



HAL
open science

Développer la générosité des Français: d'une politique publique vers une logique privée l'Etat a fait sa part, aux associations de jouer !

Thibaud Normand, Guillaume Prunier

► To cite this version:

Thibaud Normand, Guillaume Prunier. Développer la générosité des Français: d'une politique publique vers une logique privée l'Etat a fait sa part, aux associations de jouer !. Sciences de l'Homme et Société. 2010. hal-01781751

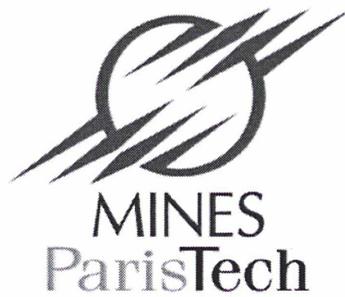
HAL Id: hal-01781751

<https://minesparis-psl.hal.science/hal-01781751>

Submitted on 30 Apr 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



DEVELOPPER LA GENEROSITE DES FRANÇAIS

*D'une politique publique vers une logique privée :
L'Etat a fait sa part, aux associations de jouer !*

*Thibaud Normand - Guillaume Prunier
Septembre 2010*

MINES ParisTech
Bibliothèque

IE 1 [500]

REMERCIEMENTS

Ce mémoire est le résultat d'un travail d'enquête sur le financement des organismes caritatifs, effectué durant la troisième année du Corps des Mines.

Nous souhaitons ici remercier toutes les personnes qui ont accompagné notre découverte du monde des associations caritatives. La diversité de nos interlocuteurs et leur disponibilité ont été essentiels pour notre travail. Nous pensons en particulier à notre pilote, Gustave Defrance, et à Claire Paponneau. Mentionnons aussi la commission des mémoires de l'Ecole des Mines, pour les nombreuses suggestions qu'elle nous a apportées.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	6
CHAPITRE I. LA PLACE DE LA GENEROSITE DANS LE FINANCEMENT DES ORGANISMES CARITATIFS	9
A. LES DIFFERENTES FORMES JURIDIQUES	9
1. LES ASSOCIATIONS	9
2. LES FONDATIONS	12
3. FONDS DE DOTATION : NAISSANCE, PREMIERS CHIFFRES	15
B. LES BUDGETS DES ASSOCIATIONS ET FONDATIONS EN FRANCE	19
1. L'ABSENCE DE DONNEES SUR LES RESSOURCES FINANCIERES DES ASSOCIATIONS	19
2. LE BUDGET DU SECTEUR ASSOCIATIF	20
3. LES RESSOURCES FINANCIERES DES FONDATIONS	24
C. LES ORGANISMES FAISANT APPEL A LA GENEROSITE PUBLIQUE	25
1. UN SECTEUR TRES CONCENTRE	25
2. UNE PART TRES VARIABLE DE LA GENEROSITE DANS LES RESSOURCES	27
3. LES INTERETS DE LA GENEROSITE PUBLIQUE	28
4. RESTRUCTURATION DE LA GENEROSITE PUBLIQUE	30
D. LES DIFFERENTES FORMES DE LA GENEROSITE	30
1. LA GENEROSITE NON FINANCIERE	30
2. LES DONS DES PARTICULIERS	33
3. LES LEGS ET LES DONATIONS	38
4. LE MECENAT D'ENTREPRISE	40
5. L'EPARGNE SOLIDAIRE ET LES PRODUITS DE SOLIDARITE	40
CHAPITRE II. TRANSPARENCE ET CONTROLES	44
A. REGLEMENTATIONS ET CONTROLES	44
1. LA MONTEE EN PUISSANCE DES CONTROLES	44
2. LES OBLIGATIONS LEGALES ACTUELLES	46
3. LES INITIATIVES DU SECTEUR	51
B. LES ENJEUX ACTUELS EN MATIERE DE CONTROLE	53
1. QUELQUES RISQUES PERSISTANTS	53
2. QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE	55
3. L'INFORMATION FINANCIERE : UN ENJEU A L'EXTERIEUR DE L'ORGANISME	56
4. IMPACT DE LA TRANSPARENCE SUR LE DON	58
CHAPITRE III. L' « ECHEC » RELATIF DES POLITIQUES PUBLIQUES D'INCITATION FISCALE AU DON	61
A. LES FRANÇAIS SONT BIEN MOINS GENEREUX QUE LES ANGLO-SAXONS	61
B. MESURES FISCALES EN FAVEUR DU DON : D'UNE LOGIQUE D'INCITATION A UNE LOGIQUE DE SUBVENTION	62
C. EFFICACITE DES MESURES FISCALES : UNE QUESTION DE POINT DE VUE	64
A. POINT DE VUE DES ASSOCIATIONS : UN SUCCES	65

B. POINT DE VUE DE L'ETAT : UN ECHEC	65
C. AUTRE LOGIQUE : LA VALEUR SOCIALE DU DON	65
D. EVOLUTIONS POSSIBLES DES MESURES	66
A. POINT DE VUE DES ASSOCIATIONS : LA STABILITE	66
B. POINT DE VUE DE L'ETAT : LA LEGERE BAISSSE	66
C. LE DON COMME VECTEUR DE LIEN SOCIAL	66
E. COMPARAISON INTERNATIONALE DES MESURES	69

CHAPITRE IV. ASSOCIATIONS, A VOUS DE JOUER ! **74**

A. LES TECHNIQUES TRADITIONNELLES DU MARKETING ASSOCIATIF	74
1. LA TECHNIQUE DE BASE : LE MAILING	74
2. LA MONTEE DE LA COLLECTE SUR INTERNET	82
3. ÉTHIQUE DE LA COLLECTE	84
4. L'AVENEMENT DES MARQUES ASSOCIATIVES	86
B. À LA RECHERCHE DU NOUVEAU DONATEUR	86
1. LES JEUNES	86
2. LES GRANDS DONATEURS	90
C. LES MEDIAS, OU LE MOYEN DE TOUCHER LA MASSE	92
D. LA COLLECTE D'URGENCE	95
1. UN MODELE REMIS EN CAUSE	95
2. LA COLLECTE APRES LE TSUNAMI	96
3. LA RECHERCHE DE COHERENCE : LES LEÇONS TIREES.	97
4. QUELLE INFLUENCE SUR LA COLLECTE ?	98
5. COMPARAISON AVEC D'AUTRES MODELES	99
6. CONCLUSION ET PERSPECTIVES EN FRANCE	102
E. « PARLER D'ARGENT » : LES ASSOCIATIONS SONT-ELLES PRETES POUR DEVELOPPER LA PHILANTHROPIE EN FRANCE ?	103
1. LES DIRIGEANTS OPERATIONNELS : DES CADRES DE HAUT NIVEAU, OFFENSIFS SUR LES QUESTIONS FINANCIERES	104
2. LES CONSEILS D'ADMINISTRATION : CONSERVATEURS SUR LES QUESTIONS FINANCIERES	105
3. LES DONATEURS ET LES BENEVOLES, MOTEURS DE L'ASSOCIATION MAIS FREINS A LA COLLECTE ?	106

CONCLUSION **109**

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES **110**

INTRODUCTION

Le secteur caritatif n'est pas un secteur socio-économique comme les autres. Il est difficile d'en parler simplement ou légèrement. Sa raison sociale est de venir en aide aux victimes des « malheurs du monde », que ce soit la pauvreté, la famine ou la maladie. La noblesse de cette cause attise les émotions, que ce soit la honte ou la compassion que l'on peut ressentir en voyant des images de personnes malades ou en détresse, ou bien le dégoût quand on découvre que l'argent donné a été mal utilisé ou pire, détourné. Bref, aborder ce secteur par l'angle du financement, sans détailler la multitude d'actions bienfaitrices qui la composent, est un pari risqué. Pourtant, le financement est bien une problématique clé de ce secteur, et qui permet d'en bien saisir les grands enjeux actuels.

Alors qu'il tient une place importante dans le cœur des Français, on ne connaît généralement de ce secteur, à moins d'y être personnellement impliqué, que :

- Ce qu'on en voit dans la rue ou dans les médias : des bénévoles qui viennent au secours de SDF, ou qui distribuent des repas, des médecins et des secouristes qui sont parachutés un peu partout sur Terre pour venir en aide aux populations victimes de catastrophes humanitaires.
- Les événements de collecte qui jalonnent l'année : concert des enfoirés, journée pour les lépreux, téléthon, sidaction, journée contre la mucoviscidose, collecte de la Croix Rouge, ...
- Les grands appels à la collecte dans les médias après des crises humanitaires graves.
- Les soupçons de détournement et de scandale, alimentés par des titres vendeurs dans les journaux.
- Les courriers qui nous appellent à donner (mailings), et les jeunes en K-Way qui collectent dans les lieux très fréquentés (ex : esplanade de l'Hôtel de Ville à Paris)

Comment appréhender vraiment ce secteur ? Par sa taille en premier lieu. Il réussit à collecter chaque année auprès des Français de 3 à 5 Mds€, selon les estimations. Ce montant peut paraître très important. Il ne s'agit pourtant que d'une faible part des ressources financières du secteur. Faible déjà au regard des ressources provenant d'activités, comme des ventes de prestations ou d'objets (CD du concert des Enfoirés, boutiques Emmaüs, etc.). Encore plus faible face à la ressource principale du secteur : les subventions publiques, qu'elles viennent de l'Union Européenne, de l'Etat ou des collectivités locales.

Par sa nature protéiforme et insaisissable ensuite. Les associations les plus grandes collectrices sont connues de tous (AFM, Secours Catholique, Croix Rouge, Médecins Sans Frontières, etc.), mais elles ont des particularités très fortes, allant de la distribution de repas dans la rue à la recherche médicale de pointe en passant par la capacité à déployer sous 24h des secours n'importe où sur Terre. Et puis il y a les grandes fondations, comme la Fondation de France ou la Fondation Pasteur. Et

enfin, à côté de ces grandes maisons bien établies, il y a des milliers de « petites » associations qui oeuvrent pour venir en aide aux plus démunis de France ou d'ailleurs. Chacun de ces organismes a un objet social propre, et les structures de financement sont diverses. Le premier chapitre permettra au lecteur de saisir l'immense variété du secteur, et de bien saisir la place de la générosité dans ses financements.

Malgré¹ son but de bienfaisance, le secteur est sans cesse en proie à des soupçons de mauvaise utilisation des fonds, ou pire, à des détournements. Ces soupçons sont alimentés par les titres à scandale que l'on peut voir presque chaque année dans les journaux. Pourtant, il faut remonter loin pour trouver une affaire sérieuse et d'ampleur. Cette affaire, le scandale des détournements de Jacques Crozemarie au sein de l'Association pour la Recherche sur le Cancer (ARC), est en fait à l'origine de ce soupçon inconscient et diffus dans la population française. Depuis, un arsenal législatif a mis en place des contrôles nombreux et poussés. Le second chapitre expliquera comment ce dispositif qui pouvait être vu comme répressif à l'égard du secteur est finalement devenu une arme pour donner confiance aux donateurs.

Autre pan de son action pour le secteur, l'Etat a mis en place des incitations fiscales fortes sur la générosité. C'est un fait, les Français sont très peu généreux en comparaison avec les anglo-saxons. Pour remédier à cela, il a été imaginé que des incitations fiscales pourraient doper la générosité des Français. Le dispositif s'est beaucoup développé en 20 ans, amenant la France dans le hit parade des pays les plus incitatifs à la générosité. Pour autant, le résultat est-il au rendez-vous ? Le troisième chapitre montrera qu'il s'agit d'une question de point de vue, car si les dons ont augmentés, la part de ces dons qui restent effectivement à la charge des Français après réduction d'impôt a, elle, baissé.

Il semble donc que l'on est arrivé au bout de la logique de politique publique en soutien du secteur caritatif. C'est désormais en son sein qu'il devra trouver les moteurs de son développement. La collecte s'est déjà considérablement modernisée et professionnalisée, adoptant des techniques issues de la vente par correspondance. Mais si les montants collectés ont beaucoup augmentés, la proportion de donateurs dans la population n'a, elle, que faiblement progressé. Il s'agit donc de faire passer à l'acte de don des personnes qui ne donnent aujourd'hui pas. Certaines associations et fondations commencent à se mettre en ordre de bataille, mais la tâche est coûteuse et difficile, et c'est en fait les graves crises humanitaires, comme le tsunami de l'Océan Indien de 2004 ou le séisme en Haïti de 2010 qui drainent le plus grand nombre de donateurs. L'enjeu est alors de les amener à réitérer leur geste de don, et pour ce faire, le mode d'appel à la collecte dans les médias est fondamental. Ce mode a été bouleversé entre ces deux graves crises, le tsunami et le séisme d'Haïti, et il convient d'étudier finement les conséquences potentielles, pour confirmer ce nouveau mode ou au contraire le faire évoluer vers un autre qui sera plus porteur pour le secteur caritatif. Le quatrième chapitre, après avoir étudié ces sujets, conclura sur ce qui constitue aujourd'hui, selon nous, la barrière la plus

¹ Ou peut-être à cause de...

fondamentale à lever pour pouvoir développer la générosité en France. Elle se trouve au sein des associations, dans les équipes dirigeantes et les conseils d'administration en particulier, mais également chez tous les salariés et bénévoles qui font vivre ces organismes. Il s'agit, et ce n'est pas aisé dans un contexte caritatif, de pouvoir parler d'argent simplement, pragmatiquement, efficacement, peut-être à l'image de ce qui se passe au sein de beaucoup d'entreprises. C'est alors qu'il sera possible de débrider l'imagination des responsables associatifs et des collecteurs de fonds, pour faire progresser la générosité en France.

CHAPITRE I. LA PLACE DE LA GÉNÉROSITÉ DANS LE FINANCEMENT DES ORGANISMES CARITATIFS

A. LES DIFFÉRENTES FORMES JURIDIQUES

Avant de présenter les grandes caractéristiques de la générosité en France, il est important d'exposer les différentes structures juridiques qui reçoivent les dons des particuliers et des entreprises. A ce titre, la France est d'ailleurs dans un cas un peu particulier, avec la prédominance forte des associations et la faiblesse des fondations².

1. LES ASSOCIATIONS

a. Définition

Les associations sont définies et autorisées par la célèbre loi du 1^{er} juillet 1901, qui réinstitue un droit proscrit depuis la loi Le Chapelier de 1791 supprimant les corporations. L'article 1 de la loi de 1901 stipule : « L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, de façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. »

Le premier élément important de cette définition est la non-lucrativité, l'absence de recherche d'un profit partagé entre les sociétaires. Cette définition par la négative, donc très large, introduit au cœur des vocations associatives le désintéressement économique, et l'oppose donc aux sociétés : « *la société est un contrat par lequel deux ou plusieurs personnes conviennent de mettre quelque chose en commun, dans la vue de partager le bénéfice qui pourra en résulter* » (article 1832 du Code Civil des français, 1804).

La structure de l'association renforce cette opposition puisqu'elle ne prévoit pas la mise en commun d'un capital, mais celle de connaissances ou d'activité. Réunion démocratique de personnes constituant un capital humain, l'association trouve sa raison d'être dans un projet, qui n'appartient pas à ses fondateurs. L'association est donc pensée hors de la logique économique classique, ce qui conduit à des modes de gestion originaux³. Ces caractéristiques expliquent en partie la relative difficulté d'appréhension du monde associatif français vis-à-vis des questions d'argent.

² Les associations syndicales et les partis politiques ne seront pas abordés ici.

³ *Le sociétaire versus l'actionnaire : quel paradigme gestionnaire pour l'entreprise associative ou l'entreprise sociale ?*, François Rousseau, à paraître.

b. Connaissance des associations

Un manque de données statistiques

Les associations sont des structures relativement mal connues au niveau national, en raison de leur nombre (plus d'un million), leur diversité et leur présence dans tous les secteurs de la société. Elles ne sont pas repérées en tant que telles dans la comptabilité nationale, ce qui s'explique sans doute par le moindre enjeu fiscal pour l'État (pas d'impôt sur les bénéficiaires, exonérations de TVA en général). Plusieurs sources partielles de statistiques existent toutefois :

- l'INSEE collecte des données sur les associations ayant des activités économiques comparables à celles des entreprises, à travers le système d'information CLAP (Connaissance locale de l'appareil productif) : des associations qui emploient des salariés ou qui exercent des activités entraînant le paiement d'impôts sur les sociétés ou de TVA doivent s'enregistrer dans le répertoire SIRENE et sont donc capturées par la statistique (c'est le cas d'associations dont une partie de l'activité est commerciale). Il en est désormais de même pour les associations recevant des subventions d'origine publique. Le répertoire contient notamment un code pour l'Activité Principale Exercée et un autre pour la catégorie juridique, l'association étant ainsi repérée. Des études systématiques ont été mises en place sur l'emploi salarié dans l'économie sociale⁴, mais il n'existe pas encore d'étude exhaustive transversale s'intéressant aussi aux questions de financement.
- Le Ministère de l'Intérieur dispose d'un registre des associations (comprenant aussi les fondations et fonds de dotation), alimenté par les procédures de déclaration en préfecture : il ne comprend donc pas d'éléments quantitatifs sur la taille des associations ou leur budget. La liste des Associations Reconnues d'Utilité Publiques (ARUP) est disponible sur le site Internet du Ministère de l'Intérieur⁵. Ce statut spécifique, attribué par décret en Conseil d'Etat du Ministère de l'Intérieur, permet de recevoir des libéralités (donations, legs) mais est soumis à des conditions restreintes portant sur les statuts, le projet associatif, la surface financière, etc. Environ 2 000 associations françaises sont reconnues d'utilité publiques.

Toutefois, ces différentes sources d'informations sont très partielles et très insuffisantes pour mesurer le phénomène associatif en France. Les associations ne sont en effet pas tenues de se déclarer en préfecture (« associations de fait »), et celles qui le font déclarent très rarement leur disparition. Par ailleurs, ces différentes sources statistiques ne comportent pas de mesure précise de l'activité économique des associations (budget, nature des ressources, etc.). Les pistes d'amélioration sont identifiées : le développement récent de la nouvelle base de données WALDEC du Ministère de l'Intérieur doit permettre de constituer un véritable registre national des associations. Les acteurs du secteur associatif et, de manière plus générale, de l'économie sociale, ont défendu la création d'un compte satellite des Instituts Sans But Lucratif (ISBL) par l'INSEE. Un tel compte permettrait de bénéficier de

⁴ Aboutissant par exemple à l'*Atlas de l'Economie Sociale et Solidaire*, CNCRES, 2010.

⁵ http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/vos_demarches/association-utilite-publique/arup/view.

données quantitatives et exhaustives beaucoup plus importantes qu'aujourd'hui, mais ces demandes n'ont pas abouti.

Ce déficit de connaissance du tissu associatif est bien connu et évoqué dans tous les récents rapports touchant au monde associatif ou à l'économie sociale en général⁶. Les acteurs de ces secteurs avancent la nécessité d'une meilleure reconnaissance de leur modèle économique et social original, qui concerne près de 10 % de l'emploi salarié et croît à un rythme élevé (+ 3 % par an entre 2001 et 2006 pour les emplois en équivalents temps plein⁷). Derrière cette volonté de reconnaissance se cache sans doute aussi l'idée qu'il n'y aura de politique volontariste en leur faveur que si les résultats peuvent être mesurés. La diversité des statuts des organismes de l'économie sociale (associations, fondations, coopératives et mutuelles), de leur logique d'action et de leurs secteurs d'activité, notamment pour les associations, nous semble toutefois rendre peu évidente la mise en place de politiques globales appuyées sur des indicateurs macroscopiques.

L'étude du CNRS

Pour remédier à ce manque de statistiques, des universitaires du centre d'économie de la Sorbonne – CNRS ont réalisé une étude qui sert aujourd'hui de référence en raison du champ très important des informations qu'elle inclut : budgets associatifs, volontariat et emploi salarié, gouvernance, etc.

Cette étude a été réalisée par sondage d'un échantillon d'environ 10000 associations, à travers le relais des mairies. Ces données ont été traitées et des redressements et extrapolations ont été effectués sur les bases suivantes :

- le nombre total d'associations a été estimé par une étude auprès des mairies sur le nombre d'associations actives au niveau communal, et correspond assez bien au nombre de présidents associatifs estimé par l'INSEE⁸.
- La proportion des associations employeurs a été définie à partir de chiffres de l'INSEE actualisés par le CNRS.

Des réserves doivent donc être prises quant à l'exactitude des résultats de l'étude, qui ne peut prétendre à la même précision qu'un recensement exhaustif de données statistiques fiables. Toutefois, il s'agit là de la seule étude transversale et complète du monde associatif. Elle est donc rapidement devenue une référence pour l'ensemble des acteurs, des associations elles-mêmes jusqu'aux politiques ou aux services de l'Etat.

L'étude du CNRS confirme la vitalité associative française : le nombre d'associations actives en France est estimé en 2004 à 1 100 000. Les associations employeurs, au nombre de 172 000, constituent 15,6% du total. Plus de 65 000 associations se déclarent en préfecture chaque année et l'accroissement net d'associations « actives » est d'environ 37 000, compte tenu des associations cessant leur activité.

⁶ Par exemple : rapport parlementaire du député Pierre Morange sur la gouvernance et le financement des structures associatives, 2008 ; Rapport sur l'économie sociale et solidaire, Francis Vercamer, 2010.

⁷ *Atlas de l'Economie Sociale et Solidaire, op. cit.*

⁸ Enquête Permanente sur les Conditions de Vie des Ménages, INSEE 2002, cité par V. Tchernonog.

	Nombre d'associations		Évolution annuelle moyenne
	1999	2005	
Action caritative et humanitaire	26 800	40 800	8,7 %
Action sociale/santé	92 200	123 800	5,7 %
Défense des droits et des intérêts	145 000	170 700	3,0 %
Education/Formation/Insertion	53 500	44 800	-2,7 %
Sports	195 500	264 700	5,9 %
Culture	157 000	204 800	5,1 %
Loisirs	180 000	196 100	1,5 %
Défense des intérêts économiques	23 500	40 600	12,1 %
Autres	6 500	13 700	18,5 %
Total	880 000	1 100 000	4,2 %

Tableau 1 : Nombre d'associations par secteur d'activité en 1999 et 2005, et croissance moyenne annuelle

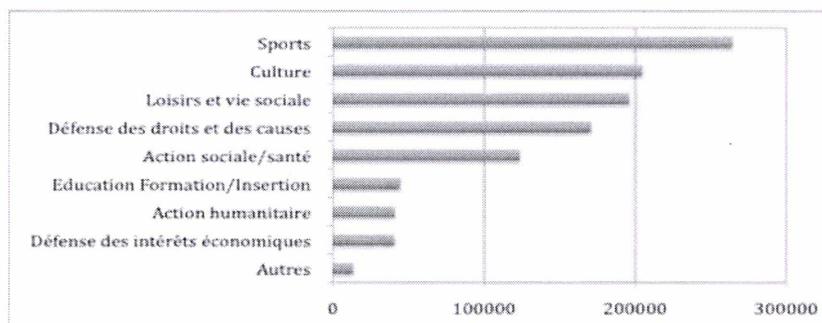


Figure 1 : Nombre d'associations par secteur d'activité en 2005

Toujours selon l'étude du CNRS, l'emploi salarié dans les associations concernerait 1,9 million de personnes, pour un volume de plus d'1 million d'ETP, avec une croissance de 2,5% par an. Enfin, l'implication d'environ 14 millions de bénévoles correspondrait à un emploi supplémentaire d'environ 0,94 millions d'ETP.

2. LES FONDATIONS

a. Définition

Les fondations françaises sont régies par la loi de 1987, après avoir longtemps vécu dans un vide juridique (ou adopté le statut associatif). La loi stipule que *La fondation est l'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif.*

Comme pour les associations, la loi invoque la notion de but non lucratif, en l'assortissant cette fois de celle d'intérêt général, déjà employée pour les ARUP. En revanche, la fondation concerne la mise en commun de ressources, par exemple un capital, et n'est pas une société de personnes contrairement à l'association.

b. Les différents types de fondations

Cette définition de 1987 cache en fait une multiplicité de statuts différents pour les fondations :

- *fondation reconnue d'utilité publique (FRUP)* : il s'agit de la forme de base des fondations, définie dans la loi de 1987. La création d'une telle fondation est soumise à une autorisation du Premier Ministre et un décret en Conseil d'Etat, et l'État peut exercer un contrôle sur la gestion de la FRUP, notamment à travers une présence au conseil d'administration (jusqu'à un tiers des membres). La dotation initiale est obligatoire et élevée (de l'ordre d'1 M€).
- *fondation abritée* : cette structure ne possède pas de personnalité morale propre mais est rattachée à une fondation « abritante » (une FRUP reconnue par décret en Conseil d'Etat, comme la Fondation de France, par exemple⁹). La création d'une fondation abritée est très simple et elle ne nécessite pas de dotation minimale mais en revanche elle a une autonomie très restreinte vis-à-vis de la fondation abritante, qui en assure la gestion financière et peut peser sur la gouvernance.
- *fondation d'entreprise* : introduite par la loi du 4 juillet 1990, cette structure créée par une entreprise doit mettre en œuvre un programme pluriannuel d'au moins 5 ans et 150 k€ (financement de flux possible).
- *fondations universitaire, de coopération scientifique, partenariale et hospitalière* : ces statuts particuliers de fondations récemment créés, peuvent être créés par des établissements publics et répondent à une volonté de fournir des outils de financement originaux pour le monde de la recherche, de la santé ou de l'enseignement supérieur, dans un partenariat entre public et privé.

c. Le développement des fondations en France

La connaissance des fondations est bien plus avancée que celle des associations pour une raison très simple : leur nombre est très restreint. En juin 2010, on ne compte en effet que 568 FRUP et 253 fondations d'entreprise¹⁰. La France n'a pas connu le grand mouvement de développement des fondations qui est intervenu chez nos voisins européens ou des pays anglo-saxons : on compte plus de 16000 fondations

⁹ Liste des fondations abritantes disponible sur le site du CFF : <http://www.cff-fondations.fr/creer-une-fondation/etapes-et-procedures/creer-une-fondation-abritee/liste-des-fondations-abritantes>.

¹⁰ Liste des FRUP disponible ici : http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/vos_demarches/fondation-utilite-publique.

en Allemagne¹¹, près de 9000 au Royaume-Uni,¹² et 75000 aux Etats-Unis¹³.

Les explications de ce cas singulier sont multiples¹⁴. Tout d'abord, les fondations françaises, souvent d'inspiration religieuse, ont presque disparu au moment de la Révolution. Quelques grandes FRUP (la RUP a été instituée par Napoléon) ont certes été créées à la fin du 19^e siècle, comme la Fondation Pasteur, mais il n'y a pas eu de développement général de ce modèle dans une société où l'Etat incarnait l'intérêt général. L'essor des fondations au XX^e siècle a été très lent et s'est construit autour d'initiatives publiques, dont la plus visible a été la création en 1969 de la Fondation de France, dans le but de développer la philanthropie. Cela a permis la création des fondations abritées, mais le nombre de FRUP a continué à croître très lentement : en 2004, la moitié des RUP avait été créée avant 1945 !

Ce faible développement des fondations est aussi une conséquence du dynamisme du modèle associatif français, au statut beaucoup plus simple et avantageux que celui de la FRUP, pour laquelle l'Etat exerce un contrôle très fort à la création de la fondation et conserve la possibilité d'intervenir par la suite. Cette distinction des structures n'existe pas de la même façon dans les pays étrangers et explique en partie la singularité de la position française en matière de fondations.

On peut observer ici la marque de l'attitude historique de prudence, voire de méfiance, de l'Etat vis-à-vis du secteur à but non lucratif. La grande vitalité associative en France ne peut masquer le fait que les associations vivent encore très largement d'argent public, ce qui renvoie à la vision d'un Etat qui a le monopole du financement des actions en faveur de l'intérêt général. Les fondations, structures privées au financement autonome, sont donc autrement plus indépendantes de l'Etat, de manière générale, et ont donc pu être regardées avec méfiance. La création de la Fondation de France, qui abrite des fondations plus modestes, témoigne certes d'une ouverture de la puissance publique vers les fondations mais a pu aussi apparaître comme le moyen de conserver un contrôle sur un nombre accru de fondations abritées. Par ailleurs, la loi de 1987 a clairement séparé les fondations et le domaine public en interdisant aux collectivités ou établissements publics d'en fonder, alors que l'action publique s'appuie largement sur des associations. Cette opposition entre fondations et action publique a empêché le développement d'équivalents des *community foundations* américaines, qui regroupent des initiatives privées et publiques à l'échelle d'un territoire.

La loi du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations témoigne de la prise de conscience du retard français et de la volonté de développer davantage les fondations. Outre une amélioration générale des incitations fiscales au don, elle a réformé en profondeur les fondations d'entreprise, et allégé les contraintes sur le statut des FRUP (possibilité d'une dotation consommable). Deux autres mesures sont intervenues ces dernières années en faveur du développement des fondations, sans que l'on puisse déjà juger de leur effet :

¹¹ Rapport de l'Inspection Générale des Finances, *La philanthropie privée orientée vers l'aide au développement*, 2010

¹² *Foundations in the EU, Facts and Figures*, Centre Européen des Fondations, mai 2008.

¹³ *Highlights of Foundation Yearbook*, Foundation Center, juillet 2009.

¹⁴ Voir par exemple *Pourquoi les fondations sont-elles si rares en France ?*, Edith Archambault, Université Paris1, MATISSE

- un article de la loi Jacob-Dutheil de 2005 qui permet aux fondations RUP d'être actionnaires d'une société commerciale¹⁵ : cette disposition a été utilisée par Pierre Fabre qui a cédé 65 % du capital de son entreprise à la Fondation Pierre Fabre, pour en garantir l'indépendance. Ce modèle de fondation actionnaire est courant en Allemagne ;
- la réforme des successions entrée en vigueur en 2007 : il n'était auparavant pas possible de léguer l'ensemble de sa fortune à une fondation, puisque la réserve héréditaire devait être respectée. La loi introduit un « pacte successoral », qui permet de son vivant d'organiser la transmission de son patrimoine, les héritiers pouvant renoncer à leur réserve successorale au profit d'un organisme déterminé.

Une étude de l'Observatoire de la Fondation de France¹⁶, permet d'analyser les premiers effets de la loi de 2003 (tableau 2). Les chiffres de la Fondation de France montrent le dynamisme récent des fondations : 32% d'entre elles ont été créées depuis 2000. La loi de 2003 a effectivement entraîné un remarquable développement des fondations d'entreprises (253 en 2010). Les fondations abritées se sont bien développées, ce qui peut en partie s'expliquer par l'explosion du nombre de fondations abritantes, passé de 3 en 2001 à 37 en 2010¹⁷. En revanche, la croissance des fondations reconnues d'utilité publique reste modeste, les contraintes sur ce statut demeurant fortes.

Malgré la progression du nombre des structures, les dépenses réalisées par les fondations n'ont cru que de 10% en euros constants entre 2001 et 2005. Il faudra donc attendre quelques années pour évaluer quantitativement l'impact des lois sur le mécénat et observer si le XXI^e siècle sera bien celui des fondations, après la formidable réussite du modèle associatif au XX^e siècle.

3. FONDS DE DOTATION : NAISSANCE, PREMIERS CHIFFRES

Le fonds de dotation est un nouvel instrument du mécénat créé par la loi du 4 août 2008 dite de modernisation de l'économie, dans le but de développer la philanthropie privée et de rattraper le retard français en matière de fondations¹⁸.

¹⁵ « Dans le cadre d'une opération de cession ou de transmission d'entreprise, une fondation reconnue d'utilité publique peut recevoir des parts sociales ou des actions d'une société ayant une activité industrielle ou commerciale, sans limitation de seuil ou de droits de vote, à condition que soit respecté le principe de spécialité de la fondation » (loi 2005-882 art. 29, modifiant la loi sur le mécénat de 1987.

¹⁶ *Les Fondations en France en 2007*, Observatoire de la Fondation de France, avril 2008.

¹⁷ Source : Centre Français des Fondations (CFF).

¹⁸ Références réglementaires : Loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, article 140 ; Décret n°2009-158 du 11 février 2009 relatif aux fonds de dotation ; Circulaire n°ECEM0908677C du 19 mai 2009 de la ministre de l'Intérieur et de la ministre de l'Economie, relative à l'organisation, au fonctionnement et au contrôle des fonds de dotation, destinée aux préfets ; Circulaire n°IOCD1002052C du 22 janvier 2010 du ministre de l'Intérieur et de la ministre de l'Economie relative à l'objet des fonds de dotation, destinée aux préfets.

	Créations							Nombre	
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2001	2007
FRUP	10	3	10	11	21	16	17	471	541
<i>Dont créées par des entreprises</i>	2			2	7	4	2		
FE	6	8	3	17	21	33	37	67	177
FA ¹⁹	20	19	26	21	33	37	39	571	709
<i>Dont créées par des entreprises</i>	3	6	10	4	12	10	9		
FCS						2	14	0	16
<i>Dont créées par des entreprises</i>							4		
Total	36	30	39	49	75	88	107	1109	1443
<i>Dont créées par des entreprises (pourcentage)</i>	11 (31%)	14 (47%)	13 (33%)	23 (47%)	40 (53%)	47 (53%)	50 (47%)		

Tableau 2 : Créations de fondations entre 2001 et 2007 (source : Observatoire de la Fondation de France)

a. Contexte de création

Les fonds de dotation ont été créés à l'image des « endowment funds » américains, ces fondations appuyées à des institutions d'enseignement supérieur ou établissements culturels, qui permettent d'attirer des fonds privés en complément des financements traditionnels. Le Louvre a ainsi joué un rôle capital de promotion d'un tel outil, qui s'inscrit dans le mouvement de la création des fondations « spécialistes » (universitaire, partenariale, etc.) en permettant d'adosser une fondation à un établissement public (ce que la loi de 1987 interdit pour les FRUP).

La création des fonds de dotation s'est faite à la faveur d'un contexte de contrainte sur les finances publiques, la capacité à attirer les fonds privés de toute nature, et de tous les pays, vers des missions d'intérêt général devenant capitale. En témoignent certains extraits du discours de Christine Lagarde en ouverture du colloque sur les fonds de dotation en novembre 2008 : « Demain, la France sera ouverte aux

¹⁹ Hors fondations abritées à l'Institut de France (régime particulier), au nombre d'un millier environ.

mécènes français ou étrangers, riches ou modestes, particuliers ou grandes entreprises. » Il s'agit « d'ouvrir le cadenas réglementaire pour que l'argent coule enfin » ! Par conséquent, le nouvel outil juridique se révèle fiscalement très avantageux pour les donateurs et très souple et contrôlable par son fondateur.

b. Description

L'article 140 de la Loi de Modernisation de l'Economie indique : « Le fonds de dotation est une personne morale de droit privé à but non lucratif qui reçoit et gère, en les capitalisant, des biens et droits de toute nature qui lui sont apportés à titre gratuit et irrévocable et utilise les revenus de la capitalisation en vue de la réalisation d'une œuvre ou d'une mission d'intérêt général ou les redistribue pour assister une personne morale à but non lucratif dans l'accomplissement de ses œuvres et de ses missions d'intérêt général ». Le fonds de dotation s'apparente donc bien à une fondation puisqu'il utilise les revenus d'un capital immobilisé. Comme les fondations existantes il peut soit agir directement, soit financer d'autres acteurs.

Son fonctionnement est marqué par une très grande souplesse, au contraire des FRUP. Il est créé par simple déclaration en préfecture, comme une association ; les contrôles sur le fonds interviennent *a posteriori*, et non pas préalablement à sa création. Il peut être créé pour une durée limitée ou non, sa dotation peut être consommée ou non, et il n'y a pas de montant minimal de la dotation initiale ni même obligation de la constituer à la création. La gouvernance est très simplifiée par rapport au modèle de la fondation : le conseil d'administration initial doit compter trois membres nommés par le fondateur²⁰. Autrement dit, le fonds de dotation n'est pas démocratique et reste sous le contrôle de son fondateur, ce qui est une des principales nouveautés.

Sur le plan financier, le fond de dotation bénéficie des principales incitations fiscales des fondations, hormis la déduction sur l'Impôt de Solidarité sur la Fortune ; tous les fonds sont exonérés de droits de mutation sur les legs, alors que certaines fondations RUP ne le sont pas (caractère sportif, par exemple). Enfin, le fonds de dotation a la caractéristique supplémentaire de ne pas être obligé de déclarer les donations et legs en préfecture, contrairement aux organismes reconnus d'utilité publique.

Quelques limites viennent cependant contraindre ce nouvel outil juridique :

- les fonds de dotation ne peuvent pas en principe recevoir de fonds publics, ce qui correspond à une volonté d'éviter une externalisation de tâches assurées par l'Etat ;
- la collecte de fonds auprès du public nécessite une procédure d'autorisation par la préfecture, contre une simple déclaration pour les associations et fondations. Toutefois les cas de refus, énumérés dans le décret d'application de 2009, sont très limités (objet de l'appel non légitime, dirigeant du fonds ayant fait l'objet d'une condamnation récente pour un certain type d'infraction, fonds en cours de dissolution) et un silence de l'administration vaut autorisation tacite. La contrainte ne devrait donc pas être trop ressentie ;
- les donations et legs doivent être affectés à la dotation et ne constituent donc

²⁰ En cas de dotation supérieure à 1 M€, un comité consultatif doit se prononcer sur la politique d'investissement.

des ressources utilisables immédiatement que si la dotation est consommable ;

- l'exonération d'impôt sur les sociétés (IS) n'est totale que si les dons vont à un fonds à dotation non consommable (article 206-5 du Code Général des Impôts).

En cohérence avec cette grande souplesse réglementaire, les contrôles réglementaires sont réalisés *a posteriori* et sont bien plus légers que pour une fondation. Un rapport annuel doit être transmis à la préfecture de département, qui contrôle le bon fonctionnement du fonds, et les comptes sont publiés au JO des associations. Un commissaire aux comptes doit être nommé dès que les ressources atteignent un montant de 10 k€, relativement bas en comparaison des seuils correspondant pour les associations et fondations.

Les fonds de dotation apparaissent donc comme des fondations allégées, moins pérennes et plus opérationnelles. Leur mode de gouvernance, le fait qu'ils restent la chose de leur créateur, les rapproche finalement d'une entreprise à but non lucratif, statut qui existe chez nos voisins allemands.

c. Démarrage

Plusieurs études de cabinets de conseil ou d'avocats permettent de retracer la création d'un outil très à la mode²¹. Le décret d'application date du 11 février 2009, 78 fonds avaient été créés fin septembre et 161 fin décembre. La consultation du JO des associations²² à mi-juillet 2010 faisait état de 340 créations de fonds. Le mécanisme rencontre donc un franc succès, qu'il faut tempérer en indiquant que les dotations initiales sont modestes (en dessous de 50 k€ dans la moitié des cas). Certains sont cependant d'une importance notable, comme celui du Louvre (175 M€ versés par les Emirats Arabes Unis dans le cadre du projet Louvre Abu Dhabi) ou celui de Danone (100M€).

Au-delà du nombre de fonds créés, il faut surtout retenir la variété des usages qui en sont faits. Les fonds créés par des personnes physiques peuvent s'apparenter à des fondations « simplifiées », proches de la fondation abritée. Les entreprises y trouvent un outil plus simple et moins coûteux que la fondation d'entreprise, et donc préférable pour des PME. Enfin, des associations comme le Samu Social ou le Secours Populaire ont constitué leur fonds afin de gagner ce qu'on appelle la « grande capacité juridique », qui permet de recevoir des legs et donations. Dans de nombreux cas, les fondateurs et les donateurs ne sont pas les mêmes personnes et le fonds sert de réceptacle pour attirer des financements autour d'un projet précis.

La réussite future des fonds de dotation, au-delà d'un cercle de philanthropes fortunés qui souhaitent conserver un contrôle sur leurs dons, tiendra sans doute à la confiance que les Français auront dans ce nouvel outil. La souplesse d'utilisation et le faible niveau de contrôle par rapport aux fondations constituent des défis que devront relever les instances de gouvernance de ces structures, afin qu'aucun scandale ne vienne ternir leur image.

²¹ *Panorama 2010 des fonds de dotation*, Ernst and Young, 2010 ; *Photographie des premiers fonds de dotation créés en France*, Aklea, octobre 2009.

²² <http://www.journal-officiel.gouv.fr/association/>.

Conclusion

La France offre aujourd'hui une multiplicité de statuts juridiques pour réaliser des missions d'intérêt général. L'association est la forme dominante depuis plus d'un siècle mais les évolutions réglementaires récentes devraient conduire à une croissance forte des fondations et fonds de dotation. Chacune de ces structures ayant ses avantages et ses limites, il est très probable que l'on verra surtout une restructuration du secteur à but non lucratif avec des interdépendances très fortes entre les différents outils, soit dans une logique de « groupe », soit à travers des réseaux. Le mouvement Emmaüs (Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, association Emmaüs France fédérant les groupes locaux, association Emmaüs International) offre déjà un exemple de tel groupe structuré.

B. LES BUDGETS DES ASSOCIATIONS ET FONDATIONS EN FRANCE

1. L'ABSENCE DE DONNEES SUR LES RESSOURCES FINANCIERES DES ASSOCIATIONS

Le manque de données statistiques sur les associations concerne particulièrement leur dimension financière.

On peut par exemple s'étonner de l'absence de consolidation des subventions publiques aux associations. Certes, depuis quelques années une annexe au projet de loi de finances (le « jaune budgétaire associations », près de 1900 pages) donne la liste des subventions versées par les différents ministères, réparties par programme budgétaire²³. Une liste des subventions reçues par chaque association est aussi présentée dans le tome 3 de cette annexe. Pourtant, nulle part ne figure le montant global des aides de l'Etat. L'addition des montants versés par les différents ministères permet d'aboutir à un chiffre de 1,165 Mds€ en 2008, contre 1,045 Mds€ en 2007. L'élément le plus remarquable ici n'est pas l'évolution de ce chiffre, dont l'interprétation est rendue difficile par les changements de périmètres des ministères (avec les opérateurs de l'Etat, par exemple), mais plutôt le fait que ce chiffre ne soit pas fourni ni discuté.

Mais ces chiffres ne recouvrent qu'une toute petite partie des subventions publiques, qui sont allouées en majorité par les collectivités territoriales (par exemple, la région Île de France aurait alloué environ 250 M€ de subventions aux associations en 2008²⁴). Depuis la parution d'un décret daté du 17 juillet 2006, ces dernières doivent établir et diffuser sur leur site Internet une liste annuelle des concours apportés aux associations, qu'il s'agisse de subventions ou de prestations en nature. Un test réalisé par nos soins en mai 2010 a montré que seules 50% des régions de la métropole diffusent effectivement cette liste (pour l'année 2008). La publicité des subventions allouées aux associations par l'ensemble des collectivités territoriales est donc un chantier récent et encore très nouveau, et la compilation statistique de ces données une chimère.

²³ Annexe au projet de loi de finances pour 2010, *Effort financier de l'Etat en faveur des associations* (disponible sur le site <http://www.performance-publique.gouv.fr>).

²⁴ Calcul effectué par l'Observatoire des subventions à partir des données publiées par le Conseil Régional d'Île de France (<http://www.observatoiredessubventions.com/>).

Dans un autre domaine sur lequel nous reviendrons, il n'y a pas de données statistiques précises sur l'ensemble des dons, des legs et du mécénat en France. Les chiffres qui suivent sont donc de nouveau issus de l'étude de Viviane Tchernonog, qui offre un panorama unique sur les grands équilibres financiers du secteur associatif.

2. LE BUDGET DU SECTEUR ASSOCIATIF

a. La concentration du financement

Le budget global des associations s'élèverait à près de 60 Mds€, soit environ 3,4% du PIB²⁵. Il est relativement concentré, notamment chez les associations employeurs, qui représentent 16 % des associations mais 82 % des budgets. Les 2,1 % d'associations ayant plus de 500 k€ de ressources annuelles regroupent 55 % du budget global.

Les budgets sont aussi concentrés dans certains secteurs d'activité : l'action sociale et la santé constituent le tiers du poids financier des associations, ce qui s'explique par le fait que ces activités concentrent la moitié du volume de l'emploi salarié associatif.

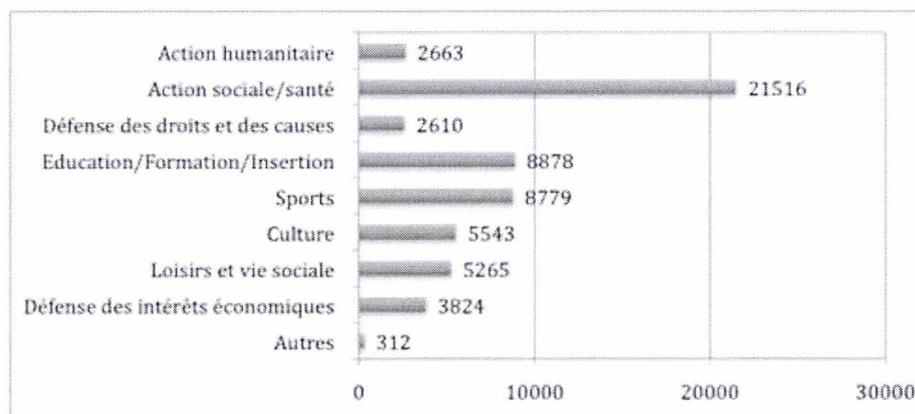


Figure 2 : Ressources financières des associations, par secteur d'activité

²⁵ Le PIB français en euros courants en 2005 s'élevait à 1726,1 Mds€ (chiffre INSEE).

b. La structure du financement

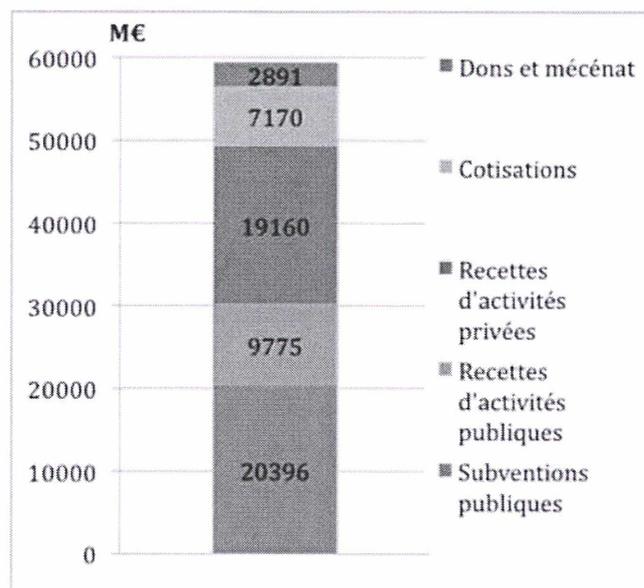


Figure 3 : Sources de financement des associations en France

Les ressources des associations se composent de financements de natures très différentes²⁶ :

- **Subventions publiques : 20,4 Mds€.** Ces subventions proviennent aussi bien de l'Etat que des collectivités locales, ou encore d'établissements publics. Ce chiffre ne comporte pas ici les financements contractuels et ventes de prestation.
- **Recettes d'activités : 28,9 Mds€.** Sont comptabilisées ici toutes les ressources « commerciales » des associations, qui sont liées à la vente d'un produit ou d'un service. Leur origine peut être privée comme publique.
- **Cotisations : 7,2 Mds€.** Il s'agit des ressources provenant des adhérents de l'association, en échange de leur inscription.
- **Dons et mécénat : 2,9 Mds€.** Ce chiffre inclut les dons et legs des particuliers, ainsi que les dons des entreprises et les dons collectés par les fondations et reversés aux associations.

On peut tout de suite remarquer la faible part de la générosité dans le financement associatif, avec moins de 5 % du budget global. Ce constat général cache cependant de fortes disparités entre différents types d'associations.

²⁶ Cette décomposition ne tient compte que des ressources financières, et ne comprend donc pas les avantages en nature et le bénévolat. Ces deux derniers aspects n'en constituent pas moins des ressources importantes des associations : la mise à disposition de locaux, notamment par les mairies, concernerait par exemple près de 90 % des associations françaises, selon Viviane Tchernonog).

c. Une typologie d'associations

Les différentes natures de financement permettent de mettre en lumière une typologie sommaire d'associations²⁷ :

- l'association de membres réunis autour d'une pratique commune, qui est financée notamment par les cotisations. C'est typiquement le cas des associations sportives ;
- l'association mettant en œuvre une politique publique, dont le financement public contractuel ou par subvention est majoritaire. Les nombreuses associations gérant des établissements dans le domaine social ou médico-social appartiennent à cette famille, mais on peut aussi citer des petites associations innovantes qui viennent structurer un secteur, comme par exemple l'ANDES dans le domaine des épiceries solidaires ;
- l'association de militants, au projet fortement engagé, qui fait davantage appel à la générosité publique. C'est notamment le cas des associations humanitaires, qui tirent en moyenne le quart de leurs ressources de la générosité.

Cette typologie se retrouve lorsque l'on observe, par secteur d'activité, la structure des ressources (figure 4).

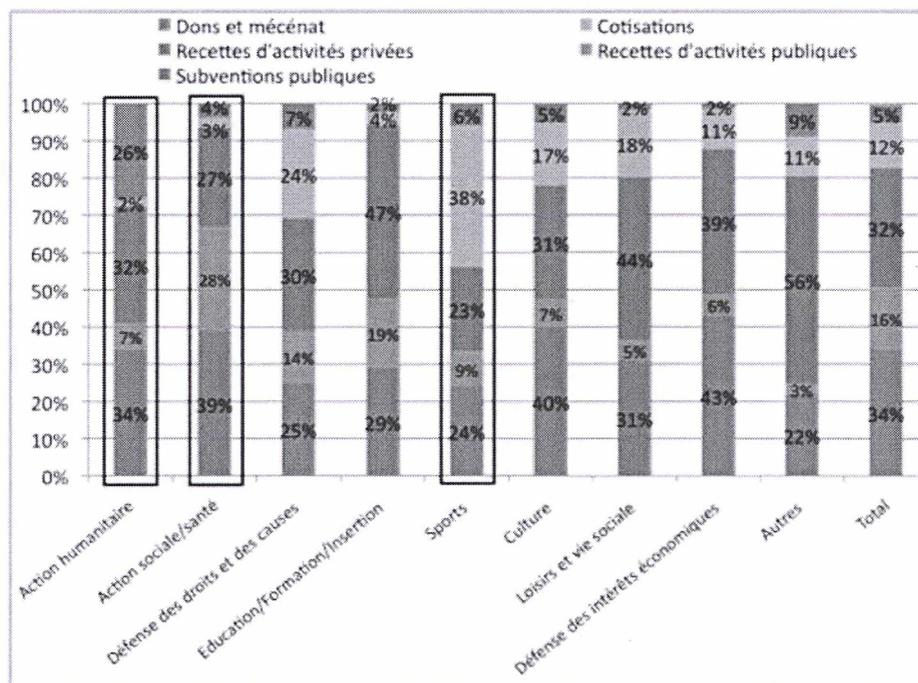


Figure 4 : Nature des ressources des associations en fonction de leur secteur d'activité

²⁷ Mise en évidence par Viviane Tchernonog, *op. cit.*

d. Les financements publics

Il est intéressant de noter que, malgré cette typologie et ces différents types de fonctionnement, les financements publics sont importants dans tous les secteurs d'activité. En moyenne, le secteur public, à travers des subventions ou des financements contractuels, contribuerait à la moitié des budgets des associations françaises. Cette proportion passe à 56 % lorsque l'on s'intéresse aux seules associations employeurs.

Mais ces financements publics ont des origines très diverses et toutes les composantes du secteur public financent la vie associative. L'échelon communal est le premier contributeur et touche plus de 60 % des associations. Quelques tendances à la spécialisation existent : les communes financent beaucoup les associations sportives, les départements consacrent plus de 60 % de leurs financements au soutien du secteur social et de la santé, tandis que les régions, contributeurs plus récents, ont une action forte envers la formation et l'insertion.

La période actuelle de forte contrainte sur les financements publics, tant étatiques que territoriaux, doit interpeler un milieu associatif encore très dépendant des financements publics. Le développement des autres catégories de ressources deviendra sans aucun doute un enjeu fort dans l'avenir, ce qui nous conduit à nous intéresser particulièrement à la générosité (dons et mécénat) encore globalement faible.

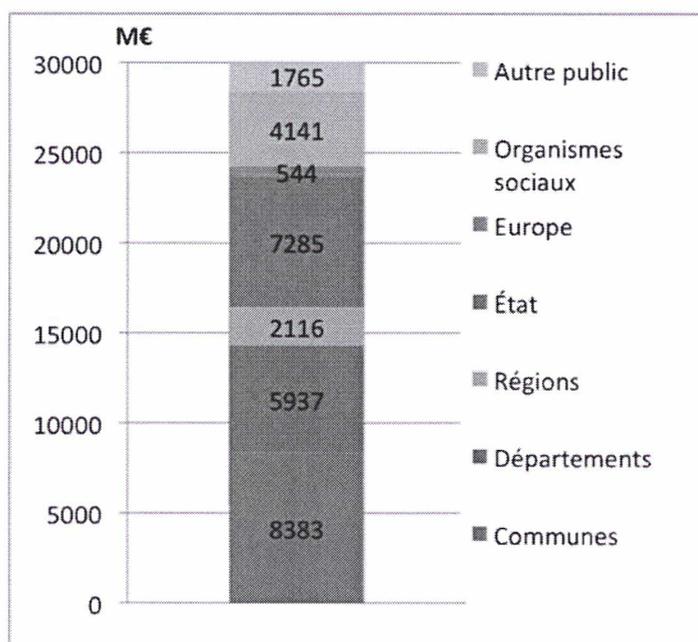


Figure 5 : Origine des financements publics (recettes d'activités et subventions)

3. LES RESSOURCES FINANCIERES DES FONDATIONS

L'étude de l'Observatoire de la Fondation de France réalisée en 2007 permet de donner quelques chiffres macroscopiques sur les ressources financières des fondations.

Les dépenses annuelles des fondations ne représentent que 6 % de celles des associations. La grande majorité de ces dépenses est effectuée par les FRUP employeurs, qui sont principalement des fondations opérationnelles (seules 13% sont seulement redistributrices). Ce sont surtout les fondations d'entreprises et les fondations abritées qui jouent le rôle de financeurs d'autres organismes.

Cette distinction se retrouve lorsque l'on observe les sources de financement. On constate immédiatement que les actifs des fondations françaises sont très faibles par rapport aux dépenses (ratio dépenses / actifs de 40 %). Cela signifie que les revenus des fonds sont très minoritaires dans le financement des fondations, contrairement à l'idée que l'on aurait pu avoir. Comme pour les associations, les recettes d'activité constituent environ la moitié des ressources globales. Les subventions publiques sont assez réduites tandis que la générosité constitue bien sûr une part plus importante des ressources. On distingue facilement les fondations d'entreprise qui sont des fondations de flux, des fondations abritées (et dans une moindre mesure des FRUP sans salariés) pour lesquels le capital est immobilisé longtemps et apporte une grande part des ressources. Les FRUP employeurs, très opérationnelles, ont un modèle financier plus équilibré et plus proche de celui des associations.

Le paysage des fondations françaises offre donc une grande diversité financière qui traduit la variété des outils juridiques et de l'usage qui en est fait. La croissance du nombre de fondations et surtout la création des fonds de dotation devraient conduire à une augmentation du rôle des fondations, mais il n'est pas évident que ces éléments permettent de remédier à la sous-capitalisation importante des fondations françaises.

Chiffres (M€)	2005	FRUP employeurs	FRUP sans salarié	FE	FA	Total
Actifs		7 786	838	96	724	9 444
Dépenses		3 499	92	76	60	3 728
<i>Dont redistribution</i>		5,4 %	36,2 %	86,5 %	86,9 %	9,1 %

Tableau 3 : Actifs et dépenses des différents types de fondations (Source : Fondation de France)

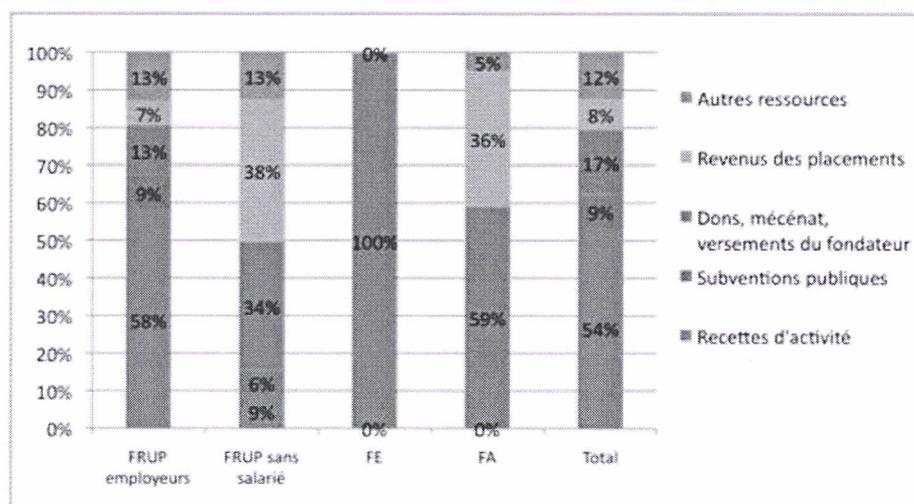


Figure 6 : Nature des ressources des différents types de fondations (Source : Observatoire de la Fondation de France).

C. LES ORGANISMES FAISANT APPEL A LA GENEROSITE PUBLIQUE

Après avoir esquissé un tableau général des associations et des fondations, nous allons concentrer notre propos sur une partie d'entre eux, les organismes faisant appel à la générosité publique.

1. UN SECTEUR TRES CONCENTRE

Comme nous l'avons exposé, il n'y a pas de données complètes permettant de mesurer la concentration de la générosité publique. Certaines sources permettent néanmoins de constater la très forte concentration de la générosité dans les organismes les plus connus. Premièrement, les organismes qui désirent effectuer des campagnes d'appel à la générosité publique à l'échelon national doivent préalablement se déclarer en préfecture. Il s'agit là des grandes associations et fondations caritatives bien connues du public. Leur nombre est restreint puisque 151 organismes ont fait cette déclaration en 2006²⁸, même si la Cour des Comptes note que les organismes ont parfois une vision trop restrictive des critères conduisant à faire cette déclaration.

Un deuxième marqueur de la concentration est donné par les informations de France Générosité, syndicat professionnel des organismes faisant appel à la générosité du public. Avec 68 membres, France Générosité indique représenter plus de la moitié des dons et legs collectés auprès du grand public. Le panel de référence de ce syndicat, qui contient 42 membres, rassemble plus d'1,1 Mds€ de produits issus de la générosité publique (alors que la première estimation que l'on a citée était de 2,9 Mds€).

²⁸ Les déclarations de campagne nationale d'appel à la générosité du public, Rapport annuel 2008 de la Cour des Comptes.

Enfin, on peut mesurer la concentration dans un secteur particulier, comme celui de la solidarité internationale. L'étude *Argent et organisations de solidarité internationale*²⁹, publiée par la Commission Coopération Développement (instance paritaire État-ONG) en septembre 2008, fournit des données sur les ressources financières de 159 organisations pour les années 2004-2005 (en séparant l'effet du tsunami). Les 20 premières associations de l'échantillon concentrent 78% des ressources (chiffre assez stable par rapport aux études précédentes). La concentration est particulièrement importante pour la générosité publique (les 18 plus grandes associations captent 84% des ressources, et 91% des seuls legs), ainsi que pour les financements internationaux (77,8% des fonds aux 18 plus grandes associations). A l'inverse, les fonds de l'Etat sont mieux répartis, ainsi que ceux issus de la société civile (les 18 plus grandes ne captent que 45,9% des financements issus des fondations et entreprises). Notons que ces résultats sont hors-tsunami, et que la collecte d'urgence a plutôt tendance à encore favoriser la concentration, les 12 plus grands organismes ayant levé des fonds à hauteur de 305 M€ sur les 322 M€ des 32 organismes étudiés par la Cour des Comptes³⁰.

Action Contre la Faim	Fondation pour la Recherche Médicale
AFM	Fondation Raoul Follereau
Aide et Action	Fonds Social Juif Unifié
Aides	Greenpeace
Amnesty International section française	Habitat et Humanisme
ARC	Handicap International
ARSEP	Institut Curie
Association des Paralysés de France	Institut du Cerveau et de la Moelle épinière
Association France Alzheimer	Institut Pasteur
BICE	L'Adapt
Care France	La Jeunesse en Plein Air
CCFD-Terre solidaire	La Mie de Pain
Centre Français de Protection de l'Enfance	Le Rire Médecin
CIMADE	Les petits frères des Pauvres
Comité national contre les maladies respiratoires	Ligue nationale contre le cancer
Comité français de radio télévision	Maison d'Accueil l'îlot
Croix Rouge Française	Mécénat Chirurgie Cardiaque
Delta 7	Médecins du monde
EEUdF Eclaireuses et Eclaireurs Unionistes de France	Médecins Sans Frontières
Enfance et Partage	Nos Petits frères et soeurs
Fédération Française de Cardiologie	Oeuvre de secours aux enfants
Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés	Oeuvre des Pupilles
	Ordre de Malte France
	Orpheopolis
	Oxfam France - Agir Ici

²⁹ *Argent et OSI 2004-2005*, Commission Coopération Développement, Septembre 2008.

³⁰ Rapport public sur l'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004, Observations définitives sur les comptes d'emploi « tsunami » des 32 organismes contrôlés par la Cour, janvier 2007.

Fondation d'Auteuil	Partage
Fondation de France	Plan France
Fondation de l'armée du salut	Scouts et Guides de France
Fondation de l'Avenir pour la recherche médicale appliquée	Secours Catholique
Fondation HEC	Secours Islamique France
Fondation Hôpital Saint Joseph	Secours populaire français
Fondation Jérôme Lejeune	Sidaction
Fondation Mouvement pour les villages d'enfants	Solidarité Laïque
Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme	SOS Villages d'Enfants
Fondation Notre Dame	Un enfant par la main
	Unicef France
	Vaincre la mucoviscidose
	WWF France

Tableau 4 : Membres de France Générosités (juin 2010)

2. UNE PART TRES VARIABLE DE LA GENEROSITE DANS LES RESSOURCES

La place de la générosité publique dans les budgets des organismes caritatifs est très variable et mérite que l'on présente quelques exemples.

Certains organismes ont un financement quasi-exclusivement privé et issu de la générosité.

- *MSF* : en 2008, l'association humanitaire n'a reçu que 1,7 M€ de financements institutionnels, contre 53 M€ de générosité en France (et 84 M€ venant des "filiales" étrangères du réseau MSF).
- *Amnesty International Section Française* : en 2008-2009, 11,4 M€ de ressources sont venues de la générosité publique sur 15,5 M€ au total. Aucune subvention publique n'a alimenté l'association.
- *Fondation Raoul Follereau* : en 2008, 91% (13,5 M€) des ressources proviennent de la générosité du public.

Pour de nombreux organismes, il s'agit du financement principal, équilibré par des subventions et/ou prestations de services au secteur public.

- *Secours Catholique* : l'association a collecté en 2008 103 M€ de générosité, contre 12 M€ de subventions et autres concours publics.
- *Secours Populaire Français* : Le budget comporte 38,7 M€ venant de la générosité du public, et 14,3 M€ de subventions et autres concours publics.

Enfin, certains organismes sont financés principalement par des fonds institutionnels, tout en cherchant parfois à développer leur collecte privée.

C'est par exemple le cas de plusieurs associations humanitaires comme ACTED, Aide Médicale Internationale, ou Première Urgence, pour lesquelles les fonds issus de la générosité publique ne dépassent pas quelques pourcents.

Les modes de financement sont aussi liés à la nature de l'activité et plusieurs schémas peuvent coexister au sein d'un même organisme.

La Croix Rouge Française constitue un exemple intéressant d'organisme

composite. D'une part, l'association gère des établissements qui œuvrent dans le domaine de la santé, du médico-social (personnes handicapées, personnes âgées, aide ou soins à domicile, enfance et familles, exclusion) et de la formation. Cette activité représente près de 560 établissements et la majeure partie des 17 000 salariés du mouvement. A ce titre, la Croix-Rouge s'apparente à une entreprise de services à but non lucratif, statut qui n'existe pas en tant que tel. Le financement de ces activités repose principalement sur des contributions d'organismes publics et en moindre part sur celles des usagers (respectivement 610 M€ et 99 M€ sur 772 M€ de budget en 2008³¹).

D'autre part, la Croix-Rouge est une association comptant 52 000 bénévoles, intervenant dans les domaines de l'urgence, du secourisme et de l'aide aux personnes défavorisées en France et à l'étranger. Ces activités sont financées pour plus d'un tiers par la générosité publique (55 M€ en 2008).

Plusieurs logiques de financement coexistent donc dans ce mouvement, qui revendique ouvertement sa double identité association – entreprise à but non lucratif. Cet aspect composite se retrouve régulièrement dans les associations des secteurs social ou médico-social (la Fondation d'Auteuil est un autre exemple).

3. LES INTERETS DE LA GENEROSITE PUBLIQUE

En matière de financement des organismes caritatifs, l'origine des ressources a une signification symbolique et des conséquences très pratiques sur le fonctionnement. L'équilibre des différentes ressources financières d'un organisme permet en partie d'en comprendre le positionnement et l'identité. Dans ce cadre, le recours à la générosité publique n'est pas neutre et offre plusieurs intérêts.

Sécurité de financement

Le niveau de générosité est variable dans le temps et les montants collectés dépendent des investissements en marketing. Néanmoins les subventions publiques peuvent apparaître beaucoup plus incertaines, car elles peuvent ne pas être reconduites d'une année sur l'autre et représentent parfois une part importante du budget.

Coût d'obtention des fonds

Pour collecter des fonds privés, les associations doivent effectuer des dépenses de marketing et de communication qui sont parfois critiquées. Mais des associations travaillant à l'international et recevant une part importante de financements institutionnels nous ont souvent indiqué l'importance du coût de traitement des dossiers de subvention, qui rendait certains financements « non rentables ».

Reporting

Le reporting aux donateurs individuels est encadré par des textes pour les grands collecteurs. Mais c'est un effort à productivité croissante, car l'effort ne dépend pas du montant collecté. En revanche, chaque subvention nécessite un reporting précis et détaillé, ce qui peut conduire à une augmentation des frais du siège.

³¹ Compte d'emploi des Ressources 2008 de la Croix-Rouge Française.

Contraintes sur la nature des dépenses

Les financements institutionnels imposent des limites restrictives sur le niveau de frais de fonctionnement financé (des chiffres de 5 à 10% nous ont été rapportés). Les niveaux réels de frais de fonctionnement ne sont pas toujours couverts par ces montants, et les fonds privés permettent de rééquilibrer le financement des organismes. Cependant, cela revient à faire payer aux donateurs davantage de frais de fonctionnement de l'organisme, ce qui n'est pas toujours compris par eux ni communiqué par les associations.

Liberté d'action et réactivité

Les financements issus de la générosité publique ne sont en général pas dirigés vers un projet donné, mais plutôt vers une cause ou l'ensemble des actions de l'organisme. Ils permettent donc aux associations et fondations d'intervenir plus librement sur des champs d'activité non subventionnés. Ils constituent aussi une réserve mobilisable en cas d'urgence et favorisent la réactivité, des associations humanitaires par exemple. On peut donc les assimiler à des fonds propres de l'organisme, par opposition à de la « dette » (subventions ou financements contractuels) finançant des projets plus précis.

Indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics

Un financement privé, provenant d'un grand nombre d'acteurs, est ressenti comme une nécessité par des organismes qui revendiquent des prises de position critiques vis-à-vis des pouvoirs publics.

Il s'agit au premier chef des associations de plaidoyer, comme Amnesty International, mais aussi d'organismes intervenant dans le champ social et qui ont développé une activité de plaidoyer, pointant les défaillances des politiques publiques. La Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés publie ainsi chaque année un rapport sur le mal-logement en France.

Reconnaissance par les pouvoirs publics

Le fait de bénéficier d'un montant important de dons, provenant d'un grand nombre de donateurs, constitue pour les organismes une justification de l'« intérêt général » de leur mission, sans doute de manière plus forte qu'à travers une subvention publique.

On a longtemps conservé en France l'idée selon laquelle l'État avait le monopole de l'intérêt général. Dans le mécanisme de subvention l'État reste celui qui identifie où se situe l'intérêt général, et le confie à un tiers. Tandis que l'organisme vivant de la générosité peut se prévaloir de représenter une vision de l'intérêt général issue de la société civile, et éventuellement faire évoluer la position publique. Le meilleur exemple est sans doute celui des Restos du Cœur. L'afflux de dons et la mobilisation importante des Français pour son mouvement ont joué un rôle dans la modification des avantages fiscaux liés au don (voir partie 3).

Effet de levier

Une façon synthétique d'évoquer l'importance de la générosité pour les organismes caritatifs est de parler de l'effet de levier permis par les donateurs. L'idée est de montrer que les fonds privés issus de la générosité publiques permettent d'engager d'autres démarches, bénévolat, recherche de subventions, etc., qui vont multiplier l'effet des dons.

Le Secours Populaire propose ainsi un indicateur, ratio entre la générosité financière reçue (les dons), et l'aide totale apportée (ressources consacrées aux missions sociales, la solidarité matérielle et le bénévolat valorisé au SMIC horaire). En 2009, ce ratio vaut 4,2, c'est à dire que « pour 10 reçus, le Secours Populaire Français réalise 42 € de solidarité »³².

4. RESTRUCTURATION DE LA GENEROSITE PUBLIQUE

Nous avons souligné le risque de baisse des financements publics et donc l'enjeu important de développement de la générosité publique pour permettre la croissance des associations et fondations. Mais les organismes financés par des subventions et les organismes collecteurs de dons ne sont pas exactement les mêmes, et la générosité est très concentrée dans quelques dizaines de grandes structures, disposant d'une véritable « marque associative ». Même les financements publics, davantage contractualisés, favorisent les grands acteurs (et incitent donc à une concentration, comme celle qui intervient dans le secteur médico-social). Il n'est donc pas du tout évident pour de petits organismes aujourd'hui très dépendants de financements publics d'attirer des dons privés.

Pour faire face à ce défi financier, il est possible qu'une restructuration des structures ou des flux financiers intervienne, avec des fusions-absorptions plus courantes entre petits acteurs, et un rôle croissant de relais financier joué par les fondations ou les grandes associations. Pour illustrer ce dernier point, on peut citer l'exemple de la Fondation Caritas, créée par le Secours Catholique en 2009, qui est une fondation abritante destinée à rayonner auprès d'autres associations d'inspiration catholique.

Ces restructurations constitueraient un moyen de résoudre l'équation entre innovation et action locales d'un côté, et de l'autre collecte de plus en plus globale auprès du public.

D. LES DIFFERENTES FORMES DE LA GENEROSITE

1. LA GENEROSITE NON FINANCIERE

La générosité publique n'est pas limitée à l'argent, mais peut aussi prendre la forme de dons de temps, de vêtements, de nourriture, etc. Un donateur ne peut donner que ce dont il dispose, il est donc probable que sa générosité s'exprime différemment au cours de sa vie. Très concrètement, les jeunes ont du temps, les actifs plutôt de l'argent, les retraités du temps, voire de l'argent, et enfin parfois des biens à léguer.

Ainsi les populations de donateurs et de bénévoles dans des grandes associations caritatives ne sont pas superposables : le Secours Catholique estimait qu'environ 25 à 30 % des bénévoles sont des donateurs en argent.

a. Les dons en nature

Nous évoquons ici la générosité non financière, pour ne pas oublier cette dimension importante de la vie des associations et fondations et la comparer à la générosité financière, qui restera dans la suite le cœur de notre propos.

³² <http://www.secourspopulaire.fr/finances.0.html>.

Il s'agit principalement de la collecte d'objets, de vêtements ou de nourriture. Cette collecte peut recouvrir différentes logiques : dans le cas du mouvement Emmaüs, les dons permettent de répondre à un objectif de financement par la revente mais sont aussi utilisés dans une filière d'apprentissage et de réinsertion par le travail de SDF, qui réalisent par exemple la collecte et la remise en état de meubles. Dans le cas des Restos du Cœur, la collecte de nourriture sert directement à la fourniture de repas aux bénéficiaires.

Ce type de générosité n'est pas réservé aux particuliers : de nombreuses entreprises commerciales contribuent à leur manière, en apportant des produits en nature ou en contribuant à les collecter. Citons par exemple Carrefour qui a aidé à collecter plus de 1300 tonnes de denrées alimentaires en 2009³³.

La valorisation de ces contributions peut représenter un montant très important en regard des budgets des organismes. Par exemple, le Secours Populaire valorise l'aide alimentaire à hauteur de 51,5 M€³⁴, l'aide dans le domaine de l'habillement à 45 M€, et celle concernant l'électro-ménager et les meubles à 13,3 M€. Notons que l'évaluation monétaire des dons en nature est parfois difficile : quelle est la valeur d'un vêtement ou d'un jouet d'occasion ?

Au niveau national, il est très difficile d'évaluer l'importance du phénomène des dons en nature. Cette générosité des Français est très mal mesurée et les chiffres divergent selon les études : le baromètre 2008 de la générosité en France indique que près de 30 % des Français font des dons en nature, alors que cet indicateur est évalué à plus de 60 % par l'INSEE dans son enquête sur la vie associative réalisée en 2002³⁵.

b. Le bénévolat

Alors que le travail salarié dans les associations est mesurable, car il doit être déclaré pour le paiement des cotisations sociales, le travail bénévole n'est pas bien recensé. L'Enquête Permanente sur les Conditions de Vie des Ménages, réalisée par l'INSEE, a inclus en 2002 une partie sur l'engagement dans la vie associative. Il est ressorti de cette enquête que 12 à 13 millions de Français s'impliquaient dans des activités de bénévolat, dont un quart d'entre eux dans plusieurs organismes³⁶. Le

³³ <http://crf.carrefour.fr/solidarite/2032-article-les-restos-du-coeur.htm>. Les Restos du cœur ne valorisent pas dans leurs comptes 2008-2009 les dons en nature des entreprises.

³⁴ Le Secours populaire est un des organismes, avec la Fédération française des banques alimentaires, les Restos du cœur, la Croix-Rouge française et l'ANDES (associations nationales des épiceries solidaires), à être agréé pour recevoir les denrées du programme d'aide européen aux plus démunis (PEAD), adossé à la Politique Agricole Commune. L'aide en France s'est élevée à près de 78 M€ en 2009, ce qui explique une partie du montant de l'aide apportée par le Secours Populaire.

³⁵ La vie associative en 2002, 12 millions de bénévoles, Michèle Febvre et Lara Muller, INSEE Première, n° 946, février 2004.

³⁶ Ibid, et Donner son temps : les bénévoles dans la vie associative, Lionel Prouteau et François-Charles Wolff, Economie et Statistique n°372, 2004.

volume de travail était alors estimé à 820 000 équivalent temps plein (ETP)³⁷. Dans l'enquête du CNRS déjà mentionnée, qui repose cette fois sur des questionnaires adressés aux associations et porte sur l'année 2005, le nombre d'engagements bénévoles est évalué à 18 millions, ce qui reviendrait à environ 14 millions de personnes et 935 000 ETP.

La valorisation du bénévolat est une démarche qui suscite encore des débats dans les associations ou fondations³⁸ mais est relativement ancienne, puisque les premières évaluations au niveau national datent des années 1990. Il faut d'abord préciser que les associations et fondations faisant appel à la générosité du public doivent faire figurer, dans leur compte d'emploi des ressources (CER), une valorisation comptable du bénévolat (notons que cela suppose préalablement une évaluation des heures de bénévolat par l'organisme, et donc une organisation de suivi des bénévoles). La démarche nous semble très utile car elle permet de donner une meilleure image de l'activité de l'organisme et de mettre en avant le rôle des bénévoles, en comparaison des seuls dons financiers.

La méthode de la valorisation choisie peut faire l'objet de discussion et les chiffres doivent donc être pris avec prudence. De nombreuses questions apparaissent en effet sur le coût de remplacement d'un bénévole, voire sur la productivité comparée des salariés et des bénévoles. Les organismes utilisent majoritairement la valorisation au SMIC (voire à deux ou trois SMIC pour des postes à responsabilité), mais les chercheurs proposent aussi des méthodes recourant aux salaires associatifs par activité, par exemple³⁹. La valorisation au SMIC du bénévolat estimé pour 2005 conduit ainsi à un chiffre de 16 Mds€, tandis qu'une valorisation en fonction des salaires sectoriels aboutit à 32 Mds€.

Lorsque l'on observe cette fois les plus grandes associations caritatives françaises, le bénévolat devient même plus important que les ressources financières : le Secours Populaire valorise ainsi à 84,8 M€ son bénévolat contre un budget de 68 M€ en 2009 (et une générosité financière du public de « seulement » 20 M€). Le Secours Catholique met en avant une « activité socio-économique » de 314 M€ dans laquelle le bénévolat représente 186 M€, soit 59 %, et la générosité publique 99 M€.

L'intérêt de cette valorisation n'est pas dans la précision du chiffre mais davantage dans la compréhension qu'elle donne du secteur à but non lucratif. Les chiffres cités au plan national dépassent largement la générosité financière des Français et représentent une fraction importante du budget global des associations : l'initiative privée et le don réapparaissent donc au centre du fonctionnement du secteur, même si les financements publics sont importants. Cette prise de conscience récente de l'importance du bénévolat a aussi sans doute joué un rôle dans la montée des préoccupations sur la formation des bénévoles et la reconnaissance de leur parcours.

³⁷ Le travail bénévole : un essai de quantification et de valorisation, Lionel Prouteau et François-Charles Wolff, *Economie et Statistique* n°373, 2004.

³⁸ Consulter par exemple la note du groupe de travail du Comité de la Charte sur ce sujet, datant de juin 2010.

³⁹ Ibid, et Mesurer le bénévolat pour en améliorer la connaissance et satisfaire à une recommandation internationale, Edith Archambault et Lionel Prouteau, XXII^e colloque de l'ADDES, mars 2009.

2. LES DONNÉES DES PARTICULIERS

Les dons d'argent des particuliers constituent la partie la plus visible et la plus médiatisée de la générosité. Le don d'argent est facilement mesurable et immédiatement disponible pour l'organisme, contrairement à des dons en nature que l'on évalue mal ou des legs dont le traitement est long. Il est donc l'indicateur phare de la générosité.

a. Comment évaluer les dons des Français ?

Le montant total des dons des Français est mal connu et fait l'objet de plusieurs estimations d'origines différentes. Deux sources distinctes existent pour connaître les dons des Français.

La première est constituée par les organismes destinataires des dons. Notons que l'on écarte là les dons de la main à la main, dans la rue. Le problème posé par cette source est que le nombre d'organismes bénéficiaires de dons est beaucoup trop grand pour que l'on fasse une mesure statistique systématique. On est donc réduit à repérer un panel d'organismes et réaliser des extrapolations, méthode retenue par les différentes structures qui ont étudié la question (Centre d'Études et de Recherches sur la Philanthropie (CERPHI), CNRS, Recherches et Solidarités). La grande concentration des dons dans les plus grands organismes justifie cette méthode, qui permet de suivre facilement l'évolution des dons au cours du temps. Mais une variation de la concentration de la générosité pourrait fausser cette étude : une concentration accrue de la générosité dans les plus grands organismes, membres du panel, conduirait à surestimer la croissance des dons, tandis qu'une diffusion plus importante des dons au sein des associations et fondations aurait l'effet inverse.

La deuxième source d'information sur les dons des Français vient du côté des donateurs eux-mêmes, à travers leur déclaration fiscale. La déclaration de dons donnant lieu à une réduction d'impôt, la Direction des Impôts collecte par ce moyen des données statistiques complètes sur les dons. Ces données sont exhaustives au sens où toutes les déclarations sont prises en compte et le résultat final ne dépend pas d'une extrapolation.

En revanche, plusieurs critiques peuvent être émises, au premier rang desquelles le fait que tous les dons ne sont pas déclarés. La non-déclaration peut correspondre à un oubli, une volonté du donateur, une méconnaissance du dispositif, ou tout simplement être liée au contexte de collecte : une pièce ou un billet collecté de la main à la main lors de la collecte nationale de la Croix-Rouge ou des quêtes dominicales au profit du Secours Catholique ne donnent pas lieu à un reçu fiscal et ne sont donc pas déclarés. Toutefois, des études ont montré que l'existence du système d'incitations fiscales est désormais bien connue et qu'environ 80 % des donateurs déclarent leurs dons⁴⁰.

Une deuxième critique des données fiscales sur la générosité tient à la possibilité de fraudes. Historiquement la fraude sur les déclarations de dons a existé massivement jusqu'à la mise en place en 1983 de l'obligation d'envoyer les reçus fiscaux aux services des impôts. Entre 1982 et 1983, le rapport entre dons et revenus déclarés est

⁴⁰ Enquête GREGOR - CERPHI, résultats présentés dans *La générosité des Français 2007*, CERPHI.

ainsi passé de 0,40 % à 0,11 %⁴¹. La mise en place récente de la déclaration de revenus par voie électronique entraîne un retour sur la mesure de 1983 (les reçus doivent cependant être conservés et présentables à l'administration) et il est possible que les fraudes réapparaissent progressivement.

Malgré ces critiques, les déclarations fiscales constituent des données très précieuses pour étudier la générosité puisqu'elles contiennent de nombreuses informations sociologiques et économiques sur les foyers fiscaux donateurs : les dons peuvent ainsi être croisés avec les tranches de revenus, la situation familiale ou géographique, etc.

b. Combien donnent les Français ?

Le montant des dons déclarés ouvrant droit à réduction d'impôts sur le revenu pour l'année 2008 s'élève à 1,77 Mds€, en hausse de 4,5 % par rapport à 2007⁴². La croissance annuelle des dons est régulièrement supérieure à 5 % (voir figure 7). La proportion des foyers déclarant un don pour 2007 était de 17 %, ce qui apparaît faible. Depuis 2008 il faut ajouter à ce chiffre les dons déclarés en vue d'une réduction sur l'ISF. Le dispositif démarre doucement : 56 M€ ont été collectés en 2008⁴³.

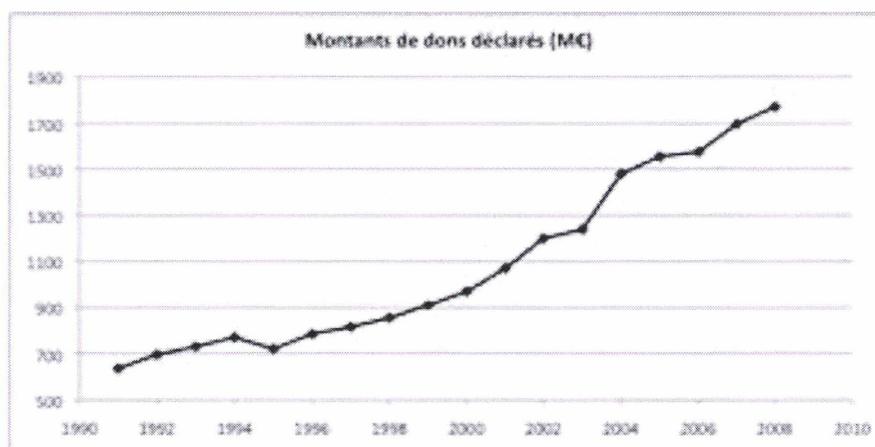


Figure 7 : Evolutions des déclarations de dons (Recherches et Solidarités)

A partir de ces données, les extrapolations réalisées par le CERPHI ou Recherches et Solidarités, sur la base de la proportion de déclarants, conduisent à un montant de dons compris entre 2,7 et 3 Mds€ pour les années 2006-2007. Un écart important existe avec l'étude du CNRS qui annonçait environ 2,9 Mds€ pour la générosité, mais en incluant les legs et le mécénat.

⁴¹ *Charitable giving and tax policy in the presence of tax cheating: Theory and evidence from the U.S. and France*, Gabrielle Fack et Camille Landais, Job market paper, novembre 2009.

⁴² La Générosité des Français, éditions 2009 et 2010, Recherche et Solidarité.

⁴³ Chiffres cités dans le rapport de l'Inspection Générale des Finances, *La philanthropie privée orientée vers l'aide au développement*, 2010.

c. Qui donne ?

Les données fiscales permettent de croiser les dons des foyers fiscaux avec des caractéristiques de donateurs, notamment les tranches d'âge et de revenus.

L'âge des donateurs

Ce sont les personnes âgées qui donnent le plus : 73% des donateurs déclarants ont plus de 50 ans, et ils contribuent pour 75% du montant total de don. Les plus de 70 ans représentent encore 33% des donateurs, et 36% du montant total de dons. Cette prédominance des anciennes générations dans la générosité peut avoir deux sources : un plus grand nombre de donateurs ou un don moyen plus important.

La comparaison des proportions respectives de donateurs et de montants, pour chaque tranche d'âge, montre que le don moyen progresse légèrement avec l'âge (les 3,5% de foyers les plus jeunes ne représentent « que » 2,4% des dons). C'est en revanche la proportion de donateurs dans la population qui explique réellement la pyramide des âges des donateurs : moins de 10% des trentenaires déclarent un don, contre 30% des plus de 70 ans.

Tranche d'âge	Part des foyers donateurs dans la population en 2007	Répartition des foyers donateurs			Répartition des montants de dons déclarés		
		2006	2007	2008	2006	2007	2008
< 29 ans	3%	3,4%	3,6%	3,5%	2,0%	2,2%	2,4%
30 – 39	9%	9,6%	9,7%	9,5%	7,1%	7,2%	8,7%
40 – 49	14%	15,7%	15,5%	15,2%	13,9%	14,5%	14,1%
50 – 59	20%	19,7%	19,2%	18,9%	19,1%	18,9%	18,9%
60 – 69	29%	18,9%	19,3%	19,9%	19,4%	20,0%	19,9%
> 70 ans	30%	32,8%	32,7%	33,1%	38,4%	37,2%	36,0%
Total	17%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tableau 5 : Répartition des donateurs déclarés en fonction de leur âge⁴⁴

Ces résultats ne sont pas nouveaux et correspondent bien sûr à une idée généralement admise sur la générosité. « Plus on vieillit, et plus les générosités s'épanouissent », formulait Bernard Kouchner en 1986⁴⁵. Il s'agit d'un phénomène transcendant les générations, même si une observation à long terme de ces indicateurs pourrait permettre de déceler de légères variations de comportements entre les générations.

Les interprétations de ce phénomène sont nombreuses et de tous ordres : social, religieux, économique, etc. Il est en tout cas clair que les personnes âgées peuvent

⁴⁴ Données de la Direction Générale des Finances Publiques, traitées par Recherche et Solidarités.

⁴⁵ Charité Business, p.188 ; ed Le pré aux clercs, 1986.

retrouver une capacité à donner une fois leurs enfants indépendants. L'évolution démographique et le niveau de vie important des retraités (le niveau de vie moyen des retraités représentait en 2007 96% de celui des actifs⁴⁶) devraient participer au renforcement de ce phénomène.

Les revenus des donateurs

La relation entre revenu et générosité est logiquement croissante. Tout d'abord, le don moyen effectué par les donateurs déclarés croît bien sûr avec les revenus (tableau 6). Cependant cette croissance est concave, le rapport entre le don et les revenus du déclarant diminuant avec la progression des revenus. Cet effet peut conduire à l'idée que les pauvres sont plus généreux que les riches, puisque leur don rapporté à leur revenu est plus élevé que pour les riches (voir partie 3 pour une discussion sur ce sujet).

Toutefois, la proportion de donateurs dans la population croît fortement avec le revenu (tableau 7), ce qui va à l'encontre de l'argument précédent.

Tranche de revenus (€)	Don moyen 2006 (€)	Don moyen 2007 (€)	Don moyen 2008 (€)
12001 à 13500	108	102	89
13501 à 15000	114	116	112
15001 à 19000	123	125	125
19001 à 23000	140	143	148
23001 à 31000	167	169	170
31001 à 39000	200	205	209
39001 à 78000	290	297	303
Plus de 78000	752	788	748
Total	270	280	292

Tableau 6 : Don moyen des Français en fonction du revenu (Recherches et Solidarités)

⁴⁶ Le rapport est de 90% pour le niveau de vie médian. Source : Niveaux de vie comparés des retraités et des actifs, évolutions récentes ; document de travail du Conseil d'Orientation des Retraites, 2009.

Tranche de revenus (€)	Part des foyers imposables déclarant un don en 2006	Part des foyers imposables déclarant un don en 2007	Part des foyers imposables déclarant un don en 2008
12001 à 13500	5%	4,7%	3,9%
13501 à 15000	6,8%	6,6%	6,7%
15001 à 19000	12,4%	12,1%	11,8%
19001 à 23000	17,3%	17,1%	16,6%
23001 à 31000	25,0%	25,0%	24,5%
31001 à 39000	31,3%	31,4%	30,7%
39001 à 78000	44,3%	44,4%	43,7%
Plus de 78000	57,2%	57,4%	57,1%
Total	23,9%	24,2%	24,5%

Tableau 7 : Proportion de foyers donateurs parmi les foyers imposables (Recherches et Solidarités)

Tranche de revenus (€)	Répartition des foyers donateurs			Répartition des montants de dons déclarés		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Moins de 15000	4%	3%	4%	3%	2%	2%
15001 à 19000	8%	8%	9%	4%	4%	5%
19001 à 23000	9%	9%	9%	5%	5%	5%
23001 à 31000	21%	21%	21%	14%	13%	14%
31001 à 39000	17%	16%	16%	13%	13%	13%
39001 à 78000	32%	33%	32%	35%	36%	37%
Plus de 78000	9%	10%	9%	26%	27%	24%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tableau 8 : Répartition des foyers donateurs et des montants donnés en fonction du revenu des donateurs (Recherches et Solidarités)

Les dons dans la crise

Les données présentées ci-dessus permettent surtout d'observer l'évolution des dons durant la crise économique actuelle. Les montants de dons ont pour l'instant continué à augmenter (+4,5 % entre 2007 et 2008), selon les données objectives de la DGFIP (données disponibles jusqu'en 2008). Cependant, les tableaux 7 et 8

montrent que le comportement des donateurs a légèrement évolué. Les dons moyens des populations les plus modestes ont baissé, mais en retour ceux des populations plus aisées ont connu l'effet inverse (pour la tranche la plus haute, l'entrée en vigueur de la réduction d'impôt sur l'ISF, non prise en compte ici, ne permet pas de conclure). Le nombre de foyers déclarant des dons n'a en revanche augmenté que de 0,3 % en 2008.

3. LES LEGS ET LES DONATIONS

a. Définition et cadre légal

Les legs et les donations, regroupés sous le terme de libéralités, constituent un autre type de don, moins fréquent mais d'un montant plus élevé. Le legs concerne la transmission de tout bien, meuble ou immeuble, par voie testamentaire. La donation, acte notarié réalisé du vivant du donateur, est nécessaire pour transmettre la propriété ou le bénéfice de biens immeubles.

Le grand avantage de cette mesure est l'exonération des droits de mutation pour les bénéficiaires (art. 795 du Code général des impôts). Les organismes pouvant recevoir des legs et donation sont cependant limités : il s'agit des associations et fondations reconnues d'utilité publique, des associations ayant pour objet exclusif l'assistance, la bienfaisance et la recherche scientifique et médicale, des unions d'associations familiales agréées, et des associations culturelles et congrégations reconnues par décret.

Compte tenu des démarches tenant à l'évaluation des biens et du cadre réglementaire complexe, la réalisation des libéralités est longue (souvent plus d'un an de délai). La Cour des Comptes écrivait en effet dans son rapport annuel 2004⁴⁷ : « En dépit d'initiatives récentes, le régime juridique des libéralités demeure trop lourd tout en comportant d'importantes imprécisions. » Les libéralités envers les personnes morales étaient notamment soumises à un régime d'autorisation administrative (délivrée par la préfecture du lieu où se situe le siège de l'organisme, les dossiers étant constitués par la préfecture du lieu de domiciliation du donateur). Un nouveau régime de liberté encadrée, comportant une déclaration à l'administration, a été institué par l'ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005 : l'organisme peut librement accepter la donation (pour un legs universel, il accepte l'actif et le passif) et ne doit l'accepter que dans la mesure où il pourra être utilisé conformément à ses statuts (le décret d'application n'est paru qu'en 2007 et a été encore précisé par un décret en 2010).

De nouvelles dispositions sont aussi intervenues pour modifier la réserve héréditaire. La loi française prévoit en effet qu'une part incompressible des biens soit transmise aux héritiers (par exemple, si le décédé a des enfants : la moitié des biens s'il a un enfant à son décès, les 2/3 des biens s'il a deux enfants, ou les 3/4 des biens s'il a laissé trois enfants ou plus à son décès). Cette disposition, qui n'existe pas aux États-Unis, a été mise en avant pour expliquer le faible développement des fondations. La réforme des successions a créé en 2007 la possibilité du pacte

⁴⁷ Les libéralités, ressources de la générosité publiques, Rapport annuel 2004 de la Cour des Comptes, mars 2005.

successoral, par lequel de futurs héritiers renoncent à tout ou partie de la réserve au profit d'une personne déterminée. En raison de ces nouveautés et de l'apparition des fonds de dotation, les montants légués aux organismes caritatifs pourraient augmenter à l'avenir.

b. Montants et bénéficiaires

Si les enquêtes sur les dons sont maintenant nombreuses, celles sur les legs (qui constituent la grande part des donations) sont plus parcellaires. Cela provient notamment du fait qu'il s'agit d'un acte de générosité dans la durée, qu'il est difficile de mesurer. Si le bien donné est utilisé pour l'activité de l'association, ou capitalisé en vue de produire des revenus, doit-on comptabiliser sa valeur au moment du transfert, ou bien le bénéfice qui en est retiré par l'organisme chaque année ? On sent bien que l'on ne peut assimiler la générosité des libéralités, qui se compare à un investissement, avec celle des dons, flux financiers plus ponctuels. Le premier point de vue consiste à mesurer les sommes sortant du portefeuille des donateurs, et le deuxième celles réellement consacrées à l'action des organismes. Et même dans le cas des libéralités qui alimentent directement le budget des associations reconnues d'utilité publique, il faut un certain temps pour que les libéralités soient converties en fonds utilisables par l'organisme et le recensement et la valorisation de ces donations et legs est difficile.

L'étude réalisée par la Cour des Comptes, dont les conclusions ont été présentées dans son rapport annuel 2004, fournit une information intéressante sur la composition des libéralités d'un échantillon des plus grands organismes bénéficiaires de legs. Les biens immobiliers ne représentaient en moyenne que 20 à 30 % des montants des libéralités, loin derrière les portefeuilles de valeurs mobilières (60 à 70 %). Les assurances-vie constituent des sommes importantes et en croissance (environ 10 %), dont le statut a depuis été clarifié : elles ne rentrent plus dans le cadre des libéralités et leur attribution ne nécessite pas de notaire.

Les montants totaux de legs aux organismes d'utilité publique ne sont pas connus précisément. Le CERPHI a agrégé les données provenant de 60 CER et abouti à un chiffre de 500 M€ par an pour 2006. Sur un échantillon de 62 organismes, la Cour des Comptes arrivait en 2002 à un total de 300 M€.

Comme pour les dons, cette générosité est très concentrée : la Cour des Comptes mentionne par exemple que six organismes⁴⁸ sur 62 ont collecté près de 60 % des libéralités recensées dans l'étude, sur la période 1998-2002. Mais il est intéressant de constater que les principaux bénéficiaires des legs ne sont pas les mêmes que les grands organismes collecteurs de dons, et appartiennent à quelques secteurs précis :

- l'aide à l'enfance : la Fondation d'Auteuil a par exemple recueilli 67 M€ de legs en 2008 sur 90 M€ issus de la générosité ;
- le secteur sanitaire et la recherche médicale : la Ligue Nationale Contre le Cancer (LNCC) a reçu 34 M€ de legs sur 75 M€ de générosité publique en 2008. Ce n'est cependant pas une règle générale : le Sidaction n'a ainsi touché que 200 K€ de legs en 2008 sur 11 M€ de collecte ;

⁴⁸ Fondation d'Auteuil, Institut Pasteur, Petits Frères des Pauvres, Association pour la recherche contre le cancer, Société protectrice des animaux et Fondation de France.

- la protection des animaux : la SPA a été destinataire de 24,3 M€ de legs et donations, sur 31 M€ de générosité publique ;
- les associations d'inspiration confessionnelle : les legs représentent 29 M€, soit 23% des ressources du Secours Catholique en 2009.

Il est assez immédiat de voir que ces causes peuvent attirer l'attention de personnes âgées : remercier pour le soutien apporté pendant la maladie et aider d'autres familles dans cette situation est par exemple un des motifs courants de legs. Pour les associations confessionnelles, le rôle de la religion et des prêtres dans l'accompagnement vers la mort est aussi un facteur important. Les causes plus « jeunes », comme l'environnement ou la lutte contre le sida, ou plus « lointaines » comme l'humanitaire, collectent assez peu de legs.

4. LE MECENAT D'ENTREPRISE

Le mécénat d'entreprises est un canal de la générosité qui recouvre des modes d'action différents : fondations d'entreprise menant des actions ou finançant d'autres acteurs, subvention directe des entreprises vers des fondations ou des associations, mécénat de compétences ou mise à disposition de matériel, etc.

Pour ce qui concerne les flux financiers, les estimations sont peu nombreuses et très variables. Les données fiscales permettent encore une fois d'indiquer une borne inférieure des montants en jeu, puisque les entreprises peuvent déclarer leurs dons et profiter d'une réduction d'impôt sur les sociétés de 60 %, dans la limite de 5% de leur chiffre d'affaires. Cette méthode permet d'estimer à 550 M€ les dons déclarés par les entreprises. Comme pour les particuliers, tous les dons ne sont pas forcément déclarés, même si l'on s'attend à ce que la gestion fiscale soit mieux optimisée en entreprise.

Par ailleurs, une estimation a été réalisée par l'ADMICAL, association pour le développement du mécénat industriel et commercial en France. Un sondage effectué avec l'aide de l'Institut CSA sur un échantillon de 751 entreprises conduirait à une estimation d'un montant de 2,5 Mds€. Ce chiffre paraît toutefois largement surestimé, en comparaison des estimations de dons précédentes (Recherche et Solidarité) ainsi que de l'estimation de la générosité par le CNRS (2,9 Mds€).

5. L'ÉPARGNE SOLIDAIRE ET LES PRODUITS DE SOLIDARITÉ

Enfin, il est intéressant de mentionner pour mémoire de nouveaux dispositifs, à la frontière de la générosité et de la logique commerciale. Le premier exemple est celui de l'épargne solidaire, une ressource qui se développe mais dont le potentiel pour les organismes caritatifs est à relativiser.

L'épargne solidaire est une démarche visant à se démarquer de la logique pure de profit des placements traditionnels et à rechercher un retour sur investissement d'une nature sociale. Les outils de l'épargne solidaire sont des fonds communs de placements, des SICAV, des livrets bancaires ou des fonds d'épargne salariale, remplissant une de ces deux conditions :

- 25 % au moins du revenu de l'épargne doit être donné à des organismes d'intérêt général (fonds de partage) ;

- 5 à 10 % du capital est investi dans des entreprises solidaires.

La Loi de Modernisation de l'Economie a développé ce secteur en imposant aux entreprises engagées dans une démarche d'épargne salariale de proposer des fonds solidaires, et en instituant une définition très libre des entreprises solidaires, entreprises non cotées qui :

- « soit emploient des salariés dans le cadre de contrats aidés ou en situation d'insertion professionnelle ;
- soit, si elles sont constituées sous forme d'associations, de coopératives, de mutuelles, d'institutions de prévoyance ou de sociétés dont les dirigeants sont élus par les salariés, les adhérents ou les sociétaires, remplissent certaines règles en matière de rémunération de leurs dirigeants et salariés. Ces règles sont définies par décret.

Les entreprises solidaires sont agréées par l'autorité administrative.

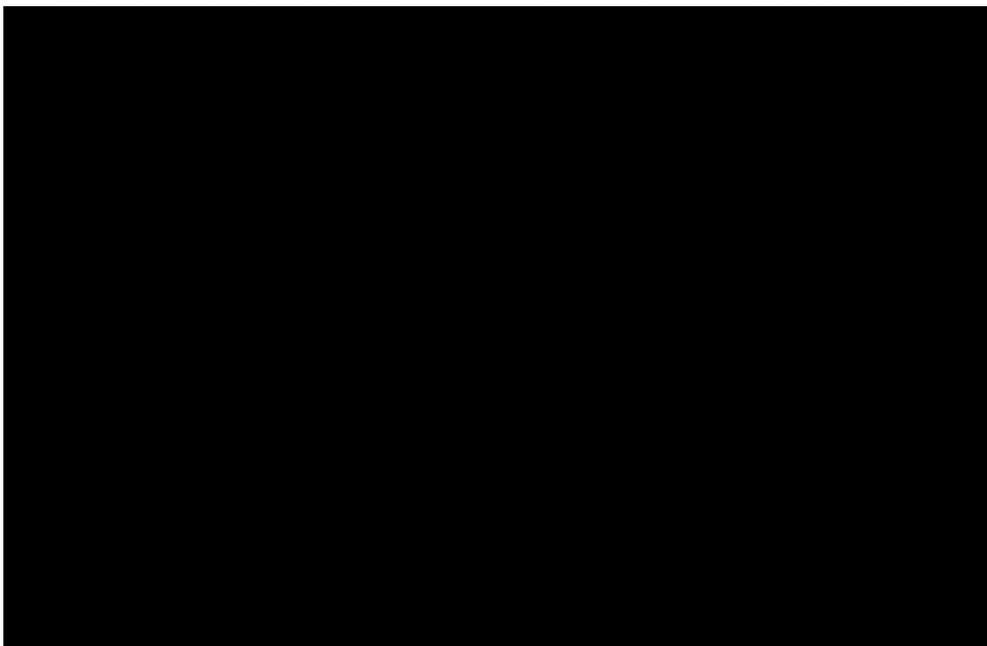
Sont assimilés à ces entreprises les organismes dont l'actif est composé pour au moins 35 % de titres émis par des entreprises solidaires ou les établissements de crédit dont 80 % de l'ensemble des prêts et des investissements sont effectués en faveur des entreprises solidaires » (article 81 de la loi 2008-776 du 4 août 2008).

L'encours d'épargne solidaire a considérablement cru ces dernières années, passant de 536 M€ à 2,4 Mds € en 2009⁴⁹. Compte tenu de cette croissance, il faut reconnaître qu'il s'agit sans doute d'un véritable mouvement de fond, peut-être porté par la crise financière et une certaine "désillusion morale" d'une partie de la population sur les outils de finance traditionnelle. L'épargne solidaire est donc un outil en vogue, cité comme une piste de financement futur pour l'aide au développement par le rapport de l'IGF sur la philanthropie privée.

Il convient toutefois de relativiser le potentiel qu'est la finance solidaire pour le financement des organismes caritatifs. Car ce ne sont pour l'instant que 5 à 6 M€ qui sont effectivement versés chaque année au secteur, la majorité des fonds choisissant de remplir la condition d'investissement dans des entreprises solidaires. Etant donné les montants précédemment cités pour la générosité des Français, l'épargne solidaire devrait demeurer un outil très marginal dans les prochaines années.

Les produits de solidarité participent de la même logique que les fonds de partage, qui assoit la générosité sur un acte de consommation classique. On peut citer l'exemple des cartes bleues caritatives de la Société Générale, qui reverse 5 centimes par acte de paiement à un organisme choisi par le détenteur de la carte (un surcoût forfaitaire lui étant facturé), ou l'opération de Carrefour et Danone au bénéfice des Restos du Cœur : « 4 produits Danone achetés = 1 repas offerts aux Restos ».

⁴⁹ Baromètre 2010 de la finance solidaire, La Croix/Finansol, 2010.



Conclusion

L'origine des financements des associations et fondations fait apparaître en France la faiblesse de la part issue de la générosité. Ce constat est particulièrement intéressant au moment où les financements publics vont se raréfier. Les organismes caritatifs comme l'Etat ayant intérêt au développement de la générosité, ils y contribuent chacun avec leurs armes : fiscalité et contrôle pour l'Etat, marketing et techniques de collecte pour les organismes caritatifs.

CHAPITRE II. TRANSPARENCE ET CONTROLES

La presse française se fait régulièrement l'écho de scandales associatifs, d'argent détourné ou de cas de mauvaise gestion : du Téléthon à la SPA, de l'ARC à la Fondation Raoul Follereau, nombreux sont les exemples récents de polémique relayée par la presse ou par des ouvrages au titre racoleur comme « Donateurs, si vous saviez... »⁵⁰. Doit-on encore se méfier des organismes caritatifs ? Où en est-on aujourd'hui en matière de transparence associative ?

La confiance dans les organismes bénéficiaires est essentielle pour les donateurs, qui souhaitent connaître très concrètement l'utilisation de leur don et l'action engagée grâce à eux. C'est pourquoi les contrôles mis en place par l'État ces vingt dernières années, qui ont permis de mettre à jour ces affaires, ne doivent pas être compris comme une surveillance méfiante des associations, mais plutôt comme une réelle politique publique en faveur d'un climat de confiance des Français, dans le but de développer la générosité.

A. REGLEMENTATIONS ET CONTROLES

1. LA MONTEE EN PUISSANCE DES CONTROLES

L'affaire des détournements de l'ARC a marqué la conscience collective des Français et l'ensemble du secteur non lucratif.

a. Les détournements spectaculaires de l'ARC

L'Association pour la Recherche sur le Cancer (ARC), créée par Jacques Crozumarie en 1962, est à la fin des années 1980 la première association de France en termes de collecte auprès du public. Avec près de 600 MF issus de la générosité en 1993, et surtout une base de près de 3 millions de donateurs, elle devançait largement les plus grandes structures de l'époque et peut être comparée à ce que représente aujourd'hui l'Association Française contre la Myopathie (AFM), organisatrice du Téléthon.

La croissance rapide de l'ARC a été fondée sur l'utilisation de toutes les méthodes modernes de collecte, souvent importées des Etats-Unis : mailings à très forte diffusion, appels à la télévision, matches de football caritatifs, etc. Les campagnes télévisées annuelles projetaient ainsi dans chaque foyer, au mois de décembre, l'image très respectable de son président Jacques Crozumarie, « conseiller spécial du président du CNRS pour le cancer », mis en scène tel un professeur de médecine dans des laboratoires et promettant un vaccin rapide.

Cette belle image cachait pourtant une réalité très sombre. L'association était marquée par la mainmise de son président, qui allouait lui-même deux tiers des fonds destinés à la recherche. Ce n'est pourtant pas ses compétences qui l'expliquaient, puisqu'il n'était qu'ingénieur du CNRS et en aucun cas professeur de médecine. Cette défaillance des mécanismes de gouvernance, le conseil

⁵⁰ *Donateurs, si vous saviez...*, Marc Reidiboym, Editions Bertrand Gobin, 2009.

d'administration au premier chef, s'est accompagnée de détournements de fonds massifs selon des schémas très bien structurés⁵¹. Pour organiser sa collecte, l'ARC s'était grandement appuyée sur des prestataires, entreprises à but lucratif, qui géraient sa communication, ses messages, son fichier donateur. Cette nouvelle gestion associative, professionnelle et externalisée, pose la question de la part des ressources ainsi dépensées. Dans le cas de l'ARC, ces prestataires, dépendant d'une même holding, absorbaient près de 75% des ressources de l'association à travers un système de fausses factures ! Plusieurs dizaines de millions d'euros ont ainsi été détournés par Jacques Crozemarie et ses complices, dans un scandale qui évoque les affaires plus récentes de Parmalat et d'Enron.

b. Le défaut de base légale pour les contrôles

Illustrant de nouvelles tendances de la collecte des grandes associations françaises, l'ARC a aussi mis en lumière le manque de moyen de contrôle sur ces organismes. Sur la base de soupçons, Michel Lucas, directeur de l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS), a lancé une inspection de l'ARC en 1990, tout en sachant que la légalité d'un tel contrôle était contestable. L'enquête lui a certes permis de confirmer des agissements douteux et d'écrire un rapport, qui restera lettre morte. Mais en retour l'ARC a obtenu, à la suite d'une plainte auprès du tribunal administratif, l'interruption de l'enquête après seulement trois semaines⁵². Cette décision était symbolique de l'impuissance de l'administration à contrôler l'emploi des dons.

c. La loi de 1991

La montée des avantages fiscaux attachés aux dons a sans doute alors fourni des arguments supplémentaires aux défenseurs d'un contrôle accru. Suite à l'amendement Coluche (voir partie 3), le soutien indirect de l'Etat a fortement augmenté et l'on a pu considérer qu'une partie de la générosité privée était constituée de fonds "publics".

A la faveur d'un projet de loi sur un sujet très différent, un amendement introduit donc en 1991 un contrôle de l'Etat sur certaines associations⁵³. Il faut noter que plusieurs tentatives parlementaires infructueuses avaient eu lieu et que le vote de 1991 a été serré. Les nombreux opposants ont dénoncé une atteinte à la liberté d'association et déposé un recours devant le Conseil Constitutionnel, qui a confirmé la loi. Le choix du corps de contrôle est important : il s'agit de la Cour des Comptes, choisie pour son indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif, et non de l'IGAS.

La loi de 1991 impose aux organismes qui « *souhaitent faire appel à la générosité publique dans le cadre d'une campagne menée à l'échelon national soit sur la voie*

⁵¹ *Le gang du cancer*, Jean Montaldo, Albin Michel, 1996.

⁵² La raison exacte en était qu'un tel contrôle ne pouvait être réalisé que par un organisme institué par la loi, et l'IGAS avait été créée par décret.

⁵³ Loi n°91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique.

publique, soit par l'utilisation de moyens de communication » de se déclarer en préfecture, et de préparer un « compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public » (CER) afin de tracer l'emploi des fonds issus de la générosité. C'est ce CER que la Cour des Comptes peut contrôler, dans le but de « vérifier la conformité des dépenses engagées par ces organismes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique ». La compétence de la Cour des Comptes concerne donc initialement les grands organismes collecteurs⁵⁴, et son contrôle, principalement comptable, ne comporte aucun jugement d'opportunité sur l'action de l'organisme.

Le périmètre retenu par la loi, l'intitulé de la compétence et le recours à un organisme déjà existant, font de cette loi une réponse mesurée, pour éviter des scandales comme celui de l'ARC. Les oppositions associatives n'auraient sans doute pas permis, sur le plan politique, de s'engager dans une démarche plus radicale, à l'exemple de la solution britannique d'un enregistrement systématique des *charities* par la Charity Commission⁵⁵. Notons que si ce scandale intervenait aujourd'hui, la solution d'une autorité administrative indépendante, formulée très à la mode (Autorité des Marchés Financiers, Autorité de Sûreté Nucléaire, Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, etc.), serait peut-être proposée.

Cette nouvelle compétence de la Cour des Comptes a eu un rôle décisif dans la mise en évidence des agissements de l'ARC. Le décret d'application, précisant la présentation du CER, est paru en 1993 et l'étude par la Cour du CER de cette année a montré la faiblesse des flux financiers consacrés aux missions sociales, ouvrant la voie à une action judiciaire.

2. LES OBLIGATIONS LEGALES ACTUELLES

La loi de 1991 a été la première étape d'un long travail sur la transparence des associations, nourri par la révélation des dessous de l'affaire de l'ARC.

a. Les documents comptables

La structure du Compte d'Emploi des Ressources prévu par la loi de 1991 a été précisée par un arrêté le 30 juillet 1993, qui en définit les principales catégories.

Le plan comptable des associations et fondations a ensuite été revu par le règlement n°99-01 du comité de la réglementation comptable du 16 février 1999, avant que l'ordonnance du 28 juillet 2005 n'impose aux associations et fondations faisant appel à la générosité du public d'établir des comptes annuels, comportant en annexe le CER.

⁵⁴ Notons qu'aujourd'hui la collecte sur Internet, utilisée par des organismes de toute taille, rentre dans ce champ de compétence.

⁵⁵ Dotée de 464 inspecteurs, d'un budget de 32 M£ et 190 000 *charities* enregistrées en 2008/2009, (rapport annuel 2008/2009).

Emplois	Ressources
Dépenses opérationnelles ou missions sociales	Dons manuels Legs, autres libéralités Produits de la vente des dons en nature Produits financiers
Coûts directs d'appel à la générosité publique	Autres produits liés à l'appel à la générosité publique
Frais de fonctionnement	Report des ressources non utilisées des campagnes antérieures
Ressources restant à affecter	

Tableau 9 : Modèle de CER défini par la loi de 1991

Sous l'effet de ces mesures, les organismes ont choisi de faire de leur CER une présentation analytique du compte de résultat, s'éloignant ainsi de l'esprit de la loi de 1991 qui visait à repérer l'emploi des seules ressources issues de la générosité publique. Cette tension n'a été résolue qu'en 2008 avec l'adoption d'un nouveau règlement comptable⁵⁶, qui définit un référentiel plus détaillé pour le CER (voir figure 9). On peut désormais retrouver l'emploi de l'ensemble des ressources comme de celles issues de la seule générosité publique. On devrait donc voir à partir de l'exercice 2009 une présentation unifiée du CER entre les différentes associations.

b. Les commissaires aux comptes

Le contrôle le plus commun aujourd'hui est celui réalisé par les commissaires aux comptes, qui concerne toutes les associations recevant plus de 153k€ en subventions publiques ou en dons. Ce contrôle purement financier existait déjà au moment de l'ARC et n'a pas suffi à empêcher les détournements, cachés par une savante double comptabilité. Cependant, le contrôle est désormais renforcé par la limite du nombre d'exercices contrôlés par le même CAC (6 ans) et un contrôle des cabinets de Cac par leurs pairs tous les 3 ans, sous la responsabilité du Haut Conseil du Commissariat aux Comptes.

⁵⁶ Règlement 2008-12 du 7 mai 2008, homologué par l'arrêté du 11 décembre 2008.

La certification des comptes s'étend aussi au CER depuis l'ordonnance de 2005. La diversité des solutions retenues dans les organismes ne permettait pas aux commissaires aux comptes de certifier formellement les CER, ce qui devrait être corrigé à partir de l'exercice 2009.

Enfin, les organismes dépassant le seuil de 153 k€ doivent depuis 2009⁵⁷ publier leurs comptes ainsi que le rapport de leur commissaire aux comptes dans le journal officiel. De manière indirecte, cette mesure pourrait aussi permettre de constituer un ensemble de données exploitables pour élaborer des statistiques financières sur les grands organismes.

c. La Cour des Comptes

La compétence de la Cour des Comptes est symbolisée par le CER, puisqu'elle doit garantir que les dépenses engagées sont conformes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique. Mais l'étendue de cette compétence est bien plus large qu'un simple contrôle des comptes. Les problèmes comptables sont en effet souvent révélateurs de défaillances plus générales de la gestion, et la Cour peut donc demander à étudier l'ensemble des procédures ou documents de l'organisme.

Un premier exemple est celui de l'ARC : la Cour a formalisé et analysé le CER de l'année 1993 et montré que la part des engagements consacrés à la recherche était de 27%. Mais elle a aussi étudié les procédures d'attribution de ces fonds, dont 40% étaient alloués sans examen collégial, et dénoncé une mauvaise information des organismes de recherche sur les fonds qui leur étaient attribués.

Plus récemment, dans le cas de la SPA (Rapport « La Société Protectrice des Animaux, décembre 2009), la Cour a insisté sur les améliorations à apporter à l'organisation générale de l'association. Après la 2^e partie du rapport intitulée « Les grandes données du compte d'emploi des ressources (CER) », la 3^e pointe « Un pilotage très largement défaillant », décrivant les problèmes de la gouvernance, des statuts associatifs et du recrutement des cadres. L'étendue du contrôle est donc très large.

Stratégie de contrôle

Certains sceptiques critiquent le faible nombre des contrôles de la Cour des Comptes : la Cour a publié 26 rapports de contrôle en 14 ans⁵⁸, chaque organisme sera donc contrôlé au plus quelques fois par siècle ! Il est clair que ses effectifs ne lui permettent pas de contrôler systématiquement chaque année les quelque 150 organismes dans son périmètre. Cependant la Cour définit chaque année en toute indépendance la liste des organismes qu'elle souhaite contrôler, et la « menace » continue donc de planer pour tous les organismes. Sa stratégie de contrôle, marquée par l'affaire de l'ARC, est orientée principalement vers les organismes aux plus fortes ressources financières, afin de s'assurer qu'un scandale d'une telle ampleur ne puisse se reproduire. Au-delà des simples suivis d'audit, la Cour renouvelle les contrôles à quelques années d'intervalles lorsque le premier montre des insuffisances (ARC en 1996 et 2005, Ligue contre le cancer en 1999 et 2007, Restos du cœur en 2003 et 2009, Sidaction en 2000 et 2009, France Alzheimer 06-09, AFM

⁵⁷ Décret n° 2009-540 du 14 mai 2009.

⁵⁸ A fin avril 2010, sans compter ses rapports thématiques.

96-04, SPA 02-09). Cela permet bien sûr de contrôler les démarches correctives apportées, le cas échéant de renouveler des critiques mais souvent de constater et reconnaître publiquement les progrès réalisés. Les contrôles ont aussi une valeur d'exemple efficace : les résultats d'un contrôle se limitent en général à la publication d'un rapport, qui est « guetté » par l'ensemble du secteur, mais trouve aussi un écho dans la presse et le grand public⁵⁹. Enfin, il faut mentionner les contrôles thématiques effectués par la Cour, sur un sujet précis évalué dans plusieurs associations. Cela a été le cas à la suite du tsunami en 2005 (32 organismes) et en 2009, et une telle étude sera sans doute reproduite à la suite du tremblement de terre d'Haïti.

d. Les nouveautés de 2010

En réponse à une affaire intervenue fin 2009 (voir paragraphe B-1), des dispositions supplémentaires ont été prises dans la Loi de Finances Rectificative de 2009 (LFR09), article 20, sur la base d'une proposition du sénateur Adrien Gouteyron. Le but de ce nouveau texte est de conditionner l'avantage fiscal attaché aux dons à la bonne gestion des organismes d'intérêt général destinataires des dons.

La loi réaffirme ici une compétence de la Cour⁶⁰ sur tous les organismes recevant des dons donnant droit à un avantage fiscal au titre de l'impôt sur le revenu (IR) ou l'impôt sur les sociétés (IS). Cette compétence avait été introduite pour permettre le contrôle des fondations d'entreprise. Cependant aucun seuil n'était mentionné dans la loi et le décret d'application n'avait jamais été pris.

La LFR09 en rectifie donc la formulation : la Cour peut contrôler « *la conformité entre les objectifs des organismes bénéficiant de dons ouvrant droit à un avantage fiscal et les dépenses financées par ces dons, lorsque le montant annuel de ceux-ci excède un seuil fixé par un décret en Conseil d'Etat* ». Le seuil actuellement pressenti est de 153 k€, identique à celui prévu pour la publication des comptes, ce qui semble relativement bas. Il faut aussi noter que les organismes bénéficiant d'avantages fiscaux au titre de l'ISF sont inclus. La nouvelle loi ouvre donc un champ de contrôle très large, dont la Cour ne pourra sans doute que progressivement se saisir.

L'amendement déposé par le sénateur Gouteyron, repris dans l'article 20 de la LFR2009, prévoit de suspendre l'avantage fiscal attaché aux dons faits aux organismes faisant appel à la générosité publique dans trois cas :

- condamnation définitive au titre des articles 313-2 ou 314-1 du code pénal (escroquerie),
- déclaration de la Cour sur la non-conformité des dépenses aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique,
- refus de certification des comptes par le commissaire aux comptes.

Dans les deux derniers cas, la suspension est proposée au ministre du Budget et révisable au bout d'un an, dans le premier cas elle est automatique et révisable au

⁵⁹ On trouvera tous les rapports de la Cour à cette adresse :

<http://www.ccomptes.fr/fr/CC/Publications-COFAGP.html>.

⁶⁰ 3^e alinéa de l'article L111-8 du Code des Juridictions Financières, loi du 1^{er} août 2003.

bout de trois ans.

On conçoit bien la légitimité de telles dispositions : l'État ne doit pas subventionner des organismes manifestement mal gérés. Le système de contrôle est donc complété par une mesure de sanction non pénale. Cependant cette mesure apparaît davantage comme une puissante menace qui sera peu utilisée. Excepté l'ARC, la Cour n'a en effet jamais déclaré de non-conformité au sein des organismes faisant appel à la générosité publique. L'intégration au dispositif des commissaires aux comptes nous semble en revanche intéressante, car elle pourrait renforcer leur poids vis-à-vis des associations (leur mode de rémunération par l'organisme contrôlé est parfois critiqué, comme dans le monde de l'entreprise).

e. Les autres contrôles externes

L'État possède aussi un moyen de contrôle très direct sur les fondations et associations reconnues d'utilité publique (RUP), puisqu'il a un rôle de tutelle sur ces organismes. Par exemple, les FRUP ont le choix de réserver un tiers des places du conseil d'administration ou du directoire à des représentants de l'État ou d'accueillir dans cet organe un commissaire du gouvernement. Le rapport annuel et les comptes sont transmis au préfet de département et au ministère de l'Intérieur ainsi qu'aux ministères concernés par l'activité de la fondation, et toute modification des statuts de l'organisme doit être approuvée par l'État.

Enfin, les bailleurs de fonds, comme ECHO ou les collectivités publiques françaises, exercent de nombreux audits qui couvrent un champ parfois plus large que les seuls projets financés.

3. LES INITIATIVES DU SECTEUR

L'État n'est bien sûr pas le seul acteur à prendre des mesures pour garantir au donateur la transparence financière. Plusieurs solutions de labellisation ou de certification existent pour améliorer la gouvernance des associations et fondations faisant appel à la générosité publique.

a. Le Comité de la Charte

La principale initiative est le Comité de la Charte de déontologie du don en confiance, connu plus simplement sous le nom de Comité de la Charte⁶¹. Sa création, en 1989 sous l'impulsion de François Bloch-Lainé, n'est sans doute pas étrangère au soupçon que les 18 organismes fondateurs pouvaient nourrir vis-à-vis de l'ARC. Le comité vise à instaurer une relation de confiance entre ses membres et l'opinion publique, et en particulier les donateurs.

Plus précisément, le Comité a défini en 1989 une charte insistant sur quatre principes :

- le fonctionnement statutaire et la gestion désintéressée ;

⁶¹ On trouvera des ressources très intéressantes et complètes sur son site Internet : <http://www.comitecharte.org/>.

- la rigueur de la gestion ;
- la qualité de la communication et des actions de collectes de fonds ;
- la transparence financière.

La démarche retenue ici est celle d'un agrément des organismes vérifiant les principes de la Charte, qui se traduit par l'accueil au sein du Comité de l'organisme agréé. L'agrément ne peut être dissocié d'une démarche de contrôle, qui s'exerce tant au moment de l'intégration du comité que de manière continue, afin de renouveler l'agrément tous les 3 ans. Le contrôle du comité de la Charte, qui s'intéresse à l'ensemble des règles déontologiques, a une portée plus générale que ceux des commissaires aux comptes et de la Cour des Comptes, même si la Cour a une interprétation large de sa compétence.

Au-delà de l'agrément donné à ses membres, le comité de la charte a un rôle de réflexion sur les pratiques de gestion associatives, et publie des contributions sur des sujets polémiques ou nouveaux, comme la rémunération des dirigeants ou agences de collecte, le niveau des réserves financières ou la communication sur Internet. Certains de ces avis peuvent être contraignants : le comité n'accepte pas d'organisme dont le président du conseil d'administration soit un salarié.

Doté de 4 employés et d'environ 70 contrôleurs bénévoles, le comité a un budget annuel d'environ 500 k€, financé à 85% par ses membres.

Le Comité de la Charte fait aujourd'hui face à plusieurs enjeux importants pour le développement de son action :

- l'indépendance : le Comité est parfois critiqué car aucun organisme agréé n'a jamais été radié, ce qui serait le signe d'un déficit des contrôles et d'une dépendance à ses membres. Une réforme des statuts a introduit en 2008 une indépendance structurelle : le CA compte 8 administrateurs qualifiés et 7 organisations membres. Seul l'exercice de cette indépendance pourra convaincre les sceptiques.
- le contrôle : il est aujourd'hui réalisé par des bénévoles, qui n'ont donc pas toujours le même niveau de compétences que des commissaires aux comptes ou des auditeurs de la Cour des Comptes. Sans remettre en cause le bénévolat, l'intégration de quelques professionnels pourrait être positive tant pour confirmer le niveau de rigueur des contrôles que pour renforcer l'image de garantie apportée par le Comité aux donateurs.
- l'ouverture vers de nouveaux membres : le Comité est passé de 18 membres en 1989 à plus de 60 en 2010. Cependant l'agrément n'est donné qu'à des organismes collectant plus de 500 k€ de ressources privées par an. La question de la transparence des organismes de taille plus modeste se pose, mais les contraintes actuellement demandées par le Comité ne sont pas forcément compatibles avec la taille limitée de ces organismes. Une différenciation des règles en fonction des montants de dons pourrait être une solution.

De manière plus générale, des actions de communications sont encore nécessaires si le Comité veut réellement rendre « indispensable » son agrément.

b. Les autres initiatives de certification

L'initiative du Comité de la Charte est privée et comporte certains principes arbitraires, qui ont poussé quelques organismes à rechercher d'autres moyens de reconnaissance de leurs efforts de transparence.

C'est le cas de la certification « organismes faisant appel à la générosité du public » délivrée par Bureau Veritas Certification. De son côté, l'AFNOR attribue un label « Gouvernance et gestion responsable des associations et fondations ». Ces deux initiatives ont l'avantage de présenter une indépendance des organismes de contrôle, mais elles n'ont pour l'instant séduit qu'un très petit nombre d'organisations : l'ARC, l'AFM, l'Armée du Salut et la Fondation Raoul Follereau pour la première, la Fondation pour le Logement Social pour la seconde. Les raisons de se tourner vers ces organismes sont sans doute diverses mais incluent parfois des logiques personnelles ou font suite à des prises de position du Comité de la Charte, sur la rémunération des dirigeants associatifs par exemple (les présidents de l'AFM et de la Fondation Raoul Follereau sont rémunérés).

Alors même que le Comité de la Charte œuvre à renforcer son image et son indépendance, on peut s'interroger sur la persistance future de plusieurs organismes de certification, dont la lisibilité pour le donateur ou le citoyen est faible. Nous jugeons par ailleurs positive une solution associative pour le secteur, et un recours massif à des solutions commerciales pour le contrôle ne nous semble pas souhaitable.

c. L'amélioration de la gouvernance

Conjointement à ces différents contrôles, les grands organismes caritatifs ont réalisé de gros efforts de gouvernance.

Citons trois exemples :

- l'audit interne : des services spécialisés d'audit interne ont fait leur apparition dans les organigrammes, témoignant selon les cas d'une volonté de transparence ou d'un besoin de contrôle supplémentaire lié aux audits externes.
- l'évaluation : des pratiques de mesure de la performance à travers l'évaluation de l'impact des actions commencent à se répandre⁶². Ce changement de culture est lié à la professionnalisation des grandes structures et aux exigences des bailleurs de fonds institutionnels.
- l'attention portée à la composition et aux travaux des conseils d'administration. Ces derniers s'ouvrent à des personnes extérieures à l'organisme, qui apportent des compétences nouvelles utiles à la gouvernance (audit, expérience financière ou juridique, etc. ; voir aussi le paragraphe E de la dernière partie).

B. LES ENJEUX ACTUELS EN MATIERE DE CONTROLE

1. QUELQUES RISQUES PERSISTANTS

Les dispositifs législatifs existants sont très complets, mais des enjeux persistent au niveau de leur application et, selon nous, deux sources de risques perdurent malgré les contrôles mis en place en France.

⁶² *Les pratiques d'évaluation de la performance au sein des organismes faisant appel à la générosité du public*, rapport d'enquête pour le Comité de la Charte, FORs – Recherche Sociale, octobre 2009.

La plupart des contrôles mentionnés s'appliquent aux grands organismes (notamment au-dessus du seuil de 153 k€). Un contrôle plus large des associations, par les chambres régionales des comptes, avait été évoqué lors de la loi de 1991, mais n'a finalement pas été retenu. Le risque de détournements de fonds au niveau de petites structures peu professionnalisées existe donc toujours, mais ce risque est d'une ampleur assez limitée. Etant donné le nombre d'associations en France, il semble difficile d'imposer un contrôle systématique s'imposant aux plus petites d'entre elles. Sans doute est-il donc ici judicieux de ne pas légiférer davantage mais d'utiliser les fédérations associatives qui structurent le secteur pour faire diffuser des bonnes pratiques.

Le deuxième risque est lié au mouvement d'internationalisation de la collecte de fonds et aux nombreuses associations étrangères qui collectent aujourd'hui en France.

Certains le font en créant une association de droit français : c'est par exemple le cas d'un mouvement américain d'aide aux enfants Sioux, qui a créé l'association *Saint-Joseph du Dakota – Action pour les écoliers Sioux oubliés d'Amérique* (déclarée en préfecture de Paris), dont l'activité en France est réduite à la simple collecte. Mais les nouveaux moyens de communication permettent d'appeler au don sans passer par des structures françaises : les bandeaux d'appel au don pour des fondations américaines, apparaissant sur Google après la catastrophe d'Haïti, en sont un exemple frappant. Le paiement par carte sur Internet ne connaît pas de frontière.

Ce type de générosité a pu être limité en France en raison de la territorialité attachée à l'incitation fiscale : la réduction d'impôt liée au don ne s'applique que si l'organisme exerce une activité en France ou s'il développe à partir de la France un programme humanitaire à l'étranger. Les deux exemples présentés ne donnent donc pas droit à des réductions d'impôt, même si l'association St Joseph du Dakota prétendait bénéficier de l'avantage fiscal⁶³.

Toutefois l'arrêt, dit « Persche », de la Cour de Justice des Communautés Européennes, (arrêt du 27 janvier 2009 dans l'affaire C318/07) a remis en cause cette notion de territorialité au sein de l'Union. La CJCE a jugé que la restriction de l'avantage fiscal aux seuls organismes établis dans le pays du donateur contrevenait à la liberté de circulation des capitaux. Si l'organisme bénéficiaire établi dans un autre pays membre respecte les critères d'intérêt général du pays du donateur, ce dernier doit pouvoir bénéficier de l'avantage fiscal. En conséquence, le droit français a été adapté (CGI, art. 200, 4bis) et autorise désormais l'avantage fiscal pour les dons aux organismes agréés ou dont le donateur peut montrer qu'ils respectent les conditions d'intérêt général de la loi française. Cette mesure pourrait conduire à une nouvelle concurrence étrangère en matière de collecte, d'autant plus que les avantages fiscaux français sont bien supérieurs à ceux de nos voisins (voir partie 3).

Cette mondialisation des dons pose problème dans la mesure où elle ne s'accompagne pas d'un même mouvement pour les contrôles. La compétence de la Cour des comptes s'arrête en effet à nos frontières. C'est ce qui lui fait dire,

⁶³ Rappelons que c'est l'association qui juge si elle remplit les critères d'intérêt général définis dans la loi, et que le contrôle par les services fiscaux n'est éventuellement réalisé qu'*a posteriori*. Un contrôle *a priori* n'est pas envisageable en raison du nombre d'organismes concernés.

lorsqu'elle contrôle la section française d'Amnesty International, qu'elle ne peut se prononcer sur l'emploi des fonds versés au siège international. Des contrôles à l'étranger peuvent être réalisés, comme en Indonésie, au Sri Lanka et en Thaïlande après le tsunami de 2004. Ils ne portent néanmoins que sur les organismes français intervenant dans ces pays, et sur la façon dont ces organismes contrôlent les organismes locaux éventuellement financés (contrôle du contrôleur, ou « contrôle de 2^e niveau »). Si l'organisme français n'a qu'un rôle de collecteur, aucun contrôle effectif de l'emploi des fonds ne pourra être effectué.

Ce type de faille a récemment été mis en évidence lors de la mise en cause de plusieurs associations, en décembre 2009. Le Parisien titrait le 14 octobre 2009 : « Associations caritatives – Révélation : des millions d'euros détournés ». L'information judiciaire ouverte contre 17 associations a abouti en décembre 2009 à la mise en examen pour escroquerie et abus de confiance de 6 d'entre elles (L'Association internationale pour la recherche sur la Maladie d'Alzheimer (Aima), l'Association pour la Recherche sur le Diabète (ARD), Pain et Eau pour l'Afrique (PEA), Village du Monde pour Enfants (VMPE), Agir pour les Enfants du Monde (AEM) et Mission médicale internationale (MMI)⁶⁴), ainsi que des présidents, américains, de quatre de ces structures. Les détournements soupçonnés rappellent l'affaire de l'ARC. On peut par exemple s'interroger sur le cas de l'Association pour la Recherche sur le Diabète, antenne française de la Diabetes Research and Wellness Foundation. Malgré son nom, la part de ses fonds consacrée à la recherche est minimale (20% en 2007), et deux des trois membres du conseil d'administration⁶⁵ sont les dirigeants d'un groupe de marketing direct américain (Market Development Group, Inc.⁶⁶).

Face à ces affaires, la Cour des comptes a rappelé les risques liés à « l'internationalisation des structures, qui conduit à collecter en France des dons ensuite envoyés à une tête de réseau à l'étranger, échappant ainsi aux contrôles français qui permettraient de s'assurer de la conformité de l'emploi de ces dons à l'objet de la campagne d'appels ; dans ce cas, seules les autorités judiciaires ont compétence pour conduire des enquêtes faisant apparaître d'éventuels délits, dans le cadre de coopérations internationales »⁶⁷. Les titres à scandale de la presse doivent toutefois être relativisés, car même si l'on retrouve les caractéristiques de l'affaire de l'ARC, les montants sont loin d'être aussi importants.

2. QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE

En dehors de ces deux failles qui semblent perdurer dans le système de contrôle, des améliorations restent possibles dans l'application des règles existantes, notamment pour tout ce qui concerne l'information financière diffusée à l'extérieur de l'organisme. La Cour des Comptes a publié en 2007 un rapport transversal sur la qualité de l'information financière, qui met en évidence quelques problèmes

⁶⁴ Six associations caritatives mises en examen pour escroqueries, Le Monde, 12 décembre 2009.

⁶⁵ <http://www.a-rd.fr/ARD/LéquipeARD.aspx>

⁶⁶ <http://www.mdginc.org/pages/Profiles.html>

⁶⁷ Communiqué de presse, 15 octobre 2009.

récurrents :

- le suivi des fonds collectés mais non dépensés : l'alignement du CER sur le compte de résultat ne permet pas au donateur de suivre l'emploi ultérieur des sommes non dépensées dans l'année de la collecte ;
- l'affectation trop rare des dons : pour répondre au problème précédent, des ressources peuvent être affectées à des fonds dédiés, dont l'emploi est suivi précisément du point de vue comptable (ces fonds sont identifiés dans le bilan). Toutefois les organismes, pour plus de souplesse, affectent rarement leurs ressources à des projets précis et ces mécanismes de fonds dédiés sont donc peu utilisés ;
- l'information sur la méthode de construction du CER : les méthodes de comptabilité analytique employées sont très variables selon les organismes et changent régulièrement pour un même organisme. L'explication de ces conventions, par exemple un tableau de correspondance entre compte de résultat et CER, n'est presque jamais donnée au donateur.

3. L'INFORMATION FINANCIERE : UN ENJEU A L'EXTERIEUR DE L'ORGANISME

Si ces questions de qualité de l'information financière, apparemment techniques, deviennent aujourd'hui importantes, c'est entre autres parce que les organismes développent leur communication financière en direction des donateurs. Afin de toucher des publics non spécialistes, les organismes synthétisent leurs principaux documents comptables sous forme de quelques grands ratios, par exemple :

- la part des missions sociales dans les dépenses de l'organisme : pour 100 euros collectés, x vont aux missions sociales (y aux frais de collecte, z aux frais de gestion),
- l'efficacité de la collecte : 1 euro dépensé en frais de collecte en rapporte n .

Bien évidemment, la définition de tels indicateurs, directement issus du CER, est très conventionnelle et varie selon l'organisme. Les éléments permettant de comprendre la construction de ces ratios devraient donc être mis à la disposition des donateurs, ce qui n'est pas toujours le cas. On en conclut aussi qu'il est illusoire de vouloir comparer sans précaution les ratios d'organismes différents. C'est pourtant sur ces données que se fondent aujourd'hui un certain nombre de classements ou de sites d'information sur les organismes caritatifs⁶⁸.

Plusieurs dispositifs existent déjà à l'étranger pour synthétiser les données financières des associations ou fondations, avec des logiques diverses. La Charity Commission, l'organisme d'enregistrement et de contrôle britannique, présente ainsi une fiche d'identité complète pour tous ses organismes, comprenant les grandes rubriques de la comptabilité analytique. Si ce système peut faire penser à un outil de marché mettant à disposition toute l'information légale disponible, des logiques comparatives plus poussées sont mises en œuvre aux Etats-Unis. Le site Charity

⁶⁸ Par exemple : *30 institutions faisant appel à la générosité publique passées au crible*, Capital, février 2009.

Navigator⁶⁹ ressemble à une agence de notation des organismes, tandis que GiveWell⁷⁰, à la manière d'un analyste financier, recommande 11 organismes parmi 420 passés en revue.



Figure 10 : Extrait de la fiche synthétique de l'organisation Oxfam sur le site de la Charity Commission

Quelques classements se mettent aussi en place en France, comme celui de la Fondation Prometheus, sous l'impulsion du député Bernard Carayon. Ce « Baromètre de transparence des ONG », sommaire mais efficace, vise simplement à recenser l'information, sur les finances comme sur la gouvernance, disponible sur les sites Internet des organismes. Une réelle présentation unifiée de l'information concernant les grands organismes collecteurs français a été proposée à plusieurs reprises⁷¹ et constituerait selon nous une initiative très appréciable.

De telles plateformes d'information sont très intéressantes pour développer la connaissance du secteur, mais pourraient cependant conduire à des dérives si une place trop grande était laissée à l'information financière et au classement des organismes. Rappelons encore une fois les limites méthodologiques des indicateurs financiers qui, seuls, ne fournissent pas au potentiel donateur une vision précise des

⁶⁹ <http://www.charitynavigator.org/>.

⁷⁰ <http://www.givewell.org/>.

⁷¹ Récemment par le rapport parlementaire de Pierre Morange suite aux travaux de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur la gouvernance et le financement des structures associatives (2008).

activités de l'association ou de la fondation, mais au contraire conduisent à une concurrence formelle absurde entre organismes.

4. IMPACT DE LA TRANSPARENCE SUR LE DON

Le développement de l'information mise à disposition du public répond à une demande forte de transparence, confirmée par plusieurs études. Le baromètre de la confiance 2008⁷² indiquait que seuls 52% des sondés avaient tout à fait ou plutôt confiance dans les associations et fondations faisant appel à la générosité du public, tandis que seulement 31% se sentaient bien informés. En 2009, un sondage sur les « non-donateurs » a fait apparaître le doute sur l'utilisation des fonds comme la première raison de ne pas donner, citée par 87% des personnes interrogées⁷³. La conclusion serait donc claire : les Français, dans leur grande majorité, trouvent les associations et fondations utiles à la société⁷⁴, mais ils ne sont pas généreux car ils n'ont pas confiance dans l'utilisation de leur don par ces organismes.

Ce constat, s'il a un fond de vérité, est bien trop simple. On peut tout d'abord douter d'une étude déclarative demandant aux Français pourquoi ils ne donnent pas : il est toujours plus facile d'évoquer des problèmes de confiance et de transparence que d'expliquer que l'on paie déjà suffisamment d'impôt (avancé tout de même par 68% des personnes interrogées), que l'on garde son argent pour sa famille (70%), ou tout simplement que l'on a jamais souhaité aider les organismes caritatifs (20%).

Par ailleurs, la méfiance exprimée dans les sondages n'est sans doute pas limitée aux associations et fondations, mais s'étend plus généralement au reste de la société française. C'est ce qu'ont montré Yann Algan et Pierre Cahuc dans *La société de défiance*⁷⁵, en soulignant la position tout à fait singulière de la France en matière de méfiance mutuelle. D'après les données du World Values Survey, les Français sont près de 20% à n'avoir aucune confiance en la justice, et près de 25% quand il s'agit du parlement. Seulement 21% des Français répondent qu'il est possible de faire confiance aux autres à la question « En règle générale, pensez-vous qu'il est possible de faire confiance aux autres ou que l'on est jamais assez méfiant ? ». Les données des baromètres de la confiance sur les associations et fondations ne sont donc peut-être pas si mauvaises...

Au-delà de ces études déclaratives, on peut tenter d'étudier l'impact sur les dons d'affaires mettant en cause des organismes caritatifs. En reprenant l'exemple de l'ARC, on constate bien sûr que sa collecte a considérablement souffert des révélations de détournements : les dons ont ainsi chuté de 50 à 7 M€ entre 1993 et 1997. La cause « lutte contre le cancer » a aussi subi l'effet néfaste de cette affaire et les dons à la Ligue nationale contre le cancer ont légèrement baissé durant cette période. Toutefois, d'un point de vue très macroscopique, il nous semble que l'effet du scandale de l'ARC sur la générosité française n'a pas été si important : les dons ont très légèrement baissé en 1995, avant de repartir à la hausse l'année suivante. Il

⁷² Sondage TNS-Sofres pour le Comité de la Charte, 2008.

⁷³ Sondage TNS-Sofres pour France Générosités et Mediaprism, 2009.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ *La société de défiance : comment le modèle français s'autodétruit ?*, Yann Algan, Pierre Cahuc, éditions Rue d'Ulm, 2007.

est probable que les donateurs réguliers se sont en majorité reportés sur d'autres associations.

Nous pouvons donc exprimer une vision plus nuancée sur le lien entre la transparence et le don. La confiance apparaît comme une condition nécessaire, mais absolument pas suffisante pour déclencher le don. Pour les non-donateurs, le secteur caritatif devrait apparaître irréprochable avant qu'ils puissent songer à donner. La conséquence néfaste des affaires citées est donc sans doute moins de décevoir des donateurs impliqués dans une démarche de générosité que de dissuader les donateurs potentiels de passer à l'acte. Il est enfin intéressant de noter une asymétrie fondamentale concernant l'information sur les associations et fondations : les scandales sont repris par la presse et touchent directement le citoyen, tandis que l'information positive sur la bonne gestion de ces organismes est principalement disponible sur Internet (ou dans les courriers aux donateurs, mais elle a alors un coût), et suppose une démarche volontaire et intéressée pour en prendre connaissance.

Conclusion

En conclusion, il nous paraît important de souligner le niveau de contrôle important auquel est soumis le secteur caritatif. Il faut souligner que ces contrôles ont un coût, mais ils ont permis d'éviter que des détournements comparables à ceux de l'ARC ne resurgissent. Les mesures législatives ont été nombreuses ces vingt dernières années et le système de contrôle semble avoir trouvé une cohérence globale en 2008-2009, dont il faut maintenant observer l'application. L'examen des pratiques concernant la collecte pour la catastrophe d'Haïti, cinq ans après celle du tsunami, nous fournira sans doute une image claire des progrès des organismes.

Il existe toujours des risques, identifiés et localisés au niveau des petites structures ou des antennes de réseaux internationaux. Il faut donc éviter une inflation législative dirigée vers les grands organismes, les plus symboliques mais aussi les mieux gérés. La montée en puissance du comité de la charte nous semble constituer une voie prometteuse pour faire connaître, au-delà des donateurs, les progrès de gestion des organismes faisant appel à la générosité du public.

CHAPITRE III. L' « ECHEC » RELATIF DES POLITIQUES PUBLIQUES D'INCITATION FISCALE AU DON

A. LES FRANÇAIS SONT BIEN MOINS GENEREUX QUE LES ANGLO-SAXONS

Imprégnés d'une culture catholique de partage et d'humilité, les Français ne sont pas très généreux en comparaison des Anglo-Saxons, dont la culture protestante donne une plus grande place au gain et à sa redistribution. La publicité de la générosité personnelle illustre cette différence culturelle. Les Américains affichent fièrement leurs dons aux œuvres caritatives, notamment par le biais de fondations à leurs noms. La presse publie même des classements des personnes les plus généreuses⁷⁶. En France, en revanche, la générosité est une donnée personnelle, qui relève presque de l'intimité, et que l'on n'étale pas sur la place publique, suivant en cela les préceptes bibliques : « Lors donc que tu fais l'aumône, ne le claironne pas devant toi, comme les hypocrites dans les synagogues et dans les rues, afin d'être glorifiés par les hommes » (évangile selon St Matthieu, V, 2-4).

En moyenne, un Français donne 80€ chaque année, alors qu'un Anglais donne presque quatre fois plus et un Américain près de 10 fois plus.

France	80 €
Royaume-Uni	200 €
États-Unis	1000 \$

Tableau 10 : Don annuel moyen par habitant (sources : CERPHI, Charities Aid Foundation, Giving USA Foundation)

Ces chiffres ne sont bien entendu pas comparables en l'état, car les « non-profit » ou « charities » anglo-saxonnes n'occupent pas la même place dans la société que les associations françaises.

En France, la protection sociale est largement assurée par la sécurité sociale, financée par l'impôt et les cotisations sociales. C'est un modèle qui institutionnalise et régleme un effet de redistribution entre individus selon leurs revenus, et la part laissée à la société civile dans cette protection sociale est faible.

À l'inverse, dans le modèle anglo-saxon, les dispositifs de sécurité sociale (jusqu'à la réforme de 2010) sont essentiellement fondés sur des assurances privées, qui permettent de mutualiser les risques entre individus, mais qui ne prévoient pas un effet de redistribution selon les revenus des assurés. Ce modèle laisse donc une large part à la société civile pour mettre en place cette redistribution, nécessaire à l'équilibre de la société, qui est finalement assurée par le don, et non l'impôt comme en France.

⁷⁶ Voir par exemple le classement des 50 philanthropes les plus généreux par le magazine Businessweek, novembre 2005.

Alexis de Tocqueville écrivait d'ailleurs déjà dans le chapitre V du tome II de *De la démocratie en Amérique*, intitulé *de l'usage que les américains font de l'association dans la vie civile* : « les Américains de tous les âges, de toutes les conditions, de tous les esprits, s'unissent sans cesse. [...] Partout où, à la tête d'une entreprise nouvelle, vous voyez en France le gouvernement et en Angleterre un grand seigneur, comptez que vous apercevrez aux Etats-Unis une association ».

Mais malgré ces différences d'organisation de la protection sociale, l'écart de générosité reste significatif. Dans le domaine de la solidarité internationale par exemple, pour lequel il n'y a pas de différence structurelle entre Etat, un français reste deux fois moins généreux qu'un américain.

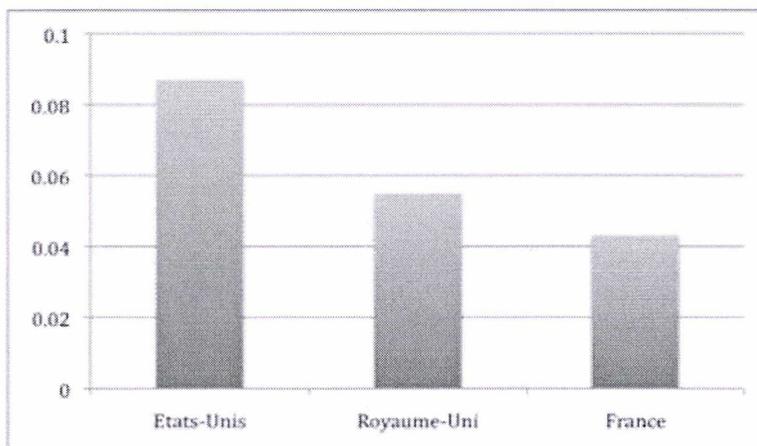


Figure 11 : Dons en faveur de la solidarité internationale par habitant, en proportion de sa richesse (sources : UK Giving 2009, Charities Aid Foundation ; Giving USA 2009, Giving USA Foundation ; Argent et OSI 2004-2005, Commission Coopération Développement, Septembre 2008)

L'Etat français, constatant cette faiblesse, et observant que le secteur associatif est largement financé par le secteur public, a logiquement cherché à développer la générosité en France. Etant donné la forte pression fiscale en France, l'idée de faire lever sur l'impôt pour développer le don s'est naturellement imposée. Nous verrons cependant que cette logique n'est pas universelle.

B. MESURES FISCALES EN FAVEUR DU DON : D'UNE LOGIQUE D'INCITATION A UNE LOGIQUE DE SUBVENTION

« J'ai une petite idée comme ça. Si des fois y'a des marques qui sont intéressées pour sponsoriser une cantine gratuite qu'on pourrait commencer par faire à Paris. (...) Nous on est prêts à aider une entreprise comme ça qui ferait un resto qui aurait comme ambition, au départ, de distribuer 2 000 à 3 000 couverts par jour ».

En janvier 1985 sur Europe 1, Coluche lance avec ces mots les Restos du Cœur, association destinée à fournir des repas chauds aux personnes démunies.

Un an plus tard, constatant que la plupart de ses donateurs sont des personnes à faibles revenus, il profite d'une émission télévisée, en pleine campagne législative, pour dénoncer ce qu'il appelle « une injustice de plus ».

À cette époque, la mesure fiscale en faveur des dons était un système de déduction. Elle permettait donc aux particuliers de déduire de leur revenu imposable le montant des dons effectués dans l'année. Il en résultait alors une baisse de l'impôt à payer au taux marginal d'imposition, qui s'étalait à l'époque de 0% à 58%, selon le revenu. Ainsi, si une personne à très haut revenu donnait 100F, l'Etat lui remboursait 58F, si bien que son don ne lui aurait coûté « que » 42F. Une personne à faible revenu, non imposable, qui aurait donné le même montant ne se voyait, elle, rien rembourser par l'Etat., son don lui revenant finalement à 100F. Coluche en conclut donc que donner coûtait plus cher aux pauvres qu'aux riches.

Il propose donc de passer à un système de réduction fiscale, système dans lequel il est possible de réduire le montant de son impôt d'une fraction fixe du montant donné. À l'antenne, il propose une réduction de 70% du don, plafonnée à 1000F.

En pleine campagne législative, tous les partis politiques assurent Coluche de leur soutien à la mesure. Mais l'humoriste fondateur des Restos du Cœur décède quelques mois plus tard, et la mesure n'est pas mise en place. Il faut attendre 1988 pour que son épouse, Véronique Colucci, obtienne du Président de la République François Mitterrand la mise en place de cette mesure.

La loi de finances 1989 prévoit donc, en plus du système de déduction fiscale en place à l'époque, un système de réduction à 50%, plafonné à 400F, au titre des « versements affectés à la fourniture gratuite en France de repas à des personnes en difficulté ». Très clairement orienté en faveur des Restos du Cœur, cet amendement est, depuis, baptisé du nom de son initiateur: la « loi Coluche ».

Cet amendement est historique car il met en place une différenciation dans les mesures fiscales selon l'objet du don : un système de base pour toute association caritative, et un système bonifié dans quelques secteurs. Malgré de lourdes critiques, cette différenciation existe encore aujourd'hui.

Mais la loi Coluche n'a été que le départ d'un large mouvement législatif en faveur du don (cf. encadré n°1) , marqué par le passage à la réduction d'impôt également pour le système de base, par l'augmentation des plafonds, par l'élargissement de l'assiette des bénéficiaires du taux bonifié, et surtout par l'augmentation des taux (le taux bonifié passant de 50% à 75%).

Le passage de 50% à 75% de réduction peut paraître anodin, mais il reflète en réalité un véritable changement d'état d'esprit de la mesure. Avec une réduction à 50%, l'Etat débourse finalement autant que le particulier, rendant le système assez incitatif. Avec une réduction à 75%, l'Etat débourse maintenant trois fois plus que le particulier, situant la mesure dans la subvention du don plutôt que dans l'incitation.

Encadré 1 : Evolutions successives du dispositif fiscal en faveur du don

En 1989, l'amendement « Coluche » prévoit, en plus du système de déduction fiscale en place (système de base), un système de réduction à 50%, plafonné à 400F, au titre des seuls « versements affectés à la fourniture gratuite en France de repas à des personnes en difficulté » (système bonifié).

Un an plus tard, en 1990, le système de base passe de la déduction fiscale à la réduction à 40%.

En 1996, les taux de réductions des deux systèmes, base et bonifié, sont remontés à 50% et 60%.

En 2003, ils passent à 60% et 66%, puis à en 2005 à 66% et 75%.

Ce mouvement de hausse des taux de réduction s'accompagne d'une augmentation des plafonds : de 5% du revenu imposable à 20% pour le taux de base, et de 400F à 510€ pour le taux bonifié.

Au passage, l'assiette de la mesure s'élargit : s'adressant toujours à la fourniture de services à des personnes en difficulté, elle est concentrée sur la fourniture gratuite de repas en France en 1990, puis évolue pour concerner la fourniture de repas en France ou à l'étranger, ainsi que la fourniture de logements et de soins gratuits.

C. EFFICACITE DES MESURES FISCALES : UNE QUESTION DE POINT DE VUE

Quel impact ces mesures ont-elles eu sur la générosité ? S'il est possible d'observer l'évolution des montants collectés grâce aux déclarations fiscales des donateurs, il est impossible de distinguer l'effet propre des mesures fiscales des effets liés à la conjoncture ou à l'effort de collecte des associations. Nous nous garderons donc d'établir un lien de causalité entre générosité et incitations fiscales, nous contentant de commenter les évolutions de générosité et de répartition de la charge financière entre les particuliers et l'Etat.

La figure 12 représente l'évolution de la générosité totale des français, qui se répartit en une part «Etat», correspondant aux réductions d'impôts accordées aux donateurs, et une part «Particuliers», correspondant au montant restant à la charge des donateurs, encore appelée générosité «réelle».

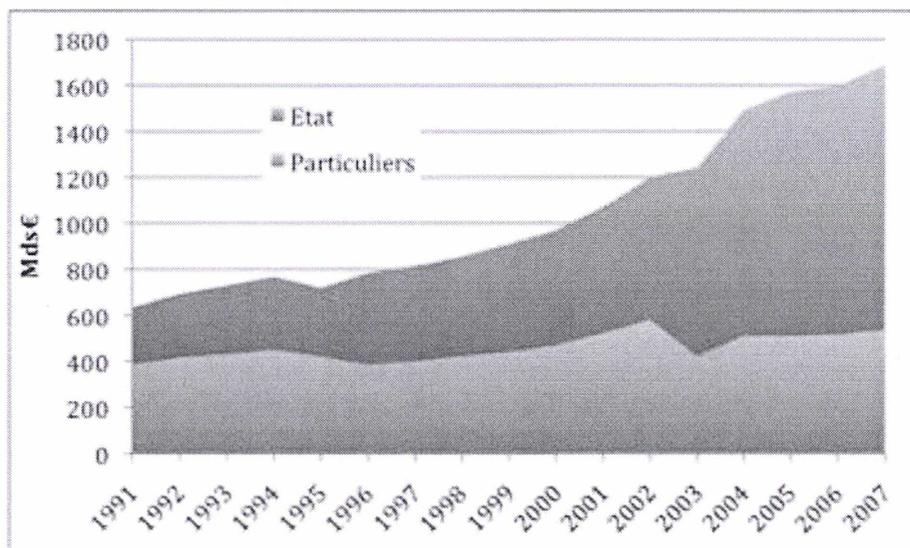


Figure 12 : Évolution de la générosité « totale » et « réelle » des français (source : Recherches & Solidarités)

Ce graphe illustre la forte croissance des montants collectés en France : ils ont triplé entre 1991 et 2007, passant d'un peu plus de 500 M€ à plus de 1,5 Mds€.

Mais cette hausse s'est accompagnée des changements fiscaux, qui ont accru la part de la charge financière supportée par l'Etat, et par voie de conséquence celle restant à la charge des particuliers. A chaque changement de taux, on note bien le

changement de répartition de la charge financière entre les particuliers et l'Etat. L'effet est tel que la hausse de générosité en France depuis 1991 a été entièrement supportée financièrement par l'Etat, au travers de sa dépense fiscale. Cette mesure coûte désormais 1,2 Mds€ par an, la situant dans les niches fiscales importantes pour l'Etat.

La figure 12 pourrait tout de même laisser croire que la part de don qui reste à la charge des particuliers a un peu cru entre 1991 et 2007. Mais les données sont représentées en euros courants. Une fois corrigé de l'inflation, **la générosité réelle des Français a baissé de 5% entre 1991 et 2007.**

Attention à ne pas en conclure que les Français sont moins généreux qu'auparavant, ou que les donateurs ont assimilé l'effet des avantages fiscaux en augmentant leurs dons pour rester à une contribution individuelle identique. Il n'en est rien.

Les mesures fiscales très avantageuses mises en place ont en fait amené nombre de non-donateurs à devenir donateurs (passant de 4 millions de donateurs à 6 millions). Mais en parallèle a eu lieu un autre effet. Une personne qui donnait l'équivalent de 100€ en 1995 avait une générosité réelle de 50€, après remboursement par l'Etat. En 2005, pour conserver la même générosité réelle, cette personne doit donner non plus 100€ mais 200€. Il ne fait nul doute que ce calcul n'a pas été fait par l'ensemble des donateurs, même si les associations ont fortement communiqué envers leurs donateurs pour les inciter à prendre en compte les nouvelles mesures fiscales. France Générosité, le syndicat professionnel des organismes faisant appel à la collecte, a par exemple mené une campagne de communication intitulée « Pouvoir de don », avec des spots radio diffusés à l'automne 2009 et un site internet dédié sur le slogan « grâce à la réduction fiscale, donner plus ne coûte pas plus ! ».

La relative stabilité de la part restant à la charge des donateurs ne relève donc pas d'une assimilation parfaite de la mesure, mais d'une assimilation imparfaite compensée par le développement de la population de donateurs.

Dans ces conditions, que conclure sur l'efficacité de la mesure fiscale ? On se heurte dans la réponse à une incompréhension de sens.

A. POINT DE VUE DES ASSOCIATIONS : UN SUCCES

Une association observe le montant des dons qu'elle collecte, donc la somme de la contribution du particulier et de l'Etat. En ce sens, la générosité a connu une forte croissance, à laquelle on peut raisonnablement penser que les mesures fiscales ne sont pas étrangères.

B. POINT DE VUE DE L'ETAT : UN ECHEC

L'Etat, lui, cherchait par ces mesures à développer la part restant à la charge des particuliers. De ce point de vue, quelles qu'en soient les raisons, on ne peut que constater l'échec de la mesure en son état actuel, du fait de la baisse de générosité réelle corrigée de l'inflation.

C. AUTRE LOGIQUE : LA VALEUR SOCIALE DU DON

Côtoyant les deux logiques économiques des associations et de l'Etat, il existe une autre logique plus sociétale, que nous avons entrevue dans quelques-uns de nos entretiens. Celle-ci consiste à considérer le geste de don comme un vecteur de lien social : en donnant à une association caritative, je prends conscience de ma place et de mon rôle dans la société. Cette logique, quoique laïque, n'est pas sans rappeler

les thèmes de la charité chrétienne, de la tsodaka juive ou de la tzedaka musulmane. Les adeptes de ce point de vue sont donc conduits à considérer non seulement le montant total collecté, mais également le nombre de donateurs.

De ce point de vue, les mesures fiscales ont donc eu un effet positif, même s'il a coûté cher : le nombre de donateurs a cru en France, ainsi que le pouvoir donné à la société civile.

D. EVOLUTIONS POSSIBLES DES MESURES

Naturellement, les différentes positions qui amènent à considérer différemment l'efficacité des mesures conduisent à préconiser différentes évolutions des mesures fiscales en place.

A. *POINT DE VUE DES ASSOCIATIONS : LA STABILITE*

Les nombreux entretiens que nous avons eus avec des responsables associatifs nous ont montré l'importance que le sujet de la fiscalité revêt pour les associations caritatives. La générosité étant une ressource financière extrêmement concentrée parmi les associations, elle représente pour ces «majors du don» une ressource considérable, qui risquerait de s'amoinrir si l'on touchait aux mesures fiscales.

Tous les responsables associatifs que nous avons rencontrés ont reconnu qu'on était certainement allés trop loin et trop rapidement en termes de mesures fiscales. Un peu sur la défensive compte tenu de la situation délicate des finances publiques, ils préconisent une stabilité des mesures.

A leur crédit, il est vrai que l'instabilité qui a caractérisé ces mesures depuis 20 ans ne permet pas d'affirmer que l'on a atteint une situation d'équilibre permettant de faire un bilan complet de leur efficacité.

B. *POINT DE VUE DE L'ETAT : LA LEGERE BAISSSE*

En ligne avec l'échec de l'effet levier des mesures d'incitation fiscale sur le don, les représentants de la Direction des Impôts et du cabinet de Christine Lagarde que nous avons rencontrés considèrent que les incitations fiscales sont trop élevées».

Mais le sujet est d'une telle sensibilité politique que de telles évolutions paraissent peu probables. Il semble en fait que le seul moyen de toucher à ces mesures soit de les intégrer dans le panier de niches fiscales qui doit subir le «coup de rabet» annoncé par le gouvernement au printemps 2010. Mais même dans ce cadre, revenir sur cette mesure fiscale ne semble pas évident.

C. *LE DON COMME VECTEUR DE LIEN SOCIAL*

Enfin, ceux qui voient surtout dans le don sa valeur sociale prônent un élargissement de l'avantage fiscal. Au cours de nos entretiens, nous avons relevés deux propositions :

Certains députés préconisent de passer à une réduction à 100%. Concrètement, cela reviendrait à laisser chaque contribuable la liberté d'affecter librement une partie de son impôt à la cause qu'il souhaite soutenir. Il est certain que cette mesure serait en mesure de faire de chaque contribuable Français un donateur, moteur de la vie civile. Mais elle ferait disparaître le sens même du don, qui consiste à se priver d'une richesse pour la donner aux autres. Sans générosité, un tel don n'aurait sans doute pas le même pouvoir de création du lien social.

D'autres, comme l'organisme Recherches & Solidarités, préconisent de passer au système de crédit d'impôt (à la différence d'une réduction d'impôt, le système de crédit d'impôt permet de basculer vers un impôt « négatif » : c'est le fisc qui rend de l'argent au contribuable). Ceci permettrait de faire bénéficier des avantages fiscaux les foyers non imposables, exclus jusqu'ici du dispositif. Pour limiter la dépense fiscale de l'Etat, cette mesure pourrait s'accompagner d'une baisse des taux de réduction d'impôt, rendant, selon l'auteur de la proposition, plus de sens au don.

Pour donner du poids à leur recommandation, les auteurs de ces propositions s'appuient sur l'argument que les personnes à faibles revenus sont plus généreuses en proportion de leur revenu que les personnes à hauts revenus. L'encadré 2 montre que, bien que cette idée soit très répandue, c'est une affirmation qui est loin d'être claire.

Encadré 2 - Les pauvres sont-ils plus généreux que les riches?

L'idée que les pauvres sont plus généreux que les riches est assez largement diffusée. Elle est portée par l'organisme d'étude Recherches & Solidarités dans ses publications annuelles *La générosité des Français*, par l'INSEE dans sa publication *Donner aux organismes caritatifs, est-ce seulement une question de niveau de vie* (mai 2008), encore par Martin Hirsch sur la scène politique.

Elle s'appuie sur la figure 13, représentant le don rapporté au revenu imposable des donateurs, suivant le niveau de revenu.

On y constate effectivement que les dons en proportion du revenu décroissent en moyenne avec le revenu, à l'exception des effets de bord.

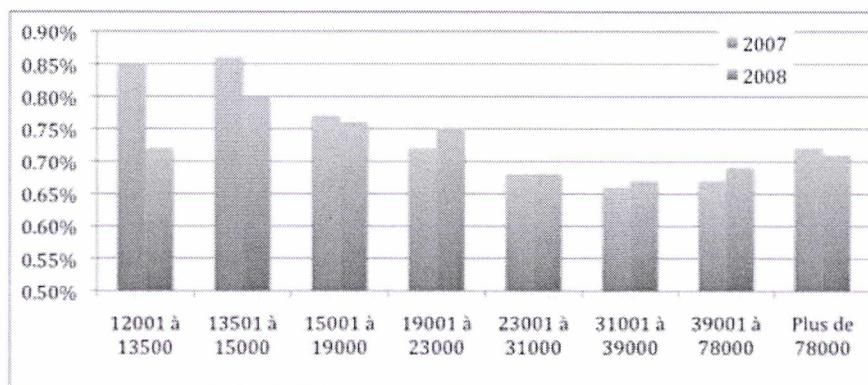


Figure 13 : Don rapporté au revenu des donateurs imposables, en fonction de leur tranche d'imposition (source : Recherches et Solidarités)

Cependant, ce graphe est tracé pour la population des donateurs, et ne prend donc pas en compte un second effet : la croissance avec le revenu de la proportion de donateurs parmi les foyers fiscaux, représentée en figure 14. Il suffit, pour prendre en compte ce second effet, de calculer dans chaque tranche d'imposition les dons rapportés aux revenus de l'ensemble des foyers imposables, et non plus simplement de la population des donateurs. Cet « effort de générosité des tranches d'imposition », que l'on peut approcher par le produit des données des figures 12 et 13, est représenté en figure 14.

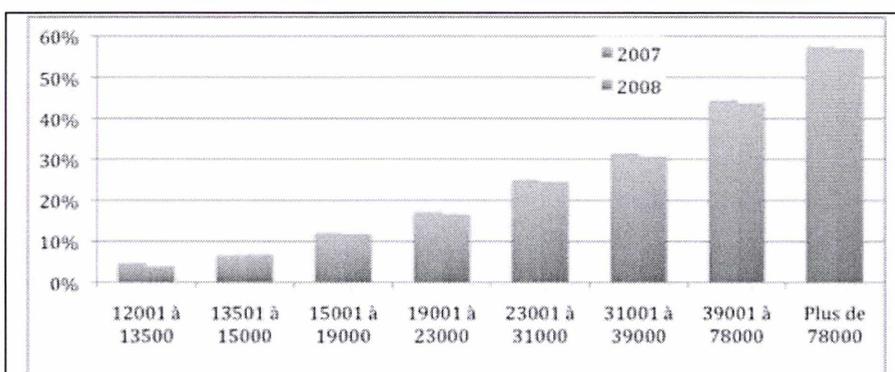


Figure 14 : Proportion de donateurs parmi les foyers fiscaux imposables, en fonction de la tranche d'imposition (source : Recherches et Solidarités)

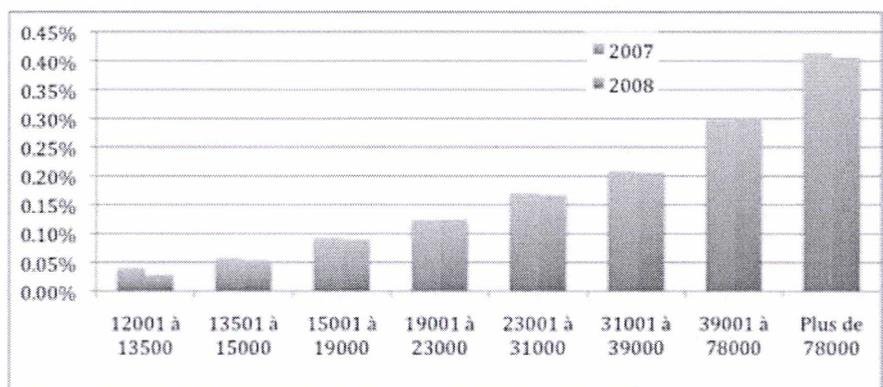


Figure 15 : Dons des donateurs imposables, rapportés au revenu de l'ensemble des contribuables, pour chaque tranche d'imposition

Le résultat est cette fois inverse, les hauts-revenus apparaissant comme plus généreux **en moyenne** que les bas-revenus.

Il convient de tempérer ce débat, qui est en réalité d'ordre idéologique. Ou bien on considère le don comme vecteur de lien social, et dans ce cas on cherche à répartir équitablement le coût du don sur l'ensemble de la population. Ou bien l'on s'attache au montant collecté, et dans ce cas réduire les incitations des personnes à plus haut revenu pour augmenter celle des personnes à plus faible revenu ne semble pas la meilleure chose à faire.

C'est peut-être l'une des raisons pour lesquelles une nouvelle réduction d'impôts sur les dons a été introduite en 2007 par la loi TEPA (75% de réduction, plafonné à 50 K€). Mais cette mesure n'a eu qu'un faible impact, du fait de l'existence du même dispositif pour des investissements dans des PME.

En fait, si la mesure « crédit d'impôt » était construite de manière à rester une charge fixe pour l'Etat, on pourrait la considérer comme un transfert entre les hauts revenus et les faibles revenus : prendre plus aux hauts revenus (via une baisse de réduction d'impôt) pour financer le don des faibles revenus. Ce serait une manière

de forcer le don des hauts revenus, ce qui, selon le point de vue éthique adopté, peut être une bonne ou une mauvaise chose. Mais il est assez illusoire de considérer que la mesure peut être calculée pour rester à coût constant pour l'Etat. En réalité, comme pour les niches fiscales, il perdrait la main sur sa dépense, avec un fort effet cliquet qui empêcherait de revenir dessus ensuite.

D. PROPOSITIONS DE STRATEGIES

Deux stratégies pourraient selon nous être adoptées :

- Favoriser la clarté de la mesure, en revenant sur la dissociation des taux accordée en 1988 avec la Loi Coluche. Une unification des deux taux (66% et 75%) pourrait permettre de réduire le coût de la mesure pour l'Etat, tout en affichant une grande cohérence vis-à-vis des contribuables. Le taux unique de réduction qui maintiendrait la dépense de l'Etat à son niveau actuel est de 68%. Si l'on envisageait une baisse du coût de la dépense fiscale de 10%, il faudrait ramener ce taux unique à 62%⁷⁷. A ce niveau, on resterait tout de même avec un dispositif plus avantageux qu'en 2003-2004.
- A l'inverse, l'Etat pourrait afficher clairement un choix stratégique pour certains secteurs. Pour ce faire, il serait possible d'élargir l'écart entre le taux de base et le taux bonifié. Si l'on abaissait le taux de base à 50% en maintenant le taux bonifié à 75%, la dépense fiscale baisserait de 19%. Il serait éventuellement possible également de changer les assiettes de bénéficiaires en fonction des priorités de l'Etat, soit pour le taux bonifié, où l'on pourrait par exemple cibler non plus les personnes démunies en France et à l'étranger, mais seulement en France, soit pour le taux de base en délimitant mieux le périmètre (une association sportive ouverte à tous peut aujourd'hui bénéficier de cette réduction).

A l'heure actuelle, les évolutions les plus probables sont donc une stabilité des mesures, ou une baisse de 10% des taux. Cette baisse ramènerait peu ou prou à la situation de 2003-2004, avec des taux à 60% et 66%. Mais même avec de tels taux, la France resterait une exception à l'échelle mondiale.

E. COMPARAISON INTERNATIONALE DES MESURES

En effet, la France a eu une trajectoire très particulière par rapport aux autres Etats en termes de mesures fiscales de soutien au don. Partant d'un système de déduction fiscale, elle est passée à un système de réduction en 1989-1990, à deux taux, puis a fait évoluer les deux taux à la hausse. Cette évolution, et la situation à laquelle elle a abouti, sont singulières à l'échelle internationale.

Tout d'abord, la plupart des pays (Etats-Unis, Royaume-Uni, etc.) sont restés à une situation de déduction fiscale, qui correspond à des taux plus faibles et une incitation au don croissante avec le revenu. Ces situations de déduction fiscale sont représentées par des barres dans la figure 14, car les réductions effectives varient avec le montant de revenu déclaré. Ensuite, la France n'est certes pas le seul pays à avoir un système de réduction, mais les autres qui sont dans ce cas ont des taux de réduction beaucoup plus faibles, comme la Norvège. Enfin, il faut mentionner

⁷⁷ Calcul effectué sur la base des montants de dons déclarés aux services des impôts pour chaque niveau (taux de base et bonifié) en 2008. Source : *La générosité des Français 2009*, op. cit.

l'Autriche, la Suède et la Finlande, qui n'ont mis en place aucune incitation fiscale au don.

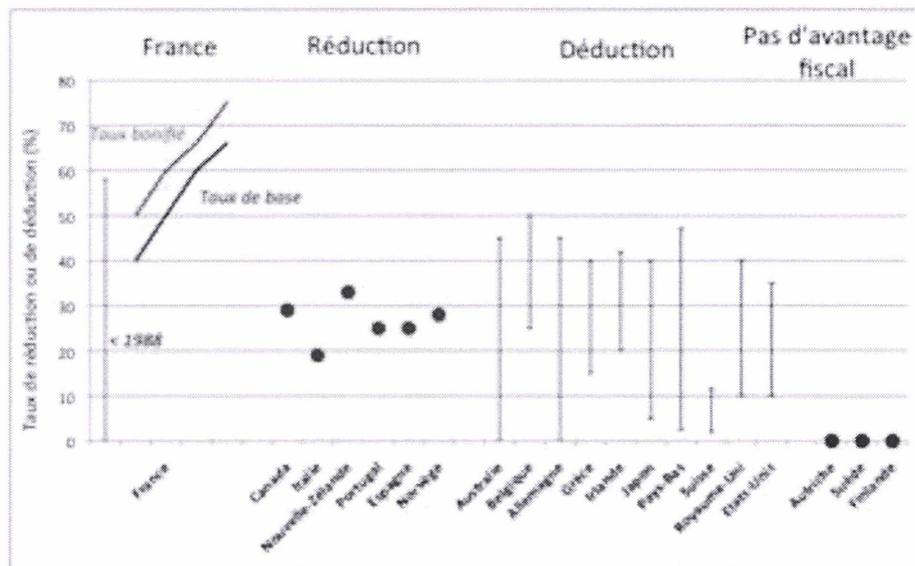


Figure 16 : Comparaison des taux de réduction ou de déduction de la France au cours du temps et de plusieurs pays industrialisés⁷⁸

La France est donc un cas très à part en ce qui concerne les incitations fiscales au don. Faut-il en conclure que la France est trop généreuse vis-à-vis des organismes caritatifs? Pas directement, car le dispositif fiscal n'est qu'un moyen parmi d'autres de financer le secteur.

En montants, les financements directs (subventions et contrats de fourniture de service) restent de loin le premier moyen de financement du secteur par les pouvoirs publics (cf partie 1). Nous avons déjà souligné le manque de consolidation statistique des financements publics en France. Il semble que la situation soit la même dans les autres Etats, rendant la comparaison impossible.

Mais à côté de ces financements directs du secteur public se pose la question du financement par le secteur privé. Il est clair que l'Etat, pour des raisons de finances publiques, a intérêt à ce que ce financement privé soit fort. Dans la culture anglo-saxonne, ceci ne pose pas de problème car le secteur associatif s'est construit autour d'un champ laissé libre par l'Etat, et le don y est devenu culturel. Mais dans les autres cultures, le financement privé est un problème auquel est confronté l'Etat. Les Français, considérant la forte pression fiscale, s'y sont attaqués en cherchant à faire lever sur l'impôt. D'autres, comme les Suédois ou les Finlandais, alors qu'ils ont également une forte pression fiscale, ont trouvé un autre moyen : les jeux.

Dans la plupart des pays, cette collecte commerciale est organisée par des «charity lotteries». Ces «lotteries» sont des paris sportifs, loto ou jeux en ligne qui reversent

⁷⁸ Source : *Tax policies to promote charitable giving in DAC countries*, David Roodman et Scott Standley, Center for Global Development, 2006.

leurs bénéfices à des organismes caritatifs, et communiquent sur ce point. Si en France, le jeu d'argent est souvent vu comme un vice, on peut considérer qu'il s'agit là de transformer le vice en vertu, puisqu'il s'agit, en définitive, de financer des organismes caritatifs.

Diverses formes existent. Certains jeux sont organisés juste pour une association (comme la Croix Rouge Suédoise), d'autres pour une redistribution à diverses associations organisée par les services administratifs du jeu en question. D'autres enfin proposent une loterie dans laquelle les gagnants des premiers prix s'engagent à reverser une partie de leurs gains.



Figure 17 : Etats dans lesquels existent des charity lotteries (en bleu ; source : Association of Charity Lotteries in European Union)

En Suède, les «charity lotteries» ont 17% de la part de marché nationale des jeux (paris sportifs, loto, jeux en ligne...). Ramené à la population suédoise, ce système permet de générer pour le secteur caritatif un financement annuel équivalent à un tiers de la dépense fiscale française.

En Finlande, un modèle encore plus extrême existe. Depuis 1938, le monopole des casinos et machines à sous a été donné à l'organisme RAY (Raha-automaattiyhdisty) qui reverse ses bénéfices au secteur caritatif. Ce système est très intéressant, au moins à deux titres :

- il permet de financer en partie les organismes caritatifs nationaux avec des fonds privés étrangers, par les clients des casinos en séjour touristique ou professionnel dans le pays ;
- il permet un financement du caritatif assis sur une assiette très large de population, car il y a des machines à sous derrière les caisses de chaque magasin

de grande surface, où les Finlandais dépensent spontanément les piécettes rendues à la caisse après leurs courses.

Ramené à la taille de la population finlandaise, cet organisme a versé en 2009, année pourtant morose pour les jeux, l'équivalent de trois fois la dépense fiscale française en faveur des dons et mécénat.

Conclusion

Les mesures fiscales à l'égard du don en France n'ont pas permis de lever plus de fonds privés à destination du secteur caritatif, mais ont permis le développement de ce secteur sur des fonds publics. C'est un mode de financement du secteur original à l'échelle internationale. D'autres modèles existent, notamment les jeux, qui sont plus efficaces en cela qu'ils permettent, avec moins de dépense pour l'Etat, de lever plus auprès du privé.

CHAPITRE IV. ASSOCIATIONS, A VOUS DE JOUER !

Si l'État français a beaucoup soutenu la générosité à travers les incitations fiscales, l'élément déclencheur du don reste la relation entre un organisme et un donateur potentiel, qui passe traditionnellement par le moyen du courrier mais devient de plus en plus multiforme et multicanal.

Pour développer la collecte auprès du public, les grands organismes se sont appropriés des méthodes de marketing direct directement issues du secteur marchand (notamment la vente par correspondance). Les besoins de ces organismes ne sont en effet pas si éloignés de ceux des entreprises : conserver ses clients-donateurs et en conquérir de nouveaux, de manière à renouveler en permanence ce financement ponctuel et garantir l'activité de l'organisme.

L'économie de la collecte de dons est en effet caractérisée par un taux de perte (dit taux de *churn* dans le milieu), qui mesure la proportion annuelle de donateurs arrêtant leur contribution. Un ordre de grandeur classique est un taux de 15 à 25 %, c'est-à-dire que les donateurs ont une « durée de vie moyenne » d'environ cinq ans, même si la réalité est beaucoup plus diverse. Devant ce constat, les associations et fondations doivent mettre en place des stratégies de **fidélisation**, pour limiter la perte de donateurs, et de **prospection**, pour assurer leur renouvellement.

A. LES TECHNIQUES TRADITIONNELLES DU MARKETING ASSOCIATIF

1. LA TECHNIQUE DE BASE : LE MAILING

Le mailing, ou publipostage en français, reste l'élément prépondérant des stratégies de collecte des grands organismes caritatifs, bien qu'il soit maintenant très ancien : Bernard Kouchner en décrivait les détails dans son livre *Charité Business* paru en 1986⁷⁹.

Ce courrier qui présente l'activité de l'organisme et appelle le lecteur au don, fonctionne toujours selon les mêmes recettes (voir encadré 3). La rédaction des mailings est régulièrement confiée à des agences spécialisées, comme Excel⁸⁰, l'association conservant bien sûr un pouvoir de relecture et de validation. L'utilisation de recettes, la sous-traitance à quelques agences et la forte concurrence des mailings peuvent expliquer une sorte d'effet de saturation du public, qui peut avoir l'impression de recevoir toujours les mêmes messages. Quelques grands succès sont reconnus dans la profession et réutilisés abondamment (voir encadré 4). L'objectif des mailings reste néanmoins la collecte de fonds : l'originalité n'est pas toujours rentable, tandis que les stratégies de collecte et de communication des organismes caritatifs peuvent prendre des canaux beaucoup plus diversifiées que par le passé.

⁷⁹ *Charité Business*, Bernard Kouchner, Le Pré aux Clercs, 1986. L'auteur mentionne aussi une thèse très complète sur le sujet rédigée par Antoine Vaccaro en 1985, *La bataille pour la générosité*.

⁸⁰ <http://www.excel.fr/Front/index.php>.

Encadré 3 : La construction d'un mailing

Un message de collecte répond à un objectif bien précis et possède souvent la même structure très caractéristique. L'organisme adopte une posture simplificatrice, avec laquelle le donateur est d'ailleurs familier.

L'enveloppe

L'enveloppe est le premier contact avec le donateur potentiel, et doit permettre d'éviter que le courrier ne finisse à la corbeille sans être ouvert. Couleurs ou message attirant l'attention sur le contenu sont donc de rigueur.

Le contenu du message

- Un cas concret illustré, qui peut dramatiser (« Cet enfant pèse moins de 5 kilos »), soulager (« Il est en vie ! »), questionner le donateur (« ça n'arrive qu'aux autres ? »). L'utilisation de photos est très courante, surtout dans le domaine de l'humanitaire. Ce cas est souvent inscrit dans le temps de l'urgence : « Chaque minute compte ! ».

- *Le Case for support* : « On n'achète pas un problème, on achète une solution ! ». L'organisme doit donc présenter ses moyens de répondre au problème présenté. « Sans ces soins, il n'aurait pas vécu plus de 24 heures », « Nous refusons cette fatalité », « Dans les Hauts-de-Seine, 975 secouristes se relaient 24 heures sur 24 pour protéger et secourir les personnes comme vous ».

- La réponse attendue du donateur : l'appel au don. Le don est rendu concret par une représentation de son impact : « Voici des exemples de ce que votre don rend possible : 100 doses de café – 8 €, ... », « Avec 28 €, vous nous permettrez de prendre en charge les 2 premières semaines de traitement nutritionnel d'un enfant dénutri, soit la phase la plus critique de notre action », parfois d'une manière caricaturale : « Avec un don de 76 €, vous participez à l'achat d'une ambulance équipée des matériels indispensables pour les premiers secours »⁸¹.

- Le passage à l'action : l'engagement du donateur est souvent explicité : « Oui, je veux aider les exclus et les sans-abri », « Je donne x euros ». La marche à suivre est précisée (« Je joins mon don par chèque à l'ordre de », et le mailing rappelle la possibilité d'un soutien régulier, à travers un prélèvement automatique. Les avantages fiscaux sont maintenant régulièrement rappelés au moment de choisir le montant du don : « Je donne 10 euros, **soit 2,5 euros après déduction fiscale** ». Le but est clairement d'amener les donateurs à tenir compte de cette incitation pour augmenter leur don, notamment lorsqu'il s'agit de petits montants.

- Les éléments de réassurance : le but est de garantir du sérieux de l'organisme. Un moyen est par exemple un message de remerciement d'un dirigeant de l'organisme, ou des informations sur les actions entreprises dans le département du donateur.

- La présence d'une enveloppe réponse est tout à fait nécessaire. Le Secours Catholique a connu un taux de retour 20 % plus faible qu'habituellement à la suite de l'oubli de ces enveloppes sur l'une de ses campagnes. Ces enveloppes doivent être timbrées, car l'argument « timbrer, c'est déjà nous aider » se révèle peu

⁸¹ L'affectation du don à l'objet mentionné n'est pas évidente dans ce courrier, mais la Croix-Rouge mentionne en revanche son engagement à affecter le don à la délégation du département du donateur.

efficace. Le donateur doit pouvoir réaliser son don aussi simplement que possible, et la recherche d'un timbre peut en décourager certains. Les timbres pré-imprimés sur l'enveloppe font l'effet d'une prime (alors qu'ils ne sont facturés que s'ils sont utilisés).

Les primes

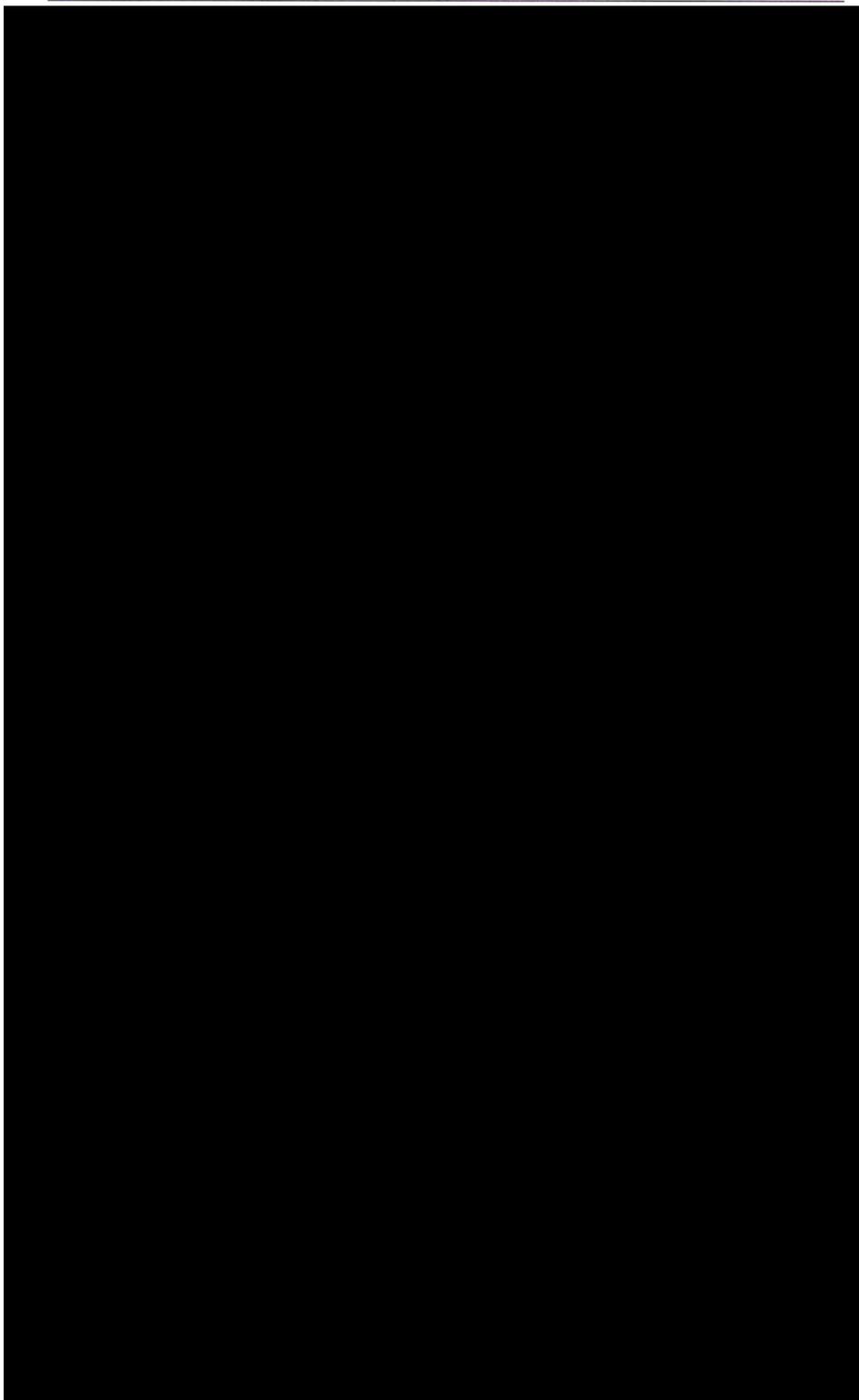
Les primes sont ces petits cadeaux joints aux courriers, étiquettes, enveloppes ou objets plus importants. Elles sont aujourd'hui quasi systématiques, et sont un paramètre des nombreux tests marketing réalisés par les organismes faisant appel à la collecte (concernant les cartes de vœux, par exemple, on nous a confié qu'un optimum était atteint pour 3 cartes, avec leur enveloppe). Mais le lien avec l'action de l'association a parfois tendance à disparaître. Quelle est la signification d'un morceau de papier cadeau (ne portant même pas les couleurs de l'association) envoyé peu avant Noël ? La difficulté est bien de concevoir des primes en rapport avec l'association. De bons exemples sont la couverture de survie ou le gilet jaune pour la Croix-Rouge, et le porte-clé représentant une béquille pour Handicap International. De la même façon, les petites étiquettes autocollantes aux couleurs de l'association sont un moyen pour le donateur de parler de son engagement et de relayer le message de l'organisme dans son entourage, ce qui se justifie pour des associations « militantes », comme Amnesty International, mais ne convient pas à tous les organismes.

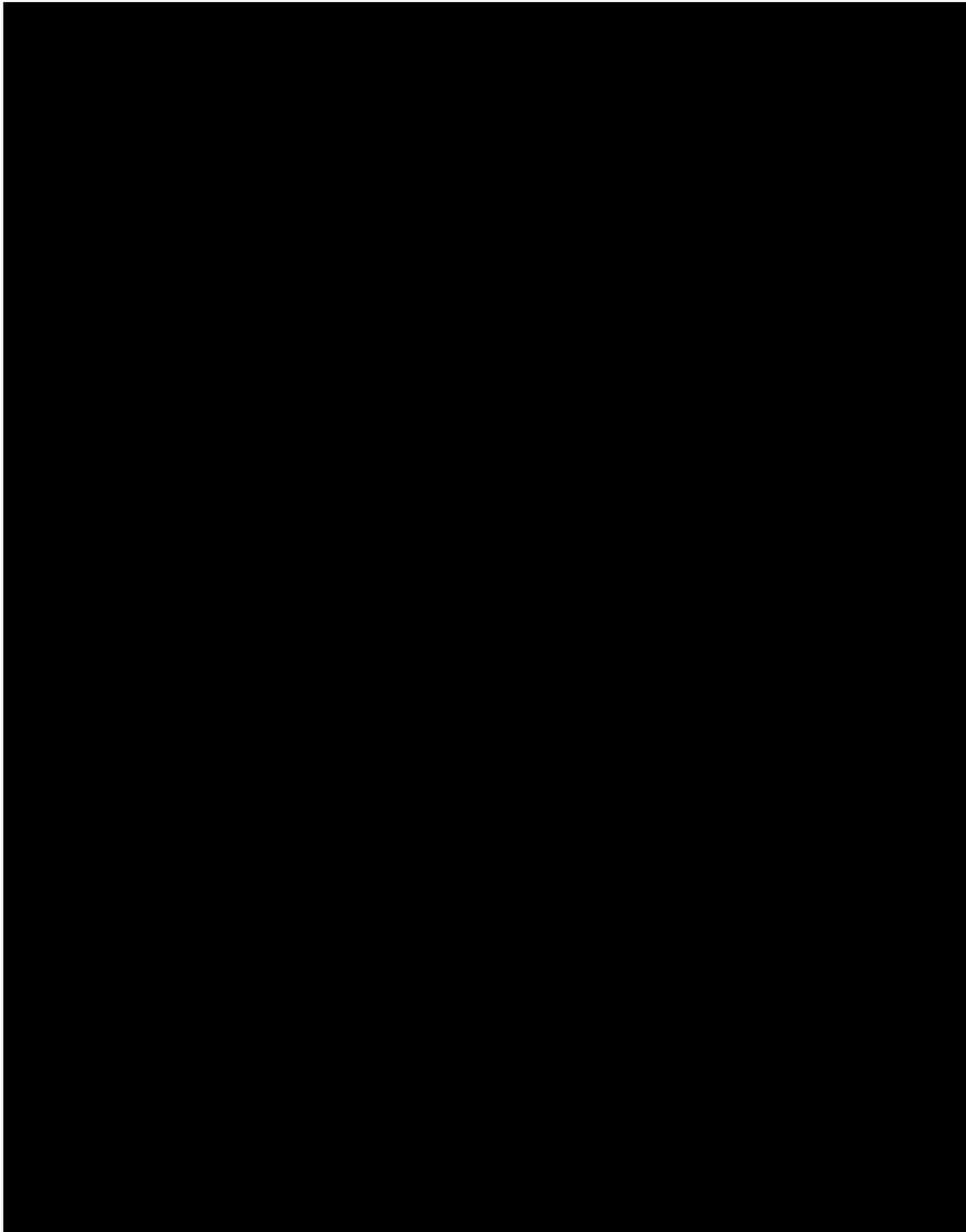
L'endettement est un autre paramètre de la prime : ce cadeau est envoyé au donateur en partie dans le but qu'il se ressente une dette vis-à-vis de l'association, ce qui l'aidera à passer à l'acte du don. Mais un endettement trop fort est mal perçu : le donateur ne veut pas se sentir forcé ! Et même s'il donne ponctuellement pour rembourser cette « dette », il est probable que son engagement, et donc sa fidélité, seront moindres. Le donateur est aussi de plus en plus attentif aux coûts de collecte des organismes, et le coût de la prime doit donc être limité. Les associations et fondations commencent à répondre à ce questionnement en mentionnant le coût de la prime (« Cette seringue coûte moins de 5 centimes d'euros »), souvent très faible en raison de l'effet d'échelle des campagnes de collecte.

Encadré 4 : Quelques exemples de mailings chocs

Le carton de l'Abbé Pierre

Sur l'enveloppe de ce message de la Fondation Abbé Pierre, à côté de la photo du fondateur du mouvement Emmaüs, la phrase : « Découvrez à l'intérieur ce que beaucoup de sans-abri auront cet hiver en guise de toit, de lit et de couverture ». A l'intérieur, un rectangle de carton ; un cas concret sur une face, reproduction d'un article de presse annonçant la mort d'un sans abri : « Un homme meurt de froid, cinq jours avant Noël, sur la plus belle place de la capitale ». Sur l'autre face, un message d'alerte qui fait bien le lien avec l'objet : « Pour des hommes et des femmes sans abri, ce carton d'emballage sera la seule protection contre les nuits humides et glacées du prochain hiver ».





Si la rédaction des mailings est encore parfois réalisée en interne, l'envoi est complètement sous-traité, comme certaines autres tâches de gestion répétitives. Mais il faut distinguer la partie technique de celle, beaucoup plus intéressante, qui vise à déterminer les destinataires des messages. Il faut ici distinguer deux logiques bien différentes : la fidélisation et la prospection.

La démarche de fidélisation consiste à optimiser la collecte auprès des donateurs connus et présents dans le fichier de l'organisme. Il s'agit donc de s'assurer, par des appels réguliers, que les gens continuent à donner ou donnent davantage. Les donateurs sont par exemple passés au crible du critère *RFM* : récence, fréquence, montant de leur don. L'adresse, le nom, et la banque du donateur sont d'autres marqueurs sociologiques utiles. Suivant le profil des donateurs dans cette table d'analyse, le nombre des relances⁸², mais aussi les montants de don proposés dans le courrier seront adaptés, à travers des cases à cocher. Ainsi, le don « cible » est présenté dans la deuxième case (les donateurs osent moins cocher la première), et est toujours légèrement supérieur au don précédent de ce donateur, afin de l'inciter à augmenter sa contribution. Les personnes âgées⁸³ font l'objet de fréquentes relances, pour éviter un oubli de leur part, ou même profiter du fait qu'elles peuvent avoir oublié qu'elles ont déjà donné (sic) ! Une lettre de remerciement ou même parfois un appel téléphonique accompagnent les informations régulières sur l'action de l'organisme dans le but de fidéliser les nouveaux donateurs.

Le prélèvement automatique est un outil supplémentaire favorisant la fidélisation. Il est très développé dans les grands organismes⁸⁴ mais il convient d'analyser son usage avec précaution. Le prélèvement automatique permet certes de fortement réduire le taux d'attrition des donateurs (de 2 à 3 % pour une grande association consultée, contre 25 % par chèque), et les dons sont en général plus élevés. Mais ces éléments dépendent fortement de la population ciblée : est-ce que le prélèvement automatique est proposé à des donateurs déjà généreux et fidèles, ou est-ce qu'il a véritablement pour effet de fidéliser une population de donateurs ? Dans le cas du Secours Catholique, le choix a été fait de limiter le prélèvement automatique à une population restreinte de donateurs déjà fidèles, plutôt de jeunes actifs donnant plusieurs fois par an. Même s'il permet d'éviter les frais des courriers de relance, ce mode de paiement peut en effet avoir des effets négatifs pour l'organisme : il est plus difficile de faire régulièrement augmenter le don, et certains donateurs ne se sentent plus concernés par les appels à la collecte pour des situations d'urgence, puisqu'ils donnent déjà par ailleurs.

Le domaine de la prospection est aux associations ce que le développement dans un nouveau marché est aux entreprises : coûteux et risqué mais nécessaire. Pas de liste de donateurs dans ce cas, à qui donc envoyer les mailings pour réduire le risque financier ? Si vous avez déjà reçu un courrier d'une nouvelle association à qui vous n'avez pas donné, dites-vous que cela n'est pas un hasard... Les grands organismes caritatifs ont recours à des méthodes de *marketing direct* pour identifier des profils-types de personnes susceptibles de donner, comme les types de consommateurs couramment étudiés.

⁸² Dans le cas du Secours Catholique, trois profils avec respectivement de 1 à 3, 3 à 5 ou 5 à 8 relances annuelles.

⁸³ Des croisements avec le prénom permettent de présager de l'âge des donateurs, quand cette information n'est pas connue précisément par l'organisme (Germaine ou Vanessa sont des marqueurs efficaces).

⁸⁴ En 2009, les prélèvements automatiques représentent 24 % des montants reçus par un panel de 23 associations et fondations affiliées à France Générosités (conférence de presse du 3 juin 2010, http://www.francegenerosites.org/ewb_pages/a/actualites-1534.php).

En pratique, l'organisme compare le profil de ses donateurs avec des profils-types identifiés dans des méga-bases de données agrégeant des comportements de consommateurs. Il existe ainsi 6 à 7 bases de données commerciales disponibles, qui peuvent contenir jusqu'à 7 ou 8 millions d'adresses et renseignent sur les paniers moyens, les abonnements presse, les participations à des programmes de fidélité, etc.⁸⁵ Ces données proviennent de diverses sources commerciales (magasins, listes d'abonnés) mais aussi d'enquêtes de consommations qui comportent parfois des questions du type : « si vous deviez donner à une ONG, laquelle choisiriez-vous parmi les suivantes ? ».

La correspondance entre les profils de donateurs et ceux des consommateurs-types permet de dégager des habitudes de consommation utiles pour l'association : radio écoutée, journaux lus, etc., afin de mieux toucher le public recherché. Les comportements dégagés aident aussi à choisir les listes d'adresses auxquelles seront envoyés les mailings. Les fichiers d'adresses peuvent provenir d'autres associations ou de la presse⁸⁶, être échangés ou directement loués auprès d'une agence qui les agrège et les retravaille. Le système est organisé de manière très structurée, avec des intermédiaires – les courtiers – faisant l'interface entre les vendeurs et les acheteurs de fichiers⁸⁷. L'association qui prospecte n'achète pas un fichier, elle le loue pour une utilisation (environ 0,15 € par adresse) ; elle ne détient pas l'ensemble des adresses auxquelles son message est envoyé, mais uniquement les adresses des gens qui lui répondront, et le broker est le tiers de confiance organisant l'envoi. Une association qui fournirait ses adresses a un droit de regard sur l'organisme auquel est louée sa liste, ainsi que sur le message transmis à ses donateurs.

Cet aspect commercial de la collecte de fonds rapproche les associations et fondations des entreprises : pour vendre un produit à des clients, il importe de bien les connaître. Notons d'ailleurs qu'il est courant que les directeurs de collecte des grands organismes aient connu une première expérience en entreprise.

Mettons maintenant des ordres de grandeur économiques sur ces méthodes de collecte. Un grand avantage des campagnes de collecte utilisant le marketing direct est leur caractère « scientifique » : elles sont conçues comme des expériences, des tests sont réalisés et l'influence de tel ou tel message supplémentaire ou des « primes » (cadeaux) est étudiée par comparaison sur plusieurs échantillons de donateurs. Les chiffres qui suivent sont des exemples qui nous ont été transmis ; ils ne peuvent être généralisés car de grandes variations existent selon les organismes et les différents messages.

Le coût d'un mailing de fidélisation est de l'ordre de 0,5 €, tandis que les courriers de prospection peuvent coûter plus du double. Ce coût dépend bien sûr de la présence de cadeaux, de la prise en compte des coûts de location des adresses pour la prospection, etc. Les taux de retour en prospection sont très faibles, de l'ordre de 1 %. En plus des faibles taux de retour, il est courant que les primo-donateurs ne

⁸⁵ Voir par exemple les activités de l'entreprise Mediaprism (<http://www.mediaprismgroup.fr/>).

⁸⁶ On comprend par exemple que les fichiers des Scouts et Guides de France, des journaux La Vie, le Pèlerin ou La Croix, sont très utiles au Secours Catholique (qui loue ces fichiers mais ne fournit pas ses propres adresses en échange).

⁸⁷ Critère Direct (<http://www.criteredirect.com/>) est un exemple de courtier d'adresses.

réitèrent pas leur geste de don (une grande association mentionnait le fait que seulement un donateur sur deux répondant à la prospection redonnait dans les deux ans). Compte tenu de ces chiffres, il faudrait obtenir un don moyen de 50 € (élevé pour un premier don) pour arriver à l'équilibre sur une telle opération de prospection. Ces opérations sont donc souvent déficitaires lorsqu'on les considère isolément, et sont plutôt vues comme un investissement permettant d'alimenter les donateurs connus qui seront la cible de la fidélisation. L'économie des opérations de fidélisation est en effet bien meilleure, car les taux de réponse dépassent régulièrement les 5 %. Un don moyen de 50 € de la part de 5 % des destinataires des mailings permet un retour cinq fois supérieur à l'investissement initial.⁸⁸

L'efficacité du « recrutement » d'un donateur et sa « rentabilité » peuvent être suivis dans la durée par les organismes caritatifs, qui gèrent des bases de données enregistrant tous les paramètres de la générosité de leurs donateurs. Cependant, depuis l'extérieur, seules quelques données agrégées et instantanées permettent d'observer l'efficacité de la politique de collecte. Les données contenues dans le Compte d'Emploi des Ressources ne permettent en effet – au mieux – que de donner un indicateur du type : un euro dépensé en frais de collecte en rapporte x . Cette vision est utile et permet de signaler des dérives condamnables dans certains cas : un rapport de l'IGAS paru en 2008⁸⁹ a ainsi mis en évidence chez plusieurs organisations du secteur de la santé des frais de collecte totalement excessifs, représentant plus de 70 % des dons. Néanmoins ces données sont trop limitées : un nouvel investissement de collecte va mécaniquement dégrader l'indicateur alors qu'il témoigne d'un développement financier qui peut être bien géré. La composition des méthodes de collecte joue aussi sur le rapport entre le coût de collecte et le montant collecté : les frais directs de l'événement télévisé du Sidaction s'élèvent à 10 % des dons, tandis que le ratio pour le marketing direct de l'association est de 35 %⁹⁰. De la même façon les frais engendrés par la collecte du Secours Catholique dans les églises le 3^e dimanche de novembre sont limités, l'appel à la collecte étant gratuit. Enfin, la notoriété de l'organisme est très importante, puisqu'elle va fortement influencer le taux de réponse, et donc le retour sur investissement ; de petites associations ne peuvent utiliser des mailings à grande échelle avec la même rentabilité que les grandes, et doivent trouver d'autres modes de collecte. Des ordres de grandeur sont donc utiles mais un classement des organismes selon l'efficacité de la collecte serait dangereux.

⁸⁸ Une étude économique rigoureuse devrait aussi prendre en compte les frais de traitement des dons induits par les appels à la collecte, ainsi que les frais de gestion des bases de données.

⁸⁹ *Contrôle thématique des modalités et frais de collecte de six organismes faisant appel à la générosité du public*, Rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales, 2008. Des suites judiciaires ont eu lieu pour quelques associations (voir partie *Transparence et Contrôles*).

⁹⁰ Source : rapport de l'IGAS, op. cit.

Encadré 5 : les règles de la CNIL⁹¹

Les associations ou fondations collectant auprès du public possèdent et utilisent les données privées de leurs donateurs. Elles sont donc soumises à plusieurs règles de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL). Il s'agit par exemple du droit d'accès et de rectification des informations par toute personne en faisant la demande au gestionnaire de fichier.

Contenu :

Le fichier « ne doit pas, en principe, comporter d'informations sensibles, c'est-à-dire susceptibles de faire apparaître, directement ou indirectement, les origines raciales, ethniques, les opinions politiques, philosophiques, religieuses, l'appartenance syndicale des personnes ou qui sont relatives à la santé ou à la vie sexuelle de celles-ci (article 8 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée). Les associations à caractère religieux, philosophique, politique ou syndical peuvent traiter ces informations dès lors qu'elles correspondent à l'objet de l'association, qu'elles ne concernent que les membres et correspondants et qu'elles ne sont communiquées à des tiers qu'avec l'accord exprès des personnes concernées. »

Opérations commerciales :

Les organismes caritatifs ont le droit de céder, louer ou vendre leur fichier de donateurs. Toutefois, la CNIL précise qu'une « telle opération serait irrégulière si les adhérents n'en ont pas été préalablement informés et mis en mesure de s'y opposer avant toute cession, location ou échange, par exemple au moyen d'une case à cocher figurant sur le bulletin d'adhésion ». En pratique, l'information des donateurs est réalisée mais, à de rares exceptions près, le moyen de s'opposer à une cession n'est pas inclus dans le courrier (pas de case à cocher), qui comporte souvent une mention du type « Vous pouvez vous opposer à ce que vos données soient échangées ou cédées, en envoyant un courrier à l'association ». L'absence de case à cocher a sans doute pour résultat une moindre opposition des donateurs à la transmission de leurs données, soit qu'ils ne lisent pas ces « petites lignes », soit qu'ils ne prennent pas la peine d'envoyer un courrier. Il s'agit là clairement d'une position pragmatique des associations, qui respectent la loi mais souhaitent valoriser le plus possible leur fichier de donateurs.

2. LA MONTEE DE LA COLLECTE SUR INTERNET

Internet a sans doute constitué une promesse de révolution pour la collecte de fonds, mais son rôle doit aujourd'hui être relativisé. Comme pour de nombreux autres usages, le courrier électronique et le don en ligne ne remplaceront sans doute jamais les mailings de collecte et les chèques.

L'e-mail et le don en ligne semblent pouvoir constituer une démarche entière de collecte dans deux cas restreints :

- dans le cas d'une population spécifique, plutôt jeune et aisée, qui privilégie un fonctionnement « en ligne » tant pour le paiement que pour la communication de l'organisme. Ces profils sont encore peu nombreux mais sans doute en progression ;

⁹¹ *Les guides de la CNIL : les associations*, édition 2005, CNIL.

- dans le cas plus général des collectes d'urgence.

La collecte d'urgence permet de mettre en évidence les avantages de l'utilisation d'Internet : l'envoi massif d'e-mails est beaucoup plus rapide que le recours au courrier et présente donc un intérêt pour les associations intervenant dans l'urgence humanitaire (MSF, Médecins du Monde, etc.). Les e-mails d'appel à la collecte pointent vers le don en ligne, qui entraîne une accélération du paiement des dons pour l'organisme. La Croix-Rouge a ainsi lancé tout récemment une campagne par mails pour venir en aide au Croissant-Rouge du Pakistan à la suite d'inondations, sans que tous les destinataires de cette campagne ne reçoivent de courrier⁹². Il faut noter que dans le cas des catastrophes les plus graves (tsunami asiatique, tremblement de terre d'Haïti), les dons en ligne affluent sans campagne d'e-mailing, grâce au pouvoir des médias (voir paragraphe D). Au-delà de l'accélération de la collecte de fonds, le recours à Internet permet aussi de limiter les frais de collecte, argument auquel les donateurs sont en général très sensibles.

Toutefois, certaines caractéristiques des e-mails et du don en ligne limitent leur adoption par les donateurs comme les organismes collecteurs. Tout d'abord, il est clair qu'une partie de la population, notamment les plus âgés qui représentent la majorité des donateurs, préfère les moyens de communication et de paiement traditionnels. Ensuite, il est encore plus facile pour le destinataire d'un appel à la collecte d'ignorer un mail – une ligne dans une boîte de réception – qu'une lettre qui porte souvent le logo de l'organisme et une phrase d'accroche. Enfin, on peut s'interroger sur la fidélisation qui suit un acte de don entièrement dématérialisé. Le geste très matériel de l'écriture du chèque et de l'envoi du courrier semble plus « réfléchi » et coûteux, et pourrait donc se révéler plus engageant. On peut en tout cas remarquer que la collecte par Internet lors des phases d'urgence ne permet pas de fidéliser les donateurs. Les associations et fondations sont d'ailleurs promptes, après un premier don en ligne, à rétablir un lien physique avec le donateur à travers un courrier de remerciement, par exemple⁹³.

Quelques données viennent confirmer le potentiel pour l'instant non concrétisé des dons sur Internet. D'après une étude du CERPHI sur un panel d'organismes de France Générosités⁹⁴, les dons sur Internet ont doublé en volume comme en nombre entre 2006 et 2008, avec un don moyen presque trois fois plus élevé que le don par chèque. Leur part dans l'ensemble des dons reste cependant toujours inférieure à 2 %. Les dernières données de France Générosités concernant l'année 2009⁹⁵ font même état d'un recul des dons en ligne de près de 10 % en volume par rapport à 2008, alors que le montant des dons reçus sur le panel considéré a augmenté de 5,5 %. La part des dons en ligne est tombée à 1,6 % tandis que le don moyen a baissé de 5,6 % à 99,4 €. Même si les chiffres 2010 devraient être meilleurs en raison du grand nombre de dons en ligne à la suite du tremblement de terre d'Haïti (six jours après la catastrophe, la Croix-Rouge faisait état de 2,3 M€ de dons par internet, tandis que la Fondation de France indiquait deux jours plus tard avoir déjà reçu 5

⁹² Expérience de l'un des auteurs.

⁹³ Idem.

⁹⁴ *D'un tsunami à l'autre : état des lieux de la générosité des Français 2006-2009*, CERPHI-France Générosités, 2009.

⁹⁵ Conférence de presse du 3 juin 2010.

M€ en ligne), le décolllement des dons en ligne pourrait donc être plus lent qu'anticipé.

Bien qu'Internet ne permette pas de remplacer tous les courriers et les chèques, il offre de nombreuses possibilités aux associations pour développer leur relation avec les donateurs. Le premier avantage d'Internet est en effet la mise à disposition d'un grand nombre d'informations, sur l'action de l'organisme comme sur la partie financière (rapport des commissaires aux comptes, par exemple). A la suite du tremblement de terre d'Haïti, l'information sur les secours a parfois pris la forme de vidéos, d'interviewes de responsables sur le terrain ou de retour en France. Plus rarement, le Web peut être utilisé pour réaliser des enquêtes auprès des donateurs⁹⁶, ou leur proposer de s'exprimer. Il remplace alors des campagnes téléphoniques plus coûteuses et donc probablement moins fréquentes.

Enfin, il faut mentionner la présence sur Internet d'intermédiaires originaux entre l'internaute et les organismes caritatifs, qui modifient les comportements classiques de don. Le premier exemple est le recours aux réseaux sociaux, et en particulier Facebook, sur lequel des appels aux dons peuvent par exemple être relayés par des donateurs à leurs contacts. Un autre exemple est celui des plateformes de collecte comme Charitic, qui apporte une aide aux donateurs en sélectionnant des projets, ou encore Aider-donner⁹⁷, site au travers duquel chaque internaute peut organiser une campagne de collecte pour une cause qui lui est chère. Ces deux initiatives permettent notamment à de petites organisations, à la notoriété limitée, de collecter sur Internet avec une meilleure visibilité. L'idée d'une plateforme plus globale pour le don en ligne, qui renverrait vers différentes organisations, est évoquée en France et déjà mise en œuvre aux États-Unis⁹⁸.

Loin de remplacer le papier, Internet et les NTIC constituent donc plutôt un moyen de diversifier la relation avec les donateurs, dans une logique de services plus personnalisés (moyens de paiement, type et canal d'information, événements, etc.), plutôt qu'une logique de produit unique centrée autour du seul acte de don et du mailing.

3. ETHIQUE DE LA COLLECTE

Les questions éthiques sont toujours présentes dans la collecte, puisque l'émotion est un ressort important du don sur lequel les associations insistent. Pourtant, nous n'avons pas réussi à réellement ouvrir un débat avec nos différents interlocuteurs sur ce sujet. Le sujet est-il derrière nous ? Les principaux débats sur l'éthique de la collecte portent sur la présentation de photographies ou de slogans agressifs ou misérabilistes, pour susciter chez le donateur une émotion, voire un sentiment de culpabilité, qui conduiront au don. Jusqu'où peuvent aller les associations et

⁹⁶ Par exemple l'enquête *MSF à l'écoute de ses donateurs*, réalisée par Recherches et Solidarités en juin 2010.

⁹⁷ <http://www.charitic.fr/>, <http://www.aiderdonner.com/>.

⁹⁸ La création d'un équivalent du site américain *Global Giving* (<http://globalgiving.org>) est l'une des propositions du rapport de l'Inspection Générale des Finances sur la philanthropie orientée vers l'aide au développement (2010). Global Giving est davantage une bourse de projets portés par des individus ou des associations et recherchant des financements privés. Le site *Network for Good* (<http://www1.networkforgood.org>) constitue en revanche un exemple de portail de don en ligne mettant en relation des donateurs et des associations.

fondations, afin de nous faire donner ? Une communication choquante est-elle justifiée, si elle permet de lever des fonds pour une cause ? Une fin morale justifie-t-elle des moyens peu éthiques ?

Ces questionnements quotidiens dans le secteur de la générosité publique font l'objet de règles déontologiques définies par exemple par le Comité de la Charte, dont l'un des quatre domaines de contrôle est la qualité de la communication et des actions de collecte de fonds. Le Comité indique ainsi que « les messages ne doivent pas exploiter abusivement l'image de la détresse humaine »⁹⁹. Parmi les critères d'appréciation des organisations, les censeurs du Comité doivent évaluer s'il ressort bien de la communication de l'organisation qu'elle est respectueuse de la dignité des personnes et que les modes de collecte de fonds mis en œuvre sont respectueux des donateurs et des personnes qui y apportent leur concours. Ce souci des règles déontologique apparaît aussi au sein de l'Association Française des Fundraisers (AFF), dont les membres viennent tant des agences que des associations. Le code déontologique de l'AFF indique ainsi : « Au-delà des responsabilités légales et professionnelles qui sont les leurs, [les membres de l'AFF] se sentent moralement responsables de l'honnêteté des moyens employés, de la véracité des messages, de la rigueur dans la gestion et de la bonne utilisation des fonds collectés. Ils veillent à ce que les donateurs et les adhérents soient informés de manière non équivoque et transparente sur la destination et l'utilisation des fonds collectés, que les données personnelles figurant dans les bases de données ne soient pas utilisées contre la volonté des donateurs et adhérents, que l'intention, l'attente et les souhaits des donateurs soient respectés et pris en compte. Ils font en sorte que dans la communication de l'association et tout particulièrement dans ses appels à la générosité, la dignité des bénéficiaires soit toujours respectée »¹⁰⁰.

Est-ce que ces initiatives sont suffisantes ? Est-ce là l'explication de l'absence actuelle de débat sur la question de l'éthique de la collecte ? D'autres éléments de réponse doivent être envisagés. Le respect d'une certaine déontologie dans la collecte est très lié à son mode de gestion et d'organisation. L'externalisation de la conception des messages est parfois remise en question, et la professionnalisation croissante des associations leur permet en tout cas de jouer un rôle plus important dans la définition des stratégies de levée de fond. L'implication des conseils d'administration progresse, or leur position par rapport aux appels à la collecte est en général conservatrice, tant sur le plan des dépenses que du contenu des messages. Une régulation interne aux organisations se met donc en place.

On peut aussi se demander si la régulation par la rentabilité ne suffit pas à éviter des dérives. Nous sommes déjà saturés d'images violentes ou agressives présentées par les médias, l'efficacité d'un message choc n'est donc pas évidente. Les meilleurs messages de collecte qui nous ont été présentés ne comportaient pas d'images choquantes, mais reposaient souvent sur un choc émotionnel original, suggéré plutôt que montré. Nous avons rencontré chez quelques professionnels de la collecte cette position « technique », qui place le donateur en censeur du message. Il nous semblerait cependant dangereux de confier toute la responsabilité du contrôle de l'association au donateur.

⁹⁹ Textes d'application de la Charte, version 2010.

¹⁰⁰ Lien : http://www.fundraisers.fr/sites/default/files/code_deontologie_2006_0.pdf

4. L'AVENEMENT DES MARQUES ASSOCIATIVES

L'efficacité des messages de collecte et même les limites éthiques à fixer dépendent fortement de l'image de l'organisme. Les professionnels de la collecte soulignent tous à quel point la cohérence du message et de l'identité de l'association est essentielle à la réussite d'un appel à la collecte. Mais il n'est pas toujours évident de présenter les spécificités d'un organisme dans un appel à la collecte forcément simplificateur et codifié selon des règles précises. C'est pourquoi les organisations doivent aujourd'hui développer une réflexion sur l'adéquation entre leur identité et l'image qu'ils véhiculent à travers l'ensemble de leur communication, c'est-à-dire une réflexion globale sur leur marque associative.

« Le don est un acte de consommation ». Nous avons entendu cette phrase ou des formules similaires tout au long de nos rencontres. Mais le don est aussi un acte très personnel et souvent émotionnel ; sans une relation forte entre le donateur et l'organisme soutenu, la fidélisation sera difficile. Il est donc tout naturel que la construction d'une marque associative, porteuse de sens pour le donateur, soit au centre des préoccupations actuelles. Une première étude réalisée en 2007¹⁰¹ a tenté d'évaluer l'importance de l'image de marque des associations sur la volonté d'engagement des donateurs, mais le champ des recherches est encore très ouvert.

La réflexion autour de la marque de l'organisation, et de son identité perçue, est d'autant plus importante au moment où les canaux de communication se multiplient (Internet, réseaux sociaux, médias, courriers, etc.) : il est vital que les associations ne se « brouillent » pas en cherchant à profiter de chacun de ces canaux indépendamment, mais au contraire offrent partout une image cohérente, bien identifiable et distincte de celle des concurrents.

Conclusion

La concurrence pour le financement des associations et fondations est très forte, alors que la population de donateurs se renouvelle peu et ne croît plus. L'enjeu des organismes caritatifs pour les prochaines années réside donc dans la recherche et la fidélisation de nouvelles catégories de donateurs.

B. A LA RECHERCHE DU NOUVEAU DONATEUR

A côté de ces techniques classiques de marketing direct, de nouvelles démarches illustrent les différentes stratégies des organismes pour rechercher et fidéliser des populations ciblées de donateurs encore insuffisamment sollicitées.

1. LES JEUNES

Le premier exemple de telles populations est celle des jeunes. On a vu dans la partie 1 (tableau 5) que les moins de 30 ans sont peu nombreux à donner (3 %) et représentent une part infime des foyers donateurs (3,5 %). S'il est clair que les jeunes ont une capacité de générosité plus faible (ils représentent 2,4 % des dons déclarés), il faut aussi souligner que leurs dons ne sont pas forcément bien mesurés : la déclaration fiscale des dons est sans doute moins fréquente que pour le reste de la population car les non-imposables sont plus nombreux, et les jeunes pratiquent davantage le don de la main à la main, qu'il s'agisse d'un don à des organisations (journées de collecte nationale) ou directement aux personnes en difficulté. Les

¹⁰¹ *La marque associative*, Géraldine Michel, Sophie Rieunier, décembre 2007.

résultats d'un sondage présenté par le baromètre de la générosité 2008 de la Fondation de France en attestent : environ 20 % des personnes de moins de 25 ans interrogées déclarent donner de l'argent (contre 50 % pour les 50-64 ans par exemple), mais moins de 10 % le font par chèque ou virement.

Même si leur capacité de générosité est limitée, les jeunes peuvent donc apparaître comme un réservoir de générosité, puisqu'ils sont pour l'instant peu nombreux à donner. Cela paraît d'autant plus vrai qu'ils sont aujourd'hui peu sollicités : une enquête de Recherche et Solidarité de juin 2008¹⁰² a montré qu'environ 10 % des 18-29 ans sont sollicités plus d'une fois par mois par des associations, alors que cette proportion approche 40 % pour les plus de 60 ans. Enfin, certains organismes mettent en avant l'intérêt d'éduquer au don dès le plus jeune âge. L'apprentissage de l'acte de don par les jeunes permettrait d'en faire des donateurs réguliers à plus long terme, avec une capacité de don croissante au cours de leur vie.

a. Le *street-fundraising*

La première méthode de collecte qui vise principalement les jeunes est le *street-fundraising*. Cette méthode, venue d'Autriche, est une collecte de rue d'un genre nouveau, qui ne vise pas à récolter des dons en espèces mais des engagements de prélèvements automatiques. Autre différence avec les journées nationales de collecte dans la rue, la collecte est assurée par des professionnels, salariés de l'association (Greenpeace, Amnesty International, MSF) ou d'une agence embauchés en contrats à durée déterminée, et non par des bénévoles. Initiée en France chez Greenpeace, cette méthode a ensuite été considérablement développée par une agence spécialisée, ONG Conseil, avant que quelques concurrents ne se mettent en place récemment.

Les donateurs recrutés par le *street-fundraising* sont nettement plus jeunes que les donateurs traditionnels, car le contact est réalisé dans la rue, par des recruteurs plutôt jeunes. Dans ce cadre, ce sont initialement les associations bénéficiant d'une image jeune, et à fort contenu militant, qui ont réussi à profiter de cette nouvelle méthode de collecte : Greenpeace et Amnesty International ont par exemple été rejoints par AIDES, ou WWF. Aujourd'hui, quelques grandes associations caritatives « classiques » ont aussi franchi le pas, cherchant à rajeunir leur population de donateurs et leur image, comme la Croix-Rouge, Médecins du Monde, ou encore Handicap International. A l'inverse, les essais menés par le Secours Catholique n'ont pas abouti, en raison de l'image confessionnelle de l'association, difficile à véhiculer dans la rue.

Le *street-fundraising* a connu une très forte croissance ces dernières années, soulevant aussi des polémiques¹⁰³. Le comportement des recruteurs de donateurs dans la rue, leur affichage des couleurs de l'organisme caritatif alors qu'ils sont salariés, et la multiplication des équipes de collecte dans les grandes villes, ont cristallisé les critiques. La principale agence de collecte semble cependant avoir dès son origine bien compris l'importance de la formation des recruteurs de donateurs et du caractère essentiel d'ambassadeur d'une organisation qu'ils acquièrent dans la rue. La question de la régulation des espaces de collecte est tout aussi prégnante, puisque le succès de la collecte de rue a conduit à une multiplication des heures de

¹⁰² Voir *La générosité des Français 2009*, 14^e édition, Recherches et Solidarités.

¹⁰³ Notamment à la suite de la sortie de l'ouvrage polémique *Donateurs, si vous saviez...*, Marc Reidiboym, éditions Bertrand Gobin, 2009.

collecte sur le territoire (plus de 360 000 heures en 2008, soit plus de 300 ETP). La question de la répartition des espaces entre les différentes organisations (associations et agences) se complique avec la montée de la concurrence, tandis qu'un effet de saturation commence à se faire sentir : la descente du boulevard Saint-Michel dans le 5^e arrondissement en donne une bonne idée ! Pour les organisations françaises, l'exemple à éviter est celui de l'Angleterre, où l'Etat a régulé la collecte de rue à la suite d'une forte stigmatisation de cette méthode par l'opinion publique. En France, on peut aujourd'hui encore croire à une auto-régulation du secteur, la saturation éventuelle des donateurs conduisant à une perte de rentabilité de la collecte et donc à une limitation du nombre des équipes.

Sur le plan économique justement, cette méthode suppose, comme le marketing direct, un investissement initial : une heure de collecte est facturée plus de 65 euros chez ONG Conseil. Selon les organismes collecteurs, le montant minimum du prélèvement automatique varie de 5 à 7 € environ. Les taux de réussite moyens sont d'environ 0,5 prélèvement automatique par heure, pour un montant moyen d'environ 10 euros. Avec ces chiffres, en supposant que le donateur reste fidèle, la durée de retour sur frais est de 13 mois. Et lorsque l'on prend en compte l'attrition des donateurs qui interrompent rapidement leur prélèvement, cette durée passe à 18 mois. Dit autrement, l'association ne commence à gagner de l'argent sur le prélèvement automatique qu'au bout d'un an et demi. Même si cela peut choquer certains donateurs, il est important de souligner que la même notion d'« investissement », avec un délai entre la dépense de collecte et le retour, existe pour d'autres moyens de collecte. L'important est de bien contrôler combien d'euros rapporte un euro investi dans la collecte, et trois indicateurs sont donc essentiels : le taux de prélèvements obtenus, le montant moyen, mais aussi la fidélité du donateur recruté dans la rue, qui n'est pas forcément la même qu'avec d'autres moyens de collecte.

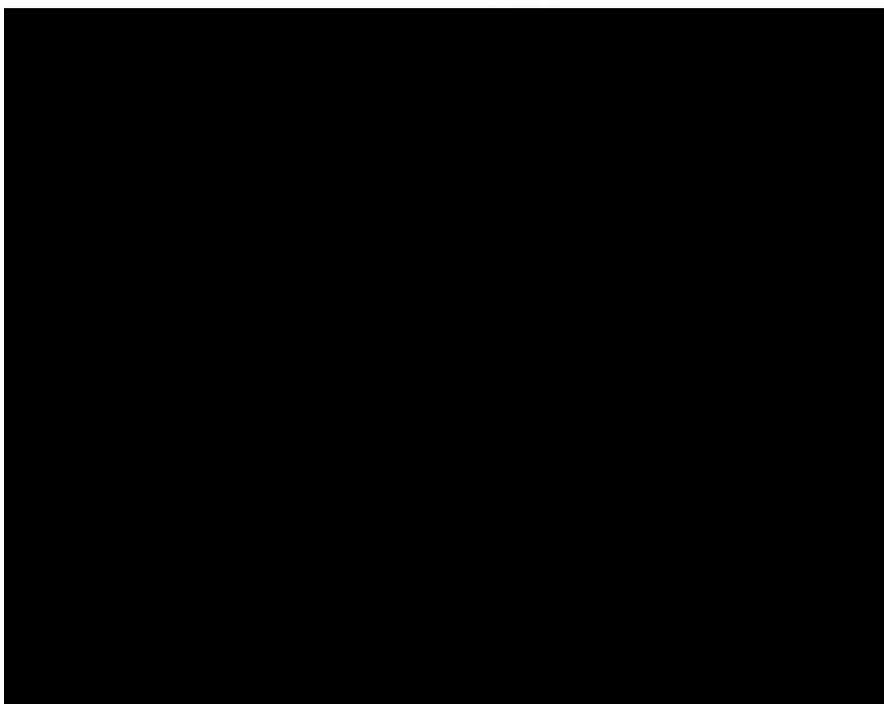
La question de l'avenir du street-fundraising apparaît ouverte. Il s'agit clairement de l'industrialisation d'un moyen de collecte ancien, la collecte de rue, qui a permis de toucher rapidement une population de jeunes peu sollicitée. Cependant, on peut se demander si le street-fundraising a encore un fort potentiel de croissance : les équipes de recruteurs sont aujourd'hui bien connues des Parisiens, qui se laissent peut-être moins convaincre, et un effet de saturation apparaît. Concrètement, cela pourra se traduire par une baisse du nombre de prélèvements automatiques obtenus, mais surtout par une baisse de la fidélité du donateur. Cette fidélité nous semble en effet d'autant plus grande que l'acte du don est réfléchi et anticipé, ce qui semble moins le cas pour un recrutement dans la rue.

b. Les dons par SMS

Le don des jeunes passe aussi par un outil que tous les Français utilisent, mais dont les jeunes sont particulièrement friands, le SMS. Concrètement, il s'agit d'un partenariat entre des organisations et les opérateurs de téléphonie mobile, qui facturent en général un euro supplémentaire pour des SMS envoyés à certains numéros et reversent ensuite cet euro aux organisations correspondantes, l'Etat s'abstenant de prélever la TVA sur ce mouvement financier. Ce moyen de don est particulièrement utilisé lors des catastrophes humanitaires de grande ampleur, comme lors du tsunami ou du tremblement de terre d'Haïti cette année. Dans le premier cas, la Croix-Rouge avait ainsi récolté plus de 2 M€. Cette année, le dispositif a été reconduit au bénéfice de la Croix-Rouge, du Secours Catholique et du Secours Populaire, et plus de 850 000 € ont été récoltés durant les dix jours qui ont suivi la catastrophe d'Haïti.

La réussite de ces dispositifs est à double tranchant. Ces dons d'un très faible montant se font sans douleur, mais engagent aussi moins les donateurs envers une association. De son côté, l'association n'a pas accès aux coordonnées des donateurs : il s'agit d'un don ponctuel et il n'est pas possible de fidéliser ces nouveaux donateurs. Le don par SMS est donc plutôt à rapprocher des collectes dans la rue, anonymes et de faibles montants, que de l'engagement plus important, tant quantitativement que qualitativement, qui accompagne un don par chèque.

Enfin, de manière plus anecdotique, signalons aussi l'apparition d'applications pour iPhone, comme celle aux couleurs du Secours Catholique. Dans ce cas précis, l'association n'a cependant pas obtenu de traitement de faveur d'Apple qui prélève toujours une marge de 30 % sur le prix de l'application (1,59 €), ce qui limite fortement les revenus d'une telle opération. Ce dispositif pourrait à l'avenir être rendu gratuit et davantage être orienté vers l'appel au don.



Ce développement de méthodes de collecte orientées vers les jeunes correspond à une certaine mode chez les organismes caritatifs mais ne doit cependant pas faire oublier que plus de 85 % des donateurs ont plus de 40 ans, et que ce sont ces personnes qui ont le plus de capacité de générosité. Certaines associations nous ont ainsi confié qu'elles croyaient toujours que leur avenir était lié aux personnes âgées, dont la proportion dans la population augmente et qui ont aujourd'hui un niveau de vie comparable à celui des actifs¹⁰⁴.

¹⁰⁴ *Niveaux de vie comparés des retraités et des actifs, évolutions récentes*, document de travail du Conseil d'Orientation des Retraites, 2009.

2. LES GRANDS DONATEURS

Tout comme nous l'avons vu du point de vue de l'Etat, les associations et fondations se posent la question de savoir s'il faut porter leur effort sur le nombre de donateurs ou sur le montant moyen de chacun. Or la France connaît un fort déficit de grands donateurs, ce qui pousse les grands organismes à adopter une stratégie spécifique en direction de ces populations.

Il faut tout d'abord préciser que la notion de « grand donateur » que nous utilisons ici est très relative à l'organisation considérée, et revêt diverses réalités. Le montant de dons correspondant est souvent supérieur à quelques milliers d'euros par an, mais peut aller jusqu'à plusieurs millions d'euros pour la Fondation de l'X (École Polytechnique).

Le profil de concentration des dons au sein de la population des donateurs fait toutefois apparaître un déficit français de ces grands contributeurs : ainsi 7 % des donateurs sont à la source de 49 % des dons au Royaume-Uni, tandis que les 9 % des donateurs Français qui sont dans la tranche d'imposition la plus haute ne représentent par exemple « que » 24 % des dons¹⁰⁵.

Ce constat a certainement été à l'origine de la réforme de 2008 introduisant une réduction fiscale sur l'ISF (loi TEPA). Les premiers résultats de cette mesure sont modestes : 56 M€ ont été collectés en 2008, avec un don moyen de 2 600 €. Ce dispositif a souffert de la concurrence des mesures favorisant l'investissement dans les PME, qui ont concerné trois fois plus de ménages et levé plus de 800 M€ (tout en répondant à une logique économique différente, puisqu'un retour sur investissement peut être attendu en plus de la défiscalisation).

Année	Nombre de redevables donateurs	Montants des dons (M€)	Don moyen (€)	Actif net (M€)	Actif net moyen (M€)	Don moyen / patrimoine moyen
2008	21 450	56	2 600	42 248	1,970	0,132 %
2009	25 600	66	2 600	46 678	1,821	0,142 %

Tableau 11 : Montant des dons déclarés ouvrant droit à la réduction d'impôt sur la fortune (Source : DGFIP, cité dans *La Philanthropie privée orientée vers l'aide au développement*, op. cit.)

Les montants de dons pourraient cependant progresser dans les prochaines années, à mesure que les organismes proposent de nouveaux outils aux grands donateurs. La loi TEPA a ainsi déclenché la création de nouvelles fondations appuyées sur des associations connues, comme la Fondation Caritas du Secours Catholique ou la Fondation pour le lien social, appuyée à la Croix-Rouge. Les dernières semaines précédant la déclaration de revenus ont vu se multiplier les publicités dans les quotidiens économiques : « Déclarez + de solidarité – d'ISF » (Fondation pour le logement social), « Connaissez-vous l'autre valeur de votre ISF ? » (Fondation Caritas France). Au-delà des slogans, ces organismes mettent en place de véritables démarches pour répondre aux besoins spécifiques des grands donateurs : demande

¹⁰⁵ Sources : *UK Giving 2009*, Charities Aid Foundation ; *La générosité des Français 2010*, op.cit.

d'implication dans des projets précis et d'évaluation de l'impact social. Il y a donc un coût et des contraintes de gestion associés à ces financements privés, qui se rapprochent peut-être davantage des fonds collectés auprès des institutionnels, pour des projets précis, que des dons anonymes et non affectés des particuliers.

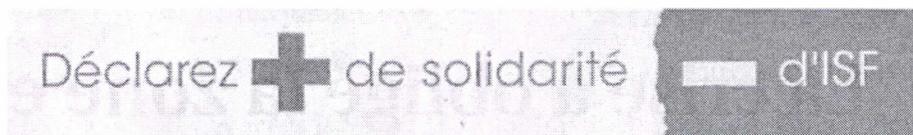


Figure 21 : publicité pour la Fondation pour le Lien Social dans le journal Les Echos en juin 2010

Un des problèmes régulièrement soulevés en France pour expliquer le faible développement de la philanthropie est la volonté d'anonymat des donateurs, y compris des plus généreux. Face à ce phénomène très présent dans la religion catholique, deux attitudes peuvent être envisagées : valorisation ou culpabilisation.

L'enseignement supérieur fournit un très bon exemple de secteur dans lequel on a vu fortement croître la philanthropie, soutenue par une valorisation des contributeurs. Par exemple, la Fondation de l'X a développé un programme de reconnaissance¹⁰⁶ et publie une liste de ses donateurs (au-dessus de 500 €, et s'ils acceptent que leur nom soit mentionné), classés en de nombreuses catégories selon le montant de leur engagement. Les principaux donateurs peuvent aussi voir leur nom reproduit sur une dalle bien visible dans le hall de l'École. L'efficacité de la démarche de valorisation dans le monde de l'enseignement supérieur repose sans doute sur l'effet de réseau des « anciens » de ces établissements. Il est plus facile d'être mis en avant et valorisé au sein d'une population partageant une origine, des expériences et des codes communs. La valorisation des donateurs est certainement moins facile dans le domaine social, par exemple.

A l'opposé de la démarche de valorisation, certaines propositions ressortent plutôt de la culpabilisation des personnes à hauts revenus. Les classements des milliardaires les plus généreux sont devenus courants dans les pays anglo-saxons¹⁰⁷, avec le double effet de valoriser ceux qui donnent mais surtout de pointer les grands absents. Tout autant que le récent appel de Bill Gates, ils conduisent progressivement les plus riches à augmenter leur contribution aux fondations et associations. Un récent rapport du Conseil d'Analyse Économique¹⁰⁸ suggère aux journalistes la mise en place d'un tel classement en France, pour lancer une « concurrence des dons ». Cette idée, reprise par Martin Hirsch¹⁰⁹, conduirait sans doute dans notre pays à une stigmatisation des non-donateurs plutôt qu'à une réelle valorisation de ceux qui donnent.

¹⁰⁶ <http://www.campagne-pour-polytechnique.com/accueil/comment-contribuer/programme-de-reconnaissance/>

¹⁰⁷ Notamment le Slate 60, qui depuis 14 ans recense chaque année les Américains les plus généreux.

¹⁰⁸ *Le partage des fruits de la croissance en France*, Gilbert Cette, Jacques Delpla et Arnaud Sylvain, rapport du Conseil d'Analyse Économique, 2009.

¹⁰⁹ *Secrets de fabrication*, Martin Hirsch, éditions Grasset, 2010.

La montée en puissance récente des fondations et des incitations fiscales s'accompagne d'une nouvelle approche de la philanthropie de la part de certains grands mécènes¹¹⁰. Le rapport à l'argent et à la richesse reste néanmoins très complexe dans notre pays et la valorisation des grands donateurs est une démarche qui demandera sans doute du temps.

C. LES MEDIAS, OU LE MOYEN DE TOUCHER LA MASSE

A l'opposé de ces démarches visant à cibler une population précise, les événements médiatiques restent un moyen très efficace de toucher un grand nombre de donateurs potentiels, même si la fidélisation n'est alors pas facile. La comparaison de deux grands événements caritatifs français, le Téléthon et le Sidaction, qui ont été abondamment opposés par voie de presse cette année, permet de tirer quelques conclusions.

Pierre Bergé a critiqué à plusieurs reprises le Téléthon dans les médias durant les mois précédant la campagne 2010, dénonçant l'omnipotence médiatique de cette émission, l'accusant de vampiriser la générosité des français et de collecter trop en regard des besoins de l'Association Française des Myopathies (AFM). L'argent collecté alimenterait « les réserves placées dans les banques », et Pierre Bergé demandait donc à l'Etat d'intervenir pour « faire cesser ce scandale ».

Ces critiques ne sont pas dénuées d'intérêt, car elles posent la question, importante pour la société, de l'importance relative des différentes causes d'intérêt général, et des sommes que l'on souhaite y consacrer. Il faut cependant relativiser le discours de Pierre Bergé en rappelant quelques éléments objectifs sur le Téléthon et l'AFM. Premièrement, il n'y a aucune raison juridique qui justifierait une quelconque intervention de l'Etat. L'AFM a fait l'objet de plusieurs inspections de la Cour des Comptes (la dernière en 2004), et aucune non-conformité n'a été relevée. La discussion se situe donc ici sur un autre plan, plus symbolique, et concerne l'appréciation de la différence de collecte entre les deux associations. Mais la prédominance du Téléthon, qui collecte 17 fois plus d'argent que le Sidaction (100 millions d'euros contre 6), est liée à de multiples raisons :

La cause. Les myopathies sont des maladies génétiques, qui touchent en particulier des enfants. « Pas de chance » se dit-on quand on regarde l'émission, et c'est précisément cette émotion, liée à la présentation des enfants et à la fatalité associée à leur maladie, qui permet de collecter en France. A l'inverse, le Sida a l'image d'une maladie « sale », acquise et non innée, associée aux homosexuels, aux toxicomanes et aux immigrés¹¹¹. De plus, l'apparition de traitement par trithérapie a cassé l'image de problème de santé national de cette maladie.

La structure. Le Téléthon est organisé par une association unique, l'AFM, qui a su créer un rite national cohérent, autour d'une émission très travaillée. Le Sidaction est en revanche issu de la réunion de plusieurs associations, luttant toutes contre le sida, mais chacune à sa manière et avec sa propre philosophie. Cette structure a posé

¹¹⁰ *La nouvelle philanthropie (ré)invente-t-elle un capitalisme solidaire ?*, Virginie Seghers, éditions Autrement, 2009.

¹¹¹ Le président d'Act'up avait déclaré quelques jours après le Sidaction 96 que l'argent allait aux « associations de pédés, de drogués, et d'immigrés » et que cela devait être revendiqué durant l'émission.

les deux problèmes de l'unité de ton dans l'émission et de la répartition de l'argent.

Il est d'abord très dur pour ces associations de se mettre d'accord sur le message à véhiculer lors de l'émission. En 1994, jouant sur le «pas de chance» en portant le message qu'attraper le sida peut arriver à tout le monde, la première émission du Sidaction est un réel succès. En 1996, le ton change et des éclats de voix se font entendre sur le plateau, le président d'Act'Up se posant en opposition frontale au Ministre Philippe Douste-Blazy : «Mais c'est quoi ce pays de merde!». A l'émotion succède une présentation plus culpabilisante, qui est moins efficace pour les levées de fonds.

Ensuite, l'association Ensemble contre le sida, créée en 1994, n'avait initialement pour but que d'organiser cet événement de collecte pour redistribuer l'argent à ses associations – membres¹¹². La réussite du premier Sidaction dépasse cependant les espérances et une partie des fonds est allouée à des associations extérieures, après des discussions difficiles entre les associations membres. L'association Ensemble contre le sida s'ouvre ensuite progressivement à d'autres membres, tout en restant une association fermée, et développe à partir de 2004 ses propres actions. Il s'agit donc aujourd'hui d'un modèle mixte, entre l'association agissant en propre et la fédération d'associations, qui ressemble davantage à une fondation (financeur de projets, structure fermée et donc non directement démocratique). La lisibilité de ce modèle original n'est pas évidente pour une personne qui ne donne pas habituellement et découvre l'émission.

L'organisation de l'événement. Le Téléthon est organisé de manière quasi-industrielle¹¹³. Une personne connaissant bien l'organisation du Téléthon nous a rapporté que l'audience de l'émission ne progresse plus, et que seule la moitié de la collecte est directement liée à l'événement télévisuel. Le reste est collecté sur le terrain lors des multiples événements qui remplissent les rues pendant deux jours. Car le Téléthon réussit à mobiliser 20 000 bénévoles, et à organiser 4 500 événements festifs, quand le Sidaction est 10 fois plus petit.

Les nombreuses différences entre le Téléthon et le Sidaction permettent d'illustrer la difficulté à fidéliser la population de donateurs autour d'un événement médiatique de collecte. Compte tenu de l'écart des montants collectés entre ces deux événements, la position de Pierre Bergé révèle probablement une frustration face au relatif désamour des Français envers la cause du sida. Cependant, la polémique pourrait avoir été dommageable pour tous. La collecte du Téléthon 2009 n'a en effet atteint « que » 95,2 M€, contre 105 M€ en 2008. Les dons du Sidaction ont aussi baissé, passant de 5,8 M€ l'année dernière à 5,2 M€ en 2010. Il n'est bien sûr pas facile de distinguer l'effet de la polémique d'une éventuelle baisse de la générosité liée à la crise économique. L'analyse de données plus complètes sur l'ensemble des dons français en 2009-2010 pourra montrer si ces deux associations ont été particulièrement touchées.

Lors d'une de ses interventions, Pierre Bergé en appelait à l'État, dans une sorte d'appel à « réguler » les déséquilibres entre les montants collectés pour différentes

¹¹² Il faut souligner le rôle moteur des chaînes de télévision dans ce projet, ainsi que l'aide de la Fondation de France pour la gestion financière.

¹¹³ Suite à une remarque d'un lecteur, il convient de préciser que sous la plume d'Ingénieurs des Mines cette expression revêt une connotation très positive !

causes. Il nous semble clair que l'Etat n'a pas vocation à choisir, à la place des donateurs, vers quelle cause doit aller leur argent. En revanche, on peut se poser la question de savoir si l'Etat peut favoriser le développement de nouveaux événements de collecte, par exemple à travers ses chaînes publiques. Les événements de collecte sont en effet très dépendants des chaînes de télévision, pour la disponibilité de l'antenne comme parfois pour la réalisation. Preuve que la question se pose, le président du CSA a proposé, lors de la Conférence sur la Vie Associative en décembre 2009, de piloter un groupe de travail entre associations et chaînes télévisées en vue de la rédaction d'une charte régulant leurs relations. Aucun élément concret n'a cependant suivi cette annonce. Peut-on imaginer que les chaînes et les associations, catalysées par l'Etat, mettent en place de nouveaux rendez-vous médiatiques de collecte ?

L'observation des exemples étrangers montre la diversité des modèles de « téléthon ». Dans de nombreux pays, comme en Angleterre (Children in Need), ou aux États-Unis (Crusade for Children), il existe des téléthons redistributifs. Collectant pour une cause vaste, l'aide aux enfants, ces téléthons financent ensuite divers projets dans des domaines très variés, allant de l'éducation des enfants handicapés à des aides aux enfants de pays très pauvres, en passant par du soutien aux enfants hospitalisés. Un autre modèle existe en Norvège, où le téléthon n'est pas redistributif, mais la cause change chaque année. C'est l'Etat qui choisit la cause, sur la base de projets présentés par des associations. Dans les semaines qui précèdent l'émission, tous les médias diffusent des reportages sur la cause défendue, puis l'émission est diffusée un dimanche, tandis que toutes les maisons et tous les appartements sont visités par des collecteurs. Il y a même des concours de générosité par habitant entre communes, et en une demi-journée, ce téléthon réussit à collecter 2,5 fois plus par habitant que le Téléthon français. Au-delà de cette variété des modèles, il est intéressant de constater qu'il n'y a souvent qu'un événement majeur dans chaque pays. Il faut donc être prudent quant à la possibilité de mettre en place de nouveaux téléthons qui attirent de l'audience (condition nécessaire pour les chaînes). En tout cas, la reproduction du modèle du Téléthon français semble très peu probable et il faudrait plutôt imaginer des émissions sur le modèle du Concert des Enfoirés.

Cette émission associée aux Restos du Cœur est en effet caractérisée par l'absence d'un appel au don, celui-ci étant remplacé par l'achat du CD/DVD. L'événement médiatique occulte donc l'image traditionnelle de l'association financée au profit d'un divertissement de qualité, et le téléspectateur est attiré davantage par le contenu que par la cause sous-jacente. C'est un modèle qui permet de garantir une audience à la chaîne de télévision et pourrait donc être répliqué, tout en variant les contenus pour éviter une saturation des téléspectateurs.

Le Concert des Enfoirés est l'illustration médiatique d'une « conception commerciale du don ». Pour aller chercher de nouveaux contributeurs rétifs à l'image classique des organismes caritatifs, ces derniers s'appuient de plus en plus sur une démarche commerciale, proposant des « produits de générosité ». C'est le cas de l'opération « 5 produits achetés = 1 repas pour les Restaurants du Cœur », organisée par Danone et Carrefour, ou encore des « cartes bleues caritatives », qui portent les couleurs d'une association en échange d'un don très

modeste¹¹⁴. Ces démarches associent un donateur-consommateur, une entreprise-mécène et un organisme caritatif qui collecte autant qu'il améliore la notoriété de sa marque. L'avenir est-il dans la commercialisation du don ?

D. LA COLLECTE D'URGENCE

1. UN MODELE REMIS EN CAUSE

À la différence de la collecte « classique », la collecte d'urgence touche une grande partie de la population française. En effet, l'émotion suscitée par les médias suite à une catastrophe humanitaire conduit nombre de Français qui ne font pas partie des donateurs réguliers à donner pour financer les secours.

Un modèle de collecte a émergé en 1971 avec la catastrophe humanitaire du Biafra et la création de *Médecins Sans Frontières*, qui consiste à ce que, lorsqu'une catastrophe humanitaire survient, des reportages soient diffusés à la télévision, à la radio et dans les journaux, décrivant la catastrophe, ses conséquences et les secours prévus ou déjà mis en place par les associations de secours. Cette médiatisation permet de dopper la collecte et de financer les secours, et il y a naturellement une concurrence entre les associations mobilisées pour en profiter. Ce modèle a été stable pendant près de 40 ans, mais est remis en cause depuis quelques mois, comme en témoigne l'évolution de la collecte d'urgence entre 2004-2005 pour le grand tsunami dans l'Océan Indien et 2010 pour le séisme de Haïti. La mutation du modèle s'illustre largement par un rôle accru des médias. Quelles en sont les raisons ? les enjeux ? et les risques ?

Le tsunami de décembre 2004 et le séisme d'Haïti de janvier 2010 sont deux catastrophes naturelles d'une ampleur considérable. Elles ont chacune fait l'objet d'une médiatisation très importante ; la comparaison est donc naturelle. Un très bel élan de don a été suscité en France dans chaque cas, mais dont l'ampleur n'a rien à voir. 330 M€ ont afflué après le tsunami, en plus de la collecte « normale », alors que le séisme de Haïti n'a réussi à mobiliser « que » 100 M€¹¹⁵ environ. Pourtant, d'un point de vue humanitaire, le séisme d'Haïti est bien plus grave que le tsunami. Mais ces événements ne suscitent pas la même émotion au sein de la population¹¹⁶. Un tsunami est un événement exceptionnel, doté d'un caractère visuel très marqué, deux « qualités médiatiques » que l'on ne retrouve pas avec les séismes. Antoine Vaccaro, Président du CERPHI, note d'ailleurs à juste titre que les séismes ne sont pas parmi les catastrophes qui collectent le plus¹¹⁷. En l'espèce, la collecte qui a suivi celui de Haïti fait même figure de record.

¹¹⁴ Don annuel de 2€, compris dans la cotisation, dans le cas de la Banque Postale, et don de 5 centimes par transaction (mais carte coûtant 12 € de plus) pour la Société Générale.

¹¹⁵ Estimation fondée sur les déclarations des associations et fondations dans des communiqués ou lors de nos entretiens. Elle correspond également aux estimations de France Générosités et du CERPHI.

¹¹⁶ Bernard Kouchner avait été l'un des premiers à décrire l'importance fondamentale de l'émotion suscitée par les campagnes médiatiques pour une bonne collecte (Charité Business, op. cit.)

¹¹⁷ Lors d'un débat intitulé « Haïti, à quoi servent vos dons ? », organisé par le magazine La Vie le 9 mars 2010.

D'autres éléments peuvent expliquer la faiblesse de la collecte pour Haïti relativement à celle pour le tsunami :

- **la saisonnalité de la collecte en France.** C'est durant les derniers mois de l'année que la collecte est la plus forte (voir figure 22), certainement grâce à l'émotion qui entoure les fêtes de fin d'année, et par effet d'aubaine pour profiter des réductions d'impôts avant la clôture de l'année fiscale. Le tsunami étant survenu le 24 décembre, il a pleinement profité de ces deux effets. À l'inverse, le séisme de Haïti est survenu en janvier, mois le moins propice à la collecte.
- **le lieu de la catastrophe.** Son ampleur tout d'abord : d'un côté la catastrophe touche tous les pays d'Asie du Sud, et certains de l'Afrique orientale, de l'autre un phénomène concentré sur un seul pays. Ensuite, l'imaginaire qui accompagne le lieu : d'un côté des plages de rêves, sur lesquelles beaucoup de Français sont déjà allés en vacances ou souhaiteraient le faire un jour, de l'autre un pays peu touristique, qui s'illustre déjà par sa pauvreté et de nombreuses actions humanitaires. Le sentiment d'identification avec les victimes, dont d'ailleurs quelques touristes, aide à « passer à l'acte de don », et il a été beaucoup plus fort pour le tsunami.

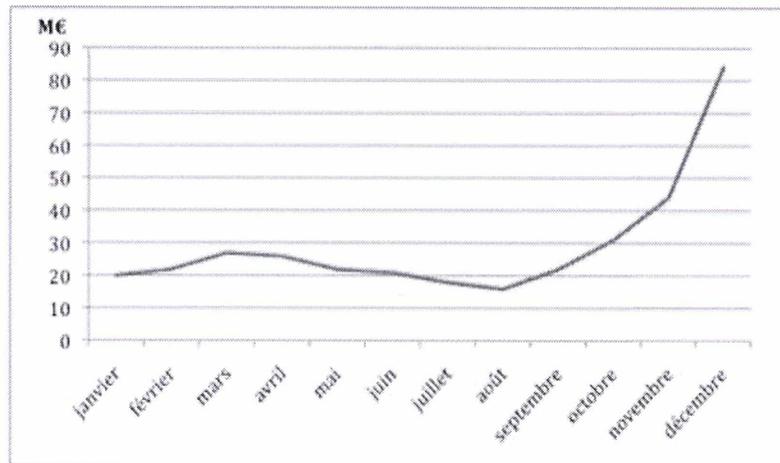


Figure 22 : saisonnalité des dons (source : échantillon de France Générosités)

2. LA COLLECTE APRES LE TSUNAMI

Le tsunami de 2004 a marqué un tournant dans l'implication des médias dans les catastrophes humanitaires. Allant au delà de la description de l'événement et des secours déployés, **les journalistes ont pour la première fois appelé au don.** Ces appels ont eu lieu lors des journaux télévisés ou des reportages radio, et ont eu leur place dans les journaux grâce à des encarts en première page des quotidiens nationaux.

Les médias avaient déjà auparavant une forte influence sur la collecte, et les départements communication des organismes caritatifs étaient dans une démarche prospective pour relayer leur action dans ces médias. Mais il était clair qu'une interpellation directe du téléspectateur ou du lecteur par le journaliste, s'appuyant

sur un fait tel que le tsunami, allait générer un afflux de dons considérable. La concurrence pour passer à l'antenne ou avoir des encarts de presse s'est donc accrue.

Nul doute qu'il a pu être pénible ou en tous cas consommateur d'énergie, pour les médias, de répondre à ces fortes demandes des différents organismes caritatifs. Mais le résultat était au rendez-vous. La collecte a été exceptionnelle, pour la plus grande satisfaction à la fois du secteur caritatif et des journalistes, qui en bons amateurs d'extraordinaire, y ont vu un sujet de reportage supplémentaire.

Puis est venu le revers de la médaille. Tant d'argent attire le regard, et une polémique a commencé à naître sur l'utilisation des fonds. A l'origine, un communiqué de *Médecins Sans Frontières* : dès le 3 janvier, l'association dit avoir assez collecté pour cette catastrophe, et met un terme à son appel de fonds dédiés à cette crise, tout en invitant bien évidemment les donateurs à se reporter sur les autres programmes de secours ailleurs dans le monde.

Il n'en faut pas plus pour ébranler l'édifice médiatique. Si Médecins Sans Frontières a assez collecté, qu'en est-il des autres ? Pourquoi continuent-ils à collecter, et que feront-ils de l'argent ? L'émotion et le « sacré » qui imprègnent cet argent font tout de suite ressortir les phantasmes d'arnaque ou de détournement (cf partie II). En réponse, le secteur caritatif explique qu'au-delà de la phase d'urgence, il y aura la reconstruction. Certes, mais l'argent a été collecté dans l'urgence. A-t-il vocation à être utilisé pour la reconstruction ? Certains posent la question, alimentant encore la polémique, même s'il est certain que la collecte en deux temps (pour l'urgence puis pour la reconstruction) récolterait moins. Les médias eux-mêmes sont mis en porte à faux par leur implication dans l'appel à la collecte.

3. LA RECHERCHE DE COHERENCE : LES LEÇONS TIREES.

Cette mise en porte à faux et les nombreuses critiques à l'égard des médias, s'ajoutant à leur difficulté de gestion de la concurrence entre associations, les ont conduits à chercher une nouvelle solution leur permettant d'éviter ces désagréments, sans pour autant renoncer à jouer un rôle fort dans la médiatisation de la crise et la collecte destinée à financer les secours.

L'idée est ainsi venue chez *France Télévision*¹¹⁸ de faire un partenariat avec un organisme unique. L'organisme bénéficie de l'exclusivité des appels à la collecte, et la chaîne télévisée s'assure une gestion aisée du suivi médiatique de la crise et de la collecte, tout en ayant une meilleure garantie de sérieux dans l'utilisation des fonds et surtout de reporting sur les actions financées.

Une fois fait le choix de ce modèle de partenariat unique, le choix du partenaire s'imposait. Il fallait en effet un organisme redistributeur et non pas acteur sur le terrain pour des questions d'équité entre associations humanitaires. C'était donc à une fondation qu'il fallait s'adresser et non pas une association ; et une fondation redistributrice d'envergure, en France, reconnue pour son sérieux et ayant une taille suffisante pour gérer aisément les fonds affluant, il n'y en a pour l'instant qu'une : la Fondation de France !

L'implication des médias s'est donc accrue. Après le tsunami, ils avaient tenu pour la première fois le discours « donnez ! ». Cette fois, ils ont pour la première fois dit

¹¹⁸ La genèse de cette exclusivité nous a été rapportée par Francis Charhon, Directeur général de la Fondation de France.

« Donnez à ..., nous irons vérifier l'utilisation des fonds et vous tiendrons au courant ».

L'idée de Patrice Duhamel a vite séduit de nombreux autres médias : l'ensemble des chaînes radio de Radio France (France Inter, France Infos, FIP, France Culture, France Musique et France Bleue), RTL, Le Monde et Le Figaro, M6, et même la RATP, pour ses affiches dans le métro !

Cette adhésion des médias à cette solution montre bien l'attente et le besoin qu'il y avait pour eux à avoir un discours unifié et cohérent à la suite des catastrophes humanitaires. Le modèle des années 70 ne convenait plus, et un nouveau modèle est apparu.

Encadré 6 : Brève présentation de la Fondation de France

Cette fondation a été créée en 1969 sous l'impulsion d'André Malraux, ministre des affaires culturelles. Cherchant un moyen de développer la philanthropie en France, son conseiller Michel Pomey lui propose, au retour d'un voyage aux Etats-Unis, de s'inspirer du modèle des grandes fondations américaines, et de créer en France une grande fondation généraliste. La proposition est retenue, et Michel Pomey est le premier directeur de la nouvelle entité. La Fondation de France bénéficiera alors du même régime fiscal favorable au don que les organismes caritatifs, en étant même mentionnée nominativement pendant quelques années dans le Code des Impôts.

Largement sous égide de l'Etat à ses débuts, la Fondation de France a gagné une véritable autonomie. Certes, l'Etat continue d'être présent au Conseil d'Administration, mais ni plus ni moins que pour toute fondation reconnue d'utilité publique, et il y est assez discret.

En plus de son activité propre, la Fondation de France est une fondation qui offre la possibilité d'abriter en son sein d'autres fondations, dites hébergées ou sous égide, en offrant des services juridiques, comptables et financiers. Le domaine d'action de la Fondation de France est très vaste : aide aux personnes vulnérables, développement de la connaissance, environnement,... En ce qui concerne les crises humanitaires, partant du constat que des acteurs compétents existent dans le domaine de l'urgence, elle est positionnée sur la post-urgence et la reconstruction. Cette position a cependant évolué suite au séisme d'Haïti et à la tempête Xynthia, pour lesquels la Fondation de France a bénéficié d'une exclusivité de l'appel à la collecte dans certains médias.

4. QUELLE INFLUENCE SUR LA COLLECTE ?

La collecte d'urgence est très concentrée en France, vers les organismes les plus connus et les plus gros en taille. Ce sont par définition ceux qui ont la plus grande base de donateurs traditionnels, mais ce sont aussi ceux qui, par leur communication et leurs actions, ont la plus grande notoriété, et les Français non donateurs habituellement se tournent spontanément vers eux pour donner.

Ainsi, neuf organismes ont concentré plus de 90% des montants collectés après le tsunami (la Croix Rouge, l'UNICEF, le Secours Catholique, la Fondation de France, le Secours Populaire, Action Contre la Faim, Médecins Sans Frontières, Médecins du Monde, Handicap International). C'est la Croix-Rouge qui a été de loin le plus

grand collecteur, suivi par l'UNICEF, le Secours Catholique, et la Fondation de France (figure 23).

En médiatisant exclusivement la Fondation de France, les médias ont drainé vers elle une grande partie des nouveaux donateurs, permettant à la Fondation de France de renverser la hiérarchie et de se hisser en tête du classement des collecteurs, loin devant la Croix-Rouge (figure 23).

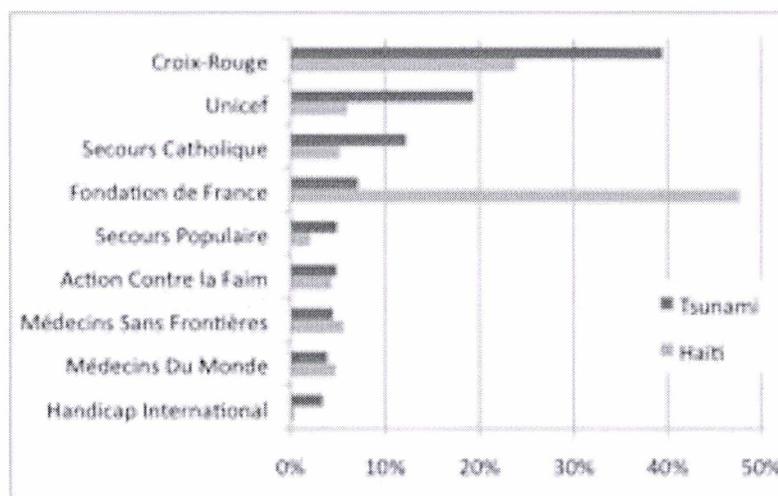


Figure 23 : Part des dons des grands organismes dans la collecte privée pour le tsunami et pour le séisme d'Haïti (sources : Cour des Comptes, dépêches AFP, chiffres un mois après le séisme d'Haïti)

Il faut cependant noter que les données pour le tsunami sont définitives, alors que celles présentées pour Haïti sont une image de la collecte un mois après la catastrophe, et c'est bien sur cette période que la Fondation de France a le plus bénéficié de la médiatisation. Le geste de don « typique » était alors la personne qui, regardant le journal télévisé ou écoutant la radio, entendait l'appel au don pour la Fondation de France et se précipitait sur son ordinateur pour donner en ligne. Ainsi, cette crise humanitaire a été une confirmation du rôle d'Internet pour la collecte l'urgence. Mais le rythme des dons a baissé drastiquement et du jour au lendemain avec la fin de la médiatisation. Les Français ont cessé d'être stimulés par les médias, et seuls les donateurs traditionnels ont continué à donner. Les dons ont alors proportionnellement repris un afflux plus rapide vers les organisations ayant la plus grande base de donateurs. La Croix-Rouge a par exemple quelque peu « rattrapé » la Fondation de France, mais l'écart creusé était tel que cette dernière reste largement en tête (30% des fonds collectés dans l'hexagone, le double de la Croix Rouge¹¹⁹).

5. COMPARAISON AVEC D'AUTRES MODELES

Alors que le modèle d'exclusivité médiatique pour un organisme redistributeur unique est en train de s'imposer en France, un autre modèle existe en Angleterre et

¹¹⁹ 31,4M€ pour la Fondation de France, et 15,7M€ pour la Croix Rouge, sur environ 100M€ collectés en France (Source : communiqués de la Fondation de France et de la Croix-Rouge).

en Allemagne, fondé, lui, sur une mutualisation de la collecte par les organismes caritatifs.

Dans ces pays, les plus grands organismes caritatifs renoncent à médiatiser leurs campagnes de collecte durant les semaines qui suivent une catastrophe humanitaire. A la place, c'est un organisme ad hoc – le Disaster Emergency Committee (DEC) en Angleterre, et l'Aktion Deutschland Hilft en Allemagne – qui collecte de manière groupée pour eux. C'est en quelque sorte une coopérative de collecte. Chaque organisme caritatif membre de cette coopérative a ensuite droit à un pourcentage du montant collecté, calculé en fonction de ses précédents programmes humanitaires dans la région concernée.

Ces deux modèles de monopole redistributeur (en France avec la *Fondation de France*) et de coopérative (en Angleterre et en Allemagne) méritent d'être comparés au modèle traditionnel de concurrence entre organismes collecteurs (en France avant le séisme en Haïti).

« Confort » pour les médias

En France, l'évolution du modèle traditionnel vers le modèle de monopole redistributeur provient, on l'a vu, de l'inconfort qu'il y a pour les médias à gérer de multiples sollicitations provenant de différents organismes caritatifs, et à être en partie responsable lors de polémiques sur l'utilisation des fonds collectés. Le modèle de monopole est la réponse directe des médias, il leur assure donc logiquement un plus grand confort. La gestion du partenariat avec un organisme unique est simple, et les risques sont limités car il est plus facile de veiller sur un organisme que sur 10. Pourtant, le risque est grand pour les médias si une polémique finissait par éclater sur leur partenaire, car du fait de leur très forte implication dans la collecte, ils auraient une forte responsabilité à assumer. Sur ce point, le modèle coopératif est assez semblable au modèle de monopole.

Cohérence d'action

Le manque de coordination entre acteurs humanitaires avait été pointé du doigt pour le tsunami. En réponse, l'ONU a pris la responsabilité de la coordination des secours aux victimes du séisme d'Haïti, en répartissant les types de secours en lots (assainissement, nourriture, soins médicaux, etc.), et en déléguant la responsabilité à certaines associations. Ce type de coordination convient très bien à des catastrophes d'ampleur majeure, mais ne pourra être déployée sur de plus petits événements, bien plus courants. Une coordination en amont entre les organismes caritatifs est donc souhaitable. C'est un des apports indéniables du modèle de monopole redistributeur, puisque les projets sont financés par un seul organisme. Le modèle coopératif ne bénéficie pas de cet organe décisionnel unique, mais permet au moins de mettre les responsables associatifs autour d'une table.

Réactivité dans l'urgence

Dans le modèle traditionnel, les fonds allaient directement vers les organismes d'action (les associations en France), permettant une forte réactivité dans l'urgence, par exemple l'affrètement d'un avion plein de matériel de secours. Le modèle coopératif est adapté à un décaissement rapide des fonds, car il a été créé pour répondre à cette exigence de réactivité. En revanche, le modèle de monopole redistributeur, au moins dans sa forme actuelle avec la *Fondation de France*, n'est pas adapté à l'urgence, car le décaissement des fonds se fait après décision d'un comité sur la base de projets rédigés par des associations. Les temps de rédaction,

d'étude des projets et de choix ne permettent pas une grande réactivité. D'ailleurs, la Fondation de France a annoncé qu'elle se concentrerait sur la reconstruction dès le début de son appel à la collecte pour Haïti, avant de modifier en partie sa position devant l'ampleur des besoins en urgence et post-urgence.

Choix laissé aux donateurs

Quel que soit le modèle, le donateur peut toujours donner à l'organisme de son choix. Toutefois, une *grande partie* des fonds collectés après de graves crises humanitaires provient de personnes ne donnant pas habituellement ou n'étant pas familières des organismes humanitaires, et qui donc répond à la sollicitation véhiculée par les médias. C'est pourquoi l'organisme bénéficiant du monopole de médiatisation (modèle de monopole redistributeur) ou l'organisme coopératif réussissent à capter une large partie de la collecte. Ils limitent donc de facto le choix laissé au donateur de l'organisme qu'il souhaite financer, ce qui n'est pas très responsabilisant pour le donateur, et surtout comporte le risque de limiter le montant total collecté. En effet, l'effet de marque associative fait que chaque personne peut se sentir plus proche affectivement d'un organisme caritatif que d'un autre, et donnerait plus à cet organisme (si on la sollicitait pour cela) que pour un organisme chapeau. Cet effet est toutefois à nuancer dans le cas d'une coopérative, car les marques associatives y sont affichées et peuvent drainer plus de dons.

Lien donateur / collecteur : Ce lien est primordial dans une optique de fidélisation des donateurs, dont on a vu qu'il s'agissait d'un sujet crucial pour le monde caritatif français. C'est un lien affectif et de confiance entre une personne et une entité (fondation ou association), un lien qui pourra être entretenu par la suite et qui permettra à l'entité d'adresser un nouvel appel avec une forte chance de succès au nouveau donateur. Les modèles de coopérative et de monopole redistributeur placent un intermédiaire entre le donateur et l'association qui porte secours, et privent donc l'association de ce lien. Elles ont également le risque de limiter ou anéantir l'effet de l'image de marque construite par ces associations au cours des années. Dans le cas du monopole redistributeur, un nouveau lien est certes créé, mais d'une nature peut-être plus abstraite, plus rationnelle et moins affective, puisque l'organisme n'est qu'un financeur et n'agit pas lui-même sur le terrain.

Coût

Les modèles de monopole redistributeur et de coopérative comportent un surcoût, lié à leurs frais de gestion et de collecte, qui s'ajoutent à ceux des organismes caritatifs. Toutefois, les associations restent concurrentes du monopole redistributeur alors que le modèle coopératif part d'un engagement volontaire des associations, ce qui peut permettre de supposer qu'elles adaptent mieux leurs propres structures en conséquence, limitant le surcoût.

	Modèle traditionnel	Modèle de monopole redistributeur	Modèle coopératif
« Confort » pour les médias	-	+	++
Cohérence d'action	-	++	+
Réactivité dans l'urgence	+	-	+
Choix laissé au donateur	+	--	-
Lien donateur / collecteur	+	-	-
Coût	+	--	-

Tableau 12 : Résumé des avantages et inconvénients des différents modèles de collecte d'urgence

6. CONCLUSION ET PERSPECTIVES EN FRANCE

Un nouveau modèle de gestion de la collecte en temps de crise est apparu suite au séisme d'Haïti, suscitant des critiques de la part de certains responsables associatifs, dont les organisations ont été selon eux pénalisées par ce monopole¹²⁰. Il est cependant illusoire, selon nous, d'espérer revenir au modèle traditionnel (concurrence entre les organisations caritatives pour être médiatisées). En effet, cette évolution répond à une attente réelle des médias de gérer plus « confortablement » et de manière moins risquée pour leur image l'appel à la collecte en temps de crise, comme le prouvent :

- l'engouement qui a suivi le partenariat exclusif entre la Fondation de France et France Télévision : en une semaine, au moins 7 chaînes de radio, 2 quotidiens, 1 chaîne télévisée et une entreprise de transport l'ont imité ;
- la reprise de ce modèle deux mois plus tard après le passage destructeur de la tempête Xynthia sur les côtes françaises.

Ainsi, le seul moyen de sortir de ce nouveau modèle serait d'en proposer un autre aux médias, qui répondrait à leurs attentes ; car c'est bien eux qui, en définitive, assoient le choix du modèle.

Par ailleurs, d'autres modèles de collecte existent en Allemagne et en Angleterre, qui laissent raisonnablement penser que le modèle de monopole redistributeur n'est pas optimal. Pourquoi donc ne pas essayer de proposer un autre modèle aux médias ?

Un groupe de travail a été lancé en ce sens par France Générosités, le syndicat professionnel des organismes faisant appel à la collecte. Il semble que l'idée qui

¹²⁰ Des associations dénoncent le rôle de la Fondation de France dans la collecte de dons, La Croix, mars 2010.

s'en dégage soit la création d'une plateforme de don, créée et animée par France Générosités. Les médias appelant au don orienteraient leurs spectateurs vers cette plateforme. Ces derniers y trouveraient un bref descriptif de chaque organisme caritatif faisant appel au don pour la cause en question, et un lien leur permettant de donner à cet organisme.

Répondant bien sûr aux exigences des médias, ce modèle s'apparente au modèle coopératif anglais ou allemand, tout en l'améliorant à notre avis sur plusieurs points.

- Il préserve le choix du donateur et laisse les marques associatives jouer leur rôle, ce qui offre un plus grand potentiel de collecte.
- Il préserve la possibilité, pour les donateurs qui ne savent pas à quelle association donner, de donner à une fondation généraliste comme la Fondation de France, qui a montré son expertise dans la gestion de fonds dédiés à la post-urgence.
- Il permet aux organismes caritatifs de construire un lien fort avec les nouveaux donateurs (enjeu fondamental en France).
- Il est peu coûteux.

	Modèle traditionnel	Modèle de monopole redistributeur	Modèle coopératif	Modèle de plateforme de dons
« Confort » pour les médias	-	+	++	++
Cohérence d'action	-	++	+	-
Réactivité dans l'urgence	+	-	+	+
Responsabilisation des donateurs	+	--	-	+
Lien donateur / collecteur	+	-	-	+
Coût	+	--	-	+

Tableau 13 : Résumé des avantages et inconvénients du modèle de plateforme de dons en comparaison avec les autres modèles de collecte

E. « PARLER D'ARGENT » : LES ASSOCIATIONS SONT-ELLES PRÊTES POUR DÉVELOPPER LA PHILANTHROPIE EN FRANCE ?

Comme l'illustrent les chapitres précédents, développer la philanthropie en France est un grand défi. Il ne s'agit pas seulement de changements techniques comme l'adoption de nouvelles méthodes de collecte, ou de changements organisationnels comme pour la collecte d'urgence. Il s'agit de mettre en marche un véritable

changement culturel : les Français sont très imprégnés du modèle d'Etat providence, et beaucoup situent leur contribution à l'aide des plus démunis dans l'impôt.

Développer la philanthropie en France, c'est avant tout la généraliser à travers la population, la rendre usuelle ; en bref, banaliser le don. Pour cela, il est nécessaire que les organismes caritatifs soient offensifs dans leur communication et leur collecte. Bien sûr, il ne s'agit pas de mettre l'éthique de côté dans les campagnes de collecte, comme c'est arrivé par le passé avec des photographies choquantes. Il s'agit de mettre en place une véritable dynamique d'investissement dans la collecte, comparable à des investissements d'entreprise. Mais il y a encore de nombreuses barrières internes limitant la créativité, l'inventivité, l'innovation dans la collecte. La confrontation la plus emblématique à ce titre est celle entre les dirigeants opérationnels des grandes associations, dont les professionnels de la collecte (ou « fundraisers »), et leurs conseils d'administration.

1. LES DIRIGEANTS OPERATIONNELS : DES CADRES DE HAUT NIVEAU, OFFENSIFS SUR LES QUESTIONS FINANCIERES

Les méthodes de collecte ont beaucoup évolué depuis trente ans. Elles se sont largement professionnalisées, et les responsables de la collecte des associations sont désormais des personnes hautement qualifiées. Ce poste est l'équivalent de celui de directeur commercial d'une entreprise de services. Ces fundraisers font souvent partie du comité de direction des organismes caritatifs. Comme dans le monde de l'entreprise, on leur fixe des objectifs annuels de collecte, clairs et chiffrés, sur lesquels ils seront jugés, et sur lesquels ils savent qu'ils seront jugés. Même si tout indicateur entraîne des effets pervers, cette fixation d'objectifs met le responsable de la collecte dans une posture offensive vis-à-vis de la collecte.

Plus généralement, les membres des comités de direction sont en général salariés, et ce sont des professionnels de la gestion d'une association. Cette activité n'a d'ailleurs rien à envier à la gestion d'une entreprise. Les dirigeants vivent dans un monde très concurrentiel, dans lequel ils doivent défendre leur part de marché et conquérir de nouveaux marchés (par exemple les jeunes ou les grands donateurs). Comme des cadres actifs d'entreprises, ils gèrent des sommes d'argent très importantes, avec les problèmes de trésorerie et de coordination des ressources (collecte) et des dépenses (actions sociales) que cela entraîne. Cette coordination est d'ailleurs plus difficile pour les organismes qui, comme le CCFD ou le Secours Catholique, ne fournissent pas une aide matérielle mais plutôt un accompagnement de long terme, à l'inverse des Restos du Cœur, dont les dépenses sont au premier ordre proportionnelles au nombre de repas distribués. De manière plus globale, la mise en place d'une véritable stratégie de l'association, qui mette en cohérence les développements des ressources et des actions sociales, est encore un défi à relever pour nombre d'organismes.

Enfin, les dirigeants associatifs sont naturellement confrontés à des problèmes organisationnels, dont un exemple, en ce qui concerne le développement de la philanthropie, est la place du département collecte dans l'organisation. Doit-il être totalement intégré dans l'organisation générale de l'association pour assurer une bonne coordination avec les activités sociales et la gestion de la marque associative ? Ou doit-il être laissé à part pour permettre une plus grande créativité dans le métier même de fundraising ?

- Le Secours Catholique a fait le choix d'un département fundraising directement rattaché au secrétaire général.

- La Croix-Rouge a de son côté unifié la direction de la collecte et la direction de la communication pour gérer au mieux l'image de la marque associative. On peut d'ailleurs saluer le tournant pris par l'association avec l'implication d'Adriana Karembeu comme ambassadrice, ce qui a permis, en 10 ans, de rajeunir considérablement son image.
- Médecins du Monde est allé plus loin, en regroupant l'ensemble des fonctions support (ressources humaines, comptabilité, finances, pôle juridique, collecte et la communication) au sein d'une direction générale dédiée à la gestion, indépendante de la seconde direction générale, dédiée aux activités humanitaires.

Signe de la forte professionnalisation du métier de gestion associative, les dirigeants associatifs, à l'instar de leurs homologues en entreprise, sont amenés à gérer leur carrière par des passages plus ou moins fréquents d'une association à une autre. Par ailleurs, les formations de haut niveau pour dirigeants associatifs commencent à se développer en France. Certaines grandes écoles de commerce, comme l'ESSEC, proposent des cursus spécialisés. A l'école des Mines, l'Association pour le Développement du Management Associatif (ADEMA) offre des formations professionnalisantes pour cadres associatifs. Plus ciblée sur la collecte de fonds, l'Association Française des Fundraisers propose des formations sur le fundraising pour fundraisers débutants ou expérimentés. On reste pour l'instant loin de l'offre surabondante des Etats-Unis, où le statut de cadre associatif est beaucoup mieux connu et reconnu parmi la population – le célèbre magazine Forbes titrait d'ailleurs en décembre dernier sur les dirigeants associatifs devenus millionnaires¹²¹ - mais le mouvement est en marche, et la gestion des grandes associations est de plus en plus professionnelle et proche de celle d'une entreprise.

Mais une association ne se limite pas à un petit nombre de salariés cadres de haut niveau. C'est aussi un conseil d'administration qui doit valider les décisions de l'équipe dirigeante, et surtout, un grand nombre de bénévoles très impliqués. Savoir parler d'argent et discuter de la gestion de l'organisme est primordial, mais se révèle bien souvent complexe, compte tenu des différences de culture et de statut (bénévole ou salarié).

2. LES CONSEILS D'ADMINISTRATION : CONSERVATEURS SUR LES QUESTIONS FINANCIERES

Si dans le mouvement de professionnalisation des organismes caritatifs, les dirigeants sont devenus des cadres salariés de haut niveau, les administrateurs de ces organismes restent dans leur quasi-totalité des bénévoles. Cette absence de rémunération des membres du conseil d'administration est d'ailleurs l'un des critères de la charte de déontologie que les organismes faisant appel à la collecte doivent respecter pour obtenir l'agrément du Comité de la Charte (cf partie 2). Les deux seules exceptions parmi les grands organismes faisant appel à la collecte sont Médecins Sans Frontières et l'Association Française contre les Myopathies (AFM), MSF justifiant son choix par le fait que pour disposer d'un Président compétent et impliqué à temps plein pour sa cause, il est nécessaire de le rémunérer.

Leur implication pour le mouvement est la plupart du temps guidée par leur intérêt pour le projet social de l'organisme, et les questions de gestion et de finances sont

¹²¹ <http://www.forbes.com/2009/12/17/nonprofits-biggest-salaries-personal-finance-millionaires.html>.

généralement assez secondaires pour eux. Beaucoup sont retraités, car c'est une activité bénévole et consommatrice de temps, et dans la majorité ils ne souhaitent pas retomber dans des considérations financières qui les ont suivi tout au long de leur carrière. Les autres, qui sont encore actifs, y voient souvent une échappatoire à leurs problématiques quotidiennes dans leur travail. Cette description est bien sûr schématique et ne doit pas être prise au mot, mais l'absence ou le manque récurrent de volontaires parmi les administrateurs pour assurer la tâche de trésorier est un fait révélateur. A cela se rajoute le fait que nombre d'administrateurs n'ont pas d'expérience de gestion de très haut niveau, en entreprise, dans le secteur public ou dans le secteur associatif. Les plus grands organismes caritatifs sont d'ailleurs rentrés dans une logique de diversification de leurs conseils d'administration. Le Secours Catholique, qui possède une « marque » forte, compte ainsi parmi ses administrateurs un ambassadeur, un ..., ... (**à compléter, je n'ai pas mes notes avec moi**). Mais ce mouvement n'est pas facile pour des associations ou fondations moins renommées. Conscient de cette question de compétence, le Comité de la Charte met en place des formations pour les administrateurs.

Ces formations sont en effet utiles, car dans ce contexte, les discussions de gestion ou de finances entre l'organe de direction opérationnelle et leurs conseils d'administration ne sont pas aisées. Les administrateurs ont de manière générale une vision plus conservatrice des questions financières. Une confrontation typique met donc face à face le responsable de la collecte, désireux de lancer le prochain mailing choc pour améliorer ses rentrées d'argent et remplir ses objectifs, et l'administrateur bénévole, plus critique vis-à-vis de tout message osé qui dénaturerait l'image de l'association. Autre sujet de débat, le lancement de grandes campagnes coûteuses, jugées intéressantes par le fundraiser sur la base de tests à faible échelle, mais jugées trop risquées par un administrateur. Ces sujets sont comparables à des investissements pour une entreprise industrielle :

- en capacité de production pour des campagnes de recrutement de donateurs : dépenser beaucoup maintenant pour recevoir des fonds plus tard (après plusieurs campagnes de fidélisation), qui compenseront le coût de l'investissement initial,
- en publicité pour ce qui est des messages chocs de collecte : risquée pour l'image de la marque, une bonne publicité peut doper les ventes ou la collecte.

Le secteur privé a développé des outils pour faciliter la discussion et la décision : des durées de retour sur investissement, des taux de rentabilité interne (TRI) calculés à partir d'un coefficient d'actualisation... De même, beaucoup d'entreprises privées ont fait leur succès grâce à un marketing offensif et des campagnes de publicité osées. Il est donc nécessaire d'améliorer ou de faciliter la discussion financière au sein des associations et en particulier dans les conseils d'administration ; et il est nécessaire de réussir à débrider les messages et vecteurs de communication des associations, nécessaire d'oser !

3. LES DONATEURS ET LES BENEVOLES, MOTEURS DE L'ASSOCIATION MAIS FREINS A LA COLLECTE ?

Les bénévoles sont l'essence même de la structure associative : ils acceptent de donner de leur temps pour la cause défendue par l'association. C'est par leur dévouement que les associations sont en mesure de mettre en place des actions de grande envergure avec peu de moyens en comparaison de ce qu'il aurait fallu dans les secteurs privés ou publics. Les bénévoles s'engagent majoritairement pour

devenir « acteurs » ou « être militants »¹²². La raison de leur engagement vient donc bien de leur volonté de participer au projet social de l'association. Dans ce contexte, il peut être difficile pour certains bénévoles d'accepter une gestion associative proche de celle d'une entreprise privée, alors que l'association se situe dans son statut en opposition avec celui de société privée (réunion de personnes mais pas de capital) et que l'activité de l'association vient bien souvent combler des manques de la société qui peuvent être vus comme imputables au modèle capitaliste libéral. Il s'ensuit des critiques ou des résistances qui peuvent remonter jusqu'à la direction générale ou aux administrateurs. Ainsi, paradoxalement, les bénévoles, qui sont au cœur même de l'action des organismes caritatifs et sans qui cette action ne pourrait pas être mise en place, peuvent donc être source de freins au développement de la collecte et de l'association.

De la même manière, il n'est pas rare que des donateurs fassent remonter leur mécontentement (par courrier ou par relation personnelle) à la direction de l'association ou à des administrateurs à la suite d'un message de collecte un peu osé, ou à la vue des ratios de dépenses de collecte et de fonctionnement de l'association.

Dans le but de débrider un peu la communication et la collecte des associations, et de faciliter les discussions financières en interne, il est donc nécessaire de mettre en place des actions pédagogiques à l'attention de ceux qui font vivre l'association, les bénévoles (dont les administrateurs) et les donateurs.

Désacraliser le don, tout en reconnaissant sa valeur symbolique ; apprendre à parler d'argent dans des organismes à but non lucratif. C'est à ce prix qu'il sera possible pour les organismes caritatifs de développer la générosité et leur action.

¹²² Source : *La France Bénévole 2010*, étude réalisée par France Bénévolat.

CONCLUSION

A l'heure d'écrire cette conclusion, le feuilleton du rabot des niches fiscales, qui a tenu en haleine le monde des associations durant l'année de notre étude, a trouvé sa conclusion attendue : l'Etat ne modifiera pas les incitations fiscales au don, reconnaissant ainsi, comme l'ont formulé plusieurs organismes, que ces mesures ne constituent pas des niches fiscales. Reconnaissons que le contexte social n'est pas favorable à un signe tel que celui de la baisse des incitations fiscales. Néanmoins, nous pensons que ce « succès » d'un jour pour les associations et fondations ne doit pas faire perdre de vue ce que nous avons exposé : l'Etat fait beaucoup pour soutenir la générosité, et la remise en cause de cet effort pourrait de nouveau être évoquée à l'avenir. D'ici là, les organismes collecteurs ont encore de nombreuses démarches à mettre en place : faire connaître ces dispositifs fiscaux, se professionnaliser et le faire savoir, poursuivre l'appropriation de méthodes venues du monde de l'entreprise. Franchir ce pas tout en conservant une identité associative forte, voilà le défi. Associations, à vous de jouer !

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Yaelle Aeferiat Fundraisers	directrice de l'Association Française des
Philippe-Emmanuel de Beer	Sous-directeur en charge de la fiscalité des personnes à la Direction Générale des Finances Publiques
Georges Capdeboscq Comptes	Conseiller-maître honoraire à la Cour des
Francis Charhon	Directeur général de la Fondation de France
Blaise-Philippe Chaumont	Conseiller, responsable du pôle fiscal au cabinet du ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat et au cabinet de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.
Jean-Marie Destrée	ancien directeur du développement des ressources au Secours Catholique, directeur général de la Fondation Caritas France
François Dupré	Directeur Général de Médecins du Monde
Orianne Duprat-Briou	Inspectrice des Finances
Catherine Ferrant	Directrice de la Fondation TOTAL
Valérie Gadaud	Directrice financière de l'Institut Pasteur
Hervé Garrault	co-fondateur de l'ADEMA et ancien directeur de l'association française de lutte contre la mucoviscidose
Françoise Garrigos française	Présidente d'Amnesty International Section
Laura Haddad	professeur de marketing à la Reims Management School, titulaire de la Chaire Management associatif et économie solidaire
André Hochberg	Président de France Générosités
Jonathan Jeremiasz	co-fondateur et co-gérant d'ONG Conseil
Agnès Lamoureux	Directrice de la communication de la Fondation de France
Pierre Levené	Secrétaire général du Secours Catholique

Philippe Lévêque	Directeur général de Care France
Michel Lucas	Ancien directeur de l'IGAS, ancien président de l'ARC.
Jacques Malet	Président de Recherches et Solidarités
Paul Maréchal	Directeur administratif et financier de la Fondation ATD Quart-Monde
Lise Marcovici	chargée de mission à l'Agence Nationale des Solidarités Actives
Pierre Naves	membre de l'Inspection Générale des Affaires Sociales, ancien directeur général de la Ligue Nationale contre le cancer.
Claire Paponneau	ancienne trésorière d'Amnesty International
Lili-Anna Peresa	Directrice générale de la fondation One Drop
Marie Pittet	conseillère référendaire à la Cour des Comptes, ancienne responsable de secteur à la 5 ^e Chambre
Vololona Rabeharisoa	chercheur au Centre de Sociologie de l'Innovation de l'école Mines-ParisTech
Gérard Raulin	Trésorier du Secours Catholique
Jacques Raynaud	Président de l'Association pour la Recherche contre le Cancer
Sophie Rieunier	Maître de conférences en sciences de gestion - IAE de Paris (Institut d'Administration des Entreprises) - Université Paris I - Panthéon Sorbonne
Jean-François Riffaud	Directeur de la communication et du développement des ressources à la Croix-Rouge Française
François Rousseau	chercheur au Centre de Recherche en Gestion de l'Ecole Polytechnique
Michel Soublin	ancien président du comité de la Charte
Henriette Steinberg Français	Secrétaire nationale du Secours Populaire

Viviane Tchernonog	Chargée de recherches au CNRS, Centre d'Economie de la Sorbonne
Sylvie Toraille	conseillère référendaire à la Cour des Comptes, responsable de secteur à la 5 ^e Chambre
Antoine Vaccaro	Président du Centre d'Etude et de Recherche sur la Philanthropie (CERPHI)
Gaston Vandecandelaere	Vice-Président du Secours Catholique
Marion Veziant-Rolland	Responsable du service Contrôle de gestion – Comptabilité au CCFD - Terre Solidaire