# Le financement de l'intérêt général à l'épreuve de la philanthropie

*Le 25 février 2026, le Sénat a tenu, dans le cadre de la commission d'enquête sur le financement des politiques publiques, une table ronde consacrée au financement des fondations et des structures associatives, sous la présidence de Mme Sonia de La Provôté. Cette audition s'inscrit dans un contexte de recomposition profonde des modalités de financement de l'intérêt général, marqué à la fois par la contrainte croissante pesant sur les finances publiques et par l'essor des acteurs privés, fondations comme associations. Dès l'ouverture des travaux, la présidente de la commission a fixé le cadre d'analyse : il s'agit d'interroger les mécanismes par lesquels des acteurs privés participent au financement des politiques publiques, tout en évaluant les risques potentiels en matière d'influence, de transparence et, plus largement, de fonctionnement démocratique. La transparence apparaît ainsi comme le « maître-mot » de l'enquête parlementaire, révélant une tension centrale entre encouragement à la générosité privée et exigence de contrôle public.*

par
Alain-Joseph Poulet,
avocat au barreau de Paris,
docteur en droit public
(sujet de thèse : *L'action de mécénat au bénéfice des personnes publiques*).

Réunissant à la fois des chercheurs et des praticiens – Nicolas Duvoux, professeur de sociologie à l'université Paris-8 et président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), Arthur Gautier, professeur associé à l'ESSEC Business School et titulaire de la chaire philanthropie, Damien Baldin, directeur général de la fondation La France s'engage, et Delphine Vandevoorde, directrice de la Fondation de Lille – cette audition offre un panorama particulièrement riche des transformations contemporaines de la philanthropie, à la croisée de l'histoire sociale, de l'économie de l'intérêt général et des mutations de l'action publique.

## Une philanthropie inscrite dans l'histoire longue de l'action publique

L'un des premiers apports majeurs de cette rencontre tient à la remise en perspective historique de la philanthropie, trop souvent perçue comme un phénomène récent, lié à la contraction des finances publiques. À rebours de cette lecture conjoncturelle, plusieurs intervenants ont insisté sur l'ancienneté et la profondeur des liens entre initiatives privées et construction de l'intérêt général.

La philanthropie constitue un acteur historique des politiques sociales en France, ayant contribué, bien avant l'institutionnalisation de l'État-providence, à l'émergence de dispositifs structurants tels que le logement social, la protection de l'enfance ou encore l'éducation préscolaire (Damien Baldin). Cette articulation ancienne entre initiative privée et mission d'intérêt général constitue précisément le point de départ de nos propres travaux doctoraux consacrés au mécénat au bénéfice des personnes publiques. Dans cette perspective, la philanthropie ne saurait être analysée comme un substitut récent à l'action publique, mais bien comme l'un de ses soubassements, en particulier dans la tradition solidariste qui a façonné le modèle social français.

Dès le XIX$^{e}$ siècle, coexistent ainsi des courants d'inspiration libérale, porteurs de projets de transformation sociale, et des approches plus conservatrices, visant à encadrer ou tempérer les effets des mutations économiques et politiques. Cette pluralité originelle éclaire les débats contem-

porains sur la légitimité et les orientations de la philanthropie (Nicolas Duvoux).

Au-delà de cette profondeur historique, les intervenants mettent en évidence un contexte actuel marqué par un *effet ciseaux* : d'une part, une augmentation continue des besoins sociaux et sanitaires ; d'autre part, une contrainte accrue pesant sur les finances publiques, limitant la capacité d'intervention directe de l'État. Dans cet espace de tension, la philanthropie apparaît comme un acteur en expansion, porté à la fois par des dynamiques économiques – notamment la concentration des richesses et la constitution de grandes fortunes issues de la cession d'entreprises – et par une demande sociale croissante.

*Alors que la création d'une fondation reconnue d'utilité publique suppose un niveau élevé de dotation initiale – de l'ordre de 1,5 million d'euros – ainsi qu'un encadrement institutionnel strict, le fonds de dotation peut être constitué avec un capital minimal aujourd'hui fixé à 15 000 euros.*

La philanthropie participe pleinement à la construction des normes sociales et à la définition des priorités collectives, intervenant dans des domaines aussi variés que l'éducation, la santé ou la culture. Elle ne se limite donc pas à un rôle de financement complémentaire, mais contribue également à orienter les formes d'innovation sociale et les modalités d'intervention auprès des publics.

En ce sens, l'audition met en lumière une tension structurante : la philanthropie est à la fois un prolongement historique de l'action publique et un vecteur de recomposition contemporaine de celle-ci. C'est précisément cette ambivalence – entre continuité et transformation – qui constitue l'un des fils directeurs des analyses développées par les intervenants.

## Une montée en puissance du secteur

Au-delà de sa profondeur historique, la philanthropie connaît depuis une vingtaine d'années une phase d'expansion significative, qui en modifie à la fois l'échelle, les acteurs et les modalités d'intervention. L'audition met en évidence une dynamique de croissance continue, tant en termes de volumes financiers que de structuration institutionnelle.

Selon les estimations évoquées, le montant global des flux philanthropiques en France s'établit aujourd'hui autour de 9 à 10 milliards d'euros par an. Ce volume agrège à la fois les dons des particuliers, le mécénat des entreprises et les financements transitant par les fondations et fonds de dotation. Si ces montants demeurent inférieurs à ceux observés dans des pays comme les États-Unis ou le Royaume-Uni, leur importance relative ne saurait être sous-estimée : ils jouent un rôle déterminant dans le soutien à l'innovation sociale et dans l'émergence de nouvelles formes d'action publique.

Cette progression s'accompagne d'une transformation profonde du paysage institutionnel. Comme le souligne Arthur Gautier, le nombre de structures philanthropiques a connu une croissance particulièrement rapide : d'environ 1 000 fondations au début des années 2000, on est passé à près de 6 000 aujourd'hui, en incluant les fonds de dotation. Cette multiplication des entités témoigne d'une démocratisation de l'accès à la philanthropie, mais elle soulève également des enjeux de lisibilité et de pilotage du secteur.

Parallèlement, les modalités de collecte et de gestion des dons se sont fortement professionnalisées. Les associations, fondations et établissements d'intérêt général développent désormais des stratégies structurées de *fundraising*, mobilisant des compétences spécifiques en matière de communication, de gestion de la relation donateur et d'évaluation d'impact. Cette professionnalisation s'inscrit dans un contexte de tension accrue sur les ressources publiques, qui incite les acteurs à diversifier leurs sources de financement.

L'évolution du profil des donateurs constitue un autre élément structurant de cette recomposition. D'une part, environ 15 % des foyers fiscaux déclarent effectuer des dons, ce qui laisse entrevoir un potentiel de développement important. D'autre part, près de 100 000 entreprises sont engagées dans des démarches de mécénat, soit une fraction encore limitée du tissu économique, mais en progression constante. Cette montée en puissance du mécénat d'entreprise participe à l'hybridation croissante des modèles économiques de l'intérêt général.

Toutefois, cette expansion quantitative ne va pas sans effets ambivalents. Plusieurs intervenants soulignent que le nombre de structures a crû plus rapidement que le volume global des dons. Cette situation conduit à un phénomène d'émiettement du secteur, caractérisé par la multiplica-



Crédit : AdobeStock – Todayphoto

La philanthropie participe pleinement à la construction des normes sociales et à la définition des priorités collectives, intervenant dans des domaines aussi variés que l'éducation, la santé ou la culture.

tion de petites entités distribuant des montants relativement modestes. Si cette fragmentation peut être interprétée comme un signe de vitalité démocratique et de maillage territorial, elle complique en revanche les mécanismes de coordination, d'évaluation et de contrôle.

En outre, la croissance de la philanthropie s'inscrit dans un contexte de transformation plus large des rapports entre acteurs publics et privés. Elle est notamment alimentée par la concentration des richesses au sommet de la hiérarchie sociale, ainsi que par la constitution de patrimoines importants à la suite de cessions d'entreprises (Nicolas Duvoux). Cette dimension soulève des interrogations sur la nature des préférences qui s'expriment à travers les dons et sur leur influence potentielle dans la définition des priorités collectives.

Dès lors, la montée en puissance de la philanthropie ne peut être analysée uniquement en termes quantitatifs. Elle traduit une recomposition plus profonde des modes de financement de l'intérêt général, marquée par une hybridation croissante des ressources, une diversification des acteurs et une redéfinition des équilibres entre initiative privée et intervention publique.

## Les fonds de dotation : un instrument de démocratisation aux effets ambivalents

Parmi les transformations récentes du paysage philanthropique, l'essor des fonds de dotation apparaît comme un élément structurant, à la fois révélateur des dynamiques d'ouverture du secteur et porteur de nouvelles interrogations en matière de régulation et de transparence.

Introduit par la loi en 2008, à l'initiative notamment de Christine Lagarde, le fonds de dotation visait initialement à faciliter l'engagement philanthropique en offrant un cadre juridique plus souple que celui des fondations reconnues d'utilité publique. Comme le souligne Arthur Gautier, professeur associé à l'ESSEC Business School, cet outil a été conçu comme une forme hybride, combinant la simplicité de création des associations – par simple déclaration en préfecture – et certaines capacités juridiques propres aux fondations.

Le succès de ce dispositif est indéniable. Il a permis une démocratisation de l'accès à la philanthropie, en abaissant considérablement les barrières à l'entrée. Alors que la création d'une fondation reconnue d'utilité publique suppose un niveau

élevé de dotation initiale – de l'ordre de 1,5 million d'euros – ainsi qu'un encadrement institutionnel strict, le fonds de dotation peut être constitué avec un capital minimal aujourd'hui fixé à 15 000 euros. Cette accessibilité accrue a favorisé une multiplication rapide des initiatives, contribuant largement à la croissance du nombre de structures observée depuis les années 2000.

Pour Nicolas Duvoux, cette évolution s'inscrit dans une logique d'ouverture et d'apprentissage collectif. Le faible seuil d'entrée permet à des porteurs de projets, parfois novices, d'expérimenter des formes d'engagement philanthropique, de collecter des fonds et de soutenir des initiatives associatives. Les fonds de dotation apparaissent ainsi comme des « canaux de financement » flexibles, susceptibles d'accompagner des dynamiques locales et sectorielles variées.

Cependant, cette démocratisation s'accompagne d'effets ambivalents. D'une part, la facilité de création a conduit, dans les premières années, à la constitution de nombreuses structures peu actives, voire de « coquilles vides », certaines ne disposant que du minimum requis sans réelle activité opérationnelle. Si la législation a évolué pour encadrer davantage ces pratiques – notamment avec l'obligation de produire des comptes annuels et un rapport d'activité –, la question de la vitalité effective de ces structures demeure posée.

*Le développement des fonds de dotation participe d'un mouvement plus large de diversification des formes de philanthropie, mais aussi de fragmentation du secteur.*

D'autre part, le modèle même du fonds de dotation repose sur un renversement de logique en matière de contrôle. Contrairement aux fondations reconnues d'utilité publique, soumises à un contrôle a priori du Conseil d'État, les fonds de dotation relèvent d'un contrôle a posteriori. Cette approche, plus libérale, favorise l'initiative, mais elle soulève des interrogations quant à la capacité des pouvoirs publics à assurer un suivi effectif d'un secteur en forte expansion.

Les données évoquées lors de l'audition illustrent ces tensions. La présidente de la commission, Sonia de La Provôté, rappelle ainsi qu'une part significative des dotations de fonds de dotation – environ 36 % – demeure d'origine inconnue ou insuffisamment renseignée, révélant des lacunes dans la traçabilité des flux financiers. Ce constat alimente les préoccupations relatives à la transparence et à la lisibilité du secteur.

Au-delà des enjeux de contrôle, les fonds de dotation interrogent également les choix organisationnels des porteurs de projets. Comme le souligne Mme Delphine Vandevoorde, directrice de la Fondation de Lille, ces derniers se trouvent souvent confrontés à une incertitude quant au véhicule juridique le plus adapté à leur initiative. Le recours à un fonds de dotation implique en effet une autonomie accrue, mais aussi des responsabilités plus importantes en matière de gestion administrative et financière, contrairement aux fondations abritées qui mutualisent ces fonctions.

Enfin, le développement des fonds de dotation participe d'un mouvement plus large de diversification des formes de philanthropie, mais aussi de fragmentation du secteur. La multiplication de structures de petite taille, aux capacités d'intervention limitées, peut contribuer à un émiettement des ressources et à une dilution des impacts, tout en rendant plus complexe la coordination des acteurs et l'évaluation globale des politiques menées.

Ainsi, les fonds de dotation incarnent pleinement l'ambivalence contemporaine de la philanthropie : instruments d'ouverture et d'innovation, ils sont également porteurs de défis renouvelés en matière de régulation, de transparence et de cohérence de l'action collective.

## Un équilibre incertain

La question de la transparence révèle les tensions inhérentes à un secteur à la fois en expansion rapide et au croisement d'intérêts publics et privés. Dès l'ouverture des travaux, la commission d'enquête avait posé ce principe comme central, soulignant les risques potentiels d'influence, d'opacité financière et, plus largement, d'atteinte au fonctionnement démocratique.

Les intervenants convergent sur un point : la transparence constitue désormais une condition indispensable de la légitimité du secteur. Damien Baldin insiste ainsi sur le fait que toute organisation faisant appel à la générosité du public doit être en mesure de tracer l'origine des dons, notamment pour répondre aux exigences fiscales et aux contrôles de l'administration. Cette traçabilité, qui repose sur l'identification des donateurs et la production de justificatifs, participe d'un cadre de confiance nécessaire au fonctionnement du système.

Au-delà des obligations légales, certaines pratiques relèvent d'une logique plus large de redevabilité sociale. Delphine Vandevoorde souligne ainsi l'importance de dispositifs de restitution et de pédagogie à destination des donateurs, permettant de rendre visibles les usages des fonds collectés et de renforcer le lien entre financeurs et bénéficiaires. Dans une logique territoriale, ces mécanismes contribuent à ancrer la philanthropie dans une relation de proximité, susceptible de consolider la confiance.

Toutefois, cette exigence de transparence se heurte à plusieurs limites structurelles. D'une part, le secteur repose largement sur des mécanismes de contrôle diffus et partiellement volontaires. Des dispositifs de labellisation, tels que ceux portés par le *Don en Confiance* ou par l'organisme *Ideas*, visent à certifier les bonnes pratiques des structures en matière de gouvernance, de gestion financière et d'évaluation. Ces initiatives jouent un rôle important, mais elles demeurent facultatives et ne couvrent qu'une partie du secteur.

D'autre part, les capacités de contrôle des pouvoirs publics apparaissent limitées au regard de la taille et de la complexité du paysage philanthropique. Avec plusieurs milliers de fondations et de fonds de dotation, et plus d'un million d'associations en France, les administrations de contrôle – Cour des comptes, inspection générale des affaires sociales – ne peuvent procéder qu'à des vérifications ciblées, principalement sur les structures les plus importantes. Cette situation laisse subsister des zones d'ombre, en particulier parmi les structures de petite taille.

Au-delà des enjeux techniques de contrôle, l'audition met en lumière une question plus fondamentale : celle de la définition même de l'intérêt général. Nicolas Duvoux souligne le caractère en partie circulaire de cette notion dans le droit fiscal français : est considéré comme relevant de l'intérêt général ce qui ouvre droit à des avantages fiscaux. Cette définition, relativement souple, permet une grande diversité d'initiatives, mais elle rend plus difficile l'évaluation normative des actions financées.

Ce flou normatif renvoie à une interrogation plus large sur la place de la philanthropie en démocratie. En permettant à des acteurs privés – et notamment à des catégories sociales plus aisées – d'orienter des ressources vers certaines causes, le système ouvre un espace d'expression de préférences individuelles dans la définition de l'intérêt général. Si ce pluralisme peut être considéré comme une richesse, il soulève également des questions d'équité et de légitimité.



Crédit : AdobeStock – aterrom

Les débats évoqués autour du financement de la reconstruction de Notre-Dame de Paris illustrent cette tension. La concentration de dons importants entre les mains de quelques grands donateurs a suscité des interrogations sur le poids relatif des contributions privées dans des domaines symboliques ou stratégiques.

Les débats évoqués autour du financement de la reconstruction de Notre-Dame de Paris illustrent cette tension. La concentration de dons importants entre les mains de quelques grands donateurs a suscité des interrogations sur le poids relatif des contributions privées dans des domaines symboliques ou stratégiques. De manière plus générale, la philanthropie interroge les modalités de hiérarchisation des priorités collectives dans une société démocratique.

Dans ce contexte, il est fait appel au renforcement des outils d'observation et de connaissance du secteur. L'absence de données consolidées, notamment en matière de flux financiers globaux et d'avantages fiscaux, limite la capacité des pouvoirs publics à piloter et évaluer l'impact de la philanthropie. Le recours à la statistique publique apparaît, à cet égard, comme un levier essentiel pour objectiver les débats.

Ainsi, la question de la transparence dépasse largement la seule dimension comptable. Elle renvoie à

un enjeu plus profond de légitimité démocratique : comment concilier l'encouragement à l'initiative privée dans l'intérêt général avec l'exigence de contrôle, d'équité et de responsabilité collective ? C'est dans cet équilibre, encore incertain, que se joue aujourd'hui l'avenir de la philanthropie dans le modèle français.

## Les tensions contemporaines du financement de l'intérêt général

Au-delà des enjeux de structuration et de transparence, l'audition met en lumière une série de tensions profondes liées à la place croissante de la philanthropie dans un contexte de contrainte budgétaire des finances publiques. La question n'est plus seulement celle du développement du secteur, mais bien celle de son articulation avec l'action de l'État et des collectivités territoriales.

La montée en puissance de la philanthropie s'inscrit dans un contexte de rétractation relative des financements publics, en particulier au niveau local. Cette évolution conduit un nombre croissant d'associations à se tourner vers des ressources privées, dans une logique de diversification contrainte de leur modèle économique. La demande de générosité privée progresse plus rapidement que les dons eux-mêmes, ce qui engendre une intensification de la concurrence entre structures pour accéder à des ressources limitées.

*La philanthropie ne se limite plus à un rôle de financement, mais tend à devenir un acteur de coordination, d'animation et d'ingénierie territoriale. Elle participe ainsi à la construction de nouvelles formes d'action collective,*

Cette tension se traduit concrètement par des phénomènes de recomposition du tissu associatif. Certaines structures sont amenées à fusionner, à mutualiser leurs moyens ou, dans les cas les plus critiques, à cesser leur activité. La philanthropie, loin de constituer une ressource illimitée, apparaît ainsi comme un levier soumis à des arbitrages et à des contraintes propres, qui peuvent accentuer les inégalités entre acteurs selon leur capacité à mobiliser des donateurs.

Toutefois, l'idée d'une substitution pure et simple de la philanthropie aux financements publics reste toute relative. Les ressources issues de la générosité privée ne représentent en moyenne qu'environ 5 % des produits d'exploitation des associations, loin derrière les financements publics et les recettes d'activité. Dans cette perspective, la philanthropie ne saurait compenser à elle seule un désengagement de la puissance publique. La diminution des subventions publiques ferait peser un risque majeur sur le fonctionnement démocratique lui-même, en fragilisant des associations souvent en première ligne auprès des publics les plus vulnérables. Ces structures, ancrées dans les territoires, interviennent fréquemment auprès de populations « sous les radars » des dispositifs institutionnels, ce qui confère à leur action une dimension essentielle de cohésion sociale.

Dans ce contexte, la relation entre philanthropie et action publique tend à se redéfinir autour d'une logique de *complémentarité sous tension*. Cette complémentarité ne peut être équilibrée que si les besoins fondamentaux – liés à la survie, à la dignité et à l'intégrité des personnes – demeurent garantis par la puissance publique. La philanthropie peut alors jouer un rôle pertinent dans les domaines de l'innovation sociale, de l'expérimentation ou de l'enrichissement des pratiques.

En revanche, lorsque les financements privés sont sollicités pour pallier des carences structurelles de l'action publique, le risque est celui d'un glissement vers une privatisation implicite de certaines missions d'intérêt général. Ce déplacement des responsabilités interroge la nature même du contrat social et la capacité des institutions publiques à assumer leur rôle redistributif.

Par ailleurs, la montée en puissance de la philanthropie s'accompagne d'une transformation des rapports de force entre acteurs. La capacité à mobiliser des financements privés peut devenir un facteur déterminant de survie pour les structures, favorisant celles qui disposent déjà de ressources organisationnelles, de réseaux ou de compétences en collecte de fonds. Cette dynamique peut contribuer à renforcer des logiques de sélection et de hiérarchisation implicites entre causes, territoires et publics.

Enfin, le regroupement d'associations, la coopération entre fondations ou encore la simplification des procédures de financement apparaissent comme des pistes pour rationaliser un secteur marqué par la dispersion et la fragmentation. Ces évolutions traduisent une forme d'adaptation collective à un environnement devenu plus concurrentiel et incertain.

Ainsi, la philanthropie se trouve aujourd'hui au cœur d'un paradoxe : appelée à jouer un rôle croissant dans le financement de l'intérêt général, elle ne peut, dans le même temps, se substituer à la responsabilité première de la puissance publique. C'est dans cette tension – entre soutien, complémentarité et risque de substitution – que se redessinent les équilibres contemporains de l'action publique.

## Territorialisation et recomposition des modèles philanthropiques

Au-delà des tensions financières et institutionnelles, il est à noter une évolution plus qualitative du secteur philanthropique : sa territorialisation croissante et l'émergence de modèles hybrides, à la croisée des logiques publiques, privées et citoyennes. Delphine Vandevoorde insiste particulièrement sur cette dynamique, en évoquant le développement des fondations territoriales, inspirées du modèle anglo-saxon des *community foundations*. Ces structures, encore peu nombreuses en France – une trentaine environ – se caractérisent par leur ancrage local, leur approche multicausale et leur capacité à fédérer, à l'échelle d'un territoire, des acteurs issus de sphères diverses : collectivités territoriales, entreprises, associations et citoyens.

Ce modèle traduit une transformation profonde de la philanthropie, qui tend à s'éloigner d'une logique descendante ou centralisée pour s'inscrire dans des dynamiques de proximité. En s'appuyant sur des diagnostics territoriaux, les fondations locales cherchent à répondre de manière plus fine aux besoins spécifiques des populations, tout en favorisant une forme de co-construction des réponses entre acteurs publics et privés.

Cette évolution s'inscrit dans un contexte plus large de recomposition de l'action publique, marqué par une montée en puissance des logiques de gouvernance territoriale et de partenariat. La philanthropie territoriale apparaît ainsi comme un espace potentiel de réconciliation entre des acteurs parfois perçus comme opposés – monde économique, pouvoirs publics, société civile – en offrant un cadre commun d'intervention orienté vers l'intérêt général.

Cependant, cette territorialisation soulève également des interrogations. D'une part, elle peut accentuer les disparités entre territoires, en fonction de leur capacité à mobiliser des ressources privées. Les zones disposant d'un tissu économique dynamique ou de réseaux de donateurs structurés sont susceptibles de bénéficier davantage de ces dispositifs, au risque d'accroître les inégalités territoriales.

D'autre part, l'hybridation croissante des financements – mêlant ressources publiques et privées – pose la question de la gouvernance des projets et de la répartition des responsabilités. Les porteurs de projets doivent arbitrer entre différents cadres juridiques et partenariaux, en fonction de leur volonté – ou non – de mutualiser financements publics et privés. Cette complexité peut constituer à la fois une richesse et une source d'incertitude.

Enfin, cette évolution s'accompagne d'une redéfinition des finalités mêmes de la philanthropie. Celle-ci ne se limite plus à un rôle de financement, mais tend à devenir un acteur de coordination, d'animation et d'ingénierie territoriale. Elle participe ainsi à la construction de nouvelles formes d'action collective, dans lesquelles les frontières entre public et privé deviennent plus poreuses.

À cet égard, les fondations territoriales peuvent être interprétées comme les laboratoires d'une *nouvelle écologie de l'action publique*, fondée sur la coopération, l'expérimentation et l'adaptation aux contextes locaux. Reste à savoir si cette évolution pourra se déployer de manière équilibrée sur l'ensemble du territoire, sans fragiliser les principes d'égalité et de solidarité qui structurent le modèle républicain.

Alain-Joseph Poulet