporté trois modifications importantes.

Tout d'abord, nous avons complété l'avant-propos et le rapport afin d'y intégrer des éléments qui faisaient défaut. Dans la partie consacrée à la construction d'un écosystème reposant à la fois sur des outils de philanthropie et des outils économiques, nous avons enrichi cette partie des éléments issus de l'audition de M. Matthieu Pigasse, président de Combat Media. Nous

avons également explicité certaines idées qui, bien qu'évoquées au cours de nos échanges, ne figuraient pas de manière suffisamment claire dans le texte.

Ensuite, nous avons davantage mis en évidence, tant dans l'avant-propos que dans le rapport, la manière dont l'inorganisation des services de l'État et leurs nombreux angles morts peuvent être exploités par des acteurs peu recommandables, notamment des narcotrafiquants, pour construire des écosystèmes reposant sur plusieurs outils juridiques et conduire leurs activités.

Enfin, nous avons supprimé quatre préconisations qui ne faisaient pas consensus. Cela concerne notamment la conférence de la générosité, la recommandation relative à la Cour des comptes et à sa capacité à suivre le cheminement d'un don, celle concernant la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) sur l'harmonisation des modalités de déclaration d'intérêts, ainsi que la recommandation portant sur la notion de droit à la vie privée des personnes morales, en l'espèce les fondations.

Nous avons également retravaillé la rédaction des recommandations n^{os} 24 à 28, à la lumière des échanges que nous avions eus, afin de recentrer le texte sur la notion de responsabilité, qui constituait le cœur du sujet. La capacité du ministère de l'éducation nationale à intégrer, notamment, les dimensions financières dans les contrôles qu'il exerce constitue un point important.

Le rapport qui vous est présenté aujourd'hui correspond donc à une version modifiée. Il comporte désormais trente-deux recommandations, contre trente-six la semaine dernière.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Je vous remercie de votre travail, qui correspond pleinement aux échanges que nous avons eus, tant sur le fond que sur la forme. Les recommandations sont un peu moins nombreuses, mais elles conservent le contenu et l'esprit de ce qui avait été défini au départ.

À l'issue de l'audition de M. Matthieu Pigasse, il m'avait semblé que le rapport passait à côté d'un élément important, d'autant qu'il nous avait indiqué, à la toute fin de son audition, qu'il allait créer sa fondation et son fonds de dotation. Il aurait été dommage de ne pas en tenir compte.

Par ailleurs, les propos relatifs aux trafiquants cherchant à financer des politiques publiques, donc à injecter de l'argent issu de la criminalité, ont été corroborés lors de l'audition du ministre Nunez. Cela montre que nous ne faisons pas face à un phénomène simplement émergent, mais à une organisation déjà structurée.

M. Étienne Blanc. – Nous souhaitions parvenir à un équilibre entre l'audition de M. Pierre-Édouard Stérin et celle de M. Matthieu Pigasse. C'est désormais chose faite. À la fin de son entretien, M. Pigasse a indiqué qu'il

envisageait d'utiliser certains mécanismes et certains dispositifs par ailleurs utilisés par M. Stérin. Il nous paraissait utile de le signaler.

Cinq modifications ont été apportées aux recommandations.

La première concerne la « conférence de la générosité ». Il ne nous semblait pas opportun de créer une structure supplémentaire placée auprès du Premier ministre, structure dont nous ne connaissions ni la composition ni les missions.

La deuxième porte sur la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Nous ne voyions pas clairement ce qu'elle venait faire dans ce dispositif. Pour notre groupe, cette recommandation ajoutait des formalités et de la lourdeur aux mécanismes de financement, sans efficacité démontrée.

La troisième concernait la Cour des comptes.

Le quatrième sujet concernait la jurisprudence du Conseil d'État relative à la protection de la vie privée des personnes morales. Remettre cette jurisprudence en cause supposait un débat de fond. Chacun connaît aujourd'hui la difficulté d'assurer une protection scrupuleuse de la sphère privée. Dès lors, il ne nous paraissait pas opportun d'aborder une telle question dans ce rapport sans mener, au préalable, un travail beaucoup plus approfondi, notamment sur l'interprétation de cette jurisprudence.

Enfin, s'agissant de l'enseignement privé hors contrat, l'État doit se doter des moyens d'exercer un meilleur contrôle. Nous disposons d'inspecteurs, mais nous avons constaté les limites de leur action. Il convient donc de rappeler l'État à ses obligations. L'enseignement privé, qu'il soit sous contrat ou hors contrat, relève de la liberté de l'enseignement et mérite d'être protégé. Cette liberté suppose toutefois une condition : dans l'enseignement privé hors contrat, l'État doit exercer un contrôle rigoureux, absolument indispensable au regard des dérives que nous avons tous pu constater.

J'ai d'ailleurs transmis à mes collègues l'accord conclu entre l'éducation nationale et l'enseignement catholique sur ce sujet. Quant aux dérives sectaires, nous en avons encore débattu avec M. Christian Gravel, président de la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes), la semaine dernière.

En tout état de cause, je voterai en faveur de ce rapport, qui a largement intégré nos observations.

M. Dominique de Legge. – Je n'ai rien à ajouter à ce que vient d'exposer, avec beaucoup de justesse, Étienne Blanc.

Je souhaite simplement formuler une suggestion de nature rédactionnelle concernant la recommandation n° 6 relative à la formation continue des commissaires aux comptes et des experts-comptables. L'enjeu consiste d'abord à les sensibiliser à cette question. Par ailleurs, les experts-comptables, conformément à leur mission, établissent et certifient les

comptes ; ils n'ont pas vocation à les contrôler. Je propose donc la rédaction suivante : « 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. »

M. Alexandre Basquin. – M. Stérin, à l'égard duquel nous avons pris beaucoup de précautions, nous a malgré tout qualifiés de « socialo-communistes ». Ce n'est pas bien grave. Depuis le congrès de Tours, nous avons le cuir suffisamment épais pour assumer ce genre de propos !

Je tiens à saluer le travail de Mme la présidente et de Mme la rapporteure. J'ai bien senti, mes chers collègues, que vos réserves portaient davantage sur la forme que sur le fond. Je me réjouis que nous soyons parvenus à trouver une voie de compromis, car les enjeux sont majeurs.

Au-delà du rapport lui-même, il nous faut dégager des garanties afin d'éviter les écueils que les auditions ont mis en lumière.

Je remercie chacune et chacun pour le travail accompli ainsi que pour l'intelligence collective qui nous a permis d'aboutir à ce rapport.

M. Raphaël Daubet. – Je voterai en faveur de ce rapport. Je me réjouis que nous soyons parvenus à un compromis sur les points qui faisaient débat. J'ai notamment vérifié que les recommandations s'appliquaient à tous avec neutralité et impartialité. Tel est bien le cas.

Ce compromis honore notre commission et le Sénat. Ce rapport soulève de véritables questions : les 19 milliards d'euros de financements privés mobilisés chaque année peuvent poser difficulté dès lors qu'ils contribuent à orienter les politiques publiques sans qu'apparaissent clairement la décision politique qui les sous-tend et la responsabilité qui l'accompagne. Il est donc légitime de s'interroger sur ces mécanismes.

Nous verrons quel usage nous ferons de ce travail, mais je me réjouis de l'issue à laquelle nous sommes parvenus.

Mme Karine Daniel. – À la suite de notre réunion de la semaine dernière, je tiens à remercier les collègues qui ont permis d'aboutir à un compromis, tout particulièrement Étienne Blanc.

Ce rapport apportera une contribution utile, notamment sur la manière dont l'appareil d'État et les différents services de l'État peuvent mieux articuler leur action. Celle-ci n'appelle pas nécessairement des moyens supplémentaires, mais davantage de réflexes communs et une véritable culture de la coordination. Une telle démarche renforcera la lisibilité de situations susceptibles de soulever des enjeux en matière d'influence ou d'ingérence.

Il appartient également à notre institution d'exercer cette vigilance. C'est tout l'honneur du Sénat de conduire de tels travaux et de produire ce type de rapport.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Je vais à présent soumettre au vote les propositions de modification, les recommandations et le rapport dans son ensemble, y compris ses annexes.

La proposition de modification de M. Dominique de Legge est adoptée.

Les recommandations, ainsi modifiées, sont adoptées.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Nous souhaitons également choisir pour le rapport un titre différent de celui de la commission d'enquête, plus parlant pour le grand public. Nous proposons le titre suivant : « Qui finance l'intérêt général ? – Transparence, influence et contrôle démocratique des financements privés de l'action publique. »

Mme Colombe Brossel, rapporteure. – Je reconnais que le sous-titre est assez long, mais nous souhaitons insister sur l'impératif de transparence dans le soutien aux politiques publiques. Le titre principal nous semble en revanche clair et concis.

Le titre du rapport est adopté à l'unanimité.

La commission d'enquête adopte, à l'unanimité, le rapport ainsi modifié, ainsi que les annexes, et en autorise la publication.

Il est décidé d'insérer le compte rendu de cette réunion dans le rapport.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Je vous remercie pour ce vote unanime. Cette capacité à interagir puis à se mettre d'accord sans trahir ses convictions est importante au regard du nombre d'auditions conduites et du travail accompli.

J'ajoute que le groupe Communiste Républicain Citoyen et Écologiste - Kanaky (CRCE-K) a déposé une contribution.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Je vous rappelle que les groupes politiques ont jusqu'au jeudi 9 juillet à midi pour présenter des contributions complémentaires qui pourront être annexées au rapport.

Nous tiendrons une conférence de presse mercredi 15 juillet dans la matinée, en respectant l'esprit de nos échanges et avec le souci de dépasser la caricature qui a pu être faite de nos travaux.

Nous sommes confrontés à un phénomène installé, structuré, avec des réseaux de financements privés qui peuvent aller à l'encontre de l'intérêt général et du fonctionnement républicain. Cette structuration de l'influence n'est pas contrebalancée par une organisation systématique de l'État permettant d'exercer un contrôle et de lancer l'alerte. Les travaux de la commission d'enquête ont mis en évidence cette lacune.

Mme Colombe Brossel, rapporteure. – Comme l'a souligné Sonia de La Provôté, nos auditions ont permis de lever un certain nombre de voiles

pudiquement jetés sur l'ampleur de ces financements privés et sur une forme d'inorganisation de l'État que je ne soupçonnais pas.

Je souhaite pour conclure remercier les personnes que nous avons auditionnées, l'équipe du secrétariat de la commission, Roger Karoutchi pour ses interventions souvent drôles, pertinentes et piquantes, les collègues qui ont nourri notre réflexion en participant à nos travaux, ainsi que, bien évidemment, Mme la présidente.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Je veux remercier à mon tour les collègues qui ont pris part aux travaux de la commission d'enquête, le secrétariat ainsi que Mme la rapporteure.

Une commission d'enquête, c'est une aventure, et je suis ravie que nous l'ayons menée collectivement à bon port. Je suis convaincue que nous reparlerons du contenu du rapport et j'espère qu'il inspirera à l'État des mesures salutaires.

Je vous rappelle pour terminer que le rapport est sous embargo strict pendant vingt-quatre heures à compter de la fin de cette réunion. Durant cette période, il ne peut être consulté qu'aux fins de solliciter la réunion du Sénat en comité secret, c'est-à-dire une réunion à huis clos pour statuer sur la publication ou la non-publication de l'ensemble du texte ou de certains passages.

Nous vous demandons également expressément de ne pas communiquer sur le rapport avant la conférence de presse que nous organiserons mercredi prochain.

TRAVAUX EN COMMISSION

_____

Les comptes rendus des auditions plénières de la commission d'enquête sont consultables *via* le lien suivant :

https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/ce-financement-des-politiques-publiques.html

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Jeudi 12 février 2026

- *Direction générale de l'enseignement scolaire (Dgesco) du ministère de l'éducation nationale - :* **Mme Caroline PASCAL**, directrice générale, **M. Jean HUBAC**, chef du service de la vie de l'élève et des établissements, et **Mme Stéphanie GUTIERREZ**, adjointe au sous-directeur de l'inclusion scolaire et de la vie des établissements.

- *Ministère de l'éducation nationale :* **Mme Marine CAMIADE**, directrice des affaires financières.

Jeudi 19 février 2026

- *Fondation de France :* **Mme Axelle DAVEZAC**, directrice générale.

- *Ministère des sports, de la jeunesse et de la vie associative :* **MM. Thibaut DE SAINT POL**, directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, et **Charles-Aymeric CAFFIN**, chef du bureau du développement de la vie associative.

- *Ministère de la culture - Sous-direction des affaires économiques et financières (SDAEF) :* **Mmes Justine BONIFACE**, sous-directrice, et **Léa MORGANT**, cheffe de la mission du mécénat.

Mercredi 25 février 2026

Table ronde Financement des fondations et des structures associatives

- *Université Paris 8 :* **M. Nicolas DUVOUX**, professeur ;

- *ESSEC Business School :* **M. Arthur Gautier**, professeur, titulaire de la Chaire Philanthropie ;

- *Fondation de Lille :* **Mme Delphine VANDEVOORDE**, directrice ;

- *La France s'engage :* **M. Damien BALDIN**, directeur général.

Jeudi 26 février 2026

- *Ministère de l'intérieur - Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) :* **Mme Pascale LÉGLISE**, directrice.

- *Ministère de l'économie et des finances - Direction de la législation fiscale (DLF) :* **M. Laurent MARTEL**, directeur.

- *Ministère de l'économie et des finances - Direction générale des finances publiques (DGFiP) :* **M. Stéphane CRÉANGE**, chef du service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal, et **Mme Florence LERAT**, sous-directrice de la sécurité juridique des professionnels.

Mercredi 25 mars 2026

- *Centre français des fonds et fondations (CFF) :* **Mme Marion LELOUVIER**, présidente, et **M. Nicolas MITTON**, directeur des affaires publiques et juridiques.

Jeudi 26 mars 2026

- *France Générosités :* **M. Philippe PAILLIART**, président, et **Mme Laurence LEPETIT**, déléguée générale.

- *Le Mouvement associatif :* **Mme Claire THOURY**, présidente, et **M. David RATINAUD**, responsable plaidoyer.

- *Association pour le développement du mécénat industriel et commercial (Admical) :* **MM. François DEBIESSE**, président, et **Yann QUEINNEC**, délégué général.

Mardi 31 mars 2026

- *Académies Saint-Louis :* **M. Edward WHALLEY**, président.

- **M. Pierre MERLE**, professeur émérite de sociologie, spécialiste des questions scolaires.

Mercredi 1er avril 2026

- *Fondation pour l'école :* **M. Amaury de BELER**, président.

Jeudi 2 avril 2026

Audition commune d'associations de représentants de parents d'élèves

- *Association des parents de l'enseignement libre (APEL) :* **M. Paul VITART**, vice-président national ;

- *Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP) :* **M. Emmanuel GAROT**, président ;

- *Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE) :* **M. Moulay Driss EL ALAOUI**, vice-président.

- *Enseignement catholique :* **Mme Nathalie TRETIAKOW**, secrétaire générale adjointe.

Audition commune

- *Sidaction :* **Mmes Florence THUNE**, directrice générale, et **Hélène ROGER**, directrice analyse et plaidoyer ;

- *Confédération nationale du Planning familial :* **Mmes Albane GAILLOT**, codirectrice, et **Nina MERIGUET**, chargée de plaidoyer ;

- *SOS Homophobie :* **Mme Julia TORLET**, porte-parole.

- *Lift :* **Mme Lauren ONTHANK**, et **M. Clément CHAUDET**, cofondateurs.

- *Association Cycloshow :* **Mme Odile VERNET**, présidente, **M. Hugues FOUCAULT**, responsable financier et membre du conseil d'administration, et **Mme Karine TRIO**, responsable communication.

- *Fédération Familya :* **MM. Thierry VEYRON LA CROIX**, président-fondateur, et **Damien ROUSSY**, délégué général.

Mardi 7 avril 2026

- *Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (Dgesip) :* **M. Olivier GINEZ**, directeur général, **Mme Émilie BERNARDIN-SKALEN**, cheffe du département qualité et reconnaissance des diplômes, et **M. Louis BUYSSENS**, directeur de cabinet.

- *Association Acadamia :* **M. Matthieu LEQUESNE**, président.

- *Galileo Global Education :* **M. Antoine PRODO**, directeur délégué et président de l'association 3E.

Jeudi 9 avril 2026

- *Excellence Ruralités :* **M. Jean-Baptiste NOUAILHAC**, délégué général.

- *École Supérieure de Journalisme (ESJ) de Paris :* **M. Vianney D'ALANÇON**, président.

Mardi 14 avril 2026

Table ronde

- *Conférence des recteurs :* **M. Benoît DELAUNAY**, président ;

- *Conférence des directeurs académiques des services de l'éducation nationale (DASEN) :* **M. Mathieu SIEYE**, président ;

- *Conférence des secrétaires généraux :* **M. Benoit VERSCHAEVE**, président.

Mercredi 15 avril 2026

- *L'Humanité :* **M. Thomas LEMAHIEU**, journaliste au pôle enquête.

- *Fédération nationale de l'enseignement privé musulman (FNEM) :* **M. Makhlouf MAMECHE**, président.

- *Centre de recherches internationales (CERI) de Sciences Po :* **Mme Diane-Sophie GIRIN**, chercheuse.

Jeudi 16 avril 2026

- *Dartagnans :* **M. Romain DELAUME**, président.

Audition commune

- *Fondation du patrimoine :* **M. Alexandre GIUGLARIS**, directeur général ;

- *Union Rempart :* **M. Grégoire LERAY**, délégué général, et **Mme Marine MULLER**, déléguée nationale.

Mercredi 29 avril 2026

Table ronde d'associations d'élus locaux

- *Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) :* **M. Guy GEOFFROY**, vice-président ;

- *Association des maires ruraux de France (AMRF) :* **M. Bertrand HAUCHECORNE**, membre du conseil d'administration ;

- *Association des Régions de France :* **M. Frédéric POTIER**, délégué général.

Jeudi 30 avril 2026

- *Association Murmures de la cité :* **M. Guillaume SENET**, président.

Jeudi 7 mai 2026

- *Institut de formation politique (IFP) :* **M. Alexandre PESEY**, cofondateur et directeur.

- *Association des journalistes pour la transparence :* **Mme Laura MOTET**, présidente et journaliste au Monde, et **M. Pierre JANUEL**, secrétaire et journaliste indépendant.

Mardi 12 mai 2026

Audition commune

- *Philea :* **Mme Hanna SURMATZ** ;

- *ERNOP (European Research Network on Philanthropy) :* **M. Barry HOOLWERF**, directeur exécutif ;

- *EFA (European fundraising association) :* **Mme Laurence LEPETIT**, vice-présidente.

Audition commune

- *Université de Lorraine :* **Mme Anne BOYER**, professeure en informatique ;

- *Google France :* **M. Benoît TABAKA**, directeur des affaires publiques ;

- *Microsoft France :* **M. Lionel BENATIA**, directeur des affaires publiques.

Mercredi 20 mai 2026

- *Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation :* **Mme Françoise GATEL**, ministre.

Jeudi 21 mai 2026

- *Inspection générale de l'administration (IGA) :* **M. Christophe BERNARD**, inspecteur et co-auteur du rapport sur le panorama des fonds de dotation.

- *Politicae :* **M. Raphaël COGNET**, cofondateur.

- **M. Olivier LEGRAIN**, entrepreneur et mécène.

Audition commune

- *Association nationale des directeurs régionaux des affaires culturelles (Drac) :* **Mme Isabelle CHARDONNIER**, présidente, et **M. Hilaire MULTON**, vice-président ;

- *Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur (ACPHFMI) :* **M. Julien KERDONCUF**, secrétaire général.

Mardi 26 mai 2026

- *Haute Autorité pour la transparence de la vie publique :* **M. Jean MAÏA**, président.

Audition commune

- *Bazas (33) :* **Mme Isabelle DEXPERT**, maire ;

- *Paimpol (22) :* **Mme Fanny CHAPPÉ**, maire.

Mercredi 27 mai 2026

Audition commune

- *Trégunc (29) :* **M. Olivier BELLEC**, maire ;

- *Saint-Sozy (46) :* **M. Jean-Philippe GAVET**, maire.

- *Fréquence commune :* **Mme Mathilde HOUZÉ**, présidente du directoire.

Jeudi 28 mai 2026

- *Périclès :* **M. Arnaud RÉROLLE**, directeur général.

Mardi 2 juin 2026

- *Fonds du bien commun :* **M. Edward WHALLEY**, directeur général.

- *Cour des comptes :* **M. Arnaud OSEREDCZUK**, conseiller maître, président de la section politiques de solidarité à la 5e chambre.

Mercredi 3 juin 2026

- *Ministère de l'éducation nationale :* **M. Edouard GEFFRAY**, ministre.

- *Ministère de l'intérieur - Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) :* **Mme Pascale LÉGLISE**, directrice.

Jeudi 4 juin 2026

- *Ashoka France :* **Mme Elsa DA COSTA**, directrice générale.

- *Fonds du bien commun :* **M. Pierre-Édouard STÉRIN**, président du conseil d'administration.

Mercredi 10 juin 2026

- *Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace :* **M. Philippe BAPTISTE**, ministre.

- *Paris School of Artificial Intelligence de l'université Paris Sciences & Lettres (PSL) :* **Mme Isabelle RYL**, directrice.

Jeudi 11 juin 2026

- *Ministère de l'intérieur :* **M. Laurent NUNEZ**, ministre.

- *Combat Media :* **M. Matthieu PIGASSE**, président.

DÉPLACEMENT À LONDRES

VENDREDI 22 MAI 2026

_____

- *Ambassade de France au Royaume-Uni* : **S. Exc. Mme Hélène TRÉHEUX-DUCHÊNE**, ambassadrice de France au Royaume-Uni et **Mme Anne PREDOUR**, première conseillère.

- *HM Revenue & Customs* : **Mmes Nicola STOVE**, HMRC *charities advisor* et **Sue MURRAY PRITCHARD**, HMRC *customer compliance manager*, et **M. Sandeep GHELANI**, senior policy adviser.

- *British Museum* : **M. Eoin MARTIN**, directeur de la gouvernance du British Museum.

- *Charity Commission* : **M. Tim HOPKINS**, directeur adjoint chargé des services réglementaires de la Charity Commission

CONTRIBUTION DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN CITOYEN ET ÉCOLOGISTE – KANAKY

Nous saluons le travail mené par la commission d'enquête au regard des nombreuses auditions menées. Portant sur « les mécanismes de financement des politiques publiques par des organismes, sociétés ou fondations de droit privé et des risques en matière d'influence, d'absence de transparence financières et d'entrave au fonctionnement de la démocratie », le spectre étudié est large, tant les possibilités d'influence peuvent être nombreuses.

C'est pourquoi nous avons souhaité axer notre contribution plus spécifiquement sur la question du mécénat et de la philanthropie.

Rappelons tout d'abord que nous ne doutons pas de la sincérité de nombreuses œuvres, mais disons également qu'à l'instar de nombreux pans de la société tels la santé, la culture, les ressources naturelles ou l'immobilier, la philanthropie et le mécénat n'échappent pas à ce pernicieux mouvement de financiarisation.

Alors qu'en effet la finance et la philanthropie pourraient apparaître comme deux univers complètement distincts voire antinomiques, paradoxalement la finance est devenue, ces dernières années, le moteur essentiel de la philanthropie. Or et selon nous, il n'y a pas de capitalisme responsable ni naturellement philanthropique. Et cette financiarisation se fait, aussi et surtout, au regard d'une législation particulièrement favorable aux entreprises ainsi que des possibilités de défiscalisation importantes. La loi Aillagon de 2003 a entériné des avantages fiscaux particulièrement attractifs pour les entreprises mécènes, ce qui a d'ailleurs institutionnalisé ce type de financement.

C'est ainsi qu'en France, le nombre de fonds et fondations a doublé entre 2001 et 2014 et qu'en 2018, 50 fondations avaient un capital supérieur à 100 millions d'euros. Avec d'ailleurs un processus de professionnalisation des grandes fondations.

Ne nous y trompons pas, le mécénat et la philanthropie se sont développés du fait également de la défaillance publique. Les équilibres entre financements publics et financements privés s'en trouvent modifiés. La philanthropie prend ainsi une place de plus en plus importante dans le financement et dans le fonctionnement et la gestion de nombreuses institutions publiques ou associations assurant des missions d'intérêt général.

Nous pouvons prendre l'exemple de la recherche et de l'enseignement supérieur, d'autant que la Commission a auditionné les représentants de Google et de Microsoft. Certains GAFAM financent des laboratoires de recherche universitaire ou portent du mécénat de compétences. En la matière, nous sommes résolus à croire qu'il y a derrière cela des velléités mercantiles.

Ce type de mécénat permet certes d'asseoir la notoriété et la réputation du mécène, mais surtout de créer des liens étroits avec l'université et ses étudiants, ou encore de collaborer à des programmes d'enseignement dits innovants.

Pire, la cellule d'investigation de Radio France, dans une enquête de 2025 intitulée « Écrans et enfants : quand la recherche publique flirte avec les intérêts privés », dénonce une forme d'écosystème où des enseignants-chercheurs (notamment en sciences cognitives) vantent les écrans ou disent que leur nocivité est limitée, alors même que leurs laboratoires et leurs travaux de recherche sont financés par des géants du numérique mécènes.

C'est pourquoi, il nous apparait important de rappeler que sous une apparente neutralité, le mécénat peut être une base arrière d'influence. D'autant que nous voyons se multiplier les signatures de conventions entre de grands donneurs d'ordre privés et des institutions publiques, à l'image du partenariat entre le Collège de France et TotalenEnergies ou l'Université Paris Sciences et Lettres et le groupe L'Oréal. Selon l'Observatoire des multinationales, la part des financements privés dans le budget des établissements d'enseignement supérieur est passé de 7,8 % en 2010 à 20,8 % en 2023 !

Mais l'influence peut également servir à des fins idéologiques. La frontière est parfois extrêmement floue entre ce qui relève de la philanthropie de ce qui relève de la politique. Comme l'a rappelé le sénateur Alexandre Basquin représentant le groupe CRCE-K lors de l'audition de Monsieur Pierre-Édouard Stérin, le Fonds du Bien commun, sous couvert de soutenir des actions locales dites d'intérêt général, exalte parfois un certain « roman national » qui s'apparente surtout à une vision politique et idéologique. Ce flou est d'ailleurs entretenu par la multiplication d'entités (on parle de galaxie) qui opacifie les choses. Sans compter que certaines fondations ont des objets tellement larges que cela complexifie allègrement les contrôles. Ce type de montage est à dénoncer surtout qu'il s'apparente à l'évidence à des partenariats programmatiques ou à un agenda politique. Sans oublier le voile souvent jeté sur les formes de financements de ces fondations.

Nous le voyons bien, tout cela pèse sur le débat public, et la financiarisation de l'action publique peut être un risque pour notre démocratie. La Cour des comptes, dans un rapport de 2018, souligne certaines fragilités relatives au mécénat qui pourrait être détourné, et le guide de l'Agence Française anticorruption de 2024 identifie des situations à risques, notamment de trafic d'influence.

Plus que jamais, la transparence, qui a été le fil rouge de la Commission d'enquête, doit être de mise. À ce titre, nous ne pouvons que regretter la décision du Conseil d'Etat du 3 octobre 2025, qui énonce que la communication d'une convention de mécénat passée avec une école publique peut porter atteinte au secret des affaires de l'entreprise partenaire.

Or, ne soyons pas dupes des convergences d'intérêt. C'est pourquoi, porter une lumière crue sur des dispositifs tapis dans l'ombre semble impérieux.

Face aux éventuelles logiques d'influence, il faut renforcer les liens entre les ministères régaliens par un référentiel robuste, renforcer les signaux d'alerte et mettre fin aux zones grises exprimées plus haut. Surtout, il faut redonner des moyens conséquents aux institutions publiques afin de limiter les financements privés et les formes d'emprise que pourraient avoir les entreprises mécènes. La pleine liberté d'action de la sphère publique, éloignée de toute influence, est à ce seul prix.

CONTRIBUTION DU GROUPE SOCIALISTE, ÉCOLOGISTE ET RÉPUBLICAIN

Les sénateurs du groupe socialiste, écologiste et républicainse se félicitent de l'aboutissement de la commission d'enquête qui a permis de mettre en lumière de nombreux phénomènes d'opacité et de déviance dans le financement des politiques publiques par des structures de droit privé, en particulier dans les secteurs de l'éducation, de la vie culturelle et associative et dans la participation à la vie publique.

Le constat partagé par tous les sénateurs de la commission d'enquête de manque de transparence, d'exploitation de vides juridiques par certains acteurs finançant et œuvrant dans ces secteurs et de contrôles défaillants ou insuffisants ainsi que le danger pour la démocratie de ces situations, a permis d'aboutir à des propositions communes indispensables pour remédier à ces pratiques non transparentes et ces ingérences dans la vie sociale et politique qui mettent en danger le fonctionnement même de la démocratie française.

Les sénateurs socialistes déplorent néanmoins que des propositions plus ambitieuses et nécessaires pour mettre un terme à cet entrisme dangereux, présent dans tous les secteurs de la vie démocratique, n'aient pu être retenues faute de consensus.

Ainsi, il aurait été souhaitable de davantage agir en amont par des systèmes d'autorisation et des règles plus strictes s'imposant lors de la fondation des structures mais aussi de prévoir des contrôles plus drastiques passant par des autorités indépendantes et des coopérations interministérielles renforcées et assortis de sanctions. Dans cet objectif, les sénateurs du groupe socialiste, écologiste et républician proposent :

• de soumettre l'ouverture de tous les établissements privés d'enseignement scolaire et d'enseignement supérieur à un système d'autorisation, en remplacement de l'actuel système déclaratif. Cette proposition permettrait, en amont, de vérifier réellement les exigences pédagogiques, administratives, de condition de salubrité, la qualité et l'honorabilité des dirigeants et participants au projet ainsi que les sources de financement. Elle reprend un souhait constant du groupe qui, par ses amendements à plusieurs projets ou propositions de loi a soutenu cette proposition, depuis de nombreuses années (dont récemment lors de l'examen du projet de loi relatif à la régulation de l'enseignement supérieur privé). La multiplication des contrôles administratifs, financiers et pédagogiques des établissements privés hors contrat et des établissements privés d'enseignement supérieur, proposée par la commission d'enquête, est positive mais ne suffira pas en soi, d'autant que les auditions ont démontré que ceux actuellement prévus n'étaient que très partiellement réalisés ;

• de rendre transparents les dons et legs et toutes subventions effectués au profit d'établissements d'enseignement privés. Cette proposition du groupe socialiste n'est pas nouvelle et reprend l'un des articles de la proposition de loi n°471 (2023-2024) visant à assurer la mixité sociale et scolaire dans les établissements d'enseignement privés, pour garantir d'avantage de transparence dans leurs procédures d'affectation et de financement. Il faudrait, en outre, mener une réflexion approfondie sur le moyen d'interdire aussi certains types de financement ;

• de prévoir des sanctions au recours à des fonds publics, pour financer les établissements hors contrat, actuellement interdits par la loi ;

• de soumettre à un agrément ministériel la mise à disposition de locaux par les collectivités territoriales au profit d'établissements d'enseignement privés ;

• d'autoriser les parents d'élèves, les étudiants majeurs ou toute personne y ayant intérêt, à saisir une autorité ministérielle dédiée, en cas de constat d'enseignement ou d'activité non conformes avec les programmes scolaires ou avec le caractère neutre et laïc de l'enseignement ;

• d'interdire toute réalisation d'un service civique dans les établissements d'enseignement privé hors contrat ;

• d'organiser un contrôle administratif, financier et social des structures (fonds de dotation, fondations…) œuvrant au profit de causes d'intérêt général, sociale, éducative et culturelle ou participant au débat public. Une autorité interministérielle sous tutelle des ministères de l'intérieur, des finances, de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports -voire aussi de la culture ou indépendante – cf dernière proposition - doit être créée pour mener à bien cette mission ;

• d'exclure, éventuellement de manière partielle, les fonds et fondations du bénéfice des dispositions relatives au droit à la vie privée mentionnées à l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration qui interdit, au nom du secret des affaires et de la protection de la vie privée, la communication au public de certains documents administratifs ;

• de contraindre les structures associatives participant à un projet concernant la vie publique, l'intérêt général, la politique éducative, sociale et culturelle ou la vie politique, à rendre publics, dans leur formulaire d'adhésion, les noms et qualités des membres du conseil d'administration et à mentionner expressément, au nom de l'intérêt général, leur souhait éventuel de s'inscrire dans un projet global de société ou politique. Un contrôle préfectoral serait réalisé. Toute infraction aux obligations entraînerait des sanctions pouvant aller jusqu'à la dissolution de la structure ;

• de progressivement astreindre toutes les activités de représentation d'intérêt, mêmes lorsqu'elles sont accessoires, aux obligations de la

représentation d'intérêt et rendre semestrielle la fréquence de déclaration auprès de la HATVP, le cas échéant avec une possibilité de sanction administrative en cas de manquements aux obligations légales ;

• de renforcer les contrôles fiscaux sur le financement des structures associatives participant à un projet éducatif, culturel, social, d'intérêt général ou au débat public et/ou à la vie politique ainsi que les contrôles administratifs (gouvernance commune ou se recoupant entre différentes structures à objet différent) et de poser des limites à ces gouvernances communes, de la même façon qu'il existe des dispositifs anti-concentration s'appliquant au secteur des médias ;

• de durcir la législation afin d'exiger le remboursement des prêts accordés au bénéfice de projets associatifs, ou public et contrôler ces remboursements effectifs de ces prêts, puis soumettre leur non remboursement à des sanctions pouvant aller jusqu'à la dissolution de la structure concernée. Il faut bien entendu permettre à l'administration fiscale de requalifier ces prêts, voire aussi faire évoluer la législation pour interdire ces prêts fictifs. Cette évolution législative permettrait, en outre, de lutter contre l'évasion fiscale, les prêts permettant de sortir les sommes concernées du bénéfice imposable de l'entreprise ou de la personne (contrairement aux dons qui sont plafonnés) ;

• pour veiller à l'ensemble de ces objectifs, il pourrait être créée une autorité indépendante garante de l'indépendance du secteur associatif et de l'engagement dans la vie publique et les causes d'intérêt général ;

• enfin, il conviendrait d'instituer, sous l'autorité du Premier ministre, un groupe de concertation permanent dédié à l'intérêt général, nommé « Conférence de la générosité ». Cet organisme, réclamé par de très nombreux acteurs du secteurs, rassemblerait les acteurs publics et privés de l'écosystème philanthropique afin de travailler en bonne intelligence sur les évolutions du secteur.

LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES ET ACRONYMES UTILISÉS DANS LE RAPPORT

A

AMF : Association des maires de France
AMRF : Association des maires ruraux de France

C

CAA : Cour administrative d'appel
Cada : Commission d'accès aux documents administratifs
CFF : Centre français des fonds et fondations
CGI : Code général des impôts
Cnaecep : Conseil national des associations éducatives complémentaires de l'enseignement public
Cnal : Comité national d'action laïque
CRPA : Code des relations entre le public et l'administration

D

DAF : Direction des affaires financières
DAJ : Direction des affaires juridiques
Dasen : Direction académique des services de l'éducation nationale
Depp : Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
Dgesco : Direction générale de l'enseignement scolaire
Dgesip : Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle
DGFiP : Direction générale des finances publiques
DLPAJ : Direction des libertés publiques et des affaires juridiques
DRAC : Direction régionale des affaires culturelles
DSDEN : Direction départementale des services de l'éducation nationale

E

EARS : Éducation affective, relationnelle et sexuelle
EESC : Établissements d'enseignement supérieur consulaires
EESPIG : Établissements d'enseignement supérieur privés d'intérêt général
EPHC : Établissement privé hors contrat
ERP : Établissements recevant du public
ETP : Équivalent temps plein
Evar : Éducation à la vie affective et relationnelle
Evars : Éducation à la vie affective et relationnelle et à la sexualité

F

FDD : Fonds de dotation
FNEM : Fédération nationale de l'enseignement privé musulman
FRUP : Fondation reconnue d'utilité publique

H

Hcéres : Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur

I

IEN : Inspecteur de l'éducation nationale
IGA : Inspection générale de l'administration
Igas : Inspection générale des affaires sociales
IGF : Inspection générale des finances
IGÉSR : Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche
Insee : Institut national de la statistique et des études économiques

M

Miviludes : Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires

O

OSBL : Organisme sans but lucratif

P

PIB : Produit intérieur brut
PME: Petites et moyennes entreprises

R

RNCP : Répertoire national des certifications professionnelles

S

SAS : Société par actions simplifiée
SCI : Société civile immobilière
SGEC : Secrétariat général de l'enseignement catholique
SIAF : Système d'information des associations et fondations

T

TPE : Très petite entreprise

U

UE : Union européenne

TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

N°	Recommandations	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
Premier axe *Renforcer de la part des services de l'état l'observation, la connaissance et la reconnaissance, le contrôle des acteurs de la philanthropie*				
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)	Parlement, ministère de l'intérieur, ministère de l'économie et des finances	1 an	Textes législatifs
2	Mobiliser les outils de statistiques publiques afin de mieux cartographier le paysage de la philanthropie	Insee, ministère de l'intérieur, ministère de la culture	1 an	Textes réglementaires et infra-réglementaires, études
3	Alléger les modalités et les délais de reconnaissance des fondations reconnues d'utilité publique	Ministère de l'intérieur, conseil d'État, le cas échéant Parlement	1 an	Textes réglementaires et, le cas échéant, législatifs
4	Rendre obligatoire la convocation du commissaire aux comptes au conseil d'administration du fonds de dotation, afin de conforter sa mission d'alerte	Parlement, ministère de l'intérieur, ministère de l'économie et des finances, ministère de la justice, compagnie nationale des commissaires aux comptes	1 an	Textes législatifs et réglementaires
5	Promouvoir, dans l'ensemble des administrations déconcentrées, une culture de signalement permettant la remontée rapide des informations sensibles et des faits inhabituels	Ministère de l'intérieur, ministère de l'économie et des finances, préfectures	6 mois	Textes réglementaires et infra-réglementaires

N°	Recommandations	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
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	Ministère de l'économie et des finances, ministère de la justice, compagnie nationale des commissaires aux comptes, conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables	6 mois	Textes réglementaires
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 préfectures	Ministère de l'intérieur, préfectures	6 mois	Textes réglementaires ou infra-réglementaires
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	Parlement, ministère de l'intérieur, préfectures	1 an	Textes législatifs et réglementaires
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 préfectures de mobiliser leurs moyens d'action (mise en demeure, suspension, dissolution) pour mieux sanctionner les manquements	Ministère de l'intérieur, préfectures	1 an	Textes réglementaires ou infra-réglementaires (conventions de délégation de gestion)
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	Ministère de l'intérieur, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, préfectures	6 mois	Textes réglementaires ou infra-réglementaires
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	Ministère de l'intérieur	6 mois	Textes réglementaires et infra-réglementaires, études

N°	Recommandations	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
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.	Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique	1 an	Textes réglementaires et infra-réglementaires.
13	Accélérer la finalisation du répertoire unique des OSBL et rendre accessibles une partie des données en open data.	Ministère de l'intérieur, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique	6 mois	Tous moyens appropriés
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.	Ministère de l'intérieur, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique	6 mois	Textes réglementaires et infra-réglementaires.
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.	Ministère de l'intérieur	1 an	Tous moyens appropriés
Deuxième axe *Assurer les conditions de la transparence des financements privés des politiques publiques, pour les collectivités territoriales, les citoyens, les corps intermédiaires*				
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.	Direction générale des collectivités locales	1 an	Circulaire, actions de formation
17	Inciter les élus à davantage solliciter les référents déontologues 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.	Direction générale des collectivités locales, préfectures, centres de gestion	1 an	Circulaire, actions de formation

N°	Recommandations	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
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	Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique	1 an	Textes législatifs et réglementaires
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.	Ministère de l'intérieur, Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation	1 an	Textes législatifs et réglementaires
Troisième axe *Étendre le périmètre et conforter les modalités du contrôle exercé par l'État sur les établissements d'enseignement privés hors contrat, afin notamment d'évaluer leur transparence financière*				
20	Donner les bases juridiques au ministère de l'éducation nationale pour appréhender la dimension financière des projets d'ouverture d'écoles hors contrat	Parlement, ministère de l'éducation nationale	1 an	Textes législatifs et réglementaires
21	Mettre en œuvre une obligation déclarative de faits marquants permettant un déclenchement des contrôles en cours de fonctionnement	Ministère de l'éducation nationale	6 mois	Textes réglementaires
22	Renforcer et professionnaliser davantage les équipes de contrôle de l'éducation nationale	Ministère de l'éducation nationale	1 an	Textes réglementaires
23	Développer la dimension interministérielle des contrôles	Ministères de l'éducation nationale, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, ministère de l'intérieur, du travail, de la santé	6 mois	Textes réglementaires
24	Enrichir l'état des connaissances des services centraux du ministère de l'éducation nationale	Ministère de l'éducation nationale	1 an	Textes réglementaires et infra-réglementaires, études

N°	Recommandations	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
Quatrième axe *Renforcer le cadre juridique applicable aux interventions d'associations sur le temps scolaire et intensifier le contrôle exercé par l'État*				
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	Parlement, ministère de l'éducation nationale	1 an	Textes législatifs et réglementaires
26	Clarifier, harmoniser et renforcer la procédure d'agrément des associations intervenant sur le temps scolaire	Ministère de l'éducation nationale	6 mois	Textes réglementaires
27	Densifier le contrôle des associations intervenant sur le temps scolaire	Ministère de l'éducation nationale	6 mois	Textes réglementaires
28	Améliorer la connaissance et la traçabilité des associations intervenant en milieu scolaire	Ministères de l'éducation nationale	6 mois	Textes réglementaires et infra-réglementaires
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	Ministère de l'éducation nationale	6 mois	Textes réglementaires et infra-réglementaires, études
Cinquième axe *Améliorer la transparence du financement privé des établissements d'enseignement supérieur et de recherche*				
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	Parlement, ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace	1 an	Textes législatifs et réglementaires
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	Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace	6 mois	Textes réglementaires
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	Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace	6 mois	Textes réglementaires

ANNEXE

Note sur la philanthropie

LÉGISLATION COMPARÉE – JUIN 2026

_____

Cette note a été réalisée en juin 2026 à la demande de la commission d'enquête sur les mécanismes de financement des politiques publiques par des organismes, sociétés ou fondations de droit privé et des risques en matière d'influence, d'absence de transparence financière et d'entrave au fonctionnement de la démocratie.

AVERTISSEMENT

Ce document constitue un instrument de travail élaboré à la demande des sénateurs, à partir de documents en langue originale, par la division de la Législation comparée de la direction de l'initiative parlementaire et des délégations. Il a un caractère informatif et ne contient aucune prise de position susceptible d'engager le Sénat.

SOMMAIRE

Pages

1. Introduction *5*
2. Suisse *7*
a) Panorama du secteur à but non lucratif en Suisse 8
b) Les associations 10
c) Les fondations suisses : une tradition ancienne, une dynamique renforcée depuis le début des années 2000 18
d) Statut fiscal des associations et fondations 24
e) Contrôle des OBNL 29
3. Royaume-Uni *37*
a) L'augmentation du nombre de charities depuis les années 1990 et leur implication croissante dans les services publics 38
b) Le cadre juridique du secteur caritatif : le *Charity Act* de 2011 41
c) Un organe de régulation indépendant : la *Charity commission* 47
d) Les chiffres clés du secteur caritatif britannique : plus de 200 000 *charities* au Royaume-Uni 53
e) Le régime fiscal du secteur caritatif : 6,7 milliards de livres d'allègements fiscaux en 2024-2025 59
f) Le cas spécifique des petites structures (*small charities*) 62
4. Italie *67*
a) Cadre juridique : le code du « tiers secteur » 67
b) Statistiques : 360 061 organismes à but non lucratif, dont 136 311 inscrits au registre national du tiers secteur 75
c) Relations des ETS avec l'autorité publique 77
d) Ressources et fiscalité des ETS 81

1. Introduction

À la demande de la commission d'enquête « sur les mécanismes de financement des politiques publiques par des organismes, sociétés ou fondations de droit privé et des risques en matière d'influence, d'absence de transparence financière et d'entrave au fonctionnement de la démocratie », la division de la législation comparée a effectué une **étude sur le secteur associatif en Suisse, au Royaume-Uni et en Italie**. Il s'agissait notamment, suivant les orientations de la commission d'enquête, d'évaluer le niveau d'encadrement des actions philanthropiques dans ces trois pays.

De manière générale, le monde associatif peut être défini par l'absence de recherche de profit ainsi que par la poursuite d'objectifs civiques et de l'intérêt public ou mutuel. Selon les pays, les termes permettant de qualifier ce secteur sont divers : secteur à but non lucratif, tiers secteur, société civile, secteur indépendant, économie sociale, secteur caritatif, secteur bénévole... L'Italie privilégie la notion de tiers secteur ; les termes de *voluntary sector* et de *charities* soulignent l'importance attachée, au Royaume-Uni, aux notions de bénévolat et de bienfaisance[1].

Cette étude analyse donc, pour chacun des pays choisis, le cadre juridique du secteur à but non lucratif, le rôle de celui-ci dans l'économie et la société, le régime fiscal de l'action du monde associatif ainsi que la portée du contrôle exercé sur ses acteurs.

En Suisse et au Royaume-Uni, le secteur caritatif s'appuie sur une longue tradition, principalement axée à l'origine sur les fondations en Suisse et, au Royaume-Uni, sur les œuvres de bienfaisance.

En Suisse, la Constitution garantit la liberté d'association ; en Italie, elle consacre l'action des « entités du tiers secteur », considérées comme des partenaires de l'action publique dont les interventions s'inscrivent dans une logique de subsidiarité qui encourage l'« *action autonome des citoyens […] pour l'exercice de toute activité d'intérêt général* ». Dans cet esprit, diverses lois régionales visent à promouvoir une « administration partagée » entre les régions italiennes et les acteurs du monde associatif de leur territoire.

Le contrôle du secteur caritatif s'appuie depuis le XIX[e] siècle, au Royaume-Uni, sur la *Charity commission*, organe indépendant chargé de recevoir les plaintes concernant le fonctionnement des organismes à but non lucratif et d'y répondre par des enquêtes. En Italie, le contrôle du tiers secteur relève du ministère chargé du travail et des politiques sociales. En Suisse, le contrôle des fondations dépend de diverses « autorités de surveillance », en fonction de l'échelon territorial compétent.

---

[1] *Au Royaume-Uni, (source : N. Golub, L. Rageth et R. Perich, « Relevance of the public and nonprofit sectors in Switzerland: structure and development analyses », ETH Zürich, janvier 2026).*

2. Suisse

Avec plus de 13 500 fondations et 15 fondations pour 10 000 habitants, soit « *six fois plus que l'Allemagne ou les États-Unis* », la Suisse est « *l'un des plus grands centres philanthropiques du monde* »[1]. La Croix-Rouge, dont la création remonte aux années 1860, témoigne de l'ancienneté du secteur caritatif en Suisse, où « *le travail bénévole et non rémunéré […] reste un pilier de la cohésion sociale* »[2].

Selon une étude publiée en janvier 2026 par l'Université de Zurich[3], la **mesure statistique du secteur à but non lucratif** constitue toutefois un réel « ***défi méthodologique*** »[4] malgré l'importance traditionnelle de ce secteur en Suisse[5]. Si le nombre de fondations semble bien documenté, le nombre d'associations est évalué à « *près de 100 000* »[6], en lien avec l'absence de répertoire national des associations[7].

L'étude précitée de 2026 définit les organismes à but non lucratif (OBNL) comme des organisations privées qui « *n'appartiennent ni à l'État, ni à des investisseurs privés* », qui « *ne distribuent pas de bénéfices à leurs propriétaires* » et qui « *poursuivent un intérêt public ou mutuel* ». Ces auteurs jugent cependant difficile de connaître précisément le périmètre actuel des OBNL, notamment parce que ces organisations recouvrent « *de multiples formes juridiques et activités économiques* » [8].

---

[1] *Swissinfo, « Pourquoi Genève attire-t-elle les fondations du monde entier ? », 9 juin 2024.*
[2] *Source : N. Golub, L. Rageth et R. Perich, « Relevance of the public and nonprofit sectors in Switzerland: structure and development analyses », ETH Zürich, janvier 2026.*
[3] *N. Golub, L. Rageth et R. Perich, « Relevance of the public and nonprofit sectors in Switzerland: structure and development analyses », ETH Zürich, janvier 2026.*
[4] *Source : N. Golub, L. Rageth et R. Perich, « Relevance of the public and nonprofit sectors in Switzerland: structure and development analyses », ETH Zürich, janvier 2026.*
[5] *La dernière analyse complète du secteur à but non lucratif suisse remonte à 2010 (B. Helmig, H. Lichtsteiner, M. Gmür, Der Dritte Sektor der Schweiz, Haupt Verlag, 2010). En effet, l'Office fédéral suisse de la statistique n'a pas intégré les lignes directrices de l'ONU pour la mesure du secteur à but non lucratif dans les systèmes de comptabilité nationale, ce qui complique l'agrégation des données relatives à un secteur par nature très dispersé, divers quant aux formes juridiques de ces organismes, à leurs objectifs, à leurs ressources et recettes financières, aux missions qu'ils exercent ou au nombre de bénévoles et de salariés qui soutiennent leur action. Faute de données harmonisées, de nombreuses sources continuent donc à se référer aux 90 000 organisations à but non lucratif dénombrées dans cette étude de 2010.*
[6] *Source : « Créer une association, comment et pourquoi ? », site du Conseil fédéral, Portail PME du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, consulté le 1er juin 2026.*
[7] *Source : site de l'association Vitamine B, « centre de compétences pour les associations ».*
[8] *Source : N. Golub, L. Rageth et R. Perich, « Relevance of the public and nonprofit sectors in Switzerland: structure and development analyses », ETH Zürich, janvier 2026.*

a) Panorama du secteur à but non lucratif en Suisse

Les données ci-après s'appuient sur une étude datée de 2010[1], qui constitue la seule **analyse globale du secteur non lucratif suisse** disponible à ce jour[2].

Selon ce document, le « tiers secteur » compte alors **environ 90 000 OBNL**. Ces structures contribuent à hauteur d'environ **4,7 % du produit intérieur brut (PIB)** de la Suisse ; **6 % si l'on intègre le travail bénévole** (aux prix du marché), qui correspond à **80 000 équivalents temps plein** (ETP).

S'agissant de la **forme juridique** des OBNL, on observe des différences en fonction des secteurs : si les **fondations** sont davantage présentes dans le domaine de la **santé**, le statut d'**association** concerne plus couramment les **organisations culturelles, de loisirs et sportives**, ainsi que les **organisations économiques et professionnelles**. Les auteurs de cette étude présentent à cet égard les constats suivants :

– « *les **associations** ont plutôt un c**aractère démocratique de base et participatif**, tandis que les **fondations** ont davantage un **caractère élitiste*** » ;

– les associations **culturelles**, **professionnelles**, de **loisirs** et de **sport** « *dépendent d'un large ancrage au sein de la population et des groupes sociaux qu'elles représentent* » ;

– « *les organisations du secteur de la **santé*** [dans lequel les fondations sont davantage présentes] *ont en revanche avant tout une **fonction caritative** qui, d'un point de vue historique, a été assumée par les élites sociales […] ; l'élément démocratique de base y est plus souvent considéré comme un **facteur perturbateur** que comme un élément de soutien* ».

---

[1] *B. Helmig, H. Lichtsteiner, M. Gmür, Der Dritte Sektor der Schweiz, Haupt Verlag, 2010.*

[2] *En effet, « À l'heure actuelle, l'OFS [Office fédéral suisse des statistiques] n'a pas mis en œuvre les lignes directrices de l'ONU pour la mesure du secteur à but non lucratif. Cette omission a entraîné l'absence d'un périmètre opérationnel unifié et la disponibilité limitée de microdonnées harmonisées reliant la forme juridique, le but, l'activité, les finances et le bénévolat » (source : N. Golub, L. Rageth et R. Perich, « Relevance of the public and nonprofit sectors in Switzerland: structure and development analyses », ETH Zürich, janvier 2026). On note que l'ONU s'est, depuis le début du XXIe siècle, saisie de l'enjeu que constitue l'élaboration de critères statistiques homogènes permettant d'évaluer l'empreinte économique du secteur à but non lucratif et du travail bénévole, afin de de prendre la mesure d'une « révolution associative mondiale » caractérisée par « une montée en puissance de l'activité bénévole privée structurée […]sous l'effet des changements apparus dans le domaine des communications, des nouvelles exigences des populations et de la remise en question de plus en plus répandue de la capacité des pouvoirs publics à résoudre par leurs propres moyens les problèmes sociaux et économiques urgents ». Par cette démarche, l'ONU souhaitait élaborer une grille statistique cohérente à l'échelle internationale permettant d'apprécier le poids économique « d'institutions au sujet desquelles il est souvent difficile de recueillir des données » Voir par exemple : ONU, Département des affaires économiques et sociales, Manuel sur les institutions sans but lucratif dans les systèmes de comptabilité nationale, 2006. On relève également un manuel de l'OIT sur le travail bénévole (2011) et le Projet « Third sector impact » de l'UE (2014-2017) destiné à mesurer la contribution du tiers secteur au développement socio-économique de l'Europe.*

Les OBNL sont par ailleurs des **employeurs importants** (180 000 ETP, soit **4,5 % du volume de travail en** Suisse : plus que l'agriculture et le secteur bancaire à l'époque de l'élaboration de cette étude).

Le **secteur social** et celui de la **santé** sont les plus **professionnalisés** (ils représentent 30 % et 19 % des emplois du tiers secteur). Les dépenses de personnel représentent 76,8 % de celles des OBNL du secteur de la santé ; 75,3 % pour les organismes du secteur social. Le contraste est net par rapport aux OBNL intervenant dans le domaine sportif (30 % seulement). Environ 10 % des salariés des OBNL travaillent par ailleurs dans le domaine de l'**éducation** et de la **recherche**.

En 2010, les **dépenses** des OBNL s'élèvent à **plus de 21 milliards de francs suisses**. Quant aux **recettes**, l'étude observe que les OBNL se financent à hauteur de **14 milliards de francs suisses** (rémunérations de prestations, cotisations des membres, contributions de sponsors et revenus de leur patrimoine), les ressources extérieures représentant quelque **11 milliards de francs suisses** (**2 milliards** pour les **dons** ; **9 milliards** s'agissant des **contributions financières de l'État**).

Cette étude distingue en outre **deux catégories d'OBNL** :

– ceux qui « *remplissent principalement des fonctions de services* » (établissements d'enseignement, organisations du secteur social et du secteur de la santé, associations axées sur le logement et l'emploi), qui dominent en termes d'effectifs ;

– et ceux qui effectuent des « *prestations pour défendre les intérêts de leurs membres et les représenter à l'extérieur* » (organisations culturelles, sportives et de loisirs, de défense de valeurs spirituelles, organisations professionnelles et patronales…)

Les **ressources** des OBNL sont classées en **trois groupes principaux** :

– les **rémunérations de prestations** sont des **ressources internes** à ces organismes (cotisations des membres, recettes de ventes de prestations, fonds de sponsors, revenus d'investissements) : 57 % des ressources des OBNL ; 67 % de celles des associations ;

– les recettes provenant de **dons** (des ménages, des entreprises ou des fondations) représentent 8 % des ressources des fondations et la même proportion de celles des associations ;

– les **contributions publiques** comprennent tous les financements provenant d'organismes publics, y compris les **subventions** et les **contributions reçues en contrepartie de contrats de prestations** : 35 % des ressources des OBNL ; 25 % de celles des seules associations.

Les rémunérations de prestations sont en 2010 la principale source de revenus du tiers secteur, avant les contributions publiques. L'action sociale et la santé représentent 35,5 % et 32,5 % de l'ensemble des prestations rémunérées du secteur tertiaire. Pour les associations, qui perçoivent souvent moins de contributions publiques, ces ressources sont déterminantes.

Les poids respectifs de ces trois sources de revenus diffèrent selon le domaine d'activité : à titre d'exemple, les affaires sociales représentent plus de 40 % des contributions publiques ; 0,4 % seulement pour les associations de protection des consommateurs. Les dons représentent 9,3 % des ressources dans le domaine des affaires internationales ; 1,9% dans le domaine de l'éducation et de la recherche. Les rémunérations de prestations représentent 26 % des recettes dans le domaine de la santé ; 1,6 % dans le domaine de la protection de l'environnement.

b) Les associations

(1) Cadre juridique

L'article 23 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse garantit la liberté d'association. Il prévoit que « *Toute personne a le droit de créer des associations, d'y adhérer ou d'y appartenir et de participer aux activités associatives* », et que « *Nul ne peut être contraint d'adhérer à une association ou d'y appartenir* »[1].

Les associations sont régies par les **articles 60 à 79 du code civil suisse**[2].

(a) Des personnes morales caractérisées par un « but idéal »

L'**article 60**[3] définit tout d'abord les associations par leur **but**. Celui-ci s'inscrit dans un spectre large : les associations peuvent être « *politiques, religieuses, scientifiques, artistiques, de bienfaisance, de récréation ou autre* » ; elles ne doivent pas avoir un « *but économique* ». Selon une fiche pratique destinée à guider les fondateurs d'associations dans leurs démarches, « *L'association doit avoir un **but idéal** et poursuivre une activité sociale, culturelle, politique, sportive ou toute autre activité non économique. […] Il convient de formuler ce but de façon aussi précise et compréhensible que possible, puisqu'il décrit la raison d'être de l'association* »[4].

---

[1] *Texte de la Constitution fédérale de la Confédération suisse sur le site Fedlex, plateforme de publication du droit fédéral.*
[2] *Texte du Code civil suisse sur le site Fedlex, plateforme de publication du droit fédéral.*
[3] *« Les associations politiques, religieuses, scientifiques, artistiques, de bienfaisance, de récréation ou autres qui n'ont pas un but économique acquièrent la personnalité dès qu'elles expriment dans leurs statuts la volonté d'être organisées corporativement.*
Les statuts sont rédigés par écrit et contiennent les dispositions nécessaires sur le but, les ressources et l'organisation de l'association. »
[4] *Source : « Créer une association », Fiche pratique, Vitamine B – au service des associations, consulté le 1er juin 2026.*

La création d'une association relève d'un formalisme allégé : la **personnalité juridique** s'acquiert sans qu'une démarche d'inscription soit nécessaire[1], du seul fait que les **statuts** expriment « *la volonté d'être organisée corporativement* ». L'unique exigence concernant les statuts est qu'ils soient « *rédigés par écrit et contiennent les dispositions nécessaires sur le but, les ressources et l'organisation de l'association* » (article 60).

Selon une fiche pratique disponible sur le site d'une association spécialisée dans le conseil aux secteur associatif, il peut exister des associations « *sans membres* », dans lesquelles « *l'assemblée générale regroupe les mêmes personnes que les réunions du comité* »[2]. Ces « **associations de comité** » doivent toutefois respecter, comme les autres associations, les règles relatives au processus démocratique (convocation d'une assemblée générale, votes, élections…)[3] prévues par les articles 64 à 68 du code civil qui traitent des **compétences de l'assemblée générale**, qualifiée de « *pouvoir suprême de l'association* »[4], et de l'exercice du droit de vote au sein de celle-ci.

Enfin, les articles 76 à 79 concernent la **dissolution** des associations :

– à l'initiative de l'association, « *en tout temps* » (article 76) ;

– « de par la loi », « *lorsque l'association est insolvable ou lorsque sa direction ne peut être constituée statutairement* » (article 77) ;

– par décision de justice, « *lorsque le but de l'association est illicite ou contraire aux bonnes mœurs* » (article 78).

(b) L'inscription au registre du commerce

L'**article 61** prescrit l'**enregistrement au registre du commerce** des associations qui conduisent des **activités commerciales**. Selon des informations pratiques dispensées sur le site du Conseil fédéral[5], l'absence de but lucratif[6] qui caractérise les associations n'est pas incompatible avec des activités commerciales telles que, par exemple, la vente d'objets, pour autant que le produit de ces ventes « *[serve] exclusivement à financer les activités qui tendent vers les objectifs non lucratifs poursuivis* »[7].

---

[1] *Selon l'article 62 du code civil, « Les associations qui ne peuvent acquérir la personnalité ou qui ne l'ont pas encore acquise sont assimilées aux sociétés simples ».*

[2] *Source : « Créer une association », Fiche pratique, Vitamine B – au service des associations, consulté le 1er juin 2026. Selon la même source, il suffit de deux personnes pour créer une association, mais un minimum de trois membres est recommandé pour éviter les blocages lords des votes.*

[3] *Source : « Caractéristiques de l'association », Fiche pratique, Vitamine B – au service des associations, consulté le 1er juin 2026.*

[4] *Article 64 du code civil.*

[5] *Organe exécutif de la Confédération suisse.*

[6] *Les sources suisses se réfèrent également parfois à la notion de « but idéal », parallèlement à la notion de but non lucratif.*

[7] *Source : « Créer une association, comment et pourquoi ? », site du Conseil fédéral, Portail PME du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, consulté le 1er juin 2026.*

Sont également soumises à enregistrement les associations qui, en raison de leur **volume d'activité**, doivent « faire réviser » (c'est-à-dire contrôler) leurs comptes, c'est-à-dire les associations remplissant, au cours de deux exercices successifs, deux des trois critères suivants : chiffre d'affaires de 20 millions de francs suisses, 50 emplois à équivalent temps plein ou bilan de 10 millions de francs suisses[1].

L'inscription au registre du commerce, qui est payante (les tarifs relèvent des cantons), implique l'obligation de tenir à jour une liste des membres de l'association, à laquelle il doit être « *possible [d']accéder en tout temps en Suisse* »[2], et d'être représenté par une personne domiciliée en Suisse[3]. En outre, pour les associations concernées, « *les dispositions du droit de la société anonyme régissant la menace d'insolvabilité et le surendettement ainsi que la réévaluation des immeubles et des participations s'appliquent par analogie* »[4].

(2) Le contrôle (ou révision) des comptes : des différences en fonction de la taille des associations

L'**article 69a** du code civil prévoit l'obligation, pour toutes les associations, de tenir leur **comptabilité**.

L'**article 69b** organise le **contrôle (ou *révision*) des comptes**, dont la portée diffère selon la taille de l'association.

Ce contrôle relève d'un « organe de révision » extérieur à l'association lorsque le volume d'activité de l'association répond à certains critères[5]. Selon une fiche pratique mise en ligne par une association spécialisée dans le soutien au monde associatif, « *seules les grandes associations sont obligées d'élire un organe de révision indépendant* ». Cette démarche relève en principe de l'assemblée générale[6] à laquelle est soumis le rapport de l'organe de contrôle, étape qui conditionne l'approbation des comptes.

Dans les autres cas, c'est-à-dire dans les associations de petite taille, l'article 69b prévoit que « *les statuts et l'assemblée générale peuvent organiser le contrôle librement* ». En d'autres termes, comme le précise un support d'information édité par l'association précédemment mentionnée, les personnes chargées du contrôle des comptes « *doivent être indépendantes* » ; « *il peut s'agit de membres de l'association, mais en aucun cas de membres du comité* », l'idéal étant de confier la révision des comptes à un comptable professionnel,

---

[1] *Article 69b du code civil.*
[2] *Article 61a du code civil.*
[3] *Article 69 du code civil.*
[4] *Article 69d du code civil.*
[5] *Associations remplissant, au cours de deux exercices successifs, deux des trois critères suivants : chiffre d'affaires de 20 millions de francs suisses, 50 emplois à équivalent temps plein ou bilan de 10 millions de francs suisses.*
[6] *Source : « Révision des comptes de l'association », Fiche pratique, Vitamine B – au service des associations, consulté le 1er juin 2026.*

le cas échéant bénévole, afin de faciliter le travail du trésorier de l'association ; « *les révisions de complaisance ne sont pas autorisées* »[1].

Dans ce domaine, parallèlement au code civil, le **code des obligations** peut s'appliquer, « ***par analogie*** » :

– à la **présentation des comptes des associations** (article 69a du code civil) ;

– et en matière de **contrôle (ou révision) des comptes**. À cet égard, l'article 69b (alinéa 3) du code civil renvoie aux dispositions du code des obligations concernant l'organe de révision de la société anonyme.

Par ailleurs, l'article 75a du code civil dispose que seul l'actif social de l'association, sauf si ses statuts en décident autrement, répond de ses **dettes** : ni ses membres, ni ses dirigeants n'en sont donc **responsables personnellement**.

(3) Ressources des associations : l'apport décisif des dons et du bénévolat

Le secteur associatif dépend de trois types de ressources : les cotisations et le travail bénévole, les dons et les subventions.

Les **cotisations** des membres sont prévues par l'article 71 du code civil. Elles doivent être prévues par les statuts.

L'apport du **travail bénévole** fait l'objet d'évaluations diverses.

Selon le dernier rapport de l'Observatoire suisse du bénévolat, qui effectue régulièrement, depuis 2007, des enquêtes sur le **bénévolat formel et informel**, « *L'engagement bénévole jouit d'une longue tradition en Suisse* »[2]. Ainsi, près de 75 % de la population suisse seraient membres d'une ou de plusieurs organisations à but non lucratif[3] ; **40 % au moins des résidents de plus de 15 ans s'engagent bénévolement au sein d'une association** et 17 % y exercent une fonction élective[4]. Le travail bénévole formel[5] s'élève en moyenne à 4 heures environ par semaine[6] et est estimé par l'*Enquête suisse sur la population*

---

[1] *Source : « Révision des comptes de l'association », Fiche pratique, Vitamine B – au service des associations, consulté le 1er juin 2026.*

[2] *Observatoire du bénévolat en Suisse, Rapport 2025.*

[3] *Ces chiffres comprennent un large spectre d'engagements, y compris dans les partis politiques et les « groupes d'intérêt ».*

[4] *Observatoire du bénévolat en Suisse, Rapport 2025.*

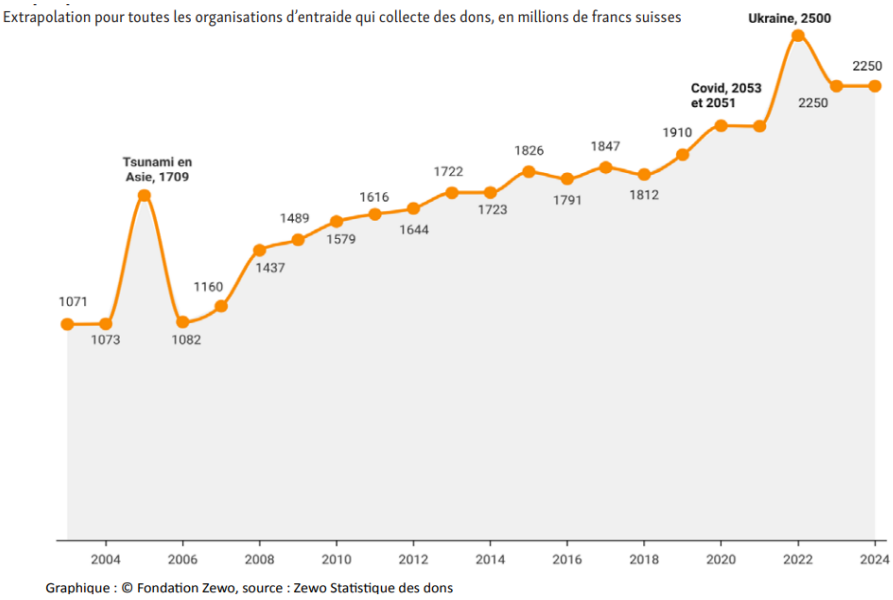
[5] *Par opposition au travail bénévole informel, qui peut prendre la forme de « coups de main dans le voisinage ou lors de manifestations dans le quartier ou dans la commune de résidence » (Source : Observatoire du bénévolat en Suisse, Rapport 2025), sans s'exercer nécessairement dans le cadre d'un organisme à but non lucratif.*

[6] *D'après une autre estimation, centrée sur un champ plus restreint (l'engagement au sein des organisations sociales, caritatives et d'utilité publique ayant reçu la certification de la Fondation Zewo), le bénévolat représenterait un total de 30 millions d'heures de travail par an, à raison d'une durée hebdomadaire moyenne d'engagement de 2,2 heures par bénévole. Il concernerait 3,5 % de la*

active, sur laquelle s'appuient ces constats, à 213 millions d'heures en 2024[1]. La valeur monétaire du bénévolat formel avait été estimée en 2020[2] à 12,2 milliards de francs suisses[3].

Les **recettes issues de dons**[4] connaissent une **courbe ascendante depuis 2003** (le volume des dons a doublé en quelque 20 ans), avec deux « pics » très nets en 2005 (tsunami en Asie) et en 2022 (guerre en Ukraine). En 2024, les dons représentaient 2,25 milliards de francs suisses. Ce niveau élevé s'explique, compte tenu de la baisse du nombre de donateurs, par l'augmentation du montant moyen des dons.

Volume des dons en Suisse de 2003 à 2024[5]



Graphique : © Fondation Zewo, source : Zewo Statistique des dons

Si l'on se réfère aux seuls organismes ayant reçu la certification de la Fondation Zewo[6], l'origine des dons est la suivante :

– entreprises : 4 % ;

– legs : 18% ;

---

population, soit 266 000 personnes dont l'âge moyen est de 61 ans (Source : Swissfundraising et Fondation ZEWO, Rapport 2025 sur les dons en Suisse, novembre 2025).

[1] Le bénévolat informel, effectué en dehors des structures associatives, évalué à 376 millions d'heures.

[2] Dernière estimation de l'Office fédéral de la statistique disponible.

[3] Source : Observatoire du bénévolat en Suisse, Rapport 2025. En comprenant le travail informel l'évaluation globale du bénévolat représentait 33,2 milliards de francs suisses en 2020.

[4] Source pour cet alinéa : Swissfundraising et Fondation Zewo, Rapport 2025 sur les dons en Suisse, novembre 2025.

[5] Source : Swissfundraising et Fondation Zewo, Rapport 2025 sur les dons en Suisse, novembre 2025.

[6] La Fondation Zewo (Zentrale Auskunftstelle für Wohlfahrtunternehmungen ou Centre de renseignement sur les organisations d'entraide) délivre un label qui constitue une référence pour les organismes à but non lucratif d'utilité publique collectant des fonds en Suisse. Ces organismes certifiés ont en 2024 perçu 1,503 milliard de francs suisses de dons. En janvier 2026, il existe 506 organisations certifiées Zewo (liste de ces OBNL sur le site de la Fondation Zewo).

– fondations donatrices, Églises : 27 % ;

– ménages privés (hors legs) : 51 %

Les **ménages privés** restent donc une importante source de dons pour les organismes d'entraide (82 % des ménages ont effectué des dons en 2024 ; un ménage sur deux a donné plus de 300 francs suisses). Susciter l'intérêt des donateurs potentiels est donc un réel enjeu pour le secteur associatif, ce qui suppose de s'adapter aux attentes de la population ciblée.

Or, « *en matière de don, chaque génération a ses domaines de prédilection : celle de l'après-guerre […] est surtout sensible aux thèmes de l'enfance, de la maladie et de l'invalidité. Quant à la génération Z, née entre 1994 et 2009 […], elle privilégie des causes telles que la protection de la nature et des animaux ou le secours après des catastrophes* »[1]. L'importance des dons pour les organismes à but non lucratif et la **nécessité de toucher un public plus jeune** expliquent le recours croissant à des **techniques diverses pour stimuler la générosité des donateurs**, parallèlement aux campagnes classiques par courrier ou par téléphone : les organismes à but non lucratif **adaptent donc leur stratégie de collecte de fonds et modernisent leur approche**, par exemple en s'inspirant de procédés empruntés aux jeux : « *dans le cadre d'une opération de collecte en ligne, les donateurs potentiels peuvent avoir des énigmes à résoudre, avec, à la clé, des récompenses virtuelles ou des prix réels, ce qui les motive davantage à y participer* »[2].

Collectes de fonds, financement participatif et *sponsoring*
selon les fiches pratiques élaborées par les organismes de soutien
aux acteurs du monde associatif

– La collecte de fonds peut passer par divers canaux : augmentation temporaire des **cotisations**, appel à **dons individuels** (par exemple pour financer des projets ou événements à « *fort ancrage local* »), **soutien des pouvoirs publics** (commune, canton, éventuellement Confédération), de fondations (lorsque le projet « *correspond au but de la fondation* » ; la recherche de subventions de fondations régionales est recommandée pour financer des projets locaux), ou **d'entreprises**[3]. La fiche pratique renvoie également au « Pour-cent culturel Migros », aides attribuées dans le domaine culturel et social depuis les années 1940 par la coopérative du même nom, dont le montant est évalué à 121 millions de francs suisses par an[4].

[1] « L'organisation à but non lucratif, un modèle en voie de disparition ? », *La vie économique, revue de politique économique du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche – DEFR, 9 mars 2023.*
[2] « L'organisation à but non lucratif, un modèle en voie de disparition ? », *La vie économique, revue de politique économique du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche – DEFR, 9 mars 2023.*
[3] « Collecte de fonds », *Fiche pratique, Vitamine B – au service des associations, consulté le 1er juin 2026.*
[4] *Source : site Migros Engagements, consulté le 3 juin 2026.*

– Le **financement participatif**, *via* des plateformes spécialisées, est considéré comme adapté au milieu associatif car « *les associations […] racontent une belle histoire, un élément capital pour le financement participatif* » qui permet aux donateurs de « *découvrir les coulisses de la réalisation d'un projet et y participer activement* ». Le recours à ce levier est présenté comme adapté au financement de projets ponctuels (comme par exemple le remaniement du site internet d'une association) ou d'événements spécifiques[1].

- Quant au *sponsoring*, il se matérialise par un **contrat** qui doit bénéficier à la fois à l'association et à l'entreprise partenaire (celle-ci reçoit en contrepartie une forme de visibilité, voire de publicité, à travers l'affichage du soutien apporté à l'association)[2].

Parmi les financements d'origine publique qui contribuent à financer l'action des OBNL, les associations peuvent recevoir des **subventions**, plus particulièrement dans le cadre d'appels à **projets**[3].

De manière générale, les subventions sont obtenues en contrepartie d'activités confiées par l'État à l'association dans un esprit de complémentarité entre l'association et les pouvoirs publics, conformément à la loi sur les subventions[4] qui s'applique à toutes les subventions attribuées par la Confédération ou par les cantons, quels que soient leurs bénéficiaires (communes, cantons, établissements de droit cantonal ou fédéral, acteurs privés, etc.)[5].

Ce partenariat implique, de la part de l'association, de respecter des conditions qui peuvent être, selon une association spécialisée dans le conseil aux OBNL, relativement contraignantes pour ceux-ci (« *présentation des projets d'action, communication du budget et des comptes d'exploitation, participation à une évaluation périodique des résultats, alignement des salaires, etc.* » ; « *Le plus souvent, des contrats de prestations indiquent les services/activités qui seront financés par l'Etat et les conditions à respecter pour y avoir droit* »)[6].

Les statistiques relatives aux seuls organismes à but non lucratif ayant été certifiés par la fondation Zewo[7] soulignent le **poids des financements publics** dans les recettes de ces acteurs : **1,25 milliard de francs suisses**.

---

[1] « *Financement participatif – trouver de l'argent grâce aux nouveaux médias* », *Fiche pratique, Vitamine B – au service des associations, consulté le 1er juin 2026.*

[2] « *Sponsoring* », *Fiche pratique, Vitamine B – au service des associations, consulté le 1er juin 2026.*

[3] *On trouve ainsi, sur les sites de conseil aux associations, des tableaux des appels à projets à venir (voir par exemple le tableau des appels à projets présenté par l'association Bénévolat Vaud).*

[4] *Loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu).*

[5] *La loi sur les subventions distingue les indemnités (destinées à compenser les charges financières liées à l'exécution de tâches prescrites par le droit fédéral ou à des tâches de droit public déléguées par la Confédération) des aides financières (attribuées au bénéficiaire pour réaliser des tâches qu'il a décidé d'assumer).*

[6] *Site de l'association Bénévolat Vaud, dédiée au soutien des associations de ce canton.*

[7] *La Fondation Zewo (Zentrale Auskunftstelle für Wohlfahrtunternehmungen ou Centre de renseignement sur les organisations d'entraide) délivre un label qui constitue une référence pour les organismes à but non lucratif d'utilité publique collectant des fonds en Suisse. Ce label s'appuie sur*

Ce montant est toutefois **inférieur aux dons** (1,45 milliard de francs suisses pour les organismes ayant reçu cette certification), qui restent une source de financement majeure pour ces structures.

On observe donc un rééquilibrage des poids respectifs des dons et des financements publics depuis 2010, même s'il est difficile de généraliser ce constat à l'ensemble du milieu associatif.

Les financements publics peuvent avoir une origine locale, comme le montre l'encadré ci-dessous relatif aux subventions susceptibles d'être attribuées par le **canton de Genève**.

Les aides aux associations dans le canton de Genève

Le canton de Genève est susceptible de subventionner divers projets associatifs, qui doivent respecter des critères exposés sur un site dédié[1]. À titre d'exemple :

– dans le domaine de la santé, les projets subventionnés doivent s'inscrire dans le cadre de la politique cantonale de promotion de la santé et être validés par le Conseil d'État[2]. Ces subventions sont assorties de conditions strictes, comportant notamment la remise d'un rapport annuel d'exécution du projet, des comptes d'exploitation certifiés et du bilan de l'année précédant celle de la demande ;

– en matière d'intégration des personnes migrantes ou de lutte contre les discriminations, les projets, d'une durée maximale d'une année (renouvelable le cas échéant), doivent « *répondre à des besoins non couverts sur le terrain dans le canton de Genève* » ; la subvention ne peut viser ni les frais de fonctionnement ni les dépenses engagées en vue de la conception du projet ; un rapport d'exécution et un rapport financier doivent être rédigés deux mois après la fin du projet ; la restitution de l'aide financière peut être exigée lorsque celle-ci n'est pas utilisée conformément à l'affectation prévue ;

– en matière de « *prévention des violences domestiques et de genre* », les projets doivent s'inscrire dans les thématiques identifiées par le Bureau de promotion de l'égalité et de prévention des violences du canton (promouvoir une représentation égalitaire dans la vie politique, professionnelle et médiatique, une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie privée ; contribuer à la lutte contre les violences au sein du couple, les mutilations génitales féminines, les violences sexistes et sexuelles…). D'après le tableau des subventions attribuées en 2025, les montants alloués sont compris entre 2 500 et 60 000 francs suisses (cette dernière subvention a trait à la formation de professionnels travaillant avec des victimes de violences).

21 critères parmi lesquels la transparence, la gouvernance, l'utilisation responsable des fonds, l'efficacité et le caractère éthique de la collecte de fonds. Ces organismes certifiés ont en 2024 perçu 1,503 milliard de francs suisses de dons.

[1] *Source : présentation sur le site du Canton de Genève, onglet « aide aux associations »* https://www.ge.ch/demarches/aides-financieres-argent-impots/aides-aux-associations

[2] *Gouvernement de la république et canton de Genève, composé de sept membres élus.*

c) Les fondations suisses : une tradition ancienne, une dynamique renforcée depuis le début des années 2000

(1) Définition

Les fondations suisses s'appuient sur une **histoire ancienne**[1] : « *La plus ancienne fondation enregistrée en Suisse est la collégiale des chanoines Saint-Michel de Beromünster, qui remonte à 1036* ». Traditionnellement, une fondation est en principe « *liée à une propriété foncière mise à la disposition d'une institution donnée (couvent, hôpital, école, etc.)* ».

À la différence des associations, créées par des personnes qui partagent un but « idéal » (c'est-à-dire non lucratif) et **gérées de manière démocratique**, puisque chaque membre dispose d'une voix lors des délibérations, les fondations sont organisées autour d'un **patrimoine régi par un conseil ;** elles « *tirent de leur capital un revenu utilisé pour soutenir un but d'utilité publique* »[2]. Associations et fondations peuvent toutefois **fonctionner de manière complémentaire**, si l'on se réfère à l'exemple d'un musée géré par une fondation et soutenu par une association (généralement une association d'amis) : « *cette combinaison permet à la fois de gérer des capitaux de façon optimale, tout en permettant au volet culturel non lucratif de jouer un rôle déterminant dans le fonctionnement du musée* »[3].

Les fondations intervenant dans le secteur caritatif sont les **fondations dites « ordinaires » ou « classiques »**, par opposition aux fondations spéciales (fondations de famille, destinées à assurer un soutien économique aux parents du fondateur ; fondations de prévoyance, créées en vue de la protection du personnel ; fondations ecclésiastiques, dont le but est spécifiquement religieux[4], indépendamment de tout objectif caritatif).

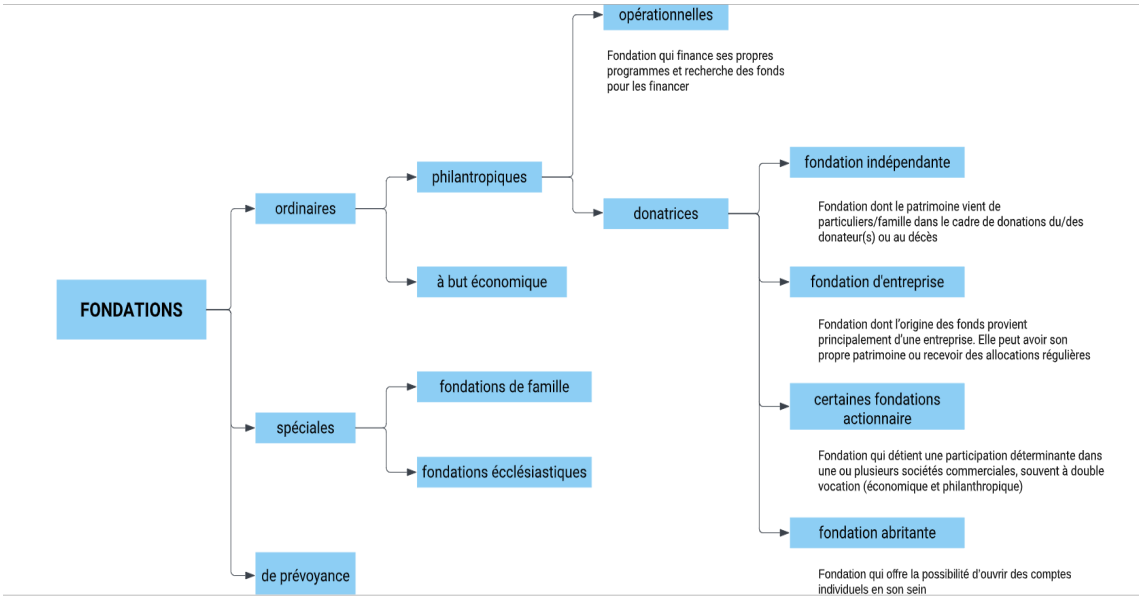
Les fondations suisses interviennent dans un **vaste champ d'activités** : santé (soutien à la recherche), éducation (attribution de bourses), culture (soutien d'artistes), social (prestations en faveur de personnes précaires), environnement (préservation de la biodiversité)[5]…

Elles se caractérisent également par une **variété certaine des modes d'intervention** : « *Une fondation peut posséder ou gérer un hôpital ou une entreprise, elle peut soutenir des personnes ou des institutions, elle peut vivre de son propre capital ou se financer par des dons et des subventions publiques, elle peut être constituée par un ou plusieurs (voire de très nombreux) fondateurs ; elle peut détenir des brevets ou des licences, dont elle tire des redevances* »[6].

---

[1] *Source : Centre d'études de la philanthropie suisse (CEPS), Rapport 2025 sur les fondations suisses, 2024.*
[2] *Source : Centre d'études de la philanthropie suisse (CEPS), Rapport 2025 sur les fondations suisses, 2024.*
[3] *Source : « Créer une association, comment et pourquoi ? », site du Conseil fédéral, Portail PME du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, consulté le 1er juin 2026.*
[4] *Par exemple, conservation de lieux ou objets de culte.*
[5] *Source : « Les fondations en droit suisse : aperçu général », site d'avocats, 10 octobre 2025.*
[6] *Centre d'études de la philanthropie suisse (CEPS), Rapport 2025 sur les fondations suisses, 2024.*

Le schéma ci-dessous confirme la **grande diversité de fondations**, en fonction de leur nature et de leur vocation, ce qui illustre selon son auteur l'intérêt de cette forme juridique et son « *intégration harmonieuse dans la société civile* » suisse[1] :



Exemples de fondations

Dans le **domaine culturel**, la Fondation Gottfried-Keller (*Gottfried-Keller Stiftung*) occupe une place particulière. Première fondation suisse consacrée à l'art, créée en 1890 par la fille d'un entrepreneur zurichois, cette structure a pour vocation d'acquérir des œuvres d'art. Depuis la fin du XIXe siècle, la fondation a acquis plus de 6 500 œuvres pour les musées suisses. « *Internationale à ses débuts, la collection s'est ensuite essentiellement enrichie d'œuvres d'artistes suisses ; il s'agissait soit de prévenir le départ d'œuvres à l'étranger, soit de ramener des œuvres de l'étranger* »[2]. La Fondation Burkhardt-Felder pour l'art et la culture, créée en 2002 dans le canton de Neuchâtel, met à la disposition du public les deux collections de ses fondateurs (art aborigène et automobiles anciennes)[3]. La Fondation Jacobs consacre ses revenus à la promotion de l'éducation dans le monde entier. Elle finance des projets de recherche dans le domaine éducatif (par exemple, en matière d'apprentissage de la lecture) et soutient les pays partenaires dans la mise en place de leur politique éducative[4].

[1] *Source : site fondations.ch de M. Loïc Pfister, avocat, docteur en droit, spécialiste du droit des fondations.*
[2] *Source : site de la Fondation Gottfried-Keller (consulté le 10 juin 2026).*
[3] *Source : site de la Fondation Burkhardt-Felder (consulté le 10 juin 2026).*
[4] *Source : site de la Fondation Jacobs (consulté le 10 juin 2026).*

La Fondation de bienfaisance August-Weidmann (*August-Weidmann Fürsorge-Stiftung*) œuvre depuis 1930 dans le **domaine social**. Elle « *soutient les personnes ayant un lien avec le canton de Zurich qui se sont retrouvées dans une situation d'urgence sans que ce soit leur faute. En particulier, les personnes âgées et handicapées vivant dans des conditions modestes bénéficient de prestations sociales* ». La fondation attribue également un soutien financier aux organisations caritatives qui s'occupent de ces personnes. Elle intervient aussi *via* des bourses d'enseignement et de formation continue, « *à condition que les exigences selon l'objectif de la fondation soient remplies (difficultés financières, opportunité de la formation)* »[1].

La Fondation Strautmann Group a été créée en 2024 à Bâle pour promouvoir la **santé bucco-dentaire** et la rendre « *accessible à tous* ». Elle vise tant « *les pays à revenu faible et intermédiaire* » que « *les groupes vulnérables dans des contextes à hauts revenus* ». Ses interventions concernent tant les soins dentaires de base que « *les restaurations de sourire par implants* »[2].

La Fondation Suyana (*Stiftung Suyana*), créée en 2009 dans le canton de Zoug, a pour objectif d'**aider les communautés rurales en Suisse et dans d'autres pays d'Amérique latine et d'Afrique**. En Suisse, où « *près de 60 000 agriculteurs ont quitté le secteur agricole au cours des trois dernières décennies* », la fondation « *s'engage à renforcer l'agriculture et à améliorer les conditions de subsistance des familles agricoles des régions germanophones grâce à un soutien ciblé* ». Parmi ses projets, on peut citer le soutien d'une famille d'agriculteurs confrontée aux défis liés à la transition vers l'agriculture biologique. La fondation aide également les jeunes à accéder au marché du travail en soutenant des « *projets éducatifs qui combattent le chômage des jeunes et favorisent le développement professionnel* »[3].

(2) Les fondations suisses : chiffres-clés

À la fin de l'année 2025, **13 984 fondations d'utilité publique** étaient recensées par le dernier rapport du Centre d'étude sur la philanthropie en Suisse (CEPS)[4] ; le nombre de fondations actives était évalué à 13 782[5]. Leur patrimoine total s'élève à **159,6 milliards de francs suisses**, soit une « ***fortune moyenne par fondation*** **» de 12,2 millions de francs suisses**[6] qui recouvre des réalités diverses en fonction de la taille de la fondation et de la nature de son activité[7]. Les **dépenses des fondations** sont évaluées à **plus de 23 milliards de francs suisses en 2025**.

On distingue plusieurs **grandes catégories de fondations** :

– les fondations **opérationnelles** conduisent leurs propres projets ou dirigent une organisation (musée, hôpital, établissement d'enseignement…). Elles **représentent 32,4 % des fondations** ;

[1] *Source : site de la Fondation August-Weidmann (consulté le 10 juin 2026).*
[2] *Source : site de la Fondation Strautmann Group (consulté le 10 juin 2026).*
[3] *Source : site de la Fondation Suyana (consulté le 10 juin 2026).*
[4] *Centre d'études de la philanthropie suisse (CEPS), Rapport 2026 sur les fondations en Suisse, 2025.*
[5] *Compte tenu de quelque 202 fondations « en liquidation ».*
[6] *Centre d'études de la philanthropie suisse (CEPS), Rapport 2026 sur les fondations en Suisse, 2025.*
[7] *Les biens immobiliers d'un hôpital, par exemple, peuvent s'intégrer au patrimoine d'une fondation.*

– les **fondations donatrices** soutiennent d'autres organisations ou des personnes à partir des ressources tirées du rendement de leur patrimoine. Elles **représentent près de la moitié (49,1%) des fondations :** en 2024, elles ont distribué plus de 6 milliards de francs suisses de prestations[1] ;

– les **fondations mixtes** interviennent dans ces deux registres ; elles représentent **18,5 % de l'ensemble** ;

– les **fondations « *abritantes* »** (**0,2 %** des fondations) constituent un support pour la constitution de fondations non autonomes. Cette formule semble adaptée au soutien de projets limités dans le temps et aux patrimoines modestes. À la fin de 2024, ces fondations géraient 586 fonds abrités, dont le capital s'élevait à 905 millions de francs suisses, et avaient distribué 80,3 millions de francs suisses[2]. Ce type de fondation intervient dans l'ensemble des champs couverts par les fondations (éducation et culture : 18 % ; arts, culture et loisirs : 17 % ; santé : 14 % ; actions sociales : 18 % ; protection de l'environnement et de la nature : 15 % ; aide au développement : 11 %)[3].

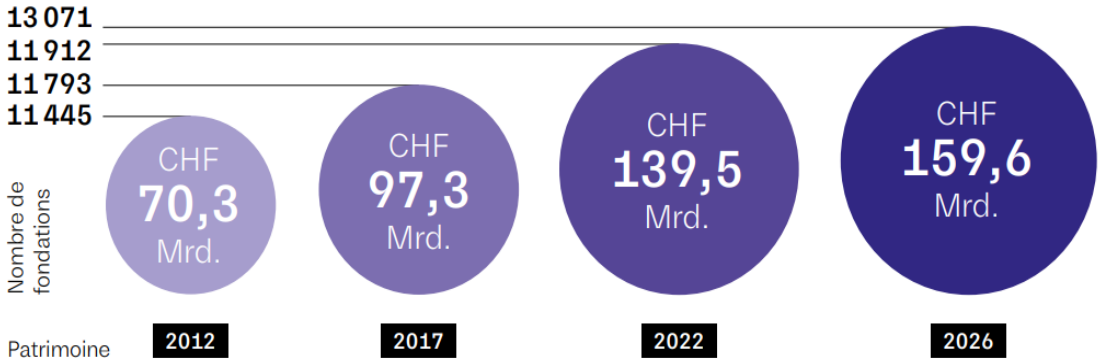
Les fondations ont connu au cours des 25 dernières années une croissance particulièrement nette. « *Près de 53 % des fondations existantes aujourd'hui ont été créées durant cette période* ». **Entre 2012 et 2025, le patrimoine des fondations a pratiquement doublé pour atteindre près de 160 milliards de francs suisses**, comme l'illustre le schéma ci-dessous[4].

Le **régime fiscal** des fondations d'utilité publique serait à l'origine de ce succès : « *précisé tardivement, en 1994, par le Tribunal fédéral, après une longue pratique informelle, [ce régime] leur est nettement favorable. Malgré des différences d'appréciation selon les cantons d'origine, une chose est claire : la fondation d'utilité publique, une fois reconnue par son canton d'appartenance comme poursuivant un but d'intérêt général ou un but culturel, est exonérée de l'impôt sur le bénéfice et le capital. Depuis 2006, des déductions jusqu'à 20 % du revenu net sont également possibles pour des dons effectués aux établissements (culturels) de la Confédération, des cantons et communes de Suisse, renforçant encore l'attractivité du modèle des fondations. Dans un pays où les fortunes héritées se montent chaque année à plusieurs millions de francs suisses, la perspective d'installer un patrimoine important au sein d'une fondation se révèle une solution avantageuse* »[5].

---

[1] *Centre d'études de la philanthropie suisse (CEPS), Rapport 2025 sur les fondations suisses, 2024.*
[2] *Source : Centre d'études de la philanthropie suisse (CEPS), Rapport 2026 sur les fondations en Suisse, 2025.*
[3] *Source : Centre d'études de la philanthropie suisse (CEPS), Rapport 2025 sur les fondations suisses, 2024.*
[4] *Source : Centre d'études de la philanthropie suisse (CEPS), Rapport 2026 sur les fondations en Suisse, 2025.*
[5] *Journal des arts, « La Suisse, le pays aux 13 000 fondations », janvier 2020.*

Évolution du total du bilan des fondations d'utilité publique suisses entre 2012 et 2026



Source : Rapport 2026 sur les fondations suisses, Centre d'études de la philanthropie suisse - CEPS

Toutefois, on observe une **nette concentration du capital des fondations** : 97 fondations concentrent 50 % du capital total ; à l'inverse trois quarts des fondations ont un capital inférieur à 5 millions de francs suisses[1].

En outre, la **durée de vie moyenne** des fondations, qui est de 23,3 ans, « ***fait mentir le mythe de la fondation éternelle*** »[2]. Ainsi, la Fondation Pierre-Arnaud, « *vaste collection impressionniste inaugurée en 2013 dans les Alpes valaisannes près de Crans-Montana, accusait un déficit de 1 million de francs suisses trois ans plus tard et fermait ses portes en 2018* », le fondateur imputant cet échec à deux écueils : « *le manque de visiteurs et de subventions* »[3].

Si l'on se réfère aux 268 liquidations intervenues en 2024, la plus ancienne fondation a fonctionné pendant 125 ans ; la plus brève a duré moins d'une année ; 27,9 % des fondations n'ont pas atteint 10 ans d'existence. De plus, on observe chaque année environ 20 fusions entre fondations ; « *Les faillites de fondations sont en revanche rarissimes* »[4].

Le Rapport 2025 du CEPS[5] annonce par ailleurs des **chiffres record pour la liquidation de fondations en 2024** : 268 liquidations et 298 créations de fondations. Certes, on observe une croissance nette de 30 fondations, mais ce solde positif ne repose plus sur la création de fondations indépendantes, car « *ce sont désormais des formes autres que la fondation indépendante, telles que la fondation abritante ou le social investing, qui auraient la cote* »[6].

---

[1] *Source : Centre d'études de la philanthropie suisse (CEPS), Rapport 2025 sur les fondations suisses, 2024.*
[2] *Source : Centre d'études de la philanthropie suisse (CEPS), Rapport 2025 sur les fondations suisses, 2024.*
[3] *Source : Journal des arts, « La Suisse, le pays aux 13 000 fondations », janvier 2020.*
[4] *Source : Centre d'études de la philanthropie suisse (CEPS), Rapport 2025 sur les fondations suisses, 2024.*
[5] *Centre d'études de la philanthropie suisse (CEPS), Rapport 2025 sur les fondations suisses, 2024.*
[6] *Source : Centre d'études de la philanthropie suisse (CEPS), Rapport 2025 sur les fondations suisses, 2024.*

Une analyse de la densité géographique des fondations fait par ailleurs apparaître l'importance relative de Zurich (2 218 fondations), Berne (1 417 fondations), Genève (1 401 fondations) et de Vaud (1 333 fondations) par rapport aux autres cantons. Le canton de **Genève**, avec une croissance nette de 31 fondations, se caractérise par un réel dynamisme[1].

Enfin, plus de la moitié des fondations (51,6 %) exercent leurs activités à un **niveau local ou régional** (niveau national : 23,7 % ; niveau international : 24,7 %).

(3) Cadre juridique

Les fondations sont régies par les **articles 80 à 89 du code civil**.

L'**article 80** dispose que « *La fondation a pour objet l'affectation de biens en faveur d'un but spécial* ». Il s'agit en d'autres termes d'une « *masse matrimoniale, dotée d'une organisation propre, affectée à la poursuite d'un but déterminé* » et juridiquement distincte du patrimoine de son fondateur[2].

Une fondation peut être constituée, selon l'**article 81**, par acte authentique (entre vifs) ou « *par disposition pour cause de mort* », c'est-à-dire *via* un testament organisant la transmission et la gestion d'un patrimoine après le décès du fondateur (l'article 82 prévoit l'hypothèse de la contestation de la fondation par les héritiers ou les créanciers du fondateur).

L'**article 83** renvoie à l'« acte de fondation » pour la mise en place des organes de la fondation et de son mode d'administration. C'est à l'« *organe suprême* » de la fondation, selon l'**article 83a**, de tenir les « *livres de la fondation* », c'est-à-dire ses comptes, et de **désigner l'« organe de révision »** responsable de leur contrôle (**article 83b**). Dans certains cas, les fondations peuvent être dispensées de l'obligation de révision[3].

Outre le code civil, sont applicables également aux fondations (« *par analogie* », comme pour les associations) :

– les dispositions du **code des obligations** relatives à la comptabilité commerciale et à la présentation des comptes (article 83a du code civil) ;

– les dispositions du **code des obligations** relatives à l'organe de révision de la société anonyme (article 83b du code civil) ;

– les dispositions du **droit de la société anonyme** régissant le surendettement ainsi que la réévaluation des immeubles et des participations (article 84a du code civil).

---

[1] *Source : Centre d'études de la philanthropie suisse (CEPS), Rapport 2026 sur les fondations en Suisse, 2025.*

[2] *Source : « Les fondations en droit suisse : aperçu général », site d'avocats, 10 octobre 2025.*

[3] *Lorsque le total de leur bilan est inférieur à 200 000 francs suisses pendant deux exercices consécutifs, que la fondation ne sollicite pas de dons et n'effectue pas de collecte publique (source : Autorité fédérale de surveillance des fondations (ASF), « Mémento – Dispense de l'obligation de désigner un organe de révision », mars 2022.*

d) Statut fiscal des associations et fondations

(1) Les associations, des personnes morales imposables

Les associations sont en principe imposables[1] (les **impôts fédéraux** portent sur les bénéfices, les **impôts cantonaux** qui concernant tant le bénéfice que le capital), mais ne sont soumises à déclaration d'impôt que lorsque leur bénéfice ou leur capital dépassent les **plafonds d'exonération**. Toutefois, « *Dans certains cantons, l'inscription de l'association auprès de l'administration fiscale cantonale, ou le dépôt d'une déclaration fiscale, est obligatoire dans tous les cas, même si le bénéfice et le capital sont minimes* »[2]. Par ailleurs, la TVA sur les recettes générées par la vente de produits et services peut être due à partir d'un certain seuil.

Le **revenu imposable** se compose des recettes issues d'activités économiques telles que l'offre de cours ou d'abonnements, les prestations de restauration lors de fêtes, certaines manifestations (concerts, lotos, etc.) Les **cotisations** ne sont pas prises en compte dans le calcul du bénéfice imposable, de même que les **dons**, dans des limites qui diffèrent en fonction des cantons.

(2) L'exonération fiscale pour utilité publique : critères d'appréciation

L'article 56 (alinéa g) de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD)[3] définit ainsi les **critères d'exonération** : ceux-ci concernent « ***les personnes morales qui poursuivent des buts de service public ou d'utilité publique*** » ; l'exonération porte « ***sur le bénéfice exclusivement et irrévocablement affecté à ces buts*** ». Selon cette disposition, « ***Des buts économiques ne peuvent être considérés en principe comme étant d'intérêt public*** »[4].

Ces critères légaux relativement imprécis ont été complétés, en 1994, par une **circulaire** qui, selon une interpellation parlementaire de 2022[5], « *donne des pistes quant à la notion d'utilité publique* ».

---

[1] *Source pour cette partie : « L'imposition des associations », Fiche pratique, Vitamine B – au service des associations, consulté le 1er juin 2026.*

[2] *« L'imposition des associations », Fiche pratique, Vitamine B – au service des associations, consulté le 1er juin 2026.*

[3] *Texte de la loi RS 642-11 du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD) sur le site Fedlex, plateforme de publication du droit fédéral.*

[4] *La même exonération s'applique aux personnes morales qui poursuivent, sur le plan national, des buts cultuels (LIFD, article 56, paragraphe h).*

[5] *Voir le texte de l'interpellation n° 22.4469 du 15 décembre 2022 sur le site de l'Assemblée fédérale – Parlement suisse.*

Critères d'exonération fiscale pour les personnes morales poursuivant des buts de service public ou de pure utilité publique :
circulaire du 8 juillet 1994[1].

Cette circulaire, destinée aux administrations cantonales de l'impôt fédéral direct, précise la portée des critères d'appréciation de l'utilité publique d'un organisme aux fins d'exonération fiscale.

Tout d'abord, bénéficier de l'exonération suppose d'en faire la demande.

Plusieurs conditions doivent en outre être cumulées :

– être une personne morale (la circulaire précise qu'« *il s'agit le plus souvent d'associations ou de fondations* ») ;

– « *l'activité exonérée de l'impôt doit s'exercer exclusivement au profit de l'utilité publique ou du bien commun* » ; les buts lucratifs sont donc exclus, de même que servir les intérêts de la personne morale, de ses membres ou de ses associés (une exonération partielle peut toutefois être accordée à une personne morale « *qui poursuit d'autres buts à côté de ses buts de service public ou de pure utilité publique* ») ;

– « *les fonds consacrés à la poursuite de buts justifiant l'exonération de l'impôt doivent être affectés irrévocablement, c'est-à-dire pour toujours, à ces buts* » : en cas de dissolution de la personne morale, « *sa fortune doit revenir à une autre personne morale* » poursuivant des buts semblables.

Deux notions permettent également d'évaluer l'utilité publique : l'intérêt général et le désintéressement.

L'intérêt général est défini à partir d'exemples : « *Les activités à caractère caritatif, humanitaire, sanitaire, écologique, éducatif, scientifique et culturel peuvent être considérées comme étant d'intérêt général* » ; ainsi, « *l'assistance publique, les arts, la science, l'enseignement, la promotion des droits de l'homme, la sauvegarde du patrimoine, la protection de la nature et des animaux ainsi que l'aide au développement sont de nature à promouvoir l'intérêt général* ». L'intérêt général est évalué également à partir de « *points de repère* » tels que « *les principes d'éthique juridique qu'on trouve dans la constitution fédérale, mais aussi dans la législation et la jurisprudence suisses* ».

La notion subjective de désintéressement est définie par un but « *altruiste* », impliquant « *un sacrifice en faveur de l'intérêt général* ».

Le fait de poursuivre des buts de service public ne suffit pas pour être déclaré d'utilité publique : l'exonération ne peut être accordée « *aux personnes morales qui poursuivent principalement des buts lucratifs ou d'assistance mutuelle, même si elles poursuivent simultanément des buts de service public* ». Dans ces cas, une exonération partielle peut être attribuée. En revanche, les personnes morales sans but lucratif ou d'assistance mutuelle qui poursuivent effectivement un but de service public (c'est-à-dire une activité propre à la collectivité publique) peuvent bénéficier de l'exonération. Toutefois, la circulaire prescrit une interprétation restrictive de la notion de service public et demande d'exiger l'avis de la collectivité publique (par exemple une commune) concernée « *pour que le service public ne devienne pas un motif d'exonération illimité* ».

[1] *Texte de la circulaire (N° 12 du 8 juillet 1994) de l'Administration fédérale des contributions sur l'exonération de l'impôt pour les personnes morales poursuivant des buts de service public ou de pure utilité publique.*

En outre, le Tribunal fédéral a privilégié, en 2019, une **interprétation restrictive de la notion d'intérêt général**[1] : les « ***buts de pure utilité publique*** » sont ceux qui, « *du point de vue de la collectivité prise dans son ensemble* », « *valent particulièrement d'être poursuivis* ». L'intérêt général suppose par ailleurs un **large « *cercle des bénéficiaires* »**. Le Conseil fédéral[2] en déduit, dans sa réponse à l'interpellation parlementaire précédemment mentionnée, que « *des activités à caractère humanitaire, écologique ou caritatif peuvent donc, selon les circonstances, être considérées comme d'intérêt général* ». Ainsi, selon le Gouvernement suisse, le versement de libéralités à des personnes « *en proie à des difficultés financières* » relève de l'intérêt général[3].

Des **informations pratiques**, destinées aux acteurs du monde associatif, visent à rendre plus accessible ce cadre juridique complexe :

– le **site du Conseil fédéral** précise que les associations reconnues d'utilité publique peuvent bénéficier d'une exonération d'impôts, même en cas d'activité commerciale, « *si toutefois les membres du comité exercent de manière bénévole au sein de l'association* »[4] ;

– une **fiche pratique éditée par une association spécialisée dans le soutien du monde associatif**[5] précise que l'exonération fiscale est principalement **subordonnée à l'absence de but lucratif**. La déductibilité fiscale des dons ne concerne que les dons aux associations exonérées ; l'exonération fiscale ne s'applique pas à la TVA ; en matière de TVA, les seuils sont plus élevés pour les associations sportives et culturelles et pour les associations d'utilité publique. De plus, « *Les associations et les fondations qui prennent en charge des **tâches qui leur ont été confiées par la collectivité** ou dont elles reçoivent expressément un soutien, peuvent être exonérées en invoquant la **finalité publique*** ». De même, « *la poursuite d'un but d'intérêt général est essentielle pour pouvoir bénéficier de l'exonération pour utilité publique* ». Les activités entrant dans le champ de l'**intérêt général** relèvent des « ***domaines caritatif, humanitaire, écologique, éducatif, scientifique, culturel et [de] celui de la promotion de la santé*** », tels que « ***l'aide sociale, l'art et les sciences, l'enseignement, la promotion des droits humains, la protection du patrimoine, de la nature, des animaux ainsi que l'aide au développement*** ».

---

[1] *Arrêt du Tribunal fédéral 2C_147/2019 du 20 août 2019, considérant 5.1.*

[2] *Gouvernement suisse.*

[3] *Voir le texte de l'interpellation n° 22.4469 du 15 décembre 2022 et de la réponse du Conseil fédéral sur le site de l'Assemblée fédérale – Parlement suisse.*

[4] *Source : « Créer une association, comment et pourquoi ? », site du Conseil fédéral, Portail PME du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, consulté le 1er juin 2026.*

[5] *Source pour ce paragraphe : « Exonération fiscale des associations », Fiche pratique, Vitamine B – au service des associations, consulté le 1er juin 2026.*

(3) L'exonération fiscale pour utilité publique : une compétence cantonale

La labellisation d'utilité publique des associations et fondations est une **compétence cantonale** : selon la réponse du Conseil fédéral à une interpellation parlementaire, « *ce sont les administrations cantonales qui sont responsables de l'octroi, de l'examen et de la révocation éventuelle des exonérations fiscales* »[1].

Deux conséquences résultent de cette compétence, selon l'auteur de cette interpellation parlementaire[2] : « ***une insécurité juridique*** » et un risque de « ***tourisme intercantonal d'exonération fiscale*** ».

Sur le premier point, on note en effet un certain **besoin de clarification** face à un **risque de dispersion des critères d'exonération fiscale**. En 2002, un groupe de travail s'est mis en place au sein de la Conférence suisse des impôts[3] pour « *contribuer, dans les cantons, à une application uniforme des bases légales en la matière* » : la **loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts cantonaux et communaux (LIHD)**[4] ne semble donc pas avoir garanti la stricte cohérence des pratiques cantonales. Le groupe de travail précité a donc publié un **recueil d'exemples destinés à guider l'appréciation des critères d'exonération fiscale par les autorités cantonales**, à partir de précédents divers[5]. Le Conseil fédéral, dans sa réponse précitée à l'interpellation parlementaire précitée, estimait en 2022 que « *les administrations fiscales cantonales et l'Administration fédérale des contributions (AFC) œuvrent pour une interprétation uniforme des normes d'exonération fiscale dans toute la Suisse grâce à des échanges réguliers dans le cadre de la Conférence suisse des impôts et à la publication d'informations pratiques sur les questions les plus fréquentes dans le domaine des exonérations fiscales* »[6].

---

[1] *Voir le texte de l'interpellation n° 22.4469 du 15 décembre 2022 et la réponse du Conseil fédéral sur le site de l'Assemblée fédérale – Parlement suisse.*

[2] *Voir le texte de l'interpellation n° 22.4469 du 15 décembre 2022 et la réponse du Conseil fédéral sur le site de l'Assemblée fédérale – Parlement suisse.*

[3] *« La Conférence suisse des impôts (CSI) réunit les 26 autorités fiscales cantonales et l'administration fédérale des contributions (AFC). La CSI a pour but d'uniformiser la pratique fiscale, en particulier sur les questions d'importance intercantonale, et encourage l'échange d'expériences entre les cantons et l'AFC » (source : site de la Conférence suisse des impôts).*

[4] *La loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts cantonaux et communaux (LIHD) renvoie, comme la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD), à la notion d'utilité publique pour l'exonération de l'impôt sur les bénéfices, et vise « des personnes morales qui poursuivent des buts idéaux pour autant qu'ils n'excèdent pas un montant déterminé par le droit cantonal et qu'ils soient affectés exclusivement et irrévocablement à ces buts » (Article 26a de la loi fédérale 642-14 du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes).*

[5] *Conférence suisse des impôts, « Exonération fiscale des personnes morales qui poursuivent des buts de service public, d'utilité publique ou de buts cultuels, informations pratiques à l'attention des administrations fiscales cantonales », 18 janvier 2008 (modifié le 3 novembre 2023).*

[6] *Voir le texte de l'interpellation n° 22.4469 du 15 décembre 2022 et la réponse du Conseil fédéral sur le site de l'Assemblée fédérale – Parlement suisse.*

Quant au risque de *dumping* fiscal évoqué par l'interpellation parlementaire précitée, certains cantons semblent assumer une **politique fiscale favorable** pour promouvoir le développement du secteur caritatif sur leur territoire, à l'instar du **canton de Genève**, qui souhaite « *rendre plus visible et attractive la place de Genève comme pôle international du secteur philanthropique* »[1] à partir de mesures d'exonération fiscale[2] et de démarches simplifiées.

Le canton de Genève fait ainsi, sur son « portail de la philanthropie », la promotion de Genève en tant qu'« ***écosystème unique et innovant pour fonder, agir et rayonner à l'échelle mondiale*** »[3]. Du fait de son « *rôle de facilitateur* », l'Office cantonal de l'économie et de l'innovation (OCEI) est présenté comme « *l'interlocuteur privilégié des fondations et des associations* »[4]. Le canton de Genève promeut, dans cet esprit, l'exonération des impôts cantonaux et communaux sur le bénéfice et le capital (ICC) ainsi que de l'impôt fédéral direct sur le bénéfice (IFD) pour **cause d'utilité publique**[5]. Les chiffres-clés suivants sont cités à l'actif de cette volonté d'attirer les fondations : « *1 373 fondations à Genève, 25 milliards de francs suisses d'actifs cumulés, 9 milliards de francs suisses distribués par an, +20 % de nouvelles fondations ces 10 dernières années, 26 fondations pour 10 000 habitants, + de 500 organisations internationales et ONG* »[6].

Une remarque similaire semble s'appliquer au **canton de Zurich**, d'après le rapport 2025 du CEPS précédemment cité[7] qui cite une instruction (*Praxishinweis*) de l'administration cantonale des impôts sur l'exonération fiscale pour utilité publique (*Steuerbefreiung wegen Gemeinnützigkeit*)[8]. Cette décision, prise le 1er février 2024 dans le cadre du *Recueil fiscal du canton de Zurich* (*Zürcher Steuerbuch*), comprend des dispositions spécifiques au canton, qui s'ajoutent à la circulaire n° 12 de l'administration fiscale fédérale précitée :

– une rémunération « *appropriée* » des membres du conseil d'une fondation n'empêche pas qu'elle bénéficie de l'exonération fiscale[9] ;

---

[1] *« Des actions concrètes pour soutenir le développement du secteur philanthropique à Genève », République et Canton de Genève, 20 novembre 2025 https://www.ge.ch/document/actions-concretes-soutenir-developpement-du-secteur-philanthropique-geneve*

[2] *Dans le cadre de la loi genevoise sur l'imposition des personnes morales (LIPM), article 9, alinéa1, lettre f sur les exonérations pour utilité publique.*

[3] *Portail de la philanthropie, site du canton de Genève.*

[4] *« Synthèse essentielle du cadre légal suisse et genevois », site du Canton de Genève.*

[5] *Source : Canton de Genève, « Exonération fiscale d'institutions de droit privé pour cause d'utilité publique », « Portail de la philanthropie », consulté le 3 juin 2026.*

[6] *« Genève, l'environnement idéal pour votre fondation », présentation du cadre juridique et fiscal de l'activité des fondations sur le site du canton de Genève.*

[7] *Source : Centre d'études de la philanthropie suisse (CEPS), Rapport 2025 sur les fondations suisses, 2024.*

[8] *Zürcher Steuerbuch, Steuerbefreiung wegen Gemeinnützigkeit (Praxishinweis), 1er février 2024.*

[9] *Le Conseil fédéral suisse subordonne, s'agissant des associations, l'exonération fiscale pour utilité publique au fait que les membres du comité exercent de manière bénévole (voir supra).*

– au vu de leur exonération fiscale, les **activités exercées à l'étranger** sont appréciées « *selon la même norme que les activités nationales* » ; l'exonération est subordonnée au fait que ces activités « *semblent dignes d'un soutien du point de vue de la société suisse dans son ensemble et que la perte de recettes fiscales associée à l'exonération puisse être considérée comme justifiée* » ;

– les **modèles de soutien entrepreneurial** (ou *venture philanthopy*), qui comprennent des outils financiers tels que participations en actions, garanties, prêts, prêts convertibles et microfinancements, « *n'excluent pas une exonération fiscale* » dans trois conditions : ces financements doivent être utilisés par la fondation dans des domaines où il n'existe encore aucun marché, les investissements ainsi réalisés ne doivent pas pouvoir être effectués par des personnes à but lucratif, et les bénéfices éventuels doivent à leur tour être réinvestis dans un objectif d'utilité publique[1].

Le rapport 2025 du CEPS salue la démarche du canton de Zurich, tout en relevant que l'administration fiscale cantonale « *ne donne pas carte blanche* », car son appréciation reste inscrite dans une logique l'utilité publique. Selon le bilan effectué par le CEPS dans le cadre de son rapport 2026, les 43 créations de fondations observées pendant l'année 2025 confirment l'efficacité de ces mesures.

e) Contrôle des OBNL

(1) Les fondations : un contrôle qui repose sur de nombreuses autorités de surveillance

L'article 84 place les fondations sous la **surveillance de l'autorité publique (Confédération, canton, commune) dont elles relèvent par leur but (alinéa 1). L'autorité de surveillance peut donc être fédérale, cantonale ou locale** : 36 % des fondations relèvent de l'Autorité fédérale de surveillance des fondations (ASF), 58 % des autorités de surveillance cantonales et 6 % des autorités de surveillance locales.

Un mémento de l'ASF précise que les fondations dont le champ d'activité est national ou international dépendent de son contrôle ; lorsque le champ d'action d'une fondation et la composition de son conseil suggèrent une vocation locale, le contrôle relève d'une autorité de surveillance régionale, cantonale ou communale[2].

---

[1] *Selon le Rapport 2026 sur les fondations en Suisse du CEPS, la nette diminution des ressources dans le domaine de la coopération internationale (liée à l'évolution de la politique américaine d'aide au développement) met en évidence le besoin de nouvelles sources de financement pour les fondations, qui souligne l'intérêt du soutien entrepreneurial.*

[2] *ASF, Mémento – Assujettissement à la surveillance de l'ASF, novembre 2022.*

À Genève et Zurich par exemple, plus de la moitié des fondations relèvent de l'ASF. En 2019, une interpellation d'une députée du Conseil national suisse déplorait « *la très grande fragmentation de la surveillance, répartie entre 360 organes (communaux ou plus rarement des districts) en plus de l'ASF et des autorités cantonales de surveillance* », et la dilution de responsabilité qui résulte de cette diversité[1].

Des changements peuvent toutefois intervenir en termes de **périmètre des autorités de surveillance** : ainsi, le conseil municipal et le conseil de district de Zurich ont transféré leur rôle de surveillance à l'autorité cantonale de surveillance des fondations, puis celui-ci a, en 2025, été fusionné avec l'autorité de surveillance des fondations de Suisse orientale[2].

L'autorité de surveillance vérifie que « *les biens des fondations soient employés conformément à leur destination* » (**article 84, alinéa 2**). Des plaintes[3] peuvent être déposées auprès de l'autorité de surveillance compétente « *contre les actes ou les omissions des organes de la fondation* ».

En vertu de l'**article 83d**, l'autorité de surveillance peut fixer un délai à la fondation contrôlée lorsqu'elle constate certains manquements, notamment en matière de gouvernance, voire nommer elle-même un organe qui ferait défaut, ou nommer un commissaire[4]. Elle peut également, lorsque la fondation « *ne peut plus être organisée conformément à son but* », remettre ses biens à une autre fondation « *dont le but est aussi proche que possible* ».

L'**article 84a** permet à l'autorité de surveillance d'intervenir en cas de menace d'insolvabilité ou de surendettement et, le cas échéant, de prendre elle-même les mesures qui s'imposent. Elle peut aussi modifier l'organisation de la fondation pour préserver les biens ou le but de celle-ci (**article 85**), voire modifier le but d'une fondation, lorsqu'il apparaît que celle-ci « *ne répond manifestement plus aux intentions du fondateur* » (**article 86**)[5].

---

[1] *La réponse du Conseil fédéral à cette interpellation estimait, en mai 2019, qu'en l'absence d'organe de surveillance suprême, liée au statut des fondations, le contrôle de celles-ci relevait de l'État (conformité de l'utilisation des fonds) et des banques (provenance des fonds dans le cadre de la législation sur le blanchiment d'argent). De plus, cet avis estimait que les fondations collectant des fonds étaient « généralement très transparentes, y compris vis-à-vis du public ».*

[2] *Centre d'études de la philanthropie en Suisse (CEPS), Rapport sur les fondations en Suisse, 2026.*

[3] *Ces plaintes peuvent émaner des bénéficiaires ou des créanciers de la fondation, de son créateur, de ses contributeurs ou des membres du conseil de la fondation selon l'article 84, alinéa 3.*

[4] *L'article 87 du code civil dispose en outre que les fondations de famille et les fondations ecclésiastiques ne sont pas soumises au contrôle de l'autorité de surveillance et qu'elles n'ont pas à désigner un organe de révision.*

[5] *Pour que l'organisme continue à bénéficier d'une exonération fiscale, le nouveau but doit demeurer un but de service public ou d'utilité publique (article 86a, paragraphe 2).*

Enfin, l'**article 88** prévoit la **dissolution** d'une fondation par l'autorité de surveillance compétente, soit d'office, soit sur requête, dans deux cas :

– **lorsque le but de la fondation ne peut plus être atteint** ou qu'une modification de l'acte de fondation ne permettrait pas de maintenir la fondation (alinéa 1) ;

– ou **lorsque le but de la fondation est devenu illicite ou contraire aux bonnes mœurs** (alinéa 2).

Le contrôle exercé par l'ASF[1] et par l'Autorité cantonale de Genève[2]

L'activité de l'ASF concernait, au début de l'année 2025, **5 520 fondations**[3].

Son contrôle vise pour l'essentiel l'utilisation des biens de la fondation conformément aux statuts de l'organisme. À ce titre, l'ASF est chargée d'examiner les projets d'acte de fondation (contrôle facultatif), de conseiller les créateurs de fondation ainsi que leurs organes, de vérifier l'assujettissement des fondations à son contrôle, d'apprécier les demandes de dispense d'obligation de révision et de procéder au contrôle annuel des rapports de gestion. Elle est également compétente en matière de modification des statuts, de dissolution, fusion et transfert de patrimoine. Elle examine les plaintes relatives à la légalité de l'activité d'une fondation ou aux décisions du conseil de fondation : les sanctions vont du rappel à l'ordre à la dissolution de la fondation. Dans ce domaine, ses compétences ne sont pas « *policières* » : « *les fouilles, séquestres, etc. ne peuvent être exécutées que dans le cadre d'une enquête pénale* ».

L'Autorité cantonale de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance (ASFIP) de Genève s'assure que les fondations de droit privé placées sous son contrôle se conforment aux prescriptions légales fédérales. Elle examine les projets d'acte des fondations (contrôle facultatif), vérifie les statuts et en approuve les modifications, prend connaissance des états financiers annuels, du rapport de l'organe de révision, du rapport d'activité et du procès-verbal d'approbation des états financiers, vérifie que la fortune de la fondation est utilisée conformément à son but statutaire, apprécie les demandes de dispense de constitution d'organe de révision, se prononce sur les demandes de dissolution, tient une liste des fondations placées sous sa surveillance et prend les mesures propres à éliminer les insuffisances constatées.

[1] *Source : site de l'ASF, consulté le 5 juin 2026.*
[2] *Source : site de l'Autorité cantonale de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance (ASFIP) de Genève.*
[3] « *Une surveillance efficace pour les fondations en Suisse* », *site de l'Autorité fédérale de surveillance des fondations.*

(2) La question de la transparence et de la lutte contre le blanchiment d'argent

Le GAFI (Groupe d'action financière), organisation intergouvernementale spécialisée dans la surveillance du blanchiment de capitaux, définit des normes internationales pour aider les autorités nationales à lutter contre des pratiques criminelles telles que le trafic de drogue, le commerce illicite des armes ou le terrorisme[1]. Il alerte notamment sur le **risque d'instrumentalisation du secteur non lucratif** au profit du financement de ces pratiques, et plus particulièrement du terrorisme. Parmi les **règles strictes de transparence** que préconise le GAFI à l'égard des organismes de ce secteur afin de lutter contre les abus, la mise en place d'une **autorité de contrôle**, située à un niveau suffisamment élevé pour identifier les activités illicites potentielles, revêt une importance particulière[2].

Le CEPS, tout en plaidant pour l'**autorégulation** des OBNL, reconnaît que les dérives liées par exemple au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme n'épargnent pas la Suisse : « *l'utilisation abusive d'organisations de la société civile telles que des fondations ou des associations pour le blanchiment d'argent ou le financement du terrorisme est restée [en Suisse] limitée à des cas isolés. Hélas, il arrive que des criminels tentent de se servir d'une organisation philanthropique comme façade pour mener leurs affaires* »[3].

Selon le secrétariat d'État suisse aux questions financières internationales[4], le GAFI, tout en reconnaissant « *la bonne qualité globale du dispositif suisse, […] a identifié certaines lacunes et émis des recommandations* » dans le cadre de son quatrième rapport, publié en octobre 2023[5], le cinquième examen national par le GAFI étant prévu en 2026-2027.

Ainsi, **l'obligation d'enregistrement au registre du commerce**, prévue à l'article 61, alinéa 2.3 du code civil[6] et devenue systématique en 2023 pour les **associations qui collectent des fonds à l'étranger ou ayant des flux financiers vers ou depuis l'étranger**, s'est inscrite dans une logique de lutte contre le **blanchiment d'argent**, suivant les recommandations du GAFI.

La volonté de promouvoir des **règles de transparence** plus rigoureuses ressort clairement des objectifs exposés par le Conseil fédéral suisse en amont de la discussion du projet de loi modifiant la loi de 1997 sur le blanchiment d'argent[7] : « *le projet vise à assujettir à des règles de transparence*

---

[1] *Source : site du GAFI - FATF (Financial Task Force).*
[2] *Groupe d'action financière (GAFI) - Financial Action Task Force (FATF) « Best practices - combating the abuse of non-profit organisations (recommendation 8) », juin 2015.*
[3] *Centre d'études de la philanthropie suisse (CEPS), Rapport 2025 sur les fondations suisses, 2024.*
[4] *Site du secrétariat d'État aux relations financières internationales, Septembre 2025.*
[5] *Texte du 4e rapport concernant la Suisse sur le site du GAFI (ce document, à vocation globale, ne se limite pas aux OBNL).*
[6] *Modifié par la loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (Loi sur le blanchiment d'argent (LBA), RO 2021 656 du 19 mars 2021).*
[7] *Conseil fédéral, Message n° 19-044 du 26 juin 2019 concernant la modification de la loi sur le blanchiment d'argent, site officiel Fedlex (plateforme de publication du droit fédéral suisse).*

similaires à celles des autres personnes morales les ***associations qui sont exposées à un risque d'abus accru****, c'est-à-dire celles qui, à titre principal,* ***collectent ou distribuent directement ou indirectement des fonds à l'étranger à des fins caritatives, religieuses, culturelles, éducatives ou sociales*** *[…] ; les associations visées par la nouvelle réglementation seront désormais soumises aux obligations suivantes: – requérir leur inscription au registre du commerce ; – désigner un représentant domicilié en Suisse (cette obligation n'existe pas pour les fondations) ; – tenir une* ***liste de leurs membres****, mentionnant leur nom et leur adresse, de manière à ce qu'il soit possible d'y accéder en tout temps en Suisse. […] le présent projet ne vise que les associations qui, à titre principal, collectent ou distribuent directement ou indirectement des fonds à des fins caritatives, religieuses, culturelles, éducatives ou sociales, en provenance ou à destination de l'étranger, en raison du risque particulier lié à ce type d'activités. Les autres associations ne sont pas visées* ».

L'article 61 (paragraphe 2 *ter*) du code civil issu de la réforme de 2021 permet toutefois d'exempter de l'obligation d'inscription au registre du commerce les associations qui « *présentent un risque faible d'être exploitées à des fins de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme* » en fonction du montant des fonds collectés ou distribués, de leur provenance ou de leur affectation.

En revanche, la **loi fédérale de 2025 sur la transparence des personnes morales (LTPM)**[1], adoptée le 26 septembre 2025 par les chambres fédérales pour renforcer la **lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme**, ne s'applique pas, contrairement à ce que prévoyait son texte initial, aux associations et aux fondations. Cette loi a introduit de nouvelles obligations de transparence par la création d'un **registre fédéral central des ayants droit économiques**[2]. Le texte définitif exclut les fondations et les associations de son champ d'application, qui concerne les sociétés anonymes, les sociétés en commandite par actions, les sociétés à responsabilité limitée, les sociétés coopératives et les sociétés d'investissement ainsi que les personnes morales de droit étranger.

Le troisième chapitre du projet de loi, initialement consacré aux fondations et aux associations, a été supprimé en cours de discussion, de même que la disposition de l'article 2 qui inscrivait les associations et fondations parmi les « entités juridiques » visées par les nouvelles obligations de transparence[3].

---

[1] *Texte de la loi sur le site du Conseil fédéral suisse (entrée en vigueur prévue au cours du second semestre de 2026).*

[2] *Ce registre est géré par le Département fédéral de justice et police, en lien avec une autorité de contrôle rattachée au Département fédéral des finances chargée de vérifier l'exactitude des informations transmises au registre (« Lutte contre le blanchiment d'argent », site du Secrétariat d'État aux relations financières internationales, janvier 2026).*

[3] *Source : Centre d'études de la philanthropie suisse (CEPS), Rapport 2025 sur les fondations suisses, 2024.*

(3) La question du contrôle des subventions

En 2024, le Contrôle fédéral des finances, organe indépendant chargé de surveiller la gestion des finances fédérales, faisait observer dans un rapport de synthèse de précédents audits de subventions publiques, que « *Depuis le milieu du 20e siècle, les subventions versées par la Confédération n'ont cessé d'augmenter* » : d'un montant de **48,5 milliards de francs suisses**, « *les aides financières et les indemnités représentent la majorité des dépenses de la Confédération* »[1]. Ce document appelait donc à un « contrôle approprié » de l'efficacité des subventions[2], afin de s'assurer que le département ministériel ou l'office fédéral qui en décide l'attribution soient en mesure de vérifier l'impact de ces dépenses à partir d'objectifs chiffrés clairement définis en amont.

S'agissant des **subventions attribuées à des ONG à vocation humanitaire** partenaires de l'État suisse en matière de coopération internationale, le Contrôle fédéral des finances observe qu'entre 2021 et 2022, **270 millions de francs ont été versés à 27 ONG**. Il estime insuffisants les critères de sélection définis par le département compétent[3], qui appliquait les standards de la certification ZEWO précédemment évoqués. Or le Contrôle fédéral des finances juge ces critères incomplets car ils ne prennent pas suffisamment en compte, selon son analyse, les risques relevant de la gouvernance de l'organisation destinataire de ces financements.

Une analyse récente de l'ensemble des **subventions fédérales** par l'Institut de politique économique de l'université de Lucerne (IWB) met en évidence une croissance continue de ces dépenses au cours de la dernière décennie (48,6 milliards de francs en 2025 ; + 9 milliards de francs suisses par rapport à 2015), appelant à une meilleure allocation de ces ressources dont le montant devrait dépasser 51 milliards de francs suisses en 2028 si la progression actuelle se poursuit.

La notion de subvention est conçue dans un **spectre large** : parmi les quelque **20 641 bénéficiaires** de subventions recensés, « *82 % des paiements sont destinés à des bénéficiaires publics ou majoritairement détenus par l'État, tels que les cantons, les hautes écoles ou les remontées mécaniques* »[4]. Ces 48,6 milliards comprennent, entre autres destinataires, les transferts fédéraux au transport ferroviaire, à l'assurance vieillesse et à l'assurance invalidité ainsi que les

---

[1] *Contrôle fédéral des finances, « Subventions : rapport de synthèse des audits précédents », 2024.*

[2] *Le rapport évoque les aides financières attribuées, par exemple, par l'Office fédéral de l'agriculture en matière de recherche agronomique et de production végétale ; par l'Office fédéral de l'aviation civile ; par le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, afin de permettre l'entraînement au tir des personnes astreintes au service militaire ; par l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires dans le cadre du contrôle de la qualité du lait.*

[3] *Il s'agit de la Direction du développement et de la coopération.*

[4] *Dr. M. Mosler, Prof. Dr. C. Schaltegger, S. Schmitter, Subventionsreport: Erstmals detaillierte Auswertungen zu den individuellen Empfangern der Bundesgelder (Rapport sur les subventions : Pour la première fois, des analyses détaillées sur les bénéficiaires individuels des fonds fédéraux), IWP (Institut für schweizer Wirtschaftspolitik), Janvier 2026.*

politiques publiques telles que les aides à l'agriculture et l'aide sociale dans le domaine de l'asile. Les auteurs estiment que « *le déficit fiscal à court et long terme de la Confédération pourrait être comblé par une réforme des pratiques de subvention, par exemple : une réduction des paiements à visée de politique industrielle, une suppression des exceptions en matière de TVA, un plafonnement des contributions aux assurances sociales* ».

Les **subventions aux OBNL** représentent une proportion modeste des subventions fédérales : **1,4 % pour les associations** (563,51 millions de francs suisses) et **0,8 % pour les fondations** (322,7 millions de francs suisses)[1]. À titre d'exemple, la part des assurances sociales, premier bénéficiaire des subventions fédérales, est sans commune mesure puisqu'elle s'élève à 41,2 % (17,09 milliards de francs suisses). Aucun organisme à but non lucratif ne figure parmi les dix premiers destinataires de subventions.

Les conclusions du rapport appellent, face à « *une complexité importante des flux de paiement* » et au grand nombre de bénéficiaires, à renforcer l'efficience et la transparence des subventions et à organiser leur contrôle.

À cet effet, les auteurs préconisent, parallèlement à un **référendum** fédéral destiné à permettre aux citoyens d'exprimer leurs préférences sur l'allocation de ces moyens, la création d'un **registre des bénéficiaires**, qui serait géré par l'administration fédérale des finances et accessible au public. Ils suggèrent également de confier le contrôle des subventions au **Contrôle fédéral des finances**.

[1] *Chiffres 2024. Les auteurs relèvent par ailleurs que, si les associations reçoivent une part peu élevée des subventions fédérales, en revanche elles représentent un grand nombre de versements : 5 004 en 2024 ; 6 434 pour les sociétés anonymes (873 pour les fondations).*

3. Royaume-Uni

Le secteur caritatif au Royaume-Uni, qui compte plus de 200 000[1] organismes caritatifs[2], s'appuie sur une **longue tradition**, si l'on se réfère à la **loi de 1601 sur les œuvres de charité** (*Statute of Charitable Uses 1601*). Adoptée sous le règne d'Élisabeth Ire, ce texte a longtemps constitué la base de la définition des *charities* et de leur champ d'action[3]. L'institutionnalisation de la société civile britannique est donc ancienne : en 1853 est mise en place une **Commission des organismes de charité (*Charity Commission*)**, encore active aujourd'hui, pour contrôler les activités des *charities* ainsi que l'utilisation de leurs fonds.

Le secteur bénévole britannique est caractérisé par une **grande diversité** : certains organismes exercent leurs missions au niveau local, d'autres ont une envergure nationale, voire internationale ; leur budget peut aller de quelques milliers à plus de dix millions de livres ; ils peuvent mobiliser des ressources variées et recourir à des salariés et à des bénévoles plus ou moins nombreux.

« Société civile », « tiers secteur », « secteur caritatif », « secteur bénévole et communautaire »

Pour désigner l'équivalent de ce que recouvre en France la notion de société civile, les auteurs britanniques se réfèrent à divers termes : « secteur bénévole et communautaire » (*voluntary*[4] *and community sector*), « tiers secteur » (*third sector*), « société civile » (*civil society*), « secteur caritatif » (*charity sector*) ou, en matière de politique publique, « secteur bénévole, communautaire et de l'économie sociale et solidaire » (*voluntary, community and social enterprise sector – VCSE sector*)[5].

De même, ces organismes peuvent relever de **statuts juridiques très différents** (voir *infra*).

---

[1] *Ce chiffre s'appuie sur les organismes inscrits dans les registres tenus par la Charity commission et les structures équivalentes pour l'Écosse et l'Irlande du Nord.*

[2] *Par commodité, la présente note se réfèrera soit au terme de charities pour dénommer ces organismes, soit à celui d'organismes caritatifs.*

[3] *Source : Bibliothèque de la Chambre des Communes, note de recherche, « Droit et réglementation des organismes de bienfaisance », note d'information, décembre 2025.*

[4] *Certaines traductions recourent au terme de « secteur associatif » à propos de « voluntary sector », ce qui occulte la référence au volontariat – ou bénévolat – présente dans le terme anglais. Voluntary sector sera donc traduit dans la présente note par « secteur bénévole ».*

[5] *Source : Chambre des Lords, La contribution du secteur bénévole et communautaire à la société, Note de la Bibliothèque, 31 octobre 2024.*

a) L'augmentation du nombre de charities depuis les années 1990 et leur implication croissante dans les services publics

L'évolution récente du secteur bénévole a été très influencée par le **contexte politique et économique**. Le nombre de *charities* a connu une **nette augmentation au cours des années 1990**, dans un contexte économique qui a poussé à la diversification des partenaires de l'État en matière de services publics[1].

De la Charte du citoyen de 1991 au Pacte de la société civile de 2025 : le partenariat entre la société civile britannique et le Gouvernement

En 1991, la **« Charte du Citoyen »** (*Citizen chart*) vise à faire en sorte que les services publics correspondent au mieux aux besoins des citoyens.

De manière générale, la part de la société civile en matière de services publics a augmenté « *à mesure que le rôle, la taille et l'échelle de l'État-providence* » diminuait[2].

En 1998, le Premier ministre Tony Blair promeut le **« *National Compact* »**, sorte de convention de quasi-partenariat entre les organisations de la société civile et les institutions publiques, qui s'est diffusée dans la sphère locale à travers les « *Local Compacts* ».

Le rôle de l'État en matière de services publics s'est donc orienté vers le financement et la régulation, parallèlement à la promotion des valeurs d'engagement civique et de citoyenneté. Le *Compact* s'est traduit par une expansion du rôle du tiers secteur dans la prestation de services publics : « *Les fonds alloués aux contrats passent de 8,4 milliards de livres en 2000 à 12 milliards en 2007, alors que les financements de subventions ont diminué (de 4,6 à 4,2 milliards)* »[3].

[1] *Quelque 7 000 nouveaux organismes auraient été enregistrés chaque année entre le milieu des années 1990 et 2003. Source : Fanny Gérôme, « Charities et associations : une étude comparative France - Royaume-Uni du comportement des donateurs et des stratégies de collecte », Revue internationale de l'économie sociale, n° 318, octobre 2010.*

[2] *Hélène Balazard, Robert Fischer et Matt Scott, « La "grande société" au Royaume-Uni : privatisation ou démocratisation des services publics ? », Revue française d'administration publique 2017/3, n° 163, pp. 507-520. Parmi les exemples de pratiques innovantes de la société civile en matière de services publics, les auteurs citent les soins palliatifs, domaine dans lequel les acteurs de la société civile ont joué un rôle pionnier et ont inspiré le National Health Service britannique.*

[3] « *Le Tiers Secteur au Royaume-Uni : historique, état des lieux et perspectives* », *Think tank européen pour la solidarité, Collection Working papers, Juin 2013.*

En 2010, le lancement du **projet de *Big society*** par le Premier ministre David Cameron visait, dans un contexte de forte dégradation des finances publiques qui a conduit à une réduction drastique des financements tant des associations communautaires que du secteur public, à renforcer l'initiative individuelle, la décentralisation ainsi que la responsabilisation des communautés locales (*community empowerment*). L'objectif était aussi d'accroître le partenariat entre acteurs publics et privés pour la gestion des services publics. Il s'agissait, dans ce domaine, d'« *ouvrir les services publics à de nouveaux prestataires comme les associations caritatives, les entreprises sociales et les entreprises privées afin d'obtenir plus d'innovation, de diversité et de réactivité aux besoins du public* » [1]. L'idée était d'ouvrir le service public à la concurrence, « *le rôle de l'État passant de musicien à chef d'orchestre* »[2].

En 2017, un rapport de la Chambre des Lords[3] insiste sur l'**apport essentiel des *charities* au bien public** : son rapport, intitulé « Des *charities* plus fortes pour une société plus forte » (*Stronger charities for a stronger society*) présente les *charities* comme « *les yeux, les oreilles et la conscience de la société* ». En 2024, la réponse du Gouvernement de l'époque aux constats et recommandations du rapport est qualifiée de « *décevante* »[4] lors d'un débat sur le secteur caritatif organisé à la Chambre des Lords.

Dans une logique de mise en valeur du secteur caritatif et de son potentiel, le **Pacte de la société civile** (*Civil society covenant*), lancé en juillet 2025, vise à « *construire des partenariats efficaces* » entre le Gouvernement et la société civile, qui comprend « *tous ceux qui, bénévoles, associations caritatives, organisations religieuses, coopératives, syndicats, philanthropes, entreprises sociales et investisseurs sociaux, investissent leur temps et leur argent au service des autres* ». Entre autres objectifs, le Gouvernement s'engage à travailler avec la société civile dans un esprit de « *partenariat stratégique* » afin de permettre à ces acteurs de contribuer, par leurs connaissances et leur expertise, à « *éclairer à la fois l'élaboration des politiques et la conception des services* » [5].

Le Gouvernement actuel revendique un engagement dans une stratégie de « ***développement de la philanthropie*** *(philanthropy) au Royaume-Uni, en particulier pour les petites associations caritatives* », l'objectif étant plus spécifiquement de « *créer un environnement qui encourage les philanthropes (philanthropists) à soutenir les communautés locales* » et de « *garantir que les bienfaits de la philanthropie se fassent sentir dans tout le pays* »[6].

---

[1] *19 juillet 2010, Discours de la « grande société » du Premier ministre sur le site du Gouvernement*
[2] *Source : Camille Rosenblatt, « Le tiers secteur au Royaume-Uni : historique, état des lieux et perspectives », Think tank européen pour la solidarité, collection Working papers, juin 2013.*
[3] *« Des charities plus fortes dans une société plus forte », rapport de la commission d'enquête (Select committee) sur les organisations caritatives, Chambre des Lords, 26 mars 2017.*
[4] *Compte rendu du débat du 31 octobre 2024 à la Chambre des Lords sur le secteur communautaire et bénévole (remarque de la présidente de la commission d'enquête (Select Committee) dont est issu le rapport).*
[5] *Source : présentation du pacte sur le site du Gouvernement.*
[6] *Source : Intervention de la sous-secrétaire à la Culture, aux médias et au sport lors du débat à la Chambre des Communes du 3 mars 2026 (Compte rendu du débat du 3 mars 2026 sur les small charities).*

C'est à cette logique que répond la création du **Bureau chargé de l'économie à impact** (*Office for the impact economy*), mis en place en novembre 2025 auprès du *Cabinet Office* pour offrir un « *guichet unique permettant aux investisseurs à impact, aux organisations philanthropiques et aux entreprises à vocation sociale de s'associer au Gouvernement* » et améliorer l'impact social de leurs interventions. L'objectif est de contribuer à « *libérer des milliards de capitaux à impact* » pour améliorer l'efficacité des investissements publics et financer des projets au plus près des besoins locaux[1].

Parallèlement au **rôle croissant reconnu aux *charities***, on observe une **augmentation nette du nombre de salariés du secteur** (+24 % environ entre 2011 et 2023), qui représentent en 2024 quelque **3 % des actifs britanniques** selon le Conseil national des organisations bénévoles (*National Council for Voluntary Organisations* – NCVO), association dédiée à la représentation et au soutien du secteur bénévole, qui publie régulièrement des statistiques[2] relatives aux *charities*.

Par ailleurs, le NCVO estimait en 2024 la **contribution des organismes caritatifs au PIB britannique à 17,8 milliards de livres** (0,8 % du PIB), plus particulièrement dans le **domaine social** qui représentait à lui seul une contribution de 2,3 milliards de livres (2,1 milliards de livres pour la santé)[3], et observait la stabilité de ces valeurs depuis 2015–2016.

La responsabilisation croissante, par l'État, d'acteurs proches du terrain pour la gestion de services publics ouverts à la concurrence n'a pas fait l'unanimité dans l'opinion britannique.

Les **critiques de la « *charitisation* » accrue des services publics** ont plus particulièrement porté sur le **désengagement de l'État au profit de la société civile**, sans que celle-ci soit toujours dotée de moyens adaptés à ces nouvelles responsabilités. En 2008, le site d'information *Third sector*, consacré à la société civile, attirait ainsi l'attention sur un risque de « *charitisation* » de l'action publique, au-delà de sa privatisation[4]. Quant au projet « *Big society* », il est allé de pair avec une diminution des financements publics qui semble avoir suscité le « *scepticisme* » des acteurs du tiers secteur, les citoyens y ayant vu le signe d'un « *subtil désengagement de l'État des questions sociales* »[5].

---

[1] *Présentation de l'Office for the impact economy sur le site du Gouvernement, 11 novembre 2025.*

[2] *Les dernières statistiques publiées par le NCVO datent de 2024 (UK civil society almanach 2024) et portent sur certaines données de 2023. Le NCVO n'a pas publié de statistiques en 2025.*

[3] *Source : Chambre des Lords, La contribution du secteur bénévole et communautaire à la société, Note de la Bibliothèque, 31 octobre 2024.*

[4] *Sources : Third sector, Nick Seddon, « Beware the "charitisation" of government », 30 décembre 2008 ; The Guardian, Nick Cater, « Creeping "charitisation" threatens public services », 30 septembre 2002.*

[5] *Source : Camille Rosenblatt, « Le tiers secteur au Royaume-Uni : historique, état des lieux et perspectives », Think tank européen pour la solidarité, collection Working papers, juin 2013.*

De plus, la pratique du « paiement au résultat » (*Payment by Results* – PbR), qui a accompagné la privatisation des services publics et leur délégation aux acteurs de la société civile, a contribué à fragiliser nombre d'organismes partenaires. En 2012, une enquête de la BBC sur un programme d'aide aux chômeurs de longue durée (*Work programme*) relevait que la participation à ce programme avait conduit à la fermeture de plusieurs structures caritatives, qui n'étaient payées en totalité que lorsque les chômeurs avaient été confirmés dans leur nouvel emploi, ce qui mettait à mal leur trésorerie en raison de contrats inadaptés à la réalité du secteur caritatif[1]. Une commission d'enquête parlementaire dédiée en 2017 au secteur caritatif[2] a relevé les défaillances du *Work Programme*, qui est revenu à « *[transférer] le risque financier sur des organismes déjà fragilisés au plan financier, ce qui a conduit à une dégradation des services pour des personnes ayant des besoins complexes* ». Le rapport appelait donc le Gouvernement à prendre en compte, dans les marchés de fourniture de services, l'impact des contrats de paiement au résultat sur les charities[3].

b) Le cadre juridique du secteur caritatif : le Charity Act de 2011

Le *Charity Act* de 2011[4] constitue le socle juridique de la création et du fonctionnement des organismes caritatifs[5].

L'élaboration de ce texte visait à regrouper les dispositions de lois antérieures en un ensemble cohérent : la loi de 1958 sur les organismes caritatifs à vocation récréative[6] et deux lois sur les organisations caritatives adoptées par la suite, en 1993[7] puis en 2006[8].

(1) Définition des *charities* : les notions décisives de « fins caritatives » et d'« intérêt général »

Un organisme caritatif doit, selon la définition qui résulte de la loi de 2011, avoir été créé exclusivement à des « **fins caritatives** » (*charitable purpose*) (article 1er), ce qui recouvre deux conditions, selon l'article 2 :

– ses activités doivent relever de l'« ***intérêt général*** » (*public benefit*)[9], notion dont la loi s'abstient de préciser le contenu ;

---

[1] *Source : Michael Buchanan, « Work Programme critiqué alors que des charities ferment », BBC news, 4 octobre 2012.*
[2] *« Des charities plus fortes dans une société plus forte », rapport de la commission d'enquête (Select committee) sur les organisations caritatives, Chambre des Lords, 26 mars 2017.*
[3] *« Des charities plus fortes dans une société plus forte », rapport de la commission d'enquête (Select committee) sur les organisations caritatives, Chambre des Lords, 26 mars 2017, § 231.*
[4] *Texte de la loi consolidée sur le site « legislation.gov.uk ».*
[5] *La traduction en français des différents statuts juridiques que recouvre la catégorie des charities n'est pas aisée, compte tenu des spécificités du système britannique, notamment en matière de reconnaissance d'utilité publique et de statut fiscal.*
[6] *Recreational charities Act 1958.*
[7] *Charities Act 1993.*
[8] *Charities Act 2006.*
[9] *Voir infra les développements relatifs à la Charity commission.*

– et s'inscrire dans l'un des **secteurs énumérés par l'article 3** (tels que prévention ou soulagement de la pauvreté, promotion de l'éducation, de la culture, du sport amateur, des droits de l'Homme, du bien-être animal, de l'« harmonie religieuse », de l'aide aux personnes, de la santé ou des arts, protection de l'environnement, participation aux services de police, d'incendie et de secours ou aux services d'ambulance, promotion de l'efficacité des forces armées…) ; les activités dites « récréatives » font partie du champ d'activité des *charities* en tant qu'elles sont destinées au « bien-être social »[1].

Jusqu'à ce que la loi de 2006 sur les organismes caritatifs assure un fondement légal à l'action des *charities*, la définition des « fins caritatives » s'est développée à travers la jurisprudence : afin de déterminer si un objectif relevait du domaine caritatif, les tribunaux « *recherchaient une analogie avec la liste de 1601* » précitée[2], dont le préambule, qui se réfère notamment à l'assistance aux pauvres, a constitué la « *base de la définition moderne des finalités caritatives* ».

Intervenir dans l'un des domaines énumérés par l'article 3 ne suffit pas à définir une *charity*. Selon les informations accessibles sur le site du Gouvernement, « *Il n'existe pas de présomption automatique qu'une organisation dont l'objectif déclaré relève de l'un des [secteurs visés par la loi] est caritative. La "fin caritative" suppose de viser l'intérêt général. Cela doit être démontré dans chaque cas* »[3].

C'est désormais au « gardien officiel des *charities* » (*official custodian for charities*), la **Commission des organismes caritatifs (*Charity commission*)**, dont le rôle a été précisé par la loi de 2011, qu'il revient de **préciser le contenu des notions de fin caritative et d'intérêt général à travers des directives** (*guidances*). Cette note reviendra plus en détail sur le rôle décisif de la *Charity commission* en tant qu'autorité indépendante consacrée au contrôle du secteur caritatif en Angleterre et au Pays de Galles.

(2) Des structures juridiques diverses

Selon une analyse du *Charity Act* de 2011, publiée par la Chambre des communes en décembre 2025, les statuts susceptibles d'être choisis lors de la création d'un tel organisme sont les suivants :

– les *Charitable trusts* (traduisibles en français par les termes de fiducie caritative ou de *trust*) ont pour finalité, parallèlement à la réalisation d'objectifs de bienfaisance, la gestion d'actifs tels que des terrains, des placements ou des bâtiments ;

---

[1] *En outre, les charities relèvent en matière judiciaire des compétences de la Haute cour (High court), par exemple en cas de contestation d'un legs (article 1er).*
[2] *Commentaires et notes en marge du texte de la loi de 2006.*
[3] *Directives relatives aux « fins caritatives » élaborées par la Charity comission.*

– les *Unincorporated charitable associations* ne sont pas enregistrées. Elles semblent comparables à des associations de fait ; leurs membres sont personnellement responsables des dettes et des obligations contractuelles souscrites par l'organisme ; elles ne peuvent ni employer de personnel, ni posséder de biens immobiliers. Selon le guide pratique « créer une *charity* », (*Set up a charity*), accessible sur le site du Gouvernement, il s'agit d'un « *moyen simple pour un groupe de bénévoles de gérer une association caritative dans un but commun* »[1] ;

– les *Charitable incorporated organisations (CIO)* (ou « organisations caritatives à personnalité juridique ») sont des « *structures juridiques conçues pour les organisations caritatives* » selon le guide précité « Créer une *charity* ». Ainsi, les administrateurs ont une « *responsabilité limitée ou nulle pour les dettes ou passif des CIO* »[2] ; la création d'un tel organisme se fait par enregistrement auprès de la *Charity commission* ;

– les *Companies limited by guarantee* ou « sociétés à responsabilité limitée par garantie » doivent être déclarées au registre des sociétés (*Companies House*)[3]. La responsabilité des membres, par exemple lors de la liquidation de l'organisme, est limitée au montant garanti initialement.

(3) Création, gestion et gouvernance des organismes caritatifs

La création d'un organisme caritatif est subordonnée aux **démarches** suivantes : disposer d'un acte constitutif et d'un nom, justifier de revenus annuels supérieurs à 5 000 livres (sauf pour les organisations à but non lucratif ayant la personnalité juridique – *Charitable Incorporated Organisation*), nommer des administrateurs et choisir une forme juridique.

La **dénomination des *charities*** fait l'objet de développements particuliers dans le guide pratique précité « Créer une *charity* » : ce nom ne doit ni susciter de confusion avec l'identité d'un organisme caritatif existant, ni « *utiliser des mots ou acronymes offensants* », ni induire en erreur sur la finalité de l'organisme. L'utilisation de titres royaux ou du nom de personnalités célèbres ainsi que la référence à des œuvres protégées par le droit d'auteur ou à des marques déposées sont soumises à des conditions strictes[4].

La **gouvernance** des organismes de bienfaisance est également très encadrée. Le rôle et les responsabilités des **administrateurs** (*trustees*), chargés de la gestion de ces organismes, font l'objet d'un guide spécifique, publié par la *Charity commission*[5].

---

[1] *Guide pratique « Créer une charity, étape par étape », site du Gouvernement, consulté le 3 mai 2026.*
[2] *Source : « Créer une charity, étape par étape », site du Gouvernement, consulté le 3 mai 2026.*
[3] *Agence exécutive du Ministère chargé des entreprises et du commerce (Executive agency of the Department for business and trade) chargée notamment de tenir le Registre des sociétés.*
[4] *Source : Guide pratique « Créer un organisme caritatif », sur le site de la Charity commission.*
[5] *Source : « Guide de l'administrateur d'organisme caritatif : ce que vous devez savoir, ce que vous devez faire », sur le site de la Charity commission.*

Les administrateurs doivent satisfaire à des **critères d'éligibilité** (*eligibility requirements*) stricts. La faillite[1] et certaines condamnations pénales constituent, selon la loi de 2011, des **motifs de disqualification**, sauf dérogation consentie par la *Charity commission*, de même que le fait d'être inscrit sur le registre des délinquants sexuels (*sex offenders register*) (article 178 de la loi de 2011). Des critères de disqualification spécifiques (qui font également l'objet d'un guide mis en ligne par la *Charity commission*[2]) concernent les *charities* intervenant auprès d'enfants ou d'adultes fragiles (*adults at risk*)[3]. Ces restrictions s'appliquent également aux cadres supérieurs des *charities*[4]. Elles n'empêchent toutefois pas les personnes susceptibles d'être disqualifiées de participer à une *charity* dans d'autres fonctions (bénévolat, emplois autres que cadres supérieurs, activité de conseil, etc.).[5]

De plus, les **allègements fiscaux** (voir *infra*) susceptibles d'être attribués à des *charities* sont subordonnés au fait que leurs administrateurs satisfont les critères de compétence et d'intégrité définis par la loi de finances pour 2010 (*Finance Act 2010*).

L'appréciation des motifs de disqualification liés aux antécédents judiciaires des administrateurs de *charities*

Le site de la *Charity commission* renvoie, pour l'appréciation des **critères de disqualification liés aux antécédents judiciaires**, à l'association *Unlock*, dont l'une des missions concerne l'**information des employeurs recrutant des personnes ayant un casier judiciaire** : « *Plus de 12,5 millions de personnes au Royaume-Uni ont un casier judiciaire et il est important que les règles ne découragent pas les associations caritatives de les recruter. Le recrutement inclusif, ainsi que l'implication des usagers du service, sont essentiels pour les associations caritatives* »[6].

Parmi les « infractions disqualifiantes » (*disqualifying offenses*) identifiées par l'association figurent le blanchiment d'argent, la corruption, le terrorisme ainsi que le fait d'être inscrit au registre des délinquants sexuels. Le site alerte également sur le fait que certains postes, même dénués de responsabilités, ainsi que certaines fonctions bénévoles puissent être concernés par l'appréciation d'une disqualification.

[1] *Ainsi que les « arrangements individuels volontaires » (individual voluntary arrangement) souscrits pour s'acquitter de dettes.*
[2] « *Guide de la disqualification automatique à l'usage des organismes caritatifs* » *(Automatic disqualification guidance for charities), sur le site de la Charity commission.*
[3] « *Guide de l'administrateur d'organisme caritatif : ce que vous devez savoir, ce que vous devez faire* », *sur le site de la Charity commission.*
[4] « *Guide de la disqualification automatique à l'usage des organismes caritatifs* » *(Automatic disqualification guidance for charities), sur le site de la Charity commission.*
[5] «*Ibid.*
[6] *Informations destinées aux charities sur le site de l'association Unlock – for people with criminal records.*

Les organismes caritatifs sont soumis à des **obligations strictes en matière financière**. Les administrateurs doivent tenir une **comptabilité rigoureuse** et rédiger un **rapport annuel** détaillant les activités conduites au cours de l'exercice (article 162 du *Charity Act* 2011) qui, pour les organismes dont le revenu brut dépasse 25 000 livres, doit être adressé également à la *Charity commission*. Celle-ci doit être informée :

- de toute modification apportée aux statuts de ces organismes ;
- de tout changement concernant le conseil d'administration ;
- de tout incident grave survenu au sein de l'organisme[1].

En outre, en matière de **collecte de fonds** (*fundraising*), les *charities* doivent se conformer aux directives diffusées par le **Régulateur de la collecte de fonds** (*Fundraising regulator*)[2], qui définit les normes applicables à ces activités et exerce une mission générale de régulation en Angleterre, au Pays de Galles et en Irlande du Nord[3]. Il est compétent pour tous les litiges concernant des collectes de fonds au Royaume-Uni[4].

Le Régulateur de la collecte de fonds (*Fundraising regulator*)

Mis en place en 2015-2016, le régulateur traite des litiges en matière de *fundraising* et est habilité à effectuer des enquêtes à partir des plaintes qui lui sont adressées. Il gère de surcroît le « Service de préférence en matière de collecte de fonds » (*Fundraising preference service*) qui permet aux usagers de bloquer tout contact (courrier postal, courriel ou appels téléphoniques) avec certaines organisations caritatives[5].

Financée par une cotisation volontaire des organisations caritatives dépensant plus de 100 000 livres chaque année pour leurs activités de collecte de fonds, l'institution est également responsable de la diffusion de bonnes pratiques en matière de *fundraising* : elle a publié à cet effet un « code de la pratique de la collecte de fonds » *(Code of fundraising practice)*, document de 93 pages[6] conçu dans une double logique de protection des donateurs et de soutien des collecteurs.

[1] « *Guide de l'administrateur d'organisme caritatif : ce que vous devez savoir, ce que vous devez faire* » *sur le site de la Charity commission.*
[2] *Site du Régulateur indépendant pour la collecte de fonds en Angleterre, au Pays de Galles et en Irlande du Nord.*
[3] *La régulation de la collecte de fonds par les organismes caritatifs enregistrés en Écosse relève du Comité écossais des normes en matière de collecte de fonds (Scottish fundraising standard panel).*
[4] *https://www.gov.uk/government/publications/complaints-about-charities/raising-a-concern-with-the-charity-commission-cc47*
[5] *Page dédiée au « Preference service » sur le site du régulateur.*
[6] *La nouvelle version de ce guide date de novembre 2025 Version anglaise du nouveau code ; version galloise (Cod Ymarfer codi arian).*

À titre d'exemple, les conseils et bonnes pratiques diffusés sur le site du régulateur insistent notamment sur la responsabilité des administrateurs dans ce domaine, « *même si les opérations quotidiennes sont déléguées au personnel, aux bénévoles ou à des tiers* »[1]. Les documents mis à la disposition des organismes caritatifs soulignent la nécessité de former les personnes qui participent à une collecte aux « *exigences clés* » suivantes pour garantir une « *collecte légale, ouverte, honnête et respectueuse* » : « *ne pas exercer une pression excessive sur les gens et ne pas être déraisonnablement intrusif, ne pas induire les gens en erreur, assurer un traitement efficace et sécurisé des dons* ». Ils dispensent des conseils sur les différents vecteurs de levée de fonds (organisation d'un événement ou d'une campagne, d'une loterie ou d'une tombola[2], collecte en espèces ou dons en ligne) et sur les modalités d'organisation envisageables (« *collecte d'argent ou d'autres biens dans un lieu public ou en ligne, utilisation du marketing, des communications numériques ou de la publicité, recours à des bénévoles ou travail avec des enfants…* »).

(4) Modifications apportées au *Charity Act* par le législateur en 2016 et 2022

La loi de 2016 sur les organismes caritatifs (protection et investissement social)[3] a renforcé les pouvoirs de la *Charity commission* ainsi que les exigences de transparence et de responsabilité en matière de collecte de fonds, a élargi les critères d'inéligibilité automatique aux fonctions d'administrateur et a conféré à ceux-ci des compétences juridiques en matière d'investissement social.

La loi de 2022 sur les organismes caritatifs[4] a introduit les modifications suivantes dans le texte de 2011 modifié en 2016[5] :

– possibilité, pour les *trusts* et les associations de fait (*unincorporated associations*)[6], de modifier leurs statuts, sous réserve de l'accord de la *Charity Commission* dans certains cas (modification des objectifs de l'organisme, avantages consentis aux administrateurs, etc.) ;

– extension des « pouvoirs de substitution » (*cy-près powers*[7]) dans une logique de flexibilité, afin de permettre, sous certaines conditions, d'affecter les actifs d'un organisme de bienfaisance à un nouvel objectif si les finalités initialement définies ne peuvent être atteintes ;

---

[1] *Source : site du Régulateur de la collecte de fonds.*
[2] *Le site du Régulateur de la collecte des fonds renvoie sur ce point à celui de la Commission des jeux d'argent (Gambling Commission) : https://www.gamblingcommission.gov.uk*
[3] *Charities (Protection and Social Investment) Act 2016, texte de la loi sur le site du Gouvernement.*
[4] *https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2022/6/contents*
[5] *Source : Bibliothèque de la Chambre des Communes, « Droit et réglementation des organismes de bienfaisance », note d'information, décembre 2025.*
[6] *Associations non dotées de la personnalité juridique.*
[7] *Terme de Common law (héritée du français « près de ») renvoyant, dans ce contexte, à la faculté de réaffecter un don ou un legs lorsque l'objectif initial ne peut plus être atteint conformément à l'intention initiale du donateur (hypothèse, par exemple, d'un don initialement destiné à lutter contre une maladie désormais éradiquée).*

– élargissement des pouvoirs de la *Charity commission* en matière de réglementation des noms des organismes caritatifs et de contrôle des indemnités d'administrateurs ;

– assouplissements de la réglementation en matière de cession de terrains appartenant à des organismes caritatifs ;

– possibilité d'utiliser, sans autorisation préalable de la *Charity commission*, les fonds de dotation permanents (*permanent endowment funds*) de l'organisme, soumis en principe à une restriction d'utilisation (faculté de dépenser jusqu'à 25 000 livres, dans certaines circonstances, et d'emprunter jusqu'à 25 % de la valeur de ces fonds).

c) Un organe de régulation indépendant : la Charity commission

Parallèlement à la compétence de la Haute cour prévue en matière judiciaire par la loi de 2011, l'article 13 inscrit dans le *Charity Act* la structure indépendante dédiée au contrôle (*regulation*) des organismes de bienfaisance, dont l'existence remonte à 1853[1] : la *Charity commission for England and Wales* (Commission des organismes de bienfaisance d'Angleterre et du Pays de Galles), qui exerce ses missions « *au nom de la Couronne* » et est responsable devant le Parlement, sans être soumise « *ni à la direction ni au contrôle d'aucun ministre de la Couronne* ». Elle relève toutefois du contrôle du « Bureau national d'audit » (*National audit office – NAO)*, qui a publié en décembre 2013 un rapport relativement critique sur la *Charity commission*[2].

En Écosse et en Irlande du Nord, des organismes similaires exercent des missions comparables à celles de la *Charity commission* : l'*Office of the Scottish Charity Regulation*[3] (OSCR) et la *Charity commission for Northern Ireland*[4].

(1) Rôle et statut

La *Charity commission* se présente sur son site comme une « *commission experte, juste, équilibrée et indépendante* »[5].

---

[1] *La Charity commission est ainsi l'un des « plus anciennes autorités de contrôle d'Angleterre et du Pays de Galles » (source : réponses écrites de la Charity commission à la commission d'enquête de la Chambre des Lords sur les autorités de contrôle. Voir le rapport de cette commission : « Qui surveille les autorités de contrôle ? » (Who watches the watchdogs ?), Chambre des Lords, Commission de l'industrie et de la réglementation, session 2023-2024).*

[2] « *L'efficacité de la Charity commission en tant qu'instance régulatrice* », *National audit office, décembre 2013. Les critiques portaient alors sur certaines lacunes en matière d'évaluation des risques et sur l'insuffisante fermeté des mesures prises par la commission « dans les cas les plus graves ».*

[3] *Site de l'OSCR.*

[4] *Site de la Charity Commission for Northern Ireland.*

[5] *Source : site de la Charity commission.*

Selon les réponses écrites[1] adressées par la *Charity commission* à la commission d'enquête mise en place par la Chambre des Lords en 2023 sur les autorités de contrôle[2], ses responsabilités sont de plusieurs ordres :

– elle tient le **registre des *charities***, ce qui la conduit à apprécier le respect, par un nouvel organisme caritatif, des critères fixés par la loi, et inversement à radier les organismes qui ne respecteraient plus ces critères ou qui n'existent plus (**elle examine ainsi plus de 8 000 demandes d'enregistrement chaque année**) ;

– en tant qu'organisme de contrôle, elle veille au respect, par les administrateurs, de leurs obligations et peut devoir leur adresser conseils et recommandations (voir *infra*) ; certains actes des organismes caritatifs sont soumis au contrôle préalable de la commission ;

– la commission exerce par ailleurs son contrôle de manière à « *accroître la confiance du public envers les organismes caritatifs* », veiller à une « *utilisation efficace des ressources caritatives* » et à « *renforcer la responsabilité des* charities *envers les donateurs, les bénéficiaires et le grand public* ».

Le statut et l'indépendance de la *Charity commission*, selon les réponses écrites adressées à la commission d'enquête de la Chambre des Lords sur les autorités de contrôle (2024)

D'après les réponses écrites qu'elle a adressées en 2024 à la commission d'enquête de la Chambre des Lords sur les autorités de contrôle[3], la *Charity commission* relève du statut de « département non-ministériel » (*non-ministerial department*)[4]. La *Charity commission* qualifie de « fondamentale » l'indépendance qui caractérise ses relations avec le Gouvernement, condition de sa « liberté opérationnelle ». Elle estime que le fait que son budget relève du ministère des finances (*Treasury*) et non de son ministère de rattachement (*sponsor department*), le ministère de la culture, des médias et du sport (*Department of Culture, Media and Sport*), conforte opportunément son indépendance.

[1] *Réponses écrites de la Charity commission à la Commission d'enquête de la Chambre des lords sur les autorités de contrôle.*

[2] *Rapport de la commission d'enquête, publié le 8 février 2024 : « Qui surveille les autorités de contrôle ? » (Who watches the watchdogs ?), Chambre des Lords, Commission de l'industrie et de la réglementation, session 2023-2024).*

[3] *Réponses écrites de la Charity commission à la commission d'enquête de la Chambre des Lords sur les autorités de contrôle. Voir le rapport « Qui surveille les autorités de contrôle ? » (Who watches the whatchdogs ?), Chambre des Lords, Commission de l'industrie et de la réglementation, session 2023-2024).*

[4] *Le rapport précité de la commission d'enquête de la Chambre des Lords sur les autorités de contrôle (regulators) rappelle en introduction les différents statuts des organismes de contrôle : « départements non-ministériels » ou organismes publics indépendants / autorités administratives indépendantes (non-ministerial departments), « organismes publics non-ministériels » ou établissements publics / autorités publiques indépendantes (non departmental public bodies), « agences exécutives » ou Agences/Opérateurs de l'État (executive agencies), et « sociétés statutaires » ou sociétés publiques créées par la loi (statutory corporations).*

Elle a toutefois souligné le risque que constituent, pour le maintien de cette autonomie, les difficultés qu'elle rencontre pour attirer les personnels dont les compétences sont nécessaires à son action (notamment avocats et comptables qualifiés), compte tenu des contraintes liées au niveau trop faible des salaires du secteur public.

Le rapport de la commission d'enquête critique l'**intervention du Gouvernement dans le processus de nomination de certains hauts dirigeants d'organismes de contrôle, dont fait partie la *Charity commission***. Les Lords s'inquiètent que la désignation de ces personnalités « ***reflète davantage leurs allégeances politiques que leur aptitude à occuper ces fonctions*** ». Ce rapport mentionne à cet égard que « *en 2018 et 2022, le Gouvernement a confirmé la nomination de deux présidents de la* Charity commission *malgré les rapports de la commission parlementaire compétente qui ne soutenaient pas ces deux candidats* »[1].

Les responsabilités de la commission sont définies par les articles 14 à 16 de la loi de 2011 :

– « *déterminer si les institutions sont ou non des œuvres caritatives* » et tenir un « *registre précis et à jour des œuvres caritatives* » ;

– « *faciliter une meilleure gestion des associations caritatives* », notamment en conseillant celles-ci sur leur gestion ;

– assurer la « *confiance du public envers les associations caritatives* », « *promouvoir l'utilisation efficace des ressources caritatives* » et « *améliorer la responsabilité des associations caritatives envers les donateurs, les bénéficiaires et le grand public* » ;

– enquêter sur des cas de faute professionnelle ou de mauvaise gestion des organismes de bienfaisance et, si nécessaire, « *prendre des mesures correctives ou protectrices* ». À cet égard, une étude publiée par la Chambre des communes évoque les hypothèses de pertes financières importantes, de préjudice causé aux bénéficiaires ou de l'« *utilisation abusive d'un organisme caritatif à des fins illégales* »[2].

---

[1] *Source : « Qui surveille les autorités de contrôle ? » (Who watches the whatchdogs ?), Chambre des Lords, Commission de l'industrie et de la réglementation, session 2023-2024). Le 27 février 2018, la commission du numérique, de la culture, des médias et du sport de la Chambre des communes a adopté un rapport – par ailleurs très détaillé - défavorable à la nomination de la candidate du Gouvernement, notant son « absence d'expérience dans le domaine caritatif » et son « incapacité à démontrer ses compétences » dans les domaines que suppose la présidence de la Charity commission. Le 29 mars 2022, la même commission a adopté un rapport exprimant de « sérieuses préoccupations » sur le processus qui a conduit à la sélection du candidat du Gouvernement, dont selon les députés l'expérience en matière de gestion caritative – en tant que membre du conseil d'administration de la Charity commission - ne saurait compenser le manque d'expérience de terrain. De manière générale, les Lords pointent un contrôle parlementaire « réactif et fragmentaire, plutôt que systématique et régulier », notamment en raison du « manque de temps et de ressources dont disposent les commissions ».*

[2] *Bibliothèque de la Chambre des Communes, « Droit et réglementation des organismes de bienfaisance », note d'information, décembre 2025. House of Commons Library.*

(2) Le contrôle du respect de l'exigence d'intérêt général (*public benefit*)

C'est également à la *Charity commission* de **faire appliquer l'exigence d'intérêt général** (article 16 de la loi de 2011), notion qui contribue à définir les organismes caritatifs mais dont la loi de 2011 ne précise pas le contenu.

Les directives de la *Charity commission*[1] en la matière indiquent que le critère d'intérêt public (*public benefit*) est satisfait lorsque l'organisme combine :

– une activité qui **profite au grand public** (s'il donne lieu à un avantage personnel, celui-ci ne peut être qu'« *accessoire* ») ;

– et dont le **bénéfice doit être « *identifiable* »** et **ne pas « *reposer sur des opinions personnelles* »** (il est de surcroît exclu qu'un préjudice susceptible qui résulterait de l'objectif l'emporte sur le bénéfice attendu de l'organisme de bienfaisance).

(3) Les enquêtes de la *Charity commission*

(a) Fondement juridique

La commission peut ouvrir des enquêtes à la suite de plaintes lui ayant été adressées, ou lorsqu'elle identifie des irrégularités dans la gestion d'un organisme caritatif (articles 46 à 51 de la loi de 2011). Les « enquêtes statutaires » (*statutory enquiries*) visent plus particulièrement les irrégularités et les cas de mauvaise gestion.

L'objectif général de ces enquêtes est, en faisant respecter la légalité, d'éviter que des organismes de bienfaisance affectent, par leur comportement, la confiance du public dans le secteur caritatif.

Le guide publié sur le site de la commission pour accompagner le signalement d'une plainte[2] énumère les motifs de saisine relevant de ses compétences[3] :

– utilisation d'une œuvre caritative à des fins personnelles ;

– création d'une association à des fins illégales ou inappropriées, « *par exemple pour éviter de payer des impôts* » ;

– activités nuisant aux personnes que l'association a vocation à aider ;

– non-respect de la loi ;

– pertes financières, perte de biens (par exemple terrain ou bâtiment) ;

– « *activités criminelles, illégales ou terroristes* ».

---

[1] « *Intérêt général : règles s'appliquant aux charities* », *sur le site de la Charity commission.*

[2] *Source : site de la Charity commission.*

[3] *Ce guide précise en revanche que le contrôle de la commission ne saurait se substituer à la police en matière criminelle, que la commission n'exerce pas de poursuites, qu'elle n'a pour objet ni de guider les administrateurs, ni d'intervenir en cas de désaccord avec les décisions de ceux-ci, ni de résoudre des différends internes, qu'elle n'est pas un service de réclamation et qu'elle n'a pas vocation à intervenir en cas de « mauvais service » rendu par un organisme caritatif.*

Les décisions de la *Charity commission* sont susceptibles de recours devant le tribunal de première instance compétent en matière de litige concernant des *charities*[1], dans un délai de 42 jours suivant la communication de la décision de la commission à l'intéressé. Les plaintes (*complaints*) concernant l'activité de la commission relèvent du médiateur parlementaire et des services de santé (*Parliamentary and Health Service Ombudsman*).

(b) Exemples d'enquêtes de la commission liées au fonctionnement et à la gestion financière d'organismes caritatifs

En 2020, une association ayant pour objet de soutenir financièrement un orphelinat indien a été mise en cause en raison de sa **transmission tardive, à la *Charity commission*, des documents comptables** qui doivent être communiqués dans les dix mois suivant la fin d'un exercice financier. L'enquête diligentée par la commission[2] a révélé que les fonds collectés par l'association avaient été utilisés à d'autres fins que celles prévues par les statuts (notamment à la construction d'une mosquée). La commission a donc conclu à l'existence d'une « *faute et/ou une erreur de gestion dans l'administration, la gouvernance et la gestion de l'organisation caritative* » (*misconduct and/or mismanagement in the administration, governance and management of the charity*).

En 2023-2024, c'est également un **retard important de transmission de documents comptables** par un organisme offrant des services gratuits de transport sanguin aux services de santé[3] qui a suscité une enquête de la *Charity commission*. Celle-ci a mis au jour la réalisation, pendant la pandémie, de services non prévus par les statuts de l'association (gestion de centres de dépistage) sans que le consentement préalable de la commission ait été requis. Ces services ont entraîné une très nette augmentation des revenus de l'organisme ainsi que la nécessité d'embaucher du personnel supplémentaire. La commission a estimé que la prestation de services payants « *entrait en contradiction avec l'éthique de l'association qui consistait à offrir ses prestations gratuitement […], ce qui a été cause de confusion pour le public sur le fonctionnement de l'association et a finalement nui à sa réputation* ». Elle a également pointé la perception de rémunérations par l'ancienne équipe – au demeurant modestes, mais interdites par les statuts de l'organisme – ainsi que des manquements en matière de gestion des conflits d'intérêts.

La *Charity commission* a pris l'initiative d'une enquête à la suite de la publication dans la presse, en 2016, d'articles sur des **abus sexuels** dans un collège catholique[4]. L'objectif était de s'assurer que les administrateurs avaient exercé leur devoir de protection et de prévention des abus (*safeguarding*), la commission rappelant dans son rapport d'enquête que si elle n'a pas le pouvoir d'engager des poursuites pénales, elle doit garantir que tout

[1] *First-tier tribunal (charity).*
[2] *Voir le rapport de cette enquête sur le site de la Charity commission.*
[3] *Voir le rapport de cette enquête sur le site de la Charity commission.*
[4] *Voir le rapport de cette enquête sur le site de la Charity commission.*

est mis en œuvre au sein des *charities* pour assurer la sécurité des personnes vulnérables et contrôler tout manquement des administrateurs en la matière. La commission est donc intervenue sur la gouvernance des organismes mis en cause (disqualification d'un administrateur, nomination d'un directeur par intérim) et a, pendant plusieurs années (de 2017 à 2023) exercé un contrôle régulier sur le suivi de ses directives destinées à améliorer leur gestion.

La *Charity commission* a constaté[1] les « ***préjudices importants*** » subis par les élèves victimes d'abus sexuels dans ce collège du fait de membres du personnel et de la « ***mauvaise gestion*** » des administrateurs en poste au moment des faits. Elle a déploré une mise en place particulièrement lente des méthodes appropriées de gestion des risques.

Dès 2017, la commission a mis en ligne un « Guide pratique à l'usage des *charities* et des administrateurs sur la protection des personnes », inspiré par cette enquête et régulièrement mis à jour depuis, afin de préciser les **devoirs spécifiques des administrateurs à l'égard des publics fragiles** de manière à prévenir les abus et mauvais traitements[2]. Ce document insiste sur la nécessité de **signaler les incidents graves à la *Charity commission*** pour préserver la confiance du public.

La *Charity commission* a été alertée par l'examen du rapport annuel d'activité d'un organisme spécialisé dans l'organisation d'événements[3] destinés à collecter des fonds au profit de *charities* œuvrant notamment dans l'aide aux populations victimes de catastrophes naturelles, l'éducation et la lutte contre la mortalité maternelle et infantile. Son enquête a pointé la responsabilité d'administrateurs dans la prise en charge, par l'association, de dépenses manifestement inconsidérées[4] et a conduit la commission à radier l'organisme du registre des *charities* en 2024, après avoir dédommagé, sur les actifs de l'association, les organismes caritatifs lésés par cette mauvaise gestion[5].

(c) Une préoccupation récente : *charities* et « promotion de l'extrémisme »

Au cours de la période récente, l'un des axes du contrôle de la *Charity commission* a été la **lutte contre les discours de haine propagés par certaines organisations caritatives** : selon le site du Gouvernement, **plus de 400 dossiers ont été ouverts depuis octobre 2023** dans ce domaine, donnant lieu à environ **70 signalements à la police**[6].

---

[1] *La Charity commission a travaillé parallèlement à l'IICA (Independent inquiry into child sexual abuse), dont les conclusions ont été publiées en deux temps (2018 puis 2022) et à l'ISI (Independant School Inspectorate).*
[2] *Voir le Guide pratique « Safeguarding and protecting people for charities and trustees - What to do to protect people who come into contact with your charity through its work from abuse or mistreatment » sur le site de la Charity commission.*
[3] *Tels que ventes aux enchères, galas de charité, etc.*
[4] *Prise en charge, sans justification, de frais de déplacement et d'hébergement très excessifs.*
[5] *Voir le rapport de cette enquête sur le site de la Charity commission.*
[6] *« Le gouvernement prévoit de nouveaux pouvoirs pour fermer les associations caritatives qui propagent l'extrémisme », communiqué de presse du 9 mars 2026.*

Le Gouvernement britannique a ainsi, en mars 2026, annoncé son souhait de renforcer les pouvoirs de la *Charity commission* « *afin de* ***fermer les associations qui promeuvent l'extrémisme*** » et de « *protéger la grande majorité du secteur* » qui ne saurait être confondu avec les responsables de ces pratiques[1]. L'objectif est d'« *accélérer le processus d'enquête sur les associations caritatives soupçonnées de comportements extrémistes* » pour « *fermer la porte à ceux qui exploitent le statut de* charity *pour répandre la haine* ». Le Gouvernement envisagerait à cet effet de procéder à la « *vérification obligatoire de l'identité des fiduciaires* », au « *renforcement des pouvoirs des autorités locales pour infliger des amendes* » et à la « *lutte contre la collecte de fonds dans les rues sans autorisation* ». D'autres mesures pourraient concerner l'interdiction automatique des fonctions d'administrateur ou de cadre supérieur d'associations caritatives aux personnes condamnées pour crimes haineux, ainsi que la disqualification des personnes dont il est prouvé qu'elles ont encouragé la violence ou la haine (ce qui les empêcherait d'être éligibles aux fonctions d'administrateur).

d) Les chiffres clés du secteur caritatif britannique : plus de 200 000 charities *au Royaume-Uni*

Le dernier rapport d'activité de la *Charity commission*, publié en mars 2026 et portant sur l'année 2024[2], fait état de **171 231 *charities* inscrites au registre des organismes caritatifs d'Angleterre et du Pays de Galles**, soit 2 280 de plus qu'en 2023[3].

À ce chiffre s'ajoutent :

– 7 199 *charities* enregistrées par la *Charity commission for Northern Ireland* au 31 mars 2025[4] ;

– et 24 868 organismes caritatifs recensés par l'*Office of the Scottish Charity Regulator (OSCR)*[5] ;

– soit un **total de 203 298 *charities* au Royaume-Uni**[6].

---

[1] *« Le gouvernement prévoit de nouveaux pouvoirs pour fermer les associations caritatives qui propagent l'extrémisme », communiqué de presse du 9 mars 2026.*

[2] *Charity commission, rapport 2024 établi sur la base des déclarations annuelles adressées par les organismes caritatifs au titre de 2024, publié le 26 mars 2026.*

[3] *Compte tenu des nouveaux organismes enregistrés ainsi que des suppressions ou fusions d'organismes intervenues au cours de l'année.*

[4] *Source : rapport d'activité 2024-2025 de la Charity commission for Northern Ireland*

[5] *Source : site de l'Office of the Scottisch charity regulator (OSCR), consulté le 30 avril 2026.*

[6] *Ces chiffres se réfèrent aux organismes enregistrés auprès de la Charity commission et de ses homologues pour l'Écosse et l'Irlande du Nord. Comme le relève l'étude précitée d'Hélène Balazard, Robert Fischer et Matt Scott sur la notion de « Big society » (RFAP 2017/3, n° 163, voir supra), la plupart des organismes de la société civile ne sont pas enregistrés, il n'existe donc pas de variables indépendantes pour les mesurer avec précision ».*

(1) Un secteur contrasté sur le plan financier

Le **bilan financier** du secteur[1] fait apparaître :

– un **revenu brut total de 101,87 milliards de livres sterling** (+5,6 % par rapport à 2023) ;

– des **dépenses brutes de 100,86 milliards de livres sterling** (+5,3 % par rapport à 2023) ; cette situation globalement favorable masque la persistance de **difficultés pour les associations « à faible revenu »**, dont les dépenses restent généralement, depuis la pandémie, supérieures aux revenus.

Le secteur caritatif est caractérisé par une **forte dispersion** :

– la plupart des organismes (91,7 %) déclarent un revenu inférieur à un million de livres sterling[2] ;

– 2 801 *charities* (2,6 % du total) déclarent un revenu supérieur à 5 millions de livres sterling ; ces organismes totalisent un revenu brut total de 76,6 milliards de livres sterling et une dépense brute de 75,6 milliards de livres sterling (soit 75 % des revenus et des dépenses du secteur) ;

– 65 868 *charities* (61,6 % de l'effectif) déclarent un revenu inférieur à 100 000 livres sterling[3] ; cette catégorie représente seulement 2 % des revenus et des dépenses du secteur ;

– 9 101 organismes caritatifs (8,5 % du secteur) déclarent un revenu annuel inférieur à 10 000 livres sterling ;

– 25 866 *charities* (24 % du secteur) génèrent un revenu compris entre 10 000 et 25 000 livres sterling ;

– un quart des *charities* ont des revenus compris entre 100 000 et 500 000 livres sterling ; cette catégorie génère un revenu de 5,97 milliards de livres sterling et des dépenses de 6 milliards de livres sterling (environ 6 % des revenus et des dépenses du secteur).

---

[1] *Données valables pour les organismes ayant soumis leur déclaration annuelle à la Charity commission. Il peut exister des nuances statistiques, notamment en matière financière, entre les données publiées par la Charity commission et les chiffres du Conseil national des organisations bénévoles (NCVO), en raison d'approches différentes en termes de périmètre entre ces deux organismes.*

[2] *Le rapport relève un revenu brut moyen et des dépenses brutes légèrement inférieurs pour les charities galloises par rapport à leurs homologues anglaises. Il note que près de la moitié des revenus des charities galloises vient de huit universités (l'université de Cardiff étant le seul organisme caritatif gallois à figurer parmi les dix charities les mieux classées en termes de revenus et de dépenses pour l'ensemble de l'Angleterre et du Pays de Galles), et que les universités anglaises sont exemptées d'enregistrement auprès de la Charity commission.*

[3] *Selon la Charity commission, les petits organismes (small charities) se caractérisent par un revenu annuel inférieur à 100 000 livres sterling ; pour le NCVO les « small charities » ont un revenu inférieur à un million de livres sterling ; le NCVO qualifie les plus petites structures de « micro charities ».*

Les **14 424 associations** dont le **revenu annuel est supérieur à 500 000 livres sterling** (13,48 % du secteur) présentent les caractéristiques suivantes :

– elles totalisent collectivement un revenu de 93,8 milliards de livres sterling, soit 92 % du revenu brut total ;

– leurs dépenses s'élèvent à 92,5 milliards de livres sterling, soit 91 % des dépenses totales du secteur ;

– un tiers de leurs revenus (27,43 milliards de livres sterling) provient de dons et legs ;

– elles **consacrent 7,9 milliards de livres sterling aux collectes de fonds**, soit **8,55 livres sterling pour 100 livres sterling de dépenses**.

La **situation financière** du secteur caritatif est donc marquée par d'**importantes disparités** :

– si plus de la moitié des organismes caritatifs (56,8 %) génèrent davantage de revenus que de dépenses et si 2,6 % des *charities* sont à l'équilibre, en revanche **40 % de ces organismes présentent un risque de** « ***viabilité opérationnelle*** » en raison de dépenses supérieures aux revenus ;

– toutefois, 25 % des structures dont le revenu est inférieur à 10 000 livres sterling déclarent « *atteindre le seuil de rentabilité* » ;

– le déficit des *charities* dont le revenu est inférieur à 500 000 livres sterling s'élève à 290 millions de livres sterling, contrastant avec la marge positive de 1,3 milliard de livres générée par les structures dont le revenu excède 500 millions de livres sterling.

(2) Salariés et bénévoles

Le secteur caritatif comptait, selon le rapport 2024 de la *Charity commission*[1], **3,8 bénévoles pour un salarié**, en légère augmentation par rapport à 2023 (3,5 pour 1). Ce chiffre ne concerne que l'Angleterre et le Pays de Galles.

Près de sept *charities* sur dix (69%) ont déclaré recourir à des bénévoles ; la proportion est plus élevée au Pays de galles (73,4 %). Le nombre de **bénévoles** a atteint, en 2024, **6,28 millions de personnes (6,22 en 2023)**. La stabilité du nombre de bénévoles dont fait état le rapport de la *Charity commission* semble sur ce point en contradiction avec d'autres sources[2], qui relèvent au contraire une tendance à la baisse du volontariat[3].

---

[1] *Source : Charity commission, rapport 2024 établi sur la base des déclarations annuelles adressées par les organismes caritatifs au titre de 2024, publié le 26 mars 2026.*
[2] *Comme par exemple le NCVO (Almanach 2024 de la société civile).*
[3] *Source : Charity commission, rapport 2024 établi sur la base des déclarations annuelles adressées par les organismes caritatifs au titre de 2024, publié le 26 mars 2026.*

Moins de la moitié des organismes (47,5 %) déclaraient en 2024 employer des **salariés**[1]. L'ensemble représente **1,6 million de personnes** salariées par près de 50 000 *charities*, avec une nette majorité (1,2 million) sous contrat « permanent »[2]. La proportion de ces derniers est plus importante dans les grandes structures ; celle de travailleurs indépendants est plus élevée dans les petites associations. 5,4 % seulement de ces salariés sont déployés à l'étranger. Comme cela a été indiqué précédemment, le secteur caritatif employait 3 % de la main-d'œuvre britannique en 2024.

(3) Les dépenses du secteur caritatif

Les dépenses brutes totales se sont élevées à **100 milliards de livres sterling** en 2024 (106 milliards en 2025[3]). Toutefois ce chiffre ne concerne que les organisations tenues de déclarer leurs dépenses à la *Charity commission*, obligation qui ne concerne que les quelque **14 424** structures disposant d'un revenu de 500 000 livres sterling ou plus.

Ces dépenses se répartissent, pour l'essentiel, entre les **activités caritatives** (81,28 milliards de livres, soit 81 % du total) et les **moyens consacrés aux levées de fonds** (7,9 milliards de livres sterling, soit environ 9 %)[4].

Outre ces dépenses dont la déclaration est obligatoire, le rapport de la *Charity commission* mentionne les **subventions ou allocations** (*grants*) attribuées par des *organismes caritatifs* à d'autres *charities* ou à des particuliers :

– en 2024, 12 % des dépenses totales du secteur[5] (17,8 milliards de livres sterling) ont été consacrées à des **subventions ou à des allocations**, soit une certaine hausse par rapport à 2023 (16,97 milliards de livres sterling)[6] ;

– les **subventions attribuées à d'autres associations** se sont élevées à 12,2 milliards de livres sterling. On compte au Royaume-Uni environ 10 000 fondations dont l'objectif est d'attribuer des subventions à des *charities*[7] ;

---

[1] *En Irlande du Nord, le secteur caritatif emploie 53 620 salariés, soit 7 % de la main d'œuvre locale, ce qui en fait un employeur majeur (source : débat à la Chambre des communes sur les small charities, 3 mars 2026).*

[2] *Le rapport de la Charity commission mentionne trois types de contrat : permanent (CDI), fixed-term (CDD) ou self-employed (travailleur indépendant). La proportion de salariés sous contrat permanent est plus importante dans les grandes structures ; celle de travailleurs indépendants est plus élevée dans les petites associations.*

[3] *Source : Charity commission, « Données sur les dossiers et les enregistrements : octobre à décembre 2025 », janvier 2026.*

[4] *Selon le rapport de la Charity commission, les autres dépenses peuvent concerner des frais d'audit ou de gouvernance.*

[5] *Source : Charity commission, rapport 2024 établi sur la base des déclarations annuelles adressées par les organismes caritatifs au titre de 2024, publié le 26 mars 2026.*

[6] *La différence par rapport aux ordres de grandeur précédents peut s'expliquer par le fait que ces subventions et allocations sont susceptibles d'être attribuées par des organismes caritatifs non soumis à l'obligation de déclarer leurs dépenses, qui ne concerne que les structures disposant de revenus supérieurs à 500 000 livres.*

[7] *Source : NCVO, La route qui nous attend (The road ahead), rapport 2025.*

– les allocations aux **particuliers** ont représenté environ 5,6 milliards de livres sterling. La proportion d'organismes caritatifs effectuant des transferts financiers est moins élevée au Pays de Galles.

32 661 organismes caritatifs (30 % de l'ensemble) déclarent l'attribution de subventions ou allocations comme activité principale. 38,5 % de ces *charities* attribuent des allocations à des particuliers pour une valeur totale de 1,34 milliard de livres sterling (1,27 milliard de livres en 2023).

La majorité des dépenses du secteur (environ 90 %) s'effectue au Royaume-Uni ; quelque 11 181 organismes déclarent effectuer des **dépenses à l'étranger**, principalement en **Inde** (16 % des *charities*, soit une dépense de 355 millions de livres), aux **États-Unis** (14,7 % des organismes et une dépense de 1,73 milliard de livres) et en **Suisse** (3,6 % des organismes caritatifs et une dépense de 431 millions de livres sterling).

(4) Les sources de financement du secteur caritatif

Selon le Conseil national des organisations bénévoles (NCVO)[1], qui publie de nombreux guides pratiques à l'attention des administrateurs et bénévoles du secteur caritatif[2]), on distinguait en 2024 **trois types de ressources** du secteur caritatif[3] :

– les **ressources volontaires** (*voluntary income*) : dons, subventions, *sponsoring* ;

– les **revenus gagnés** (*earned income*) par contrats, cotisations ou dans les boutiques caritatives par exemple ;

– et les **revenus d'investissement** (notamment les loyers), dont la part demeure relativement faible.

Le NCVO notait ainsi, en 2024 :

– que **48 % des ressources du secteur caritatif proviennent du grand public** (dons et legs, revenus tirés des activités commerciales et cotisations) ;

– que la **deuxième source de financement** (26 %) a pour origine le **Gouvernement**, à travers des **subventions** ou les **revenus de contrats de biens et services**[4].

---

[1] *Des organismes équivalents existent en Écosse (SCVO), au Pays de galles (WCVA) et en Irlande du nord (NICVA).*

[2] *Ces guides pratiques concernent par exemple la création d'un organisme caritatif, la gouvernance (responsabilités du conseil d'administration), les levées de fonds, l'élaboration d'une stratégie et d'un business-plan, les enjeux du digital et de la cybersécurité, l'élaboration d'un plaidoyer auprès des pouvoirs publics, les responsabilités de l'employeur, le rôle des bénévoles, etc.*

[3] *NCVO, Almanach de la société civile britannique 2024.*

[4] *Selon le rapport de la Charity commission, les autres dépenses peuvent concerner des frais d'audit ou de gouvernance.*

Le NCVO observait en outre en 2025[1] :

– une **forte dépendance des petites structures** à l'égard des **financements publics, dont la tendance est par ailleurs à la baisse**. 37 % des ressources des *charities* dont les revenus sont inférieurs à 100 000 livres sterling (ces structures représentent 80 % du secteur) venaient de financements publics (27 % des *charities* dont les revenus sont supérieurs à 1 million de livres sterling) ;

– une **nette dépendance des grandes structures à l'égard des revenus provenant du grand public**, qui représentent 51 % des ressources des organismes dont les revenus sont supérieurs à un million de livres sterling (27 % de leurs ressources venant du Gouvernement). La *Charity commission* note par ailleurs une forte dépendance des plus petites *charities* (moins de 10 000 livres sterling par an) à l'égard de la générosité du public, qui assure 56 % de leurs revenus.

Selon la *Charity commission*, les quelque **101,8 milliards de livres sterling de revenu brut généré en 2024** (106 milliards en 2025[2]) se répartissaient ainsi :

– **environ la moitié** (49 %) venait d'**activités caritatives** (*charitable activities*), telles que la **fourniture de services au Gouvernement** ou la **facturation des services rendus**, les **subventions** ou la **location de biens** (hors investissement)[3] ; ces revenus ont représenté en 2024 un total de **50 milliards de livres sterling** ; les grandes associations tirent de ces activités des revenus nettement plus élevés (48 % de leurs revenus, contre 7,7 % pour les *charities* ayant un revenu annuel de 10 000 livres sterling ou moins) ;

– quasiment **un tiers** (32 %) avait pour origine des **dons et legs** *(donations and legacies*) ; les quelque 32,4 milliards de livres sterling ainsi réunis témoignent, selon la *Charity commission*, du « ***rôle essentiel [de la] générosité du public*** » **dans le** « ***soutien du travail des organisations caritatives*** » ; les seuls héritages constituent une source de revenus de 3,74 milliards de livres sterling pour 3 437 *charities* ; plus de la moitié des organismes dont le revenu est supérieur à 100 000 livres sterling ont déclaré des dons venant du mécénat d'entreprise (*corporate donor*)[4] ;

---

[1] *Source : NCVO, La route qui nous attend (The road ahead), rapport 2025.*

[2] *Source : Charity commission, « Données sur les dossiers et les enregistrements : octobre à décembre 2025 », janvier 2026.*

[3] *Sourc : Charity commission, rapport 2024 établi sur la base des déclarations annuelles adressées par les organismes caritatifs au titre de 2024, publié le 26 mars 2026.*

[4] *Selon le député ayant pris l'initiative d'un débat à la Chambres des communes sur les petites organisations caritatives, le 3 avril 2026 (voir infra), les dons des entreprises au secteur caritatif étaient estimés à 4,26 milliards de livres sterling en 2024 et devraient s'orienter davantage vers les associations locales, au plus près des besoins du terrain. D'après ce député, 80% des dons des entreprises sont dirigés vers 20 % seulement des charities, cette concentration s'opérant aux dépens des petites structures, qui ne peuvent consacrer d'importants moyens au fundraising, contrairement aux grandes associations et fondations. Source : Compte rendu du débat du 3 mars 2026 sur les small charities, Chambre des Communes, 3 mars 2026.*

– **10,2** % (pour une valeur de 10,46 milliards de livres sterling) provenaient d'**activités commerciales** (*trading*) (ventes ou événements organisés dans une logique de levée de fonds, location de biens, fourniture de biens et services à d'autres publics que les bénéficiaires de l'association, etc.) ; ces prestations concernent 53 585 organismes caritatifs, soit la moitié des *charities* ; ces activités constituent 30 % des revenus pour les associations dont les revenus sont inférieurs à 500 000 livres sterling, pour lesquelles elles sont la deuxième source de revenus ; à l'inverse ils représentent seulement 8,6 % des revenus des grandes associations ; plus de 5 000 organismes ont par ailleurs déclaré avoir une filiale commerciale (*trading subsidiary*) ;

-– **6** % (soit 6,15 milliards de livres sterling) étaient générés par des **investissements** (*investments*) (notamment dividendes, intérêts et loyers), une source de revenus qui concerne 48 % des *charities* mais qui représente de manière logique une proportion de revenus nettement plus faible (3,9 %) pour les plus petites structures.

La **fourniture de biens et services** s'inscrit dans le cadre de **contrats souscrits avec des autorités locales ou avec le Gouvernement** (*central or local government contracts*), par exemple dans le domaine social. Ces activités peuvent donner lieu à subventions.

Selon les informations transmises par le secteur caritatif à la *Charity commission*, les contrats et subventions ont généré 17,7 milliards de revenus en 2024, soit 17,38 % des revenus de l'ensemble des *charities* :

– 11 milliards de livres sterling s'agissant des revenus générés par les contrats de fourniture de biens et services, qui concernaient 7 358 *charities* en 2024 (7 199 en 2023) ;

– 6,75 milliards pour les revenus provenant des subventions, déclarées par 20 130 *charities* dans leur rapport en 2024 (un chiffre stable par rapport à 2023 : 20 076).

Les **revenus provenant de l'étranger** représentent par ailleurs un total de 10,46 milliards de livres : près des deux tiers ont pour origine les **États-Unis** (4 milliards de livres) ; un quart vient de **Suisse** (588 millions de livres), la **Chine** représentant 9 % de ces fonds (400 millions de livres).

e) Le régime fiscal du secteur caritatif : 6,7 milliards de livres d'allègements fiscaux en 2024-2025

Le **coût total des allègements fiscaux** (*tax reliefs*) destinés au secteur caritatif s'est élevé, selon le Gouvernement, à **6,7 milliards de livres sterling en 2024-2025**, en hausse de 5 % par rapport à l'exercice précédent[1].

[1] *Source : site du Gouvernement, « Les allègements fiscaux pour le secteur caritatif au Royaume-Uni, commentaire des statistiques 2025 ».*

Cette dépense a été partagée entre ses deux catégories de bénéficiaires :

– les associations caritatives (4,75 milliards de livres sterling),

– les donateurs (1,92 milliard de livres sterling).

S'agissant des *charities*, **2,75 milliards de livres sterling** (en hausse de 7 %) viennent des **allègements de taxes** (*business rates relief* ou *relief of non-domestic rates*) qui permettent au secteur caritatif de **réduire de 80 % le taux de leur taxe foncière** : à cet allègement obligatoire peut s'ajouter un allègement supplémentaire pouvant aller jusqu'à 20 %, soit une exonération totale.

À lui seul, le **programme d'aides aux dons** (*gift aid scheme*) a représenté, au cours de l'année fiscale 2024-2025, une dépense de **1,7 milliard de livres sterling** pour les organisations caritatives au titre des dons reçus jusqu'au 1er avril 2025, en hausse de 7 % par rapport à l'exercice précédent[1]. Le don par retenue à la source n'est pas cumulable avec le *gift aid*.

Selon la Fondation d'aide au secteur caritatif (*Charities Aid Foundation - CAF*)[2], le **dispositif d'aide aux dons (*gift aid*)** consiste, pour les associations, à réclamer 25 % supplémentaires de la valeur du don (un don de 10 livres sterling peut permettre à la *charity* de recevoir 12,50 livres sterling en tout, *gift aid* comprise). Un dispositif similaire existe pour les contribuables en fonction de leur taux d'imposition. Il s'agit d'une case à cocher sur le formulaire de don, que semblent ignorer un tiers des contribuables britanniques, ce qui représente un manque à gagner important pour le secteur caritatif.

Ainsi, **la Fondation d'aide au secteur caritatif estime à 560 millions de livres sterling le montant d'aide non réclamé**, qui échappe de ce fait aux *charities* et aux auteurs des dons. Ce dysfonctionnement serait imputable à la **complexité des démarches** destinées à récupérer l'avantage fiscal ainsi qu'à l'**inadaptation du processus à certaines modalités de dons** (en espèces, par SMS ou par le dépôt de biens – notamment aux magasins caritatifs ou lors de ventes de charité), à tel point que certains acteurs proposent, souvent à titre payant, des logiciels spécialisés pour aider les organismes caritatifs à récupérer leur avantage fiscal.

De plus, selon une demande exprimée le 3 mars 2026 lors du débat à la Chambre des Communes sur les *small charities*, l'efficacité de ce programme pourrait être renforcée en relevant le **seuil d'éligibilité** de manière à étendre ce remboursement d'impôt aux dons en espèces de faible montant, ce qui favoriserait les petites structures caritatives[3].

---

[1] *Site du Gouvernement, « Les allègements fiscaux pour le secteur caritatif au Royaume-Uni, commentaire des statistiques 2025 ».*

[2] *Site de la Fondation d'aide au secteur caritatif (CAF), 30 septembre 2024 (consulté le 26 avril 2026).*

[3] *Suggestion du député Ian Duncan Smith lors du débat du 3 mars 2026 (Source : Compte rendu du débat du 3 mars 2026 sur les small charities à la Chambre des Communes).*

S'agissant des **donateurs, 1,3 million de contribuables** ont déclaré un don sur leur déclaration d'auto-évaluation pour l'exercice fiscal se terminant en avril 2024, soit une baisse de 2 % par rapport à l'année précédente, compensée toutefois par une hausse de la valeur de ces déclarations, qui a, tous dons inclus, augmenté de 3 %.

Le système de « **don par retenue à la source** » (*Payroll Giving scheme*)[1] permet aux salariés ou aux retraités, si leur employeur ou leur prestataire de retraite est inscrit à un tel régime *via* une agence de prélèvement solidaire, de déduire les dons souhaités du montant de leur salaire ou de leur retraite afin de **réduire leur taux d'imposition**. Ainsi, pour un don d'une livre, l'impôt dû par le contribuable varie entre 0,8 et 0,55 livre sterling en fonction de son taux d'imposition.

Les statistiques du Gouvernement éclairent le **profil des donateurs**[2] :

– 7 % des contribuables dont les revenus sont inférieurs à 50 000 livres sterling ont déclaré un don, contre 36 % de ceux ayant un revenu supérieur à 250 000 livres ;

– cependant, les particuliers gagnant moins de 50 000 livres sterling ont donné une plus grande proportion de leur revenu brut (3,1 % en moyenne) que les personnes aux revenus les plus élevés ;

– la probabilité de donner augmente avec l'âge (20 % des contribuables âgés de 65 ans ou plus ont déclaré un don) ; de plus, les donateurs âgés de 65 ans et plus ont donné une plus grande proportion de leur revenu brut (3,5 % venu en moyenne) que les plus jeunes.

Les **allègements de l'impôt sur les successions** ont représenté une dépense fiscale de **980 millions de livres sterling**, en hausse de 2 % par rapport à l'année précédente.

920 millions de livres sterling ont été consacrés aux **allègements d'impôts destinés aux contribuables aux taux d'imposition plus élevés** (*Higher rate relief*)[3], en hausse de 8 %.

---

[1] *Source : site du Gouvernement, « Allègement fiscal en cas de don à une charity : le don direct sur salaire ou pension ».*

[2] *Site du Gouvernement, « Les allègements fiscaux pour le secteur caritatif au Royaume-Uni, commentaire des statistiques 2025 ».*

[3] *Exemple d'avantage indiqué sur le site du Gouvernement : « Vous faites un don de 100 £ à une œuvre caritative – ils réclament le gift aid pour faire votre don de 125 £. Vous payez 40 % d'impôt, donc vous pouvez personnellement réclamer 25,00 £ (125 £ x 20 %) » (source : « Allègement fiscal lorsque vous faites un don à une association caritative ».*

f) Le cas spécifique des petites structures (small charities)

(1) Des fragilités aggravées par le contexte économique actuel

Selon les données mises en ligne par un site spécialisé, *Small Charities Data*[1] :

– les **159 041 *small charities* recensées au Royaume-Uni** représentent 96 % du secteur bénévole[2], la plus forte proportion de *small charities* se trouvant en Écosse ;

– l'activité de plus des trois quarts de ces structures est **locale**.

En 2025, le **Conseil national des organisations bénévoles** (*National Council of Voluntary Organisations* - NCVO) a publié un **rapport sur les petites organisations caritatives**, intitulé « Le pouvoir des petits » (*The power of small*[3]), afin d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur les **difficultés spécifiques auxquels sont confrontées ces structures** :

– dans le **domaine financier** (manque de visibilité sur leurs ressources faute de financement pluriannuel, complexité des processus d'accès aux subventions) ;

– en matière de **gouvernance** et de **gestion**, notamment numérique ;

– en matière de **plaidoyer**, les petites structures ayant moins facilement **accès aux pouvoirs publics** que les grands organismes pour faire valoir leur point de vue.

Les principaux défis auxquels doivent faire face les *small charities* sont les suivants :

– la **hausse de la cotisation des employeurs à l'assurance nationale** (*employer National insurance contribution – NICs*), mise en œuvre à la fin de l'année 2024. Cette mesure a fait l'objet d'une réclamation conjointe du NCVO et de l'Association des dirigeants d'organisations bénévoles (*Association of chief executives of voluntary organisations – ACEVO*), qui dénoncent une **pression financière supplémentaire de 1,4 milliard de livres sterling** sur le secteur bénévole et appellent à l'exemption de celui-ci ou à une compensation de la dépense[4] ;

– l'accès aux **services bancaires**, considéré comme « *l'un des plus grands défis du quotidien* » auquel les *charities* ont à faire face selon le NCVO[5], qui pointe des services de plus en plus indisponibles, les défaillances des services aux clients ou un fonctionnement – notamment en ligne - incompatible avec les besoins des petites structures ;

---

[1] *Source : site Small Charities Data, cité par une note de recherche (Research briefing) de la Bibliothèque de la Chambre des Communes, « Small charity sector », 3 mars 2026.*

[2] *La définition retenue par ce site (moins de 1 million de livres par an de revenu) est différente de celle de la Charity commission (revenu annuel inférieur à 500 000 livres).*

[3] *NCVO, « Le pouvoir des petits » (The power of small), 30 avril 2025.*

[4] *NCVO et ACEVO, « Lettre ouverte au Chancelier sur l'impact de l'augmentation de la contribution des employeurs à l'assurance nationale pour le secteur bénévole », 31 octobre 2024.*

[5] *NCVO, Les défis des services bancaires pour les charities, 18 janvier 2023.*

– des **vacances de postes dans les conseils d'administration**[1], traduisant des difficultés croissantes à faire face aux exigences de ces fonctions, notamment sur le plan financier ;

– des **ressources de plus en plus aléatoires** dans un **contexte général défavorable** : selon le NCVO[2], le secteur caritatif a cumulé, en 2025, une **baisse sensible à la fois des financements gouvernementaux** (en lien avec la situation défavorable des finances publiques) **et du soutien du grand public**. Cette diminution des ressources contraste avec le **maintien d'une forte demande**, notamment en matière de lutte contre la précarité et de cohésion sociale. Elle se cumule avec des **dépenses croissantes** (augmentation générale des coûts, notamment de l'énergie, hausse du salaire minimum et augmentation des cotisations patronales).

D'après le rapport de 2026 de la *Charities aid Foundation* (CAF) consacré aux dons au Royaume-Uni (*UK Giving report*)[3], **le grand public a fait don en 2025 de 14 milliards de livres sterling au secteur caritatif**, mais celui-ci aurait perdu chaque année **600 000 donateurs**, soit **6 millions au cours de la dernière décennie**, dans un contexte de **forte pression sur le revenu des ménages** aggravée par les chocs économiques liés à l'instabilité internationale. À titre d'exemple, le rapport de 2025 du NCVO[4] cite le recours croissant, par les particuliers, aux **plateformes de revente en ligne d'objets d'occasion**, de préférence aux dons aux *charity shops* (ou boutiques solidaires), ce qui présente un « *risque pour les associations caritatives qui fonctionnent selon des modèles de vente au détail ou de dons* ».

Divers vecteurs de dons au secteur caritatif[5]

– Cotisation annuelle des membres

– Bénévolat

– Dons de vêtements ou objets aux *charity shops* (boutiques solidaires)

– Dons par prélèvement à la source sur retraite ou salaire (*payroll giving scheme*)

– Legs

– Dons en espèces (collectes de rue, achats de billets de tombola)

[1] *Source : NCVO, La route qui nous attend (The road ahead), rapport 2025.*
[2] *Source : NCVO, La route qui nous attend (The road ahead), rapport 2025.*
[3] *UK giving report 2026, Charities aid foundation (CAF).*
[4] *Source : NCVO, La route qui nous attend (The road ahead), rapport 2025.*
[5] *Source : Fanny Gérôme, « Charities et associations : une étude comparative France – Royaume-Uni du comportement des donateurs et des stratégies de collecte », Revue internationale d'économie sociale, n°318, octobre 2010.*

(2) Un sujet de préoccupation pour les parlementaires britanniques

En 2023, la **Chambre des Lords** s'est adressée aux *small charities* pour les encourager à leur faire part de leurs difficultés[1], faisant valoir l'expérience de nombreux membres de la chambre dans le domaine caritatif et leur engagement dans des causes diverses (lutte contre les troubles alimentaires, aide aux personnes souffrant de troubles autistiques, lutte contre le mariage des enfants, etc.)[2].

Dans le même esprit, lors d'un **débat sur le secteur communautaire et bénévole**, organisé le 31 octobre 2024 à la **Chambre des Lords**[3], les intervenants ont mis en évidence la gravité de la **crise du tiers secteur**[4], en insistant plus particulièrement sur les **difficultés auxquelles se heurtent les petites *charities*** :

– la baisse du soutien financier des collectivités territoriales a plus particulièrement fragilisé les petites structures dont le champ d'action est essentiellement local ;

– 84 % des *charities* ont déclaré, selon une étude du NCVO, que les subventions et produits des contrats n'avaient pas couvert leurs dépenses depuis 2020 ;

– l'austérité budgétaire et la diminution des budgets nationaux et locaux a pour conséquence de contraindre un nombre croissant de *charities* à « *subventionner les services publics sur leurs fonds propres* », le soutien des *charities* aux services publics britanniques représentant une dépense annuelle pour ces structures estimée à 2,4 milliards de livres sterling par an ;

– de nombreuses organisations sont conduites à résilier avant terme les contrats de fourniture de services publics auxquelles elles se sont engagées, faute de moyens pour satisfaire les obligations souscrites ;

– les *charities* dont le budget est inférieur à un million de livres ont représenté 97 % des fermetures d'associations au cours des dix dernières années ;

– des structures caritatives qui œuvrent en tant que bailleurs de fonds sont contraintes de clôturer leurs appels à projets faute de moyens pour financer toutes les demandes qu'elles reçoivent ;

---

[1] « *S'engager avec la Chambre des Lords* », *16 mars 2023.*

[2] *Le programme « Agir avec la Chambre des lords » (Engage with the Lords) a donné lieu à la publication d'un Guide pratique à l'usage des small charities et des acteurs de la société civile pour les aider à orienter leurs actions de lobbying avec la Chambre des Lords.*

[3] *La présidente du NCVO a pris l'initiative de ce débat.*

[4] *Compte rendu du débat du 31 octobre 2024 à la Chambre des Lords sur le secteur communautaire et bénévole.*

– les difficultés auxquelles font face les *charities* sont d'autant plus préjudiciables à la société que 69 % des aides aux personnes sans-abri et 66 % des aides aux victimes des violences conjugales et sexuelles dépendraient au Royaume-Uni du secteur bénévole, communautaire et d'économie sociale et solidaire (*VCSE sector*).

Face à ces défis, un membre de la chambre suggère de **mobiliser les « actifs dormants »**, c'est-à-dire les « *ressources dissimulées dans les banques et les assurances ainsi que dans le système financier* » : au moins un milliard de livres sterling seraient ainsi récupérables à partir des « *cartes-cadeaux non réclamées* » et permettraient de « *libérer le potentiel* » de la société civile et « *transformer la vie de millions de Britanniques* ».

Dans une logique similaire, la **Chambre des Communes** a consacré un débat, le 3 mars 2026, aux **défis spécifiques auxquels sont confrontés les petits organismes caritatifs** (*small charities*)[1].

Le débat du 3 mars 2026 a mis en évidence la grande **diversité des domaines d'intervention de ces acteurs de terrain**, présents dans l'ensemble du territoire et plus particulièrement en **milieu rural** et **dans les quartiers**, où ils constituent l'« *épine dorsale de nos communautés* » selon un intervenant.

La diversité des champs d'intervention des *small charities*
d'après le débat à la Chambre des Communes du 3 mars 2026

Les députés ont rendu hommage aux organisations caritatives, qui dans tous les territoires britanniques, interviennent au plus près des populations dans les domaines suivants : lutte contre la pauvreté, prévention du suicide, lutte contre l'addiction, soutien aux enfants malades ou en situation de handicap grave[2], aide aux réfugiés et aux demandeurs d'asile, alphabétisation des adultes, soutien aux vétérans de l'armée, aux militaires en service et à leurs familles, envoi de cadeaux de Noël et fourniture d'uniformes scolaires aux enfants de familles modestes, organisation de loisirs pour les seniors, banque alimentaire, animation des villages, aide aux sans-abri, hébergement des femmes victimes de violences, interventions dans les prisons, transport gratuit de personnes en milieu rural (par exemple pour se rendre aux rendez-vous médicaux), lutte contre l'exclusion numérique, formation professionnelle des jeunes en situation de handicap, soutien à la santé mentale, lutte contre les violences intrafamiliales, mentorat de jeunes menacés d'échec scolaire, animation sportive et culturelle des quartiers, prévention des violences dans les quartiers, éducation des familles au surendettement, refuges pour animaux abandonnés, accompagnement des personnes en deuil…

[1] *Chambre des Communes, Compte rendu du débat du 3 mars 2026 sur les small charities, dont le député Iain Duncan Smith a pris l'initiative.*
[2] *Cet organisme, dont l'objectif est d'aider les enfants et adolescents malades à réaliser leurs rêves, semble comparable à l'association française Petits princes.*

Ce débat confirme l'intérêt que présentent, d'après les députés, les *small charities* pour le Royaume-Uni : vecteurs d'innovations, ces organismes « *allègent la pression sur les services publics* » et « *bénéficient d'un large soutien de la population* ».

Les **difficultés** identifiées par les députés soulignent une prise de conscience claire des enjeux du secteur caritatif, alors même qu'en période de crise économique et sociale « *on [lui] en demande toujours plus* » :

– les **frais de fonctionnement** des *small charities* connaissent une hausse régulière (coûts salariaux, taxes foncières, augmentation générale des prix) et plus de la moitié de ces structures sont en déficit ;

– ces petites structures ne sont pas toujours armées, contrairement aux grandes organisations caritatives, pour candidater efficacement aux **demandes de subventions** et aux **contrats de fourniture de services**. Les pouvoirs publics doivent donc tenir compte de ce risque de « *barrière à l'entrée* » et prendre garde à ne pas laisser les grandes structures « *occuper l'espace* » aux dépens des petites ;

– le **maintien du niveau des dons** paraît incertain, *a fortiori* du fait de la **concurrence exercée par les grandes structures**, nettement avantagées par leur notoriété.

Sur un plan plus concret, le **manque de banques en milieu rural** a été identifié comme un obstacle aux collectes de fonds des *small charities*, très dépendantes de l'argent liquide compte tenu de la modicité des dons qui leur sont adressés.

Lors du débat du 3 mars 2026 à la Chambre des Communes, la sous-secrétaire à la Culture, aux Médias et aux Sports a fait valoir l'engagement du Gouvernement à accroître les opportunités, pour les organisations de la société civile, d'accéder aux marchés publics, faisant valoir que **les organisations de terrain ne remportent que 4 % de la valeur totale de ces contrats**, « *un chiffre resté inchangé au cours des dix dernières années* »[1].

De fait, de nouvelles directives à l'intention des **responsables des marchés publics**[2], publiées en février 2025, imposent d'augmenter le recours aux organismes bénévoles, aux organisations communautaires et aux entreprises sociales, ainsi qu'aux petites et moyennes entreprises. Le NCVO y a vu la confirmation du « *rôle essentiel des* charities *en matière de services publics dans les années à venir* », tout en appelant à veiller à ce que les associations soient considérées par les pouvoirs publics non « *comme de simples prestataires, mais comme des partenaires* »[3].

---

[1] *Source : Compte rendu du débat du 3 mars 2026 sur les small charities, Chambre des Communes, 3 mars 2026.*

[2] *Cet objectif vaut pour les ministères, mais aussi pour les agences et les autorités administratives indépendantes (non-departmental public bodies). Voir la note du Cabinet Office de février 2025.*

[3] *Source : NCVO, La route qui nous attend (The road ahead), rapport 2025.*

4. Italie

Le modèle italien s'appuie sur la notion de « tiers secteur », qui recouvre un ensemble d'organismes privés à but non lucratif considérés comme **partenaires de l'action publique**, dans la logique du **principe constitutionnel de subsidiarité** auquel le code du tiers secteur et les lois régionales renvoient à travers des mécanismes de co-programmation et de co-conception des activités d'intérêt général.

a) Cadre juridique : le code du « tiers secteur »

Le droit italien désigne par « tiers secteur » « *l'ensemble des entités privées créées pour la poursuite, à but non lucratif, de fins civiques, solidaires et socialement utiles […] qui […] promeuvent et exercent des activités d'intérêt général par des formes d'action volontaire et libre ou de mutualité ou de production et d'échange de biens et services* » [1].

Le socle juridique régissant la création et l'activité de ces structures privées résulte du décret-loi n° 117 du 3 juillet 2017, dénommé « **code du tiers secteur** » (*codice del terzo settore*)[2], qui reconnaît « *la valeur et la fonction sociale* » des « *entités du tiers secteur* » (*ente del terzo settore*) ou ETS[3] et renvoie notamment à l'article 18 de la Constitution italienne garantissant le droit d'association. Les 104 articles du décret-loi du 3 juillet 2017 définissent les différentes entités constituant le tiers secteur ainsi que leurs domaines d'intervention et organisent leur fonctionnement (création et élaboration du statut, relations avec l'administration, ressources et régime fiscal, contrôle).

L'objectif de la réforme de 2016 2017 était de « *réorganiser dans un texte unique, simplifié et plus transparent* » la législation en vigueur sur les associations, le bénévolat, l'entreprise sociale et les coopératives, autour des principes de « reconnaissance du droit d'association le plus large », d'« autonomie statutaire des entités » et de « promotion de l'initiative économique privée, dont le développement peut contribuer à l'augmentation des niveaux de protection des droits civils et sociaux »[4].

---

[1] *Normattiva, loi n° 106/2016 du 6 juin 2016 portant délégation au gouvernement pour la réforme du tiers secteur, de l'entreprise sociale et pour la réglementation du service civique universel, article 1er.*
[2] *Normattiva, décret-loi n° 117/2017 du 3 juillet 2017, Code du tiers secteur.*
[3] *Article 2 du code du tiers secteur.*
[4] *Source : site de l'Institut national pour l'analyse des politiques publiques (Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche – INAPP), « Délégation au Gouvernement pour la réforme du tiers secteur, de l'entreprise sociale et la réglementation du service civique universel ».*

Le code du tiers secteur s'inscrit dans le cadre défini en 2016 par une loi d'habilitation visant à « *soutenir l'initiative autonome des citoyens qui contribuent, également dans le cadre associatif, à la poursuite du bien commun, à l'élévation des niveaux de citoyenneté active, de cohésion et de protection sociale, à la promotion de la participation, à l'inclusion et au plein développement de la personne, afin de renforcer le potentiel de croissance et d'emploi* »[1].

Parallèlement au décret-loi du 3 juillet 2017, la réforme du « tiers secteur » s'est appuyée sur :

– un décret-loi n° 40-2017 du 6 mars 2017[2] portant création et réglementation du service civique universel (Servizio civile universale) ;

– un décret-loi n° 111-2017 du 3 juillet 2017 portant réglementation de l'institution des cinq pour mille de l'impôt sur le revenu des personnes physiques[3] (voir *infra*) ;

– un décret-loi n° 112 du 3 juillet 2017 portant révision de la réglementation en matière d'entreprise sociale[4] ;

– un décret du Président de la République (DPR) du 28 juillet 2017 approuvant, sur le fondement de l'article 10 de la loi de 2016 précitée, le statut de la Fondation Italie sociale[5] ;

– un décret-loi n° 105 du 3 août 2018[6] portant dispositions complémentaires et correctives au décret-loi du 3 juillet 2017[7].

(1) La notion d'« entité du tiers secteur » (ETS)

La réforme de 2016-2017 a introduit dans l'ordre juridique italien la catégorie juridique d'« entité du tiers secteur »[8], ainsi définie par l'article 4 du décret-loi du 3 juillet 2017 : « *entités privées à but non lucratif, poursuivant des objectifs civiques, solidaires et socialement utiles par l'exercice, à titre exclusif ou secondaire, d'une ou plusieurs activités d'intérêt général sous forme d'action bénévole ou de distribution gratuite d'argent, de biens ou de services, ou de mutualité, ou de production ou d'échange de biens ou services, et inscrite au Registre national unique du tiers secteur* ».

---

[1] *Normattiva, loi n° 106/2016 du 6 juin 2016 portant délégation au gouvernement pour la réforme du tiers secteur, de l'entreprise sociale et pour la réglementation du service civique universel, article 1er.*
[2] *Normattiva, décret-loi n° 40 du 6 mars 2017.*
[3] *Normattiva, décret-loi n° 111-2017 du 3 juillet 2017.*
[4] *Normattiva, décret-loi n° 111-2017 du 3 juillet 2017.*
[5] *L'article 10 de la loi n° 106 du 6 juin 2016 a été abrogé par la loi n° 104 du 4 juillet 2024 portant dispositions diverses en matière de politique sociale et à l'égard des entités du tiers secteur (voir infra).*
[6] *Gazzetta ufficiale, décret du Président de la République du 28 juillet 2017 approuvant les statuts de la Fondation Italia sociale (n° 211, 09-09-2017 – 17A06261).*
[7] *Normattiva, décret-loi n° 105 du 3 août 2018.*
[8] *Les ETS se sont substitués aux organisations à but non lucratif d'utilité sociale (ONLUS), statut assorti d'implications fiscales qui a eu vocation à disparaître avec le Registre unique national du tiers secteur (RUNTS) (source : site « Italia non profit » (Italie à but non lucratif), « guide de la réforme du tiers secteur ».*

Les **critères définis par le code** sont donc les suivants : être un organisme privé à but non lucratif ; exercer une activité d'intérêt général ; poursuivre des objectifs civiques, solidaires et d'utilité sociale ; être inscrit au Registre national unique du tiers secteur (*registro unico nazionale del Terzo settore – RUNTS*)[1].

Les structures de droit privé à but non lucratif autres que les ETS peuvent intervenir dans des domaines similaires (assistance sociale, culture, coopération internationale, etc.) ; si elles ne sont pas inscrites au RUNTS, elles relèvent non pas du code du tiers secteur mais du **code civil**. Sont par ailleurs exclus des ETS les syndicats, partis politiques et fondations d'origine bancaire. Le tiers secteur comprend en revanche les « *organismes religieux reconnus civilement* » se conformant aux obligations faites par le code aux ETS (article 4 du code du tiers secteur).

(2) Les différentes ETS

Le décret-loi du 3 juillet 2017 (code du tiers secteur) précise les différentes entités faisant partie du tiers secteur :

– le régime des **associations** (*associazioni*) et des **fondations** (*fondazioni*) est défini par les articles 20 à 31 du code du tiers secteur[2] qui portent, de manière classique, sur les formalités de création de ces structures, l'élaboration de leur statut, la procédure d'admission des nouveaux membres, l'exercice du droit de vote aux assemblées générales, les pouvoirs de celles-ci, les compétences du conseil d'administration, les conflits d'intérêts des administrateurs, l'exercice des responsabilités, les modalités de règlement des conflits. L'article 30 du code du tiers secteur prescrit par ailleurs, à des fins d'audit interne, la désignation d'un organe de contrôle (*organa di controllo*) par les fondations (et les associations dont les actifs et les revenus dépassent respectivement 150 000 euros et 300 000 euros au cours de deux exercices consécutifs, et qui emploient plus de sept salariés). L'article 31 relatif au contrôle légal des comptes (*Revisione legale dei conti*) prévoit que les fondations et les associations doivent faire appel à un commissaire aux comptes (*revisore legale dei conti*) ou à une société d'audit légal (*società di revisione legale*) lorsque leurs actifs et leurs revenus dépassent respectivement 1,5 million d'euros et 3 millions d'euros et lorsqu'elles emploient plus de 20 salariés.

---

[1] *La date limite pour la transition des organismes à but non lucratif vers les ETS via l'inscription au RUNTS était prévue au 31 mars 2026 (source : site « Italia non profit » (Italie à but non lucratif), « Organisations à but non lucratif, où en sommes-nous ? »).*

[2] *Cette section du code du tiers secteur (titre IV) est commune aux associations et aux fondations.*

La Fondation « Italie sociale » (2017-2024)

L'article 10 de la loi n° 106/2016 du 6 juin 2016 ayant délégué au Gouvernement la réforme du tiers secteur[1] a créé une Fondation « Italie sociale » (*Italia sociale*) pour soutenir le développement, par des entités du tiers secteur, d'« *interventions innovantes caractérisées par la production de biens et services à fort impact social et sur l'emploi* », destinées plus particulièrement « *aux territoires et aux individus les plus défavorisés* ».

Cet article se réfère au caractère « *subsidiaire* » **de l'action de la fondation, qui n'a pas vocation à** « *se substituer à l'intervention publique* ». Son financement est fondé sur la mobilisation de **ressources financières publiques et privées**, notamment des dons (une subvention d'un million d'euros est prévue en guise de dotation initiale pour 2016). Le fonctionnement et la gestion de la fondation doivent s'inspirer des « *principes d'efficacité, de transparence et d'économie* ». La fondation est tenue de présenter chaque année aux deux chambres du Parlement un rapport d'activité rendant notamment compte de l'utilisation de sa dotation.

Un décret du Président de la République du 28 juillet 2017[2] a approuvé les statuts de cette fondation, active jusqu'en 2024 (la loi n° 104 du 4 juillet 2024[3] a pris acte de la disparition de la Fondation *Italia sociale* en abrogeant l'article 10 de la loi du 6 juin 2016 précitée[4]).

Les autres ETS sont qualifiées par le code du tiers secteur d'« ***entités particulières*** » :

– les **organisations bénévoles** (*organisazzioni di volontariato*) (articles 32 à 34 du code du tiers secteur) sont des associations créées par au moins sept personnes physiques ou trois organisations volontaires[5]. Le nombre de salariés qu'elles sont en droit d'employer ne peut excéder 50 % du nombre des bénévoles[6] ;

– les **associations de promotion sociale** (*associazioni di promozione sociale*) (article 35-36 du code) sont des associations « *exerçant une ou plusieurs des activités mentionnées à l'article 5 au bénéfice de leurs membres, de leurs proches ou de tiers* ». Elles doivent être créées par au moins sept personnes physiques

[1] *Normattiva, loi n° 106/2016 du 6 juin 2016 ayant délégué au Gouvernement la réforme du tiers secteur, de l'entreprise sociale et du service civique universel.*
[2] *Gazzetta ufficiale, décret du Président de la République du 28 juillet 2017 approuvant les statuts de la Fondation Italia sociale (n° 211, 09-09-2017 – 17A06261).*
[3] *Normattiva, article 6 de la loi n° 104 du 4 juillet 2024 relative à la politique sociale et aux entités du tiers secteur.*
[4] *Lors de la discussion de la future loi du 6 juin 2016 qui a préfiguré la réforme du tiers secteur, un député d'opposition a vu dans la création de la Fondation Italia sociale un signe de « privatisation de la solidarité et de l'aide sociale » et de « transformation des citoyens en clients », ainsi qu'une forme de « concurrence déloyale au détriment du tiers secteur » sous couvert de subsidiarité (Discours cité par le site « Lançons-nous ! » (Tiers secteur : ainsi se privatise la solidarité »).*
[5] *Article 32 du code du tiers secteur.*
[6] *Article 32 du code du tiers secteur.*

ou trois associations de promotion sociale. Leur activité s'appuie principalement sur l'activité bénévole de leurs membres[1]. Elles ne peuvent recourir à des emplois salariés que si cela est nécessaire à leur activité. Le nombre de ces emplois ne peut dépasser 50 % du nombre de leurs bénévoles ou 20 % du nombre de leurs membres[2] ;

– les **institutions philanthropiques** (*enti filantropici*) (articles 37 à 38 du code) sont des associations ou des fondations dont l'objectif est de « *fournir de l'argent, des biens ou des services, y compris des investissements, en soutien à des catégories défavorisées de personnes ou d'activités d'intérêt général* »[3]. À titre d'exemple, la *Fondazione Cariplo* en Lombardie et la *Compagnia di San Paulo* dans le Piémont subventionnent des programmes d'inclusion sociale ; la *Fondazione CON IL SUD* s'est spécialisée dans le développement de projets locaux concernant le renforcement des infrastructures sociales dans les régions du sud[4] ;

– les **entreprises sociales** (*imprese sociali*) (article 40 du code) sont régies par le décret-loi n° 112/2017 du 3 juillet 2017 portant révision de la réglementation en matière d'entreprise sociale, qui peut également s'appliquer aux organismes religieux[5]. Les entreprises sociales comprennent la catégorie des **coopératives sociales** (*cooperative sociali*), qui relèvent d'une loi distincte (n° 381/1991 du 8 novembre 1991[6]). Les entreprises sociales sont définies par le décret-loi précité n° 112-2017 du 3 juillet 2017 comme des « *entités privées […] exerçant à titre principal une activité commerciale d'intérêt général, à but non lucratif et à des fins civiques, solidaires et socialement utiles* » ; leurs méthodes de gestion sont « *responsables et transparentes* » et peuvent s'appuyer sur la participation des salariés et des utilisateurs[7]. Le code du tiers secteur s'applique aux entreprises sociales lorsque les règles qu'il définit à l'égard des ETS sont compatibles avec le décret n° 112/2017 du 3 juillet 2017 portant révision de la réglementation en matière d'entreprise sociale[8]. Les activités commerciales d'intérêt général définies par l'article 2 de celui-ci sont transposées de la liste des activités générales accessibles aux ETS prévue à l'article 5 du code du tiers secteur (voir *infra*) ;

– les **réseaux d'associations** (*reti associative*) (article 41 du code) sont des associations qui regroupent au moins 100 ETS (ou 20 fondations du tiers secteur dont le siège est présent dans au moins cinq régions ou provinces

---

[1] *Article 35 du code du tiers secteur.*
[2] *Article 36 du code du tiers secteur.*
[3] *Article 37 du code du tiers secteur.*
[4] *Source : OCDE, « Social economy in Europe : Italy, the social economy at a glance », 2025.*
[5] *Normattiva, décret-loi n° 112/2017 du 3 juillet 2017 portant révision de la réglementation en matière d'entreprise sociale.*
[6] *Normattiva, loi n° 381/1991 du 8 novembre 1991 sur les coopératives sociales.*
[7] *Décret-loi n° 112/2017 du 3 juillet 2017 portant révision de la réglementation en matière d'entreprise sociale, article 1er.*
[8] *Décret-loi n° 112/2017 du 3 juillet 2017 portant révision de la réglementation en matière d'entreprise sociale, article 1er.*

autonomes). Leur mission concerne la coordination, la protection, la promotion ou le soutien de leurs entités associées ainsi que de leur représentation auprès des acteurs institutionnels. Ces réseaux sont considérés comme nationaux quand ils associent au moins 500 ETS (ou 100 fondations du tiers secteur sont le siège est présent dans au minimum 10 régions ou provinces autonomes)[1].

Enfin, les **sociétés d'entraide mutuelle** (*società di mutuo soccorso*) (articles 42 à 44 du code) sont régies par la loi n° 3818 du 15 avril 1886 relative à la personnalité juridique des sociétés de secours mutuel[2]. Leurs activités concernent notamment la fourniture de traitements et services sociaux et sanitaires en cas d'accident, de maladie ou d'invalidité, ainsi que la diffusion des valeurs mutualistes par le biais d'actions d'éducation. L'article 43 du code du tiers secteur prévoit les conséquences, sur les biens des sociétés d'entraide mutuelle, de la transformation de celles-ci en associations du tiers secteur ou associations de promotion sociale.

(3) Les activités d'intérêt général, un élément décisif de la définition d'ETS

Le code du tiers secteur établit la liste des « **activités d'intérêt général** » (*attività di interesse generale*) qui déterminent le champ d'interventions des ETS[3] : activités sanitaires et sociales ; éducation et formation professionnelle ; enseignement supérieur ; activités dites « *extra-scolaires* » (visant notamment à prévenir l'échec scolaire et à lutter contre le harcèlement scolaire) ; insertion sur le marché du travail ; sport amateur ; activités caritatives telles que les collectes alimentaires ; recherche scientifique ; activités culturelles et artistiques ; activités touristiques « *d'intérêt social, culturel ou religieux* » ; promotion de la paix et de la non-violence ; protection des droits humains ; logement social ; protection civile ; gestion des procédures d'adoption internationale ; « *accueil humanitaire et intégration sociale des migrants* » ; préservation de l'environnement ; protection des animaux.

Cette liste, qui a été modifiée à plusieurs reprises depuis 2017, comprend également la « ***réhabilitation des biens publics inutilisés ou confisqués au crime organisé*** » (voir *infra*).

D'autres missions peuvent être exercées par les entités du tiers secteur, à condition qu'elles soient secondaires par rapport aux activités d'intérêt général pour lesquelles ces structures ont été créées[4].

---

[1] *Les réseaux sont également considérés comme nationaux quand ils regroupent des associations dont le nombre de membres s'élève au minimum à 100 000 personnes physiques, et ont des représentations dans au moins 10 régions ou provinces autonomes.*

[2] *Normattiva, loi n° 3818 du 15 avril 1886 relative à la personnalité juridique des sociétés de secours mutuel.*

[3] *Article 5 du code du tiers secteur.*

[4] *Article 6 du code du tiers secteur.*

(4) Le contrôle du tiers secteur : une compétence du ministère du travail et des politiques sociales

Jusqu'en 2012, le contrôle sur les organismes à but non lucratif était exercé, en collaboration avec les autorités financières et fiscales, par l'Agence pour le tiers secteur (*Agenzia per il terzo settore*, précédemment dénommée Agence des organisations à but non lucratif – *Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale*), créée en 2000 et dont la compétence s'étendait à la promotion du bénévolat et à la diffusion de bonnes pratiques à l'attention des acteurs du monde associatif.

L'article 7 de la loi du 6 juin 2016 a attribué au ministère du travail et des politiques sociales (*Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali*) « l*es fonctions de supervision, de surveillance et de contrôle public sur les entités du tiers secteur* ». Le code du tiers secteur précise les compétences du ministère (celles-ci sont exercées *via* la direction générale du tiers secteur et de la responsabilité sociale des entreprises), sous réserve du contrôle spécifique relevant de l'administration fiscale :

– vérification du droit des ETS de bénéficier des avantages fiscaux résultant de l'inscription au registre unique, contrôle de la poursuite de « *fins civiques, solidaires ou socialement utiles* » et supervision des contrôles exercés le cas échéant par les réseaux associatifs sur leurs membres (article 93) ;

– surveillance du fonctionnement du système d'enregistrement (RUNTS), en lien avec les régions et les provinces autonomes (article 95).

En ce qui concerne la **représentation du tiers secteur auprès des pouvoirs publics**, l'article 58 du code du tiers secteur a créé un **Conseil national du tiers secteur** (*Consiglio nazionale del terzo settore* – CNTS), **organe consultatif**[1] présidé par le ministre du travail et des politiques sociales, dont les membres sont nommés pour trois ans.

Cette structure comprend 10 représentants d'ETS « *désignés par l'association la plus représentative des ETS* » et 15 représentants des réseaux associatifs désignés de manière à assurer la représentation des différents types d'ETS, des experts ainsi que des représentants des autorités régionales et locales. Y siègent aussi, sans droit de vote, deux représentants de l'Institut national de la statistique (ISTAT) et de l'Institut national pour l'analyse des politiques publiques (INAPP). Le directeur général du tiers secteur et de la responsabilité sociale des entreprises au ministère du travail et des politiques sociales, qui supervise le tiers secteur, a vocation à participer à ses travaux[2].

Le dernier renouvellement du CNTS date de 2024 ; ses membres ont été installés en janvier 2025.

---

[1] *Le conseil est consulté pour avis sur les textes législatifs et réglementaires concernant le tiers secteur, l'utilisation des subventions attribuées au tiers secteur dans le cadre du Fonds pour le financement de projets et d'activités d'intérêt général dans le tiers secteur.*

[2] *Article 59 du code du tiers secteur.*

Le **Forum national du tiers secteur** est considéré depuis 2017 par le ministère du travail et des politiques sociales comme l'« *association la plus représentative du tiers secteur* » pour la désignation des membres du CNTS, en raison du nombre d'ETS qui en font partie[1].

(5) L'obligation d'inscription au Registre national unique du tiers secteur (RUNTS)

L'article 11 du code du tiers secteur prescrit l'inscription des ETS au **Registre national unique du tiers secteur** (*Registro unico nazionale del terzo settore* – RUNTS) : cette inscription est une « ***condition essentielle*** » **pour avoir la qualité d'ETS**[2].

Certaines entités, en fonction de leur statut, doivent en outre être inscrites au registre des sociétés.

Le RUNTS est géré par le ministère du travail et des politiques sociales. Au niveau local, il existe des bureaux du RUNTS dans les régions et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano[3]. Il est conçu comme une plate-forme permettant à la fois l'enregistrement des nouvelles entités, l'acquisition de la personnalité juridique et le dépôt ainsi que la mise à jour, par les ETS, des documents qu'elles sont tenues de produire.

Avant la réforme de 2016-2017, la personnalité juridique des associations et fondations résultait de leur enregistrement au registre des personnes morales établi par les préfectures[4]; le code du tiers secteur (article 22) prévoit une procédure simplifiée pour les ETS : l'inscription au RUNTS permet d'acquérir de ce fait l'acquisition de la personnalité juridique.

Ouvert à la consultation publique depuis décembre 2023, le registre unique concrétise la volonté de transparence qui constituait l'un des objectifs principaux de la réforme de 2016-2017, conçue notamment pour permettre aux citoyens de « *faire leurs choix en faveur des ETS* » et de promouvoir le bénévolat[5].

---

[1] *Cette structure représente 100 ETS nationaux (dont 86 inscrites au RUN) ainsi que 121 000 structures locales (dont 43 000 inscrites au RUNTS) (source : site du Forum national du tiers secteur).*

[2] *Ministère du travail et des politiques sociales, « Lignes directrices sur les relations entre les administrations publiques et les organismes du tiers secteur au titre des articles 55 et 57 du décret-loi n° 117-2017 (code du tiers secteur) » (Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli artt. 55-57 del D.L.GS. N.117/2017 (codice del terzo settore)) (décret n° 72/2021 du 31 mars 2021).*

[3] *Source : site du RUNTS*

[4] *Article 1er du décret du Président de la République n° 361 du 10 février 2000 (Règlement fixant les règles pour la simplification de la reconnaissance des entités juridiques privées et l'approbation des amendements à leurs statuts).*

[5] *Source : arrêté ministériel R. 124 du 24 juillet 2025 (programmation 2025-2027 des ressources allouées aux entités du tiers secteur conformément aux articles 72 et 73 du code du tiers secteur).*

(6) Autres obligations

Les ETS doivent produire un certain nombre de rapports rendant compte de leur activité, de leurs ressources et de l'utilisation de celles-ci.

Ces structures sont tenues de conserver le registre de leurs adhérents ainsi que les procès-verbaux des réunions de leur assemblée délibérante et le recueil des délibérations de leur conseil d'administration[1] ; elles doivent également tenir un « registre spécial » des bénévoles intervenant de manière régulière[2]. D'autres obligations concernent la souscription d'une assurance pour couvrir les bénévoles (risque d'accident et de maladie ; responsabilité civile contre des tiers)[3]. Les levées de fonds donnent lieu à l'établissement d'un rapport annuel.

Les registres comptables et états financiers (article 13 du code du tiers secteur) répondent à des exigences d'autant plus strictes que les revenus des ETS sont élevés (plus de 300 000 euros).

Dans la même logique, les obligations de transparence concernant le rapport social (article 14 du code du tiers secteur) sont plus rigoureuses pour les ETS dont les revenus sont supérieurs à un million d'euros (obligation de publier le rapport social sur leur site). Le rapport social des organisations philanthropiques doit préciser la liste et le montant des dépenses effectuées au cours de l'exercice financier, avec mention des bénéficiaires[4] .

b) Statistiques : 360 061 organismes à but non lucratif, dont 136 311 inscrits au registre national du tiers secteur

Les quelque **136 311 ETS enregistrées au RUNTS** (et disposant de ce fait de la personnalité juridique) à la date du 2 juin 2025 (le nombre total d'ETS enregistrées s'élevait, le 8 avril 2026, à 142 690[5]) se répartissaient comme suit entre les différents statuts juridiques d'entités :

Organismes inscrits au RUNTS au 2 juin 2025

Catégorie d'ETS	Nombre	Part dans les ETS à la date du 8 avril 2026[6]
Organisations de bénévoles	38 529	26,8 %
Associations de promotion sociale	62 774	47 %

[1] *Article 15 du code du tiers secteur.*
[2] *Article 17 du code du tiers secteur.*
[3] *Article 18 du code du tiers secteur.*
[4] *Article 39 du code du tiers secteur.*
[5] *Source : site « Italia non profit » (Italie à but non lucratif), plate-forme mettant en contact ETS, donateurs, institutions et citoyens « afin de construire l'avenir du tiers secteur ».*
[6] *Source : site « Italia non profit » (Italie à but non lucratif).*

Catégorie d'ETS	Nombre	Part dans les ETS à la date du 8 avril 2026[6]
Organismes philanthropiques	360	0,3
Entreprises sociales	22 830	15,3 %
Réseaux associatifs	59	-
Société d'entraide	177	0,1 %
Autres ETS	11 582	10,3 %
Total général	136 311	-

Source : ministère du travail et des politiques sociales, arrêté R. 124 du 7 août 2025

Selon les **données publiées par l'Institut national de la statistique** (*Istituto nazionale di statistica* – ISTAT)[1], qui portent également sur les **structures non dotées de la personnalité juridique** :

– on compte en Italie[2] **360 061 organismes à but non lucratif** ;

– leur **répartition territoriale** reste assez **concentrée** (50 % exercent dans le Nord, 22 % dans le centre, 18,5 % dans le Sud et 9,5 % dans les îles) ;

– **85,2 % de ces organismes fonctionnent sans personnel** (6 % emploient jusqu'à deux personnes ; 4,8 % entre trois et neuf ; 3,9 % plus de dix) ;

– **85 % sont des associations** « reconnues et non reconnues » (*associazioni riconosciute e non riconosciute*), les **fondations** ne représentant que 2,4 % des organismes à but non lucratif ;

– les **principaux secteurs d'activité** sont le sport (34 % des organisations à but non lucratif), les activités culturelles et artistiques (15 %), les « activités de loisir et de socialisation » (*attività ricreative e di socializzazione*) (14,8 %) ainsi que l'aide sociale et la protection civile (9,7 %).

Les organismes fonctionnant sans salarié se concentrent dans les secteurs suivants : sport, loisirs et socialisation, environnement, activités culturelles et artistiques. À l'inverse, le recours au personnel salarié est plus important dans le secteur du développement économique et de la cohésion sociale ainsi qu'en matière d'éducation et de recherche.

---

[1] *L'ISTAT effectue tous les trois ans un recensement des organismes à but non lucratif ; les résultats de la dernière enquête, réalisée en 2025, n'étant à ce jour pas exploités, cette note s'appuie sur ceux du recensement de 2022, publiés par l'ISTAT en octobre 2024. ISTAT, « Structures et profils du secteur à but non lucratif, année 2022 », 11 octobre 2024.*

[2] *Derniers chiffres disponibles : décembre 2022.*

c) Relations des ETS avec l'autorité publique[1]

(1) Le principe de subsidiarité et la révision constitutionnelle de 2001

La loi constitutionnelle du 18 octobre 2001[2], en procédant à une nouvelle rédaction de l'article 118 de la Constitution, a inscrit dans la loi fondamentale italienne le principe de **subsidiarité** (*sussidiarietà*)[3]. Le dernier alinéa de cet article engage ainsi l'État et les différentes autorités locales (régions, villes métropolitaines, provinces et communes) à encourager « ***l'initiative autonome des citoyens, agissant individuellement ou en tant que membres d'une association, pour l'exercice de toute activité d'intérêt général, sur la base du principe de subsidiarité*** »[4].

Une analyse de la loi constitutionnelle de 2001 publiée par le Sénat italien en novembre de la même année[5] rappelle que le principe de subsidiarité, qui « *consiste à adopter les décisions au niveau le plus proche des citoyens (les niveaux d'administration supérieurs n'intervenant que si et dans la mesure où les objectifs fixés ne peuvent être mieux réalisés à un niveau inférieur)* », vise à « *favoriser l'intervention des cellules sociales : familles, associations, communautés* » et à attribuer les responsabilités « *de préférence à l'entité qui gère les intérêts de la communauté la moins importante (la commune, puis la province, puis la région)* », en attachant une « ***attention particulière à l'apport des composantes privées de la société*** ».

(2) Une logique d'administration partagée (*amministrazione condivia*)

En application du quatrième alinéa de l'article 118 de la Constitution, le législateur italien a mis en place, à travers le code du tiers secteur, un cadre juridique adapté non seulement au « *soutien* » de l'action des ETS, mais aussi à « *leur intégration à l'action de l'administration publique* »[6].

---

[1] *Source : Site « Chantier du tiers secteur », « Relations avec l'autorité publique ».*

[2] *Normattiva, loi constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2001 modifiant le titre V de la deuxième partie de la Constitution.*

[3] *Premier alinéa de cet article : « Les fonctions administratives sont attribuées aux Communes, à l'exception des fonctions qui, afin d'en assurer l'exercice unitaire, sont attribuées aux Provinces, aux Villes métropolitaines, aux Régions et à l'État, sur la base des principes de subsidiarité, de différenciation et d'adéquation ».*

[4] *Texte de la Constitution italienne traduit par le Sénat italien (source : site du Sénat italien).*

[5] *Sénat italien, Service des études, Bureau des recherches sur les questions régionales et l'autonomie locale, « La loi constitutionnelle du 18 octobre 2001, n. 3, Fiches de lecture », novembre 2001.*

[6] *Ministère du travail et des politiques sociales, « Lignes directrices sur les relations entre les administrations publiques et les organismes du tiers secteur au titre des articles 55 et 57 du décret-loi n° 117-2017 (code du tiers secteur) » (Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli artt. 55-57 del D.L.GS. N.117/2017 (codice del terzo settore)) (décret n° 72/2021 du 31 mars 2021).*

Dans cet esprit, tiers secteur et organismes publics (administrations de l'État et agences, régions, provinces, communes, établissements d'enseignement, autorités sanitaires…) sont considérés comme des « ***alliés pour atteindre ensemble un objectif commun*** »[1]. Les relations entre administrations publiques et entités du tiers secteur s'inscrivent dans une logique dite d'« administration partagée » (*amministrazione condivisa*).

Le partenariat entre les ETS et l'administration est inscrit dans le code de 2017, dont l'article 2 encourage l'activité de ces entités en « ***collaboration avec l'État, les Régions, les Provinces autonomes et les autorités locales*** ».

Cette collaboration concerne **le spectre large des secteurs définis par le code du tiers secteur**. Aux termes de l'article 55 du code du tiers secteur, elle s'organise[2] autour des principes de co-programmation (*co-programmazione*)[3] et de co-planification (*co-progettazione*)[4]. La sélection des entités du tiers secteur choisies pour travailler en partenariat avec l'administration doit obéir aux « *principes de **transparence**, d'**impartialité** […] et d'**égalité de traitement*** »[5].

Pour la mise en œuvre de ces principes, l'article 55 du code du tiers secteur renvoie à la loi n° 241 du 7 août 1990[6] portant nouvelles dispositions en matière de procédure administrative et de droit d'accès aux documents administratifs : l'article 1er de cette loi engage « *les entités privées responsables de l'exercice des activités administratives [à] **veiller au respect des critères et principes [d'économie, d'efficacité, d'impartialité, de publicité et de transparence ainsi qu'aux principes du droit communautaire] avec le même niveau de garantie que celui exigé par les administrations publiques*** ».

Les « **règles directrices sur les relations entre les administrations publiques et les ETS au titre des articles 55 à 57 du décret-loi n° 117/2017** », élaborées en mars 2020 par le ministère du travail et des politiques sociales[7], font une distinction entre :

– la mise en place d'une **relation de partenariat avec un ETS** dans la logique de l'article 55 du **code du tiers secteur** ;

---

[1] *Source : Site « Cantiere terzo settore », « Administration partagée : le cadre général ».*
[2] *Article 55 du code du tiers secteur.*
[3] *Qui consiste pour l'administration à identifier « les besoins à satisfaire, les interventions nécessaires à cet objectif, les méthodes de mise en œuvre et les ressources disponibles ».*
[4] *Qui vise à « définir et […] à mettre en œuvre des projets spécifiques de services ou d'intervention visant à satisfaire des besoins définis ».*
[5] *Article 55 du code du tiers secteur.*
[6] *Normattiva, loi n° 241 du 7 août 1990.*
[7] *Ministère du travail et des politiques sociales, « Lignes directrices sur les relations entre les administrations publiques et les organismes du tiers secteur au titre des articles 55 et 57 du décret-loi n° 117-2017 (code du tiers secteur) » (Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli artt. 55-57 del D.L.GS. N.117/2017 (codice del terzo settore)) (décret n° 72/2021 du 31 mars 2021).*

– et la **mise en concurrence** destinée à l'attribution d'un service public, conformément au **code des marchés publics**[1].

Selon ces lignes directrices, il revient à l'administration publique de choisir, en fonction des situations concrètes, le « *schéma procédural préférable* » : code des marchés publics (dans une logique de concurrence) ou code du tiers secteur (dans une logique de partenariat). L'objectif est d'assurer la « *participation active* » des ETS et de parvenir à une attribution des services publics fondée sur une « ***répartition claire des domaines de compétences entre le code du tiers secteur et le code des marchés publics*** ». Le ministère du travail et des politiques sociales estime ainsi que le **code du tiers secteur** a « ***comblé une lacune du code des marchés publics*** » en permettant d'exclure de la sphère d'intérêt du marché les activités du tiers secteur, c'est-à-dire « *des services pourtant potentiellement importants sur le plan économique* »[2]. Il se réfère à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 131/2020 du 1er juillet 2020[3] qui justifie, pour **les activités à forte valeur sociale**, un « ***mode d'organisation inspiré non pas de la concurrence mais de la solidarité*** » et établit un **lien entre l'article 55 du code du tiers secteur et le principe de subsidiarité défini au dernier aliéna de l'article 118 de la Constitution**[4].

Le ***Guide des relations entre le tiers secteur et l'administration publique***, publié en 2022 par le Forum du tiers secteur, souligne « *l'émergence de besoins nouveaux, [nécessitant] des réponses de plus en plus efficaces* », en lien avec la **crise économique et sociale déclenchée par la pandémie**. Il constate que cet arrêt de la Cour constitutionnelle « *a dissipé tout doute quant à la possibilité d'utiliser les dispositifs d'administration partagée prévus par le code du tiers secteur, en particulier les articles 55, 56 et 57* »[5]. Le développement significatif d'expériences de co-administration, plus particulièrement de la part des autorités locales, semble donc s'être amplifié après l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle du 1er juillet 2020.

Outre l'article 55 du code du tiers secteur, l'article 56 prévoit que des accords peuvent être conclus avec des organisations bénévoles et des associations de promotion sociale « *dans le but d'exercer des activités ou services d'intérêt général en faveur de tiers, si c'est plus favorable que de recourir au marché* » [6].

---

[1] *Normattiva, décret-loi n° 50/2016 du 24 avril 2016 portant code des marchés publics (codice dei contratti pubblici).*

[2] *Ministère du travail et des politiques sociales, « Lignes directrices sur les relations entre les administrations publiques et les organismes du tiers secteur au titre des articles 55 et 57 du décret-loi n° 117-2017 (code du tiers secteur) » (Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli artt. 55-57 del D.L.GS. N.117/2017 (codice del terzo settore)) (décret n° 72/2021 du 31 mars 2021).*

[3] *Corte constituzionale, Sentenza 131/2020.*

[4] *Corte constituzionale, Sentenza 131/2020.*

[5] *Forum du tiers secteur, « Guide des relations ente tiers secteur et administration publique », février 2022.*

[6] *Article 56 du code du tiers secteur.*

Parmi les missions susceptibles de faire l'objet d'accords entre administrations publiques et entités du tiers secteur, le code du tiers secteur fait une place spécifique au **transport médical d'urgence** (article 57), qui peut être confié en priorité, par convention, à des **organisations de bénévoles** appartenant à un réseau associatif, lorsque l'attribution directe permet un service respectant à la fois des objectifs d'**efficacité économique** et de **solidarité**. Les lignes directrices du ministère du travail précitées[1] citent à cet égard une jurisprudence du Tribunal administratif régional des Pouilles considérant qu'il n'existe aucune obligation, en la matière, de procéder par appel d'offres, mais qu'« *il convient désormais de considérer comme établi le principe de l'attribution, aux organisations bénévoles, des services de transport médical d'urgence* »[2].

(3) Subsidiarité et administration partagée dans les lois régionales relatives aux relations avec les ETS

La **Toscane** est la première région d'Italie à avoir adopté une loi régionale intégrant la **co-programmation et la co-conception entre la région et ETS**, dans l'esprit du code du tiers secteur[3].

La loi toscane n° 65 du 22 juillet 2020 pour le soutien et la promotion des ETS toscanes[4] favorise ainsi les relations entre ETS et administration régionale « *sur la base des principes de subsidiarité et de co-responsabilité, dans le respect de l'autonomie de chacun* »[5] afin de satisfaire les besoins locaux en matière de services.

Le Piémont a été la cinquième région italienne (après la Toscane, Molise[6], l'Ombrie[7] et l'Émilie-Romagne[8]) à s'être dotée d'une législation relative au « *soutien et à la promotion des ETS piémontaises* ».

La loi régionale piémontaise n° 7/2024 du 25 mars 2024[9] encourage la collaboration entre les administrations régionales et les « *formations sociales constituées dans des groupes informels, associations, fondations, entités morales, même sans personnalité juridique* », en référence à l'article 118, alinéa 4, de la

---

[1] *Ministère du travail et des politiques sociales, « Lignes directrices sur les relations entre les administrations publiques et les organismes du tiers secteur au titre des articles 55 et 57 du décret-loi n° 117-2017 (code du tiers secteur) » (Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli artt. 55-57 del D.L.GS. N.117/2017 (codice del terzo settore)) (décret n° 72/2021 du 31 mars 2021).*

[2] *Tribunal administratif régional (TAR) des Pouilles, Lecce, section II, 12 janvier 2018, n° 32.*

[3] *Source : site « Chantier du tiers secteur », « Où en sommes-nous avec la législation régionale sur le tiers secteur ? », juillet 2025.*

[4] *Loi n° 65 du 22 juillet 2020 pour le soutien et la promotion des ETS toscanes, publiée au Bulletin officiel de la région toscane du 29 juillet 2020 (n° 73).*

[5] *Article 1er, paragraphe 5.*

[6] *Loi de Molise n° 21/2022 (Règlement du tiers secteur).*

[7] *Loi de l'Ombrie n° 2/2023 (Dispositions sur l'administration partagée).*

[8] *Loi d'Émilie-Romagne n° 3/2023 (Règles pour la promotion et le soutien du tiers secteur, l'administration partagée et la citoyenneté active).*

[9] *Loi régionale piémontaise pour le soutien et la promotion des entités du tiers secteur piémontais n° 7/2024 du 25 mars 2024.*

Constitution italienne qui définit le principe de subsidiarité (article 1er). Dans le même esprit, l'article 4-3 de cette loi concerne la promotion et le renforcement, par la région, de la présence et du fonctionnement « *d'associations, fondations et autres entités privées qui, à but non lucratif, exercent des activités d'intérêt général conformément à l'article 118, quatrième alinéa, de la Constitution, même si elles ne sont pas inscrites au Registre national unique du tiers secteur* ». La loi régionale ne semble pas se limiter strictement à la catégorie des ETS, intégrant un ensemble plus large d'acteurs privés à but non lucratif qui ne se définissent pas par la personnalité juridique qu'implique l'inscription au RUNTS[1]. Toutefois, elle se réfère, en matière de **co-programmation** (articles 9 et 10) et de **co-conception** (articles 11 et 12), à l'article 55 du code du tiers secteur et à la notion d'ETS qui implique, en principe, l'inscription au RUNTS. De même, l'article 13 renvoie à des accords conclus entre des autorités régionales et des organisations bénévoles ou des associations de promotion sociale « *inscrites depuis au moins six mois au registre national unique du tiers secteur* », conformément au code du tiers secteur.

La loi régionale piémontaise crée par ailleurs un Conseil régional du tiers secteur, organisme consultatif et de contrôle (article 6).

En juillet 2025, la province autonome de Bolzano[2] et la Région des Pouilles[3] se sont dotées de lois destinées à promouvoir l'action des ETS.

La loi régionale des Pouilles se réfère à la collaboration entre autorités publiques et ETS en renvoyant clairement au code du tiers secteur. Dès l'article 1er, la loi régionale du 11 juillet 2025 s'inscrit dans la logique du principe de subsidiarité prévu à l'article 118, alinéa 4, de la Constitution. Aux termes de cette loi, la région déclare favoriser la « *collaboration entre les organismes publics et les ETS dans les domaines relevant de sa compétence, afin de promouvoir les principes du développement durable, de l'innovation sociale, de la promotion et du soutien à l'économie sociale, de l'égalité de genre et de l'intégration des politiques publiques et des ressources* ». Elle « *reconnaît l'apport positif des ETS dans la co-construction […] d'une administration partagée* ». En matière de co-conception, l'article 8 de la loi régionale vise précisément les ETS inscrites au RUNTS.

d) Ressources et fiscalité des ETS

(1) Ressources des ETS

Les **ressources des organisations bénévoles** sont déterminées par l'article 33 : cotisations, subventions publiques et privées, dons testamentaires, revenus issus des actifs, activités de collecte de fonds et revenus issus des activités prévues à l'article 6. Celles des organisations

---

[1] *Source : site « Chantier du tiers secteur », « Où en sommes-nous avec la législation régionale sur le tiers secteur ? », juillet 2025.*
[2] *Loi provinciale (Bolzano) n° 7 du 8 juillet 2025.*
[3] *Loi régionale des Pouilles n° 11 du 11 juillet 2025 sur la promotion de l'activité des ETS.*

philanthropiques sont précisées par l'article 38 : subventions publiques et privées, dons testamentaires, revenus du patrimoine et des activités de collecte de fonds.

L'article 7 du code du tiers secteur porte sur les **collectes de fonds** destinées à **financer les activités d'intérêt général** des ETS :

– soit « *de manière organisée et continue* », par sollicitation du public ou par la vente ou la fourniture de « *biens et services de nature modeste* » ;

– soit par le biais de legs (*lasciti*), de dons (*donazioni*) et de « *contributions à titre non onéreux* » (*contribuzioni di natura non corrispettiva*). Cette dernière catégorie recouvre notamment les subventions susceptibles d'être attribuées par des organismes publics.

En outre, l'article 72 du code du tiers secteur met en place un « **Fonds pour le financement de projets et d'activités d'intérêt général dans le tiers secteur** » (*Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel terzo settore*). Les objectifs généraux et les domaines prioritaires d'intervention susceptibles d'être financés par ce fonds sont déterminés chaque année, pour une période de trois ans, par le **ministre du travail et des politiques sociales** par le biais d'un **acte d'orientation** (*atto di indirizzo*) pris après accord de la Conférence permanente pour les relations entre l'État, les régions et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano.

D'autres ressources, prévues à l'article 73 du code du tiers secteur, sont inscrites au budget du ministère du Travail et des Politiques sociales (programme « Tiers secteur [associations, bénévolat, organisations à but non lucratif et formations sociales] et responsabilité sociale des entreprises et organisations », dans le cadre de la mission « Droits sociaux, politiques sociales et famille »). Ces ressources sont plus spécifiquement destinées au soutien des activités des organisations bénévoles et des associations de promotion sociale ainsi qu'aux subventions à l'achat d'ambulances, de véhicules destinés aux activités sanitaires et de biens d'équipement.

L'**acte d'orientation** adopté pour la période 2025-2027[1] fait état des ressources[2] suivantes (en euros) :

	2025	**2026**	**2027**
Fonds visés à l'article 72 du code du tiers secteur	27 619 159	22 212 314	36 100 000
Fonds visés à l'article 73 du code du tiers secteur	16 640 476	18 916 917	19 818 900
TOTAL	**44 259 634**	**41 129 231**	**55 918 900**

[1] *Décret R. 124 du 7 août 2025 (programmation 2025-2027 des ressources allouées aux entités du tiers secteur conformément aux articles 72 et 73 du code du tiers secteur).*

[2] *Ressources nettes des engagements contractés au cours des exercices précédents.*

Ce décret distingue les moyens alloués aux « projets et initiatives d'importance nationale » (14,32 millions d'euros en 2025) et ceux qui sont destinés à soutenir des « activités d'intérêt général d'importance locale » (19,6 millions d'euros en 2025).

L'acte d'orientation définit également une **grille de répartition de ces subventions entre les régions** (voir le tableau ci-dessous) et prévoit, sur cette base, la signature d'accords de programmation avec les régions bénéficiaires[1].

Répartition des subventions entre les régions

Région	2025	2026	2027	Total
Abruzzes	661 602 €	783 892 €	866 484 €	**2 311 978 €**
Basilicate	453 621 €	537 467 €	594 096 €	**1 585 184 €**
Calabre	752 977 €	892 157 €	986 156 €	**2 631 290 €**
Campanie	1 365 743 €	1 618 186 €	1 788 680 €	**4 772 609 €**
Émilie-Romagne	1 536 815 €	1 820 881 €	2 012 728 €	**5 370 424 €**
Frioul-Vénétie Julienne	655 799 €	777 017 €	858 884 €	**2 291 700 €**
Latium	1 735 698 €	2.056.525 €	2 273 200 €	**6 065 423 €**
Ligurie	658 475 €	780 188 €	862 388 €	**2 301 051 €**
Lombardie	2 413 115 €	2 859 155 €	3 160 396 €	**8 432 666 €**
Marches	737 397 €	873 697 €	965 750 €	**2 576 844 €**
Molise	392 848 €	465 462 €	514 502€	**1 372 812 €**
Piémont	1 413 687 €	1 674 993 €	1 851 470 €	**4 940 150 €**
Pouilles	1 148 439 €	1 360 717 €	1 504 082 €	**4 013 238 €**
Sardaigne	636 892 €	754 615 €	834 122 €	**2 225 629 €**
Sicile	1 240 103 €	1 469 324 €	1 624 132 €	**4 333 559 €**
Toscane	1 493 205 €	1 769 209 €	1 955 612 €	**5 218 026 €**
Ombrie	585 210 €	693 381 €	766 436 €	**2 045 027 €**
Val d'Aoste	344 048 €	407 642 €	450 592€	**1 202 282 €**
Vénétie	1 429 778 €	1 694 059 €	1 872 544 €	**4 996 381 €**
TOTAL	**19 655 452 €**	**23 288 567 €**	**25 742 254 €**	**68 686 273 €**

Source : décret R. 124 du 7 août 2025

Les fonds alloués en 2025 à des initiatives et des projets d'importance nationale ont été attribués sur la base d'**appels à projets**, la part du financement ministériel ne pouvant dépasser 80 % du coût total du projet approuvé (50 % s'il s'agit de projets de fondations).

[1] *Il est en outre précisé que les fonds n'ayant pu être attribués à des régions, faute d'accord, seront alloués au soutien d'activités d'intérêt général d'importance nationale.*

À titre d'exemple, les fonds attribués aux subventions pour l'achat d'ambulances, de véhicules destinés aux activités sanitaires et de biens d'équipement représentent 7,3 millions d'euros chaque année entre 2025 et 2027.

(2) Mesures fiscales encourageant les dons aux ETS

La législation italienne encourage les dons au tiers secteur par diverses mesures fiscales.

Le décret-loi n° 111/2017 du 3 juillet 2017 portant réglementation de l'institution de « **cinq pour mille** » **de l'impôt sur le revenu des personnes physiques**[1] permet aux contribuables, sur la base de la déclaration fiscale de la période précédente, de destiner 0,5 % de leur impôt sur le revenu à des organismes de leur choix (ETS, recherche médicale, recherche scientifique, universités, activités sociales conduites par leur commune de résidence, associations sportives amateurs (article 3). L'article 7 interdit aux bénéficiaires du « 5 pour 1 000 » d'utiliser les sommes perçues pour couvrir les dépenses de communication relatives à cette contribution. L'article 8 les oblige à publier un rapport faisant état de l'utilisation des moyens recueillis dans le cadre du « 5 pour 1 000 ».

Les choix des contribuables en faveur des institutions à but non lucratif *via* le « 5 pour 1 000 » selon l'Institut national de la statistique (ISTAT)[2]

En 2022[3] , 69 381 organismes à but non lucratif figuraient sur la liste des bénéficiaires du « 5 pour 1 000 ».

Le montant reçu par ces organismes à ce titre s'élève à environ **446,4 millions d'euros**[4].

Les **secteurs d'activité les plus couramment choisis par les contribuables** sont :

– l'aide sociale et la protection civile (28,5 % des choix ; 24,6 % des montants) ;

– l'éducation et la recherche (19,5 % des choix ; 25,3 % des montants) ;

– la santé (14,4 % des choix ; 13,5 % des montants) ;

– la coopération et la solidarité internationale (9,8 % des choix ; 13,1 % des montants).

[1] *Normattiva, décret-loi n° 111-2017 du 3 juillet 2017.*
[2] *Source : ISTAT, « Structures et profils du secteur à but non lucratif, année 2022 », 11 octobre 2024.*
[3] *Dernière année disponible en l'attente de la publication des résultats de l'enquête 2025 de l'ISTAT.*
[4] *Base : déclaration de revenus de 2022 – année d'imposition 2021 (source : ISTAT, op. cit.) La loi de finances pour 2026 (loi n° 199 du 30 décembre 2025) a augmenté le plafond des 5 pour 1 000 de 525 à 610 millions d'euros.*

L'article 83 du code du tiers secteur permet de **déduire de l'impôt sur le revenu des personnes physiques un montant de 30 % des dons**, dans la limite de 30 000 euros par année fiscale. Cette déduction est portée à 35 % pour les dons destinés aux organisations de bénévoles. Certains dons effectués par des particuliers ou des sociétés sont pour leur part **déductibles du revenu net imposable, dans la limite de 10 % du revenu total déclaré**[1].

Par ailleurs, dans un registre plus circonscrit, les **dons effectués à des ETS ayant présenté des projets de récupération de bâtiments publics inutilisés ou de biens confisqués au crime organisé** sont assortis d'un **crédit d'impôt** de 65 % pour les particuliers (50 % pour les entreprises), dans la limite de 15 % du revenu imposable des personnes physiques et de 0,5 % du revenu annuel des entreprises[2]. En 2024-2025, les premières ETS éligibles au « **bonus social** » (*social bonus*)[3] ont été sélectionnées par le ministère du travail et des politiques sociales.

Enfin, **les dons versés à des associations et fondations à but non lucratif légalement reconnues** et menant des activités culturelles, artistiques, sociales et éducatives ont droit à une **déduction fiscale de 26 % du montant donné**, dans la limite de 30 000 euros par an, à compter de janvier 2025[4].

(3) Régime fiscal des ETS

Le tiers secteur est considéré comme un « ***moteur important de l'économie du pays, inspiré par le civisme, la solidarité et des objectifs sociaux partagés*** ». Les entités du tiers secteur peuvent générer des profits, en dépit de leur qualité d'organismes à but non lucratif – le tiers secteur n'exclut pas des activités commerciales – mais doivent les utiliser pour financer leurs activités, sans les redistribuer entre leurs membres ou leurs salariés[5].

Les revenus provenant d'activités non commerciales des ETS sont exonérés de l'impôt.

Le code du tiers secteur (article 79) considère comme non commerciales – et de ce fait non imposables – les **activités d'intérêt général exercées à titre gratuit ou réalisées contre paiement de frais ne dépassant pas les coûts engagés**. Il prévoit une marge de tolérance de 6 % (les recettes ne doivent pas dépasser les coûts de plus de 6 %). Ne sont pas considérés comme revenus imposables les subventions publiques et les « *fonds perçus à la suite de collectes publiques effectuées occasionnellement* ».

---

[1] *L'article 83 du code du tiers secteur exclut de ce dispositif certaines entreprises sociales.*
[2] *Article 81 du code du tiers secteur.*
[3] *Source : site « Chantier du tiers secteur », « Donations et collectes de fonds ».*
[4] *Source : OCDE, « Social economy in Europe : Italy, the social economy at a glance », 2025.*
[5] *Source : site « Chantier du tiers secteur », « Qu'est-ce que le tiers secteur ? », https://www.cantiereterzosettore.it*

La fiscalité des ETS[1] distingue les activités commerciales des activités dites institutionnelles. Le régime forfaitaire (*regime forfettario*) – le plus simple et pratique – prévu par l'article 80 du code du tiers secteur s'applique aux revenus provenant d'activités commerciales secondaires[2].

À la suite d'une procédure d'infraction engagée par la Commission européenne, le régime actuel de TVA qui exonère de nombreuses activités sera modifié dans un sens moins favorable, l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions étant prévue à l'échéance de 2035. Par exemple, l'exonération fiscale sera subordonnée à l'absence de distorsion de concurrence au détriment des entreprises commerciales assujetties à la TVA.

Dans le nouveau régime, la distribution de nourriture et de boissons aux personnes précaires ne fera plus partie des services exonérés de TVA mais continuera de bénéficier d'un allègement fiscal exclusivement au titre des impôts indirects[3].

Enfin, l'article 82 du code du tiers secteur exempte de droits de succession et de donation les transferts en faveur des ETS, en excluant certaines entreprises sociales, si les actifs concernés sont utilisés pour l'exercice des activités d'intérêt général prévues par le code du tiers secteur[4] .

---

[1] *Source : site « Chantier du tiers secteur », « Régime fiscal ».*

[2] *Selon l'article 80 du code du tiers secteur, les taux applicables depuis janvier 2025 sont les suivants : les activités de services relèvent d'un coefficient de 7 % (jusqu'à 130 000 € de recettes) à 17 % (revenus supérieurs à 300 000 €) ; les autres activités sont soumises à un coefficient de 5 % (recettes jusqu'à 130 000 €) à 14 % (recettes supérieures à 300 000 €).*

[3] *Source : site « Chantier du tiers secteur », « Sport et tiers secteur : pour ne pas perdre la boussole », novembre 2025.*

[4] *Source : 18 mars 2024, Services des études de la Chambre des députés et du Sénat, « Fiches de lecture sur le projet de loi portant dispositions politiques relatives aux ETS – article 7 (devenu loi n° 104 du 4 juillet 2024).*