

REMUNERATION ET PILOTAGE DE LA COLLECTE DE DONS

Rapport pour le Comité de la Charte

Frédéric Salas

Claude Thélot

Janvier 2009

Ce rapport a été demandé par le Comité de la Charte mais ne l'engage pas.

Résumé

Le présent rapport a été élaboré pour aider le comité de la charte du don en confiance dans sa réflexion sur le pilotage et la rémunération des agences et des prestataires de collecte.

I. La rémunération des agences et des prestataires

S'agissant de la rémunération des agences et prestataires le rapport constate qu'il n'y a pas de consensus global dans le milieu sur ce qu'il convient de faire et il n'y en aura sans doute pas dans les cinq ans à venir, ce qui amène le comité à décider dans un univers non consensuel. Dans un tel environnement le présent rapport ne saurait exprimer des recommandations explicites mais il se donne pour ambition de présenter l'éventail des choix possibles facilitant ainsi la décision du comité et de l'ensemble du milieu. Les options apparaissent en nombre assez limité.

Le comité peut choisir de maintenir la règle actuelle selon laquelle les organisations ayant reçu l'agrément du comité « s'interdisent toute rémunération de prestataires assise sur les produits de la collecte ».

Il peut également décider de l'infléchir en autorisant une rémunération aux résultats pour tout ou partie des agences. Au cas où la décision d'infléchir la règle actuelle prévaudrait, il faudrait d'une part entendre rémunération aux résultats par rémunération aux donateurs (ou aux donateurs fidélisés) puisque il y a un quasi consensus pour exclure une rémunération dépendante des sommes collectées. Cet assouplissement pourrait d'autre part être limité à une partie des contrats que les organisations passent avec les agences ce qui suppose de les cliver ; par exemple soit en fonction de la capacité et de l'intérêt de l'agence ou du prestataire à agir sur le message ou la stratégie de l'organisation cliente, soit en fonction du poids de ce vecteur de collecte dans les ressources de l'organisation.

L'infléchissement de la règle peut ainsi conduire à introduire des distinctions, ce qui la rend plus complexe et peut être plus difficile à contrôler. Une expression possible de la nouvelle règle pourrait en ce cas être la suivante : « les organisations membres s'interdisent toute rémunération de prestataire assise sur les sommes collectées ; dans les contrats de type x la rémunération doit être forfaitaire, dans les contrats de type y elle peut être liée au nombre de donateurs ». Si l'on considère que l'idée de clivage parmi les contrats est trop complexe ou trop difficile à appliquer et que l'on souhaite néanmoins infléchir la règle, une formulation négative pourrait recueillir des suffrages : « les organisations membres s'interdisent toute rémunération de prestataire assise sur les sommes collectées », ce qui ouvre à tout contrat la possibilité d'être rémunéré soit forfaitairement soit au nombre de donateurs.

Le comité peut enfin supprimer la règle actuelle.

Que l'on conserve, infléchisse ou supprime la règle, il serait par ailleurs possible de la compléter par une règle sur le coût global de la collecte, par exemple en s'inspirant des normes de l'ICFO (organisme international auquel appartient le comité) en particulier la quatrième qui énonce : « Les coûts de la collecte devraient représenter une proportion raisonnable des dépenses globales de l'organisation et doivent être examinés régulièrement pour s'assurer de leur efficacité. »

Quelles que soient les décisions qui seront prises à propos des règles sur la collecte trois exigences devraient être présentes à l'esprit :

Il paraît indispensable de mieux connaître et de mesurer régulièrement les opinions, attentes et réactions du donateur à la collecte. Il faut d'ailleurs, en complément, faire de la pédagogie auprès du donateur. Il revient au comité de la charte de lui faire comprendre que la collecte de fonds a un coût qu'il convient de ne pas occulter.

Il est nécessaire que les contrôles du comité de la charte sur les organisations agréées ou candidates soient plus attentifs au respect des règles en matière de rémunération des agences et prestataires, et que le comité poursuive avec fermeté l'application des règles qu'il a énoncées et tire toutes les conséquences d'une éventuelle non application.

Il est nécessaire d'actualiser l'ensemble des documents émanant du comité pour les mettre en accord avec la charte et ses textes d'application.

On peut se demander si par ailleurs un corpus de valeurs cohérentes avec celles défendues par les organisations ne pourrait pas être élaboré et faire l'objet de règles complémentaires à partir de quelques principes, par exemple non ciblage excessif du discours, non harcèlement, non culpabilisation, non manipulation du donateur, transparence financière de l'agence et respect de l'obligation légale de dépôt de ses comptes au registre du commerce.

La question de la rémunération des agences ne paraît pas en tout état de cause devoir être traitée indépendamment de celle, plus générale, de la gouvernance.

II. La gouvernance et le pilotage

Le comité pourrait, pour fonder ses décisions, retenir les remarques suivantes :

La charte et les textes d'applications paraissent en matière de gouvernance énoncer un certain nombre de règles qu'il n'y aurait pas lieu de modifier substantiellement mais qui pourraient être précisées pour en faciliter le contrôle, par exemple la formalisation des attributions respectives du conseil d'administration, de son président et du directeur, l'instauration d'un plan pluriannuel de développement en matière de collecte et/ou de communication, ou la formalisation des mises en concurrence des agences et prestataires.

On pourrait souhaiter compléter les textes du comité sur le pilotage en matière de collecte et de communication par l'instauration d'un contrôle interne et/ou un audit interne (dont l'activité s'étendrait évidemment à d'autres domaines), au moins dans les grandes organisations où il prendrait la forme d'une unité dédiée et ayant une liberté de jugement. Les contrôles du comité pourraient s'appuyer dessus dans une optique de contrôle de deuxième niveau.

Enfin dans le domaine de la collecte et de la communication, la gouvernance et le pilotage des organisations devraient être davantage l'objet de l'attention des contrôles et le comité devrait tirer les conséquences qui s'imposent de l'éventuel non application des règles qu'il a énoncées.

PARTIE I : LE CONTEXTE DU RAPPORT 8

I.	OBJET DU RAPPORT, CONDITIONS DE SA COMMANDE, DILIGENCES EFFECTUEES, TRAVAUX PRECEDENTS	8
A.	LA COMMANDE PASSEE PAR LE COMITE	8
B.	LA METHODE D'ELABORATION DU RAPPORT	8
II.	CE QUE DIT ET CE QUE FAIT LE COMITE.....	9
A.	LA CHARTE ET SES TEXTES D'APPLICATION	10
B.	LES CONTROLES	13
C.	LES AUTRES TRAVAUX DU COMITE	14
III.	L'ABSENCE D'ELEMENT CERTAIN SUR CE QUE PENSE LE DONATEUR	16
A.	LES DERNIERS ELEMENTS DE L' « OBSERVATOIRE DU COMITE ».....	16
B.NE SUFFISENT PAS POUR CONNAITRE CE QUE PENSE LE DONATEUR	16
IV.	LA NECESSITE D'UNE NOUVELLE REFLEXION	17
A.	LES PRATIQUES S'ECARTERAIENT DE PLUS EN PLUS DES PRECONISATIONS DE LA CHARTE.	17
B.	LA NOUVELLE DONNE	18
C.	UNE ATTENTION ACCRUE APPORTEE A LA GOUVERNANCE.....	20
D.	LA NECESSITE D'UN REEXAMEN	20

PARTIE II : LA REMUNERATION DES AGENCES ET DES PRESTATAIRES..... 22

I.	RAISONS ET MODALITES DES DIFFERENTES FORMES DE REMUNERATION DES AGENCES ET DES PRESTATAIRES:	22
A.	ESSAI DE FIXATION DU VOCABULAIRE.....	22
B.	LES DIFFERENTES MODALITES DE LA REMUNERATION	23
C.	LES ARGUMENTS AVANCES POUR ET CONTRE UNE EVOLUTION DE L'INTERDICTION D'UNE REMUNERATION ASSISE SUR LES PRODUITS DE LA COLLECTE	26
II.	L'EVENAIL DES CHOIX POSSIBLES.....	31
A.	LES REGLES CONCERNANT LA COLLECTE	31
B.	TROIS EXIGENCES A SATISFAIRE EN TOUT ETAT DE CAUSE.....	33
C.	L'ADJONCTION EVENTUELLE DE REGLES ETHIQUES COMPLEMENTAIRES	33

PARTIE III : GOUVERNANCE ET PILOTAGE DES OPERATIONS DE COLLECTE 34

I.	LES ORGANES DE LA GOUVERNANCE ET DU PILOTAGE.....	35
A.	LA PLACE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION.....	35
B.	LE CONTROLE INTERNE	36

II.	LA TRANSPARENCE DANS LES RELATIONS ENTRE LES ORGANISATIONS ET LES AGENCES.....	36
A.	L'APPEL A LA CONCURRENCE	36
B.	LA DUREE DES CONTRATS.....	37
C.	CHOIX ET PAIEMENT DES PRESTATAIRES	37
III.	QUELLES CONCLUSIONS OPERATIONNELLES ?.....	38
	ANNEXE I : LETTRE DE MISSION.....	40
	ANNEXE II : LES PERSONNES RENCONTREES	42

Introduction

Le "comité de la charte du don en confiance" est une association qui donne un agrément aux associations et fondations¹ faisant appel à la générosité publique dès lors que ces dernières sont assez grandes, sont candidates à cet agrément et respectent un certain nombre de règles. L'énoncé de ces règles et le contrôle de leur respect appartiennent au comité. Certaines de ces règles portent sur le pilotage et la rémunération des agences de collecte auxquelles les organisations sont susceptibles de faire appel ; en particulier cette rémunération ne doit pas être assise sur les produits de la collecte. Il est apparu au comité que ces règles de pilotage et de rémunération devaient être réexaminées compte tenu de l'évolution du marché et des pratiques en la matière : soit pour les confirmer, soit pour les infléchir.

Le présent rapport a été élaboré en réponse à ces interrogations. Il brosse un état des lieux et a pour ambition de favoriser la réflexion au sein du comité et de l'ensemble du milieu des associations faisant appel à la générosité publique. Il essaie d'apporter des éléments pour aider le comité à se prononcer sur les questions de sa compétence. Compte tenu de l'objet du comité il se préoccupe essentiellement du point de vue du donateur et de ce qu'il pourrait considérer comme une trahison de sa confiance avec les conséquences que cela pourrait impliquer pour la collecte. De ce fait, les positions du comité vont au-delà des seules organisations agréées ou susceptibles de l'être mais concernent l'ensemble du monde associatif dès lors qu'il fait appel à la générosité publique.

Dans une première partie on rappelle le contexte dans lequel s'inscrit la réflexion du comité. Une deuxième partie présente la question de la rémunération des agences et prestataires. Une troisième partie expose les orientations susceptibles d'améliorer la gouvernance et le pilotage.

¹ Dans la suite de ce rapport, on retiendra le terme « organisation » qui recouvrira les fondations et associations faisant appel à la générosité publique.

PARTIE I : LE CONTEXTE DU RAPPORT

I. OBJET DU RAPPORT, CONDITIONS DE SA COMMANDE, DILIGENCES EFFECTUEES, TRAVAUX PRECEDENTS

A. LA COMMANDE PASSEE PAR LE COMITE

Le conseil d'administration du comité de la charte a décidé le 20 mai 2008 de créer un groupe de travail consacré au pilotage et à la rémunération des collectes de fonds. Selon la lettre de mission qui figure en annexe 1 le groupe devait élaborer un rapport d'analyse, décrivant l'état des lieux en ces deux matières et destiné à aider le conseil à prendre position. Il est entendu que ce rapport n'engage pas le comité.

Le calendrier et la procédure prévus de travail sont les suivants :

Septembre 2008-Janvier 2009 : élaboration du rapport ;

Février 2009 : position provisoire du conseil d'administration du comité ;

Mars-mai 2009 : consultation des organisations, notamment l'Association Française des Fund Raisers (AFF) et France Générosités et affinement de la position provisoire.

Juin 2009 : décision.

Le présent rapport correspond à la première étape du processus initié par le conseil d'administration.

B. LA METHODE D'ELABORATION DU RAPPORT

1. Des entretiens et un séminaire

Les entretiens se sont déroulés de septembre à novembre 2008. La liste des personnes rencontrées fait l'objet de l'annexe II. Cette phase s'est achevée par un séminaire de réflexion le 24 novembre 2008 réunissant des membres du conseil d'administration du comité et des commissaires membres de sa commission de contrôle.

2. Les travaux connexes : Cour des comptes, IGAS,...

La loi de 1991 fixe les conditions du contrôle par la Cour des comptes du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public. La Cour des comptes vérifie la conformité des dépenses engagées par l'organisme aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique à la condition qu'il s'agisse d'une campagne nationale, pour une des causes limitativement fixées par la loi (scientifique, sociale, familiale, humanitaire, philanthropique, éducative, sportive, culturelle ou concourant à la défense de l'environnement), par un des moyens limitativement énumérés par la loi (voie publique, supports de communication audiovisuelle, presse écrite, modes d'affichage auxquels s'appliquent les dispositions de l'article 2 de la loi no 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes ainsi que voie postale et procédés de télécommunications).

La loi de 2003 sur le mécénat a donné une compétence à la Cour pour « contrôler, dans des conditions prévues par un décret en Conseil d'Etat, la conformité entre les objectifs des organismes [bénéficiaires] et les dépenses financées par les dons ouvrant droit, au bénéfice des donateurs, à un avantage fiscal au titre de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés », mais le décret d'application n'est pas encore paru.

La Cour n'a pas engagé de travaux sur le montant et les modalités des frais de collecte, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) ayant décidé de s'y intéresser. L'Inspection avait en effet inscrit à son programme en 2007 et 2008 une enquête transversale sur les frais de collecte de différents organismes (dont France-Alzheimer et le Sidaction). Un rapport portant sur les frais de collecte supportés par six associations a été publié à la documentation française :

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000651/0000.pdf>

Dans ce rapport l'IGAS s'est attachée aux ratios de frais de collecte, non aux modalités.

L'AFF se préoccupe également des modalités de la rémunération des agences participant aux collectes. Pour le moment l'association désire d'abord écouter l'avis de l'ensemble des professionnels du secteur comme elle l'a fait lors du petit déjeuner du 18 septembre 2008 avant de se prononcer.

II. CE QUE DIT ET CE QUE FAIT LE COMITE

La raison d'être et l'action du comité de la charte reposent principalement sur une charte et sur les contrôles qu'il effectue sur le fondement de textes d'application de cette charte

A. LA CHARTE ET SES TEXTES D'APPLICATION

1. La charte

Dans l'article premier de la charte, « fonctionnement statutaire et gestion désintéressée », figurent quelques dispositions ayant trait à la gouvernance : outre la nécessité pour les organisations de disposer d'un conseil d'administration, on précise par exemple que « *s'il existe des comités impliquées dans la mise en œuvre des missions sociales, [il faut prévoir] des dispositions spécifiques qui doivent en préciser le rôle, la composition et les modalités de fonctionnement.* » Le souci de conserver à la gestion son caractère désintéressé conduit également à quelques règles sur les dirigeants de l'organisation (notamment leur non-rémunération).

Mais c'est surtout dans l'article 2 de la charte, « rigueur de gestion principes généraux », qu'apparaissent les règles les plus directement liées aux sujets de ce rapport : les organisations ayant reçu l'agrément du comité

- *mettent en place des procédures et des contrôles permettant d'assurer la pertinence et l'efficacité de la gestion de l'ensemble de leurs structures ;*
- *sélectionnent les prestataires de services ou fournisseurs dans les plus grandes conditions d'objectivité et proscrivent tout lien avec des prestataires de services ou fournisseurs susceptible de remettre en cause le caractère désintéressé de leur gestion ;*
- *s'interdisent toute rémunération de prestataires assise sur les produits de la collecte.*

Cet article porte donc sur les deux aspects, la rémunération des agences et la gouvernance.

2. Les textes d'application de la charte

Le chapitre IV des textes d'application de la charte dans leur version actuelle (27 juin 2008) fixe les règles des « relations des associations avec les prestataires de services et les fournisseurs ».

L'article IV.2.1 pose le principe de la mise en concurrence des prestataires dans le cadre de consultations loyales.

IV. 2.1. La sélection des prestataires de services doit être opérée à l'issue d'une consultation de plusieurs d'entre eux, menée dans des conditions professionnelles normales sur la base d'un document écrit. Les conditions de la consultation doivent en garantir la sincérité.

Les articles IV 2.2 à IV.2.6 définissent certaines règles de bonne gouvernance de l'agence et des prestataires par l'organisation. Les articles IV.2.4 et IV.2.6 rappellent l'importance pour l'organisation de garder la maîtrise des processus. En particulier ce dernier article insiste sur la nécessité pour l'organisation de conserver la maîtrise du message.

IV. 2.2. Le choix des prestataires de services ne doit pas remettre en cause les principes de la gestion désintéressée. A cet égard, les organisations agréées veilleront

particulièrement à ne pas signer de contrat rémunéré de prestation de services ou de fourniture avec des entreprises qui auraient pour actionnaire important ou salarié

- des personnes qui seraient membres de leur propre conseil d'administration (ou organe équivalent);

- des collaborateurs salariés de leur organisation.

En outre, les organisations agréées s'assureront que leurs collaborateurs salariés ou bénévoles ne puissent personnellement tirer un avantage quelconque de ces relations d'affaires.

IV. 2.3. Les organisations agréées ne doivent pas s'engager sur des contrats de trop longue durée. Un examen des contrats doit être effectué périodiquement par l'organisation et, à échéances régulières, des appels d'offre doivent être réalisés selon la procédure prévue au § 2.1. ci-dessus.

IV. 2.4. Les organisations agréées doivent veiller à ne pas laisser aux mains d'un seul fournisseur un ensemble de fonctions permettant à celui-ci d'avoir la maîtrise complète du processus de collecte de fonds. Ainsi, il est souhaitable d'éviter que le prestataire de service informatique chargé de la gestion du fichier soit un sous-traitant de l'agence de communication : l'organisation agréée traitera directement avec le prestataire informatique éventuel.

IV. 2.5. L'organisation agréée devra faire connaître à ses prestataires de service son appartenance au Comité de la Charte et leur demandera d'en appliquer les règles qui les concernent. Elle devra justifier des moyens mis en oeuvre pour s'assurer du respect par la chaîne de ses prestataires des règles du Comité.

Les contrats importants feront l'objet d'une annexe au Questionnaire de base et seront communiqués au contrôleur.

IV. 2.6. Les organisations agréées doivent veiller à ce qu'un contrat ne leur impute pas des responsabilités qui sont normalement à la charge du prestataire de services ou à ce que celui-ci ne s'exonère pas de toutes responsabilités, par exemple sur la qualité des prestations des sous-traitants éventuels.

En revanche, les organisations agréées veilleront à exercer leurs propres responsabilités en particulier en matière de contrôle des devis et de la facturation.

Dans le cas particulier des agences de communication, le conseil d'administration de l'organisation agréée s'assurera que les messages qui lui sont proposés remplissent bien toutes les conditions exigées par le Comité de la Charte. Les organisations exigeront d'avoir à fournir un "bon pour accord" à tous les stades de la production d'un message.

L'article IV.3 identifie le cas particulier des régies publicitaires et prévoit explicitement une exception à la règle de l'interdiction de la rémunération d'un prestataire sur le fondement des recettes issues de son action.

IV. 3. Cas particulier des régies publicitaires

Ne s'agissant pas de collecte de dons, le mode de rémunération traditionnel par prélèvement sur les recettes publicitaires est possible, faute de mieux, à condition

- *que celui-ci ne dépasse pas 50 %,*
- *que la régie prenne en charge tous les frais de commercialisation,*
- *que les dons consécutifs soient intégralement reversés à l'organisation agréée.*

Il s'agit bien d'une exception puisque la régie est payée en fonction des annonceurs qui à la suite de sa prospection ont accepté de remplir des espaces publicitaires dans les supports associatifs. Mais d'une part on ne peut pas tout à fait assimiler cet achat par l'entreprise d'espace publicitaire à un don, et d'autre part cette exception est encadrée

L'ouvrage de juin 1996 du comité² présente, page 74, cette exception dans des termes plus vagues puisqu'il y est écrit que l'interdiction de la rémunération de l'agence qui serait proportionnelle aux sommes collectées pour ce qui concerne la collecte de fonds elle-même « ne s'applique pas à d'autres relations contractuelles avec les agences : recherche de mécénat, vente d'espaces publicitaires... ». Ceci montre la nécessité d'une actualisation des différents documents du comité pour les mettre en accord avec la charte et ses textes d'application.

Pour les prestataires de services informatiques, les textes d'application de la charte énoncent la règle générale :

IV. 4. Cas particuliers des prestataires de services informatiques

Dans le cas où les organisations agréées sont amenées à confier tout ou partie du traitement de leur base de données informatique et/ou du traitement des paiements (enregistrement des chèques,...) elles veilleront particulièrement :

- *à contrôler les circuits de traitement des dons et d'émission des reçus pour éviter tout détournement ;*
- *à ne pas rémunérer ces prestataires par un pourcentage prélevé sur les recettes enregistrées.*

Dans les autres chapitres des textes d'application de la charte les relations avec les agences et sous traitants font l'objet de quelques textes complémentaires. Ainsi l'article VI.1.3 reconnaît dans son 4^{ème} alinéa : *Il est légitime que les dons affectés puissent néanmoins être grevés de frais de collecte et de fonctionnement de l'organisation.*

En matière de pilotage et au-delà des aspects évoqués dans les articles précédents, c'est l'article VI.2.1 qui constitue la trame générale des énoncées par le comité :

² Nicole Alix, Daniel Bruneau, Anne-Sophie Gabet, *Les relations entre les associations et agences de communication au lendemain de la loi Sapin*, Comité de la charte, 1996

Toutes les actions de collecte de fonds - quels qu'en soient la forme et l'objet - sont réalisées sous la responsabilité du conseil d'administration des organisations agréées qui doit mettre en place des procédures écrites concernant notamment

- la validation des actions et du contenu des messages d'appel de fonds,*
- l'encaissement des fonds collectés,*
- le suivi et la gestion des dons en nature,*
- l'émission des reçus fiscaux,*
- la traçabilité des fonds affectés,*
- les règles relatives aux cessions de fichier de l'organisation (échange, location...) et aux locations de fichiers extérieurs qu'elle peut effectuer,*
- les règles relatives aux partenariats avec des entreprises (mécénat, produits partage...).*

Ces extraits de la charte et de ses textes d'application constituent la philosophie du comité en matière de rémunération et de gouvernance des agences et prestataires. C'est précisément sur ce corps de textes que le comité de la charte a souhaité s'interroger : soit pour le confirmer, soit pour le modifier, soit pour le compléter.

Ces textes décrivent ce que dit le comité ; il convient aussi de mentionner ce qu'il fait, c'est-à-dire deux choses :

- Il effectue des contrôles réguliers auprès des organisations agréées et un contrôle introductif auprès des organisations qui demandent l'agrément ; bien entendu ces contrôles doivent concrétiser les dispositions écrites de la charte et de ses textes d'applications ;
- Il produit des documents aidant les organisations à respecter ces règles.

B. LES CONTROLES

Des entretiens conduits pour la préparation de ce rapport il ressort les éléments suivants.

Les contrôles des organisations agréées par la commission reposent sur un examen approfondi tous les trois ans et un suivi annuel. Pour assurer ce dernier chaque organisation agréée remplit annuellement un « questionnaire de base » composé de 300 questions ; elle fournit par ailleurs la copie des contrats avec les agences. Le contrôleur attaché à une organisation doit contrôler une cinquantaine de points portant tout à la fois sur le fonctionnement statutaire, la rigueur de gestion, la transparence financière, la communication. Il suit l'évolution de l'application des éventuelles recommandations formulées par le comité de la charte lors du précédent renouvellement de l'agrément et tous les trois ans rédige un rapport plus complet.

S'agissant du choix des prestataires, les contrôleurs s'assurent de sa formalisation.

S'agissant de la communication, ils s'assurent que le conseil d'administration a la maîtrise de la communication et relèvent à chaque fois le caractère positif d'un plan de communication.

S'agissant de la rémunération, la règle selon laquelle elle ne peut pas être assise sur les résultats est une formulation très précise ; le contrôleur doit vérifier qu'elle est appliquée et pour l'essentiel, elle l'est. Quand le contrôleur constate un problème il le note conformément à la charte et à ses textes d'application.

Lorsque des organisations ne respectent pas totalement la règle relative à la rémunération, la commission se pose la question de savoir si le conseil d'administration de l'organisation cautionne ce non-respect. Le conseil d'administration peut ne pas en être conscient en raison d'une large délégation au directeur de la communication ou au directeur de la collecte, qui sont de plus en plus souvent de véritables professionnels provenant du secteur marchand et éprouvent des difficultés à changer de méthodes. Il y a alors défaut de contrôle interne.

Certains conseils d'administration peuvent également approuver cette infraction en raison de la concurrence qui s'est développée dans le secteur associatif pour la collecte de fonds.

D'une façon générale la politique de la commission et donc du comité a été jusqu'à maintenant d'amener l'organisation à renouer avec de bonnes pratiques dans des délais raisonnables plutôt que tirer des conséquences abruptes et immédiates de manquements observés.

Jusqu'à aujourd'hui il semble que les dérives en matière de rémunération des agences et prestataires ont été faibles mais la question pourrait se poser avec plus d'acuité et les contrôles être plus attentifs sur ce point s'il devient plus sensible.

S'agissant de la gouvernance, les contrôleurs s'en tiennent à la conformité des statuts de l'organisation aux règles du comité sans exercer une vérification plus approfondie. Cependant à défaut de pouvoir imposer un contrôle interne, les contrôleurs ont sensibilisé les organisations à la gestion du risque.

C. LES AUTRES TRAVAUX DU COMITE

1. Les travaux à la suite de la loi Sapin

La loi du 27 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite loi Sapin, a clarifié les règles qui régissent les relations entre les divers acteurs du marché de la communication, annonceurs, vendeurs d'espaces, agences de communication, etc....

Le comité a pris l'initiative d'organiser en avril 1995 un colloque sur « les relations entre Associations et Agences de communication à l'heure de la loi Sapin ». Les actes de ce colloque publiés sous forme d'ouvrage (cf. note précédente où il est cité) rassemblent les dispositions légales que les organisations sont tenues d'observer, ainsi que des indications extrêmement utiles sur le marché de la communication, sur les critères qui doivent présider au choix d'une agence de communication, sur les points qui méritent une attention particulière lors de la négociation des contrats entre l'organisation et ses prestataires de services et fournisseurs, sur les diverses modalités de rémunération des intéressés qui peuvent être envisagées et sur celles qu'il convient absolument de proscrire, etc...Les annexes comprennent en premier lieu l'étude du cas particulier de l'octroi de conditions préférentielles et du don d'espaces publicitaires, qui constitue une question à part. Y figurent ensuite les dispositions légales applicables en matière de communication, ainsi que les recommandations du comité dans ce domaine. On trouve également l'exposé commenté des clauses qu'il est important de connaître et négocier lors de l'élaboration d'un contrat entre l'organisation et l'agence.

Cet ouvrage est considéré par certains comme le *vade mecum* de la relation entre les organisations et leurs agences.

2. Les réflexions du et pour le comité

Le comité s'est par ailleurs interrogé à plusieurs reprises depuis 2007 sur l'éthique de la collecte (mai 2007) et la bonne gouvernance des organisations (mars 2007 et octobre 2007). Dans ce cadre, Eric Dutertre, président de l'agence EXCEL, a présenté en mai 2008 une note relative à l'éthique et la pratique de la collecte de fonds. Les questions posées étaient celles qui font l'objet du présent rapport. Elles reposaient sur le constat d'un marché où la pratique de la collecte de fonds s'écarte de plus en plus de la théorie, notamment s'agissant de l'interdiction de l'indexation des rémunérations des agences sur les produits de la collecte et des rémunérations non transparentes des agences et opérateurs de la collecte auprès des fournisseurs et sous-traitants (« marges arrières »). D'où les conséquences : l'existence d'organisations agréées qui ne respectent pas leurs engagements et l'apparition de distorsions de concurrence pour les agences et les prestataires.

S'agissant de la rémunération deux options étaient étudiées : soit l'assouplissement de l'application des textes actuels, soit au contraire le renforcement de leur application en se dotant des moyens de communication et de contrôle.

S'agissant des rémunérations non transparentes la note évoque un problème légal au regard de la loi Sapin et se conclut sur une remarque sévère, mais qui doit sans doute faire réfléchir : « les associations n'ont pas encore acquis la maturité nécessaire pour accorder une « juste » rémunération aux agences et opérateurs, qui permettrait de diminuer ces pratiques non transparentes ». Il n'est pas possible de discerner si le qualificatif « juste » fait référence à une attitude morale ou plus prosaïquement à une justification par des devis ou factures.

III. L'ABSENCE D'ELEMENT CERTAIN SUR CE QUE PENSE LE DONATEUR

Un des buts du comité, énoncé dans l'article 1^{er} de ses statuts, est *de connaître les attentes du public et des donateurs pour comprendre et favoriser les facteurs qui déterminent la confiance dans les organisations faisant appel à la générosité* (article 1.1.3).

Alors que le point de vue du donateur constitue un élément essentiel pour la détermination des facteurs susceptibles d'affecter sa confiance, ce point de vue est mal connu. Cette méconnaissance permet que toutes les thèses, même les plus opposées, se réclament de ce que pense, ou penserait, le donateur.

A. LES DERNIERS ELEMENTS DE L' « OBSERVATOIRE DU COMITE »....

A la suite de la première enquête réalisée en septembre 2007 avec TNS Sofres sur le phénomène de la confiance, le comité a fait réaliser en août 2008 une 2^{ème} vague composée :

-d'un baromètre sur la confiance à l'égard des organisations faisant appel à la générosité du public ;

-et d'un approfondissement des questions de transparence financière et d'information du public.

Toutefois les questions des modalités de rémunération de la collecte ou des frais de gestion ne sont pas traitées, sauf indirectement si l'on considère que l'information demandée sur « l'utilisation précise du don » comporte également cet aspect.

B.NE SUFFISENT PAS POUR CONNAITRE CE QUE PENSE LE DONATEUR

Si l'on s'attache aux vérifications que réalisent les pouvoirs publics par le truchement d'institutions telles la Cour des comptes ou l'Inspection générale des affaires sociales, le donateur serait plus attaché aux coûts de la collecte qu'à ses modalités. La contestation des modalités de la collecte n'interviendrait qu'en deuxième ressort, lorsque le mode de la collecte apparaît avoir été la source de dépenses excessives. Ainsi, selon un article récent³, la Cour des comptes a souvent noté que le recours aux agences de collecte entraîne des coûts que le donateur averti désapprouverait, mais cela n'est peut être pas totalement démontré. La Cour conseille de modérer les frais en limitant les recours à des prestataires extérieurs et en contrôlant les conditions d'exécution des prestations pour la collecte.

La nouvelle présentation du compte d'emploi des ressources risque d'accentuer cette attention portée aux coûts de la collecte. On ne peut se dissimuler que cette attention plus grande pourrait peser sur la collecte elle-même. Plusieurs des interlocuteurs rencontrés craignent en effet qu'il soit difficile d'expliquer aux donateurs

³ Sylvie Toraille : « L'éthique de la collecte selon la Cour des comptes », *Juris association*, n°381, 15 juin 2008

que les situations de collecte sont incomparables et donc que les coûts de collecte peuvent être très différents d'une organisation à l'autre ou d'un type de donateur recherché à l'autre. Par exemple, une collecte lors d'une messe ou par le canal internet comporte des coûts bien inférieurs à un mailing classique ; une opération de fidélisation de donateurs coûte beaucoup moins qu'une opération de prospection de nouveaux donateurs ; ou encore la collecte de legs coûte peu.

Jusqu'à un certain niveau (5 % ?), les donateurs accepteraient sans doute les frais de collecte ; au delà d'un certain montant (30 à 40 % ?, et ce sont pourtant des taux que l'on rencontre dans nombre de prospections) il serait sans doute difficile de les leur expliquer et faire admettre. Même les entreprises dans le cadre du mécénat réagissent de la même manière : souvent, elles ne veulent pas payer les frais de fonctionnement.

Il apparaît donc aujourd'hui essentiel de faire de la pédagogie auprès des donateurs, particuliers et entreprises. Et cela même si, du moins dans un premier temps, l'explicitation des coûts de la collecte de fonds (et plus généralement de fonctionnement) et leur justification risquent peut être d'ébranler les donateurs plus que de les convaincre.

Ne reviendrait-il pas, au premier chef, au comité de la charte de développer des actions sur ce domaine ? En particulier sur deux sujets : la connaissance de l'opinion des donateurs d'une part et l'explication et la justification de frais de collecte parfois importants d'autre part ? On pourrait par exemple envisager que l'Observatoire du comité contienne régulièrement des questions (stables pour permettre des comparaisons dans le temps) sur les réactions des donateurs à tel ou tel aspect de la collecte (ampleur, modalités, fréquence, utilisation, etc.). Des investigations qualitatives seraient aussi bienvenues. Connaissant ainsi l'opinion des donateurs sur les caractéristiques principales de la collecte (y compris celles sur lesquelles les donateurs n'auraient guère d'opinion), le comité serait mieux à même de fonder les règles qu'il entend faire respecter.

IV. LA NECESSITE D'UNE NOUVELLE REFLEXION

Plusieurs des interlocuteurs rencontrés lors de la préparation du rapport ont approuvé et même encouragé le comité de la charte à s'emparer de ces deux questions (rémunération et pilotage des agences), soit qu'ils estiment que les règles sont de plus en plus souvent transgressées au risque de les vider de leur sens, soit qu'ils estiment que ces règles sont historiquement datées et ne correspondent plus aux pratiques de la collecte.

A. LES PRATIQUES S'ECARTERAIENT DE PLUS EN PLUS DES PRECONISATIONS DE LA CHARTE.

La plupart des interlocuteurs estiment que les organisations agréées s'écartent de plus en plus de la charte sur l'interdiction de la rémunération aux résultats de la collecte. Elles s'en écartent parfois volontairement, souvent dans des situations qu'elles considèrent comme marginales ou expérimentales, parfois inconsciemment.

La perception de l'ampleur des écarts à la règle varie fortement selon les interlocuteurs. Selon certains « seulement 3 organisations sur 56 agréées ne respecteraient pas la charte ». D'autres considèrent que « ces écarts, ou la tentation de s'écarter de la charte, concernent près d'un tiers des organisations agréées », soit qu'elles envisageraient de réduire la rémunération de l'agence lorsque les résultats de la collecte sont inférieurs à leurs attentes, soit, en amont, en proposant une rémunération au bulletin de soutien.

B. LA NOUVELLE DONNE

1. Historique

La question de la rémunération des agences au pourcentage des sommes collectées a déjà été posée dans les années 1970 concomitamment avec les nouvelles techniques de collecte de fonds en provenance des Etats-Unis, par exemple le marketing. A l'époque, le milieu associatif traditionnel était assez réticent par rapport à ce type de rémunération ; en revanche les nouveaux acteurs du secteur associatif émergent y étaient plus favorables.

En 1991 une affaire « Orphelins du monde » est venue défrayer la chronique et a révélé, entre autres, que des organisations versaient 80 % de la collecte à une agence rémunérée aux résultats. De surcroît, les organisations ne pouvaient se retirer du contrat passé avec l'agence qu'en abandonnant une partie de leur collecte pendant plusieurs années.

C'est cet événement, complété par les inquiétudes qui montaient des pratiques de l'ARC, qui a amené les acteurs associatifs à une réflexion sur les types de rémunération des agences et prestataires et à énoncer la règle de la non rémunération au pourcentage.

2. L'entrée de nouvelles organisations

Les récentes dispositions fiscales ont entraîné l'entrée dans la collecte de fonds d'organismes très différents : aux organisations caritatives traditionnelles se sont ajoutés des organismes comme les fondations américaines, les organismes de recherche ou les fondations créées par les universités, qui n'ont pas la même éthique que les organisations caritatives.

Le marché est en train d'être déstabilisé par l'entrée de ces nouveaux acteurs. Les organisations ne sont pas en mesure de rivaliser avec de grandes institutions qui offrent des contreparties par exemple éducatives ou culturelles qu'elles ne peuvent pas apporter.

3. La baisse de la part des subventions publiques et la hausse de la part des financements privés

Le financement des organisations au cours des dernières années a vu sa structure évoluer profondément : la part des financements publics a diminué et celle des

financements privés a crû⁴. Dans le souci de développer leur organisation, les conseils d'administration fixent alors des objectifs de collecte de fonds de plus en plus ambitieux, ce qui peut pousser le responsable de la collecte à se tourner vers des prestataires lui garantissant les meilleurs résultats.

Certaines agences sont poussées par des organisations elles-mêmes pour une rémunération aux résultats soit en fonction du nombre de donateurs soit en fonction des montants collectés. Ce sont, semble-t-il, des petites organisations qui encouragent la rémunération au pourcentage, pour entrer sur un marché du don de plus en plus saturé. Car les petites organisations qui démarrent paraissent plus susceptibles de s'engager dans des pratiques à risque surtout s'il n'y a pas de mise de fonds des fondateurs. Elles peuvent en effet être intéressées par un système où elles ne déboursent rien, avec comme double contrepartie le fait de laisser la moitié de la collecte à une agence et le risque de trop s'en remettre à une agence, dont l'éventuel excès d'agressivité risque de « tuer » le marché. A la limite, il est en effet toujours possible de trouver 10 000 donateurs supplémentaires en jouant sur le message ou en augmentant les coûts, mais les risques sont élevés : le donateur n'est alors pas fidélisé et un processus de fuite en avant s'enclenche.

4. La professionnalisation des acteurs

Alors que la collecte est beaucoup plus difficile, le milieu change et se professionnalise, aussi bien du côté des organisations que de celui des agences.

Les prestataires sont beaucoup plus nombreux et se sont segmentés : édition publicitaire, marketing direct (mailing), « street marketing », marketing Internet, prestataires spécialisés dans les legs, les libéralités, le mécénat d'entreprise, tout cela pouvant se faire avec l'aide ou non d'agences de publicité. Si l'on ajoute qu'il faut organiser également la communication interne, l'événementiel, les relations avec la presse, les responsables de la collecte dans les organisations ont un rôle de chef d'orchestre. Peu nombreuses sont les organisations en mesure de réaliser la totalité des opérations en interne et beaucoup délèguent une partie de la coordination à des prestataires.

Les nouveaux acteurs sur le marché de la collecte, tant dans les agences que dans les organisations, n'ont pas nécessairement la culture du monde associatif. Ils sont souvent issus du secteur privé et ont occupé des fonctions commerciales.

5. Les nouveaux moyens de la collecte

De nouvelles techniques de collecte sont apparues : « street marketing », prospection par téléphone, par internet. Aux dires de certains interlocuteurs de la mission, il se créerait même aujourd'hui *ex abrupto* des sites ou portails Internet qui proposent au public de faire des dons à des causes, sans même se soucier si telle ou telle organisation accepte ou refuse cette arrivée de fonds. Les responsables de ces sites expliquent que le vecteur Internet nécessiterait de nouvelles formes de rémunération. Les demandes d'évolution des pratiques de rémunération viennent d'ailleurs

⁴*Pour un partenariat renouvelé entre l'Etat et les associations*, rapport de Jean Louis Langlais, La documentation française, juin 2008.

essentiellement des collecteurs sur Internet et, pour beaucoup des interlocuteurs, le marché paraît bien souvent dicter les conditions de la rémunération.

De fait, certaines organisations ont accepté de se plier aux lois du marché de l'Internet (elles versent une rémunération soit proportionnelle au don collecté, 5 % du don par exemple, soit au nombre de donateurs, soit au nombre de clics), sans toujours s'interroger sur la régularité des rémunérations des prestataires en considérant que la collecte sur Internet est encore tout à fait marginale, et que les opérations menées le sont à titre expérimental. En effet :

- les frais sont peu élevés : ramenés au pourcentage des fonds collectés ils sont de quelques %, alors que les frais de mailing classiques sont de l'ordre de 30 à 40 %, y compris la recherche de nouveaux donateurs ;
- l'importance de ce vecteur est actuellement embryonnaire, ce qui justifierait son caractère expérimental. Il est possible toutefois que ce vecteur prenne plus d'importance si l'on en croit la situation aux Etats-Unis où la collecte par Internet constitue 50 % des collectes. D'ailleurs une organisation française déclare que parmi ses 35 000 donateurs spontanés 20 000, soit plus de la moitié, viennent par le site Internet depuis cette année.

C. UNE ATTENTION ACCRUE APPORTEE A LA GOUVERNANCE

Les questions de pilotage et de contrôle interne sont des sujets dont l'importance s'est accrue récemment, notamment aux yeux des responsables et des administrateurs des organisations.

Or le contrôle interne n'est pas évoqué explicitement dans la charte et ses textes d'application. En revanche, sur d'autres aspects de la gouvernance les textes énoncent à juste titre certains principes clairs (cf. *supra*). La rédaction actuelle souffre peut-être de deux lacunes :

- Certains aspects peuvent être insuffisamment évoqués, ou absents, contraignant les contrôleurs à les aborder de manière indirecte ; par exemple les contrôleurs se réfèrent ainsi à la rigueur de la gestion pour traiter du contrôle interne ;
- La rédaction est parfois très générale rendant un contrôle explicite difficile, par exemple sur la maîtrise des messages de l'organisation.

Un certain décalage se fait ainsi jour entre les préoccupations croissantes des acteurs en matière de gouvernance (contrôle interne et autres dispositions) et l'état actuel de la charte et de ses textes d'application.

D. LA NECESSITE D'UN REEXAMEN

En conclusion il apparaît nécessaire de se réinterroger sur les règles adoptées précédemment tant en matière de rémunération des agences et prestataires de la collecte que de gouvernance des organisations :

- en raison de l'évolution du contexte,
- pour les confirmer ou les infléchir, ou les compléter,
- avec le souci qu'elles soient contrôlables et effectivement contrôlées,
- en se donnant pour ambition qu'elles puissent couvrir la dizaine d'années à venir.

PARTIE II : LA REMUNERATION DES AGENCES ET DES PRESTATAIRES

I. RAISONS ET MODALITES DES DIFFERENTES FORMES DE REMUNERATION DES AGENCES ET DES PRESTATAIRES:

A. ESSAI DE FIXATION DU VOCABULAIRE

1. Les intervenants

-- « agence » : organisme global auquel une organisation délègue le soin de s'occuper d'une campagne. L'agence peut offrir une palette de prestations allant de la stratégie à l'élaboration de plans de communication annuel en passant par des prestations techniques opérationnelles (réalisation d'un événement, une opération de prospection, un mailing de fidélisation, un programme grands donateurs,...). L'organisation peut donc solliciter une agence sur l'ensemble de sa stratégie de collecte ou bien sur une action spécifique.

-- « prestataire » : entreprise à laquelle l'agence ou l'organisation elle-même s'adresse pour concrétiser la réalisation : imprimeurs, routeurs, loueurs de fichiers, gestionnaires de base de données, gestionnaires de site internet....

Pour mieux préciser la distinction ainsi proposée, on peut souligner qu'elle recouvre une opposition très nette de fonction entre des organismes qui conseillent sur la stratégie, le message et la visibilité de l'organisation –ce seront les agences- et des organismes qui offrent un outil sans conséquence sur la stratégie, le message et la visibilité et ce seront les prestataires. Cette distinction qui est peut être difficile à faire précisément en chaque cas particulier est néanmoins féconde car elle pourrait éventuellement être à la source d'un traitement différencié des organismes.

2. Les différentes étapes de la rémunération

On distingue

-- les honoraires de conseil,

-- les honoraires de conception (création d'un message, avec les vignettes autocollantes au nom du donateur, par exemple)

-- les frais techniques de mise en œuvre (imprimerie par exemple) qui peuvent être payés directement par l'organisation

-- l'affranchissement (généralement payé par l'organisation).

L'organisation peut acheter à l'agence (qui achète les prestations et qui facture son client) ou payer directement le prestataire. Le paiement direct du prestataire ou la présentation des factures des prestataires à l'organisation doivent permettre de limiter les marges arrière, c'est-à-dire les versements du prestataire à l'agence.

B. LES DIFFERENTES MODALITES DE LA REMUNERATION

Les modalités de rémunération des agences et des prestataires s'ordonnent autour de deux grandes catégories, la rémunération forfaitaire d'une part, la rémunération aux résultats d'autre part avec des déclinaisons multiples.

1. La rémunération forfaitaire

La rémunération « forfaitaire » de l'agence est fixée ex ante ; elle est indépendante des résultats de la collecte mais pas des conditions du marché. Les moyens mis en œuvre conditionnent la fixation de la rémunération : une équipe de 10 personnes travaillant cinq heures sera facturée 50 heures. Ces moyens seront plus ou moins dépendants des résultats recherchés et attendus qui sont eux-mêmes fonction des modalités de la collecte, de la notoriété de l'organisation et de celle de la cause. L'absence d'une concurrence entre les agences sur le mode de collecte retenu peut contribuer à renchérir le coût d'une collecte.

L'adjectif forfaitaire ne doit pas être mal compris : cette rémunération forfaitaire est bien propre à chaque contrat, mais elle ne dépend pas des résultats de ce contrat. D'autre part la rémunération forfaitaire n'est pas nécessairement une rémunération globale. Des organisations segmentent les rémunérations en :

-- des honoraires de suivi mensuel forfaitisés, pour les réunions trimestrielles et hebdomadaires, les prestations intellectuelles et la mise en œuvre de campagnes,

-- des honoraires de création spécifiques. L'agence propose à l'organisation des plans de développement, les parties s'accordent sur ces plans ; un devis par opération est ensuite établi. Les travaux sont facturés suivant des barèmes annuels pour la fabrication technique (imprimerie, routage, etc.) et un barème de suivi d'opérations qui est adapté suivant la taille de l'opération.

Les organisations ont toujours le moyen d'exprimer leur satisfaction ou leur insatisfaction à une agence ou un prestataire. Si elles n'en sont pas satisfaites, elles peuvent toujours en changer. La non rémunération au résultat n'exclut donc en rien l'obligation intrinsèque de résultat de l'agence ou du prestataire puisque l'organisation est toujours libre de ne plus reconduire la confiance qu'elle lui a accordée de programme en programme ou d'année en année.

Ce qui compte c'est le juste prix c'est-à-dire le prix justifié à partir des moyens mis en œuvre (et incluant bien sûr une rémunération de l'agence) dans le cadre d'un partenariat équilibré entre organisation et agence.

2. La rémunération aux résultats.

La rémunération « aux résultats » peut revêtir des formes diverses plus ou moins sophistiquées, dont la forme la plus absolue est la rémunération au pourcentage des sommes collectées.

a. La rémunération au pourcentage des sommes collectées

Dans sa forme la plus pure la rémunération au pourcentage des sommes collectées signifie que l'organisation et l'agence se partagent les fruits de la collecte. En pratique une agence propose à une organisation de lui verser une part des sommes collectées lors d'une campagne. Comme l'organisation ne dépense rien, elle n'aura à supporter aucune perte et tout don encaissé lui profite ; en revanche l'agence peut ne pas couvrir ses frais. A titre d'exemple si l'agence et l'organisation se partagent également le résultat de la collecte et si celle-ci génère 400, l'organisation touchera 200 et l'agence 200. Toutefois si le coût réel de la campagne est de 100, ce que l'organisation aurait payé 120 dans un marché avec paiement forfaitaire (incluant bénéfice de l'agence) lui aura coûté 200. Au final, les frais de collecte auront coûté, dans ce cas de figure, 50% des fonds collectés au lieu de 30 %.

Le risque pris par l'agence peut donc s'avérer très rémunérateur pour elle mais l'absence de risque apparent peut séduire les organisations, notamment les plus jeunes en dépit des risques identifiés infra.

b. Le système du bonus/malus

Le système du bonus/malus vise à introduire une variabilité de la rémunération des agences, mais avec un plafond prédéterminé. L'organisation et l'agence s'entendent sur un système de bonus/malus directement lié aux résultats de la collecte. Ainsi une rémunération de 100 peut par exemple connaître une variabilité de plus ou moins 30. Elle serait donc comprise entre 70 et 130.

Ce système n'est pas compatible avec le principe de la charte mais il limite les risques de la rémunération « pure » au montant des dons car il revient de fait à encadrer cette dernière.

c. Le système des taux de couverture garantis

Il s'agit d'une autre forme de la rémunération aux résultats qui permettrait de ne pas faire supporter les risques de la collecte aux organisations ou dans des limites contenues par avance, sans que toutefois l'agence soit rémunérée au pourcentage des sommes collectées.

Une agence (de téléphone, de mailing...) propose à une organisation un programme de collecte en lui garantissant que si le produit de la collecte est inférieur à ce qui était attendu l'organisation bénéficiera d'un avoir sur facture pour qu'en aucun cas le programme ne lui coûte plus cher que les ressources générées. Dans ce cas, le taux de couverture est égal à 1.

Mais, le taux de couverture peut aussi être inférieur à 1 (par exemple 0,8) ou être supérieur à 1 (par exemple 1,2).

- Si le taux est égal à 0,8, l'agence garantit que si les dons sont inférieurs à 80% du coût du programme, elle consentira un avoir de telle façon que l'organisation ne puisse pas perdre plus de 20% de la somme investie dans le programme.
- Si le taux est égal à 1,2, l'agence garantit que si les dons sont inférieurs à 120% du coût du programme, elle remboursera sous forme d'avoir sur facture la différence.

L'agence peut donc affirmer prendre une partie du risque ou « partager le risque » avec l'organisation dès lors que le montant des dons est très éloigné de ce qui était attendu.

Il est exact que la rémunération de l'agence ne peut pas augmenter mais cela signifie simplement que la proportionnalité de la rémunération variable est plafonnée : à titre d'exemple si le contrat prévoit un versement de 100 à l'agence avec un taux de couverture de 0,8, la somme versée à l'agence sera bien toujours constante et égale à 100 quel que soit le montant total des dons dès lors qu'il est supérieur à 80, mais elle augmentera de 20 à 80 lorsque le montant des dons augmente de 0 à 80. Cette proportionnalité de la somme versée à l'agence pour des dons inférieurs à 80 (dans l'exemple) ne rend pas ce mode de rémunération conforme à la règle de rémunération forfaitaire.

Si une agence gagne plus parce que la collecte qu'elle a générée pour son organisation cliente est plus importante, tout le monde s'accordera à dire que la règle de rémunération forfaitaire est trahie. Certes, ce n'est pas le cas ici, puisqu'on est dans la situation inverse d'une agence qui gagne moins que prévu dès lors que la collecte générée par son travail serait inférieure à un certain niveau prédéterminé en amont du programme. Mais il faut reconnaître que là aussi la règle de la rémunération forfaitaire est trahie (de façon atténuée ?).

d. La rémunération au nombre de donateurs

Une autre forme de rémunération aux résultats ou assise sur les produits de la collecte consiste à lier la rémunération de l'agence au nombre de donateurs et non pas au montant total collecté. Dans cette perspective les donateurs peuvent être soit des nouveaux donateurs, soit des donateurs fidélisés. Les systèmes de bonus/malus ou de taux de couverture garantie pourraient s'appliquer aussi bien à cette forme de rémunération.

D'un point de vue théorique et pratique deux thèses opposées s'affrontent. Certains considèrent que rémunérer aux dons ou rémunérer aux donateurs est en fait équivalent ; d'autres font une différence et considèrent que la rémunération au nombre de donateurs est moins choquante.

Il est possible que cela soit moins choquant aux yeux du donateur, mais ce point devrait être vérifié. En revanche il est sûr que les deux formes de rémunération aux résultats sont différentes.

Pour bien montrer que ces deux formes de rémunération d'une agence ne sont pas identiques on peut commencer par raisonner de façon intuitive. Supposons qu'une campagne de collecte ait rapporté une somme de M euros. L'agence rémunérée au montant total recevra une fraction de cette somme et cette fraction ne dépend pas du nombre de personnes qui auraient versé de l'argent (du nombre de donateurs) : si M euros a été versée par un seul donateur, ou par deux, ou par 10 000, l'agence reçoit la même rétribution. Si l'agence avait été rétribuée non pas proportionnellement au montant de la collecte, mais proportionnellement au nombre de donateurs, sa rétribution aurait été au contraire très différente dans ces trois configurations.

Supposons maintenant un tout autre schéma : la campagne a conduit n personnes à donner. Si, au total, ces donateurs ont donné 10 000, 100 000 ou un million d'euros, l'agence payée au montant total sera rétribuée différemment, ce qui n'aurait pas été le cas si elle avait été rétribuée au nombre de donateurs.

On pourrait bien entendu envisager des contrats plus complexes où la rémunération de l'agence dépendrait à la fois du montant total de la collecte et du nombre de donateurs. Mais si le contrat prévoit une rémunération au seul montant, cette dernière ne dépend pas du nombre de donateurs. Il est donc très différent, dans son principe et dans ses effets, d'un contrat qui, à l'inverse, ne dépend que du nombre de donateurs et pas du montant total de la collecte.

Il est vrai que, dans les faits, nombre de donateurs et montant total de la collecte vont plus ou moins de pair, sont corrélés positivement. Mais cela n'entraîne pas que les deux contrats soient équivalents : nullement quant au principe, et pas exactement quant aux effets. Il n'y a qu'un seul cas où ces deux contrats sont, en principe et donc par leurs effets, identiques : c'est dans le cas où, avant la campagne, on postulerait qu'il y a un lien strict entre le nombre de donateurs et montant de la collecte ; en particulier si, avant la campagne, on était sûr que chaque donateur donnerait exactement la même somme, alors les deux types de rémunérations, proportionnelle au montant total et proportionnelle au nombre de donateurs, seraient, dans leur principe, identiques.

Même si, de fait, les dons sont assez peu dispersés, ils sont différents d'un donateur à l'autre, et l'on ne peut donc postuler a priori qu'ils seront tous identiques. Il n'est donc a priori nullement équivalent de choisir l'un ou l'autre contrat.

C. LES ARGUMENTS AVANCES POUR ET CONTRE UNE EVOLUTION DE L'INTERDICTION D'UNE REMUNERATION ASSISE SUR LES PRODUITS DE LA COLLECTE

Le clivage entre les partisans et les opposants à la rémunération aux résultats passe parfois à l'intérieur des organisations. Les directeurs généraux et présidents qui sont les garants des valeurs de l'organisation paraissent se prononcer plus souvent pour la rémunération forfaitaire. Les directeurs de collecte, plus intéressés aux résultats, semblent incliner davantage pour une rémunération aux résultats et ce d'autant plus qu'ils travaillaient précédemment dans le secteur marchand.

Les uns et les autres s'appuient sur des arguments qu'il est possible de présenter synthétiquement de la façon suivante.

1. Les arguments pour une évolution

Les arguments pour une évolution peuvent être regroupés sous trois thèmes : la rémunération aux résultats serait justifiée par le souci d'une bonne gestion, elle constituerait un levier pour l'ouverture du milieu, enfin elle est particulièrement bienvenue, et pratiquement imposée dans le cas de certains nouveaux canaux de collecte.

a. Une bonne gestion

Les partisans de la rémunération aux résultats considèrent qu'il n'est pas normal de payer une bonne et une mauvaise agence le même prix et qu'il convient de mieux rémunérer les talents. La rémunération aux résultats leur paraît être au cœur même du principe de la bonne gestion et ils estiment que dans le cas contraire on tombe dans le système de rémunération des chasseurs de têtes avec pour principe le paiement a priori d'un forfait qui n'est pas remis en cause par le résultat.

b. Un levier pour l'ouverture

La rémunération aux résultats permettrait également l'entrée sur le marché de nouveaux acteurs, en partageant le risque entre l'organisation et l'agence. L'organisation ne prend pas de risque et l'agence peut dégager des marges plus élevées. Les agences souhaitant un assouplissement des règles vers une variabilité de la rémunération des prestations de collecte le justifient souvent par le fait qu'ainsi elles pourront mieux « accompagner » les petites organisations pour qui les risques financiers sont difficiles à prendre. Ce raisonnement paraît corroboré par le fait que les organisations les moins bien implantées paraissent plutôt favorables à cette modalité. Il est vrai que, même si l'on admet que l'agence partage le risque, elle ne le fait pas gratuitement. Néanmoins les partisans de cette solution pensent qu'il serait possible de mettre en concurrence une agence rémunérée au pourcentage et une agence rémunérée forfaitairement, ce qui permettrait à l'organisation de s'assurer que l'agence rémunérée au pourcentage ne facturerait pas de manière excessive sa prise de risque. Ils plaident donc pour qu'il y ait une ouverture maximale de la concurrence entre les agences (cf. *infra*).

c. Les conditions des nouveaux canaux de collecte

La rémunération aux résultats serait également imposée par le marché des nouveaux modes de collecte et tout spécialement Internet. Arguant de l'évolution des modes de collectes certaines organisations ont d'ailleurs franchi le pas d'une rémunération qui n'est plus uniquement forfaitaire. Elles estiment ne pas enfreindre la règle actuelle du comité dès lors que les collectes sur Internet représentent un pourcentage très faible de leur collecte (de 1 à 5 % selon les organisations). Les perspectives de développement de la collecte par Internet devraient toutefois les amener à reconsidérer cette position. Des agences de collecte ont quant à elles décidé de modifier leur modalité initiale de rémunération au pourcentage des sommes collectées pour adopter pour les organisations agréées la rémunération à l'acte de dons croyant ainsi satisfaire aux critères de la charte.

Puisque le comité entend énoncer des règles pour le moyen-long terme les partisans d'un assouplissement des règles actuelles jugent impossible de les garder en l'état dès lors que ces nouveaux moyens de collecte vont prendre de l'importance.

2. Les arguments contre une rémunération aux résultats

Les arguments présentés contre une rémunération au pourcentage des sommes collectées sont de trois ordres : des risques pour l'organisation, l'indignation du donateur, une menace pour la générosité publique.

a. Des risques pour l'organisation

La rémunération au pourcentage ne donnerait que l'illusion de la sécurité à l'organisation : une agence ne prenant pas de risques non mesurés, elle fait payer le risque. Ceci dépend du degré de concurrence, comme on l'a dit plus haut. Mais plus grave, l'agence rémunérée au pourcentage exigera beaucoup plus de latitude et de liberté pour mener ses campagnes, au motif qu'elle assume tout ou partie du risque ; l'agence risque de devenir le collecteur à la place de l'organisation.

Le risque existe que le prestataire, attisé par la prime au résultat, pousse le discours au maximum de ce qui est possible notamment du point de vue éthique et du respect des bénéficiaires, sacrifiant pour l'organisation le long terme au court terme. Une rémunération au rendement induirait une pression susceptible d'amener à tronquer le message en l'orientant vers les thématiques les plus populaires de l'organisation, quelle que soit la part que ces dernières représentent dans la réalité de l'action de l'organisation. Elle reviendrait donc à mentir aux donateurs. En bref l'organisation perdrait la maîtrise du message et même de son image, ce qui, outre les graves inconvénients pour elle-même, enfreint les règles de bonne gouvernance du comité de la charte (cf. *infra*).

b. L'indignation du donateur

Les partisans d'un maintien de la rémunération au forfait craignent une réaction négative des donateurs à un changement de cette règle. En particulier dans le cas d'une rémunération proportionnelle au montant des dons le donateur pourrait être choqué par le fait que plus il donne, plus un ou des intermédiaires se rémunèrent. Au-delà de cette indignation, la confiance même du donateur dans l'organisation pourrait être écornée.

c. Une menace pour la générosité publique

Selon les tenants d'un maintien de la rémunération au forfait, la rémunération aux résultats contiendrait une menace pour l'ensemble de la générosité publique, et pas seulement pour l'organisation qui retiendrait ce mode. Elle serait en effet porteuse d'agressivité du discours par rapport au public ainsi que par rapport aux collègues. Les agences, comme leurs collaborateurs, seraient naturellement poussés à user de méthodes non déontologiques et inacceptables (culpabilisation, harcèlement, manipulation, ciblage du discours vers les thématiques les plus populaires indépendamment de la réalité de l'objet social de l'organisation). Il en résulterait un risque « d'assèchement », ce qui nuirait à la collecte, et plus fondamentalement une atteinte à l'éthique dont se

prévalent les organisations faisant appel à la générosité publique ce qui constituerait un risque mortel.

3. La situation dans d'autres chartes françaises ou étrangères

La charte du comité s'inscrit dans un environnement assez disparate. En effet les différents codes ou chartes consultés n'ont pas tous à l'égard de la rémunération des agences la même attitude.

L'AFAQ et le BVQI se rejoignent pour prôner une rémunération forfaitaire. Le Cahier des Charges de l'AFAQ indique à propos de la collecte de fonds : « *dans le cas où l'organisme fait appel à des intervenants extérieurs, il doit (...) préciser, dans les contrats, les modalités de rémunération, les honoraires devant être fixes.* » Le référentiel BVQI indique que : « *lorsque l'organisme fait appel à des intervenants extérieurs pour la collecte des fonds, ces derniers sont rémunérés par honoraires, absences de pourcentage sur les sommes collectées.* »(sic)

A l'étranger il existe de nombreux codes contenant très probablement des dispositions très différentes en matière d'engagement des organisations dans leurs relations avec les acteurs de la collecte. A titre d'illustration, l'étude réalisée pour le comité en 2001 montre qu'à la question « *le paiement de commissions sur la collecte est-il permis ?* » les organismes de contrôle des organisations faisant appel à la générosité publique répondent oui dans cinq pays (Autriche, Suisse, Allemagne sous certaines conditions, Norvège et Pays Bas) et non dans cinq autres (Canada, France, Suède, Angleterre et Etats-Unis)⁵.

Si l'on s'attache à l'organisation internationale dont fait partie le comité de la charte, l'International Committee on Fundraising Organizations (ICFO), elle énonce des normes internationales reproduites dans l'encadré ci-dessous. La norme numéro 4 fixe deux règles (traduction des auteurs) :

- Les pratiques de collecte devraient être véridiques, précises, et non trompeuses.
- Les coûts de la collecte devraient représenter une proportion raisonnable des dépenses globales de l'organisation et doivent être examinés régulièrement pour s'assurer de leur efficacité.

On notera que la deuxième règle porte sur le coût global de la collecte et pas sur les modalités de rémunération des agences.

⁵ Ingrid GUET (traduit par Henri ARNOUX) : « Le contrôle de la collecte de fonds en France et dans le monde : étude comparative réalisée dans le cadre de l'ICFO », *Comité de la charte*, 2001. Tableau page 49. Cette étude date de 2001 et certains changements ont pu se produire depuis mais le constat d'une certaine diversité entre les pays est sûrement toujours vrai.

International Committee on Fundraising Organizations (ICFO) International Standards⁶

Preamble

ICFO has developed a set of International Standards for good governance and management for international non-governmental, or not-for-profit, private organizations that directly, or indirectly through subsidiary bodies, raise funds from the public for charitable or public benefit purposes.

The Standards cover five key areas of activity:

Membership and responsibilities of the governing body

Fulfilment of public benefit goals

Fiscal control, management and reporting

Fundraising practices

Provision of public information.

In addition to these Standards, ICFO expects suitable guidelines to exist for public benefit organizations to ensure that the public, and recipients and donors, have ready access to sufficient and adequate information to enable them to make informed decisions about their relationships with the organization.

Further, these guidelines should be determined and administered by an independent non-governmental agency or function that is separate from governmental legal and taxation oversight.

Guidelines governing public benefit fundraising organizations should also require conformity with more rigorous and "best practice" standards for probity and good governance that go beyond the minimum national legal and audit requirements.

ICFO also expects fundraising public benefit organizations to present their accounts of income and expenditure in a common format to enable appropriate thresholds to be set for categories of expenditure and for meaningful inter-organizational comparisons to be made.

Standard 1 – Membership and Responsibilities of the Governing Body

1.1 The Governing body should consist of at least

five people

1.2 Persons serving on the Governing body should:

1.2.1 not receive remuneration for their service as Board members;

1.2.2 be independent and act in the best interests of the body;

1.2.3 attend meetings regularly.

Standard 2 – Public Benefit Goals

⁶ D'après le site <http://www.icfo.de/standards.htm>

2.1 There should be a clear and consistent statement of the mission and aims of the organization in all public reports and fundraising materials;

2.2 Activities must be directed towards the attainment of the organization's stated public benefit goals.

Standard 3 – Financial Responsibilities

3.1 Annual accounts must be prepared, and audited by independent, professionally qualified auditors;

3.2 Expenses should be commensurate with the size and scale of activities of the organization and accord with the ethical ethos of public benefit bodies.

Standard 4 – Fundraising Practices

4.1 Fundraising practices should be truthful, accurate and not misleading;

4.2 Fundraising costs should be limited to a reasonable proportion of the organization's overall expenditure and regularly tested for cost-effectiveness.

Standard 5 – Public Information

5.1 Information about the organization's activities and results should be regularly prepared and made freely available to the public;

5.2 Information should be comprehensive and presented in easily understood formats;

5.3 Explanatory narrative information should be provided to assist understanding of the financial information and to enable appropriate comparisons to be made.

II. L'ÉVENTAIL DES CHOIX POSSIBLES

Il n'y a pas de consensus global dans le milieu sur ce qu'il convient de faire et il n'y en aura sans doute pas dans les cinq ans à venir, ce qui amène le comité à décider dans un univers non consensuel. Dans un tel environnement le présent rapport ne saurait exprimer des recommandations explicites mais il se donne pour ambition de présenter l'éventail des choix possibles facilitant ainsi la décision du comité et de l'ensemble du milieu.

A. LES RÈGLES CONCERNANT LA COLLECTE

Sur ce sujet et en fonction des opinions recueillies, les options sont en fait en nombre assez limité :

- Maintenir la règle actuelle ;

- Infléchir la règle actuelle en autorisant une rémunération aux résultats pour tout ou partie des agences ; si on s'engageait dans une telle direction
 - il faudrait entendre rémunération aux résultats par rémunération aux donateurs puisque il y a un quasi consensus pour exclure une rémunération proportionnelle aux sommes collectées,
 - cet assouplissement pourrait d'autre part être limité à une partie des contrats que les organisations passent avec les agences, ce qui suppose de cliver ces dernières :
 - par exemple entre celles dont l'action touche au message ou à la stratégie (agence *stricto sensu*) et celles qui, comme des prestataires, n'offrent que des outils, auquel cas la rémunération aux donateurs ne porterait que sur les secondes ;
 - un clivage alternatif pourrait porter sur la taille du vecteur de collecte que se propose de développer l'organisation : petit ou expérimental, par exemple moins de 5 % de sa collecte globale, l'organisation pourrait rémunérer l'agence au nombre de donateurs ; si ce vecteur de collecte est au contraire important, elle la rémunérerait forfaitairement.

On voit que l'infléchissement de la règle introduit des distinctions ce qui rend la règle elle-même plus complexe et peut-être plus difficile à contrôler. Une expression possible de la nouvelle règle pourrait en ce cas être la suivante : « les organisations membres s'interdisent toute rémunération de prestataire assise sur les sommes collectées ; dans les contrats de type x la rémunération doit être forfaitaire, dans les contrats de type y elle peut être liée au nombre de donateurs ».

Si l'on considère que l'idée de clivage parmi les contrats est trop complexe ou trop difficile à appliquer et que l'on souhaite néanmoins infléchir la règle, une formulation négative pourrait recueillir des suffrages : « les organisations membres s'interdisent toute rémunération de prestataire assise sur les sommes collectées », ce qui ouvre à tout contrat la possibilité d'être rémunéré forfaitairement ou au nombre de donateurs.

- Supprimer la règle actuelle.

Que l'on conserve, infléchisse ou supprime la règle sur le mode de rémunération des agences et prestataires, il serait par ailleurs possible de la compléter par une règle sur le coût global de la collecte, par exemple en s'inspirant des normes l'ICFO (organisme international auquel appartient le comité) en particulier la quatrième qui énonce : « Les coûts de la collecte devraient représenter une proportion raisonnable des dépenses globales de l'organisation et doivent être examinés régulièrement pour s'assurer de leur efficacité. »

B. TROIS EXIGENCES A SATISFAIRE EN TOUT ETAT DE CAUSE

Quelles que soient les décisions qui seront prises à propos des règles sur la collecte trois exigences devraient être présentes à l'esprit :

- Il paraît indispensable de connaître mieux et de mesurer régulièrement les opinions, attentes et réactions du donateur à la collecte. Il faut d'ailleurs, en complément, de faire de la pédagogie auprès du donateur. Il revient au comité de la charte de lui faire comprendre que la collecte de fonds a un coût qu'il convient de ne pas occulter.
- Il est nécessaire que les contrôles du comité de la charte sur les organisations agréées ou candidates soient plus attentifs au respect des règles en matière de rémunération des agences et prestataires, et soient davantage suivis d'effets.
- Il est nécessaire que le comité veille constamment à la conformité de l'ensemble de ses documents avec la charte et ses textes d'application.

C. L'ADJONCTION EVENTUELLE DE REGLES ETHIQUES COMPLEMENTAIRES

On peut se demander si par ailleurs un corpus de valeurs cohérentes avec celles défendues par les organisations ne pourrait pas être élaboré et faire l'objet de règles complémentaires à partir de quelques principes. Par exemple :

- Non ciblage excessif du discours (donner une image fidèle de ce que fait l'organisation). La qualité du message est importante, son exhaustivité aussi : si l'organisation met en avant 5 % de son activité, elle ment au public, même si les 5% relatés correspondent à une réalité.
- Non harcèlement, non culpabilisation, non manipulation ; le démarchage téléphonique, ou par courrier ou par courriel est parfois à la limite du harcèlement. Certaines pratiques consistant à obtenir des virements automatiques depuis des comptes peuvent amener des personnes en état de faiblesse à signer des délégations sans maîtriser toujours la portée de leur geste et à cumuler ainsi des virements automatiques, parfois au profit d'une même organisation.
- Transparence financière de l'agence et respect de l'obligation légale de dépôt de ses comptes au registre du commerce.

Les développements ci-dessus peuvent aider à résoudre la question de la rémunération des agences, mais cette dernière ne paraît pas devoir être traitée indépendamment de celle, plus générale, de la gouvernance.

PARTIE III : GOUVERNANCE ET PILOTAGE DES OPERATIONS DE COLLECTE

Dans sa définition la plus générale la gouvernance d'une organisation traite de son système de direction et de contrôle. On se limitera à la gouvernance et au pilotage des opérations de collecte. Lorsque ces opérations sont confiées à des agences et des prestataires extérieurs, la question a deux aspects : externe (relation avec les prestataires) et interne (organisation des pouvoirs et contrôles au sein de l'organisation). Un certain nombre d'organisations faisant appel à la générosité publique ne confient pas leurs opérations de collecte à des agences et des prestataires extérieurs mais les réalisent uniquement en interne et tiennent à conserver cette organisation ; dans ce cas la question de la gouvernance et du pilotage ne se pose que de façon interne.

Comme on l'a rappelé plus haut le comité a énoncé dans sa charte et ses textes d'application des règles de bonne gouvernance. L'article 2 de la charte dit que les organisations ayant reçu l'agrément du comité, « *mettent en place des procédures et des contrôles permettant d'assurer la pertinence et l'efficacité de la gestion de l'ensemble de leurs structures et sélectionnent les prestataires de services ou fournisseurs dans les plus grandes conditions d'objectivité et proscrivent tout lien avec des prestataires de services ou fournisseurs susceptible de remettre en cause le caractère désintéressé de leur gestion.* » Les textes d'application décrivent

- dans l'article VI.2.1 en particulier la règle générale suivante : « *Toutes les actions de collecte de fonds - quels qu'en soient la forme et l'objet - sont réalisées sous la responsabilité du conseil d'administration des organisations agréées qui doit mettre en place des procédures écrites concernant notamment la validation des actions et du contenu des messages d'appel de fonds* ».
- Et dans l'article IV.2 le cadre relationnel et contractuel entre l'organisation et le prestataire : sélection des prestataires, durée des contrats, responsabilités respectives.

Loin d'avoir ignoré les règles de bonne gouvernance, le comité y a donc été sensible et d'ailleurs précocement. Mais il est vrai que ces règles sont souvent plus générales que celle qui porte sur la modalité de rémunération des agences et sont donc plus difficiles à contrôler. Par ailleurs il est peut-être souhaitable aujourd'hui de les compléter.

Les différentes chartes existant en France ou à l'étranger contiennent des règles dont le comité pourra s'inspirer s'il souhaite préciser certaines des règles qu'il a aujourd'hui ou les compléter. C'est le cas par exemple du cahier des charges de l'AFAQ ou du référentiel BVQI cités plus haut mais aussi des travaux de l'Institut Français des Administrateurs (IFA) (cf. *infra*). Sur le plan international, les normes internationales de l'IFCO présentées dans l'encadré *supra* constituent une source de réflexion utile, mais aussi les 33 *Principles for good governance and ethical practice* énoncés récemment (octobre 2007) sous forme de *Guide for charities and foundations* par un panel de d'organisations désintéressées américaines.

I. LES ORGANES DE LA GOUVERNANCE ET DU PILOTAGE

A. LA PLACE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

La question de la place respective du conseil d'administration, du secrétaire général (ou du directeur) et du responsable des ressources est un élément essentiel de la gouvernance. Il y a un double risque de méconnaissance des conseils d'administration : méconnaissance des pratiques effectives de la collecte et méconnaissance des choix et actions spécifiques de leur propre organisation, ceci en contradiction avec l'esprit et la lettre de l'article VI.2.1 des textes d'application qui demandent même la mise en place de procédures écrites. Même dans les 50 plus grosses organisations, il n'est pas certain, semble-t-il, que le conseil d'administration soit suffisamment informé. Parfois même, selon certains interlocuteurs, les objectifs fixés par les conseils d'administration sont en contradiction avec la réalité ou le possible.

Le niveau d'intervention souhaitable du conseil diverge suivant les interlocuteurs. Selon certains c'est le conseil d'administration qui devrait choisir l'agence ou le prestataire et contrôler le contenu du contrat ; selon d'autres, le conseil d'administration ne doit pas intervenir dans le choix du contractant au motif que la communication et la collecte sont des professions techniques. Plus la pression est forte pour développer les ressources, plus les techniques et les moyens se complexifient et plus le conseil d'administration devrait s'investir. A minima, le conseil d'administration devrait se prononcer sur des principes, par exemple : la possibilité ou non de travailler avec une agence rémunérée aux résultats, le choix des canaux de collecte et leur importance respective, les critères de choix d'un mécène...

D'une façon générale il serait souhaitable que le conseil valide le message mais aussi la stratégie. Pour cela il devrait se prononcer sur un plan de développement de la collecte et/ou de la communication, être informé de sa réalisation et de son suivi. Un schéma possible serait de présenter un plan de développement à trois ans, mis en application dans le cadre de plans annuels examinés une fois par an. Leur suivi infra annuel devrait être assuré non pas par le conseil directement mais soit par la direction, soit par une commission paritaire –conseil direction-. Le plan de développement triennal devrait être très clair dans ses moyens.

Les pouvoirs respectifs du conseil d'administration, de son président, de la direction ainsi que les délégations à des commissions permanentes devraient faire l'objet d'instructions écrites. Dans cet esprit, l'institut français des administrateurs (IFA) dans l'ouvrage qu'il vient de publier⁷ préconise parmi ses 20 recommandations :

« 14 Le conseil définit les attributions de la direction générale opérationnelle. Il détermine les délégations. »

« 15 Le conseil s'assure de la définition et de la mise en œuvre d'une organisation qui favorise une relation claire et formalisée entre le conseil d'administration, la direction générale opérationnelle, et la mise en place de processus

⁷ Institut français des administrateurs (IFA), *La gouvernance des associations et fondations*, Eyrolles Editions d'organisation, 2009

clefs (suivi des objectifs et des risques, veille et innovation, mesure de l'utilité sociale). »

B. LE CONTROLE INTERNE

Le comité n'a pas évoqué dans la charte et ses textes d'application ce qui apparaît aujourd'hui fréquemment utile et même nécessaire dans le bon fonctionnement des organisations : l'organisation explicite d'un contrôle interne et/ou d'un audit interne⁸. Il serait souhaitable que cette fonction soit présente dans toutes les organisations et qu'elle soit même confiée dans les grandes à une structure dédiée ayant une autonomie réelle de jugement. Si l'on crée une telle structure une de ses fonctions principale sera l'examen des relations avec les agences et les prestataires de collecte et de communication.

Si une telle disposition était retenue, le contrôle du comité de la charte devrait identifier la forme de ce contrôle ou de cet audit interne et, pour une part, reposer sur les analyses de celui-ci. Ainsi le contrôle du comité de la charte serait-il un contrôle de deuxième niveau donnant à la chaîne de contrôle une efficacité et une sûreté plus grandes pour les donateurs comme pour les organisations elles mêmes.

II. LA TRANSPARENCE DANS LES RELATIONS ENTRE LES ORGANISATIONS ET LES AGENCES

Dans le cas où l'organisation fait appel pour sa collecte à un ou des prestataires extérieurs, il est nécessaire de compléter les règles de gouvernance interne par des dispositions portant sur les relations entre les organisations et les agences et les prestataires. Outre la rémunération traitée plus haut les textes du comité traitent les points principaux : la sélection par appel à la concurrence, la durée des contrats, le choix et le paiement des prestataires.

A. L'APPEL A LA CONCURRENCE

L'article IV.2.1 des textes d'application de la charte décrit parfaitement les conditions auxquelles la sélection des agences et prestataires doit répondre. C'est d'ailleurs un point que la Cour des comptes examine avec soin.

Il est vrai que la mise en concurrence n'est pas toujours aisée, notamment lorsque l'on est face à de nouvelles techniques de marketing. Les organisations doivent cependant y être le plus attentif possible. Il est probable par ailleurs, comme on l'a dit plus haut, que si l'on décide d'assouplir les modalités de rémunération des agences cela aura pour effet un accroissement de la concurrence entre agences et prestataires.

⁸ Le comité de la charte n'a cependant pas ignoré cette question. Au cours des dernières années, des travaux lui ont été consacrés et notamment un forum dont les conclusions sont disponibles : « Intérêts et difficultés du contrôle interne pour les organisations faisant appel à la générosité du public », synthèse du 23/10/07.

Les contrôles sont facilités lorsque les organisations formalisent les mises en concurrence, par exemple par la mise en place d'une commission d'appel d'offre, et que les dossiers des marchés sont suffisamment complets et précis pour être auditables.

B. LA DUREE DES CONTRATS

Les textes d'application de la charte énoncent que les organisations agréées ne doivent pas s'engager sur des contrats de trop longue durée. Cette disposition implique que l'appel à concurrence en direction des agences et prestataires soit fait avec une certaine fréquence. Elle paraît satisfaisante mais pourrait être précisée de manière à d'une part servir de guide plus précis aux organisations et d'autre part être plus aisément contrôlable. Si l'on allait dans cette direction on pourrait préciser que les appels à concurrence devraient avoir lieu par exemple au maximum tous les trois ans.

Cela étant une telle disposition n'empêche pas nécessairement qu'une organisation travaille longtemps, ou même parfois trop longtemps, avec une même agence ou des mêmes prestataires, avec le risque que les appels à concurrence soient en ce cas pour partie fictifs. D'où l'idée de limiter le nombre de contrats successifs pouvant être signés avec une même agence ou un même prestataire. Les entretiens ont montré que cette idée ne devrait pas être retenue. Le fait de changer d'agence peut en effet être lourd d'incidences humaines et financières à court terme pour les organisations. Car bien travailler avec une agence demande du temps. Une nouvelle agence met au moins un an à connaître l'organisation ce qui risque d'entraîner des formulations décalées. Certaines organisations sont complexes à appréhender et cela nécessite des investissements temps importants pour l'expliquer, la faire comprendre, maîtriser ses services et les circuits.

Un autre argument contre la limitation dans le temps du nombre des mandats confiés à une agence est avancé par certains qui pensent qu'il s'agit d'une mesure illusoire pour les groupes qui disposent d'une myriade de sociétés leur permettant de conserver le contrat au sein du groupe. Symétriquement, cette règle serait préjudiciable aux sociétés qui ne se sont pas constituées en groupe.

Même en l'absence d'une règle limitant le nombre de contrats il faut que les mises en concurrence soient réelles et que l'agence comme l'organisation aient bien conscience qu'elles ne sont pas dans un système réservé. C'est un des points centraux sur lesquels l'audit ou le contrôle interne évoqué plus haut devrait porter son attention.

C. CHOIX ET PAIEMENT DES PRESTATAIRES

L'article IV.2.2 des textes d'application de la charte précise à juste titre :

IV. 2.2. Le choix des prestataires de services ne doit pas remettre en cause les principes de la gestion désintéressée. A cet égard, les organisations agréées veilleront particulièrement à ne pas signer de contrat rémunéré de prestation de services ou de fourniture avec des entreprises qui auraient pour actionnaire important ou salarié

- des personnes qui seraient membres de leur propre conseil d'administration (ou organe équivalent);

- des collaborateurs salariés de leur organisation.

En outre, les organisations agréées s'assureront que leurs collaborateurs salariés ou bénévoles ne puissent personnellement tirer un avantage quelconque de ces relations d'affaires.

Il ne paraît pas nécessaire de modifier cette disposition dont le contrôle paraît assez simple et doit être en tout état de cause effectué.

En revanche certains des interlocuteurs rencontrés ont suggéré d'introduire un nouveau critère dans le choix de l'agence ou du prestataire qui sera finalement retenu à l'issue de la mise en concurrence. Il faudrait que l'agence ou le prestataire travaillant pour des organisations agréées par le comité ait, comme la loi l'exige d'ailleurs, déposé leurs comptes au registre du commerce et des sociétés.

La question des marges arrière est régulièrement posée même si l'ampleur de ces pratiques est très mal connue. Il semble qu'il soit impossible de les empêcher totalement mais il est souhaitable de retenir certaines façons de faire qui en diminuent sans doute l'occurrence et qui de toute façon sont favorables à la transparence. Ainsi est-il souhaitable que l'agence procède à des appels à concurrence pour sélectionner ses prestataires, et que l'organisation s'efforce de provoquer une forte rotation de ces derniers.

Il apparaît fondamental de ne pas travailler avec des contrats globaux ; le contrat doit permettre d'identifier les prestations dues au travail de l'agence et les prestations dues aux travaux des prestataires.

Enfin, le paiement du prestataire doit revêtir l'une des deux formes souhaitables suivantes : soit l'organisation le paye directement soit l'agence le paye mais produit toutes les factures à l'organisation.

III. QUELLES CONCLUSIONS OPERATIONNELLES ?

A l'issue des réflexions précédentes le comité pourrait, pour fonder ses décisions, retenir les éléments de diagnostic suivants :

- La charte et les textes d'applications paraissent en matière de gouvernance énoncer un certain nombre de règles qu'il n'y aurait pas lieu de modifier substantiellement même si elles peuvent apparaître un peu générales. Auquel cas on pourrait souhaiter préciser certaines d'entre elles, par exemple sur la fréquence des appels à concurrence, sur l'instauration explicite d'un plan de développement triennal en matière de collecte et/ou de communication, sur la formalisation des pouvoirs respectifs du conseil d'administration, de son président, de la direction et des délégations (en s'inspirant éventuellement des récentes recommandations de l'IFA) ou encore sur la transparence des modalités de paiement des prestataires.
- On pourrait souhaiter compléter les textes du comité sur le pilotage en matière de collecte et de communication par l'instauration d'un contrôle

interne et/ou un audit interne (dont l'activité s'étendrait évidemment à d'autres domaines), au moins dans les grandes organisations où il prendrait la forme d'une unité dédiée et ayant une liberté de jugement.

- Dans le domaine de la collecte et de la communication, la gouvernance et le pilotage des organisations devraient être davantage l'objet de l'attention des contrôles et le comité devrait tirer les conséquences qui s'imposent de l'éventuelle non application des règles qu'il a énoncées.

ANNEXE I : LETTRE DE MISSION

Pilotage et rémunération des agences de collecte de fonds

Paris, le 12 juin 2008

Le Conseil d'administration du 20 mai 2008 a décidé de créer une mission d'étude consacrée au pilotage et à la rémunération des collectes de fonds. Cette fiche présente brièvement la teneur et le déroulement de cette mission.

Le titre proposé est celui de cette fiche : la mission propose ainsi de traiter des deux sujets qu'il contient. Les modalités sont les suivantes. La mission élaborera un rapport d'analyse, décrivant l'état des lieux en ces deux matières et destiné à aider le conseil à prendre une décision. Ce rapport, qui sera public, n'engagera pas le Comité. En revanche, la décision que prendra le conseil, sur la base du rapport, engagera évidemment le Comité et sera, elle aussi, publique.

Le calendrier et la procédure prévus de travail sont les suivants :

Septembre 2008-janvier 2009 : élaboration du rapport ;

Février 2009 : position provisoire du Conseil d'administration ;

Mars-mai 2009 : consultation des organisations et affinement de la position provisoire ;

Juin 2009 : décision.

Pour élaborer son rapport, la mission d'étude aura recours à trois types d'information, à titre principal :

des entretiens avec des responsables d'organisations, des responsables d'agences et des experts ;

la prise en considération de la situation dans différents pays étrangers ;

les résultats de la réflexion interne du Comité (Conseil d'administration et Commission de contrôle) lors d'un petit séminaire organisé fin novembre-début décembre 2008 à cet effet.

Il n'est bien entendu pas possible de décrire actuellement le contenu du rapport. On peut cependant souligner qu'il portera d'une part sur les modes de rémunération des agences et le degré de connaissance et de transparence qu'on en a, et d'autre part sur les modalités par lesquelles les organes dirigeants des organisations pilotent les relations avec l'agence retenue (ou en sont informés). Ces deux thèmes seront abordés de deux façons : descriptive, puis plus normative dans la perspective de la préoccupation du donateur.

Responsables de la mission :

Claude Thélot, administrateur du Comité

Frédéric Salas, administrateur civil, rapporteur à la Cour des Comptes

La mission peut, autant que de besoin, être aidée par d'autres membres du Conseil d'Administration

ANNEXE II : LES PERSONNES RENCONTREES

Par ordre de date des rencontres

M. Antoine VACCARO : président du centre d'études et de recherches sur la philanthropie

M. Michel SOUBLIN : président du comité de la charte

M. Cyril COHAS-BOGEY : directeur du comité de la charte

Mme Sylvie TORAILLE : magistrate de la Cour des comptes

M. Luc GUITTET : directeur de la communication et du développement des ressources Croix Rouge

Mme THUY-AN-NGUYEN : directeur de la communication et du développement des ressources ; responsable du pôle marketing grand public à la Croix Rouge

Mme Nadia ROBERGE : présidente de l'association française des fundraisers (AFF)

M. Jean-Paul COLIN-RECOING : gérant d'ONG Conseil

M. Xavier DELATTRE : directeur des relations avec les bienfaiteurs et de la collecte de fonds Fondation d'Auteuil

Mme Christine BOURRUT-LACOUTURE : directrice déléguée au développement des ressources de l'association des Paralysés de France

M. Olivier BERTHE : président des Restaurants du cœur

M. Denis METZGER : président d'Action contre la Faim

Mme Valérie DAHER : directrice de la communication d'Action contre la Faim

M. André HOCHBERG : président de France Générosités

Mme Perrine DAUBAS : chargée de mission à France Générosités

Mme Suzanne THALY : présidente de la commission de contrôle du comité de la charte

Mme Henriette STEINBERG : secrétaire générale du Secours Populaire

Mme Catherine PIETRI : directrice-fondatrice de Nouvelle Philanthropie Conseil

M. Daniel BRUNEAU : directeur de la recherche de fonds et de la communication des Petits Frères des Pauvres

Séminaire :

Administrateurs du comité

Mme Anne CHANON

Mme Axelle DAVEZAC

M. Gilles PAILLARD

M. Philippe ROLLIER

Membres de la commission d'agrément et de contrôle

Mme Suzanne THALY : présidente

M. Jean CHEVALLIER

M. Pierre FAUVEAU

M. Roger de VERNEJOUL