

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

Note de synthèse

Juillet 2026

— CONTEXTE

La commission d'enquête du Sénat « 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 » a publié son rapport, adopté le 7 juillet 2026. Cette commission présidée par Sonia de LA PROVÔTÉ et rapportée par Colombe BROSSEL a remis ses travaux après plus de six mois de travaux, 66 réunions et 102 personnes auditionnées, dont France générosités. Les sénateurs y formulent 32 recommandations destinées à renforcer la transparence des financements privés tout en préservant le rôle de la philanthropie dans la vie démocratique.

Une partie importante du rapport est consacrée au financement de l'éducation (primaire, secondaire et supérieur) et aux interventions d'associations en milieu scolaire. La présente synthèse se concentre sur les enseignements qui concernent plus directement les associations, fondations, fonds de dotation et le mécénat.

Une reconnaissance claire du rôle de la philanthropie

Un premier enseignement doit être tiré de ce rapport : loin de remettre en cause la philanthropie, la commission d'enquête reconnaît explicitement sa contribution au financement de l'intérêt général, de l'innovation sociale et de la démocratie. Son objectif n'est « ***pas d'entraver le développement de la philanthropie, mais au contraire de conforter et de sécuriser l'élan de générosité*** », qui permet « *tant d'innovations sociales et de conforter les communs sur l'ensemble du territoire* ».

Cette reconnaissance s'accompagne d'un second enseignement important : les sénateurs estiment que le cadre juridique applicable aux associations, fondations et fonds de dotation est aujourd'hui globalement satisfaisant. Depuis 2019, les obligations applicables au secteur ont été régulièrement renforcées, notamment avec la loi confortant le respect des principes de la République (2021), les nouvelles obligations relatives à la déclaration des bénéficiaires effectifs (2024) ou encore la loi du 25 juin 2026 sur les fraudes sociales et fiscales. Selon le rapport, « *l'efficacité globale de ces mécanismes* ».

est corroborée par les travaux de la Cour des comptes, dont le rapport de 2024¹ souligne qu'en plus de trente années de contrôles, seules cinq déclarations de non-conformité ont été 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 ».

Les difficultés identifiées tiennent principalement à la faiblesse des moyens consacrés aux contrôles, au manque de coordination entre administrations et à la faible circulation des informations entre les différents services de l'État (le rapport vise l'« *inorganisation* » de l'Etat).

Des recommandations centrées sur l'application du droit plutôt que sur de nouvelles obligations

La philosophie générale du rapport est claire : plutôt que de créer de nouvelles obligations, la commission privilégie une meilleure application du droit existant, conformément à la position de France générosités et de la plupart des acteurs interrogés par la Commission.

Ses recommandations portent principalement sur le renforcement des moyens humains et des outils consacrés au contrôle, la formation des administrations, experts comptables et commissaires aux comptes (recommandations n°5, 6, 10, 11), une meilleure circulation des informations entre administrations (recommandations n°10 à 15), une connaissance plus fine du secteur grâce aux statistiques publiques (recommandation n°2) ainsi qu'une gradation des sanctions plus adaptée aux différents manquements (recommandation n°8).

La commission propose également de simplifier le paysage juridique en limitant les différentes catégories de fondations à quatre grandes familles (recommandation n°1) et en facilitant l'accès au statut de fondation reconnue d'utilité publique (recommandation n°3), ce sur quoi travaille France générosités et le Centre Français des Fonds et fondations (CFF) depuis plusieurs mois. On peut toutefois regretter que cette proposition ne soit pas étendue aux associations reconnues d'utilité publique (ARUP).

Les fonds de dotations : des structures particulièrement ciblées par le rapport

Si la commission rappelle à plusieurs reprises que les dérives concernent une minorité d'acteurs, les fonds de dotation apparaissent comme les structures les plus directement visées par ses analyses et ses recommandations.

Le rapport souligne que leur souplesse juridique constitue un atout pour le développement de la philanthropie, mais estime qu'elle peut également favoriser certains montages complexes et une forme d'opacité. Le rapport interroge également certains mécanismes de financement entre fonds de dotation ou sur des « chaînages complexes » incluant plusieurs entités juridiques susceptibles de nuire à la lisibilité du secteur.

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

Cette analyse se traduit par plusieurs recommandations spécifiques : rendre obligatoire la convocation du commissaire aux comptes au conseil d'administration (recommandation n°4), conforter la procédure de dissolution des fonds inactifs² (recommandation n°7), instaurer des sanctions administratives plus graduées (recommandation n°8) et créer des pôles interdépartementaux spécialisés dans leur contrôle (recommandation n°9).

Plusieurs points de vigilance pour le secteur

— UNE REFLEXION ENCORE INABOUTIE SUR LA DEFINITION DE L'INTERET GENERAL

Le rapport interroge la notion d'intérêt général qui est, en pratique, appréciée essentiellement au regard des critères fiscaux bien qu'elle soit une notion centrale de notre droit public.

Il consacre une partie entière à « *l'immixtion de stratégies d'influence* » sur les politiques publiques, favorisée selon lui par l'opacité de certaines structures privées, et pose la question de la compatibilité de ces financements avec les exigences d'impartialité de l'action publique et de contrôle démocratique et avec l'objectif des politiques publiques. Ce questionnement, s'il part d'une préoccupation légitime de transparence, n'est pas sans faire écho à un mouvement plus large et déjà documenté : celui des injonctions à la neutralité qui se multiplient à l'encontre des organisations de la société civile.

Ces développements ambigus entretiennent selon nous **une confusion entre l'intérêt général au sens fiscal et l'intérêt général au sens juridique**. Aucune proposition claire permettant de mieux délimiter les contours de l'intérêt général n'est faite. Or, cette notion constitue l'un des fondements du modèle français de la générosité. Toute réflexion sur son évolution devra donc être conduite avec une grande prudence afin de préserver un cadre juridique stable et sécurisé pour les organismes comme pour les donateurs.

— DES CONTROLES A RENFORCER DANS LE RESPECT DU PRINCIPE DE PROPORTIONNALITE

Le rapport plaide, à juste titre, pour un renforcement des contrôles et une meilleure application des règles existantes.

Le renforcement des contrôles devra toutefois s'accompagner d'une attention particulière à la proportionnalité de ces contrôles. Les éventuelles nouvelles exigences (contrôle dès le premier euro) devront rester adaptées à la taille, aux moyens et aux capacités réelles des structures concernées, afin de ne pas créer de contraintes excessives pour les plus petites organisations. Les contrôles devront s'appuyer sur des critères objectifs.

— UN DIALOGUE INSTITUTIONNEL ENCORE ABSENT

Enfin, le rapport souligne l'intérêt de certains modèles étrangers, notamment italien, qui reposent sur une gouvernance plus unifiée et sur un dialogue institutionnalisé entre les pouvoirs publics et les acteurs du tiers secteur. Pourtant, aucune recommandation de la commission ne vise à créer en France une instance permanente de concertation entre l'État et les représentants de la philanthropie.

² Nouvellement instituée par la loi n°2026-534 du 25 juin 2026 relative à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales

Cette absence ne peut qu'être regrettée alors même que la qualité du dialogue entre les pouvoirs publics et le secteur constitue un levier essentiel pour améliorer la connaissance mutuelle, prévenir les risques et construire des évolutions réglementaires équilibrées. C'est en ce sens que France générosités et la Coalition générosités soutiennent depuis plusieurs années l'organisation d'une **conférence de la générosité**.

Conclusion

Dans son ensemble, le rapport constitue un signal plutôt rassurant pour le secteur. Il reconnaît explicitement le rôle démocratique de la philanthropie, valide largement le cadre juridique actuel et privilégie un meilleur contrôle plutôt que la production de nouvelles normes.

Plusieurs sujets devront néanmoins faire l'objet d'une vigilance particulière : les développements consacrés à la définition de l'intérêt général, le traitement spécifique réservé aux fonds de dotation et le respect du principe de proportionnalité dans les contrôles et obligations afin de sécuriser les plus petites structures.

À ce stade, aucune traduction législative du rapport n'est annoncée. France générosités restera pleinement mobilisé afin que les suites de ces travaux confortent le modèle français de la générosité, dans un cadre juridique clair, proportionné et favorable au développement de la philanthropie et du mécénat.



Contacts

- ▶ Sarah BERTAIL, Déléguée générale adjointe en charge des affaires juridiques et publiques : sbertail@francegenerosites.org / 06 74 26 55 81
- ▶ Myriam BOUDALI, Chargée de plaidoyer : mboudali@francegenerosites.org / 06 63 96 96 50