



# Les deniers privés du bien public : l'intervention des fondations dans l'enseignement supérieur et la recherche

## France, Allemagne, Royaume-Uni

**Sandrine Audegond-Leroy**

Mémoire de DEA de sociologie, mené dans le cadre de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris  
en 2001

Ce mémoire a reçu le soutien de l'Observatoire de la générosité et du mécénat  
de la Fondation de France

## Introduction

En France, Allemagne et au Royaume-Uni, les fondations ont investi le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche selon des modes différents.

En France, tandis que certaines fondations dispensent des cours et s'investissent dans la recherche, d'autres distribuent des bourses. Enfin, certaines fondations sont chargées de récolter des fonds pour les grandes écoles auxquelles elles sont adossées.

En Allemagne, le paysage est plus complexe. A côté des fondations couplées aux universités aidant les étudiants, et celles qui exercent une activité d'enseignement, on trouve des fondations à vocation politique ou des fondations qui décident de financer des individus ou des établissements par le biais d'un programme d'enseignement.

Au Royaume-Uni, si quelques fondations soutiennent un secteur en particulier, la plupart d'entre elles ne financent pas exclusivement la recherche et l'enseignement.

Alors que les modes d'intervention varient considérablement entre ces trois pays, le niveau d'implication des fondations diverge également. En France, 5 % des fondations françaises s'intéressent à ce domaine contre 7,5 % en Allemagne et 26,4% au Royaume-Uni.

Ces différences suscitent une réflexion quant au rôle que jouent les fondations dans ces trois pays. L'action des fondations s'inscrivant aujourd'hui dans le cadre d'un Etat Providence qui assume un certain nombre d'objets d'intérêt général, leurs développements sont à analyser en regard par rapport des tâches accomplies par les pouvoirs publics. Cherchant à se démarquer, les fondations agissent à la marge. Elles jouent un rôle subsidiaire qui leur permet de se placer sur le terrain de l'intérêt général, sans empiéter sur les territoires occupés par l'Etat. C'est aussi une manière d'échapper à la critique du gaspillage d'argent.

Cette subsidiarité se manifeste de trois façons : elles agissent dans un espace où elles perçoivent l'absence de l'Etat ; elles se donnent pour vocation de faire ce que l'Etat ne fait pas ; les méthodes de travail utilisées ont pour but de démarquer leur action de celles des pouvoirs publics.

## I L'espace d'intervention des fondations

L'idée selon laquelle les fondations se logent dans un espace laissé par l'Etat est l'une des premières hypothèses posées dans les comparaisons internationales pour expliquer les variations de taille observées. Mais encore faut-il disposer d'outils pertinents pour mesurer l'espace d'intervention des fondations.

### A. Mesurer l'intervention des fondations

Evaluer la place des fondations s'avère un exercice particulièrement périlleux. En France, aucun organe ne concentre les informations sur tous les types de fondations. Par ailleurs, il n'existe ni en France ni en Allemagne d'obligation de divulgation des rapports annuels. Si les fondations allemandes se prêtent volontiers au jeu, ce n'est pas le cas de leurs voisines d'outre-Rhin.

Enfin l'évaluation de l'impact des fondations pose problème. Quelle grandeur faut-il privilégier parmi les dépenses, le nombre d'emplois qualifiés ou celui des bénéficiaires ? Dans le cas des fondations opérationnelles, seules les études qualitatives seraient à même d'évaluer leur efficacité. Or, elles sont presque inexistantes.

Toujours est-il que le nombre de fondations dédiées à l'enseignement supérieur et la recherche varie considérablement : 75 en France, 729 en Allemagne, 264 au Royaume-Uni.

Ces fortes variations nationales ont suscité maintes explications, qui portent sur l'ensemble du secteur des fondations.

Une première hypothèse consisterait en la difficulté de fonder liée au contexte juridico-fiscal. Incontestablement, le Royaume-Uni est le mieux placé. Si une fondation veut se donner un but charitable, elle doit avoir l'accord de la "Charity Commission". En France, la dotation minimale très élevée est un frein sévère. S'élevant théoriquement à 5 millions, la viabilité d'un projet requiert souvent des montants plus importants. En Allemagne, il n'existe pas de forme légale des fondations. Par conséquent, les ministères des Länder doivent analyser de façon minutieuse la conformité de l'objet de la fondation avec les buts déclarés d'utilité publique. Une deuxième hypothèse serait le poids du contrôle de l'Etat jugé dissuasif. Or, le contrôle étant fort partout, cette explication n'est pas recevable.

Plus pertinent semble être l'attitude de l'Etat, que reflète clairement l'histoire du droit des fondations. En France par exemple, la loi le Chapelier interdisant les corps intermédiaires a longtemps traduit la ligne de conduite hostile de l'Etat.

La place que réserve une société à l'initiative privée est aussi d'évidence un facteur important. Pour que les fondations voient le jour, il faut que soit manifeste l'idée qu'un acteur privé puisse œuvrer pour l'intérêt général. En France, les tentatives privées d'agir pour le bien public sont toujours soupçonnées de receler une préoccupation égoïste, ou de faciliter l'évasion fiscale. Au Royaume-Uni, au contraire, l'intérêt général est conçu comme la résultante des volontés privées en sa direction. En Allemagne, l'Etat n'intervient que subsidiairement après un premier appel aux structures civiles.

## B. Les orientations majeures des fondations

### *1. Les bénéficiaires, institutions ou personnes*

Tableau n°1 : Part des interventions des fondations selon le type de bénéficiaires

	<i>France</i>	<i>Allemagne</i>	<i>Royaume-Uni</i>
<b>Individu</b>	<b>65,3%</b>	<b>64,5%</b>	<b>36,7%</b>
Etudiants	58,7%	58,4%	29,5%
Enseignants Chercheurs	14,7%	17,7%	9,5%
<b>Institutions</b>	<b>42,7%</b>	<b>41,8%</b>	<b>95,5%</b>
Organisations de tiers secteur	0%	4,7%	38,6%
Etablissement d'enseignement	30%	27,6%	82,6%
Unités de recherche	24%	23,4%	38,2%

*La somme des catégories par pays n'égale pas 100% car une même fondation peut diriger son action vers plusieurs types de bénéficiaires*

Au Royaume-Uni, les institutions ont la faveur des fondations parce qu'il s'agit d'un mode de financement traditionnel de chaire universitaire jugé plus efficace. Le don à un individu isolé sans établissement de référence est considéré comme inutile car le destinataire est davantage susceptible de mal l'employer. En fait, les individus reçoivent des bourses via les universités ou les "charities" qui redistribuent les fonds.

En Allemagne comme en France, l'aide se dirige d'abord aux étudiants, avec des bourses sur critères sociaux ou intellectuels. En France, les fondations qui soutiennent les institutions sont le plus souvent adossées à des grandes écoles, comme les fondations Polytechnique, ou HEC...

### *2. Le choix des disciplines*

Tableau n°2 : Intervention des fondations par groupes de disciplines

	<i>France</i>	<i>Allemagne</i>	<i>Royaume-Uni</i>
Sciences humaines, sociales et politiques	14,7%	26,3%	24,6%
Sciences exactes	20%	28%	26,1%
Médecine	4%	16%	29,9%
Non spécifié	21,3%	11,7%	26,9%

D'une manière générale, les disciplines les plus financées par les fondations de l'hexagone sont dispensées dans les grandes écoles. Ceci n'est pas un hasard, compte tenu de la puissance des fondations qui y sont adossées. Au contraire, les disciplines strictement universitaires comme les lettres et langues, le droit, la médecine sont peu soutenues. A cet égard, les sciences sociales constituent une véritable exception. Parce qu'elles n'avaient pas tout à fait leur place à l'université, elles ont trouvé dans les fondations un moyen d'exister et d'être financé. La Maison des Sciences de l'Homme illustre ce phénomène. Enfin, la volonté de se doter d'outils d'enseignement et de recherche appliquée a poussé certains corps de métiers à créer leurs fondations, comme celles de la Malterie française ou des boulangers et des pâtisseries..

En Allemagne, la tendance est de financer une discipline. Bon nombre de fondateurs sont des universitaires qui décident de promouvoir à la fois l'enseignement et la recherche dans leur domaine. Les sciences humaines et classiques comme l'histoire et la géographie constituent un secteur de prédilection en concurrence avec les sciences exactes.

Au Royaume-Uni, la médecine (29,9%) et les sciences exactes (26,1%) recueillent le plus de subventions, ces deux disciplines dégagant une synergie fructueuse. En effet, de nombreuses fondations soutiennent la médecine en promouvant les sciences exactes également porteuses de progrès. Ainsi, "The Dunhill Medical Trust" finance l'analyse des génomes en biologie, l'imagerie médicale en physique, et la thérapie nucléaire. Contrairement à l'Allemagne et à la France, les arts sont particulièrement bien financés. Par contre l'enseignement technique est quasiment absent des subsides attribués par les fondations.

Les fondations étant majoritairement distributives au Royaume-Uni (99,8%), elles peuvent ventiler à loisir leurs subventions. Contrairement aux fondations françaises et allemandes, elles financent plusieurs disciplines de front. Cette multiplicité de dons reflète également une culture philanthropique spécifique, où une cause n'est pas privilégiée parmi d'autres.

Faut-il, pour comprendre les variations nationales de l'espace qu'occupent les fondations, invoquer la place qu'occupe l'Etat ? Cette position supposerait que le fondateur soumette sa vocation philanthropique à des données juridiques et fiscaux. S'il va sans dire que les fondations ont tout intérêt à ce que l'espace légal soit le plus large possible, les éléments déterminants sont à chercher ailleurs. La liste des tâches d'intérêt général plus ou moins longues selon les pays ou la légitimité des acteurs privés importe davantage.

## **II La vocation des fondations**

Les fondations ont été profondément remodelées par la crise de l'Etat providence. Les solutions d'Etat montrant leurs limites, les mécènes se donnent pour objet de poursuivre la société aux endroits où un besoin pointe. Les fondations se donnent pour rôle de faire ce que l'Etat ne fait pas, sans pour autant être en opposition par rapport à ses actions. Dans le soutien à l'enseignement supérieur, cette volonté se traduit de deux manières différentes : soutenir les personnes ignorées par l'Etat et innover dans les champs qu'il ne couvre pas.

### A. La sélection des boursiers : de la vocation sociale manquée au financement de l'excellence

Pourtant, l'adaptation des fondations aux besoins réels des étudiants est loin de se vérifier. Si tel est le discours que tiennent les fondations, il existe un décalage avec leur action véritable. En effet, l'étudiant excellent est souvent mieux soutenu que son acolyte nécessiteux.

En France, les candidats sont sélectionnés en fonction de leur motivation et de critères sociaux. Dans ce système, les élèves ayant renoncé à entreprendre des études ne sont pas soutenus. Par conséquent, les fondations visent moins à corriger les inégalités d'accès à l'enseignement supérieur qu'à venir en aide à ceux qui ont marqué le premier pas. Si tel en était le but, il faudrait que les fondations s'impliquent avant l'étape décisive du baccalauréat. En ayant adopté cette démarche, la fondation Georges Besse fait figure d'exception et capte des élèves qui, sans elle, ne seraient jamais devenus ingénieurs.

Généralement, le recrutement des candidats se fait massivement par le biais des établissements et non par celui des acteurs sociaux. Dès lors, les fondations n'ont pas un mode de fonctionnement distinct de l'Education Nationale qui soumet l'attribution d'une bourse à une inscription préalable dans un établissement.

Au Royaume-Uni, le remplacement progressif du système des bourses étatiques par celui des prêts entre 1980 et 2000 a renchérit le coût des études. Pourtant, les fondations n'ont pas accru

l'attribution de bourses sur critère social. Certaines fondations comme "The X Scholarship" assujettissent leur aide envers les étudiants **dans le besoin** à des critères d'excellence intellectuelle.

En Allemagne, l'évolution récente de l'intervention des fondations va dans le sens d'un soutien à l'excellence scolaire et aux institutions. Les fondations démocratiques à vocation politique visent ouvertement à former les élites dirigeantes. La baisse d'allocations sur critères sociaux reflète la volonté conjointe de l'Etat et des fondations de combattre l'allongement de la durée des études. En attribuant des bourses sur critères intellectuels, les fondations espèrent encourager les étudiants à s'investir pleinement dans leurs études et par conséquent à les poursuivre plus rapidement.

Dans ces trois pays, l'action des fondations se dirige vers l'étudiant méritant, c'est-à-dire vers un individu brillant ayant réussi malgré des conditions économiques peu favorables. Le fait de choisir cette cible opère un glissement de sens par rapport à ce que l'on attendrait d'une aide à caractère strictement social : ce critère introduit une sélection par la qualité intellectuelle. A cet égard, Lester Salamon, spécialiste des fondations à l'université John Hopkins, souligne les limites de la philanthropie qui ne pallie pas toujours aux insuffisances de l'Etat. Il y décèle une défaillance du tiers secteur, dont le manque de professionnalisme et d'informations restreignent l'efficacité de leurs actions.

Si les fondations semblent manquer à leur vocation sociale, elles n'en demeurent pas moins d'importantes sources d'innovation. Leur indépendance est à cet égard, un atout précieux.

#### B. Faire pièce à l'Etat par l'innovation

L'innovation des fondations se manifeste selon deux axes principaux. La création de méthodes de gestion flexibles et adaptées à l'enseignement supérieur constitue le premier domaine d'innovation.

En France comme en Allemagne se sont développées "des fondations outils". Ainsi, les fondations de l'hexagone adossées aux grandes écoles sont moins dirigées vers un but philanthropique que vers la collecte de fonds. Souvent, l'internationalisation des écoles, le renforcement de la qualité du corps professoral ont considérablement accru les besoins financiers. Par contre, ces fondations sont inexistantes au Royaume-Uni, où les fondations ne sont pas adossées aux universités.

Si l'on part du présupposé selon lequel les fondations ont pour vocation principale de faire ce que l'Etat ne fait pas, il est assez paradoxal d'observer l'existence d'un Etat fondateur. En Allemagne, les pouvoirs publics n'hésitent pas à créer des fondations, celles-ci permettant d'associer différentes sources de financements. En France, même si l'Etat n'a pas le droit de fonder, il intervient directement dans la gestion de fondations. Toute fondation reconnue d'utilité publique est, en effet, partiellement administrée par l'Etat, qui est le seul garant de l'intérêt général. Mais l'Etat peut, en outre, être source de financements. Ainsi, la maison des Sciences de l'homme est presque exclusivement alimentée par les deniers publics. Le statut de fondation octroie à la MSH une grande souplesse de gestion : soumise à la comptabilité privée, elle peut reporter ses crédits d'une année sur l'autre évitant le gaspillage d'argent public à la fin de l'année.

Indépendantes des universités, les fondations britanniques sont aussi plus enclines à innover en matière d'enseignement. Le "D'Oyly Carte Charitable Trust" a ainsi créé une chaire au King's College de Londres en arts et médecine. Il s'agit de sensibiliser les étudiants au côté humain de leur travail et de leur apprendre à communiquer avec leurs patients. En France, la création de la

Maison des Sciences de l'Homme répond à la volonté de synthèse intellectuelle de Fernand Braudel battue en brèche par les autres universités.

L'innovation intellectuelle est extrêmement gratifiante pour les fondations : elles agissent dans l'intérêt de tous, l'argent n'est pas gaspillé, et elles sont source de progrès. La réalisation d'opérations remarquables pose la question des moyens, autres que financiers, dont disposent les fondations pour mener à bien ses projets.

### **III Les méthodes d'action des fondations**

Les modalités du don sont complexes. Les fondations ne veulent ni passer pour de simples guichets ni pour le prolongement de l'Etat. Aussi, le don anonyme n'est pas de leur goût car il pourrait passer pour un simple service public. Le mécène est très attaché à la reconnaissance de son action car elle équivaut à une rétribution symbolique.

Pour qu'un don soit reconnaissable, l'argent ne suffit pas. Il faut que le don ait un sens distinctif, et que l'acte de donner soit aussi remarquable que le montant du don. Concernant les fondations distributives, le choix du bénéficiaire revêt un caractère crucial, car il détermine toute la signification au don. D'où un intense travail préparatoire pour les fondations.

#### A. Des rouages internes des fondations...

Dans les trois pays, les fondations qui emploient sont peu nombreuses, et le recrutement des cadres est encore plus rare. Même au Royaume-Uni où l'emploi des fondations est le plus développé, il reste l'apanage des structures les plus importantes. Par conséquent, les fondations misent sur les membres de leur conseil d'administration pour disposer d'un personnel compétent. Au Royaume-Uni, le choix du "trustee" est déterminant. Un trustee est l'équivalent britannique du fidéicommissaire. Il s'agit d'une personne désignée responsable du contrôle interne et de la gestion de la fondation. Sa nomination résulte du choix du fondateur ou d'une cooptation. Il est un exécutant strict de la volonté du fondateur et son désintéressement doit être manifeste. Pour cette raison, il ne peut être rémunéré.

La seconde ressource humaine importante est constituée par les bénéficiaires eux-mêmes. Les anciens transmettent les valeurs de la fondation et créent un esprit de corps parmi les anciens. Tout cela est précieux pour une fondation qui souhaite se démarquer des concurrentes et éviter d'être prise pour un guichet.

#### B. ... A leurs bénéficiaires

Les fondations peuvent entrer en contact avec leurs bénéficiaires potentiels de deux façons : soit elles prennent l'initiative de les chercher elles-mêmes soit elles attendent des candidatures spontanées. Alors que l'approche des bénéficiaires par réseau est une pratique courante des fondations distributives en France, elle est mal considérée au Royaume-Uni. Outre Manche, 75 % des fondations préfèrent accepter les candidatures libres, alors qu'elles ne sont que 13,3% en France et 46,3% en Allemagne : accepter des candidatures libres implique un travail de communication et de dépouillement des dossiers. Etant souvent adossées aux universités, les fondations allemandes ont un mode de recrutement fondé sur le corporatisme.

Le choix du bénéficiaire peut relever de deux logiques : les fondations donnent en fonction soit de la personnalité du candidat soit du projet. En France, la plupart des attributions se font au vu de critères intellectuels et sociaux. Souvent les fondateurs autodidactes cherchent à soutenir des bénéficiaires ayant enduré les mêmes difficultés matérielles. L'attribution du don sur projet

concerne 8% des fondations françaises, 7,3% des fondations allemandes et 39,8% des britanniques.

Dans ces trois pays coexistent deux idéaux types d'action philanthropique en direction de l'enseignement supérieur et de la recherche. Les principaux traits du style traditionnel peuvent être rapidement croqués : le fondateur est autodidacte et finance un bénéficiaire pupille, recruté de façon informelle en fonction de son mérite ; les dons sont dispersés ; il n'y a pas de contrôle du résultat. A l'inverse le style nouveau implique une gestion dynamique de la fondation : choisi de façon transparente sur un projet dont les résultats sont prévisibles a priori, le candidat s'inscrit dans une relation de collaboration avec la fondation.

## **Conclusion**

Bien qu'il existe un fonds culturel commun entre les fondations françaises, britanniques et allemandes, elles forment dans chacun de ces trois pays des mondes différents. En France, la place modeste des fondations s'explique par une préférence historique pour les solutions d'Etat. Les fondations sont des cornes d'abondance particulièrement suspectes, le voile de philanthropie étant toujours soupçonné de cacher un intérêt privé. En Allemagne, à l'inverse, le principe de subsidiarité veut que l'Etat n'intervienne que quand toutes les autres solutions sont épuisées. Cette logique a participé au développement d'un esprit associatif et corporatif, qui a contribué à l'émergence de nombreuses fondations. Au Royaume-Uni, le développement de l'Etat providence après guerre n'a jamais effacé le recours aux fondations.

Les dynamiques de construction divergent également : alors qu'en France, une partie des fondations françaises s'est constituée par opposition intellectuelle à l'université, le tiers secteur allemand a toujours soutenu les facultés. Au Royaume-Uni, les fondations sont surtout préoccupées par l'efficacité du don.

Mais la fondation n'est pas toujours synonyme d'action philanthropique : les fondations opérationnelles constituent de véritables outils pour les grandes écoles françaises. Par ailleurs, l'action des grandes entreprises menées vers l'éducation supérieure comme celle de l'Oréal à HEC laisse entrevoir que l'action philanthropique n'est pas toujours désintéressée.