

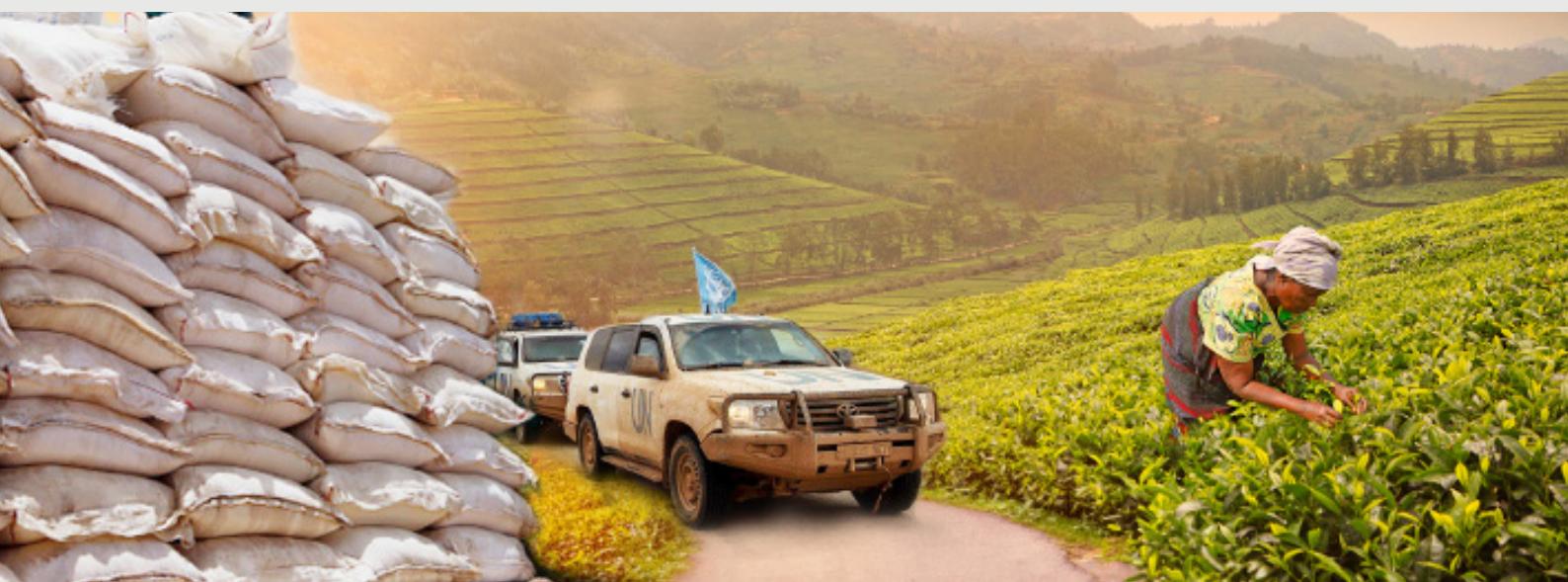


OBSERVATOIRE
de l'action
humanitaire

LE GIGANTISME ET LA COMPLEXITÉ DE CERTAINES ONG HUMANITAIRES À L'HEURE D'UNE REDÉFINITION DE LA SOLIDARITÉ INTERNATIONALE

Jacques Serba / Chercheur associé à l'IRIS

Février 2026



PRÉSENTATION DE L'AUTEUR

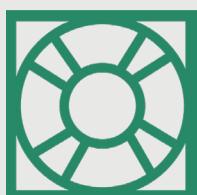


Jacques Serba / Chercheur associé à l'IRIS

Jacques Serba est chercheur associé à l'IRIS, spécialisé dans les domaines de l'action humanitaire, de l'organisation et du fonctionnement des ONG ainsi que dans celui de l'action extérieure des autorités territoriales. Ancien président d'Action Contre la Faim (ACF), il est directeur adjoint de l'IPAG de Brest.

PRÉSENTATION DE L'OBSERVATOIRE

Face à la diminution des financements internationaux, l'Observatoire de l'action humanitaire de l'IRIS se positionne comme un outil stratégique d'analyse des dynamiques humanitaires dans un contexte de crises multiples et complexes. Il vise à renforcer la compréhension des conflits armés, des déplacements forcés, de l'effondrement institutionnel et des violences contre les civils. Une attention particulière sera portée aux zones grises, insuffisamment documentées malgré des besoins urgents. Il est dirigé par **Fatou Élise Ba**, chercheuse à l'IRIS, et Jean-François Corty, président de Médecins du monde et chercheur associé à l'IRIS.



PROGRAMME
SÉCURITÉ
HUMAINE

La sécurité humaine est une approche interdisciplinaire centrée sur l'individu qui répond à la complexité des crises contemporaines. Celle-ci redéfinit les paradigmes classiques de la sécurité, en insistant sur la protection contre les menaces systémiques et sur le renforcement des capacités locales. Dans un monde marqué par la convergence des crises – conflits armés, pandémies, changements climatiques, crise de la gouvernance –, le programme Sécurité humaine de l'IRIS vise à analyser ces différents enjeux en les articulant avec les notions de justice sociale, de développement durable et de paix positive et inclusive. Il entend également contribuer à penser l'action publique et internationale au plus près des vulnérabilités et des résiliences sociales. Il est dirigé par Fatou Élise Bas, chercheuse à l'IRIS.

iris-france.org

@InstitutIRIS

@InstitutIRIS

institut_iris

IRIS

IRIS - Institut de relations internationales et stratégiques

Le 10 juin 2021¹, dans une interview donnée au journal Libération, Rony Brauman, ancien président de Médecins sans frontières (MSF), s'inquiétait de la croissance de MSF : « Mais après 30 ans de recul, ce gigantisme et la complexité organisationnelle qu'il provoque sont extrêmement fâcheux et constituent une menace pour l'action. » Déjà en 1998, la Cour des comptes, qui est habilitée à contrôler « les organismes bénéficiant de dons »², avait employé le terme économique et financier « Groupe MSF » pour décrire la « complexité organisationnelle » de l'association loi 1901 MSF³. 25 ans plus tard, en mars 2024, la même Cour, dans un rapport sur la générosité publique, faisait état d'« une cohérence à restaurer entre les véhicules juridiques de la philanthropie. »⁴

Contrairement à ce que beaucoup pensent encore, le monde de l'action humanitaire ne se réduit pas à celui de l'association loi 1901. Les acteurs de l'humanitaire, comme ceux du domaine caritatif en général, ont emprunté les chemins qui mènent aux fonds publics et ceux de l'ingénierie organisationnelle. Ils ont développé, tant au plan national qu'international, tout un arsenal d'organismes au service de leurs causes. À l'heure de sévères coupes budgétaires, y compris celles visant l'aide publique au développement (APD), c'est tout cet arsenal qui est ébranlé. Pour Coordination Sud, qui globalement regroupe 186 ONG, « La question n'est pas seulement « comment tenir ? », mais comment redessiner ensemble les contours d'une solidarité internationale plus résiliente, plus inclusive et plus légitime.⁵ »

C'est dans ce contexte, qu'il nous a paru utile de fournir quelques données et éléments de compréhension sur la croissance des ONG et plus particulièrement sur leur complexité organisationnelle.

¹ Luc Mathieu, Christian Losson, « Pour Rony Brauman, Médecins sans frontières doit «résister à la tentation du gigantisme» » (Entretien), *Libération*, 10 juin 2021, consulté sur : https://www.liberation.fr/international/pour-rony-brauman-medecins-sans-frontieres-doit-resister-a-la-tentation-du-gigantisme-20210610_BYIK3KG5EFBYNBRYX5GF5MKAAY/

² Cour des comptes, *Nos quatre missions*, consulté sur : <https://www.ccomptes.fr/fr/cour-des-comptes/nous-decouvrir/role-et-activites>

³Cour des comptes, *Médecins sans frontières (MSF), Observations de la Cour des comptes sur les comptes d'emploi pour 1993 à 1995 des ressources collectées auprès du public*, novembre 1998 , p.5, consulté sur : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/medecins-sans-frontieres-msf>

⁴Cour des compte, *Le contrôle de la générosité publique au service d'une plus grande transparence* , mars 2024, p.8, consulté sur : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2024-03/20240319-Controle-generosite-publique-au-service-plus-grande-transparence.pdf>

⁵ CartONG, *La solidarité internationale en péril, impact des coupes budgétaire dans l'aide publique au développement*, op.cit.,p.10 du résumé exécutif

LA CROISSANCE DES ASSOCIATIONS HUMANITAIRES FRANÇAISES A ÉTÉ PARTICULIÈREMENT SOUTENUE CES DERNIÈRES ANNÉES EN RAISON D'UNE MISE À DISPOSITION DE FONDS PUBLICS ET D'UN ACCROISSEMENT DE LA GÉNÉROSITÉ PRIVÉE

La croissance du volume d'activité des ONG humanitaires françaises peut être mesurée à l'aide des rapports financiers annuels des associations qui sont publiés depuis le 1er janvier 2006 au Journal officiel (JO)⁶. À titre d'illustration, posons un regard sur les données relatives aux exercices 2017 et 2024 de trois associations loi 1901 : MSF France, financée par des fonds privés ; ACTED, centrée sur les financements publics ; Action contre la faim France (ACF) qui bénéficie à la fois de financements publics et privés. Respectivement, les taux de croissance de ces associations, entre 2017 et 2024, ont été les suivants : MSF : 48 % (297 M€ de ressources privées en 2017⁷, 439 M€ de ressources liées à la générosité du public en 2024⁸) ; ACTED : 163 % (214 M€ de produits d'exploitation en 2017⁹, 574 M€ en 2024¹⁰) ; ACF : 88 % (174 M€ de produits d'exploitation en 2017¹¹, 328 M€ en 2024). La croissance des fonds publics d'ACF s'est élevée à 107 % (21 % de progression des ressources privées liées à la générosité publique : de 38 M€ à 46 M€)¹²

Ces taux de croissance, d'une part, se sont inscrits dans un contexte haussier de l'aide publique au développement (APD), qui a progressé de 45 % entre 2017 et 2024 (147 Md USD en 2017,¹³ 212 Md USD en 2024¹⁴) et, d'autre part, ont bénéficié, notamment en France, de l'accroissement de la générosité du public qui a atteint 9,2 Md€ en 2022 (9 % de croissance

⁶ JO, *Associations, fondations et fonds de dotation* , consulté sur : <https://www.journal-officiel.gouv.fr/pages/associations/>

⁷ MSF, *Rapport annuel 2017*, p.50, consulté sur : https://www.msf.fr/sites/default/files/2018-06/2018_RapportAnnuel_MSF2017avecRapportMoral_12juin_bd.pdf,

⁸ MSF, *Rapport financier 2024* , p.48, consulté sur : <https://www.msf.fr/sites/default/files/2025-06/Rapport %20financier %20MSF %202024.pdf>,

⁹ ACTED, *Comptes annuels au 31 12 2017* , p.9, consulté sur : <https://www.acted.org/wp-content/uploads/2018/05/acted-comptes-2017.pdf>,

¹⁰ ACTED, *Comptes annuels de l'exercice clos le 31 décembre 2024* , p.3, consulté sur : <https://www.acted.org/wp-content/uploads/2025/07/acted-rapport-annuel-2024-fch-1.pdf>,

¹¹ Action Contre la Faim, *Rapport financier 2017*, p.13, consulté sur : https://www.journal-officiel.gouv.fr/telechargements/ASSOCIATIONS/DCA/PDF/2017/3112/318990892_31122017.pdf,

¹² Action Contre la Faim, *Rapport financier 2024*, p.11, consulté sur : https://www.journal-officiel.gouv.fr/telechargements/ASSOCIATIONS/DCA/PDF/2024/3112/318990892_31122024.pdf

¹³ Direction générale du Trésor, *L'aide publique au développement française en hausse en 2017*, avril 2018 , consulté sur : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2018/04/09/l-aide-au-developpement-francaise-en-hausse-en-2017-a-10-1-md-soit-0-43-du-revenu-national-brut>

¹⁴ OCDE, *L'aide internationale recule en 2024 pour la première fois en six ans, selon l'OCDE*, avril 2025, consulté sur : https://www.oecd.org/fr/about/news/press-releases/2025/04/official-development-assistance-2024-figures.html?utm_source=chatgpt.com2

moyenne annuelle du mécénat déclaré d'entreprise sur la période 2010-2022; 6 % de croissance moyenne annuelle des dons des particuliers sur la période de 2006-2022)¹⁵.

Lorsque Rony Brauman, en juin 2021, regrette le gigantisme et la complexité de MSF, il évoque notamment deux points : d'une part, les conséquences de la croissance à l'international de MSF: « il est difficile de mettre d'accord les diverses branches nationales de MSF, notamment en matière de prises de position publiques » ; d'autre part, les conséquences sur l'impact de l'action humanitaire : « Je crois que nous avons dépassé la taille optimale et que nous avons désormais un rendement décroissant. » Il est aisément d'imaginer combien les entités d'un réseau international d'ONG humanitaires sont traversées par des courants parfois contraires qui peuvent nuire à leur cohérence globale: politique interne de leur pays respectif, enjeux géopolitiques, sensibilités divergentes des opinions publiques et donc des donateurs...

Quant au gigantisme, il pose les questions de sa propre logique, de son impact réel, de maîtrise de la gestion de la croissance, voire du risque de perte de sens. Rony Brauman reprend en filigrane une critique qu'il a déjà formulée au sujet des ONG humanitaires lors de la guerre en ex-Yougoslavie: « L'argent de la Communauté européenne y coulait [en Bosnie] à flot et, pour d'éphémères gloires médiatiques, on a vu là aussi l'action se dégrader en activisme et l'éthique humanitaire se transformer en esthétique de la performance.¹⁶ »

Aujourd'hui, on ne peut que constater la fragilité de la course au gigantisme dans laquelle se sont engagées des ONG humanitaires françaises - plus particulièrement celles bénéficiant de financements publics – qui ont ignoré l'instabilité, voire la réversibilité, du système de financement public. L'analyse des comptes de certaines ONG peut interroger : « croissance forte et rapide du volume d'activité, faiblesse des fonds propres (parfois moins de 10 % du volume d'activité), part prépondérante des fonds publics (90 %, voire 100 % du budget), part relative des fonds américains importante (plus de 30 % des fonds publics collectés) ...¹⁷ »

Dans une étude parue en novembre 2025, l'association Coordination Sud, avec l'association CartONG¹⁸, a tenté de mesurer l'impact de la diminution de l'aide publique au développement qui aurait touché 94 % des ONG françaises : « 1282 projets revus à la baisse

¹⁵ France Générosité, *Evolutions de la collecte en 2024*, 8 juillet 2025, consulté sur <https://www.francegenerosites.org/ressources/barometre-de-la-generosite-2024-france-generosites-juin-2025/>

¹⁶ Rony Brauman, « Mortelles illusions » (Tribune), *Libération* , 14 septembre 1996 , consulté sur : <https://www.msf.fr/sites/default/files/1996-09-14-Brauman.pdf>

¹⁷ Jacques Serba, « Le casse-tête des ONG humanitaires françaises confrontées à la diminution des financements publics », IRIS, juin 2025, consulté sur : https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2025/06/ObsHuma_19-06-25_UNISAID.pdf

¹⁸ CartONG, *Qui sommes-nous ?*, consulté sur : <https://www.cartong.org/a-propos/qui-sommes-nous/>

ou arrêtés ; 15,2 millions de personnes impactées, voyant leurs conditions de vie se détériorer ; 10 000 emplois perdus.¹⁹ »

Si les financements des ONG humanitaires sont l'un des sujets d'une actualité internationale brûlante, il y a lieu de porter également son regard sur la complexité organisationnelle de ces ONG, complexité qui souvent est allée de pair avec leur croissance. En effet, compte tenu de leur souhait de participer au remodelage de la solidarité internationale, les ONG vont-elles modifier leur organisation, la simplifier, la rationaliser ou développer les montages juridiques ? Le rapport de la Cour des comptes sur « le contrôle de la générosité publique au service d'une plus grande transparence », de mars 2024, constitue une véritable opportunité pour aborder le sujet. Ceci explique les abondantes citations dans la présente étude.

DES ONG HUMANITAIRES PEUVENT EFFECTIVEMENT ÊTRE DES ORGANISATIONS COMPLEXES, AU-DELÀ MÊME DES SCHÉMAS MIS EN AVANT PAR LA COUR DES COMPTES DANS SON RAPPORT

Dans son rapport, la Cour des comptes confirme que « *la variété des véhicules juridiques disponibles (associations et fondations reconnues ou non d'utilité publique, fondations abritées, fonds de dotation...)* a contribué au dynamisme de la philanthropie en France²⁰ ».

Cela étant, le rapport de la Cour ne vise que certains « véhicules juridiques » français. Or, il convient d'agrandir le panorama au niveau international pour mieux appréhender le phénomène. En effet, des organismes humanitaires français ont également participé au développement de structures à l'étranger avec lesquelles elles partagent des valeurs et entretiennent des relations stratégiques, opérationnelles et financières. Il s'est agi pour ces ONG d'élargir leur champ d'activité, de développer leur collecte de fonds privés et de se rapprocher de bailleurs publics éloignés - dont USAID - de leurs sièges sociaux. Pour ce faire, elles se sont conformées aux contextes locaux, notamment juridiques.

Là encore, on peut s'appuyer sur les sites et les rapports annuels des ONG, en France et à l'étranger, pour essayer d'appréhender au mieux les ensembles, les groupes, qu'elles ont constitués. L'analyse est facilitée lorsque l'organisme humanitaire, comme MSF²¹ par

¹⁹ CartONG, *La solidarité internationale en péril, impact des coupes budgétaire dans l'aide publique au développement*, op.cit., p. accueil>documentation

²⁰ Cour des comptes, *Le contrôle de la générosité publique au service d'une plus grande transparence*, op.cit., p.8

²¹ Cour des comptes, Médecins sans frontières (MSF), *Observations de la Cour des comptes sur les comptes d'emploi pour 1993 à 1995 des ressources collectées auprès du public*, op.cit., p.10

exemple, présente également des comptes combinés, c'est-à-dire des comptes établis comme si le groupe, composé d'entités proches, était constitué d'un seul organisme. Elle le serait d'autant plus si, dans les annexes financières, un paragraphe spécifique était dédié à la stratégie organisationnelle de l'association, ses causes et ses conséquences.

Par exemple, à la lecture de sites et de rapports publiés par ACF, on apprend que dans le réseau international initié par Action contre la faim France, se déploie, depuis 1995 à Londres, Action Against Hunger UK, une *charity company* gouvernée par un *board* de *trustees*, enregistrée à la *Charity commission*²². Toujours en 1995, à Madrid, ACF a privilégié la création d'une *fundación* gouvernée par un *Patronato*²³. Beaucoup plus récemment, en 2015, Action contre la faim a créé une entité en Ukraine : БЛАГОДІЙНА ОРГАНІЗАЦІЯ БЛАГОДІЙНИЙ ФОНДЕКШН ЕГЕІНСТ ХАНГЕР.²⁴

Dans son rapport financier 2021, ACF précise clairement que « Le poste « Crédits sur le réseau international ACF » [qui s'élève à plus de 12 M€] traduit la créance résultant des opérations économiques ou financières réalisées entre ACF et les autres entités du réseau international ACF : (...) Refacturation croisée (...) au coût de revient de personnels expatriés sous contrat avec une entité du réseau et mis à disposition d'une autre entité pour ses missions ; collecte de dons privés ou de subventions publiques pour des pays dont les opérations sont menées par un autre membre du réseau, moyennant un suivi particulier des opérations concernées. »²⁵

Si Action contre la faim France est une entité d'un réseau informel doté d'une gouvernance tout aussi informelle, le réseau Humanité & Inclusion (Handicap International) regroupe quant à lui « une Fédération, créée en 2009, et huit associations nationales. Celles-ci ont été fondées entre 1982 et 2006 : Allemagne, Belgique, Canada, États-Unis, France, Luxembourg, Royaume-Uni et Suisse. (...) La Fédération est chargée de la mise en œuvre des missions sociales du réseau dans une soixantaine de pays.»²⁶

Les choix organisationnels à l'international s'expliquent d'abord par la volonté des ONG d'accroître leurs ressources pour affronter des enjeux mondiaux qui nécessitent des moyens

²² Charity commission for England and Wales, *Register of Charities* , consulté sur : https://register-of-charities.charitycommission.gov.uk/en/charity-search/-/charity-details/1047501/governance?_uk_gov_ccew_onereg_charitydetails_web_portlet_CharityDetailsPortlet_organisationNumber=1047501

²³ AEF, *Fundación Acción contra el Hambre*, consulté sur : <https://www.fundaciones.org/es/fundaciones-asociadas/fundacion-accion-contra-el-hambre>

²⁴ Youcontrol, consulté sur : https://youcontrol.com.ua/en/catalog/company_details/39660576/

²⁵ ACF, *Rapport financier 2021*, p.28, consulté sur : <https://www.actioncontrelafaim.org/app/uploads/sites/2/2022/07/Rapport-financier-2021.pdf>

²⁶ HI, *Présentation du réseau HI, L'organisation HI : une Fédération et huit associations nationales*, consulté sur : <https://www.hi.org/fr/le-reseau-hi>

considérables : malnutrition, paludisme, VIH... Cette quête de ressources les a logiquement conduit à privilégier des pays du « Nord ». À nouveau, à titre d'illustration, nous pouvons nous reporter au réseau Humanité & Inclusion (HI) évoqué précédemment ou à celui de Médecins sans frontières (MSF)²⁷ dont 20 structures sur 25 « soutiennent [les] interventions, notamment en menant des opérations de collecte de fonds, de communication ou de recrutement ». Aujourd'hui, des ONG souhaitent se « désoccidentaliser », sont de plus en plus sensibles au principe de « localisation » issu du *Grand Bargain* de 2016²⁸, voire sont confrontées à de nouvelles législations de pays d'intervention imposant aux ONG étrangères la création d'entités de droit local. Ces choix et contraintes les conduisent à envisager de déplacer le centre de gravité de leur réseau vers le « Sud ».

Si les ONG humanitaires, au plan national ou international, utilisent donc tous les véhicules juridiques à caractère philanthropique à leur disposition, elles ont également recours à ceux dédiés à l'économie marchande ou patrimoniale : Société par actions simplifiée (SAS), société à responsabilité limitée (SARL), société civile immobilière (SCI), Coopérative...

En effet, lorsque les associations humanitaires françaises développent des activités lucratives, certes limitées par les textes et la jurisprudence, elles les isolent et les pilotent, spécialement sur le plan fiscal, en comptabilité dans un secteur distinct d'activités ou les localisent dans une société commerciale. On parle dans ce dernier cas de filialisation. Le montage peut être déterritorialisé. Ainsi en est-il de Medicine Market Place (MMP ACCESS DMC) qui est une société à responsabilité limitée (SARL) détenue par MSF France. Localisée à Dubaï, « elle a pour objectif de fournir aux patients de pays à revenu faible ou intermédiaire un accès rapide, stable et équitable à certains médicaments contre les maladies chroniques qui ne sont pas disponibles, que ce soit de manière permanente ou temporaire.²⁹ »

Pour financer l'achat d'un siège social, une association peut opter pour la création d'une SCI. C'est le cas de MSF France : la SCI MSF est « propriétaire du siège parisien de MSF France » et « héberge les activités de l'ensemble des équipes basées à Paris.³⁰ » C'est le choix également d'ACF France qui en outre attend des revenus de nature civile des titres de la SCI : « Une société civile immobilière (SCI) a été créée en juin 2021 afin d'acheter cet immeuble de 4185m² dont une partie (980m² soit 2 étages sur 6) sera louée à des tiers. Le capital de la SCI est détenu par ACF France »³¹.

²⁷ MSF, *Notre organisation*, consulté sur : <https://www.msf.fr/decouvrir-msf/notre-organisation>

²⁸ Nations-Unies, « Grand Bargain: entretien avec Mary Akugizibwe d'OCHA », UN.org, 24 décembre 2024, Consulté sur : <https://www.un.org/fr/delegate/grand-bargain-entretien-avec-mary-akugizibwe-d%20%80%99ocha>

²⁹ MSF, *Rapport financier 2024*, op.cit., p.21

³⁰ Ibid, p.22

³¹ ACF, *Rapport financier 2021*, op.cit., p.8

Par ailleurs, Action contre la faim France a participé à la création de « La plateforme Coopérative Logistique Humanitaire (HULO), société créée en 2021 par 9 ONG afin de mutualiser les ressources liées à la gestion logistique. ACF France a réalisé un apport de 4 340 euros dans cette coopérative. »³²

On le voit, la complexité organisationnelle peut être grande. Elle pose nécessairement des questions de cohérence structurelle, de gouvernance, de management et de transparence. S'agissant de la transparence en matière d'utilisation de fonds, la Cour des comptes se dit « attentive à ce que les flux financiers entre parties d'un même ensemble philanthropique ne conduisent pas à priver les donateurs initiaux de l'information sur l'emploi de leurs dons. »³³ Comme d'ailleurs la Direction générale des finances publiques (DGFIP) qui, dans un de ses bulletins officiels des finances publiques (BOFIP), rappelle que pour être éligibles au mécénat, les organismes qui agissent à l'international doivent: « (...) définir et maîtriser le programme à partir de la France ou de l'État-membre où ils ont leur siège ; financer directement les actions entreprises ; être en mesure de justifier des dépenses qu'ils ont exposées pour remplir leur mission. »³⁴

Cela étant, s'agissant des « véhicules juridiques » français, la Cour des comptes regrette les « difficultés des acteurs à prendre la mesure des contraintes en matière de gouvernance de chaque structure et des exigences de transparence.³⁵ »

DES « ENSEMBLES » QUI PEINENT « À PRENDRE LA MESURE DES CONTRAINTES EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE DE CHAQUE STRUCTURE ET DES EXIGENCES DE TRANSPARENCE »

La Cour, dans son rapport, estime que le législateur a été « attentif à offrir à la philanthropie tous les véhicules juridiques nécessaires pour faciliter son développement ». Cela étant, dans le même temps, elle constate que « les organismes ont tiré parti de cette possibilité dans des conditions qui n'avaient pas forcément toutes été anticipées par le législateur. ». La Cour poursuit : « De ce point de vue, les fonds de dotation, les fondations abritées, et la coexistence

³² ACF, *Rapport financier 2022*, consulté sur : <https://www.actioncontrelafaim.org/app/uploads/sites/2/2023/06/10.-Rapport-Financier-ACF-2022.pdf>, p 21

³³ Cour des comptes, *Le contrôle de la générosité publique au service d'une plus grande transparence* , op.cit., p.74

³⁴ DGFIP, *BIC - Réductions d'impôts - Mécénat ou réduction d'impôt pour les dons en faveur des œuvres et organismes visés à l'article 238 bis du CGI - Champ d'application - Entreprises concernées et organismes bénéficiaires des dons* , BOI-BIC-RICI-20-30-10-10, § 330, Date de fin de publication du BOI : 3 février 2021, consulté sur : <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/10963-PGP.html/identifiant %3DBOI-BIC-RICI-20-30-10-10-20190807>

³⁵ Cour des comptes, *Le contrôle de la générosité publique au service d'une plus grande transparence* , op.cit., p.73

au sein d'un même ensemble de plusieurs entités (associations, fondation, fonds de dotation) sans respect de leur gouvernance propre soulèvent le plus de questions.³⁶

La critique porte donc sur la logique et le fonctionnement de certains « groupes » ou « ensembles » au regard de l'esprit du législateur qui a mis à disposition « une palette étendue [de véhicules] aux caractéristiques variées » mais qu'il a voulu indépendants. Pour la Cour, l'association, tête du groupe, agit parfois comme un aspirateur des ressources collectées par les autres entités du groupe les réduisant de fait à un rôle de simples capteurs de fonds à son profit exclusif. Autrement dit, l'association, tête du groupe, peut de ce fait empêcher ses satellites d'être porteurs de leurs propres projets qui pourraient d'ailleurs être en lien avec des organismes extérieurs au groupe.

La Cour a effectivement « constaté que certaines fondations abritées créées par une association se contentaient de financer l'association qui les avait créées, se comportant comme des entités transparentes. »³⁷ Elle regrette également qu'il soit « aisé pour une association qui souhaite collecter des libéralités, de constituer un fonds de dotation (...) afin de les recueillir et de financer ensuite ses propres activités par l'intermédiaire de ce fonds, dont elle contrôlera les décisions. »

La Cour « ne conteste pas en soi le fait qu'un fonds de dotation et l'association fondatrice aient le même dirigeant, dès lors que les décisions sont régulièrement prises par des instances distinctes. Elle s'interroge sur la cohérence d'un paysage législatif qui ouvre une possibilité de contournement aisément possible des restrictions mises à la perception de libéralités par les associations. »³⁸

Mais là où la Cour des comptes parle de « contournement » de dispositifs, les associations concernées évoquent des stratégies de préservation de certaines de leurs valeurs – l'indépendance – et d'optimisation de leurs ressources dans un univers qu'elles jugent contraint.

³⁶ Ibid, p.67

³⁷ Cour des comptes, *Le contrôle de la générosité publique au service d'une plus grande transparence*, op.cit., p.72

³⁸ Ibid, p.69

DES GROUPES SONT-ILS VRAIMENT CRÉÉS PAR DES ONG POUR ACCROITRE LEURS RESSOURCES TOUT EN PRÉSERVANT LEUR INDÉPENDANCE, VOIRE LEUR RÔLE DE CONTRE-POUVOIR ?

Pour tenter d'expliquer - en partie - les choix organisationnels de certaines ONG, intéressons-nous à deux sujets : la décision du législateur, en 2007, d'affecter exclusivement le mécénat adossé à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) aux fondations reconnues d'utilité publique (FRUP) et à certaines institutions ciblées; la création d'un fonds de dotation par Greenpeace France en 2009.

Dès la publication de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007³⁹, qui a prévu une réduction de l'impôt de solidarité sur la fortune (désormais l'IFI) à hauteur de 75 % du montant (plafonné) des dons effectués au profit de certaines fondations reconnues d'utilité publique (FRUP), le député Bruno Le Roux s'est fait le porte-parole du mécontentement des associations, elles-mêmes reconnues d'utilité publique (RUP) mais exclues du dispositif fiscal : « Cette disposition est totalement incomprise des associations qui, depuis des années, agissent pour l'intérêt général tout autant que les fondations. Cette inégalité entre organismes d'utilité publique serait injuste et remettrait en cause le principe d'un statut fiscal unique pour les associations et fondations d'utilité publique, qui a prévalu jusqu'à maintenant et qui constitue un facteur de simplicité et d'équité.⁴⁰ »

La loi de 2007 a été perçue par les associations RUP comme l'introduction d'un ver dans le fruit de la collecte de fonds privés dont le retour sur investissement est souvent grevé par des coûts élevés de marketing et communication. Pouvoir s'adresser à des donateurs fortunés constituait effectivement une opportunité en termes de ressources nettes de frais de collecte. Les enjeux de cette loi sont considérables : en 2015, par exemple, les dons tirés de l'ISF se sont élevés à 220 millions d'euros et ont concerné environ 43 000 donateurs.⁴¹

Certaines ONG décidèrent en conséquence de « contourner » les restrictions posées par le législateur en créant notamment des fondations abritées. Ce phénomène, décrit par la Cour, ne semble pas avoir été quantifié. En tout état de cause, il ne peut caractériser le paysage

³⁹ Loi N° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (1), *JORF*, n°193, 22 août 2007, Texte n° 1, consulté sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000278649>

⁴⁰ Rép. min. n° 11152 : JOAN, 20 novembre 2007, p. 7184, Le Roux B., consulté sur : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/13/questions/QANR5L13QE11152>

⁴¹ Cécile BAZIN, Jacques MALET, Xavier DELSOL (avant-propos), *Les dons au titre de l'ISF : bilan national et territorial*, Recherche et Solidarités, septembre 2016, consulté sur : <https://www.recherches-solidarites.org/media/uploads/etude-isf-vf.pdf>

caritatif dans lequel 1,3 millions d'associations⁴² évoluent et « 6 000 fondations [dont 1787 fondations abritées et fonds de dotation sont désormais en activité (...)] ».⁴³

Quant au sujet des fonds de dotation créés par des associations, le cas de Greenpeace France est effectivement illustratif, voire emblématique, d'une différence de conception entre la Cour des comptes et l'association Greenpeace France qu'elle a contrôlée en octobre 2012⁴⁴, puis citée dans son rapport de mars 2024. Là où la Cour voit une volonté associative d'échapper aux contraintes (« contournement ») posées par des textes (et donc au contrôle de l'État), Greenpeace revendique l'application de son principe d'indépendance et de contre-pouvoir.

Pour la Cour, « Cette utilisation [la création du fonds de dotation] permet en pratique de bénéficier du principal avantage des FRUP sans avoir à en assumer les contraintes. Ainsi, la Cour a constaté, dans ses contrôles, de multiples exemples de ce schéma, par exemple s'agissant de Greenpeace France (...) Elle a également constaté des situations où un projet philanthropique ayant été refusé par le Conseil d'État sous forme de FRUP, a été monté sous la forme de fonds de dotation. »⁴⁵

La Cour ne parle pas explicitement d'illégalité, mais de « contournement », et ne généralise pas le phénomène. Elle prend le soin de citer des créations de fonds par des associations où il ne s'agit pas « d'un contournement [des textes], mais de la volonté d'isoler particulièrement des sommes considérées comme spécifiques. »⁴⁶ À ce titre, elle cite les organismes créés par les Petits Frères des Pauvres et la Ligue des droits de l'homme.

S'agissant de la position de Greenpeace France, elle est clairement affichée sur le site de son fonds de dotation: « Greenpeace, association de contre-pouvoir n'étant pas reconnue d'utilité publique mais d'intérêt général, elle n'était cependant pas habilitée à recevoir des libéralités directement. C'est pourquoi l'association Greenpeace a créé le 29 août 2009 le Fonds de Dotation dénommé « GREENPEACE FRANCE », selon les prescriptions de l'article 140 de la loi du 4 août 2008. »⁴⁷

⁴² Vie Publique, *Associations : quel soutien de l'État ?*, 16 novembre 2024, consulté sur : <https://www.vie-publique.fr/en-bref/296096-le-soutien-de-l-etat-la-vie-associative>

⁴³ Fondation de France, *Baromètre annuel de la philanthropie, Les fondations et fonds de dotation en France, Edition 2025*, consulté sur : https://www.fondationdefrance.org/images/pdf/2025/FDF_BAROMETRE_2025-4.pdf

⁴⁴ Cour des comptes, *L'emploi des fonds collectés par l'association Greenpeace France, Exercices 2007 à 2010*, octobre 2012, consulté sur : <https://cdn.greenpeace.fr/site/uploads/2017/02/rapport-cour-des-comptes-2012-greenpeace.pdf>

⁴⁵ Cour des comptes, *Le contrôle de la générosité publique au service d'une plus grande transparence*, op.cit., p.68

⁴⁶ Ibid., p.68

⁴⁷ Greenpeace, *Pourquoi un fonds de dotation ?*, consulté sur : <https://www.greenpeace.fr/fonds-de-dotation-greenpeace-france/>

Greenpeace France exprime ici sa motivation de manière particulièrement détaillée, à la fois sur le plan économique et juridique: « Le fonds de dotation a pour vocation de soutenir l'ensemble des activités de Greenpeace. Un des avantages du fonds par rapport à l'association est qu'il peut recevoir les libéralités sans examen préalable de la préfecture ce qui simplifie et raccourcit la procédure de traitement des dossiers de succession. Il bénéficie en outre d'importants avantages fiscaux dont ne disposent pas les associations simplement déclarées. En effet il est exonéré de droits de mutation à titre gratuit (selon l'article 795,14° du CGI) et du prélèvement de l'article 990-I sur l'assurance-vie. »

Greenpeace France ne se comporte donc pas comme un organisme désireux d'occulter un montage litigieux. Au contraire, l'association, qui se veut indépendante et de « contre-pouvoir », exprime à voix haute des choix de gestion qu'elle estime être la conséquence d'exclusions posées par le législateur.

Le sujet n'est pas nouveau. En 2012, en contrôlant Greenpeace France, la Cour avait bien identifié la problématique : « L'association n'est pas reconnue d'utilité publique : d'une part, elle peut ne pas le souhaiter ; d'autre part, elle estime qu'une éventuelle demande ne serait probablement pas acceptée, compte tenu du fait qu'elle est régulièrement condamnée pour ses actions⁴⁸. La Cour reconnaît donc une quasi impossibilité pour Greenpeace France d'obtenir la RUP en raison du caractère discrétionnaire de la procédure de reconnaissance d'utilité publique. Effectivement, « La reconnaissance d'utilité publique est attribuée par décret après avis conforme du Conseil d'État. La décision n'est pas un droit mais relève du pouvoir discrétionnaire [de l'administration]. »⁴⁹

Si les sujets ne sont pas nouveaux, la conjonction de la baisse des fonds publics et « l'invitation au législateur à s'interroger sur la cohérence d'ensemble du paysage ainsi constitué⁵⁰ » de la Cour des comptes peut néanmoins être une source d'inquiétude supplémentaire pour les associations. Quand bien même la Cour des comptes estime qu'aucune « suspicion généralisée ne doive s'appliquer à certains véhicules juridiques par principe. »⁵¹

⁴⁸ Cour des comptes, *L'emploi des fonds collectés par l'association Greenpeace France, Exercices 2007 à 2010*, op.cit., p.17

⁴⁹ Rémi DUCHENE (Inspecteur général de l'administration), Xavier GIGUET, (Inspecteur de l'administration), *Rapport sur la tutelle administrative exercée sur les fondations et les associations reconnues d'utilité publique*, Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, IGA, N° 10-104-01, décembre 2010, p.41, consulté sur : <https://www.interieur.gouv.fr/archives/documentation/rapports/tutelle-administrative-exercee-sur-fondations-et-associations-reconnues-dutilite-publique.html>

⁵⁰ Cour des comptes, *Le contrôle de la générosité publique au service d'une plus grande transparence*, op.cit., p.71

⁵¹ CC, *Le contrôle de la générosité publique au service d'une plus grande transparence*, op.cit., p.87

RÉTABLIR LA « COHÉRENCE (...) ENTRE LES VÉHICULES JURIDIQUES DE LA PHILANTHROPIE SANS AGGRAVER LA SITUATION FINANCIÈRE DES ASSOCIATIONS ?

Pour que « la société civile [puisse] continuer d'incarner une force de transformation et un contre-pouvoir indispensable face aux crises systémiques du XXI^e siècle »⁵², les ONG humanitaires ne peuvent échapper à une profonde réflexion sur elles-mêmes. Si elles sont contraintes à revoir leurs rapports aux États en plein bouleversement géopolitique et leurs financements publics, elles se doivent, plus qu'à l'ordinaire, être également attentives aux intentions du législateur dont les textes les concernent au premier chef : budget et mécénat bien entendu, mais aussi lois sur les associations, les fondations, les fonds de dotation, et bientôt peut-être sur l'association transfrontalière européenne (ATE)⁵³... En cela, le rapport de la Cour des comptes constitue un réel outil de travail stratégique - un canevas - , car il offre de nombreuses « pistes de réflexions » pour le législateur, les ONG et les citoyens, y compris sur la prévention et gestion des conflits d'intérêts, les coûts de collecte des fonds privés, la démocratie, la gestion des risques...

La période des élections, locales et nationales - voire d'une Conférence nationale humanitaire (CNH) *ad hoc*⁵⁴-, constitue un moment idéal pour réfléchir ensemble, mais chacun à sa place, au gigantisme et à la complexité organisationnelle des ONG. Pour faire en sorte que « L'action humanitaire ne [puisse] pas être autre chose qu'une morale individuelle en actes.⁵⁵»

⁵² Coordination Sud, *La solidarité internationale en péril, impact des coupes budgétaire dans l'aide publique au développement : Etude réalisée par CartONG*, op.cit.p.10

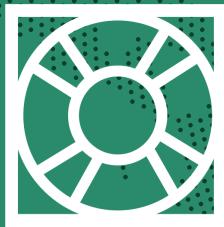
⁵³ Jacques Serba, « L'association transfrontalière européenne, un outil pour renforcer la liberté d'association ? », IRIS, consulté sur : <https://www.iris-france.org/183506-lassociation-transfrontaliere-europeenne-un-outil-pour-renforcer-la-liberte-dassociation/>

⁵⁴ Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, *Conférence nationale humanitaire (CNH)*, Consulté sur : <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-humanitaire-d-urgence/actualites-et-evenements/article/conference-nationale-humanitaire-cnh>

⁵⁵ Rony Brauman, « L'action humanitaire », *MSF-Crash*, 1994, p.6, consulté sur : <https://msf-crash.org/sites/default/files/2017-05/f4c5-rb-1994-l-action-humanitaire- fr-p.7.pdf>

Nota : Les sites ont été consultés en janvier 2026

L'expertise stratégique en toute indépendance



PROGRAMME
SÉCURITÉ
HUMAINE



2 bis, rue Mercœur - 75011 PARIS / France

+ 33 (0) 1 53 27 60 60

contact@iris-france.org

iris-france.org



L'IRIS, association reconnue d'utilité publique, est l'un des principaux think tanks français spécialisés sur les questions géopolitiques et stratégiques. Il est le seul à présenter la singularité de regrouper un centre de recherche et un lieu d'enseignement délivrant des diplômes, via son école IRISSup', ce modèle contribuant à son attractivité nationale et internationale.

L'IRIS est organisé autour de quatre pôles d'activité : la recherche, la publication, la formation et l'organisation d'évènements.