

Compte rendu rencontre du Think Tank Philippe Gaboriau et Max Thillaye du Boullay

Les fonds non-consomptibles
Jeudi 7 mars 2024

Experts :

Nathalie Bardet (Financière Arbevel), Daniel Bruneau (consultant), Béatrice de Durfort (consultante), Valérie Aubier (Sustainable Factory)

Pour l'Institut Pasteur :

Frédéric Grosjean, Stéphanie Fournel, Caroline Cutté, Marine Formentini

Pour LIMITE :

Xavier Gay, Joanne Gardavaud

Les invités :

Philippe Gaboriau et Max Thillaye du Boullay

Dans le champ de la philanthropie, le modèle des fonds non consommables fait figure d'exception, qui possède sa propre organisation et enjeux de fonctionnement et de réglementation. Depuis quelques mois, le comité de suivi des fonds de dotation, piloté par la direction des affaires juridiques de Bercy s'est de nouveau réuni (dernière rencontre en 2015) pour travailler à un meilleur encadrement des fonds de dotation, et leur permettre de déployer leur plein potentiel.

Nos deux invités ont pris part à ces discussions et s'intéressent de près à la problématique des fonds non consommables : **Philippe Gaboriau**, directeur du fonds de dotation du musée du Louvre et **Max Thillay du Boullay**, directeur général de la fondation Anyama.

LE FONDS DE DOTATION DU MUSÉE DU LOUVRE

L'histoire du fonds de dotation (FDD) du Louvre s'inscrit dans les débuts des fonds de dotation en France. En 2007, le Louvre signe un accord sur la licence de marque et « loue » dès lors la marque du Louvre à Abu Dhabi pour 400 millions d'euros, dans un contexte de baisse des subventions, qui représentent aujourd'hui 30% de l'équilibre budgétaire, contre environ 80% il y a une trentaine d'années.

Il y a donc besoin d'un cadre juridique pour réglementer les questions financières, et le musée du Louvre a travaillé avec Bercy pour mettre en place une structure proche des *endowment funds* aux États-Unis, appliquée majoritairement aux universités et aux musées américains. Ces modèles sont non consommables, mais la LME de 2008 prévoit que l'on puisse les consommer si on le souhaite. Créé en 2009, le fonds de dotation du musée du Louvre est le plus important en termes de montant,

avec plus de 340 millions d'euros d'encours, abondé majoritairement par la licence de marque versée par Abu Dhabi. 215 millions d'euros (soit 43% du montant total de la licence versé à date) ont été reversés au fonds de dotation, le reste étant intégré au budget global du Louvre.

Dès 2010, le fonds de dotation a été muni d'une équipe fixe, puis, en 2011, d'une gestion financière assez offensive (pour le contexte français). Ce choix d'un certain niveau de risque (30% d'action en portefeuille, puis augmenté à 55% en 2013), qui n'a pas été évident pour un organisme parapublic, est logique au regard de l'horizon d'investissement du fonds de dotation du Louvre. La gouvernance s'est également beaucoup inspirée du modèle américain : le directeur général peut mener des politiques d'investissement assez librement. En contrepartie de cette gouvernance responsabilisante, les pouvoirs publics imposent un devoir de transparence fort : le fonds doit rendre des comptes et communiquer tous les trois mois le compte rendu de ses comités d'investissement à Bercy.

Dès 2011, le fonds de dotation s'ouvre à la générosité des particuliers et des entreprises. Il est aussi considéré comme « fonds de dotation abritant », avec une trentaine de fonds dédiés, créés par des mécènes. La plupart financent ces fonds à hauteur de 200 000 euros, et sont engagés sur une ou plusieurs années. Mais il y a plusieurs mécènes qui financent le fonds à hauteur de 500 000 euros par an, et plusieurs autres acteurs au-dessus d'un million d'euros. Il existe aussi quatre fonds collectifs, en lien avec les différentes missions du fonds de dotation : restauration, pédagogie, conservation des œuvres, etc.

Le fonds distribue chaque année 10 à 15 millions d'euros au Louvre, avec un objectif de 5 à 6% de performance (2% sont alloués à la reflation de la dotation) et 45% d'actions en portefeuille. Il est un des rares fonds de dotation créé par une structure publique qui ne possède pas une minorité de personnes issus de la structure publique associée dans son conseil d'administration.

Valérie Aubier

Comment intégrez-vous au sein du fonds la politique de placement recommandée par Bercy, relative au respect du code de la sécurité sociale dans la dotation des fonds ?

Philippe Gaboriau

La loi de 2008 prévoit en effet que les investissements des fonds de dotation respectent le code de la sécurité sociale qui pointe depuis plusieurs années vers le code des assurances. En réalité, cette liste d'investissements autorisés est très large et n'est pas vraiment restrictive, d'autant que les fonds de dotation ne sont pas soumis à Solvency 2, ce qui enlève une contrainte par rapport aux assureurs.

Max Thillaye du Boullay

Avez-vous pu avoir parfois des contrôles de la préfecture ?

Philippe Gaboriau

Nous avons seulement eu un contrôle de la Cour des comptes en 2013. Peu de questions portaient sur les investissements. Nous nous sommes rendu compte que les questions financières n'étaient pas dans leur champ d'expertise.

Frédéric Grosjean

Lorsque l'on souhaite faire un don ou un legs sur le site du musée du Louvre, on est redirigé vers le fonds de dotation. Comment coordonnez-vous les deux structures ?

Philippe Gaboriau

Le Louvre possède 4 canaux de collecte :

- Une équipe collecte au sein de l'établissement public, d'environ 15 personnes, lève environ 15 millions d'euros chaque année et pilote aussi le mécénat, les campagnes telles que « Tous mécènes ! » et le dîner de gala ;
- L'association (reconnue d'utilité publique) des Amis du Louvre vend les cartes d'adhésion (entre 80 et 140 euros selon la typologie de mécène)
- Une équipe de trois personnes pilote *l'American Friends of The Louvre* et collecte 3,5 millions d'euros par an (dont une partie correspond à des dons du FDD qui transitent par ce canal)
- Le fonds de dotation, dans lequel la moitié de l'équipe de 3 personnes travaille sur la levée de fonds et l'autre sur l'investissement, mène plusieurs campagnes dont une dédiée aux legs (depuis 2015), principalement de donateurs français, mais aussi de grands donateurs américains.

Max Thillaye du Boullay

Quel est précisément votre potentiel de legs ?

Philippe Gaboriau

Nous avons recensé 300 testateurs pour un legs moyen de 500 000 euros.

Frédéric Grosjean

Vous vous situez au-dessus de l'Institut Pasteur dont le legs moyen se situe autour de 300 000 euros. Votre communication est aussi davantage tournée vers la catégorie CSP+ et grands donateurs étrangers, notamment américains.

Philippe Gaboriau

Oui, bien que nos testateurs soient essentiellement Français. Pour les donateurs américains, nous ne sommes pas dans une logique B2C, ce sont plutôt de grands donateurs que l'on cultive et renouvelle, c'est un travail à plus long terme. Nous intégrons aussi une partie de « tout-venants », qui nous connaissent grâce à nos campagnes, et qui peuvent aussi léguer à leur décès, sans qu'on le sache. Cependant, ces pratiques découlent pour beaucoup des pratiques culturelles que les personnes ont durant leur vie, or ce n'est pas la majorité des Français qui se rend très souvent au musée et souhaitera alors léguer au Louvre.

Caroline Cutté

Concernant votre visibilité et image, communiquez-vous souvent sur le fait que vous êtes aussi un fonds de dotation ?

Philippe Gaboriau

Le Louvre et son fonds de dotation communiquent en premier lieu sur leurs projets et les nouvelles acquisitions. Or, lorsqu'on explique que l'État ne paye que 30% du budget global du Louvre, les personnes ne le savent pas toujours et peuvent donner plus spontanément. Les sujets d'acquisition peuvent parfois mener à débat : certaines œuvres ou acquisitions sont jugées peu esthétiques, et les personnes peuvent avoir plus de mal à adhérer aux projets, il est plus compliqué de les embarquer.

Daniel Bruneau

Vous avez dit que vous redistribuez une partie au musée du Louvre : cela n'est-il pas considéré comme une faute fiscale ? La structure dite des Amis des Musées prévoit que si l'on distribue de l'argent au musée, celui-ci doit émettre le reçu fiscal lui-même, et non pas le premier bénéficiaire.

Philippe Gaboriau

Non, car nous finançons sur projet. Par ailleurs, nous émettons le reçu fiscal car nous ne reversons pas les sommes. Les personnes flèchent le capital, tout est obligatoirement capitalisé. Ce n'est pas le cas pour le FDD du Louvre, parce que ce que nous reversons au Louvre ce sont les revenus du capital et non la dotation qui est constituée des dons que l'on reçoit. Et nous finançons des projets (et non le musée en tant que structure).

ACTUALITÉS DES FONDS DE DOTATION NON CONSOMPTIBLES

Stéphanie Fournel

Par rapport aux fonds non consommables, quelle problématique rencontrez-vous au fonds de dotation du musée du Louvre ? Qu'avez-vous pu observer récemment dans ce secteur ?

Philippe Gaboriau

Le comité de travail et de suivi des fonds de dotation qui avait été créé en 2009 et qui ne s'était pas réuni depuis 2015, a été réhabilité à Bercy, autour de rendez-vous réguliers auxquels je participe. Cela nous a permis de nous rendre compte du sentiment des pouvoirs publics vis-à-vis des fonds de dotation. Sans surprise, le ministère de l'Intérieur regardait d'un œil méfiant ce secteur et toutes activités liées à des intérêts privés, notamment du fait de l'avantage fiscal qu'ont ces structures et le faible niveau de contrôle autour de ce type de fonds.

Il y a deux ans, une vingtaine de fonds de dotation a créé un collectif informel qui avait pour vocation de souligner les aspects positifs des fonds de dotation. Il a été à l'origine d'une étude avec la Chaire Philanthropie de l'ESSEC, qui a permis de montrer que la plupart des fonds de dotation qui ne remplissaient pas leurs obligations légales le faisait par méconnaissance et par manque d'information sur les réglementations existantes. En effet, les obligations légales s'appliquant aux fonds de dotation sont éparpillées entre de nombreux textes de loi et les fonds de dotation sont généralement des structures gérées par des bénévoles.

C'est pour cela que le groupe de travail dont je fais partie élabore un guide pratique « Mode d'emploi », qui éclairera la création et la gestion des fonds de dotation. Il réunira toutes les règles qui concernent les fonds de dotation et sera publié en ligne sur le portail de l'administration mais aussi celui du Centre Français des Fondations, et sera validé par le ministère de l'Intérieur, attestant de sa crédibilité. Nous souhaiterions aussi qu'il soit mis à disposition, par les préfetures, à toutes les personnes qui souhaitent créer un fonds de dotation. Pour éviter les problèmes, il est essentiel d'informer, avant tout, les créateurs de fonds de dotation, pour que le secteur soit régulé et fonctionne à son plein potentiel, dans le but de soutenir l'intérêt général.

Max Thillaye du Boullay

Concernant le fonds Anyama, nous avons nous aussi traversé dès notre création des difficultés inhérentes à notre statut de fonds non consommable, et nous les vivons toujours actuellement de façon périlleuse.

Du fait de revenus distribuables insuffisants après 2 exercices pour assumer autre chose que nos frais de fonctionnement pour le moment, la préfecture de Paris nous a notamment reproché l'absence de redistribution du fonds de dotation. Elle a évoqué de possibles sanctions et une déqualification en fonds consommable. Par la suite, lorsque nous sommes allés rencontrer le ministère de l'Intérieur, celui-ci nous a indiqué que rien dans la loi ne nous imposait de délai de redistribution, et surtout pas un délai aussi court.

On voit qu'il n'y a pas d'alignement certain entre les différentes strates des pouvoirs publics sur ces conditions de création et de fonctionnement des fonds non consommables. La rigidité de

l'administration quant à l'impossibilité totale de toucher à la dotation engendre de nombreuses difficultés de lancement et de visibilité pour ces structures, qui mettent beaucoup de temps pour accumuler suffisamment de revenu distribuable pour faire face aux fluctuations de leurs revenus de placement et ne pas pénaliser les structures d'intérêt général bénéficiaires en fin de compte.

Philippe Gaboriau

Ces réactions au niveau des préfetures démontrent aussi le rapport et la vision de l'argent en France : il y a une idée commune selon laquelle il est mal d'investir en vue de ne distribuer que les revenus. Le modèle français de philanthropie est très différent de celui des Américains : les fonds de dotation capitalisants sont minoritaires alors que c'est l'essence même de la capacité d'investissement et de la durabilité de ces structures redistributrices. Par exemple en Angleterre, certaines structures comme l'Eglise d'Angleterre possèdent des milliards en fonds de capital. En France, le long terme existe beaucoup moins.

Daniel Bruneau

Ces réactions d'opposition sont d'ailleurs contradictoires avec l'idée d'origine que les fonds sont des organismes de capitalisation, qui ne devraient vivre que des revenus.

Philippe Gaboriau

C'est ce qui justifie l'avantage fiscal, il existe parce que c'est un genre de capital qui sort définitivement du circuit économique qu'on l'autorise à être défiscalisé. Or les fonds non consommables sanctuarisent ce capital.

Max Thillaye du Boullay

Sur le sujet du fonds non consommable, face aux difficultés qu'Anyama a pu avoir – une création dans un contexte de taux négatifs, donc sans placement de court terme rémunérateur, et une volonté de démarrer nos missions sans attendre plusieurs années – nous avons dû emprunter à taux zéro et donc s'endetter auprès de notre fondateur pour avoir la trésorerie nécessaire au démarrage de l'activité du fonds. Comment peut-on fonctionner sans pouvoir financer des locaux, des déplacements, des salaires ? On a dû se créer sur un système de dette, qui perdure d'ailleurs aujourd'hui. Et si le fondateur souhaite finalement nous faire don de cette dette, celle-ci viendra automatiquement grandir le montant de notre dotation, et nous ne pourrons plus l'utiliser. Il nous faudra donc pour cela immobiliser comptablement cette somme, obtenue uniquement au travers de nos revenus de placement.

Il est absurde de constater qu'un philanthrope prêt à donner des sommes colossales à l'intérêt général, sans même demander de reçu fiscal en l'occurrence, se voit finalement davantage contraint par la création d'une structure juridique que s'il avait décidé de donner directement. Imaginez que nous avons aujourd'hui des moins-values latentes dans nos placements, consécutivement aux remous que les marchés ont subis suite à la guerre en Ukraine. Au moment où les taux d'intérêt ont remonté, en milieu d'année dernière, nous aurions aimé pouvoir réorienter nos actifs vers des placements non risqués et à rendement intéressant tels que des comptes à terme ou des SICAV monétaires, et ainsi pouvoir reconstituer notre dotation. Mais c'est impossible, car nous aurions encaissé des moins-values et donc, selon l'administration, « consommé » notre dotation. Si nous ne pouvons même pas réorienter nos placements pour reconstituer notre dotation et diminuer nos risques, il me semble qu'il y a une profonde incohérence... Nous sommes donc bloqués, en espérant que la valeur initiale sera retrouvée un jour, sans savoir quand. Pendant ce temps-là, nous fonctionnons à un rythme réduit, en ne pouvant distribuer qu'un tiers de ce que nous espérons. Ce sont donc malheureusement les associations qui subissent les dommages collatéraux de ces rigidités de fonctionnement, qui relèvent la plupart du temps de la doctrine fiscale bien plus que du cadre légal posé par le législateur.

Imaginez par ailleurs que si nous demandions à notre fondateur de combler les pertes encaissées, comme une fondation reconnue d'utilité publique pourrait le faire par exemple, ce don viendrait en fait

automatiquement s'ajouter à la valeur de notre dotation, ce qui ne résoudrait donc absolument pas le problème. Le seul moyen de contourner ce système serait de dissoudre le fonds au profit d'un nouveau... Il me semble regrettable que les fonds non consommables aient à fonctionner avec de telles contraintes qui les empêchent de mener convenablement à bien leurs missions d'intérêt général.

Nathalie Bardet

Pourquoi alors ne pas devenir un fonds consommable ?

Max Thillaye du Boullay

Tout simplement parce que les fonds consommables sont soumis à l'impôt sur les sociétés à taux réduit sur leurs revenus de placements et qu'aujourd'hui, nous avons essentiellement des revenus et non des plus-values - qui elles sont exonérées. Lorsque l'on expose toutes ces difficultés, les pouvoirs publics ont souvent du mal à les appréhender, car ils ne les mettent pas en pratique. Le retour est généralement que nous aurions plutôt dû créer une fondation reconnue d'utilité publique, moins contraignante de ce point de vue là. C'est surprenant, car ce que nous essayons de faire me semble être tout à fait cohérent avec l'objectif originel des fonds de dotation, qui avait motivé leur création à l'époque.

Valérie Aubier

Et pourquoi ne pas avoir gardé une partie du don des 100 millions, par exemple 2 millions, en liquidité, et placé le reste ?

Max Thillaye du Boullay

Cela n'aurait pas changé grand-chose, car la plus-value est agrégée au global des 100 millions. Faute de taux d'intérêts rémunérateurs à l'époque, la Fondation Anyama a investi majoritairement au travers de deux FCP qui partagent le même cahier des charges exigeant du point de vue extra-financier, et dont l'un est actuellement en nette moins-value latente. Celui-ci est en quelque sorte « immobilisé », et si nous piochons les quelques revenus distribuables (dividendes et coupons) qu'il génère, nous réduirons d'autant sa valeur faciale et aggraverons donc la moins-value latente.

Pour conclure sur la vision que semblent avoir les pouvoirs publics des fonds de dotation voire de la philanthropie en général, on ressent une certaine méfiance à l'égard des fonds capitalisant, qui ne distribuent pas en flux. Nous avons une culture de la philanthropie très liée à la collecte de fonds et aux incitations fiscales, donc à un fonctionnement annualisé d'entrées et de sorties de dons, qui ne se base pas sur une logique de capitalisation à long terme. Or la philanthropie cherche à agir de plus en plus durablement en faveur de l'intérêt général. Quoi de plus efficace pour voir à long terme que ce type de structure ?

Un travail avait été entrepris au sein de la Fondation de France dans les années 2000 à ce sujet, pour classer les fondations avec et sans capital, pour pouvoir mieux les définir, et comprendre comment elles recapitalisent en fonction du taux d'inflation. La Fondation de France a, depuis, tendance à diaboliser les structures visant la pérennité, et privilégie les fondations à durée déterminée.

Dès que l'on consomme le moindre centime d'euro de la dotation, on passe automatiquement sous un statut de fonds consommable, ce qui entraîne la fiscalisation de l'ensemble des revenus. Pourquoi ne pas tolérer par exemple une variable d'environ 20% de fluctuation ou de consommation possible sans remise en question de l'objectif global de non consommabilité ? Ou ne pas autoriser une réévaluation de la dotation en cas de moins-value visiblement durable et difficile à résorber ? Ou au minima permettre aux fonds non consommables de pouvoir réallouer leurs actifs dans l'objectif d'améliorer la situation sans que cela génère une consommation de la dotation liée à la réalisation de moins-values ?

Philippe Gaboriau

C'est là qu'est la différence entre la non-consomptibilité française et américaine : à tout instant, on doit pouvoir posséder le capital mis initialement, contrairement aux Américains qui font davantage confiance sur le long terme et demandent moins de garanties.

Max Thillaye du Boullay

Il est parfois très frustrant - et absurde - de gérer un fonds avec des moyens aussi conséquents et de ne pas pouvoir les utiliser en faveur de notre objet social, pour des projets qui ont du sens, à cause de réglementations et de règles financières strictes. Cela n'engage évidemment pas les personnes fortunées à créer des structures philanthropiques d'ampleur et à donner des sommes réellement conséquentes en faveur de l'intérêt général. Les fonds ne demandent qu'à fonctionner simplement au bénéfice des porteurs de projets. Philosophiquement, ce n'est d'ailleurs pas plus cohérent : plus on donne et plus on veut soutenir sur le long terme, plus on a de rigidités de fonctionnement.

Frédéric Grosjean

Une dernière question : est-ce que la création d'un fonds de dotation abritant était une demande de vos donateurs afin de mieux identifier leur philanthropie dans votre fonds, ou était-ce votre initiative pour pouvoir collecter à plus grande échelle ?

Philippe Gaboriau

Les deux. Par exemple, le MET aux Etats-Unis a initié cela avec un fonds de dotation et nous a inspiré en proposant des structures nominatives pour les grands mécènes. Les Américains sont sensibles à ces questions et au fait de proposer une structure de collecte dédiée, crédible et pérenne. Le fait d'avoir plusieurs structures de collectes rend crédible cette logique de dons sur le long terme et permet de gagner la confiance d'acteurs et donateurs divers, dans le monde entier.