

CORPUS DE NOTES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

► Périmètre de la mission

► L'intérêt général (selon le Comité de la Charte)

► Définition de l'appel à la générosité publique

► Définition du contrôle interne

PERIMETRE DE LA MISSION

Le Comité de la Charte du Don en Confiance a été constitué par le secteur associatif pour exercer une mission de régulation et de supervision de l'appel à la générosité publique par les organismes développant des activités d'intérêt général.

Selon les orientations fixées par l'assemblée générale de mars 2010, il a vocation à rassembler le plus grand nombre possible d'acteurs de la générosité publique, à la seule exception statutaire de ceux qui développent leur activité dans les domaines politique, syndical et religieux.

Comme il est de règle en matière de déontologie professionnelle, la démarche d'adhésion aux principes et aux règles de la Charte du Don en Confiance est basée sur le volontariat des organisations concernées. Il appartient au Conseil d'Administration de se prononcer sur la recevabilité des candidatures qui se présentent au regard des critères énoncés dans les textes fondateurs du Comité.

Parmi ces critères deux concepts essentiels déterminent le périmètre potentiel de l'intervention du Comité :

- l'organisme candidat doit tirer tout ou partie de ses ressources de l'appel à la générosité publique (AGP),
- les activités qu'il développe doivent s'inscrire dans un objectif d'intérêt général.

Ces deux concepts figurent dans les textes légaux, mais avec des définitions qui peuvent dater ou qui apparaissent incomplètes, quand elles ne sont pas marquées par des stratifications trop diverses pour être cohérentes. Le droit fiscal est également concerné, mais son approche plus ou moins restrictive n'appréhende pas la totalité de la réalité de terrain.

Le Comité de la Charte étant un organisme de droit privé n'est pas tenu d'appliquer les définitions du droit public ni de se laisser enfermer dans les restrictions du droit fiscal.

Pour être en mesure d'exercer pleinement sa mission de régulation de l'AGP, le Comité doit pouvoir rassembler toutes les catégories d'acteurs qui opèrent sur ce créneau sans entrer dans les subtilités de la gestion administrative.

En sens inverse, il doit afficher clairement l'interprétation pratique qu'il entend mettre en œuvre pour l'application des deux principes ci-dessus mentionnés. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Administration a délibéré et adopté les deux notes ci-jointes qui sont destinées à éclairer l'ensemble des parties intéressées sur les éléments qu'il se propose de prendre en compte pour se prononcer sur la recevabilité des candidatures qui lui seront proposées.

Ces deux notes interprétatives seront publiées après avoir été présentées à l'assemblée générale des membres en mars 2011. Le Conseil se réserve la possibilité de les compléter ou de les amender en fonction de l'expérience acquise dans la gestion du périmètre d'intervention du Comité. Les éventuelles mises à jour seront publiées de la même manière.

La Commission d'Agrément et le Corps de Contrôle s'appuieront sur ces notes pour assurer leur suivi de l'activité des organismes agréés ; les difficultés éventuelles d'application des principes qu'elles énoncent seront soumises au Conseil d'Administration seul habilité à les trancher.

L'INTERET GENERAL (selon le Comité de la Charte)

Les organisations qui font appel à la générosité publique peuvent être agréées par le Comité de la Charte du Don en confiance dès lors que la cause pour laquelle elles sollicitent le public peut être qualifiée d'intérêt général. Il appartient au Conseil d'administration du Comité de se prononcer sur la recevabilité des candidatures et donc d'apprécier si la cause proposée relève bien de l'intérêt général, tel qu'il l'entend.

En effet il n'existe pas dans l'ordre public, en dehors des textes fiscaux, et bien qu'il y soit fréquemment fait référence à ce concept, de définition stable, générale et d'usage universel de ce qui est constitutif d'une mission d'intérêt général. Il est donc nécessaire d'éclairer à la fois les acteurs du monde associatif et le public sur les critères sur lesquels le Comité entend fonder son appréciation des situations qui lui seront présentées pour reconnaître qu'elles relèvent, à son sens, d'un intérêt général.

Il doit être rappelé qu'en application des textes statutaires du Comité, ce sont les organisations candidates qui doivent fournir la preuve que leur activité s'inscrit dans la référence à l'intérêt général. En effet l'article 1 du Règlement intérieur stipule : « Les organisations souhaitant faire partie du Comité de la Charte doivent justifier d'un objet à caractère général ». Cette disposition confirme l'obligation pour le Conseil d'administration de se doter une grille d'analyse et d'appréciation du caractère d'intérêt général, sans pouvoir se contenter de fixer a priori des listes d'activités ou des rubriques prédéfinies.

L'objet de la présente note est de fournir les éléments de cette grille d'analyse et d'appréciation que le Conseil entend mettre en œuvre pour se prononcer sur la recevabilité des candidatures à venir.

*

a)- Les références légales

Même si le Comité doit exercer sa responsabilité de régulation professionnelle et dès lors conserver sa liberté de jugement pour établir sa jurisprudence, il n'a pas de raison d'ignorer ou de négliger les références que peut lui fournir dans ce domaine les textes légaux. Deux textes principaux doivent être mentionnés : la loi du 7 août 1991 relative au contrôle de la Cour des Comptes et le Code Général des Impôts. Ces deux textes fournissent une liste, d'ailleurs non identique, des domaines d'intervention qui relèvent de l'intérêt général :

Tableau comparatif des domaines d'intervention :
Appel à la générosité publique / Mécénat

Article 3 de la loi du 7 août 1991	Articles 200 et 238 bis du CGI
<ul style="list-style-type: none"> ▪ scientifique, ▪ sociale, ▪ familiale, ▪ humanitaire, ▪ philanthropique, ▪ éducative, ▪ sportive, ▪ culturelle ▪ concourant à la défense de l'environnement 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ philanthropique, ▪ éducatif, ▪ scientifique, ▪ social, ▪ humanitaire, ▪ sportif, ▪ familial, ▪ culturel ▪ concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises

Source : Aklea, Société d'avocats. 30/06/2010

Le Conseil sera naturellement conduit à considérer que les activités qui s'inscrivent dans l'un des domaines d'activité énumérés par l'un ou l'autre de ces textes législatifs bénéficient d'une présomption d'intérêt général, sous réserve que ne s'applique pas l'un des critères négatifs qui seront présentés plus loin.

Comme l'agrément concerne en principe l'ensemble des activités déployées par l'organisation candidate il portera une attention particulière à la cohérence entre son objet social, la ou les causes qu'elle porte, le contenu des missions sociales et le champ d'activité auquel il est fait référence.

b)- Les autres critères d'appréciation de l'intérêt général

Plusieurs critères peuvent être retenus pour constituer autant d'indices de présomption de l'intérêt général. On retiendra notamment les suivants :

- L'existence d'une reconnaissance administrative : reconnaissance d'utilité publique, agrément fiscal, autres agréments administratifs, inscription sur les listes d'appel à projet lancé par l'administration.
- L'obtention de financements publics significatifs et/ou réguliers : subventions de fonctionnement et/ou d'investissement, contrats de cofinancement, prise en charge de services selon la technique du prix de journée.
- La référence explicite à une politique publique (régionale, nationale ou européenne) que ce soit en accompagnement ou en opposition.
- L'ouverture du champ d'activité : ouverture des services aux non-adhérents, démarche active de promotion des services auprès du public, nombre suffisant de bénéficiaires.
- Une validation de l'intérêt général par l'opinion publique, à travers l'importance du nombre des donateurs et/ou des militants, la notoriété acquise, la représentativité.
- Le soutien d'un nombre significatif d'entreprises engagées dans un mécénat de continuité.

c)- Les critères négatifs

Certains critères d'évaluation sont de nature à faire douter du caractère d'intérêt général de l'action sous revue. On mentionnera en particulier :

- Celles qui sont ciblées sur un individu ou un groupe familial ; les activités visées doivent présenter un caractère altruiste. Ce critère rejoint la notion de « cercle restreint » utilisée par l'administration fiscale pour définir la notion d'intérêt général.
- Celles qui se développent de manière exclusive sur un groupe préconstitué de caractère communautaire ou sectaire ; les activités visées doivent contribuer à renforcer les liens sociaux et non à favoriser la séparation.
- Celles qui se développent dans un cercle géographique trop restreint ; l'intérêt général ne doit pas s'identifier à une quelconque dimension nationale, mais il doit être distingué de ce qui ne serait qu'un intérêt purement local
- Celles qui sont principalement destinées à procurer un avantage, quel qu'il soit, à ses promoteurs. L'intérêt général ne peut s'appuyer que sur une gestion désintéressée. Cette considération ne doit cependant faire obstacle à ce que l'action déployée puisse procurer en retour et accessoirement un bénéfice d'image ou de notoriété.

DEFINITION DE L'APPEL A LA GENEROSITE PUBLIQUE

Le Comité considère que la sollicitation de la générosité du public pour des causes d'intérêt général est d'abord une situation de fait avant de relever de certaines obligations de droit. Dans l'évaluation des situations qui lui sont présentées pour la délivrance de l'agrément comme dans les contrôles qu'il effectue auprès des organismes agréés, le Comité veillera bien entendu à ce que les obligations réglementaires qui s'imposent aux organismes faisant appel à la générosité publique soient intégralement respectées.

Le contenu du concept d'AGP peut se décliner à travers l'analyse des éléments suivants :

- la personne qui fait l'appel
- l'existence d'une cause qui motive l'appel
- le caractère actif de la sollicitation
- le champ de la sollicitation
- les moyens de la sollicitation
- le résultat de la sollicitation

Afin de rédiger cette synthèse, le Comité de la Charte du Don en Confiance s'est appuyé sur l'analyse juridique et fiscale préalable de la notion d'appel à la générosité publique réalisée par la ligne de services « Mécénat, Fondation et Association » de la Société d'avocats AKLEA.

1.- La personne qui fait l'appel

Le comité considère que seule une personne morale est susceptible de solliciter la générosité publique pour porter une cause d'intérêt général. Il lui semble en effet que l'initiative d'une personne physique dans ce domaine doit être confirmée par une démarche collective d'accompagnement et de support, et que la lisibilité de la démarche pour le public implique la constitution d'une personne morale pour porter cette initiative citoyenne.

L'association est la forme la plus naturelle de personnalité morale susceptible de répondre à cette exigence, mais d'autres statuts juridiques peuvent se présenter, tels que les fondations (en y incluant les différentes catégories juridiques concernées) et les fonds de dotation, ou même les congrégations, sous réserve de l'exclusion statutaire relative aux activités religieuses. Le Conseil n'entend pas subordonner son évaluation à la reconnaissance d'utilité publique de ces organismes.

Les fondations d'entreprise sont exclues par la loi de la possibilité de recourir à l'AGP, mais elles ont la faculté de solliciter la générosité de leurs salariés ; comme ceux-ci peuvent être très nombreux et relativement éloignés de ladite fondation, on considérera qu'il peut y avoir un intérêt à ce que ces fondations participent à la démarche de responsabilité collective pilotée par le Comité de la Charte. Le conseil n'entend donc pas refuser pour cette raison la candidature d'une fondation d'entreprise qui solliciterait ses salariés à grande échelle (cf section 4)

Les établissements publics peuvent se trouver dans la situation d'avoir à solliciter la générosité publique pour compléter les ressources que leur procure leur statut spécifique ; le Comité considère qu'il y a un intérêt réel à ce qu'ils puissent partager les exigences de déontologie professionnelle des acteurs du monde associatif avec lesquels ils seront en compétition auprès du public. Le Conseil confirme donc qu'il est disposé à admettre des établissements publics parmi les membres agréés sous les mêmes conditions générales ; cela peut notamment concerner les fondations universitaires ou les fondations de coopération scientifique.

En revanche, il considère qu'il y a incompatibilité entre activité commerciale et AGP et que les entreprises qui souhaitent promouvoir des causes susceptibles de solliciter la générosité publique doivent le faire dans des structures ad hoc clairement et complètement distinctes de leur activité principale. De la même manière, la présence d'entités de nature commerciale au sein de groupes

associatifs bénéficiaires de l'agrément doit revêtir un caractère accessoire dans une organisation qui les isole complètement de l'activité principale sujette à l'agrément.

Comme c'est désormais souvent le cas en effet, les candidatures que reçoit le Conseil peuvent comprendre plusieurs personnes morales de natures diverses regroupées au sein d'un groupe associatif. Le Conseil entend faire évoluer son approche des groupes complexes à la lumière des travaux en cours sur ce sujet pour clarifier les conditions dans lesquelles sera déterminé le périmètre de l'agrément en fonction de la participation des diverses composantes du groupe à la collecte des fonds et de la référence à la marque sous l'égide de laquelle s'effectue cette collecte.

2.- L'existence d'une cause

L'appel à la générosité publique doit être motivé par une cause d'intérêt général portée par la personne qui réalise l'appel. Le concept d'intérêt général étant d'interprétation délicate un développement particulier lui sera consacré dans une note parallèle.

3.- Le caractère actif de la sollicitation

La mission du Comité étant d'éclairer le public sur la qualité des personnes qui sollicitent sa générosité afin de nourrir la confiance des donateurs, il doit concentrer ses interventions sur les acteurs qui pratiquent une sollicitation active du public. Il n'accueillera donc pas dans son périmètre de responsabilité des organisations qui se contenteraient d'afficher, par exemple sur le Net, leur existence et leur capacité à recevoir des dons, mais demeureraient dans une attitude passive n'incluant aucune action de collecte.

En revanche le Comité n'entend pas limiter son évaluation du caractère actif de la sollicitation à la notion de campagne qui figure seule dans la législation en vigueur avec l'obligation d'une déclaration en préfecture. Outre le fait que cette notion reste mal définie, elle semble se référer notamment à des pratiques de sollicitation sur la voie publique qui datent un peu et n'épuisent pas tous les moyens de mobiliser la générosité du public.

Le Conseil se propose d'apprécier le caractère actif de la sollicitation en examinant tous les moyens utilisés pour toucher le public, lui exposer les objectifs de l'action proposée et l'inviter à la soutenir par des contributions financières sans contrepartie. Ces moyens peuvent inclure notamment toutes les formes de publicités, de mobilisation des médias, de courriers et de contacts téléphoniques, de démarchage à domicile, de quêtes et autres formes de sollicitation sur la voie publique, de manifestations festives ou culturelles à vocation charitable, de promotion active par création de liens divers sur le Net, etc...

Considérant l'évolution rapide des techniques mises en œuvre pour mobiliser la générosité et l'ampleur des champs ouverts par l'imagination des spécialistes du « fundraising », le Conseil ne veut pas s'enfermer dans une liste établie a priori de moyens d'action qui seraient de son point de vue constitutifs d'un appel à la générosité publique, mais il se propose d'évaluer au cas par cas si les pratiques de l'organisation qui sollicite l'agrément la positionnent effectivement dans le champ de l'AGP. Dans un souci de transparence, il se propose de rendre compte dans le rapport annuel du Comité des observations qu'il aura tirées de ces analyses afin de mieux caractériser les éléments constitutifs de l'AGP.

4.- Le champ de la sollicitation

Pour le Comité, la générosité publique est celle de tous les publics sans exclusion. Il n'y a pas lieu, par exemple, de faire une distinction entre les ménages et les entreprises. Outre le fait qu'un très grand nombre d'entreprises sont de fait ou de droit des entreprises individuelles et qu'elles sont sollicitées au même titre que les ménages et par les mêmes moyens, les chefs d'entreprises, placés

dans la position d'avoir à faire le tri des sollicitations qu'ils reçoivent, ont le même besoin d'éclairage sur les qualités des organisations qui s'adressent à eux.

Bien plus, dans le développement de la démarche d'investissement socialement responsable (ISR), les entreprises sont amenées à coopérer plus étroitement avec certaines associations et fondations au-delà du simple don occasionnel et elles peuvent donc avoir besoin de s'appuyer sur l'agrément du Comité de la Charte pour asseoir les relations durables qu'elles veulent établir avec leurs partenaires.

Au reste, la confiance ne saurait se partager en compartiments étanches ; lorsqu'elle se construit c'est pour tous les donateurs, lorsqu'elle est mise à l'épreuve, le risque de perte de confiance les touche également à tous.

Il est bien évident que les grandes entreprises qui pratiquent le mécénat ont les moyens d'évaluer directement la qualité de leurs partenaires du secteur associatif, mais ce sont en général les mêmes organisations qui sollicitent le grand public et dès lors l'agrément du Comité ne peut être considéré comme superfétatoire, même par les dirigeants des grandes entreprises.

Une autre question est celle du champ géographique de l'AGP. Le conseil ne voit pas de raison de considérer que seules les campagnes dites « nationales » sont constitutives d'un appel à la générosité publique. L'audience locale de certaines organisations, la puissance des moyens régionaux de communication sont susceptibles de donner à certaines actions de sollicitation une portée numérique bien plus importante que celle que pourra obtenir telle ou telle action supposée nationale.

La seule approche valable à cet égard est de retenir un seuil conventionnel au-delà duquel une opération de sollicitation sera considérée comme suffisamment large pour être qualifiée de véritablement publique. Il est intéressant de relever que dans le domaine « voisin » de l'appel public à l'épargne, un tel seuil existe dans la réglementation financière, laquelle admet que ne soit pas qualifié de public un appel qui vise une population d'investisseurs inférieure à 100 personnes. Mais cette réglementation est récente (mai 2006) et le seuil précédemment utilisé par la Commission des Opérations de Bourse était de 300 personnes ; le Conseil considère que c'est ce chiffre qui doit lui servir de référence pour apprécier le caractère public de la sollicitation de la générosité.

La dernière question est celle de l'existence éventuelle de « liens préétablis » entre l'organisme collecteur et les personnes dont il sollicite la générosité ; ce concept avancé par la Cour des Comptes dans un rapport de 1998, mérite la discussion. Il suppose que la relation préexistante entre l'organisation et les éventuels donateurs place ces derniers dans une situation qui leur permet de connaître de l'intérieur le fonctionnement de l'organisation et ne rend donc pas nécessaire l'intervention d'un contrôle externe. Cette hypothèse pourrait à la rigueur être admise pour les membres d'une association, à la condition que le fonctionnement statutaire de cette association permette effectivement à tous les membres d'avoir une vision complète de ce qui s'y passe, mais on perçoit bien les limites d'une telle approche dès que l'on s'intéresse à des organisations qui ont un très grand nombre de membres et qui sont obligées de pratiquer une démocratie à étages. C'est pourquoi le Conseil n'entend pas se référer au concept de liens préétablis et préfère s'appuyer sur le critère plus robuste du seuil de population concernée par l'appel à la générosité, comme indiqué ci-dessus.

Le même raisonnement vaut pour les fondations d'entreprise qui sollicitent leurs salariés. L'existence d'un lien préétabli très fort (le contrat de travail) ne fait pas de doute, mais il ne permet pas de considérer que les salariés-donateurs sont automatiquement prêts à faire confiance à une organisation placée sous le contrôle du management de l'entreprise, même si les organisations syndicales y sont associées. Le Conseil considère donc que le Comité a vocation à accueillir les supports de mobilisation de la générosité salariale de la même manière que l'épargne salariale et l'actionnariat salarié relèvent naturellement, avec des modalités d'application adaptées, de la réglementation relative à l'appel public à l'épargne.

5.- Le résultat de la sollicitation

L'appel à la générosité publique vise à fournir aux organisations qui portent des causes d'intérêt général les moyens financiers nécessaires au développement de leur action. Le Conseil considère que toutes les formes de libéralité relèvent de l'AGP, c'est-à-dire non seulement les dons ponctuels, les prélèvements réguliers, mais aussi les legs et les donations, les bénéfices d'un contrat d'assurance sur la vie et toutes les formes de produit-partage qui se développent actuellement.

En revanche, l'appel au bénévolat qui ne comporte pas d'apport financier direct, même s'il est générateur de valeur pour l'organisme bénéficiaire, ne relève pas de l'AGP.

*

En avançant les éléments d'analyse qui précèdent, et même s'ils marquent une inflexion significative dans le sens de l'élargissement de son périmètre d'activité, le Comité de la Charte est convaincu de s'inscrire dans le prolongement fidèle de la mission qui lui a été assignée par ses pères fondateurs. A un moment où la sollicitation de la générosité des Français va croître fortement pour suppléer aux insuffisances des financements publics et couvrir un spectre élargi de causes d'intérêt général, la nécessité d'une vigilance accrue dans la démarche de déontologie professionnelle passe par la supervision d'un beaucoup plus grand nombre d'acteurs représentant toute la diversité des initiatives proposées à nos concitoyens. Ce sont exactement les objectifs retenus par les instances du Comité de la Charte lors de l'adoption de son plan de développement stratégique.

DEFINITION DU CONTROLE INTERNE

Le contrôle interne est un ensemble organisé de dispositifs initié et supervisé par les instances dirigeantes et mis en œuvre par l'ensemble des acteurs (salariés, bénévoles, ...) en vue de donner en permanence à l'organisation une assurance raisonnable que ses objectifs sont atteints, dans le respect de ses valeurs et de sa mission sociale, et les risques globalement maîtrisés.