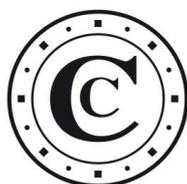


Cour des comptes



LE CONTRÔLE DE LA GÉNÉROSITÉ PUBLIQUE AU SERVICE D'UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE

Rapport sur les activités de la Cour des comptes
au titre des articles L. 111-9 et 111-10
du code des juridictions financières

Mars 2024

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	7
INTRODUCTION	11
CHAPITRE I UN CONTRÔLE DESTINÉ À ASSURER LA CONFIANCE DES DONATEURS ET À CONFIRMER LA LÉGITIMITÉ DE L'AVANTAGE FISCAL	13
I - UN CHAMP DE COMPÉTENCES PROGRESSIVEMENT ÉTENDU PAR LA LOI POUR UN CONTRÔLE QUI NE SE LIMITE PAS À UN AUDIT COMPTABLE	13
A - Le secteur philanthropique en France	14
B - Un renforcement du dispositif législatif depuis 30 ans	15
C - Un contrôle du respect des obligations liées à l'appel à la générosité du public dépassant le cadre d'un simple audit comptable.....	23
D - Les appréciations possibles en matière de conformité	27
II - UNE ORGANISATION PERMETTANT AU FIL DES ANNÉES UN CONTRÔLE CIBLÉ DU SECTEUR DE LA PHILANTHROPIE	35
A - Une programmation selon une approche par les risques.....	35
B - Le développement d'enquêtes transversales ou liées à d'autres contrôles	36
C - Des contrôles variés qui assurent une couverture de l'ensemble du secteur	37
CHAPITRE II LES LIGNES DIRECTRICES ISSUES DES CONTRÔLES DE LA COUR	41
I - LE RESPECT DE LA VOLONTÉ DU DONATEUR DANS L'EMPLOI DES FONDS	41
A - La forme et la précision des appels à dons.....	42
B - La sélection et le suivi des projets par les organismes	44
C - La mise en œuvre de la collecte et son coût	46
D - Les frais de fonctionnement et l'affectation des charges au titre des coûts indirects.....	49
E - La consommation des fonds collectés et la politique des réserves	53
II - LA BONNE INFORMATION DU DONATEUR, CONDITION DU RESPECT DE SA VOLONTÉ	55
A - Le compte d'emploi des ressources et la présentation des dépenses des trois principales rubriques d'emploi	55
B - Les autres supports d'informations mis à disposition par les organismes faisant appel à la générosité du public.....	57
III - LA GOUVERNANCE, LES CONTRÔLES INTERNES ET LE PILOTAGE	59
A - Un contrôle du compte d'emploi des ressources associant dorénavant l'examen de la gouvernance	59
B - Le contrôle interne et le dispositif de maîtrise des risques	61
C - Le maniement des ressources issues de la générosité du public.....	62

CHAPITRE III UNE COHÉRENCE D'ENSEMBLE DU CADRE DE LA PHILANTHROPIE À PARFAIRE	67
I - UN FOISONNEMENT DE VÉHICULES JURIDIQUES.....	67
A - Les fonds de dotation : un accès aisé à la perception de libéralités en contrepartie d'obligations minimales.....	68
B - Les fondations abritées : des défis très spécifiques, une rigueur de gestion particulière attendue de la fondation abritante.....	71
C - Des difficultés des acteurs à prendre la mesure des contraintes en matière de gouvernance de chaque structure et des exigences de transparence	73
II - DES INTERROGATIONS EN PARTIE NOUVELLES	74
A - Des innovations dans les modes de collecte qui appellent l'attention.....	74
B - Une grille de lecture encore en construction : placement des réserves, financement d'établissement sociaux et médicaux-sociaux par la générosité publique.....	77
III - UN CADRE D'ACTION DONT LA COHÉRENCE DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE	79
A - Un mécanisme de sanction à adapter pour garantir sa mobilisation	79
B - Une cohérence à rétablir entre les véhicules juridiques	85
LISTE DES ABRÉVIATIONS	89
ANNEXES	91

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Le présent rapport a été élaboré par la cinquième chambre de la Cour des comptes sur le fondement de l'article L.132 9 du code des juridictions financières et sur la base de rapports antérieurs établis en application des articles L.111-9 et L.111-10 du même code.

Le rapport a été adressé pour contradiction à la direction générale des finances publiques, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques et la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative.

Des échanges ont eu lieu avec France générosités, le centre français des fondations et des fonds de dotation, et la compagnie nationale des commissaires aux comptes.

*

**

L'ordonnance du 23 mars 2022 portant régime de responsabilité unifiée a créé un nouvel article l'article L132-9 dans le code des juridictions financières qui dispose : « Tous les deux ans, la Cour des comptes remet au Gouvernement et au Parlement un rapport rendant compte de ses activités de contrôle réalisées en application des articles L. 111-9 et L. 111-10 ainsi que des suites données aux déclarations rendues en application de l'article L. 143-2. Ce rapport est rendu public ».

Le projet de rapport a été délibéré, le 9 février 2024 par la cinquième chambre présidée par Mme Démier, et composée de Mme Trupin, conseillère maître, de MM. Cabourdin Pierre, Colin, et Duguépéroux, conseillers maîtres, de Mme Legrand, conseillère maître, de MM. Rivoisy, Bakhouche, Grévoul, conseillers maîtres, de Mme Reynier, conseillère maître en service extraordinaire, et de M. Keita, conseiller maître en service extraordinaire, M. Oseredczuk conseiller maître en tant que rapporteur et M. Hervio, conseiller maître était contre rapporteur.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 27 février 2024 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général du comité, Mme Démier, M. Bertucci, M. Meddah, et Mme Mercereau, présidentes et présidents et de chambre, M. Soubeyran, M. Machard et M. Glimet, présidents de section, représentant les présidentes et président des première, quatrième et sixième chambres, M. Lejeune, M. Serre, Mme Daussin-Charpantier, Mme Renet et Mme Bonnafoux, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes et M. Gautier, Procureur général, entendu en ses avis.

*

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

Le contrôle de la Cour est principalement fondé sur le fait que les donateurs aux organismes concernés bénéficient d'un avantage fiscal, que celui-ci soit obtenu dans le cadre d'un appel à la générosité du public (hypothèse envisagée dès 1991) ou non (extension de compétence intervenue en 2003). L'existence de cet avantage implique un renoncement de perception de l'impôt par l'État qui ne peut être justifié que par la réalité d'actions au bénéfice de l'intérêt général.

En contrôlant que ces actions sont réalisées conformément aux appels à dons et aux objectifs des organismes qui les mettent en œuvre, la Cour s'assure ainsi de la légitimité de cet avantage. Elle permet par ailleurs aux donateurs, le cas échéant, d'effectuer leur don en toute confiance, et contribue ainsi à ce que les causes visées puissent bénéficier de la générosité du public.

Le bilan des contrôles menés depuis leur mise en place par la loi du 7 août 1991 permet de constater que la Cour des comptes a pleinement investi le périmètre défini par le législateur, d'ailleurs progressivement renforcé, quels que soient les statuts juridiques des organismes, les causes des appels à dons, ou bien encore les montants des ressources collectées. Ces contrôles se sont principalement portés sur les organismes faisant appel à la générosité publique, même s'il est arrivé que la Cour s'intéresse, comme la loi le permet, au cas des entités dans lesquelles les dons ouvrent droit à avantage fiscal sans pour autant qu'il n'y ait d'appel à la générosité publique. Dans tous les cas, le contrôle de l'organisme prend sa source dans les états financiers des organismes contrôlés, et tout particulièrement dans le compte emploi-ressources (CER), et ne conduit pas à s'immiscer dans la gestion de l'organisme ni dans sa gouvernance, ni à soumettre à la logique de performance telle qu'elle est attendue des administrations publiques contrôlées par ailleurs. Pour autant, il implique en pratique d'examiner la réalité des actions menées et du fonctionnement de l'organisme.

Les différents contrôles menés attestent également de la prise en compte par la Cour de la diversité des causes qui sous-tendent les appels publics à la générosité telles que la loi les a définies. Les contrôles effectués ont notamment porté sur des appels à dons en faveur de la recherche médicale, de la solidarité internationale, de la protection de l'enfance, de la défense des droits, de la protection de l'environnement, de la lutte contre la pauvreté, du soutien aux personnes handicapées, de l'aide aux personnes âgées et de la cause animale.

La pratique de la Cour consiste ainsi à accompagner les organismes vers une plus grande transparence vis-à-vis des donateurs et à donner l'assurance à ces derniers que les dons sont employés conformément à leur volonté. Introduite en 2009, la possibilité d'une déclaration de non-conformité par la Cour, qui ouvre la possibilité pour le ministre chargé du budget de suspendre l'avantage fiscal, n'a été utilisée que cinq fois, principalement en raison de frais de collecte trop élevés et d'information lacunaire ou biaisée des donateurs. En revanche, la Cour formule de manière pratiquement systématique des recommandations à l'occasion de ses contrôles, afin de permettre aux organismes de progresser et assortit son avis sur la conformité, dans un nombre significatif de cas, de réserves.

Des observations qui permettent de dégager un corpus de bonnes et de mauvaises pratiques

Au fil de ses contrôles, la Cour s'est penchée sur les conditions du respect de la volonté des donateurs, mais aussi sur les modalités de leur bonne information, et sur la gouvernance des entités contrôlées. C'est sur la base de ce triptyque qu'elle conçoit sa mission de contrôle de la conformité de l'emploi des fonds. S'agissant du premier volet, elle s'intéresse au respect des procédures d'appel à dons, à la réalité de l'utilisation des fonds, aux modalités de sélection des projets, au coût de la collecte, aux frais de fonctionnement et à la politique de mise en réserves. S'agissant du second, elle analyse non seulement le compte d'emplois, mais aussi les autres vecteurs de communication envers le donateur, avec une attention particulière accordée au calcul du ratio de missions sociales. Enfin, au titre de la gouvernance des entités contrôlées, elle s'attache à étudier la gestion des risques, ce qui passe par la robustesse et la bonne application des procédures internes en matière de prise de décision, de maniement de fonds, et de contrôle interne. Sur ces différents sujets, ses observations et recommandations successives, au fil des rapports publiés, constituent un corpus de bonnes et de mauvaises pratiques sur lequel les acteurs de la philanthropie peuvent s'appuyer pour garantir la pérennité de la confiance des donateurs.

À cet égard, la compilation de constats effectués sur une période de plus de trente ans ne constitue aucunement un jugement sur le paysage et les pratiques actuels des organismes bénéficiant de dons. La référence à l'ensemble des critiques formulées au cours du temps dans les différentes entités contrôlées ne saurait laisser penser que la Cour porte une appréciation négative de la gestion du secteur de la philanthropie. Le petit nombre de déclarations de non-conformité depuis l'introduction de ce mécanisme en 2010 illustre, dans l'ensemble et au-delà de quelques situations problématiques, le bon niveau de respect des intentions des donateurs et d'information de ceux-ci, ainsi que les avancées qui ont été progressivement accomplies par le secteur de la philanthropie, depuis la loi de 1991, dans la professionnalisation des organisations et des pratiques. La fréquence des recommandations montre cependant que, dans le détail, des améliorations ciblées peuvent souvent être apportées ; les contrôles de la Cour ont ainsi pour objectif de permettre aux organisations de progresser encore dans ces deux domaines.

Une cohérence à restaurer entre les véhicules juridiques de la philanthropie et dans les facultés de contrôle de la Cour, un mécanisme de sanction à revoir

La variété des véhicules juridiques disponibles (associations et fondations reconnues ou non d'utilité publique, fondations abritées, fonds de dotation...) a contribué au dynamisme de la philanthropie en France, mais s'est accompagnée de certains usages qui mettent en question la cohérence d'ensemble du paysage juridique. Les fonds de dotation, les fondations abritées, et la coexistence au sein d'un même ensemble de plusieurs entités (associations, fondations, fonds de dotation) sans respect de leur gouvernance propre soulèvent des questions qui méritent l'attention du législateur, sans qu'une suspicion généralisée ne doive s'appliquer à certains véhicules juridiques par principe. Certaines problématiques appellent aussi l'attention de la Cour (politique des réserves financières, financement des établissements sociaux et médicaux-sociaux, respect de la législation sur les données personnelles), de même que certains modes de collecte. S'agissant de ce dernier sujet, une évolution des textes serait nécessaire pour assurer la compétence de la Cour sur certaines « cagnottes », qui réalisent en pratique une forme d'appel à la générosité du public sans être assujetties aux obligations usuelles en la matière.

Des amendements ciblés de mise en cohérence du cadre d'action de la Cour apparaissent souhaitables. Le sujet le plus sensible demeure celui de l'effectivité du mécanisme de sanction. De manière évidente, le régime actuel, trop peu mobilisé, n'est pas approprié. Pour autant, les pistes d'évolution identifiées soulèvent, à leur tour, des interrogations et demandent encore à être approfondies. Ce premier rapport de synthèse n'a pas vocation, à ce stade, à formuler, sur ces points, des recommandations, mais à ouvrir des pistes de réflexion qui seront approfondies et précisées dans les éditions ultérieures de ce rapport bisannuel.

Introduction

Le dynamisme de l'action caritative et philanthropique repose sur la confiance accordée par les donateurs à des organismes qui promettent d'agir conformément à leurs messages et aux souhaits des donateurs et testateurs. Par son action, la Cour des comptes, depuis la loi du 7 août 1991¹ consécutive au scandale de l'Association pour la recherche contre le cancer, a vocation à contribuer à cette confiance et par là-même à la vitalité du secteur, dans le respect de la liberté associative. L'ordonnance du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics a introduit, dans le code des juridictions financières (CJF), une nouvelle disposition relative à la publication d'un rapport par la Cour des comptes, sur les organismes faisant appel à la générosité publique. Ainsi, l'article L132-9 du CJF dispose : *« Tous les deux ans, la Cour des comptes remet au Gouvernement et au Parlement un rapport rendant compte de ses activités de contrôle réalisées en application des articles L. 111-9 et L. 111-10 ainsi que des suites données aux déclarations rendues en application de l'article L. 143-2. Ce rapport est rendu public. »*

Ce rapport vise à renforcer la vocation pédagogique du travail de la Cour dans ce domaine, qui depuis l'origine cherche à s'assurer du caractère conforme de l'emploi des fonds aux objectifs de l'appel à dons, et de la qualité de l'information délivrée aux donateurs dans les organismes contrôlés, et plus généralement à inciter l'ensemble du secteur à se professionnaliser pour mieux garantir cette conformité et le respect de la volonté du donateur. Il s'agit par le présent document d'informer les organismes, sinon sur une doctrine ou une jurisprudence, du moins sur les lignes directrices qui se dégagent des observations de la Cour depuis la création de ce dispositif, et sur sa grille d'analyse lors de ses contrôles. Remis au Gouvernement et au Parlement, il a aussi vocation à rendre compte des points de vigilance et des préoccupations de la Cour, concernant par exemple la cohérence des textes applicables, les questions posées par leur application pratique, et l'effectivité des mécanismes de sanction prévus par la loi, de manière à éclairer les pouvoirs publics sur l'opportunité de procéder à des éventuels ajustements.

Les articles L. 111-2⁹ et L. 111-10³ du CJF fondent respectivement le contrôle de la Cour sur les organismes faisant appel à la générosité du public, et sur ceux bénéficiant de dons ouvrant droit à avantage fiscal. Dans de nombreux cas, ces deux situations coexistent. La Cour a également réalisé des contrôles sur des organismes bénéficiant de dons ouvrant droit à

¹ 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.

² « La Cour des comptes peut contrôler, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, le compte d'emploi des ressources collectées auprès du public par les organismes visés à l'article 3 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991, afin de vérifier la conformité des dépenses engagées par ces organismes aux objectifs poursuivis par un appel à la générosité du public ».

³ « La Cour des comptes peut contrôler, dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'État, la conformité entre les objectifs des organismes bénéficiant de dons, legs ou versements ouvrant droit à un avantage fiscal et les dépenses financées par ces ressources, lorsque le montant annuel de ceux-ci excède un seuil fixé par un décret en Conseil d'État ».

avantage fiscal sans pour autant que ceux-ci ne fassent appel à la générosité du public. Elle est aussi compétente vis-à-vis d'organismes dont les donateurs ne bénéficieraient pas de cet avantage. Le choix a été fait pour le présent rapport de se concentrer pour l'essentiel sur les organismes faisant appel la générosité du public.

Le présent rapport remet en perspective, dans un premier chapitre, le contrôle de la Cour, son périmètre, et l'évolution de la manière dont celle-ci l'a appréhendé au fil du temps. Le deuxième chapitre dégage des lignes directrices sur différents sujets, à partir de l'ensemble des contrôles réalisés depuis 1991. Enfin, le troisième chapitre rend compte de la variété des véhicules juridiques parfois nouveaux qui, en contribuant au dynamisme de la philanthropie en France, s'est accompagnée de certains usages qui mettent en question la cohérence d'ensemble du paysage juridique. La Cour des comptes engage enfin une réflexion sur la pertinence des mécanismes actuels de sanction.

Avertissement

Le présent document a vocation à dégager quelques-unes des principales lignes directrices des interventions de la Cour dans le domaine de la philanthropie à partir de l'ensemble des contrôles réalisés dans ce domaine depuis l'instauration de sa compétence par la loi du 7 août 1991.

Dans ce contexte, sont évoquées, à des fins pédagogiques et de manière synthétique, des observations émises au moment où ces contrôles ont été réalisés, à l'issue de la contradiction. Seule la rédaction retenue dans les rapports correspondants, publics et disponibles sur le site de la Cour, représente l'opinion de la Cour sur les cas considérés, au moment où ils se sont présentés, et sans préjudice des réformes ou actions correctrices mises en œuvre, postérieurement aux contrôles en question, par les organismes concernés. Ces rapports sont accompagnés de la réponse des organismes concernés et de tous les éléments de contexte nécessaires.

En outre, la mention, dans le présent rapport, d'observations adressées à des organismes pour les exercices contrôlés à l'époque, ne saurait suggérer que les situations ayant fait l'objet de critiques ont perduré au-delà de la période sous revue, ni, *a fortiori*, constituer un quelconque jugement à portée générale sur ceux-ci. La mention de ces organismes doit donc être regardée comme purement documentaire, et visant à permettre aux professionnels et au public de disposer des références utiles afin de mieux appréhender la nature des exigences de la Cour.

À cet égard, la date indiquée en marge de chaque contrôle cité est celle de la publication du rapport, les exercices comptables contrôlés étant eux-mêmes antérieurs à l'année de publication de chacun de ces rapports.

Par ailleurs, les lignes directrices sélectionnées et présentées dans le rapport ne constituent pas à proprement parler une doctrine, dans la mesure où les observations de la Cour prennent en compte, pour chaque contrôle, l'ensemble du contexte propre à chaque organisme. Les formules à caractère général énoncées dans le présent document ne sont que des principes directeurs, pouvant souffrir des exceptions au regard de cas particuliers. Elles ne constituent donc pas de règles absolues dont le respect ou le non-respect aurait pour conséquence l'assurance d'un avis de conformité ou d'une déclaration de non-conformité.

Chapitre I

Un contrôle destiné à assurer la confiance des donateurs et à confirmer la légitimité de l'avantage fiscal

Le champ de compétences de la Cour, initialement défini en 1991 en réaction aux mutations de l'appel à la générosité du public et aux risques associés, a été progressivement étendu par le législateur. Ce champ de compétences, plus étroit que celui de ses contrôles organiques sur les administrations publiques, conduit la Cour, en pratique, à examiner de nombreux aspects de la gestion des organismes philanthropiques pour remplir la mission de contrôle de la conformité de l'emploi des fonds aux objectifs de l'appel à la générosité du public ou aux objectifs de l'organisme. Depuis 1991, la Cour a rempli sa mission de contrôle en examinant un grand nombre d'organismes philanthropiques de natures différentes, dans différents secteurs et de tailles variables.

I - Un champ de compétences progressivement étendu par la loi pour un contrôle qui ne se limite pas à un audit comptable

Au fil du développement du secteur de la philanthropie, le législateur a construit et complété la compétence de la Cour. Celle-ci, sans pour autant être identique à celle qui s'applique à l'emploi des fonds publics, va bien au-delà d'un simple contrôle des comptes et a permis d'aborder des problématiques diverses. L'opinion de la Cour se matérialise, de manière singulière, en une appréciation de la conformité de l'emploi des fonds aux objectifs de l'appel à dons ou à ceux poursuivis par l'organisme, le cas échéant avec des réserves sur des thèmes variés.

A - Le secteur philanthropique en France

Le secteur philanthropique en France est multiple et dynamique, et ses vecteurs juridiques sont en évolution.

Selon les données compilées par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (chiffres clés de la vie associative), en 2021, 4,8 millions de foyers fiscaux, soit 12 % de l'ensemble des foyers fiscaux⁴, ont déclaré au moins un don lors de leur déclaration annuelle de revenus, étant entendu que tous les dons ne sont pas déclarés. Ces foyers fiscaux ont déclaré 2,8 Md€ de dons. Les dons des particuliers (déclarés fiscalement ou non) représentent au total une ressource de 3,8 Md€ pour les associations en 2018 (source Insee). En 2021, près de la moitié des 16 ans ou plus déclarent avoir effectué un don à au moins une association quel qu'en soit le montant ou la forme (en nature ou en espèce) et qu'il ait été ou non déclaré à l'administration fiscale. 56 % des foyers dont le revenu net dépasse 3 000 euros par mois effectuent des dons. Par ailleurs, selon le baromètre « France générosités », la part des dons en ligne est en forte progression et représente 26,8 % de la collecte des dons ponctuels en 2022 (contre 18,8 % en 2019).

En 2021, le montant des dons déclarés par les entreprises au titre du mécénat s'élève, quant à lui, à 2,2 Md€, dont 54 % effectué par des entreprises de plus de 5 000 salariés.

Selon l'annexe au projet de loi de finances pour 2024 sur l'effort financier de l'État en faveur des associations, le coût de la réduction d'impôt au titre des dons des particuliers est estimé à 1,78 Md€ et celui de la réduction d'impôt au titre des dons faits par les entreprises à 1,51 Md€, étant entendu que les dons effectués par ces dernières ne profitent pas exclusivement à des organismes faisant appel à la générosité du public.

Les véhicules juridiques susceptibles de recevoir les fonds issus de la générosité publique sont nombreux et offrent différentes combinaisons d'avantages (notamment en matière fiscale) et de contraintes (en matière de procédure d'agrément, de gouvernance, d'obligation de respect de statuts-types) qui seront évoqués pour certains aux chapitres II et III. Un tableau comparatif des différents types de véhicules et de leurs caractéristiques figure en annexe n° 2.

Selon l'Observatoire de la philanthropie de la Fondation de France, parmi les différents véhicules juridiques susceptibles de recevoir les fonds issus de la générosité publique, les fonds de dotation et les fondations ont connu un essor important depuis leur création.

En vingt ans, le nombre de fondations a ainsi été multiplié par 2,5. Elles étaient 1 109 en 2001, et 2 776 en 2021. Alors que le nombre de fondations reconnues d'utilité publique (FRUP) a augmenté de façon modérée, la progression du nombre de fondations abritées et de fondations d'entreprise est particulièrement marquante. Le nombre de fondations abritées a triplé en vingt ans, passant de 571 en 2001 à 1 589 aujourd'hui. La croissance des fondations d'entreprise est également très forte, de 67 à 433. Enfin, les fonds de dotation ont connu, eux aussi, un très fort accroissement depuis 2011. Selon d'autres données du Centre français des fondations et des fonds de dotation, à fin 2023, on dénombrait 7 110 structures actives de cette nature, parmi lesquelles 4 267 fonds de dotation.

⁴ Une étude plus récente de la DGFIP recense quant à elle 6,2 millions de donateurs en 2021 pour 3,3 Md€ de dons (DGFIP Analyses n° 6, janvier 2024, dons et mécénat de 2011 à 2021).

Dans le même temps, les actifs des fondations comme leurs dépenses ont été multipliés par quatre, avec 32 Md€ d'actifs et 11,9 Md€ de dépenses en 2020 contre 8 Md€ d'actifs et 3,1 Md€ de dépenses en 2001. Les actifs des fonds de dotation sont plus mal connus, en l'absence jusqu'à récemment d'obligations déclaratives. Toutefois, en 2020, l'Observatoire de la philanthropie estimait leurs actifs entre 1,6 et 2,1 Md€ et leurs dépenses entre 400 et 450 M€.

Le développement de ces deux types de véhicule s'explique par leur facilité de création par rapport à la procédure applicable aux FRUP, avec des avantages pratiquement équivalents.

B - Un renforcement du dispositif législatif depuis 30 ans

1 - Le champ de contrôle issu de la loi de 1991

Le contrôle de la Cour est principalement fondé sur le fait que les donateurs aux organismes concernés bénéficient d'un avantage fiscal, que celui-ci soit obtenu dans le cadre d'un appel à la générosité du public (hypothèse envisagée dès 1991) ou non (extension de compétence intervenue en 2003). L'existence de cet avantage implique un renoncement de perception de l'impôt par l'État qui ne peut être justifié que par la réalité d'actions au bénéfice de l'intérêt général.

En contrôlant que ces actions sont réalisées conformément aux appels à dons et aux objectifs des organismes qui les mettent en œuvre, la Cour s'assure ainsi de la légitimité de cet avantage. Elle permet par ailleurs aux donateurs, le cas échéant, d'effectuer leur don en toute confiance, et contribue ainsi à ce que les causes visées puissent bénéficier de la générosité du public.

Le législateur n'a d'ailleurs pas exclu que la compétence de la Cour s'opère alors même qu'il n'y aurait pas d'avantage fiscal en pratique (par exemple, pour des collectes de très faible montant unitaire, dont les donateurs renonceraient à bénéficier de leur avantage), ou parce que l'intérêt général n'a pas été reconnu, (par exemple en raison d'un nombre de bénéficiaires restreint, dans le cas de l'Orphelinat mutualiste de la Police nationale-assistance, examiné en 2015). Depuis l'instauration de sa compétence, plusieurs évolutions ont conduit à accroître le champ soumis au contrôle de la Cour.

Le contexte de la loi de 1991

Le développement de l'appel à la générosité publique à la fin des années 80 a permis aux organismes bénéficiaires de recueillir des sommes importantes⁵.

Ce développement avait alors été encouragé par des dispositions fiscales⁶ et permis par le recours à des techniques plus modernes de communication offrant une audience importante aux appels publics à la générosité. En France, six sociétés spécialisées dans la levée de fonds s'étaient alors créées, concomitamment à une implication nouvelle dans ce secteur d'agences généralistes de marketing.

⁵ En 1989, les sommes recueillies correspondaient à environ 1,68 Md€ (dons manuels, mécénat et parrainage, legs et donations). 3,4 millions de foyers étaient recensés comme donateurs par les services des impôts en 1989.

⁶ Articles 200 et 238 bis du code général des impôts.

Ce mode de développement de l'appel à dons présentait le risque de conduire à financer davantage des frais de fonctionnement ou de collecte que les missions sociales pour lesquelles les dons étaient versés. Ainsi, les méthodes utilisées par certaines sociétés de collecte apparaissaient critiquables notamment lorsque le pourcentage retenu par la société atteignait jusqu'à 80 % des dons collectés⁷. Ce détournement de l'intention du donateur pouvait porter atteinte à l'image du secteur de la philanthropie avec comme conséquence potentielle l'attrition des dons. Or, la législation en vigueur ne prévoyait pas de véritable contrôle, se limitant à une réglementation de certaines formes de collecte, à des contrôles limités aux organismes subventionnés, ou encore à des obligations comptables spécifiques.

En avril 1989, deux enquêtes (Inspection générale des affaires sociales – IGAS - et Inspection générale des finances - IGF) avaient fait apparaître que la Croix Rouge française accusait un déficit entre l'équivalent de 7,4 M€ et 14,7 M€. L'un des principaux reproches formulés portait sur le niveau élevé de frais fixes de l'association et sur le faible pourcentage de fonds collectés réellement affectée à la cause défendue. La diffusion de ces informations par voie de presse avait entraîné immédiatement une baisse du produit de la quête annuelle sur la voie publique passant de cet organisme, de 2,7 M€ en 1988 à moins de 1,9 M€ en 1989.

À cette période, de fortes suspicions de mauvaise gestion voire de détournement de fonds pesaient également sur l'Association pour la recherche contre le cancer (ARC). Un contrôle de l'IGAS sur les activités de cette association avait été interrompu en raison des limites de compétence de cette inspection générale.

Face à la nécessité de moraliser et de professionnaliser le secteur philanthropique, une vingtaine d'associations faisant appel à la générosité publique avaient adhéré à une « Charte de déontologie » créée en 1989⁸. Or le comité de cette charte ne regroupait pas toutes les grandes associations faisant appel à la générosité publique ; cette tentative d'auto-régulation ne pouvait dès lors être considérée comme suffisante. Ce contexte avait rendu nécessaire une intervention du législateur.

La loi du 7 août 1991⁹ impose aux organismes qui font appel à la générosité publique (définie comme le soutien à une cause déterminée parmi une liste limitative), dans le cadre de campagnes nationales, d'en faire la déclaration préalable auprès de la préfecture du département de leur siège social, et d'établir un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, précisant notamment l'affectation des dons par type de dépenses¹⁰. C'est ce compte d'emploi qui fonde le contrôle de la Cour, puisque l'article L. 111-9 du code des juridictions financières (CJF) prévoit que « *La Cour des comptes peut contrôler, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, le compte d'emploi des ressources collectées auprès du public par les organismes (...) faisant un appel public à la générosité, afin de vérifier la conformité des dépenses engagées par ces organismes aux objectifs poursuivis par un appel public à la générosité* ».

⁷ Entre 1987 et 1990, la société de collecte de l'association Orphelins du Monde n'a reversé à cette dernière que l'équivalent de 940 000€ sur 2,8 M€ de dons perçus. Sur la même période, la société de collecte de la Fédération nationale des donneurs de sang ne lui a reversé que l'équivalent de 780 000 € sur les 6,3 M€ de dons perçus.

⁸ Les signataires de la Charte s'engageaient à respecter un ensemble de règles permettant d'assurer la transparence financière, la qualité des messages, la rigueur dans la recherche des fonds.

⁹ Loi 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.

¹⁰ La loi énumère les domaines d'activité des organismes soumis à cette obligation, de manière limitative mais en pratique assez large : il s'agit de ceux qui entendent soutenir une cause « scientifique, sociale, familiale, humanitaire, philanthropique, éducative, sportive, culturelle ou concourant à la défense de l'environnement ».

La formule « peut contrôler » fait de cette mission une compétence facultative, à la différence par exemple des contrôles définis notamment à l'article L.111-3 du CJF : « *La Cour des comptes contrôle les services de l'État et les autres personnes morales de droit public, sous réserve de la compétence attribuée aux chambres régionales et territoriales des comptes* ».

À ce titre, tout contrôle de la Cour dans ce domaine est soumis à une vérification de la compétence par le Parquet général près la Cour.

Le Conseil constitutionnel a confirmé que l'exercice par la Cour de cette compétence de contrôle n'était pas contraire au principe de liberté d'association. Dans sa décision DC n° 91-299 du 2 août 1991, il a notamment précisé que :

- le compte d'emploi des ressources (CER) « *n'a d'autre objet que de permettre aux adhérents de cet organisme, ainsi qu'aux donateurs, qu'ils soient identifiables ou indifférenciés, d'être en mesure de s'assurer de la conformité des dépenses engagées par l'organisme aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité du public* » (et que cette contrainte nouvelle n'est donc pas inconstitutionnelle) ;
- les observations de la Cour des comptes « *auront pour objectif essentiel de fournir aux différents responsables de la gestion de l'organisme des éléments d'information, comme l'exige l'article 6 de la loi, tout en leur laissant le soin d'en tirer les conséquences* » et « *la publicité des observations ne peut intervenir qu'une fois assurée l'information des responsables des organismes* ».

Cette rédaction emporte des conséquences sur la méthode et le périmètre de contrôle : l'objet du contrôle n'est pas, *stricto sensu*, la totalité de l'activité et de la gestion de l'association. En cela, le contrôle des organismes faisant appel à la générosité du public se démarque des contrôles « organiques » de la Cour, qui examinent l'ensemble des actes de gestion d'un organisme au prisme de la régularité, de la performance et de la qualité de gestion, au titre du contrôle du « bon emploi » des fonds publics. Cette notion est plus étendue que celle de « l'emploi conforme » des fonds issus de l'appel à la générosité ; en particulier, la qualité de gestion n'est pas examinée en tant que telle par la Cour, ou du moins pas avec le même degré d'exigence.

Néanmoins, pour s'assurer de la pertinence des informations portées dans le compte d'emploi des ressources, la Cour s'intéresse en pratique à la réalité des dépenses et des recettes que celui-ci retrace et peut entrer dans certains aspects du fonctionnement de l'organisme en tant qu'ils affectent sa capacité à employer les fonds conformément à la volonté du donateur, notion sous-jacente à la compétence de la Cour¹¹.

Compétente initialement au premier euro, la Cour ne l'est plus, depuis l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015, qu'à partir d'un certain seuil (153 000 selon le décret n° 2019-504 du 22 mai 2019), puisque sa compétence est fondée sur le compte d'emploi des ressources qui n'est obligatoire qu'à partir de ce seuil, de même que la déclaration en préfecture¹².

¹¹ Dans une insertion au rapport public annuel 2011 sur « les organismes faisant appel à la générosité publique », la Cour rappelait qu'elle avait « *toujours eu pour priorité le contrôle du respect de la volonté du donateur* », et qu'elle avait « *toujours considéré le donateur (...) comme le premier destinataire* » de ses travaux « *en matière de générosité publique* ». Cour des comptes, rapport public annuel 2011, tome II.

¹² Par la même occasion, le législateur a mis fin au régime dans lequel la déclaration en préfecture était exigée non pas au regard d'un critère financier, mais en cas d'appel à la générosité du public lors d'une « campagne nationale », notion ne correspondant plus à la réalité des associations qui utilisent désormais majoritairement leur site internet pour promouvoir leur action et solliciter des dons tout au long de l'année.

2 - L'instauration d'un « droit de suite » en 1996.

Lors de ses contrôles, la Cour des comptes a rapidement été confrontée au cas d'organismes faisant appel à la générosité du public qui ne réalisent pas directement d'actions, mais attribuent les fonds collectés à d'autres entités qui ne font pas appel à dons elles-mêmes. Les fonds étant utilisés au plan opérationnel par une entité non soumise au contrôle de la Cour, celui-ci ne pouvait être entièrement mené à terme.

La loi n° 96-559 du 24 juin 1996 a donc instauré un « droit de suite » qui permet à la Cour, dans le cadre du contrôle d'un organisme faisant appel à la générosité du public, de prolonger ses vérifications auprès de toute autre entité bénéficiaire de versements de la part de ce premier organisme (subventions, concours financiers, etc.).

Le code des juridictions financières (ancien article L. 111-8) a ainsi été complété par un alinéa ainsi rédigé : « *Ce contrôle peut comporter des vérifications auprès d'autres organismes qui reçoivent des organismes mentionnés au premier alinéa, sous quelque forme que ce soit, des ressources collectées* ».

La Cour a fait un usage régulier de cette faculté. Par exemple pour le contrôle du Sidaction en 2000, le droit de suite a été mis en œuvre auprès d'ARCAT-sida et du « Bus des Femmes » pour les actions associatives, ainsi que du Centre intégré de recherches biocliniques sur le sida (CIRBS) en ce qui concerne les actions scientifiques. Ce droit de suite a également été utilisé dans les contrôles engagés à l'occasion de l'aide aux victimes du tsunami de décembre 2004 dans l'océan indien (rapports 2007 et 2011) et du séisme à Haïti de janvier 2010 (rapport de 2013), sans pour autant lui permettre de contrôler des entités étrangères en tant que telles.

3 - À partir de 2003, l'extension du contrôle aux dons ouvrant droit à avantage fiscal, sans faire nécessairement appel à la générosité du public

La loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 a complété l'ancien article L. 111-8 du CJF ayant introduit en 1991 le contrôle des organismes faisant appel à la générosité du public, par une mention du contrôle de « *la conformité entre les objectifs des organismes visés à l'article 4-1 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat¹³ et les dépenses financées par les dons ouvrant droit, au bénéfice des donateurs, à un avantage fiscal au titre de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés* » ; avant que ne soient distingués, en 2009, les actuels articles L. 111-9 et L. 111-10 du code des juridictions financières.

La nouvelle compétence attribuée en 2003 et 2009, a élargi sensiblement le champ de contrôle possible pour la Cour, en y faisant entrer des entités telles que les fondations d'entreprises, les fonds de dotation, ou toute structure (quel que soit son statut juridique) bénéficiant de dons et émettant des reçus fiscaux sans pour autant faire nécessairement appel à la générosité du public (il n'est donc pas nécessaire que ces entités soutiennent une des causes mentionnées dans la liste qui s'applique pour identifier le périmètre de la générosité publique). Elle a correspondu au développement de nouveaux véhicules juridiques de la philanthropie,

¹³ « Tout organisme bénéficiaire de dons de personnes physiques ou morales ouvrant droit, au bénéfice des donateurs, à un avantage fiscal ».

introduits peu auparavant en droit¹⁴, et a été utilisée à plusieurs reprises par la Cour comme seul fondement de son contrôle¹⁵, dans des organismes ne faisant pas appel à la générosité du public.

L'appel à la générosité du public et le fait d'ouvrir droit à avantage fiscal ne se recoupent pas entièrement. Non seulement, comme évoqué ci-dessus, certains véhicules bénéficiant de dons ne font pas d'appel à la générosité du public ; mais en outre, certaines campagnes d'appel à dons ne proposent pas, en pratique, l'émission d'un reçu fiscal ; il en va notamment ainsi de certaines modalités de collecte numérique (voir chapitre III – II – A) ; la Cour n'en est pas moins compétente.

Ces dispositions ont donné lieu à une application très concrète par la Cour de sa compétence. Ainsi, lors de travaux préliminaires à un contrôle de fonds de dotation, la Cour ayant constaté que la dotation effectuée par une entreprise à son fonds avait été apportée sans avantage fiscal, s'est donc considérée comme non compétente. À l'inverse, dans le cas d'un autre fonds de dotation qui avait reçu des titres d'entreprise en donation, en deux étapes, elle s'est jugée compétente au moins en partie, car un avantage fiscal avait été octroyé lors de l'une de ces étapes. En l'absence d'appel à la générosité du public, la Cour considère donc qu'il ne suffit pas que le don ouvre théoriquement droit à l'avantage fiscal pour fonder sa compétence ; encore faut-il que le don ait bénéficié effectivement de cet avantage. Cependant, le « droit de suite » n'a pas été prévu pour les contrôles d'organismes bénéficiant de dons ouvrant droit à un avantage fiscal, sans qu'aucune justification objective de cette différence de traitement ne puisse être identifiée. Il suffit ainsi à un organisme bénéficiant d'un avantage fiscal de financer une structure tierce pour que la Cour ne puisse pas aller vérifier auprès de celle-ci la réalité de l'emploi des fonds concernés. Cette situation, manifestement non conforme aux intentions du législateur, pourrait constituer une entrave aux facultés de contrôle de la Cour. Une évolution dans ce domaine est indubitablement nécessaire.

La compétence de la Cour à l'issue des différentes réformes

En matière de générosité publique, la Cour est compétente au titre de l'article L.111-9 du CJF dès lors que c'est bien un organisme qui collecte les fonds (et non un individu), que ceux-ci sont supérieurs au seuil de 153 000 euros annuels, qu'ils sont destinés à soutenir « *une cause scientifique, sociale, familiale, humanitaire, philanthropique, éducative, sportive, culturelle ou concourant à la défense de l'environnement* » ; cette liste est large, cependant n'y figurent pas les causes de nature politique, religieuse ou culturelle¹⁶.

¹⁴ Fondations de coopération scientifique (création en 2006) ; fondations partenariales et universitaires (création en 2007) ; fondations hospitalières (création en 2009) ; fonds de dotation (création en 2008) cf. annexe n° 2.

¹⁵ La Fondation Areva, 2011, la Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme, 2012, la Fondation d'entreprise Vinci pour la Cité, 2013, l'Institut Curie, 2015, la Fondation Louis Vuitton et la Fondation Agir contre l'exclusion, ces deux derniers contrôles ayant été engagés dans le cadre d'une enquête sur le mécénat effectuée à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale (2018). De nombreux autres contrôles ont été notifiés à la fois au titre des articles L. 111-9 et L. 111-10 du CJF.

¹⁶ La Cour n'a donc pas compétence sur les associations culturelles au sens du contrôle effectué sur l'appel à la générosité du public. Elle conserve cependant une compétence sur ce type d'associations au titre de sa mission générale de contrôle des dons ouvrant droit à avantage fiscal. Par ailleurs, s'agissant des associations dites mixtes qui exercent à la fois des activités culturelles et non culturelles (relevant à ce titre de la loi du 2 janvier 1907), la Cour est compétente en matière d'appel à la générosité du public finançant des activités culturelles, en vertu de l'article 73 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant les principes de la République.

En matière de dons ouvrant droit à avantage fiscal, dont il est rappelé qu'ils bénéficient à toute entité qui considère que son action relève de l'intérêt général (ce qui implique qu'elle ne profite pas qu'à un cercle restreint de bénéficiaires), la Cour est compétente au titre de l'article L. 111-10 dès lors que les dons dépassent le même seuil, quel qu'en soit l'objet.

Ce champ de compétences a donné lieu à différentes interprétations : la Cour a considéré, à l'occasion du contrôle de la SPA en 2002, qu'elle était compétente sur les associations de défense de la « cause animale » qui ne fait pas partie de la liste *stricto sensu*, en la rattachant à celle de la « défense de l'environnement ». Dans son contrôle de l'organisme Orphéopolis, qui soutient les orphelins de familles de policiers, elle s'est fondée sur le seul article L. 111-9, car les dons collectés, qui bénéficient à un cercle strictement défini de bénéficiaires, ne remplissent pas les conditions pour bénéficier d'un reçu fiscal.

Alors qu'il existe un grand nombre d'organismes bénéficiant de dons, le champ de compétences de la Cour est donc limité à une partie seulement de ce périmètre, qui est toutefois très significative en termes d'enjeu.

Enfin, l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022¹⁷ relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics précise la portée de l'article L. 111-10 du code des juridictions financières (CJF) en ouvrant clairement la compétence de la Cour au contrôle des dépenses effectuées par les organismes bénéficiant « *de dons, legs ou versements ouvrant droit à un avantage fiscal* » et non plus simplement « *de dons* ».

4 - L'amélioration de l'information délivrée dans le compte d'emploi des ressources

L'article 4 de la loi du 7 août 1991 précitée, a introduit le premier « *compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public* », précisé par un arrêté du 30 juillet 1993. L'enjeu était de faire apparaître ce qui dans l'utilisation des ressources collectées contribuait à servir la cause défendue (les dépenses opérationnelles ou missions sociales) par opposition aux autres frais (coûts de collecte et frais de fonctionnement) et aux ressources réservées pour une utilisation ultérieure (ressources restant à affecter).

Cette présentation extra comptable, sous forme de tableau succinct, dont les intitulés manquaient de précision tant dans leur signification que dans leur contenu, avait vocation à être complétée par des annexes obligatoires, « *renseignées s'il y a lieu* », mais dans les faits, rarement remplies. Ce compte d'emploi a été utilisé jusqu'à l'exercice 2008 inclus.

En reprenant les ventilations énoncées et non précisément définies dans l'arrêté de 1993, le règlement comptable 2008-12 a imposé aux associations et fondations un compte d'emploi inclus dans l'annexe des comptes annuels, normé et structuré en quatre colonnes reprenant à la fois les charges et les produits du compte de résultat (colonnes 1 et 2) ainsi que les ressources issues de la générosité publique et leurs emplois (colonnes 4 et 3), les charges et les emplois des ressources issues de la générosité publique étant ventilés en trois catégories : missions sociales, frais de recherche de fonds et frais de fonctionnement.

Ce règlement a également précisé les modalités de suivi de l'emploi des ressources collectées et non utilisées des campagnes antérieures.

¹⁷ Chapitre VI consacré aux dispositions de simplification et d'harmonisation des procédures, article 8.

Malgré les apports de ce nouveau format, la Cour a relevé au fil du temps les limites suivantes, détaillées dans un référé au Premier ministre du 21 juillet 2015¹⁸ :

- l'amalgame des ressources « générosité publique » et « hors générosité publique » dans un même tableau rendant sa lecture très complexe pour un donateur non spécialiste ;
- les intitulés peu intelligibles de certaines rubriques pour le grand public (« neutralisation des dotations aux amortissements » par exemple) ;
- le fait que le compte d'emploi des ressources (CER) ne donnait pas toute l'information nécessaire sur l'ensemble des ressources « générosité publique » car seules les variations des fonds dédiés (à savoir le flux annuel, égal à la différence entre les fonds reportés des années antérieures consommés dans l'année, et les fonds reportés pour l'année) figuraient dans le tableau, et pas le stock qui, parfois, représente plus d'une année de collecte ; dès lors, l'information sur les ressources de générosité publique collectées mais non encore utilisées était incomplète ;
- le fait que certaines règles comptables manquaient de précision (classement des ressources provenant des entreprises, comptabilisation des produits financiers et des cotisations des adhérents, etc.).

Un groupe de travail, créé par l'Autorité des normes comptables auquel la Cour a participé, a débouché sur un nouveau règlement comptable (règlement n° 2018-06, complété par l'arrêté du 22 mai 2019 fixant les modalités de présentation du compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public par des organismes faisant appel à la générosité du public).

Incluant notamment une présentation différente du CER, applicable à compter de l'exercice 2020, il donne pour l'essentiel suite aux recommandations formulées dans le référé de 2015. Ainsi, à partir de l'exercice comptable 2020 :

- le CER ne présente plus que les ressources de la générosité publique et leurs emplois. N'y figureront plus les autres ressources des organismes (fonds privés, subventions publiques). En revanche, la nouvelle présentation fait désormais apparaître le « stock » des fonds dédiés, en d'autres termes la « réserve » de générosité publique affectée), et plus seulement sa variation annuelle.
- le mécénat et les cotisations sans contrepartie entrent dans le champ de la générosité publique. En revanche les dépenses avec contrepartie(s), telle que les parrainages, restent bien en dehors de la catégorie « générosité publique.
- la réduction de périmètre du CER s'accompagne de la création d'un nouvel état comptable, le compte de résultat par origine et destination (CROD). Ce CROD est très proche de l'ancien CER.

Par ailleurs, le règlement emporte un niveau d'exigence accru dans la quantification et la valorisation des contributions volontaires en nature (CVN), qui doivent faire l'objet d'un tableau spécifique. Cette évolution conduira la Cour à s'attacher davantage, à l'avenir, à examiner la rigueur de la méthodologie de quantification du bénévolat, puis de sa valorisation. Du point de vue de la transparence vis-à-vis du public, si un organisme fait le choix de calculer ses ratios en intégrant la valorisation du bénévolat, il devra être transparent sur ce choix et sur ses implications.

¹⁸ Cour des comptes, référé du Premier président, *Le compte d'emploi des ressources des organismes faisant appel à la générosité publique*, juillet 2015 <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-compte-demploi-des-ressources-des-organismes-faisant-appel-la-generosite-publique>

Pour autant, la vigilance doit rester de mise dans la comparaison des CER entre eux, en raison de conventions de comptabilité analytique souvent complexes et parfois discutables adoptées par les organismes, qui se permettent d'afficher un ratio de missions sociales plus élevé, et de minorer en parallèle les frais de collecte et de fonctionnement. Ces conventions font systématiquement l'objet d'une analyse approfondie par la Cour (voir chapitre II.).

**Appel à la générosité publique, appel public à la générosité,
appel à la générosité du public**

Dans un premier temps, la notion « *d'appel à la générosité publique* » a été remplacée par celle « *d'appel public à la générosité* » par l'ordonnance du 23 juillet 2015, puis un amendement à la loi du 24 juin 2021 relative à la trésorerie des associations y a substitué celle « *d'appel à la générosité du public* ».

Le législateur a ainsi balancé entre la nécessité de souligner que les textes cherchent à appréhender l'appel s'adressant à un cercle ouvert de personnes et non aux seuls adhérents de l'organisme qui en est à l'origine (l'appel s'adresse donc au public), et de bien prendre en compte le fait que certaines modalités d'appel, par elles-mêmes, s'adressent au public, notamment le fait de disposer d'un site internet incitant à réaliser un don. En revanche, la discussion parlementaire a conduit à rejeter un amendement tendant à préciser que l'appel à la générosité du public implique une « *sollicitation active* », en raison de l'imprécision de ce concept¹⁹.

Quoi qu'il en soit, la doctrine est à ce jour clairement exprimée sur ce point par le guide de l'appel à la générosité publique publié par la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, et notamment le fait que : « *La sollicitation, ou appel, peut donc être mise en œuvre par divers moyens qui ne sont ni déterminés, ni limités²⁰* », et que la notion de public s'entend de « *tout cercle ouvert de personnes, qui ne sont pas liées par un lien préexistant* ».

Dans le présent rapport, par commodité, il est fait référence de manière générale à l'appel à la générosité du public, quelle que soit la formulation applicable dans le contexte considéré, sauf lorsque sont cités des textes qui font référence explicitement à une autre formulation.

Il convient aussi d'indiquer que le renforcement progressif des possibilités de contrôle est allé de pair avec le resserrement récent des possibilités de surveillance et de sanction à la main des autres autorités concernées. Les organismes bénéficiant de dons ne sont en effet pas seulement soumis au contrôle de la Cour, mais, selon leur statut, à différents types de contrôles exercés par l'administration fiscale, par celle du ministère de l'intérieur, ou par différents corps d'inspection et dont l'exposé détaillé excède le cadre du présent rapport.

¹⁹ De plus, pour reprendre les termes du règlement comptable n° 2018-06 du 5 décembre 2018 relatif aux comptes annuels des personnes morales de droit privé à but non lucratif, cette loi remplace le terme de « dons » par les mots « ressources collectées ».

²⁰ « *Il peut s'agir de sollicitations par courrier (mailing/publipostage), par la mise en place ou l'utilisation d'un site internet (exemple : bouton « Je fais un don »), par l'envoi de messages électroniques ou téléphoniques, par le démarchage à domicile, par la publicité par voie de presse, d'audiovisuel, de site internet, de réseaux sociaux, d'affichages sur la voie publique, mais aussi au moyen d'une plateforme de collecte de dons, d'une application de vente, d'un produit de finance solidaire ou plus classiquement au moyen d'une quête (face à face dans la rue) ou d'une manifestation festive à vocation charitable, etc.* ».

Le renforcement des possibilités de contrôles des autorités

À titre d'exemple, l'article 1 740 A du code général des impôts²¹, qui permet à l'administration fiscale de prononcer une amende en cas d'émission induue d'un reçu fiscal, a vu sa rédaction durcie en 2018 et l'amende portée de 25 % du montant concerné à la totalité de l'avantage fiscal.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, l'administration fiscale peut contrôler sur place, dans les locaux de l'association, que les montants portés sur les reçus correspondent bien aux dons et versements effectués. Depuis le 1^{er} janvier 2022, en application de la loi du 24 août 2021 précitée, l'administration fiscale dispose de pouvoirs de contrôle sur place étendus : au-delà du simple contrôle de concordance évoqué ci-dessus, l'administration fiscale pourra exercer un contrôle de régularité visant à s'assurer du respect par l'organisme des conditions prévues pour l'octroi au contribuable des avantages fiscaux. (article L. 14 A du livre des procédures fiscales). Les organismes bénéficiaires de dons seront également soumis à une nouvelle obligation déclarative s'agissant du montant global des dons perçus et du nombre de reçus délivrés (article 222 bis du code général des impôts).

De plus, la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 a imposé aux fonds de dotation, véhicules de philanthropie très utilisés en raison de ses avantages et de ses faibles contraintes (voir *infra*), de faire parvenir annuellement un bilan de leur activité en préfecture (article 17), et donné à celles-ci un pouvoir de contrôle et de sanction (article 22)²².

C - Un contrôle du respect des obligations liées à l'appel à la générosité du public dépassant le cadre d'un simple audit comptable

Pour cette compétence facultative, aux frontières de l'intérêt général et de l'initiative privée, la vérification du respect des obligations comptables n'épuise pas le contrôle de la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis. Dès l'origine, la Cour a pris soin d'examiner les actions conduites et leur pilotage, l'information fournie aux donateurs, ainsi que les procédures mises en place par l'organisme et ses modalités de gestion, dans la mesure où ces contrôles permettent de s'assurer directement ou indirectement du respect, par l'association, de la volonté du donateur, et *in fine* de la conformité de l'emploi des fonds aux objectifs.

Ainsi, sur la base de l'analyse du compte d'emploi des ressources (CER) et du compte de résultat par origine et destination (CROD), la Cour s'assure notamment que l'organisme :

- comptabilise avec exactitude et conformément à la réglementation comptable les recettes issues de la générosité publique ;

²¹ « Le fait de délivrer sciemment des documents, tels que certificats, reçus, états, factures ou attestations, permettant à un contribuable d'obtenir indûment une déduction du revenu ou du bénéfice imposables, un crédit d'impôt ou une réduction d'impôt entraîne l'application d'une amende. Le taux de l'amende est égal à celui de la réduction d'impôt ou du crédit d'impôt en cause et son assiette est constituée par les sommes indûment mentionnées sur les documents délivrés au contribuable. Lorsque ces derniers ne mentionnent pas une somme ou lorsqu'ils portent sur une déduction du revenu ou du bénéfice, l'amende est égale au montant de l'avantage fiscal indûment obtenu ».

²² « Si l'autorité administrative constate que l'objet du fonds de dotation méconnaît les dispositions du I, que des dysfonctionnements affectent la réalisation de son objet, que l'une de ses activités ne relève pas d'une mission d'intérêt général ou qu'il méconnaît les obligations prévues au deuxième alinéa du VI, elle peut, après une mise en demeure non suivie d'effet dans un délai de deux mois, suspendre, par décision motivée, l'activité du fonds pendant une durée pouvant aller jusqu'à six mois, renouvelable deux fois, et, le cas échéant, saisir l'autorité judiciaire aux fins de sa dissolution. ».

- restitue dans le CER, en cas de pluralité de financements, l'affectation des seules ressources collectées auprès du public, et rend compte des ressources issues de la générosité publique restant à utiliser sur les exercices ultérieurs ;
- respecte la distinction des emplois entre missions sociales, frais de collecte et frais de fonctionnement, sans majorer indûment les premières. Cette distinction, qui commande la présentation du compte d'emploi des ressources des organismes, base de la compétence de la Cour, est en effet cardinale pour décrire l'emploi des fonds. Elle vise à bien identifier la part des dons reçus qui est effectivement utilisée par l'organisme au service des causes qu'il entend défendre, lesquelles sont définies dans son objet social statutaire et appelées missions sociales ; elle doit être distinguée de la part de ces dons utilisés pour son fonctionnement interne ou, précisément, pour collecter les dons ;
- applique les dispositions du règlement comptable sur le contenu des missions sociales qui doivent être cohérentes avec les dispositions statutaires de l'organisme quant à la définition de son objet social et les décisions des organes délibérants ;
- informe correctement les donateurs et les adhérents, sans que sa communication puisse être considérée comme contraire aux données du compte d'emploi des ressources ou bien à la réalité de ses actions.

La Cour s'assure aussi, bien évidemment, du respect de l'obligation de déclaration de la collecte en préfecture dès lors que le seuil de 153 000 euros est dépassé, de l'obligation de publication des comptes, et du fait que, comme l'énonce le règlement comptable, l'organisme diffuse les informations nécessaires à la bonne compréhension du CER.

La Cour a considéré très rapidement que l'absence de déclaration préalable n'empêche pas le contrôle (Médecins sans frontière-MSF, 1998²³). De même, en l'absence de CER, la Cour exige sa reconstruction par l'organisme. De plus, si les objectifs de l'appel ne se dégagent pas clairement des déclarations, la Cour se réfère alors aux documents adressés au public pour l'identifier.

Elle examine en outre, sur le fond, la réalité matérielle des actions financées, ce qui passe en premier lieu par l'examen des procédures permettant de sélectionner ces actions et d'en assurer le suivi. Dans son premier rapport, consacré à l'Association pour la recherche sur le cancer (ARC) et publié en mars 1996²⁴, la Cour exposait ainsi que « *vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique [...] impose notamment de s'assurer que les procédures par lesquelles les ressources collectées sont affectées à ces objectifs donnent toutes garanties de respect de l'intention des donateurs. S'agissant des aides de l'ARC, la Cour s'est attachée par conséquent à vérifier que les procédures selon lesquelles les aides ont été allouées garantissaient que les projets et opérations aidés revêtaient bien le caractère d'actions de recherche sur le cancer* »²⁵.

²³ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/medecins-sans-frontieres-msf>

²⁴ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/association-pour-la-recherche-sur-le-cancer-arc>

²⁵ Cour des comptes, rapport sur des organismes bénéficiant de dons, *Association pour la recherche sur le cancer*, 1996, p. 29.

Au-delà des procédures, la Cour est amenée à se rendre sur le terrain auprès des structures opérationnelles qui bénéficient des financements concernés pour vérifier, ne serait-ce que par sondage, la réalité des actions et leurs conditions matérielles de réalisation, y compris à l'étranger, comme dans le cas du rapport sur le soutien à Haïti²⁶, dans la limite du champ de compétences de la Cour (voir *infra*).

La Cour vérifie aussi la mise en place par l'organisme d'un dispositif adapté permettant de mesurer les résultats des actions qu'il réalise en propre ou qu'il finance. Les rapports sur le soutien à Haïti à nouveau, et sur le parrainage international²⁷, par exemple, ont non seulement présenté les actions des organismes, mais aussi porté une appréciation sur le suivi et l'évaluation de leurs projets, sans pour autant discuter le choix des types d'action ni s'immiscer dans la définition et la conduite par les organismes de leurs missions sociales.

Vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par les campagnes suppose ainsi de rapporter la réalité des faits à l'information donnée initialement aux donateurs potentiels sur l'utilisation qui sera faite des fonds collectés. Mais la Cour contrôle aussi le caractère exact, non trompeur et complet de l'information donnée *a posteriori* sur leur utilisation. Elle considère en effet que sa mission ne se limite pas à vérifier la conformité de l'emploi des fonds collectés aux appels à dons, mais consiste aussi à s'assurer que l'information mise à disposition des donateurs par l'organisme sur les actions réalisées est cohérente avec le CER qui fonde sa compétence, et plus généralement adéquate et suffisante. Ainsi, la Cour ne doit pas seulement veiller à vérifier elle-même la conformité de l'emploi des fonds collectés aux objectifs mis en avant, mais aussi veiller à ce que les donateurs soient en mesure, sur la base des informations qui doivent leur être délivrées, de s'en assurer dans une certaine mesure par eux-mêmes.

Le contrôle exercé par la Cour est donc un instrument de transparence financière qui vise à confronter les actions annoncées au public et celles qui sont concrètement réalisées.

La Cour vérifie par ailleurs que l'organisme présente suffisamment de garanties en termes de gouvernance, de formalisation des procédures et de contrôle, qui conditionnent la capacité de l'organisme à agir conformément à ses objectifs. Elle s'assure du respect par l'organisme de ses propres statuts et règles internes (par exemple le fait qu'une dotation non consommable ne soit pas consommée, cf. Fondation agir contre l'exclusion, 2019²⁸), ou, le cas échéant, de la conformité de ceux-ci à des statuts-type, tels que ceux applicables aux associations et fondations reconnues d'utilité publique (ARUP et aux FRUP). Elle s'assure également de la cohérence entre les missions statutaires, celles effectivement réalisées, et la présentation des missions retenue dans les documents destinés au public (voir par exemple Fondation Nicolas Hulot (2012), Fédération française des associations de chiens guides d'aveugles (FFAC) (2013)²⁹). S'assurant du respect des prérogatives, elle vérifie l'existence de délégations de pouvoir explicites (Fondation action enfance, 2018).

²⁶ Cour des comptes, rapport public thématique, *L'aide française à Haïti après le séisme du 12 janvier 2010*, 2013.

²⁷ Cour des comptes, rapport sur des organismes bénéficiant de dons, *le parrainage international*. La Documentation française, mars 2012.

²⁸ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-fondation-agir-contre-lexclusion>

²⁹ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-fondation-nicolas-hulot-pour-la-nature-et-lhomme>;

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-federation-francaise-des-associations-de-chiens-guides-daveugles>

Ici encore, la Cour ne s’immisce pas dans les choix de gestion ou de gouvernance des organismes. En revanche, lorsque ceux-ci engendrent des dysfonctionnements tels que l’organisme n’est pas en mesure d’assurer un emploi des fonds conforme à ses objectifs, elle est fondée à les exposer et à recommander qu’il y soit mis fin.

Ce faisant, la Cour examine la bonne application de certaines règles juridiques applicables aux véhicules philanthropiques concernés, tels que l’indépendance d’une fondation vis-à-vis de ses fondateurs. À cet égard, elle s’assure que la pratique de l’organisme est conforme aux conditions qui ont pu être mises à son approbation lors de l’instruction par les autorités compétentes, ou au raisonnement tenu par celles-ci. Ainsi, en examinant les relations entre l’association Valentin Haüy et de la fondation éponyme, la Cour s’est reportée à la décision du Conseil d’État validant la création de la fondation au motif qu’« *aucun versement de la fondation à l’association ne revêt un caractère obligatoire aux termes des statuts, de sorte que l’autonomie de décision du conseil d’administration est assurée* » pour analyser les contrats conclus entre la fondation et l’association. Dans la mesure où ces contrats visaient à garantir un niveau de subvention de la première à la seconde, la Cour a considéré qu’ils n’étaient pas compatibles avec la condition posée par le Conseil d’État. Lorsqu’un fonds de dotation est créé dans le but d’alimenter une autre entité proche, la Cour va s’assurer que le conseil d’administration est bien décisionnaire de l’affectation détaillée des ressources, et ne se limite pas à subventionner de manière indifférenciée cette autre entité.

Plus généralement, elle peut constater des situations laissant présager une infraction de la gestion de l’organisme aux lois et règlements, par exemple en matière de gestion des ressources humaines ou de respect des données personnelles ; étant entendu que la qualification de ces faits appartient le cas échéant à d’autres autorités, auxquelles elle peut faire renvoi de ses observations.

Les exemples présentés au deuxième chapitre illustrent la diversité des domaines sur lesquels portent ses observations.

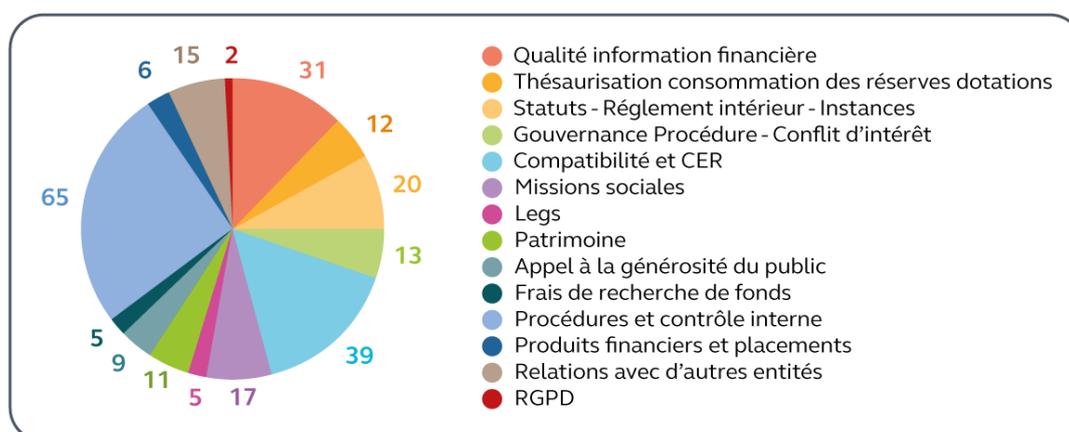
Alors que la décision de publier l’ensemble des travaux de la Cour, sauf exception, n’a été prise que récemment (elle est appliquée depuis le 1^{er} janvier 2023), la Cour a considéré d’emblée que par nature, les rapports ayant trait à la générosité publique devaient être publiés, afin de pouvoir éclairer la collectivité.

La Cour fournit ainsi aux différents responsables de la gestion de l’organisme, comme aux donateurs, les éléments d’information nécessaires, en leur laissant le soin d’en tirer eux-mêmes les conséquences ; elle ne recourt à un mécanisme de sanction que très exceptionnellement (cf. chapitre III).

La Cour est fréquemment amenée à formuler, comme dans ses autres rapports, des recommandations. Au total, 250 recommandations ont été émises (dont 171 par la cinquième chambre et 53 par la troisième chambre, et le solde par les quatre autres chambres de la Cour), soit environ 4 par organisme contrôlé en moyenne.

Les thèmes de ces recommandations se répartissent ainsi :

Graphique n° 1 : la répartition par thèmes des recommandations (en nombre)



Source : Cour des comptes

L'on constate une prédominance des sujets de procédure et de contrôle interne, d'application des principes comptables et de bonne information des donateurs. Les questions de gouvernance et celles qui leur sont liées (respect des statuts et des instances, relations avec des entités tierces) constituent également des thèmes majeurs des recommandations.

D - Les appréciations possibles en matière de conformité

1 - La possibilité d'une déclaration de non-conformité introduite en 2010

À l'initiative de la commission des finances du Sénat a été introduite à partir de l'exercice 2010³⁰, la possibilité d'une « déclaration de non-conformité » que la Cour peut établir à l'issue d'un contrôle basé sur les articles L. 111-9 et L. 111-10 du code des juridictions financières, si celui-ci la conduit à constater la non-conformité de l'emploi des fonds, selon le cas, aux objectifs de l'appel à la générosité du public ou aux objectifs de l'organisme. Cette déclaration est nécessairement transmise par la Cour au ministre chargé du budget et aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il appartient ensuite au ministre chargé du budget de décider de suspendre ou non l'agrément fiscal de l'association.

Cette évolution législative a notamment été motivée par le deuxième rapport de la Cour des comptes sur la Société protectrice des animaux (SPA, septembre 2009) qui constatait que les engagements de remise en ordre pris à l'issue du précédent contrôle de cet organisme par la Cour n'avaient pas été tenus.

La pratique d'un avis explicite sur la conformité s'est systématisée à partir de la réforme de 2009 évoquée ci-dessus. Un tel avis est en réalité formulé dès lors qu'un organisme n'est pas passible, *a contrario*, de la déclaration de non-conformité introduite par cette réforme.

³⁰ Article 20 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificatives pour 2009.

L'expression d'un tel « avis » n'a pas de portée juridique, puisque les textes applicables évoquent seulement le cas contraire d'une « déclaration de non-conformité », sans requérir ni définir la notion « d'avis de conformité ». Il s'agit donc seulement d'une pratique qui permet à la Cour de synthétiser commodément son opinion sur la conformité de l'emploi des dons à l'ensemble des règles applicables et relevant de son contrôle, le cas échéant en soulignant plus particulièrement les limites de ses investigations, ou les lacunes observées dans le respect de la réglementation.

2 - Une conformité avec ou sans réserve

L'avis de conformité de l'emploi des dons aux objectifs est, le cas échéant, assorti de recommandations destinées aux dirigeants de l'organisme afin qu'ils améliorent l'emploi des dons. En outre, la Cour peut être conduite à assortir son opinion de « réserves », qui traduisent un jugement critique sur le respect de certaines de ses obligations par l'organisme, sans pour autant conduire à une remise en question d'ensemble.

L'avis de conformité peut aussi exclure une part de l'emploi des dons, estimée non-conforme, ici encore sans entraîner pour autant une déclaration de non-conformité. Ainsi, dans le cadre des rapports précités sur les collectes exceptionnelles (séisme en Haïti, tsunami en Asie), certaines des dépenses engagées ne respectaient pas les annonces au donateur, que ce soit en raison de la zone géographique concernée, du fait générateur (fonds utilisés à l'occasion d'une autre catastrophe naturelle dans la zone sans s'assurer de l'accord préalable des donateurs), de la population bénéficiaire, ou bien encore de la nature de l'aide annoncée.

3 - Une conformité limitée au périmètre examiné

Il arrive qu'une part des emplois échappe à la compétence de la Cour. Ainsi, lorsque les fonds collectés par une entité soumise à son contrôle sont versés à une organisation étrangère, différents cas peuvent se présenter.

S'il s'agit d'une association internationale faîtière dont l'organisme français est une émanation locale, cas rencontré par exemple à l'occasion du contrôle de l'emploi des dons de la collecte à la suite du séisme à Haïti, la Cour énonce les limites de son contrôle sur les fonds concernés : Elle a ainsi indiqué être « *dans l'impossibilité de se prononcer sur l'emploi des fonds versés par UNICEF-France à l'UNICEF³¹, qui représentent 84,5 % des sommes collectées auprès du public. En effet, l'action de l'UNICEF, organisation internationale, ne relève pas de son contrôle.* ». La même démarche a été retenue dans des cas concernant une part plus réduite des dépenses (Amnesty International section française, WWF France, ou Greenpeace France³²).

³¹ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/comite-francais-pour-lunicef-comptes-demploi-1994-2001>

³² <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/amnesty-international-france> ;

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-fonds-mondial-pour-la-nature-wwf-france>;

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/lemploi-des-fonds-collectes-par-lassociation-greenpeace-france>

Ce cas est à distinguer de celui, plus fréquent, où l'organisme contrôlé en France en finance d'autres à l'étranger. Dans ce cas, la Cour ne peut évidemment mener les mêmes diligences que si les fonds sont employés en France, mais s'assure *a minima* que l'organisme contrôlé exige et obtient suffisamment d'information sur l'emploi des fonds par les entités bénéficiaires (voir *infra*), et peut le cas échéant se rendre sur place ; elle peut donner *in fine* un avis sur la conformité sur cette base plus réduite, si elle estime disposer de suffisamment d'éléments. Elle peut, au contraire, mentionner que son avis de conformité ne porte pas sur cette dimension de l'emploi à l'étranger des ressources collectées³³.

4 - La non-conformité

Avant la mise en place de la déclaration de non-conformité en 2009, et de la procédure de possible suspension de l'avantage fiscal par le ministre, la Cour a exprimé une opinion critique sur la conformité de l'emploi des fonds à différentes reprises.

Ainsi, en 1996, le premier contrôle de l'ARC montrait une confusion entre engagements et réserves qui ne faisait pas ressortir clairement la part de la recherche dans l'utilisation des fonds collectés : « *l'examen du compte d'emploi des ressources collectées en 1993 (...) conduit, en définitive, la Cour à constater que la part des aides à la recherche, qui s'est établie à moins de 30 % des engagements de cette année-là, ne peut être considérée comme correspondant aux objectifs indiqués dans les campagnes d'appel à la générosité publique (...)* ».

La Cour a également alerté les donateurs en cas d'absence de procédures financières rigoureuses. Lors du deuxième contrôle de la Société protectrice des animaux en 2009, la Cour a indiqué que « *en s'abstenant de prendre les mesures nécessaires, ses responsables ont trahi par leur passivité générale la confiance des testateurs et plus généralement celle des donateurs.* »

Depuis la mise en place de la procédure de déclaration de non-conformité au sens de la loi du 30 décembre 2009, la Cour a conclu en ce sens dans cinq cas jusqu'ici (fondation agir contre l'exclusion, UNADEV, SOS Éducation, Lucie Care, Assistance aux animaux), faisant apparaître les quatre problématiques suivantes :

a) Le niveau manifestement excessif des frais de collecte

S'agissant de l'Union nationale des aveugles et déficients visuels (UNADEV 2014)³⁴, la Cour note que « *les dépenses engagées par l'association ont été majoritairement des frais de recherche de fonds* », plus précisément « *si par exemple, d'après le compte d'emploi des ressources de l'association de 2011, ces frais représentent 48 % des emplois de la générosité publique, la Cour estime que cette part est en réalité proche de 55 %* ».

³³ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/lassociation-aides>

³⁴ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/union-nationale-des-aveugles-et-deficients-visuels-unadev-exercices-2008-2011>

S'agissant du fonds de dotation Lucie Care (2022)³⁵, « les dépenses engagées au titre des frais d'appel public à la générosité ont représenté 62 % en 2017, 60 % en 2018 et 62 % en 2019 du montant des ressources comptabilisées ».

Tel était également le cas à SOS Éducation³⁶, où, « les dépenses engagées au titre des frais d'appel public à la générosité ont représenté plus de la moitié du montant des ressources ainsi collectées » ; ainsi, « les destinataires sont explicitement appelés à effectuer un don non pas tant pour réaliser une action susceptible d'améliorer le système éducatif que pour couvrir les frais d'envoi du même publipostage à des destinataires supplémentaires » ; circonstance aggravante « les dépenses ont été payées à des prestataires choisis dans un cercle restreint sans mise en concurrence ».

La Cour s'est toujours refusée à normer le niveau acceptable des ratios de frais de collecte ou de frais de fonctionnement, en cohérence avec son approche au cas par cas, mais a seulement relevé des situations manifestement excessives.

b) Une information des donateurs erronée ou trop lacunaire pour rendre compte de l'emploi des dons

L'information peut tout d'abord être insuffisante. La Cour a relevé cette situation de manière caractérisée dans son contrôle (2020) sur SOS Éducation : « Enfin, le donateur n'est pas suffisamment informé sur le compte d'emploi des ressources. Ce compte n'est pas publié en annexe aux comptes financiers, ni accessible sur le site internet de l'association. Les rares informations diffusées dans les rapports d'activité ne permettent pas aux donateurs de connaître précisément l'emploi qui est fait de leurs dons ».

Elle peut ensuite être lacunaire sur un point crucial. S'agissant de la Fondation assistance aux animaux, la non-conformité avait été prononcée en 2016 en bonne partie pour la raison suivante : « À cet égard, la Cour a constaté que les objectifs des appels à la générosité publique de la Fondation avaient été formulés en des termes se référant à un emploi nécessaire et immédiat des fonds collectés pour la réalisation d'actions en faveur des animaux. Or, l'examen de la nature des actions menées sur la période contrôlée a conduit à constater que près du quart des ressources issues de la générosité publique avaient été utilisées à une finalité différente qui n'avait pas été annoncée dans les appels à la générosité publique : cet objectif, visant - selon les propres termes de ses dirigeants - à assurer à terme l'autonomie financière totale de la Fondation, s'est traduit par l'acquisition d'immeubles de rapport destinés à produire des revenus et par l'accumulation de réserves découlant du report sur les exercices ultérieurs de ressources collectées n'ayant pas été utilisées dans l'année. La constitution de ce patrimoine immobilier et financier aux fins d'assurer à terme une autonomie financière totale de la Fondation n'a pas été exposée de façon explicite et détaillée dans les campagnes d'appels à dons ».

S'agissant de l'UNADEV (2014), la Cour a relevé que « près du quart de la part, minoritaire, des dépenses consacrées aux missions sociales a été réservé par l'UNADEV à ses seuls adhérents personnes physiques, en dépit du fait qu'elle annonce au public soutenir la cause de l'ensemble des déficients visuels ».

³⁵ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-fonds-de-dotation-lucie-care>

³⁶ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/association-sos-education>

Ces deux exemples prouvent que la notion d'information erronée est corollaire à celle d'emploi des fonds non conforme aux objectifs de l'appel à dons, puisqu'il est reproché en substance aux organismes d'induire en erreur, ne serait-ce que par omission, sur la réalité de l'emploi des dons.

c) Des imputations comptables erronées qui biaisent à leur tour l'information du donateur

Par ailleurs, dans plusieurs cas, le poids trop réduit des missions sociales ainsi que le poids excessif des frais de fonctionnement ou de collecte, se traduit par des imputations comptables erronées qui permettent d'améliorer artificiellement les chiffres, de sorte qu'un second grief lié au premier est retenu, celui d'une information inexacte. Tel a été le cas pour l'UNADEV, pour la Fondation assistance aux animaux (2016)³⁷ (avec des dépenses de collecte abusivement comptabilisées en mission sociale), ou encore pour Lucie Care (*idem*).

La déclaration de non-conformité ne présente pas un caractère automatique, par exemple en fonction du dépassement de ratios préétablis. Elle sanctionne parfois un ensemble de manquements qui, isolément, n'auraient pas conduit à la même conclusion.

d) Des dépenses non désintéressées, le non-respect d'une exigence statutaire

Tel a été le cas s'agissant de la Fondation agir contre l'exclusion (FACE, 2019)³⁸ pour laquelle la Cour a estimé que :

- « les dépenses exposées par la fondation sur la période 2013-2017 et imputées sur la dotation constitutive ont eu pour effet de consommer intégralement celle-ci, contrevenant par là-même à l'objectif de pérennité de la fondation assigné à cette dotation ;
- des dépenses ont été mises en évidence dont le caractère désintéressé n'est pas établi et qui, en conséquence, ne peuvent être considérées comme conformes aux objectifs poursuivis par la Fondation. »

Au total, depuis 2009³⁹, outre les cinq déclarations de non-conformité, la Cour a prononcé 33 avis de conformité dont 16 avec réserves. Dans la plupart des cas (neuf), deux motifs de réserve simultanés ont été relevés ; mais des cas avec une réserve, trois, voire quatre ou plus, ont été constatés respectivement dans deux organismes chacun.

Ce diagnostic, réalisé sur une période de treize ans, permet de conclure dans l'ensemble à un bon niveau d'information du donateur et de respect de son intention, même si la fréquence des recommandations montre que dans le détail, des pistes de progrès sont souvent identifiées par la Cour.

³⁷ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/fondation-assistance-aux-animaux>

³⁸ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-fondation-agir-contre-l'exclusion>

³⁹ Une seule réserve a été émise avant 2009, ce mode d'expression des constats de la Cour n'ayant pas été retenu de manière étendue avant cette date.

La chronique de la proportion des réserves et des non-conformités énoncées par la Cour se présente ainsi :

**Tableau n° 1 : proportion de contrôles avec non-conformité et avec réserves
2010-2023**

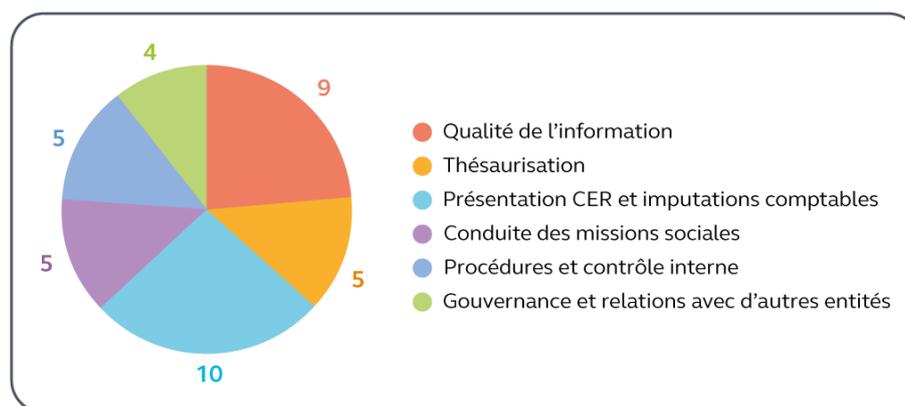
	Nombre de contrôles	Part des contrôles avec non-conformité	Part des contrôles avec réserves
2010	2	0 %	0 %
2011	1	0 %	100 %
2012	3	0 %	33 %
2013	4	0 %	0 %
2014	1	100 %	0 %
2015	4	0 %	50 %
2016	4	25 %	0 %
2017	1	0 %	100 %
2018	4	0 %	75 %
2019	4	25 %	25 %
2020	1	100 %	0 %
2021	5	0 %	60 %
2022	4	25 %	50 %
2023	3	0 %	67 %

Source : Cour des comptes

Les non-conformités sont trop rares pour tirer une conclusion de leur distribution dans le temps. En revanche, la Cour formule des réserves de manière plus systématique à partir de 2017. Cela ne doit pas être regardé comme une dégradation de la qualité du travail des associations, pour différentes raisons : le nombre d'organismes contrôlés chaque année est trop réduit pour tirer des conclusions statistiques ; la réglementation s'est renforcée et des pratiques admises antérieurement sont devenues contestables ; enfin la Cour a pu procéder de manière graduée, eu égard à la vocation pédagogique de son contrôle, en étant moins prescriptive lors des premiers contrôles réalisés sur les organismes. La Cour constate plutôt, en général, des efforts de professionnalisation accrus au cours du temps, sous l'effet des évolutions réglementaires et de la mobilisation des organismes.

Les réserves formulées se répartissent par thématiques de la manière suivante :

Graphique n° 2 : la répartition par sujets des réserves formulées par la Cour (en nombre)



Source : Cour des comptes

Ces réserves ont concerné le plus souvent des questions de présentation comptable et de qualité de l'information délivrée, mais aussi des sujets de gouvernance, de constitution de réserves, de conduite effective de missions sociales, de procédures et de contrôle interne, qui seront détaillés au chapitre II.

5 - Les suites répressives de droit commun

Il convient de distinguer les procédures de droit commun pouvant être engagées par la Cour et la procédure spécifique de sanctions applicable aux organismes bénéficiant de dons.

La Cour a toujours eu la faculté de transmettre au procureur de la République les faits relevant de crimes ou de délits, ou aux autorités qui en assurent le contrôle ceux qui relèvent de manquements administratifs. De plus, certaines infractions relevant de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) pouvaient concerner des responsables associatifs. Dans certains cas, le juge judiciaire pourra décider d'une mise sous administration provisoire.

En application des b) et c) du I de l'article L. 312-1 du code des juridictions financières, la Cour de discipline budgétaire et financière était, jusqu'au 31 décembre 2022, notamment compétente pour connaître des infractions susceptibles d'avoir été commises dans l'exercice de leurs fonctions par « *tout représentant, administrateur ou agent des (...) organismes qui sont soumis soit au contrôle de la Cour des comptes, soit au contrôle d'une chambre régionale des comptes ou d'une chambre territoriale des comptes* ».

Cette disposition se combinait avec la compétence de la Cour au titre des articles L. 111-9 et L. 111-10 du CJF, et avec celles prévoyant la mise en cause possible des personnes visées à l'article L. 131-1 qui auraient enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses des organismes mentionnés à ce même article ou à la gestion des biens leur appartenant, ou octroyé un avantage injustifié à autrui, pour permettre la sanction par la CDBF des responsables associatifs concernés au titre de ce dernier article.

Dans le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics, issu de l'ordonnance du 23 mars 2022, qui a refondu les infractions passibles de la nouvelle chambre du contentieux de la Cour, est justiciable de cette chambre, de la même manière, « *Tout représentant, administrateur ou agent des autres organismes qui sont soumis soit au contrôle de la Cour des comptes, soit au contrôle d'une chambre régionale des comptes ou d'une chambre territoriale des comptes* » (L. 131-1-3), ce qui inclut les responsables associatifs. Les infractions concernées sont définies de manière plus détaillée puisqu'elles concernent désormais :

- tout responsable qui commet une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif (article L.131-9) ;
- toute personne qui, dans l'exercice de ses fonctions, cause à cet organisme un préjudice financier significatif au sens de l'article L.131-9, par des agissements manifestement incompatibles avec les intérêts de celui-ci, par des carences graves dans les contrôles qui lui incombent ou par des omissions ou négligences répétées dans son rôle de direction (L.131-10) ;
- tout justiciable qui, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, en méconnaissance de ses obligations et par intérêt personnel direct ou indirect, procure à une personne morale, à autrui, ou à lui-même, un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature (L 131-10) ;
- tout justiciable qui ne produit pas les comptes dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État, ou engage une dépense sans en avoir le pouvoir (L.131-13). Cette infraction doit être regardée comme ne se limitant pas à la non-production de comptes mais également comme touchant les cas de production de comptes erronés.

Ces différents cas étaient en pratique sanctionnables aussi à un titre ou un autre sous l'ancien régime dans lequel les infractions étaient définies de manière plus globale ; il est à noter qu'aucun dirigeant d'organisme faisant appel à la générosité du public ou ouvrant droit à avantage fiscal n'a été sanctionné par la CDBF en tant que tel.

6 - Le régime de sanction spécifique attaché à la déclaration de non-conformité

Plus spécifiquement, la réforme de 2009, en créant la possibilité d'une déclaration de non-conformité par la Cour, a ouvert la possibilité d'une sanction spécifique à la main du ministre chargé du budget.

Ainsi, lorsqu'il reçoit de la Cour une déclaration de non-conformité, le ministre chargé du budget peut suspendre les avantages fiscaux attachés à ces dons (article 1 378 octies du code général des impôts). Dans le cas contraire, il adresse un rapport motivé au premier président de la Cour des comptes, aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

II - Une organisation permettant au fil des années un contrôle ciblé du secteur de la philanthropie

La Cour programme ses contrôles en fonction de divers paramètres selon une approche par les risques. En pratique, elle a effectué des contrôles sur différents types d'organismes soutenant les différentes causes prévues par la législation définissant sa compétence, ainsi que des enquêtes transversales.

A - Une programmation selon une approche par les risques

La programmation des contrôles en matière de générosité publique se fonde sur différentes sources :

- l'analyse d'une base de données des principales grandeurs financières des organismes ;
- la veille documentaire ;
- l'analyse de signalements externes adressés de longue date à la Cour, et désormais recueillis sur la plateforme de signalement ouverte aux citoyens.

Elle repose sur une approche par les risques au sens où :

- il importe de contrôler régulièrement les grands acteurs du secteur ;
- certains acteurs de taille plus réduite doivent néanmoins être contrôlés afin que la possibilité d'un contrôle soit intégrée par l'ensemble des acteurs et exerce son effet incitatif au respect de la réglementation ; ces acteurs sont choisis notamment sur la base des signalements effectués et de la veille documentaire ;
- sont pris également en compte d'éventuelles particularités ou des problématiques spécifiques pouvant renforcer le risque, tels qu'un développement très rapide (au vu de l'évolution des comptes), une démarche de collecte agressive (marketing très présent dans l'espace public), le recours à des canaux de collecte innovants (en particulier au travers d'interfaces numériques), l'absence de respect des démarches de base (déclaration en préfecture, publication de comptes).

Les inspections (inspection générale des affaires sociales⁴⁰ depuis 1996, inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche depuis 1999, inspection générale de l'administration depuis 2014) ont de leur côté une mission de contrôle qui peut aussi conduire à examiner des organismes philanthropiques, avec des prérogatives différentes (à titre d'exemple, leurs contrôles ne peuvent déboucher sur la saisine du ministre à des fins de retrait de l'avantage fiscal). La programmation de la Cour est établie le cas échéant en concertation avec elles.

⁴⁰ L'IGAS contrôle régulièrement les organismes bénéficiant de la générosité publique. Parmi les rapports qu'elle a produits, on peut citer : Association Handicap international France (2019) ; Fondation Raoul Follereau (2014) ; Association Valentin Haüy au service des aveugles et malvoyants (2015). Par ailleurs, l'IGAS a établi en 2017 un « rapport de capitalisation » intitulé « *appel à la générosité publique : quelle transparence de l'emploi des fonds ?* ».

B - Le développement d'enquêtes transversales ou liées à d'autres contrôles

La Cour a choisi à plusieurs reprises de programmer l'examen du compte d'emploi des ressources (CER) d'organismes caritatifs dont les appels à dons étaient en lien avec ses enquêtes de politique publique et ce, en raison du rôle majeur joué par les opérateurs associatifs notamment dans le champ des politiques sociales. Il en est ainsi des enquêtes sur « *les personnes sans domicile* » en 2007 ou sur « *la protection de l'enfance* » en 2009.

Par ailleurs, elle a réalisé des enquêtes transversales à l'occasion de collectes exceptionnelles, qu'il s'agisse de l'aide d'urgence aux victimes du tsunami dans l'océan indien du 26 décembre 2004, de l'aide française en Haïti. Ces travaux, comme l'analyse des pratiques de parrainage international, ont reposé sur le contrôle de nombreux organismes très divers bénéficiant de dons. Pour ses travaux sur l'aide française aux victimes du tsunami et de l'aide française en Haïti, la Cour a contrôlé l'utilisation des dons recueillis par les organismes caritatifs, mais aussi l'action de l'État.

La Cour a également pu choisir de contrôler un organisme à la fois au titre du bénéficiaire des dons reçus et au titre des concours financiers publics qui lui sont alloués. Ce fut notamment le cas pour la Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme en 2014, pour l'Institut Pasteur en 2017 et pour la Fondation Armée du Salut en 2019 (avec un contrôle de l'emploi des subventions reçues).

Enfin, elle met également en œuvre ses compétences dans le cadre de circonstances exceptionnelles :

- à la suite de l'incendie de la cathédrale Notre-Dame de Paris le 15 avril 2019, de nombreux donateurs se sont manifestés, et des promesses de dons et collectes se sont mises en place. La loi du 29 juillet 2019 sur le projet de restauration a créé un cadre spécifique pour l'appel à la générosité du public et a désigné le premier président de la Cour des comptes, comme membre d'un comité auquel l'État ou l'établissement public rend compte de la gestion des fonds recueillis ; ces dispositions n'empêchent pas la Cour de diligenter ses propres contrôles. De fait, quelques jours après l'incendie, la Cour a annoncé qu'elle engagerait, sans attendre la fin des travaux, un contrôle de la collecte, de la gestion et de l'emploi des fonds mobilisés pour la reconstruction de Notre-Dame de Paris. Ce contrôle a vocation à durer jusqu'à la fin des opérations de reconstruction et doit donner lieu à la publication de rapports réguliers. En septembre 2020, la Cour a publié un premier rapport qui a permis d'évaluer le total des dons et des promesses de dons⁴¹, et en octobre 2022, un second sur la conduite des travaux de conservation et la conception des travaux de rénovation⁴².
- concernant la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19, dès mars 2020, de nombreuses initiatives de collecte et d'appel à la générosité du public ont été lancées. La Fondation de France avait en particulier engagé une opération conjointe avec l'Institut Pasteur et la Fondation de l'AP-HP. La Cour a publié, en février 2023 un rapport d'enquête sur cette question⁴³.

⁴¹ Cour des comptes, rapport public thématique, *La conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris*, septembre 2020.

⁴² Cour des comptes, rapport public thématique, *Le chantier de la cathédrale Notre-Dame de Paris*, octobre 2022.

⁴³ Cour des comptes, *Enquête auprès d'organismes bénéficiant de dons, Les collectes de générosité publique liées à la crise sanitaire*, novembre 2022.

Dans ce dernier cas, la Cour n'a pas analysé l'emploi de tous les fonds collectés par les organismes concernés, qui peuvent avoir eu d'autres activités que les collectes ciblées faisant l'objet du rapport. Aussi, ce rapport n'a pas été assorti d'avis de conformité, qui auraient supposé que l'ensemble de leur CER et toutes les actions sous-jacentes aient été passées en revue.

C - Des contrôles variés qui assurent une couverture de l'ensemble du secteur

Depuis 1996, 51 organismes⁴⁴ faisant appel à la générosité du public ont été contrôlés par la Cour, soit une moyenne de deux contrôles par an.

1 - Les contrôles de la Cour ont concerné des organismes de tailles diverses

Sur les 71 organismes ayant collecté plus de 5 M€ auprès du public en 2018, 46 ont déjà été contrôlés par la Cour. Dans le même temps, la Cour s'est aussi intéressée à 5 associations ou fondations beaucoup plus petites (recevant moins de 5 M€ de dons par an).

Sur les 53 organismes⁴⁵ ayant collecté plus de 10 M€ auprès du public en 2022, 35 ont déjà été contrôlés au moins une fois par la Cour. La publication d'un premier rapport a été suivie d'un second pour 11 organismes⁴⁶.

La Ligue nationale contre le cancer, la Société protectrice des animaux, Perce-Neige, AIDES et l'AFM-Téléthon ont même fait l'objet d'un troisième contrôle, sans que ceci ne préjuge de la qualité de leur gestion, principalement parce qu'elles avaient été parmi les premières contrôlées par la Cour.

2 - Les statuts juridiques des organismes contrôlés sont également divers.

Les associations et fondations reconnues d'utilité publique sont les structures juridiques les plus concernées par ces travaux. La Cour a également contrôlé des associations simples, des fondations d'entreprise, des fonds de dotation, une mutuelle (Orphéopolis) et une structure sans personnalité juridique (les « fonds Sidaction » mis en place au sein de la Fondation de France dans les premières années de l'organisation de la collecte ainsi dénommée).

3 - Les contrôles de la Cour ont également couvert la grande diversité des causes qui sous-tendent les appels à la générosité du public.

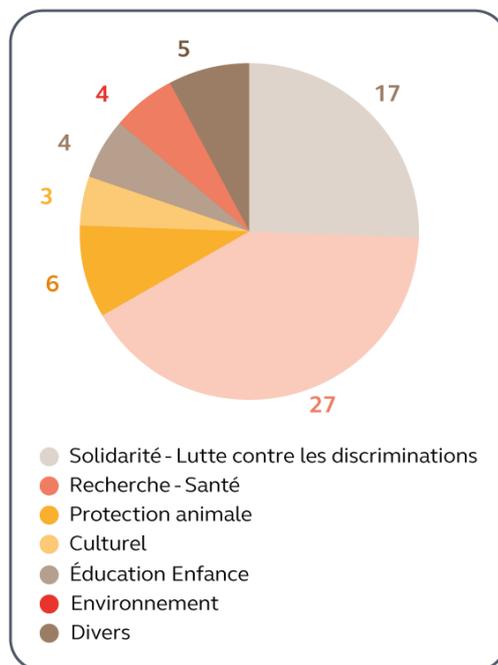
Les contrôles ont concerné des organismes actifs dans la plupart des thématiques concernées par le champ de compétences de la Cour : causes scientifique, sociale, familiale, humanitaire, philanthropique, éducative, sportive, culturelle ou concourant à la défense de l'environnement.

⁴⁴ Hors organismes contrôlés dans le cadre des enquêtes transversales.

⁴⁵ Hors organismes culturels.

⁴⁶ AFM-Téléthon, ARC, Ligue nationale contre le cancer, Fondation de France, Société protectrice des animaux, Restaurants du cœur, Perce-Neige, France Alzheimer, UNADEV, Institut de France, Fondation assistance aux animaux.

Graphique n° 3 : la répartition des contrôles par type de cause défendue⁴⁷ (en nombre)



Source : Cour des comptes

La Cour a pu observer, dans les quelques cas où elle est revenue à plusieurs reprises dans le même organisme, que ses recommandations sont dans l'ensemble suivies d'effets, à quelques exceptions près. En particulier, dans le cas des déclarations de non-conformité, lorsque celles-ci ont été suivies d'un deuxième contrôle à brève échéance (Fondation assistance aux animaux, UNADEV), des progrès permettant de ne pas renouveler la non-conformité avaient été constatés.

⁴⁷ Sauf neuf enquêtes transversales.

CONCLUSION

Le bilan des contrôles menés depuis la loi du 7 août 1991 permet de constater que la Cour a pleinement investi le périmètre défini par le législateur, progressivement renforcé, quels que soient les statuts juridiques des organismes, les causes des appels à dons, ou bien encore les montants des ressources collectées. Ce contrôle s'est principalement porté sur les organismes faisant appel à la générosité du public, même s'il est arrivé que la Cour s'intéresse au cas des entités dans lesquelles les dons ouvrent droit à avantage fiscal sans pour autant qu'il n'y ait d'appel à la générosité du public. Ce contrôle de la conformité de l'emploi des dons à l'appel à la générosité du public ou aux objectifs de l'organisme prend sa source dans les états financiers des organismes contrôlés, et tout particulièrement dans le compte d'emploi des ressources, et ne conduit pas à s'immiscer dans la gestion de l'organisme ni dans sa gouvernance, ni à le soumettre à la logique de performance telle qu'elle est attendue des administrations publiques contrôlées par ailleurs. Pour autant, il implique en pratique d'examiner la réalité des actions menées et du fonctionnement de l'association.

Les différents contrôles menés dans 51 organismes (hors organismes contrôlés dans le cadre des enquêtes transversales) attestent également de la prise en compte par la Cour de la diversité des causes qui sous-tendent les appels à la générosité du public telles que la loi les a définies. Les contrôles effectués ont notamment porté sur des appels à dons en faveur de la recherche médicale, de la solidarité internationale, de la protection de l'enfance, de la défense des droits, de la protection de l'environnement, de la lutte contre la pauvreté, du soutien aux personnes handicapées et de l'aide aux personnes âgées.

La pratique de son contrôle par la Cour consiste ainsi à accompagner les organismes vers une plus grande transparence vis-à-vis des donateurs et vers l'assurance d'employer les dons conformément à la volonté des donateurs. Introduite en 2009, la possibilité d'une déclaration de non-conformité par la Cour n'a été utilisée que cinq fois, principalement en raison de frais de collecte trop élevés et d'information lacunaire ou biaisée des donateurs. En revanche, la Cour formule de manière pratiquement systématique des recommandations à l'occasion de ses contrôles, afin de permettre aux organismes de progresser.

Le petit nombre de déclarations de non-conformité depuis l'introduction de ce mécanisme en 2009 illustre, dans l'ensemble et au-delà de quelques situations problématiques, le bon niveau de respect des intentions du donateur et d'information de celui-ci. La fréquence des recommandations montre cependant que, dans le détail, des améliorations ciblées peuvent souvent être apportées. Les contrôles de la Cour, qui ont une forte composante pédagogique, ont ainsi pour objectif de permettre aux organisations de progresser encore dans ces deux domaines.

Chapitre II

Les lignes directrices issues des contrôles de la Cour

La Cour poursuit ainsi un double objectif d'information des donateurs et de diffusion des bonnes pratiques dans le secteur caritatif.

Elle considère que le concept central de vérification de la conformité de l'emploi des dons aux objectifs de l'appel à don ou aux objectifs de l'organisme la fonde à intervenir selon deux grandes lignes directrices :

- d'une part, le respect de la volonté du donateur, en vérifiant la matérialité de l'action de l'organisme et au travers de divers critères de bonne gestion, pour que l'argent soit employé le plus possible au service des causes défendues. Parmi ces critères, le caractère raisonnable des frais de collecte et de fonctionnement, la cohérence de la politique de placement avec l'horizon d'investissement, la mise en concurrence des prestataires, le caractère désintéressé de la gestion, les mécanismes destinés à éviter les conflits d'intérêt, etc. ;
- d'autre part, la qualité de l'information délivrée au donateur.

Les constats ci-dessous illustrent les attentes de la Cour sur ces sujets et son mode de raisonnement. Lorsqu'ils sont critiques, comme indiqué en préambule, ils renvoient à l'époque de la constatation des faits, et ne préjugent pas des mesures correctrices qui ont pu être prises par les organismes par la suite. Les organismes cités le sont donc seulement à titre documentaire et au titre de faits passés. Les principes dégagés par la Cour ou les interprétations effectuées n'ont dans l'ensemble pas de caractère général et inconditionnel, et leur application peut dépendre des circonstances de l'espèce.

I - Le respect de la volonté du donateur dans l'emploi des fonds

Pour établir la promesse d'emploi des dons faite au donateur, la Cour se réfère au contenu des appels à dons (pour les organismes faisant appel à la générosité du public) ou à défaut des objectifs statutaires de l'organisme (pour ceux bénéficiant de dons ouvrant droit à avantage fiscal), puisque la volonté du donateur se manifeste le plus souvent par une adhésion à leur libellé.

A - La forme et la précision des appels à dons

1 - Le respect des exigences formelles de l'appel à dons et de la définition des missions sociales

Les organismes souhaitant faire appel à la générosité du public « *sont tenus d'en faire la déclaration préalable auprès de la préfecture du département de leur siège social* » (article 3 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles), déclaration dont les mentions obligatoires ont pour objet de préciser les objectifs poursuivis ainsi que la forme des sollicitations et les périodes prévues pour les campagnes de dons, dès lors que le montant des dons collectés au cours de l'un des deux exercices précédents ou de l'exercice en cours excède 153 000€⁴⁸.

La Cour s'assure systématiquement du respect de cette obligation, sachant que l'absence de déclaration ne fait pas obstacle au contrôle.

Dans les faits, les contrôles ont plutôt mis en lumière des retards dans le dépôt de cette déclaration (Médecins du monde, 2001) voire des omissions ou imprécisions (Greenpeace, 2012⁴⁹), que son absence. Cette dernière a été rarement constatée (Médecins sans frontières, 1998, Fondation Brigitte Bardot, 2019, Fondation Notre-Dame 2016, et Fondation du patrimoine, 2012⁵⁰). Il s'agit parfois (en particulier dans les deux premiers cas mentionnés ci-dessus) de situations où l'organisme concerné estimant à tort ne pas faire appel à la générosité du public considérait ne pas être soumis à cette obligation. Dans ce cas, il est fréquent de constater également un défaut de production d'un compte d'emploi des ressources règlementaire (cf. notamment les exemples du rapport *Le parrainage international*, 2012⁵¹).

Les missions sociales, qui couvrent les actions concrètes entreprises au service de la cause invoquée, constituent, dans l'esprit des donateurs, le cœur de l'activité de l'association ou de la fondation et la motivation de leurs dons. Le règlement comptable n° 2018-06 précise que : « *la définition des missions sociales et des moyens à mettre en œuvre relève d'une décision de gestion prise par l'organe habilité, en conformité avec l'objet de l'entité*⁵² ». L'intervention d'un organe délibérant est ainsi nécessaire pour valider cette définition qui ne se confond pas nécessairement avec l'objet social : la Cour vérifie le respect de cette règle de forme.

⁴⁸ Seuil introduit par l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015.

⁴⁹ « *La rubrique destinée à la description des campagnes envisagée n'est jamais remplie* ».

⁵⁰ Page 101 « *En mettant ces appels aux dons sur son site Internet, les campagnes de récolte de fonds de la fondation présentent un caractère national. Or, ces campagnes ne font pas l'objet d'une déclaration en préfecture sous la forme, au minimum, d'une déclaration annuelle, ainsi que la loi l'exige* ».

⁵¹ La Cour observait que « *sur les quatorze organismes examinés (...), les deux tiers n'établissaient pas de déclaration préalable et près de la moitié n'établissaient pas de compte d'emploi des ressources collectées. Les associations Assistance Médicale – Toit du Monde, Couleurs de Chine, Enfants du Mékong et Vision du Monde, établissaient des comptes d'emploi des ressources, mais n'effectuaient pas de déclarations de campagne. (...) Au moment de la publication du présent rapport, (...) les organismes contrôlés ont, soit régularisé leur situation, soit engagé une démarche pour ce faire* ».

⁵² Règlement comptable n° 2018-06, article 432-10.

2 - Les objectifs de l'appel à dons, référence pour l'instruction par la Cour

Un organisme pouvant en pratique faire appel à la générosité du public pour des objectifs plus précis que ceux énoncés dans ses objets statutaires, la Cour se réfère principalement aux objectifs formulés dans l'appel à dons. Le cas échéant, elle peut relever que des objectifs poursuivis en pratique et parfois présents dans les appels à dons ne sont pas énumérés dans les statuts, ce qui constitue une anomalie. Il en va ainsi d'objectifs de plaidoyer, parfois mis en œuvre sans être assumés dans les statuts (Association Valentin Haüy, 2023). Dans le même esprit, une organisation à vocation confessionnelle, qui paraît donc se situer hors du champ de la loi de 1991, peut y entrer dès lors qu'elle fait appel en pratique à la générosité du public pour une cause que mentionne la loi.

Les objectifs de l'appel à dons constituent donc la référence principale pour l'examen du respect de la volonté du donateur. Mais ils sont parfois formulés en des termes si généraux qu'ils ne fournissent pas une indication suffisante sur l'emploi qui sera fait des fonds collectés. Dans ce cas, l'instruction examine l'ensemble de la communication de l'organisme pour déterminer quelles actions sont mises en avant pour solliciter un financement.

Dans le cas où le donateur a la faculté de sélectionner *ex ante* l'emploi de son don parmi différentes options (il s'agit alors de collectes affectées⁵³, qui induisent des conséquences particulières sur le plan comptable⁵⁴), la Cour s'assure notamment que les dépenses servent effectivement la cause mentionnée dans l'appel à dons, et ne sont pas utilisées de manière indifférenciée. Les clauses d'affectation portent généralement sur un objet bien circonscrit, qui peut, par nature, être aisément comparé avec les actions financées.

Les organismes doivent être attentifs à la stricte coïncidence entre les objectifs présentés et affichés dans les appels à dons, et l'emploi effectif de cette ressource. La Cour note ainsi que dans certains contrôles les messages d'appel peuvent laisser penser que des actions sont menées en direction d'un public spécifique alors même que les dépenses sont destinées à une autre catégorie de bénéficiaires, à titre d'exemple à destination d'adultes en lieu et place d'enfants (Fondation pour l'enfance, 2010), en direction d'adolescents et de jeunes adultes alors que les appels sont centrés sur des enfants en difficulté (Foyer de Cachan, 2010). À cet égard, dans le contrôle d'Orphéopolis (2015), il a été noté qu'en insérant sur le bulletin de souscription une précision sur le principe de mutualisation des fonds collectés, l'organisme assurerait une meilleure adéquation de l'emploi allégué des dons avec sa pratique.

⁵³ Le règlement comptable n° 99-01 du 16 février 1999 donne la définition suivante d'une collecte affectée : « Dans le cadre de leurs appels à la générosité du public, les dirigeants des associations ou fondations sollicitent dans certaines circonstances leurs donateurs, pour la réalisation de projets définis préalablement à l'appel par les instances statutairement compétentes. Les sommes ainsi reçues sont considérées comme des produits perçus et affectés aux projets définis préalablement ».

⁵⁴ La collecte affectée faisait l'objet de lignes spécifiques dans les CER relevant de l'arrêté de 1993 et du règlement 2008-12. Désormais, elle relève de la réglementation sur les fonds dédiés dans le compte d'emploi des ressources en application du nouveau règlement.

B - La sélection et le suivi des projets par les organismes

La Cour examine la manière dont les organismes sélectionnent, pilotent et évaluent leurs actions que ce soit dans les opérations qu'ils mènent en propre ou dans leur activité de financement de projets en France et à l'étranger.

1 - La sélection et le pilotage des actions

La Cour s'assure que le choix des actions menées se fonde sur un processus objectif, qu'il est validé au niveau adéquat des instances, et que l'organisme est en mesure d'en tirer un bilan (pour un exemple récent, voir Fondation assistance aux animaux, 2022). Cette démarche s'impose non seulement lorsque les organismes mènent leurs actions en propre, mais aussi lorsqu'ils agissent en tant que financeurs. Un organisme ne peut en effet prétendre agir conformément à la volonté des donateurs s'il ne sélectionne pas selon un processus rigoureux les actions à effectuer pour atteindre ses objectifs.

Dès les premiers rapports publiés, la Cour insistait à cet égard sur la nécessité de disposer de procédures d'expertises et d'évaluation financière des demandes d'aide par les organismes qui agissent comme financeurs d'autres entités (AFM-Téléthon, 1996) et d'un examen collégial pour le choix des actions (Association pour la recherche contre le cancer, 1996). La Cour s'assure que l'entité théoriquement décisionnaire en la matière est bien saisie systématiquement (Ligue nationale contre le cancer, 1999) et que son fonctionnement est transparent, afin de prévenir par exemple tout risque d'auto-attribution par les membres du comité scientifique dans l'octroi de bourses de recherche (France Alzheimer, 2006 ; Perce-Neige, 2023). L'importance d'une instruction approfondie des dossiers au plan financier et d'un conventionnement avec les organismes bénéficiaires ont également été relevés (Sidaction, 2000). Au fur et à mesure des contrôles il a été observé que les associations disposent la plupart du temps de procédures d'attribution. Leur degré de formalisation doit être suffisant notamment au regard de la prévention des conflits d'intérêts (SPA, 2017⁵⁵ et Vaincre la mucoviscidose, 2021⁵⁶).

Plusieurs contrôles ont permis de s'assurer du professionnalisme avec lesquels certains organismes mettent en œuvre une approche sélective des dossiers de financement (Fondation des Hôpitaux de Paris - Hôpitaux de France, 2010) tout en soulignant parfois la difficulté de faire appel à un nombre suffisant d'experts indépendants dans des disciplines ou par définition leur nombre est assez réduit (Fondation pour la recherche médicale, 2013 ; Fédération française de cardiologie, 2023 ; Perce-Neige, 2023), ce qui impose alors d'autant plus l'édiction et le respect de règles de gestion des conflits d'intérêt.

Dans le cas de fondations créées par des entreprises, une vigilance particulière doit être exercée. En effet, dans ce cas, il convient de veiller tout particulièrement au respect d'une stricte distinction entre l'objet social de la fondation et les produits ou services que commercialise le fondateur, en prévention des conflits d'intérêt (Fondation agir contre l'exclusion, 2019). Ce principe doit aussi être mis en œuvre lorsque la fondation créée par une entreprise s'est placée sous l'égide d'une fondation abritante (Fondation de France, 2021) ; le contrôle doit alors être exercé par cette dernière.

⁵⁵ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-societe-protectrice-des-animaux> p. 37.

⁵⁶ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/lassociation-vaincre-la-mucoviscidose> p. 68.

Les fonds collectés en France mais dépensés pour des projets à l'étranger

Dans le champ de l'action humanitaire, des dons effectués en France, peuvent financer des activités dans le monde entier. Celles-ci représentent parfois une part significative des dépenses de l'organisme (80 % pour Action contre la Faim).

Lors du contrôle d'organismes versant des fonds à l'étranger, (par exemple Secours catholique en partenariat avec les Caritas locales et Fondation Brigitte Bardot pour des actions en faveur de la protection des animaux dans un grand nombre de pays), la Cour a nécessairement des possibilités plus limitées de s'assurer de la conformité de l'emploi des dons, dans l'hypothèse où les organismes bénéficiaires finaux peuvent ne pas relever de son contrôle. Dans certains cas, elle ne peut se prononcer sur la conformité⁵⁷, dans d'autres, elle est limitée par l'absence d'un droit de suite sur des entités non françaises. Elle s'attache cependant à vérifier que l'organisme soumis à sa juridiction a mis en place des procédures de contrôle des dépenses réalisées à l'étranger et que les effets puissent en être mesurés. À titre d'exemples : le Secours Populaire (2012) : « *ne disposait pas lors du contrôle de la Cour d'un guide de procédure des actions internationales et ne s'est pas toujours entouré des garanties nécessaires au bon déroulement de ses projets internationaux et au respect de la volonté des donateurs* » ; la Fondation action enfance (2018) qui devait : « *renforcer le contrôle sur l'emploi des fonds dans le cadre des missions à l'étranger* » ; AIDES (2024) dont le « *manque de contrôle de l'emploi à l'international des sommes versées (...) conduit à une information insuffisante des donateurs et du public.* » Le cas échéant, elle peut aussi se rendre sur place pour effectuer *a minima* une vérification de la matérialité de la réalisation des projets⁵⁸.

2 - La mesure et l'évaluation des résultats par l'organisme

Le dispositif de mesure des résultats des actions financées dans le cadre des missions sociales fait l'objet d'une attention particulière. Lors de ses contrôles, la Cour s'assure de la mise en place par les organismes financeurs de réels dispositifs de suivi qui leur permettent de confirmer l'exacte utilisation des fonds alloués tant pour les actions directement menées que pour celles conduites par des tiers et faisant l'objet de subventions.

⁵⁷ Comme évoqué ci-dessus, elle ne se prononce pas sur la conformité dans le cas des flux financiers d'un organisme vers une organisation faîtière internationale (par exemple Fondation WWF Fonds mondial pour la nature-France, 2018 ; Comité Français pour l'UNICEF, 2004) dont il est l'émanation française.

⁵⁸ Il est rappelé que pour que les donateurs bénéficient d'avantages fiscaux, la doctrine fiscale pose différentes conditions qui sont similaires à la grille de lecture employée par la Cour : « *Pour être éligibles, ces organismes doivent satisfaire aux trois conditions cumulatives suivantes :*

- ils doivent définir et maîtriser le programme à partir de la France ou de l'État-membre où ils ont leur siège ;
- ils doivent financer directement les actions entreprises ;
- enfin, ils doivent être en mesure de justifier des dépenses qu'ils ont exposées pour remplir leur mission. (...)

Dans l'hypothèse où l'organisme a recours à la coopération d'organismes étrangers présents sur place pour réaliser le programme qu'il a défini et qu'il maîtrise, il doit être en mesure de justifier auprès de l'administration de l'affectation et de l'utilisation des sommes transférées sur les comptes des structures locales partenaires conformément au programme qu'il a préétabli et qu'il entend développer. Ainsi, l'organisme français ou européen doit pouvoir produire, sur demande de l'administration, les conventions écrites ou tout document en tenant lieu, permettant de justifier du respect de ces obligations » (BOI-BIC-RICI-20-30-10-10). ».

Dans les faits ce suivi est très inégalement mis en œuvre par les organismes financeurs.

De nombreux contrôles ont permis de vérifier un réel pilotage par la conduite d'audits, l'édition de comptes rendus d'exécution (Croix-Rouge, Haïti 2012⁵⁹, Fondation de France, 2020⁶⁰) ou encore la production d'indicateurs permettant une approche qualitative des actions financées (Restaurants du Cœur - Les relais du Cœur, 2009⁶¹). Cette situation est cependant loin d'être généralisée.

Il convient ainsi que des comptes rendus d'exécution soient systématiquement demandés et obtenus par les organismes financeurs aux bénéficiaires des actions (des exemples *a contrario* ont été relevés dans les rapports Ligue contre le cancer, 1999, et Haïti, 2012), que ces travaux soient homogènes, substantiels, et comparables entre eux (AFM Téléthon, 1996 et 2004), tout particulièrement dans le cadre d'un projet d'ensemble (Fondation de France, 2001). Dans le cas des fondations abritantes (cf. *supra*) un suivi des projets menés par les fondations sous égide doit être conduit de manière approfondie et fondé sur une obligation de compte rendu effective auprès de la fondation faitière.

C - La mise en œuvre de la collecte et son coût

Lors de ses contrôles, la Cour examine systématiquement les charges générées par la recherche de ressources et leur progression, et, sans fixer de pourcentage optimal ou maximal, en évalue le poids au regard des autres rubriques d'emploi. Les ratios correspondants sont mentionnés dans chacun de ses rapports. La Cour apprécie également le taux de retour de la collecte, à savoir le nombre d'euros qu'un euro de frais de collecte dépensé permet de collecter.

Le règlement comptable n° 2008-12 précise que la rubrique « Frais d'appel à la générosité du public » enregistre : « *les coûts directs d'appel à la générosité du public (publicité, publication, frais postaux etc.), y compris les frais de traitement des dons* ». Pour le règlement 2018-06, cette rubrique : « *comprend les charges engagées par l'entité dans le but de recueillir auprès du public des moyens pour réaliser son action* »⁶²

⁵⁹ « *La totalité des interventions de la Croix-Rouge a été gérée sur place mais suivie et pilotée par le siège (...). Les procédures à mettre en œuvre sont codifiées et des audits internes ont été conduits pour s'assurer de la qualité de la gestion et en proposer l'amélioration* ».

⁶⁰ « *Un dispositif précis de suivi des dossiers depuis le siège, organisé des missions régulières de terrain pour faire le point de l'avancement des réalisations, et recruté une salariée sur place pour renforcer le suivi du programme* ».

⁶¹ « *L'engagement de l'association dans le développement des activités d'insertion se traduit sur le plan quantitatif, notamment en matière de logement (de 380 logements gérés en 2003-2004 à 501 en 2006-2007) et d'insertion socio-économique (de 1 153 salariés en contrats aidés en 2003-2004 à 1 481 en 2006-2007). (...) Le taux de retour vers l'emploi durable (CDI et CDD de plus de six mois) est de 26,3 %, le taux de « sorties positives » (CDI, ensemble des CDD et formation) étant de 58 %* ».

⁶² Cette rubrique comprend également une sous rubrique enregistrant les charges engagées pour la recherche des autres dons privés, les subventions et autres concours publics.

Certaines structures, en raison notamment de leur notoriété (Comité Perce Neige, 2009 et Fondation Perce Neige, 2023), ou de l'importance du bénévolat, réussissent à avoir des frais de collecte faibles. D'autres peuvent être conduites à engager des actions coûteuses (Comité Français pour l'Unicef, 2004, France Alzheimer, 2009), notamment du fait du recours à des prestataires externes (Fondation pour l'enfance, 2010, UNADEV, 2013, Fondation action enfance, 2018, Fonds de dotation Lucie Care, 2022, AIDES, 2024). Une telle situation peut être tolérée à titre transitoire pour installer la notoriété ou investir sur des nouveaux canaux de collecte (Sidaction 2009, SPA, 2009, WWF, 2018). Mais à moyen terme ces dépenses ne peuvent rester durablement élevées.

Les organismes collecteurs sont ainsi appelés à la vigilance en cas de forte progression des frais de collecte, surtout lorsque leur poids est déjà important au regard des ressources collectées (UNADEV, 2013, Fonds de dotation Lucie Care, 2022, SOS Éducation, 2020). Comme évoqué au premier chapitre, la Cour a jugé incompatibles avec l'exigence de conformité de l'emploi des dons des situations où les dépenses de collecte représentent plus de la moitié des ressources collectées, sans pour autant que ce niveau ne constitue un plafond acceptable.

Ce contrôle impose de s'assurer de l'exactitude des données affichées dans les comptes d'emploi ressources publiés par les organismes au regard de la ventilation des dépenses entre les trois catégories majeures : frais de collecte, frais de fonctionnement et missions sociales (voir *infra*). La Cour analyse ainsi le compte d'emploi afin de s'assurer que les frais de collecte ne sont pas indûment minorés ou, plus rarement, majorés. Un retraitement est alors proposé :

- pour réimputer en rubrique « frais de collecte », sous-évaluée, des charges considérées comme relevant indûment des missions sociales, (AFM Téléthon, 1996 ; Amnesty international France, 2008 ; Fédération française de cardiologie, 2013 ; Ligue nationale contre le cancer, 1999), au regard notamment des dépenses de communication.
- *a contrario* pour exclure de la rubrique « frais de collecte », surévaluée, des charges relevant des frais de fonctionnement (par exemple les charges constitutives de frais généraux, Fondation Notre-Dame 2016), voire des missions sociales (par exemple lorsque sont imputés en frais de collecte l'ensemble des coûts de collecte de rue, alors que les prestataires réalisent aussi pour partie une mission de sensibilisation, relevant des missions sociales, Greenpeace, 2012⁶³).

⁶³ « Cette conception des frais de collecte ne tient pas compte du rôle d'information sur ses actions que Greenpeace France assigne à ses recruteurs de rue et qui fait partie des missions statutaires : si elle a le mérite de la simplicité, une telle présentation a pour effet de majorer les frais de collecte au détriment des frais de missions sociales. ».

La difficulté posée par la communication, les actions de sensibilisation et de plaidoyer

Les actions de communication d'un organisme relèvent potentiellement de plusieurs champs. Elles peuvent s'inscrire dans les missions sociales (dès lors que celles-ci mentionnent des objectifs de plaidoyer⁶⁴ ou de sensibilisation⁶⁵), être assimilées à des actions de collecte, lorsqu'elles visent principalement cet objectif, et enfin s'apparenter à des activités de communication institutionnelle, relevant alors de frais de fonctionnement, et les organismes doivent être attentifs à les ventiler correctement (Médecins du Monde, 2001⁶⁶). Comme indiqué *infra*, par exception, la rémunération d'un directeur général qui exerce une activité de plaidoyer très significative peut être imputée corrélativement en missions sociales (Greenpeace, 2012), dès lors que cette activité, à nouveau, est bien prévue dans les statuts régulièrement approuvés par le conseil d'administration.

Les organismes choisissent parfois d'imputer indûment une partie ou la totalité de ces coûts en rubrique « Missions sociales » qui est ainsi optiquement surévaluée. Une vigilance particulière doit donc être appliquée pour éviter de comptabiliser des actions de communication institutionnelle autrement qu'en frais de fonctionnement (relevée par exemple dans le rapport AFM-Téléthon, 2004⁶⁷, cette problématique a été évoquée dans le référé de la Cour portant spécifiquement sur l'information délivrée aux donateurs⁶⁸).

Quand bien même un organisme aurait un objectif de plaidoyer, celui-ci ne saurait se manifester seulement au travers d'actions de collecte de fonds (SOS Éducation, 2020). Une vigilance particulière doit être exercée sur ce sujet, d'autant que ces actions de sensibilisation ou de plaidoyer sont très souvent conjointement menées avec les actions de collecte, soit en utilisant les mêmes supports (mailings), soit en ayant recours à des moyens humains communs (prestataires, bénévoles...). Dans ce cas, la Cour peut aller jusqu'à examiner si la répartition en volume des messages dans un même support, entre appel à dons et sensibilisation, est cohérente avec les clés de répartition appliquée (Fédération française de cardiologie, 2022 ; Vaincre la Mucoviscidose, 2021 ; Fondation assistance aux animaux, 2022). Pour que les coûts d'un appel à dons puissent être considérés comme imputables en partie en mission sociale, il faut ainsi qu'une partie significative du support soit consacré à un discours de sensibilisation.

⁶⁴ La notion de « plaidoyer » recouvre la mise en avant des causes défendues devant les pouvoirs publics et l'opinion publique.

⁶⁵ Dans son référé de 2007 sur l'information délivrée par les organismes faisant appel à la générosité publique, la Cour notait que « *le rattachement de frais de communication aux missions sociales n'est concevable que dans le cadre et les limites de l'accomplissement d'une mission spécifique d'information et de plaidoyer, définie et explicitée au même titre que les autres missions sociales. Le fait de se donner une telle mission peut emporter, dans les conditions prévues dans la loi dite « Sapin 2 », l'obligation de s'inscrire au registre national des représentants d'intérêt, formalité parfois non respectée.* ».

⁶⁶ « *Des rubriques du compte d'emploi isolent les dépenses de la direction de la communication, sans que la distinction soit faite au sein de celles-là entre ce qui relève des coûts directs d'appel à la générosité publique et celles qui constituent des dépenses de fonctionnement.* ».

⁶⁷ « *Depuis 1996, les dépenses de communication sont réparties entre missions sociales et frais de fonctionnement - Les sommes consacrées aux actions de communication ont beaucoup progressé - ces mêmes dépenses étaient imputées pour 24 % en frais de fonctionnement et pour 76 % en missions sociales. Après avoir examiné la nature des opérations de communication de l'association, la Cour considère que cette répartition n'est pas équilibrée.* ».

⁶⁸ Cour des comptes, *La qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique* (octobre 2007 p. 29).

De même, certains organismes comptabilisent une partie de leurs frais de collecte de rue ou de marketing téléphonique en mission sociale, ce qui peut correspondre à la réalité des faits lorsque les personnes chargées de la collecte effectuent véritablement une mission d'information et de sensibilisation. Pour ce faire, ils doivent cependant être en mesure de fournir des éléments objectifs et vérifiables qui permettent de matérialiser cette mission, non seulement en démontrant qu'elle est mentionnée dans les contrats conclus avec les prestataires, mais aussi qu'il existe des procédures pour s'assurer qu'elle est bien remplie (Fonds de dotation Lucie Care, 2022 ; AIDES, 2024). Cet examen au cas par cas a amené la Cour à prononcer une requalification entraînant un rééquilibrage au profit de la rubrique « Frais de recherche de fonds » (WWF, 2018 ; UNADEV, 2018).

Lorsque des organismes comptent le plaidoyer parmi leurs missions sociales et que celui-ci absorbe une partie significative de la collecte, ils doivent veiller à ce que leurs messages de marketing ne mettent pas uniquement en avant les aides aux personnes qu'ils mettent en œuvre, mais fassent aussi référence, au moins pour certains d'entre eux, à cette mission de plaidoyer. Leur communication ne saurait laisser croire que l'intégralité des fonds recueillis a vocation à porter secours aux personnes dont la situation est présentée, sauf à induire en erreur le public.

Comme évoqué au premier chapitre, la Cour ne se prononce pas directement sur la performance des organismes comme elle le ferait pour des organismes publics. En revanche, elle s'assure que les organismes mettent en place des dispositifs de mesure de leurs résultats et en tirent les conséquences. Cette démarche déjà mentionnée pour le suivi des projets réalisés ou financés doit aussi être mise en œuvre s'agissant des actions de collecte de fonds. La Cour n'invite pas les organismes à privilégier tel ou tel mode ou canal de collecte en fonction des résultats obtenus, mais elle vérifie, en premier lieu, que les frais de collecte ne sont pas disproportionnés par rapport aux sommes collectées, et en second lieu, que l'organisme est en mesure de suivre les résultats des différents modes de collecte employés et d'en tirer les conséquences qu'il estime nécessaire. À cet égard, un mode de collecte dont le rendement serait durablement faible ne saurait en règle générale être indéfiniment conservé, quand bien même les frais de collecte totaux seraient dans l'ensemble mesurés par rapport aux montants recueillis (Valentin Haüy, 2023).

D - Les frais de fonctionnement et l'affectation des charges au titre des coûts indirects

L'arrêté du 30 juillet 1993 portant fixation des modalités de présentation du compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public par des organismes faisant appel à la générosité publique prévoyait de distinguer parmi les emplois « *les frais de fonctionnement de l'organisme y compris les frais financiers* » sans plus de détail sur la signification ou le contenu de cet intitulé. Selon les dispositions du règlement comptable n°2008-12, les frais de fonctionnement étaient ceux « *correspondant aux frais de direction générale, financière, comptable, personnel, informatique et frais généraux* ». Pour le règlement n° 2018-06⁶⁹ cette rubrique du CER comprend « *les charges engagées pour la gestion et la gouvernance de l'entité* ».

⁶⁹ Article 432-13 : ces frais « *comprennent les charges affectées aux activités suivantes : gouvernance, communication, ressources humaines comptabilité et gestion financière y compris les frais de gestion de la tarification pour les établissements et services sociaux et les établissements de santé, juridique, moyens généraux et informatique* ».

Ce principe ne fait pas obstacle à une affectation, par exception et sous conditions, de charges de fonctionnement en frais de collecte ou en missions sociales, sinon sous l'empire de l'arrêté de 1993, du moins sous celui des deux réglementations suivantes.

En effet, l'arrêté de 1993 assimilait dépenses opérationnelles et missions sociales. Une application rigoureuse aurait imposé de ne retenir que les charges directes, les charges indirectes relevant alors des frais de fonctionnement. Mais en pratique, une distinction entre « centres opérationnels » relevant des missions sociales ou des frais de collecte, et « centres administratifs » (consacrés exclusivement à la direction des ressources humaines, direction des affaires financières services généraux etc..) permettait aux organismes de ventiler dans les premiers une partie des frais de fonctionnement, sous réserve de documenter en annexe au CER les principes de déversement de comptabilité analytique adoptés⁷⁰. À cet égard, il doit être précisé qu'un raisonnement fondé sur la construction de coûts complets des activités opérationnelles n'aurait pas été compatible avec les dispositions réglementaires⁷¹, et ne l'est toujours pas. En effet, il conduit à déverser entièrement les frais de fonctionnement, voire de collecte, dans les missions sociales, vidant la réglementation de son sens.

Avec le règlement n° 2008-12 a été précisé par ailleurs que les coûts indirects de structure ou de fonctionnement doivent « être imputés sur la base d'une règle d'affectation préétablie », ces règles devant être clairement explicitées et garder un caractère permanent. La Cour vérifie donc également la stabilité et la transparence des règles de déversement de quote-part de frais de fonctionnement en missions sociales⁷².

À partir de 2009, pour chaque mission sociale définie ; « il convient de procéder à l'affectation de l'ensemble des coûts engagés (...) » définis comme des « coûts qui disparaîtraient si la mission sociale n'était pas réalisée (...) soit des coûts directs soit des coûts indirects ».

L'article 432-13 du règlement n° 2018-06 a abandonné ce critère, d'ailleurs d'une application parfois malaisée⁷³, puisqu'il autorise le classement en missions sociales des « charges relatives aux fonctions relevant des frais de fonctionnement dont l'entité peut justifier l'affectation à la réalisation des « missions sociales » ou des « frais de recherche de fonds ».

Ainsi les contrôles réalisés portent à la fois sur le contenu des frais de fonctionnement, les affectations « par exception » en missions sociales appliquées par les organismes et les modalités de définition des règles qui les fondent.

La Cour s'est à maintes reprises prononcée sur l'imputation de frais administratifs ou de frais de siège considérés par les organismes contrôlés comme relevant des missions

⁷⁰ Y inclus les dotations aux provisions, les frais financiers, les charges qui relèvent du train de vie de l'organisme, les frais de communication institutionnelle, cf. Cour des comptes, Rapport public thématique *La qualité de l'information financière communiquée aux donateurs*, octobre 2007 p. 28.

⁷¹ La Cour l'a précisé dès son rapport de synthèse précité, *L'information financière délivrée par les organismes faisant appel à la générosité publique*.

⁷² L'article 432-13 du règlement n° 2018-06 autorise le classement en missions sociales des « charges relatives aux fonctions relevant des frais de fonctionnement dont l'entité peut justifier l'affectation à la réalisation des « missions sociales » ou des « frais de recherche de fonds ».

⁷³ La notion de « coûts qui disparaîtraient si la mission sociale n'était pas réalisée » avait provoqué des débats récurrents. Beaucoup d'organismes avançaient que, si la mission sociale n'était pas réalisée, il n'y aurait aucune raison de maintenir des fonctions support, une direction générale, ou de payer des frais d'expertise comptable, ou qu'à tout le moins, ces frais étant en partie proportionnels à la taille de l'organisme, elle-même conditionnée par l'ampleur de ses missions sociales, ils seraient beaucoup plus réduits.

sociales, en s'adaptant à l'évolution des textes. Elle a ainsi relevé, sous l'empire de l'arrêté du 30 juillet 1993, qu'il pouvait être abusif de considérer par principe que toute l'activité d'une implantation relevait d'une mission sociale, considérant qu'elle devait porter une part de frais de fonctionnement (SPA, 2002⁷⁴ et Fondation Nicolas Hulot, 2012⁷⁵).

Elle a eu l'occasion de rappeler que les règles d'imputation devaient être définies *a priori* et non pas à l'issue des exercices considérés (Secours Populaire 2012⁷⁶).

Les contrôles ont permis de constater que de nombreux organismes répartissent leurs charges de personnel entre les trois catégories d'emplois en évaluant la contribution de chacun à celles-ci. Cette méthode de répartition n'est pas critiquable dans son principe à condition qu'elle soit suffisamment justifiée, notamment par la production de grilles de temps passés effectives régulièrement actualisées, et non pas forfaitaires, dans le cas où l'engagement dans les différentes catégories est manifestement variable (Vaincre la mucoviscidose, 2021⁷⁷). La clé de répartition qui en découle est ensuite fréquemment utilisée pour répartir certaines charges, liées par exemple à l'occupation de locaux.

Quoiqu'il en soit, dans ses contrôles, la Cour est attentive au respect de plusieurs principes. Il s'agit, une fois encore, de ne pas faire totalement disparaître les frais de fonctionnement. De manière sous-jacente, il s'agit aussi de prévenir les risques qui consisteraient, pour une association, à ne financer en réalité qu'une activité fictive ou peu substantielle, tout en utilisant les ressources pour rémunérer une équipe essentiellement occupée à collecter les fonds (SOS Éducation, 2020).

C'est pourquoi, si la Cour accepte en pratique que certaines dépenses liées aux fonctions support soient ventilées dans les missions sociales, comme les textes l'autorisent, pour peu que des principes préalables, transparents et correspondant à une réalité opérationnelle documentée soient édictés et appliqués, elle a eu l'occasion de préciser certaines limites à l'exercice.

Elle considère ainsi, dans le cas général, que le coût de fonctionnement des instances statutaires (Secours Populaire, 2012⁷⁸), les frais de direction générale (Greenpeace, 2012⁷⁹,

⁷⁴ « Le compte d'emploi établi par la SPA ne rend pas exactement compte de leur répartition entre les rubriques définies par l'arrêté du 30 juillet 1993. Ainsi, une partie des dépenses du siège classées au poste des « missions sociales » trouverait mieux sa place en frais de gestion. ».

⁷⁵ : « La question de l'imputation des frais administratifs trouve une acuité particulière sous l'empire des dispositions du règlement n° 2008-12 qui autorise l'affectation aux missions sociales des seuls coûts « qui disparaîtraient si la mission sociale n'était pas réalisée », disposition qui contraint davantage la pratique d'affectation intégrale des coûts d'un centre aux missions sociales telle qu'en vigueur à la fondation. ».

⁷⁶ « Au titre des exercices 2007 et 2008, les clefs de répartition des structures locales et de l'association nationale étaient appliquées a posteriori, au moment des travaux de clôture de l'exercice comptable » et lors du contrôle de l'association.

⁷⁷ « La grille de ventilation des coûts salariaux de chaque collaborateur de la direction générale et du département administration et finances qui est utilisée pour construire le CER n'est étayée par aucun relevé d'activités, qu'il soit quotidien, hebdomadaire ou même mensuel ce que l'association a reconnu lors de la contradiction. Dans bon nombre de cas, les pourcentages d'affectation retenus paraissent manifestement forfaitaires ou peuvent révéler des incohérences (...) La méthode suivie ne peut être considérée comme valide et acceptable en l'état ».

⁷⁸ Il convient ainsi d'« exclure des missions sociales présentées dans le compte d'emploi des ressources les charges correspondant aux coûts de fonctionnement des instances statutaires ».

⁷⁹ [l'association] « impute donc la totalité de ses charges de fonctionnement général, c'est-à-dire celles des services administratifs, à la rubrique des frais de fonctionnement, et respecte donc, sous réserve de l'interrogation relative à l'imputation de la rémunération du directeur général, les principes exposés dans le règlement comptable n° 2008-12, qui précise que les frais de fonctionnement sont ceux qui « correspondent aux frais de direction générale, financière, comptable, personnel, informatique, frais généraux. » ».

Fédération française de cardiologie, 2013, Fédération française de cardiologie, 2023), d'assurance, de commissariat aux comptes (WWF, 2018⁸⁰), constituent des exemples de coûts qui ne peuvent faire l'objet d'aucune autre imputation qu'en frais de fonctionnement.

S'agissant des frais de direction générale, la Cour a toutefois considéré que si un organisme pouvait apporter la preuve que son directeur général était mobilisé en partie par des actions de plaidoyer, tâches faisant partie des missions sociales de l'organisme (Greenpeace, 2012⁸¹), la quote-part correspondante de sa rémunération pouvait, par exception, être portée en missions sociales et non en frais de fonctionnement.

Par ailleurs, la Cour a relevé des cas dans lesquels les conventions d'imputation des frais de fonctionnement en missions sociales prenaient une forme empêchant, *in fine*, une ventilation des ressources selon les différentes missions sociales, ce qui appauvrit l'information du donateur (Valentin Haüy, 2023), ou une complexité excessive conduisant à une ventilation arbitraire (AIDES, 2024).

Elle a également très tôt exclu que les dotations aux provisions puissent être comptabilisées en missions sociales (Secours populaire, 2012), avant même que la réglementation comptable ne le prohibe expressément.

Enfin, dans son rapport concernant Lucie Care, fonds de dotation créé par l'UNADEV et connaissant des frais de collecte élevés, la Cour a estimé que l'importance de ceux-ci pouvait remettre en cause la comptabilisation en missions sociales de la dotation apportée par l'UNADEV à Lucie Care. Ce faisant, elle ne considère pas que les organismes philanthropiques qui en financent d'autres, doivent systématiquement, pour l'imputation en mission sociales de leurs dépenses, raisonner en transparence et tenir compte de l'emploi qui est fait de leur financement par les destinataires. Ceci serait, dans la plupart des cas, excessif et impraticable dans la mesure où l'information leur fait défaut. Mais lorsque cette information est assez aisément disponible, elle devrait être obtenue et exploitée. Ainsi, la Cour s'est étonnée que la Fondation de France considère comme une dépense de mission sociale tout versement d'une de ses fondations abritées à une association adossée⁸².

⁸⁰ « La répartition au prorata des effectifs des charges de la direction administrative et financière, de la direction des ressources humaines et du secrétariat général ne peut qu'être critiquée par la Cour, puisqu'elle aboutit à faire apparaître en missions sociales des charges qui se rattachent aux frais de fonctionnement. Ainsi par exemple, les charges liées au commissariat aux comptes sont réparties au prorata des effectifs entre les missions sociales, les frais de recherche de fonds et les frais de fonctionnement alors même qu'elles ne répondent pas à la définition stricte des charges qui peuvent être rattachées aux missions sociales, c'est-à-dire les « coûts qui disparaîtraient si la mission sociale n'était pas réalisée ».

⁸¹ « Il lui semble possible (...) en l'état actuel de ses contrôles de considérer que ce que le règlement intitule « frais de direction générale » peut ou doit être entendu dans une acception plus étroite qui engloberait la totalité de la rémunération d'un directeur général (...) dont les tâches sont largement dévolues aux missions sociales ».

⁸² « Lorsque la Fondation de France autorise un fonds individualisé à verser un montant quelconque à ces associations jumelles, elle peut enregistrer la totalité de ce montant en « missions sociales ». La réalité des frais de fonctionnement et des autres dépenses des structures bénéficiaires n'est dès lors pas lisible dans les comptes de la Fondation de France. Certes, la Fondation de France peut théoriquement, par sa participation au comité exécutif du fonds individualisé, rester informée des activités. Elle peut aussi, à sa demande, se faire communiquer des informations sur les dépenses réalisées par l'association de gestion. Cependant, au vu des constats effectués dans la sélection de FSE examinée, les comités exécutifs, lorsqu'ils existent, ne se réunissent pas à une fréquence suffisante pour permettre ce suivi et les représentants de la Fondation de France ne demandent pas ces informations. ».

La Cour alerte particulièrement sur le fait qu'elle pourrait, lors d'un contrôle, contester qu'un organisme qui serait le principal financeur d'une autre entité au sein d'un même ensemble, puisse comptabiliser intégralement en missions sociales des fonds en réalité utilisés très largement à d'autres fins. Il pourrait en effet lui être opposé qu'elle ne pouvait ignorer que ces fonds ne seraient pas intégralement employés en missions sociales par le bénéficiaire et ne pouvait donc les comptabiliser comme tels de son côté (Lucie Care, 2023, s'agissant de la comptabilisation de l'apport de l'UNADEV ; voir aussi AIDES, 2024).

E - La consommation des fonds collectés et la politique des réserves

Les organismes qui font appel à la générosité du public n'ont en général pas vocation à utiliser le produit de la collecte pour constituer des réserves. Mais en pratique, il peut être admis qu'une partie des sommes collectées ne soit pas employée l'année de leur comptabilisation et fasse l'objet d'un emploi différé, qu'il s'agisse de collectes ordinaires ou de fonds reçus à la suite d'événements exceptionnels, comme le tsunami du 26 décembre 2004 en Asie du Sud-Est.

Il est d'abord de bonne gestion que les organismes puissent disposer d'un montant minimal de réserves leur permettant de disposer d'un fonds de roulement suffisant ou d'assurer leur fonctionnement en cas de difficultés financières ou de baisse brutale de la collecte. Cet emploi différé des fonds collectés peut également s'expliquer par des modalités d'action de certains organismes collecteurs, notamment la réalisation d'investissements, dans le cas de projets futurs effectivement identifiés. Ces fonds collectés et non utilisés font d'ailleurs désormais l'objet d'une traçabilité spécifique dans la comptabilité et dans le compte d'emploi des ressources au titre des reports et des fonds dédiés dans le cas de collectes affectées. Il est ensuite acceptable qu'un organisme déploie une stratégie de capitalisation de la collecte dans le but d'assurer des revenus futurs issus de placements (sur le modèle anglo-saxon de « *l'endowment* » qui est repris par certains fonds de dotation ou fondation), pour autant que cette stratégie soit parfaitement transparente vis-à-vis des donateurs dès l'appel à dons et jusqu'au compte rendu de l'emploi des fonds (*a contrario*, voir Fondation assistance aux animaux, 2016).

En examinant la situation financière d'un organisme, la Cour vérifie les conditions de comptabilisation et de consommation des fonds collectés, ainsi que le niveau des réserves qui doit exclure toute forme de thésaurisation, c'est-à-dire de croissance régulière des réserves sans stratégie ni projet d'emploi crédible. En effet, dans le cas de réserves conséquentes non justifiées, les organismes collecteurs auraient moins de légitimité à continuer à faire appel à la générosité du public et ce d'autant plus que le contenu des appels laisse supposer un manque de moyens pour faire face à des situations particulières ou d'urgence.

Le niveau des réserves doit donc être justifié, en règle générale, soit par des considérations prudentielles raisonnables, soit par des contraintes liées au rythme incompressible de concrétisation des projets. Dans tous les cas, il fait partie de la stratégie de l'organisme et doit donc être explicitement débattu par les instances de gouvernance⁸³.

⁸³ Voir notamment Fédération française de cardiologie, 2013 ; le rapport notait que « *La FFAC dispose d'un niveau très élevé de réserves qui a reflété jusqu'en 2010 l'absence de projet spécifique de développement du mouvement.* ».

En toute hypothèse, le donateur doit pouvoir être informé clairement de l'origine, du montant, de l'évolution et de la destination de ces réserves. La Cour est ainsi amenée, dans certains cas, non pas à contester la croissance des réserves en tant que telle, mais à rappeler que leur existence, leur dynamique et leurs perspectives d'emploi doivent être portées à la connaissance des donateurs de manière intelligible, c'est-à-dire sous forme d'explications littérales dans la communication au grand public, et non pas seulement sous forme d'une ligne dans leurs états comptables. Cet exercice suppose aussi une valorisation sincère des réserves : si les organismes détenteurs d'un patrimoine immobilier historique dans les grandes villes n'ont pas l'obligation de le réévaluer à mesure que les prix de l'immobilier s'apprécient, il a pu être constaté une déconnexion importante entre les valeurs comptables dans les états financiers de certains d'entre eux et le prix de marché (voir par exemple Association Valentin Haüy, 2023). Ainsi, si la comptabilisation en valeur historique respecte la réglementation, une connaissance de la valeur de marché est indispensable à une bonne gestion, et une information transparente du donateur sur ce point dans les documents de communication adéquats donne une connaissance plus juste de la situation patrimoniale de l'organisme. À l'inverse, dans son contrôle sur la FACE, c'est une surévaluation des immeubles qui avait été constatée par la Cour.

Dans plusieurs rapports, la Cour a fait part de ses observations sur le niveau des réserves. Si les excédents annuels font parfois l'objet de réserves pour de futures réalisations dûment documentées (comité Perce-Neige, 2009 ; Fondation Perce-Neige, 2023) cet emploi doit néanmoins s'inscrire dans des délais raisonnables. Ainsi lors du contrôle relatif aux collectes réalisées dans le contexte du tsunami (2004), la Cour a relevé que certains organismes continuaient, quatre années après la catastrophe et la collecte qui s'en est suivie, de disposer de ressources non engagées substantielles, ce qui traduisait une lenteur injustifiée dans la mobilisation des fonds.

De même, une accumulation de réserves a été constatée dans plusieurs rapports⁸⁴ sans qu'il soit expressément fait référence à des projets à moyen ou long terme. L'accumulation est d'autant plus problématique qu'elle ne peut se référer à un niveau-cible optimal préalablement défini et explicité (Association Petits frères des pauvres, 2016). Une programmation de l'emploi des fonds est d'autant plus impérative dans les cas où les causes défendues, objet des appels à la générosité, souffrent d'un manque de moyen flagrant (Société protectrice des animaux, 2002⁸⁵), ou qu'une situation d'urgence est mise en avant dans les appels à dons.

⁸⁴ À titre d'exemple : Cour des comptes, rapports sur des organismes bénéficiant de dons, *Société protectrice des animaux*, 2002, *Comité Français pour l'Unicef*, 2004, *Ligue nationale contre le cancer*, 2007, *France Alzheimer*, 2009, *Fondation hôpitaux de Paris*, 2010, *SOS éducation*, 2020, *Fondation assistance aux animaux*, 2022 et *Fédération française de cardiologie*, 2023.

⁸⁵ Les réserves « *représentaient presque trois années de ressources issues de la générosité publique* » et que cette thésaurisation apparaît « *particulièrement anormale, tant au regard de la volonté des donateurs, que de la vétusté de nombreux refuges de la SPA et plus généralement des besoins de la cause animale* ».

II - La bonne information du donateur, condition du respect de sa volonté

La Cour examine non seulement la réalité de l'emploi des fonds, mais est aussi attentive au fait que le donateur dispose d'une information fiable et transparente dans ce domaine. Ses contrôles portent sur l'examen de l'ensemble de la communication financière afin de vérifier, en particulier la cohérence entre les données du compte d'emploi des ressources et celles qui sont reprises dans d'autres supports ou documents.

A - Le compte d'emploi des ressources et la présentation des dépenses des trois principales rubriques d'emploi

Différents ratios sont utilisés⁸⁶ par la Cour ou par les organismes à partir des données comptables, étant rappelé qu'elles sont conditionnées par les méthodes analytiques retenues par chaque organisme, pour caractériser l'utilisation fait des sommes collectées.

Les organismes contrôlés utilisent couramment les ratios permettant d'identifier la part des dépenses consacrées respectivement aux missions sociales, aux frais de recherche de fonds et aux frais de fonctionnement. Ces ratios sont évidemment déterminés par l'application de conventions d'imputation correctes (cf. ci-dessus).

Un enjeu particulier s'attache à présenter un « ratio » de missions sociales, rapportant les dépenses effectuées à cet effet au cours de l'exercice, sur les ressources collectées issues de la générosité publique, le plus élevé possible.

Majorées de certains coûts de structures (coûts indirects) parfois critiquables (cf. *supra*), certains organismes peuvent en sus, opter pour une présentation exagérément flatteuse de leur rubrique « missions sociales » dans des documents destinés à leurs lecteurs, donateurs ou au grand public. Ainsi sans même évoquer les cas d'irrégularités manifestes (UNADEV, 2014, cf. analyse de la déclaration de non-conformité au chapitre I) la Cour a relevé des exemples de pratiques qui risquent d'induire en erreur les lecteurs⁸⁷.

Ils concernent à titre principal la présentation de tableaux ou de ratios ne reprenant pas strictement les éléments du compte d'emploi des ressources du fait de divers retraitements, plus ou moins documentés. À cet égard, bien qu'aucune norme comptable ou juridique ne définisse ces ratios ni n'en exige la production, dans la mesure où ils font l'objet d'une mise en avant par les organismes comme constituant des indicateurs synthétiques des conditions d'emploi des fonds des donateurs, ils ne sauraient être calculés de manière arbitraire ou trompeuse. Sans que la Cour n'édicte de règle de calcul univoque et impérative, elle observe que certaines pratiques de calcul peuvent avoir pour effet de biaiser l'information donnée.

⁸⁶: Ils permettent de décrire la ventilation des dépenses, l'utilisation des ressources, la part des ressources issues de la générosité du public ou encore le coût de la collecte (Cour des comptes, rapport public thématique *La qualité de l'information financière communiquée aux donateurs*, octobre 2007).

⁸⁷ Cour des comptes, référé du Premier président, *Le compte d'emploi des ressources des organismes faisant appel à la générosité publique*, juillet 2015 <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-compte-demploi-des-ressources-des-organismes-faisant-appel-la-generosite-publique>

Ainsi, les modalités de calcul des ratios ne sauraient relever d'un « choix de gestion », puisqu'elles mettent en jeu l'exigence de transparence et d'honnêteté envers le donateur.

En raison des différences de modèle des organismes philanthropiques, sans même évoquer les conventions de calcul, ces ratios ne peuvent être utilisés sans précaution pour comparer les organismes entre eux.

Parmi les problématiques posées par leur calcul, on relève notamment le traitement réservé aux ressources restant à affecter et aux ressources affectées mais non utilisées de l'exercice, qui font l'objet d'un enregistrement au compte d'emploi des ressources. Lorsque les ressources collectées dans l'année sont toutes utilisées au cours de l'exercice, il est indifférent pour calculer un ratio de missions sociales, de rapporter les dépenses correspondantes aux ressources, ou au total des dépenses. Mais il en va différemment lorsque des excédents sont constatés.

Soumis à la réglementation de l'arrêté du 30 juillet 1993, certains organismes faisaient le choix de soustraire ces « excédents » non utilisés du total des emplois utilisé comme dénominateur pour le calcul des ratios permettant de rendre compte de leur action au bénéfice des missions sociales. Ainsi, en rapportant les dépenses effectuées à ce titre, non pas aux fonds collectés, mais aux dépenses de l'année, alors que les excédents non utilisés pouvaient être significatifs, ils amélioraient optiquement leur ratio. Ce calcul n'était pas conforme à la réglementation qui visait bien à rendre compte de l'emploi de la totalité des fonds collectés. Bien que les fonds non utilisés au cours de l'exercice aient été, à compter de l'exercice 2009 désormais identifiés dans une rubrique spécifique placée après le total des emplois dans le CER, certains organismes ont continué à surestimer leur ratio de missions sociales pour l'exercice par le biais d'une prise en compte incorrecte de ces ressources non utilisées.

Ces méthodes de calcul et de présentation ont été relevées à titre d'exemple dans les contrôles du Secours catholique (2007), de la Fondation pour l'Enfance (2010), du Secours populaire (2012), de l'Institut Curie (2015), ou dans celui de la Fondation de France (2020).

Il importe aussi, pour éclairer le donateur, de bien communiquer sur un ratio rapportant les missions sociales financées par la générosité publique aux ressources issues de cette source, et de ne pas se limiter à un ratio calculé tous types de ressources confondus, pour ce qui concerne les organismes qui financent leurs missions sociales non seulement par appel à la générosité du public mais aussi, par exemple sur la base de subventions (Armée du Salut, 2019).

En revanche, quelques cas d'agrégation impropre des données financières du compte d'emploi des ressources avec les éléments de valorisation des ressources en nature (particulièrement le bénévolat) pour créer des indicateurs *ad hoc* dénués de pertinence (telles qu'un « effet multiplicateur des dons ») ont également été relevés (Secours populaire, 2012⁸⁸).

⁸⁸ « L'information sur la valorisation de la solidarité matérielle, telle que reprise au pied du compte de résultat et du compte d'emploi des ressources, est affichée à la suite des « deux autres » solidarités et sur le même plan. Un paragraphe encadré intitulé « La générosité publique comme levier pour la solidarité » fait suite à ces trois graphiques et évoque « l'effet multiplicateur » (3,6) qui correspond au rapport entre l'ensemble des ressources financières et le montant valorisé de solidarité (solidarité matérielle et bénévolat) : « Pour 10 euros reçus, le Secours populaire français réalise 36 € de solidarité ». Le Secours populaire français fait ainsi figurer les éléments de solidarité matérielle sur le même plan que les éléments financiers alors même qu'une réserve a été émise par le commissaire aux comptes sur le sujet. ».

Enfin, le calcul du ratio de missions sociales doit être effectué en rapportant l'ensemble des dépenses en missions sociales financées par la générosité publique à l'ensemble des ressources de l'exercice issues de la générosité publique, sans retirer de ce dénominateur l'éventuel excédent de l'exercice (Greenpeace France, 2012). À défaut, cela revient à minorer indûment les ressources collectées, et ainsi à remonter artificiellement le ratio de missions sociales.

Dans ce cas, le ratio est calculé sur une partie seulement des ressources collectées dans l'année ; s'il est dégradé les années où ont lieu des reports, il sera amélioré les années où ces reports seront consommés. Le fait que l'information sur les fonds collectés mais non employés est, par ailleurs, présentée dans les bilans, ne suffit pas à légitimer leur non-prise en compte dans le calcul du ratio de missions sociales, car les donateurs se réfèrent plus spontanément à ce ratio qu'au détail des comptes.

B - Les autres supports d'informations mis à disposition par les organismes faisant appel à la générosité du public

Les comptes annuels des associations, fondations et fonds de dotation doivent faire l'objet d'une publication au Journal officiel, dès lors qu'ils dépassent le seuil de 153 000 euros qui fonde le contrôle de la Cour. Cette obligation de publication a été respectée de manière quasi systématique dans les organismes contrôlés⁸⁹.

Le compte d'emploi fonde la compétence de la Cour et contribue à l'information des donateurs. Mais, son caractère technique le rend peu adapté à la communication externe et interne des organismes qui, en complément, ont développé d'autres supports d'information financière, à la fois plus accessibles sur le fond et sur la forme.

La très grande majorité des organismes produit des rapports financiers et des rapports d'activités annuels. Certains d'entre eux ont également opté pour une communication fondée sur un document de synthèse du compte d'emploi des ressources (CER) de format réduit tel que préconisé par le comité de la charte du don en confiance⁹⁰. La plupart d'entre eux éditent en outre des revues et des magazines, des brochures, des bulletins selon une périodicité différenciée pour une communication plus généraliste sur leurs actions et à destination de leurs donateurs ou du grand public.

Les contrôles de la Cour amènent à examiner les conditions de mise en œuvre de cette information financière à destination du grand public, dont l'analyse fait l'objet d'un chapitre spécifique dans les rapports publiés depuis une quinzaine d'années.

Il en ressort que si les sites internet des organismes permettent immédiatement d'accéder aux messages d'appel à dons et aux formulaires correspondants, ainsi qu'au descriptif des actions mises en œuvre, les informations financières correspondantes sur l'emploi des dons ne sont pas toujours aussi transparentes ni aussi aisément accessibles. Quand elles le sont, elles présentent parfois des différences avec les comptes certifiés (cf. *supra*), ou des omissions.

⁸⁹ *A contrario*, voir SOS Éducation (2020), et certaines fédérations locales du Secours populaire (2012).

⁹⁰ L'Essentiel des comptes de l'année.

Plus globalement, même si au fil des contrôles des améliorations ont été constatées, la Cour a eu l'occasion de rappeler la rigueur qui doit s'attacher à la diffusion d'une information financière complète et transparente.

À titre d'exemple, l'information est souvent apparue devoir être complétée ou corrigée dans les domaines suivants :

- la destination des fonds et le financement des projets conduits (l'AFM Téléthon, 1996 et 2004 ; Médecins du Monde, 2001 ; Amnesty international section France, 2008 ; Secours populaire, 2012 ; UNADEV, 2014 ; Fondation Brigitte Bardot, 2019 ; Fondation de France, 2020). Des insuffisances ont ainsi été relevées dans la communication sur les financements attribués à l'international et dans le degré de précision des données financières rendant compte de chacune des missions conduites (AIDES, 2024).
- les excédents, les utilisations ultérieures et les réserves (Comité Perce-neige, 2003 ; Ligue nationale contre le cancer, 2007 ; Greenpeace, 2012 ; FFAC ; 2013, Institut Curie ; 2015, Fondation Perce-Neige, 2023). Comme évoqué ci-dessus, il s'agit de cas où le montant des réserves est insuffisamment documenté au-delà de ce qui est porté dans les états comptables, et où l'organisme ne donne pas d'indications suffisantes sur leurs perspectives d'emploi.
- la présentation abusive aux donateurs, pour les organismes qui bénéficient par ailleurs de concours publics, d'actions financées de cette manière, et non par la générosité publique (Fondation Apprentis d'Auteuil, 2009 ; Les petits frères des pauvres, 2016 ; WWF, 2018 ; l'Armée du Salut ; 2019).

Dans certains cas, la Cour a constaté diverses lacunes en matière de communication, qui concernent par exemple :

- la transparence sur les règles de répartition des ressources en emplois et les changements dans les conditions d'exercice de la mission (Foyer de Cachan, 2011) ;
- l'absence de mise en ligne du CER et de son annexe (Fondation assistance aux animaux, 2016) ;
- le défaut de lisibilité des documents d'information financière (Institut Pasteur, 2018) ;
- l'absence de publication du CER et des comptes (SOS Éducation, 2020) ;
- l'absence de communication sur un fonds de dotations créé (Ligue des Droits de l'homme, 2021).

Dans d'autres, elle a précisé que la communication sur les actions ne saurait mettre un accent excessif sur des actions dont le poids est marginal : AFM Téléthon (1996 et 2004), France Alzheimer (2006), ou rendre compte de celles-ci de manière trop vague ou générale.

III - La gouvernance, les contrôles internes et le pilotage

Comme indiqué au chapitre I, le champ du contrôle de la Cour entraîne nécessairement un examen plus global du fonctionnement interne de l'organisme : gouvernance, contrôle interne, procédures.

A - Un contrôle du compte d'emploi des ressources associant dorénavant l'examen de la gouvernance

Dans ce domaine, le contrôle porte d'abord sur le bon fonctionnement des différentes instances - assemblée générale, conseil d'administration et ses émanations (bureau, comités, commissions etc..) au regard des statuts. Ceci inclut leur mise en place effective, leur fonctionnement, les conditions de nominations, de révocation et de rémunération des administrateurs ou des membres du conseil d'administration, réputés bénévoles⁹¹. Est aussi examinée la périodicité des réunions, la rédaction, la teneur et la qualité des compte rendus, l'existence et le respect des délégations de pouvoir ou de signature, etc..

Mais le contrôle s'étend aussi à d'autres sujets importants, tels que la prévention des conflits d'intérêt. En outre, la Cour s'assure que les instances de gouvernance donnent bien à l'organisme le cadre stratégique nécessaire à son action en termes de hiérarchie de ses priorités. Il ne s'agit évidemment pas pour la Cour de s'immiscer dans les choix stratégiques d'un organisme, mais de s'assurer que ceux-ci sont assumés et éclairés.

Le cadre de gouvernance est d'autant plus malmené si des conflits internes traversent les organismes. Ici encore, il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur ces conflits, mais de rappeler que ceux-ci ne sauraient conduire à ce que les attributions des différentes instances ne soient pas respectées, et d'alerter les dirigeants et les donateurs lorsqu'ils ont pour conséquence une incapacité à remplir les missions sociales de manière satisfaisante.

Plusieurs rapports ont ainsi évoqué des difficultés parfois persistantes dans la gouvernance des structures contrôlées. Il peut s'agir de l'effacement du conseil d'administration au profit du bureau d'une association, ou de la direction de l'organisme. En sens inverse, dans certains organismes, les bénévoles du conseil d'administration ou du bureau s'immiscent dans la gestion quotidienne, déresponsabilisant la direction et perturbant les processus de décision interne (Valentin Haüy, 2023). Certaines assemblées générales peinaient à assurer leur rôle, en particulier celui de validation d'une stratégie (Société protectrice des animaux, 2008).

La Cour s'est cependant, dans l'ensemble, peu portée sur le terrain du respect de bonnes pratiques en matière de démocratie associative, plus éloigné de son cœur de compétence, et qui fait l'objet dans certains cas de contrôles par ailleurs, notamment pour les organismes dotés de statuts-types. Elle a été confrontée à différents modèles, notamment en matière d'accès aux instances de décision des experts, des bénévoles, des donateurs ou des bénéficiaires, et constaté que la place réservée à ces différentes catégories d'acteurs variait en fonction de l'historique et de l'identité des différents organismes. Elle ne fait pas en général de recommandations en ce

⁹¹ Les possibilités de rémunération des membres du conseil d'administration sont strictement encadrées selon un principe de bénévolat – article 2614-1 1° d) du code général des impôts.

sens, mais pointe le cas échéant les situations dans lesquelles les conflits internes résultent de dissensions entre différents groupes d'acteurs. Ainsi, elle a relevé que certaines pratiques (doubles votes pour certaines catégories de membres, nomination automatique du vice-président comme prochain président) avaient contribué, dans certains cas, à alimenter une crise interne et à affecter l'exercice des missions sociales (Fédération française de cardiologie, 2023).

Dans des situations de dysfonctionnement et d'instabilité caractérisées, préjudiciables aux intérêts de l'organisme et au meilleur emploi des ressources issues de la générosité du public, la Cour a néanmoins pu aller jusqu'à recommander une révision des textes régissant le fonctionnement de l'organisme (Section française d'Amnesty international, 2008 ; France Alzheimer, 2009 ; Fondation agir contre l'exclusion, 2019 ; Armée du Salut, 2019 ; Fondation assistance aux animaux, 2021).

La stratégie est aussi examinée dans la mesure où, comme indiqué, son existence conditionne le bon fonctionnement de l'organisme. La Cour ne se prononce pas tant sur le fond de cette stratégie, qui relève de la liberté associative, que sur son existence, sa cohérence avec les objectifs énoncés dans les statuts de l'organisme, et son approbation par les instances. La Cour a pu constater que, pour un organisme gérant de nombreux centres d'accueil de bénéficiaires, l'absence d'une stratégie d'investissement était responsable d'une incapacité à réaliser les progrès attendus en matière d'accueil et en matière de conditions de travail, sur lesquels l'organisme s'était pourtant engagé (SPA, 2009). Bien évidemment, les dissensions internes conduisent souvent à retarder ou à empêcher l'adoption d'orientations stratégiques (Fédération française de cardiologie, 2023) ; le sujet est donc bien étroitement lié à celui du bon fonctionnement de la gouvernance.

La gestion des conflits d'intérêt doit en principe être intégrée à une cartographie des risques (cf. *infra*). La Cour vérifie que l'organisme a bien pris conscience des risques, dispose des procédures adaptées pour les traiter et en vérifie l'application. Le fait que les organismes ne soient pas, en règle générale, soumis aux règles de la commande publique, ne les exonère pas de décisions de bonne gestion (mettre en concurrence les prestataires, ne serait-ce qu'en demandant différents devis), ni *a fortiori* de règles déontologiques (par exemple, ne pas faire appel à un prestataire avec lequel l'instance de décision entretient un lien de parenté, Fédération française de cardiologie, 2023).

Une vigilance particulière doit être opérée lorsque les membres de la gouvernance nationale de l'organisme sont également actifs, au niveau local, dans des structures partenaires. Dans un tel cas, la pratique consistant à mettre en place un système de déclarations d'intérêt et une obligation de déport s'impose également (Fondation Abbé Pierre, 2022).

Comme évoqué plus haut, dans le cas des organismes finançant la recherche scientifique, notamment médicale, une difficulté particulière a pu être observée. Le risque est d'autant plus fort que les experts qu'ils choisissent pour participer aux commissions d'attribution des financements soient liés aux équipes de recherche bénéficiaires, que le vivier de praticiens concernés est étroit (Fédération française de cardiologie, 2023 ; Fondation pour la recherche médicale, 2013, Perce-Neige, 2023). L'application stricte de règles de déport doit pouvoir limiter ce risque.

B - Le contrôle interne et le dispositif de maîtrise des risques

Bien que n'examinant pas en détail l'efficacité de la gestion, la Cour, lors de ses contrôles, s'attache *a minima* à vérifier l'existence d'un contrôle interne permettant de garantir la qualité des procédures et d'assurer de leur respect. D'une manière générale, elle se prononce sur le dispositif de maîtrise des risques mis en place par l'organisme contrôlé. En effet, sans de telles procédures, l'organisme ne peut en règle générale disposer de l'assurance raisonnable qu'il emploie effectivement les fonds conformément aux volontés des donateurs.

L'existence de procédures écrites et formalisées est donc un préalable indispensable à l'exercice du contrôle interne. Lorsqu'elles existent, elles peuvent être insuffisamment respectées (Fondation action enfance, 2018). Leur examen fait l'objet de constats très différenciés selon les organismes contrôlés.

La Cour relève peu de cas d'absence totale de procédures écrites⁹², notamment financières. Elle a cependant été conduite à rappeler à différentes reprises l'exigence de formalisation⁹³, d'exhaustivité⁹⁴ ou encore la nécessité de les actualiser régulièrement⁹⁵.

S'agissant du contrôle de leur mise en œuvre, la Cour a considéré qu'une structure opérationnelle spécifique d'audit interne, devient généralement nécessaire dans les structures de grande taille (SPA, 2009 ; Institut de France, 2015⁹⁶ ; Fondation de France, 2020 ; Perce-Neige, 2022). Effectivement mise en place dans certaines d'entre elles en raison de leur importance⁹⁷ ou encore de l'existence de nombreuses implantations locales⁹⁸, certains contrôles ont mis en lumière la nécessité d'améliorations dans son fonctionnement :

- concernant son indépendance (Ligue nationale contre le cancer, 2015), s'agissant d'un service d'audit interne dont les missions étaient entièrement décidées par un comité d'audit interne, et qui n'avait donc aucune autonomie dans le choix de ses sujets ;
- concernant son périmètre de contrôle (Association Petits frères des Pauvres, 2016), s'agissant d'une fonction limitée à un contrôle de gestion, qui ne permet de prendre en compte qu'une partie des risques encourus par une organisation, là où le contrôle interne vise à en maîtriser l'ensemble ;

⁹² Cour des comptes, rapports sur des organismes bénéficiant de dons *Ligue nationale contre le cancer, 1999 ; SPA, 2002 ; Restaurants du cœur, 2003 ; France Alzheimer, 2006 ; UNADEV, 2014 ; SOS Éducation, 2020.*

⁹³ Cour des comptes, Rapports sur des organismes bénéficiant de dons *Fondation Action Enfance, 2018, Fondation Brigitte Bardot, 2019 ; Vaincre la Mucoviscidose, 2021.*

⁹⁴ Cour des comptes, rapports sur des organismes bénéficiant de dons *Ligue nationale contre le cancer, 2015, (pour un exemple ayant trait à la procédure de financement des équipements de diagnostic et de traitement), Fondation Abbé Pierre, 2022, pour un défaut de documentation des processus délégués aux prestataires).*

⁹⁵ Cour des comptes, rapports sur des organismes bénéficiant de dons *Armée du Salut, 2019, page 36.*

⁹⁶ Il était recommandé que l'Institut de France et les académies se dotent d'un service d'audit interne dont les attributions s'étendraient aux opérations des fondations et qui agirait de manière indépendante.

⁹⁷ Cour des comptes, rapports sur des organismes bénéficiant de dons *Secours catholique, 2007 ; Amnesty international section France, 2008 ; Greenpeace, 2012 ; Fondation du patrimoine, 2013.*

⁹⁸ Cour des comptes, rapports sur des organismes bénéficiant de dons, *Société protectrice des animaux, 2002 ; Secours Populaire, 2012 ; Fondation Action Enfance, 2018 ; Armée du Salut, 2019.*

- concernant la faiblesse des moyens alloués, notamment avec un seul collaborateur dans des organisations de grande taille (Armée du Salut, 2019 ; Vaincre la mucoviscidose, 2021) ;
- concernant la fréquence des contrôles (Ligue nationale contre le cancer, 2015), conduisant à différer à plusieurs reprises l’audit de sujets à risques (émission des reçus fiscaux, appels d’offres du siège) ;
- concernant son efficacité avec l’absence de mise en œuvre rapide de ses préconisations (Restaurant du cœur, 2003) ;

La grande majorité des organismes contrôlés n’a pas réalisé de cartographie des risques, qui pour certains est cependant en cours d’élaboration au moment du contrôle de la Cour. Lorsqu’elle existe, établie en interne⁹⁹ ou produite par des cabinets extérieurs¹⁰⁰, parfois dans ce cas avec le risque d’un défaut d’appropriation, elle est plus rarement suivie d’un plan d’action. Il est rappelé qu’une cartographie des risques n’est qu’un outil qui doit permettre de concevoir un plan de maîtrise des risques par la mise en place de procédures et le contrôle de leur bonne application. Cet outil doit être régulièrement actualisé et les instances de l’organisme doivent prendre connaissance régulièrement de son contenu ainsi que des progrès déjà réalisés ou à poursuivre.

C - Le maniement des ressources issues de la générosité du public

Le contrôle de la Cour porte sur les modalités de traitement et d’encaissement des ressources relevant de la générosité du public. Il est central en raison à la fois du risque particulier qui s’attache à ces processus, pouvant impliquer le maniement d’espèces ou de chèques, la fourniture de relevés d’identité bancaire, l’accès à des biens immobiliers, etc. et de celui qui s’attache à l’émission de reçus fiscaux qui doivent être légitimement émis sauf à créer une créance fiscale indue chez le bénéficiaire.

1 - L’encaissement des ressources issues des dons et l’émission des reçus fiscaux

La Cour analyse les moyens mis en œuvre par les organismes pour assurer la sécurité et la traçabilité de l’encaissement des dons, pour éviter toute déperdition et toute double émission des reçus fiscaux.

Les procédures à appliquer doivent être clairement formalisées à la fois à l’attention des services compétents mais également avec les prestataires auxquels font très souvent appel les organismes, à l’instar des structures sollicitées pour les opérations de collecte. La Cour a ainsi pu constater que ce recours à des prestataires peut couvrir la totalité de la procédure, de l’encaissement à l’émission du reçu fiscal¹⁰¹, ou être partiel, limité à une tâche dans la chaîne de traitement (WWF, 2018), voire partagé entre deux prestataires eu égard au développement des collectes digitales (Fondation action enfance, 2018, Armée du Salut, 2019).

⁹⁹ Cour des comptes, rapports sur des organismes bénéficiant de dons *Restaurants du cœur, 2003 ; Ligue nationale contre le cancer, 2007 ; Petits frères des pauvres, 2016 ; Fondation action enfance, 2018 ; WWF, 2018 ; Fondation Abbé Pierre, 2022.*

¹⁰⁰ Cour des comptes, rapports sur des organismes bénéficiant de dons *Société protectrice des animaux, 2017 ; UNADEV, 2018 ; Vaincre la mucoviscidose, 2021.*

¹⁰¹ Cour des comptes, rapports sur des organismes bénéficiant de dons *Greenpeace, 2012 ; Institut Curie, 2015 ; Orphéopolis, 2015 ; Association petits frères des pauvres, 2016 ; Institut Pasteur, 2018 ; Fondation Abbé Pierre, 2022 ; Fédération française de cardiologie, 2023.*

De nombreux organismes ont conscience de ces risques et mettent en place, en interne ou avec leur prestataire, des procédures adaptées. Pour autant, un défaut de procédures écrites est encore constaté même dans des rapports récents (Fondation Brigitte Bardot, 2019 ; Armée du Salut, 2019 ; Fondation agir contre l'exclusion, 2019). Celle concernant l'ouverture des enveloppes doit faire l'objet d'une attention particulière au regard des espèces pouvant encore y être contenues qui doivent faire l'objet d'une traçabilité et d'une conservation sécurisées. Est ainsi recommandée l'ouverture dans des locaux hors de la présence du public, la présence d'au moins deux personnes et la mise au coffre (Fédération française de cardiologie, 2013), le dépôt des dons en numéraire auprès d'un établissement bancaire (Orphéopolis, 2015) et la remontée de l'information au siège notamment quand l'organisme dispose d'implantations locales (Fondation assistance aux animaux, 2016).

Sont également recommandés des rapprochements réguliers entre les données comptables et celles issues des logiciels de traitement des dons (SOS Éducation, 2020 ; Ligue des droits de l'homme, 2021) ainsi que la juste comptabilisation de ces ressources et des produits financiers qui en découlent dans la rubrique réglementaire du compte d'emploi des ressources (en produits de la générosité publique et non, par exemple, en produits exceptionnels – cf. Institut Pasteur, 2018 et Fondation assistance aux animaux, 2022), ce qui permet aux donateurs d'avoir une appréciation sur les montants enregistrés (Vaincre la mucoviscidose, 2021 ; Fédération française de cardiologie, 2023).

Comme indiqué ci-dessus, la délégation de plus en plus fréquente à des prestataires peut coexister avec la survivance de procédures internes sur un périmètre étroit, parfois lié à une survivance historique ou à la volonté d'un comité local de conserver cette prérogative ; le risque dans ce cas est celui d'une hétérogénéité (Association petits frères des pauvres, 2016), Fédération française de cardiologie), voire de dysfonctionnements liés à une perte de compétence au niveau local lorsque la procédure n'est que rarement utilisée.

La procédure doit permettre dès l'origine d'identifier l'affectation éventuelle d'un don, de manière à mettre l'organisme en capacité de respecter la volonté du donateur (Fédération française de cardiologie, 2023).

Par ailleurs, une sécurisation du dispositif s'impose pour la remise de documents valant exonération fiscale. L'émission de ces reçus fiscaux relève de la responsabilité des structures, qu'elles agissent en direct ou qu'elles recourent à des prestataires (Fondation Armée du Salut, 2019).

Dans leur très grande majorité les organismes sont attentifs à une bonne gestion des reçus fiscaux, même si la Cour a observé certaines lacunes (Ligue des droits de l'homme, 2021, Fondation assistance aux animaux, 2022), et dû rappeler dans certains cas la nécessité de sécurisation de l'accès aux reçus fiscaux (Fédération française de cardiologie, 2013), ou du respect de la séquentialité de leur numérotation (UNADEV, 2014 et 2018). A été rappelée la nécessité d'assurer un contrôle des opérations sous-traitées à des prestataires (Vaincre la mucoviscidose, 2021) et de procéder aux réconciliations entre les dons comptabilisés et les reçus fiscaux émis (SOS Éducation, 2020, Fondation assistance aux animaux, 2022).

2 - L'acceptation et la réalisation des libéralités

Les libéralités (legs, assurance-vie, donations et dons devant notaire) comportent des risques spécifiques (risques d'image, risques contentieux, risques liés à un possible abus de faiblesse, risques spécifique liés à la gestion de biens immobiliers). L'objectif des contrôles de la Cour est ici encore de s'assurer que les organismes bénéficiaires ont mis en place des procédures opérationnelles, validées par les instances¹⁰², permettant une acceptation et une réalisation rapide des libéralités, dans des conditions financières optimales et sans risque juridique. En règle générale, les organismes ont mis en place des procédures écrites voire des chartes déontologiques (Institut Pasteur, 2018 ; Fondation Perce-Neige, 2023) s'imposant aux gestionnaires et définissant leurs obligations en termes de transparence des décisions, de sécurisation des pratiques et d'indépendance par rapport aux interventions d'acteurs extérieurs, mais des lacunes en la matière ont été constatées (Ligue nationale contre le cancer, 2007¹⁰³ ; SPA, 2009¹⁰⁴).

Parmi les libéralités, les legs sont globalement plus complexes et plus longs à réaliser que l'inscription comme bénéficiaire d'une assurance-vie ou que les donations, mais ils sont nettement majoritaires. Lorsqu'elles sont affectées à une cause spécifique, les libéralités font l'objet d'un contrôle spécifique de la Cour afin de vérifier que leur emploi effectif est conforme aux souhaits du testateur ou du donateur (SPA, 2002, Orphéopolis, 2015, Fondation Assistance aux animaux, 2016 et 2022).

L'acceptation des libéralités relève le plus souvent de la compétence du conseil d'administration, instance dirigeante des structures associatives et des fondations, voire de l'assemblée générale. Cette compétence est d'ailleurs expressément mentionnée dans les statuts des fondations reconnues d'utilité publique et est cohérente avec le niveau des risques qui s'attachent à l'acceptation d'un legs. La Cour a été amenée à recommander de retenir la solution d'une approbation par le conseil d'administration (à l'encontre de certaines pratiques, Fondation assistance aux animaux, 2022), à préconiser qu'il lui soit régulièrement rendu compte de leur réalisation, ou à s'assurer que celui-ci exerce bien cette compétence quand elle lui est dévolue (WWF, 2018¹⁰⁵).

De même, la Cour a eu l'occasion de rappeler la nécessité d'une présentation suffisamment détaillée des legs au conseil d'administration (Ligue contre le cancer, 2015, Armée du Salut, 2019, Vaincre la mucoviscidose, 2021), pour le mette en capacité de les accepter ou d'y renoncer en pleine connaissance de cause, et, s'ils ne sont pas affectés à un projet particulier par leurs auteurs, de procéder à cette affectation.

¹⁰² Cf. *a contrario* pour des procédures non soumises aux instances, Cour des comptes, rapports sur des organismes bénéficiant de dons *France Alzheimer, 2006 ; Institut Curie, 2015 ; Armée du Salut, 2019.*

¹⁰³ Page 52 « *L'absence de procédure écrite, y compris pour les comités reconnus d'utilité publique, contribue également à faire de cette partie essentielle des ressources un point de vulnérabilité de la Ligue* ».

¹⁰⁴ Page 23 « *Mais les modalités de gestion des legs n'ont fait l'objet d'aucune formalisation écrite permettant d'assurer une rigueur de traitement, une transparence et un contrôle indispensables dans un secteur aussi sensible* ».

¹⁰⁵ Page 70 « *la Cour appelle l'attention de la Fondation sur la nécessité de faire délibérer le conseil d'administration sur l'affectation des legs, afin de la mettre en conformité avec les statuts* ».

Au préalable, le service gestionnaire doit, dès l'ouverture du dossier, effectuer une instruction qui permettra à cette instance décisionnelle de se prononcer en toute connaissance de cause.

Un cas particulier peu fréquent est celui de legs à libellé testamentaire imprécis, particulièrement dans le cas d'organismes appartenant à un même ensemble dont le grand public ne connaît que l'appellation générique. Dans un tel cas, la Cour a été amenée à recommander d'éviter une méthode de répartition qui soit de pure convention, mais de tenter d'identifier la volonté du donateur (Armée du Salut, 2019 ; Fondation Abbé Pierre, 2022).

Concernant les biens immobiliers légués, la Cour vérifie que l'instance en charge, selon la solution retenue dans les statuts (conseil d'administration ou assemblée générale) se prononce bien dans les faits sur leur vente ou sur leur conservation, sur la base d'un dossier étayé.

Les contrôles réalisés par la Cour n'ont pas mis en évidence de déficiences majeures dans la gestion et le traitement des dossiers de legs, sauf pour quelques organismes (SPA, 2004 et 2009, Ligue nationale contre le cancer, 2015, Ligue des droits de l'homme, 2021). Il est principalement observé des délais de réalisation élevés, parfois en raison de la nature du legs, notamment dans les cas de multiples bénéficiaires (WWF, 2018), ou encore, de manière plus critiquable, du fait d'une inaction des services gestionnaires, ou le cas échéant des études notariales (Restaurants du cœur, 2003 ; Ligue nationale contre le cancer, 2015 ; Fondation ligue des droits de l'homme, 2021). Quelques critiques portent également sur l'absence de tableaux de bords ou d'outils permettant un suivi par la gouvernance de l'organisme (Ligue nationale contre le cancer, 2015 ; Fédération française de cardiologie, 2023).

À la différence des fondations habilitées à disposer d'immeubles de rapport, les associations doivent par principe, le cas échéant au terme de certaines procédures¹⁰⁶, vendre des biens immobiliers¹⁰⁷ qui ne peuvent être conservés que pour l'exercice de leurs missions sociales ou pour leur fonctionnement. La conservation par les fondations des biens à des fins locatives doit s'accompagner d'un contrôle de l'identité des locataires afin de prévenir tout risque de conflit d'intérêt (Fondations assistance aux animaux, 2016 et 2022¹⁰⁸) ou tout octroi d'avantage injustifié.

Sont examinées les conditions de vente et plus particulièrement la cohérence d'ensemble entre les différentes estimations sollicitées¹⁰⁹, les acteurs immobiliers intervenants, les prix de vente proposés et finalisés, les modalités de la vente et les délais de réalisation. Ces différents points de contrôle ont révélé quelques défaillances (lenteur des ventes - Ligue contre le cancer, 2015, ou au contraire précipitation au point de ne pas optimiser le prix - Vaincre la mucoviscidose, 2021) dont un seul cas de dysfonctionnement majeur (SPA, 2009¹¹⁰).

¹⁰⁶ Cas de baux en cours, de démembrement de propriété, de contentieux etc.

¹⁰⁷ Loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, article 6 : « Toute association régulièrement déclarée peut... posséder et administrer... 3°) Les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elle se propose ».

¹⁰⁸ Page 19 : cas d'appartements loués à des administrateurs.

¹⁰⁹ Décret n° 2007-807 du 11 mai 2007 : Suppression de l'obligation d'estimation des biens immobiliers par le service des domaines.

¹¹⁰ Ventes par l'intermédiaire d'une SCI.

CONCLUSION

Au fil de ses contrôles, la Cour a examiné les conditions du respect de la volonté du donateur, mais aussi les modalités de sa bonne information, et la gouvernance des entités contrôlées. C'est sur la base de ce triptyque qu'elle conçoit sa mission de contrôle de la conformité de l'emploi des fonds.

S'agissant du premier volet, elle s'intéresse au respect des procédures d'appel à dons, à la réalité de l'utilisation des fonds et à la sélection des projets et des activités, au coût et aux modalités de la collecte, aux frais de fonctionnement et à la politique de mise en réserves.

S'agissant du second, elle analyse non seulement le compte d'emplois, mais les autres vecteurs de communication envers le donateur, avec une attention particulière accordée au calcul du ratio de missions sociales. Enfin au titre de la gouvernance des entités contrôlées, elle s'attache à étudier la gestion des risques, ce qui passe par la robustesse et la bonne application des procédures internes en matière de prise de décision, de maniement de fonds, et de contrôle interne. Sur ces différents sujets, ses observations et recommandations successives, au fil des rapports publiés, constituent un corpus de bonnes et de mauvaises pratiques sur lequel les acteurs de la philanthropie peuvent s'appuyer pour garantir la pérennité de la confiance des donateurs.

Les nombreux cas cités de pratiques perfectibles identifiés au fil des contrôles de la Cour ont été collationnés sur une période longue. Ils présentent l'opinion de la Cour sur les cas considérés au moment où ils ont été examinés et sans préjudice des réformes ou actions correctrices qui ont été mises en œuvre, postérieurement aux contrôles en question, par les organismes concernés. Leur cumul ne constitue évidemment pas un diagnostic à portée négative sur le secteur, et ce d'autant plus que les organismes philanthropiques s'inscrivent, depuis la loi de 1991, dans un mouvement continu de professionnalisation de leurs méthodes, de leurs outils et de leurs pratiques

Chapitre III

Une cohérence d'ensemble du cadre de la philanthropie à parfaire

Au terme de trois décennies de contrôle, la Cour a été le témoin et l'acteur du renforcement de l'encadrement des organismes. Mais elle constate aussi certaines évolutions qui soulèvent des interrogations. Le cadre juridique applicable doit ainsi être mis en cohérence sur différents points. En outre, le système de sanction reposant sur la déclaration de non-conformité soulève des difficultés d'application.

Dans ce chapitre, la Cour n'a pas visé à traiter l'ensemble des questions que soulève l'encadrement du secteur associatif ou de certains types de véhicules du point de vue des pouvoirs publics, mais seulement à mettre en lumière des situations issues de son expérience de contrôle des acteurs de la philanthropie.

I - Un foisonnement de véhicules juridiques

Attentif à offrir à la philanthropie tous les véhicules juridiques nécessaires pour faciliter son développement, le législateur en a créé, une palette étendue aux caractéristiques variées (cf. annexe n° 2).

Sans même évoquer les différents types de fondations spécialisées (universitaire, hospitalière, de partenariale ou de coopération scientifique), et la fondation d'entreprise, les acteurs peuvent désormais mobiliser, outre la forme traditionnelle de l'association et celle, également ancienne, de la fondation reconnue d'utilité publique, la fondation sous égide dite fondation abritée (2006), et le fonds de dotation (2008).

Les organismes ont tiré parti de cette possibilité dans des conditions qui n'avaient pas forcément toutes été anticipées par le législateur. De ce point de vue, les fonds de dotation, les fondations abritées, et la coexistence au sein d'un même ensemble de plusieurs entités (associations, fondation, fonds de dotation) sans respect de leur gouvernance propre soulèvent le plus de questions.

A - Les fonds de dotation : un accès aisé à la perception de libéralités en contrepartie d'obligations minimales

Les organismes qui ne sont pas reconnus d'utilité publique, procédure exigeante impliquant une analyse substantielle devant le Conseil d'État, ne peuvent bénéficier de libéralités qu'après un contrôle *ad hoc* des préfetures qui prend la forme d'un droit d'opposition¹¹¹ pour chaque opération (dons autres que manuels ou legs), en raison de la sensibilité particulière qui s'attache à cette forme de générosité et notamment du risque d'abus de faiblesse.

Or, le fonds de dotation¹¹² peut bénéficier de libéralités, alors même que sa création est basée sur une simple déclaration en préfecture, laquelle a cinq jours pour s'opposer à cette création (désormais un mois depuis la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République), mais n'effectue en pratique qu'un contrôle de complétude du dossier de dépôt. Au surplus, les exigences en matière de gouvernance qui s'appliquent au fonds de dotation sont réduites : il lui suffit de disposer d'un conseil d'administration d'au moins trois membres dont la composition est libre, tandis qu'une fondation reconnue d'utilité publique (FRUP) doit avoir au moins 15 membres répartis en différents collèges, et que l'État y est représenté (par des administrateurs, ou par un commissaire du gouvernement).

Par ailleurs, les créateurs d'un fonds de dotation peuvent avoir le contrôle de sa gouvernance, là où une fondation doit disposer d'une gouvernance indépendante. Le seul inconvénient du fonds de dotation est qu'il ne peut bénéficier de subventions publiques ni d'un quelconque soutien public indirect (mise à disposition de locaux, de moyens, de personnel, etc.), sauf dérogation accordée par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget.

Dès lors, il est aisé pour une association qui souhaite collecter des libéralités, de constituer un fonds de dotation (moyennant une dotation initiale de seulement 15 000 €) afin de les recueillir et de financer ensuite ses propres activités par l'intermédiaire de ce fonds, dont elle contrôlera les décisions. Cette utilisation permet en pratique de bénéficier du principal avantage des FRUP sans avoir à en assumer les contraintes¹¹³.

Ainsi, la Cour a constaté, dans ses contrôles, de multiples exemples de ce schéma, par exemple s'agissant de Greenpeace France, de l'UNADEV (fonds Lucie Care). Elle a également constaté des situations où un projet philanthropique ayant été refusé par le Conseil d'État sous forme de FRUP, a été monté sous la forme de fonds de dotation¹¹⁴.

¹¹¹ L'autorisation est réputée accordée après six mois ; voir le rapport public annuel de 2004, chapitre 10, sur les difficultés d'application de cette procédure dans les préfetures.

¹¹² Créés par l'article 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie qui dispose : « *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...* ».

¹¹³ La seule obligation des fonds de dotation à cet égard est de produire dans le rapport d'activités une annexe listant les libéralités reçues.

¹¹⁴ Ce cas est à distinguer de celui où une FRUP ou une association reconnue d'utilité publique (ARUP) décide de constituer un fonds de dotation ; dans cette hypothèse il ne s'agit pas d'un contournement, mais de la volonté d'isoler particulièrement des sommes considérées comme spécifiques, par exemple pour leur conférer un caractère inconsumptible, les affecter à certaines causes particulières, y compris au-delà de leurs activités effectuées en propres, etc. Il en va ainsi des fonds de dotation créés par les ARUP Petits frères des pauvres ou Ligue des droits de l'homme.

Selon une réponse ministérielle à une question d'un parlementaire, un fonds de dotation contrôlé par une association peut financer celle-ci tout en satisfaisant au critère de « gestion désintéressée¹¹⁵ ».

La Cour ne conteste pas en soi le fait qu'un fonds de dotation et l'association fondatrice aient le même dirigeant, dès lors que les décisions sont régulièrement prises par des instances distinctes. Elle a cependant relevé des cas où la coexistence des gouvernances au sein d'un même groupe engendre des situations conflictuelles et des tentatives de remise en cause des prérogatives de chacun. Elle s'interroge sur la cohérence d'un paysage législatif qui ouvre une possibilité de contournement aisé des restrictions mises à la perception de libéralités par les associations.

Se développe ainsi, plus généralement, toute une ingénierie philanthropique, dans laquelle peuvent coexister une association, une fondation et un fonds de dotation.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le ministère de l'intérieur a indiqué partager le constat de « *cascades de structures transparentes destinées à profiter des avantages propres à chaque régime, voire de multiplication des montages irréguliers destinés à opacifier des transactions et à détourner des régimes juridiques de leur objet d'intérêt général, y compris au bénéfice d'activités d'ingérence ou à visée séparatiste* ». Il indique que « *pour concrétiser les nouvelles prérogatives que lui a octroyées la loi du 24 août 2021 précitée, il s'est engagé dans plusieurs chantiers structurants visant à accroître significativement ses moyens de contrôle* », et cite à ce propos la dématérialisation des procédures, la création d'un véritable système d'information unique pour l'ensemble des organismes philanthropiques, ainsi que le renforcement des effectifs dans l'optique d'un accroissement des contrôles.

Le fonds de dotation est également une alternative de plus en plus utilisée à la fondation d'entreprise, laquelle requiert une autorisation et non une simple déclaration en préfecture, et ne peut accueillir que des dons des salariés et de l'entreprise elle-même ; elle ne permet donc pas de combiner des financements de l'entreprise et ceux qui seraient issus d'un appel à la générosité du public. Dans ce contexte, puisque la condition d'intérêt général ne peut guère être vérifiée lors de la déclaration du fonds, il importe qu'un contrôle *a posteriori* efficace puisse être effectué. Il convient notamment de s'assurer qu'un fonds de dotation porté par une entreprise ne finance pas en réalité des activités pouvant lui apporter un avantage.

¹¹⁵ La question était « *dans le cas où un fonds de dotation est contrôlé par une ou plusieurs associations, les ressources du fonds peuvent être allouées à ces associations pour remplir leurs missions d'intérêt général sans que cela ne remette en cause la gestion désintéressée du fonds de dotation ?* ». Le ministère a répondu que « *rien n'interdit qu'il y ait identité de dirigeant avec l'organisme adossé dans le statut juridique et fiscal du fonds de dotation, cette situation étant même au contraire assez logique dès lors que celui-ci est simplement collecteur et a pour objet de redistribuer les revenus tirés de la capitalisation des dons qui lui sont consentis pour assister un organisme d'intérêt général. Dans ce cas, le fonds de dotation a naturellement pour objet de stimuler l'activité de l'organisme adossé (en l'espèce l'association) sans que l'on puisse en conclure, en cas d'identité de dirigeants entre les deux structures partenaires, que le fonds a une gestion intéressée de ce seul fait. S'il en allait ainsi, tout le dispositif mis en place par l'article 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, qui a institué des nouvelles structures, serait privé de portée. En conclusion, les ressources d'un fonds de dotation créé par une association peuvent être reversées à cette association, sans que cela risque de remettre en cause la gestion désintéressée du fonds de dotation.* ». Question de Mme Muriel Marland-Militello, réponse publiée au JO le 17/05/2011.

À cet égard, la Cour a constaté, dans une de ses enquêtes, qu'il pouvait s'écouler un temps anormalement long entre le moment où l'administration fiscale constatait qu'un fonds de dotation avait en réalité une activité lucrative, et celui où le ministère de l'intérieur a indiqué que le fonds ne pouvait être qualifié d'intérêt général et devait par conséquent changer de forme juridique.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, le ministère de l'intérieur formule un certain nombre de propositions qui permettraient à l'administration d'exercer un meilleur contrôle sur les fonds de dotation et le cas échéant de mettre fin aux dysfonctionnements. L'analyse de ces mesures couvre un spectre plus large que celui du présent rapport, d'autant qu'une partie de ces propositions s'inscrit dans le cadre du contrôle des fonds de dotation au regard du maintien de l'ordre public. Il est néanmoins utile qu'elles soient livrées au débat¹¹⁶ et puissent alimenter d'autres travaux à venir de la Cour. Dans le contexte du présent rapport, il est particulièrement utile de mentionner la question du contrôle des organismes dévolutaires des fonds de dotation qui, en cas de dissolution de ceux-ci, revêt, du point de vue du contrôle des organismes bénéficiant de dons par la Cour, une importance particulière, eu égard à l'utilisation croissante de ce véhicule dans des schémas entrepreneuriaux ou de succession.

Comme évoqué au chapitre I, la loi du 24 août 2021 déjà citée renforce aussi les obligations de transparence et les possibilités de contrôle par l'administration, notamment *a posteriori*, puisqu'elle introduit une obligation de déclaration annuelle du montant des dons, et un contrôle à l'éligibilité au régime du mécénat de l'organisme qui a émis des reçus fiscaux, à compter du 1^{er} janvier 2022. Ce contrôle a pour objectif de permettre à l'administration de disposer d'une voie l'autorisant à vérifier que les organismes bénéficiaires du régime du mécénat en respectent les conditions légales (nouvel article L 14 A et B du livre des procédures fiscales) : éligibilité de l'activité, respect des critères tenant au caractère désintéressé de leur gestion, caractère non lucratif, action non limitée à un cercle restreint de personnes bénéficiaires.

L'enjeu de ce contrôle est bien réel compte tenu de la facilité de création des fonds de dotation et de leur nombre, (estimé à 4 712 structures actives selon les données rassemblées par le Centre français des fonds et des fondations à la date de décembre 2023). Cette possibilité accrue de contrôle est donc bienvenue mais ne résout pas la question de l'arbitrage réglementaire offert par la possibilité pour une association non reconnue d'utilité publique de constituer un fonds de dotation et ainsi de bénéficier de legs. Des travaux ont cependant été ouverts sur ce sujet par les autorités compétentes.

¹¹⁶ Les propositions de mesures qui permettraient à l'administration d'exercer un meilleur contrôle sur les fonds de dotation sont les suivantes :

- l'introduction de nouvelles mesures graduées comme le gel des avoirs du fonds de dotation, la possibilité d'assortir la suspension d'une astreinte journalière ou encore le fait de lier la durée de la suspension du fonds de dotation au calendrier de la procédure judiciaire ;
- un contrôle sur les organismes dévolutaires des biens des fonds lorsque ceux-ci sont dissous ;
- l'ouverture d'une voie de dissolution administrative par décret en Conseil des ministres pour les fonds de dotation pour un motif grave d'ordre public, sur le modèle de ce qui existe pour les associations ;
- la création d'un délit en matière pénale en cas de violation de la mesure de suspension du fonds ;
- la création d'une procédure de dissolution des fonds inactifs par arrêté du préfet ;
- la possibilité d'assortir d'astreintes une mise en demeure de se mettre en conformité, avec le cas échéant des amendes administratives.

Pour contribuer à réduire l'écart entre les fonds de dotation et les associations et fondations reconnues d'utilité publique, et rendre les contrôles plus pertinents, le Conseil d'État a ainsi ouvert une réflexion sur la procédure d'octroi et de retrait de la reconnaissance de l'utilité publique. Selon les travaux en cours, il s'agirait de procéder à un rééquilibrage entre le contrôle effectué au moment de l'agrément (qui présente aujourd'hui un caractère formel, et se fonde essentiellement sur un examen approfondi du libellé des statuts ou de leurs modifications), et le contrôle effectué périodiquement sur la réalité du respect de la condition d'intérêt général, peu développé. À cette occasion, l'examen des statuts pourrait s'attacher à vérifier le respect à quelques principes plutôt qu'à une conformité littérale à des statuts-type. Le contrôle des ARUP et des FRUP au cours de leur activité devrait alors être développé par l'administration compétente du ministère de l'intérieur, qui devrait disposer des possibilités de sanction adéquates, le retrait pur et simple de l'utilité publique étant souvent inadapté car excessif. Dans sa réponse aux observations provisoires, le ministère de l'intérieur estime que la charge que constitue le surcroît d'instruction nécessaire pour bénéficier de cette reconnaissance est disproportionnée par rapport aux avantages liés à ce statut (pouvoir bénéficier directement de libéralités).

Ainsi, on constate deux tendances récentes : d'une part, un renforcement de l'encadrement des fonds de dotation à tous les niveaux ; d'autre part, s'agissant des associations et des fondations reconnues d'utilité publique, une réorientation d'un contrôle principalement effectué lors de l'agrément au profit d'un suivi davantage exercé dans la durée.

Le fonds de dotation tend également à être intégré à des stratégies de transmission d'entreprise, voire de préservation de sa pérennité, dès lors que celles-ci sont l'occasion de développer aussi un projet philanthropique. Il est également intégré à des stratégies de développement économique, telles que le développement des PME dans certains domaines. Autant de stratégies dont la question de savoir si elles relèvent suffisamment de l'intérêt général pour bénéficier du régime du mécénat et des déductions fiscales attachées doit être vérifiée, ce dont l'administration fiscale se saisit.

Ces considérations ne remettent pas en question l'intérêt de ces véhicules juridiques et n'emportent pas de jugement de principe défavorable envers eux ; elles constituent une invitation au législateur à s'interroger sur la cohérence d'ensemble du paysage ainsi constitué compte tenu de l'utilisation faite en pratique de ces véhicules par les acteurs.

B - Les fondations abritées : des défis très spécifiques, une rigueur de gestion particulière attendue de la fondation abritante

Les fondations abritées, ou sous égide, permettent à leurs créateurs porteurs d'un projet philanthropique de bénéficier de l'agrément, de l'expertise et des moyens de la fondation abritante, et de ses capacités (notamment, à nouveau, celle de percevoir des dons autres que manuels et des legs), en contrepartie de la perte de leur personnalité juridique propre. Leur création ne suppose pas de contrôle autre que celui effectué par la fondation abritante. Plus largement le contrôle de la conformité, d'une part, de leur activité à l'intérêt général et d'autre part, des dépenses aux objectifs repose en premier lieu sur cette structure abritante. Ce mécanisme suppose une qualité de gestion et de contrôle interne de haut niveau au sein de la fondation abritante.

À différentes reprises, la Cour a constaté que des fondations abritantes ne réalisaient pas l'ensemble des contrôles qui leur incombent pour se prémunir des risques juridiques liés au non-respect, par les fondations sous égide, de leurs propres obligations, qui deviennent les leurs en raison de l'unicité des personnes morales.

Elle a aussi constaté que certaines fondations abritées créées par une association se contentaient de financer l'association qui les avait créées, se comportant comme des entités transparentes. Dans son rapport sur la Fondation de France, la Cour avait relevé qu'une dizaine de fondations abritées était ainsi adossée à des associations ; quoique favorable à leur dissolution, la Fondation de France continuait de les abriter. Parmi les 30 fondations sous égide examinées par la Cour, cinq se trouvaient dans cette situation.

Ce schéma pose la même question d'arbitrage réglementaire que celui de la création d'un fonds de dotation et revient à autoriser une association à percevoir des donations et des legs sans contrôle effectif tout en se prévalant au surplus de la reconnaissance d'utilité publique. Or, ici encore, l'enjeu financier qui s'attache aux legs et aux donations, ainsi que les risques d'abus de faiblesse et de spoliation des héritiers qui les entourent, nécessitent une dimension de contrôle supplémentaire qui est assurée pour tous les autres véhicules de la philanthropie, que ce soit au travers de l'octroi de la reconnaissance d'utilité publique ou au droit d'opposition de l'autorité préfectorale.

Le rapport de l'inspection générale de l'administration (IGA) paru en janvier 2023¹¹⁷, tout en formulant un jugement d'ensemble positif sur le modèle et sur certaines pratiques, relève néanmoins que, parmi les différentes catégories de fondations abritées, le cas des « *collectrices de fonds créées par des associations qui souhaitent bénéficier d'avantages fiscaux* » constituait une catégorie à part entière, « *compte tenu des risques*¹¹⁸ ». En conséquence, la mission a « *déconseillé la création de montages de ce type* », jugement auquel souscrit la Cour¹¹⁹.

Au surplus, le contrôle exercé par les fondations abritantes sur les fondations abritées est fréquemment insuffisant. Cette situation a notamment été détectée dans les contrôles sur la Fondation de France (le rapport évoquait « *une posture de prestataire de service au détriment de la fonction de contrôle* »), la Fondation agir contre l'exclusion¹²⁰, la Fondation Valentin Haüy. Ce diagnostic a été repris dans le rapport de l'IGA précité, qui observe notamment que « *certains acteurs font trop souvent de la confiance le fondement de leur relation avec des tiers, au détriment d'un contrôle réel* ».

¹¹⁷ Fondations abritées, un modèle porteur de sens, de bonnes pratiques, des contrôles parfois perfectibles, IGA, 2023.

¹¹⁸ « *Le financement accordé par l'abritante peut être considéré comme captif (...) sans prise en compte de critères de pertinence et d'efficience, voire du respect de la notion d'intérêt général. Il questionne également sur le caractère désintéressé de la gestion, dès lors que l'activité de l'abritée ne consiste qu'à financer celle d'une association, et que les deux structures sont gérées par les mêmes dirigeants (...) enfin, l'objectivité du contrôle de l'usage des fonds versés à l'association doit être questionnée* ».

¹¹⁹ Ce rapport a formulé des recommandations qui donnent actuellement lieu à des travaux de place.

¹²⁰ « *Quant aux fondations abritées, il ressort de l'examen de la Cour que le choix de multiplier les projets portés par des fondations abritées ne s'est pas accompagné d'une réflexion sur les conditions de suivi et de contrôle de l'activité de ces dernières, exposant ainsi la FACE à des risques juridiques ou de gestion importants* ».

Par ailleurs, le fonctionnement de la relation entre fondations abritantes et fondations abritées, autour d'une seule personnalité morale et juridique (celle de l'abritante) peut avoir pour conséquence que l'information financière et comptable sur l'activité des fondations abritées est limitée voire inexistante, puisqu'elle est diluée dans l'ensemble constitué par l'abritante. Des comptes sociaux individuels analytiques pourraient utilement remédier à cette dissolution.

Ici encore, la Cour ne remet pas en cause la pertinence du schéma voulu par le législateur de fondations abritées et abritantes et ne formule pas de jugement de principe défavorable envers ces structures, mais appelle l'attention sur les conditions opérationnelles de leur bon fonctionnement au bénéfice de la transparence due au donateur.

C - Des difficultés des acteurs à prendre la mesure des contraintes en matière de gouvernance de chaque structure et des exigences de transparence

Certains acteurs combinent les véhicules juridiques pour tirer parti de tous leurs avantages respectifs au sein d'un même ensemble, sans toutefois respecter les règles d'indépendance de décision propre à chacun.

Ainsi, comme évoqué plus haut, le contrôle sur l'association et la fondation Valentin Haüy, a montré que l'association avait créé une fondation à laquelle elle avait apporté une dotation initiale, à charge pour celle-ci de soutenir « prioritairement », avec les produits de cette dotation, ses propres actions. Le fait que la fondation ait une gouvernance indépendante impliquait que celle-ci puisse choisir en toute indépendance, avec toute l'information nécessaire, ceux des projets qu'elle entendait soutenir ; cela impliquait aussi que la fondation ne puisse s'engager par avance à soutenir l'association à hauteur d'un montant déterminé. Ces conditions n'étaient pas respectées.

Lors du même contrôle, la fondation Valentin Haüy [FVH]¹²¹ avait estimé que la dotation initiale apportée par la fondation n'était pas issue de la générosité publique, et n'avait par conséquent pas considéré les produits de celle-ci comme relevant de cette catégorie dans son CER. La Cour a considéré que « *les actifs qui constituaient la donation faite par l'association Valentin Haüy [AVH] à la fondation éponyme en décembre 2011 avaient pour origine des libéralités consenties à l'association, issues pour l'essentiel de la générosité du public. Dès lors, l'ensemble du patrimoine de la fondation, au même titre que les produits qui en sont issus et les ressources collectées par la FVH auprès du public, entrent dans le champ d'application de la loi du 7 août 1991 hormis les biens reçus antérieurement à cette loi* ». Il s'agit ainsi d'assurer que la nécessaire transparence sur l'emploi des fonds collectés par appel à la générosité du public, ne soit pas entravée par des flux financiers entre entités liées, car comme l'observait le rapport « *la constitution de la FVH relevait de la seule volonté de l'AVH. Si, en toute rigueur, le « donateur » de la FVH était en l'espèce l'AVH, et qu'il n'y avait pas d'enjeu d'information de ce « donateur » spécifique, ce choix méthodologique a conduit à priver les donateurs initiaux de l'AVH de l'information adéquate sur l'usage de leur don.* »

¹²¹ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-fondation-valentin-haüy>

D'une manière générale, la Cour est attentive à ce que les flux financiers entre parties d'un même ensemble philanthropique ne conduisent pas à priver les donateurs initiaux de l'information sur l'emploi de leurs dons.

Dans un autre contexte, la Cour a pris connaissance du cas d'un établissement public culturel ayant créé un fonds de dotation pour accueillir des mécènes en leur conférant une place prépondérante dans le choix des actions soutenues, mais dont la contribution s'avérait en pratique attribuée, pour moitié, de manière forfaitaire à l'établissement, sans qu'ils ne puissent exercer de pouvoir de décision. Elle s'est interrogée sur ce schéma : s'il peut être admis qu'un fonds de dotation décide, par sa gouvernance qui réunit les mécènes, d'agir ainsi, la fonction d'un tel véhicule est de donner précisément à ces derniers un pouvoir d'orientation très direct sur leur don. Il est donc paradoxal d'y renoncer pour une partie importante de ceux-ci, un don sans affectation particulière ne requérant pas le formalisme du passage par un fonds de dotation.

II - Des interrogations en partie nouvelles

Le présent rapport bisannuel a vocation à identifier, non seulement les préoccupations de la Cour quant à la cohérence du cadre de son contrôle, mais aussi ses interrogations face à de nouveaux modes de collecte, ou face à des thématiques qui émergent plus fréquemment dans ses investigations, et sur lesquelles elle entend préciser ses analyses dans l'avenir, sans être conclusive à ce stade. Le présent rapport met ainsi l'accent sur trois points : la politique de placement des réserves, la conservation de données personnelles et, enfin, le financement des établissements sociaux et médicaux-sociaux (ESMS) par la générosité publique.

A - Des innovations dans les modes de collecte qui appellent l'attention

Les usages du numérique autorisent de nouveaux modes de collecte qui modifient en profondeur le rapport aux donateurs.

Par la réactivité qu'ils offrent, ils permettent aux organismes de répondre très rapidement à l'émergence d'une cause dans l'actualité. Est ainsi rendue possible une forme de don qui ne nécessite ni plaidoyer, ni sensibilisation préalable. En second lieu, ils permettent d'intégrer une possibilité de don à diverses opérations quotidiennes, au-delà de la collecte de rue en face-à-face, par courrier postal ou électronique. Il est ainsi proposé désormais au public de faire un don, bien souvent sans bénéfice d'un avantage fiscal, à l'occasion d'un règlement en carte bancaire dans un magasin, de la souscription d'un abonnement à une prestation, de l'achat d'une marchandise ou d'un service entraînant un reversement en faveur d'une cause, de la participation comme spectateur à un concours de jeux vidéo en ligne, etc.

Cette diversification de la base des donateurs, favorable à l'extension de la philanthropie (laquelle tend autrement à se réduire), rend plus instantané le rapport du donateur aux causes défendues. Sa bonne information, en amont et en aval, pierre angulaire de la réglementation appliquée par la Cour, s'effectue ainsi dans un contexte différent. Les conséquences à long terme de ce nouveau modèle doivent être bien pesées.

Ces nouveaux modes de collecte autorisent, par ailleurs, l'émergence d'un grand nombre de nouveaux acteurs qui ne disposent pas nécessairement de la notoriété des organismes installés de longue date ni d'une parfaite connaissance des réglementations applicables. Cet émiettement, sur fond d'une concurrence grandissante, se fait au préjudice des organismes traditionnels, en principe mieux informés et plus respectueux des conditions qui permettent l'appel à la générosité du public, à commencer par la déclaration en préfecture.

Dans cette hypothèse, les coûts de la collecte doivent, d'une manière ou d'une autre, être correctement traduits dans les informations financières fournies au public. En particulier, la Cour s'est intéressée aux modalités dans lesquelles sont réalisées les collectes effectuées en caisse de supermarchés, au traitement comptable de la rémunération des prestataires qui réalisent les opérations informatiques nécessaires, et à la transparence en la matière. S'il peut être allégué, dans certains cas, que l'intégralité des sommes versées est bien affectée aux causes mises en avant, cela n'est rendu possible que parce que les coûts de collecte et de fonctionnement sont couverts par des tiers, en l'espèce les magasins partenaires, (auxquels ils sont facturés le cas échéant par une société commerciale pouvant réaliser une marge bénéficiaire), information non connue des donateurs et qui pourrait être utilement précisée le cas échéant en tant que contribution volontaire en nature. Des activités lucratives peuvent ainsi s'articuler avec les activités philanthropiques, ce qui n'est pas répréhensible tant que les unes et les autres sont menées de manière séparée et transparente. Ceci n'est pas nouveau comme en témoigne le recours de longue date des organismes philanthropiques à des prestataires commerciaux à but lucratif auxquels les premiers délèguent contractuellement leur activité de collecte.

Certaines formes de collecte posent d'une manière particulièrement aiguë la question de la compétence de la Cour, en particulier celles dénommées couramment « cagnottes », alors qu'elles ont pu dépasser, sur la période récente, le montant qui déclenche les exigences de l'appel à la générosité du public, atteignant jusqu'à un million d'euros dans un nombre limité de cas. Ces cagnottes peuvent être créées, en utilisant l'infrastructure d'une plateforme, non par un organisme de nature associative, mais par une personne privée. Elles ont vocation à bénéficier, à leur tour, soit à un ou plusieurs individus, soit à une cause plus large.

Dans la plupart des cas, à ce jour, la Cour n'est pas compétente sur ces collectes. En effet, en première analyse :

- les collectes sont généralement organisées par des individus au bénéfice d'autres individus, sans constitution d'un « organisme ». Or le contrôle de la Cour porte sur des organismes et l'état actuel des textes exclut la possibilité de constater la compétence de contrôler la Cour sur des individus, dès lors qu'ils ne seraient pas justiciables au titre de l'article L. 131-1 du code des juridictions financières. Ainsi, la Cour peut se déclarer compétente quand une association a été constituée, voire sur des fonds sans personnalité juridique s'ils sont gérés par des associations, mais il ne lui est pas loisible de décider l'ouverture d'un contrôle sur une personne physique qui aurait, sans créer de structure porteuse, appelé à collecter des fonds. Certes, pour l'exercice par la Cour de sa mission contentieuse, les justiciables

peuvent être des individus¹²², mais seulement ceux exerçant des fonctions bien déterminées, dans des cas qui la plupart du temps n'ouvrent pas de compétence sur l'organisateur ou le bénéficiaire d'une cagnotte. Dans le cas peu fréquent où le destinataire des fonds collectés par l'intermédiaire d'une cagnotte est un organisme, la Cour pourrait néanmoins être compétente sur celui-ci si les autres conditions mises à sa compétence sont remplies.

- les « cagnottes » en faveur d'un individu n'ouvrent pas droit à avantage fiscal, ce qui exclut la compétence de la Cour au titre de l'article L. 111-10 du code des juridictions financières¹²³. Elles ne relèvent la plupart du temps pas non plus de la générosité publique (au titre de l'article L. 111-9¹²⁴) car celle-ci suppose le soutien à une cause « *scientifique, sociale, familiale, humanitaire, philanthropique, éducative, sportive, culturelle ou concourant à la défense de l'environnement* ». Or, le soutien à une personne déterminée qui est en jeu la plupart du temps ne semble pas pouvoir s'analyser comme le soutien à une « cause sociale », mais seulement à un individu, bien que dans l'esprit des donateurs, une cause sous-jacente puisse déterminer le geste de soutien¹²⁵. En particulier, l'objet même du contrôle, qui est de vérifier « *la conformité de l'emploi des fonds aux objectifs de l'appel* » serait sans effets ni utilité dans le cas d'une cagnotte destinée à un individu, puisque cette conformité serait réputée assurée par le fait que l'emploi des fonds ne laisse place à aucun acte discrétionnaire par les personnes à l'initiative de la collecte et les plateformes gestionnaires, en l'absence de toute sélection à opérer entre différents emplois possibles des fonds, et dans un contexte de frais de fonctionnement minimes prélevés par l'opérateur de la cagnotte (de l'ordre de 1,5 % à 3 % de commission) : par construction, les fonds collectés sont nécessairement alloués à l'individu concerné, sauf cas d'escroquerie relevant du droit pénal.

¹²² « 1° Toute personne appartenant au cabinet d'une personne mentionnée aux 1° à 15° de l'article L. 131-2 ; 2° Tout fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que des groupements des collectivités territoriales ; 3° Tout représentant, administrateur ou agent des autres organismes qui sont soumis soit au contrôle de la Cour des comptes, soit au contrôle d'une chambre régionale des comptes ou d'une chambre territoriale des comptes ». Une exception concerne les bénévoles, qui selon l'article L. 131.2-17°, ne sont pas justiciables : « *S'ils ne sont pas rémunérés et s'ils n'exercent pas les fonctions de président, les administrateurs ou agents des associations de bienfaisance assujetties au contrôle de la Cour des comptes ou d'une chambre régionale des comptes.* » [Ne sont pas justiciables de la Cour des comptes au titre des infractions mentionnées à la section 2 du présent chapitre].

¹²³ On notera que dans le cas du recours à une cagnotte qui permet à un individu de collecter des dons auprès du grand public, donc sans lien de parenté, les sommes perçues doivent en principe être déclarées comme don manuel, taxable à 60 % au titre des droits de mutation à titre gratuit. C'est seulement dans le cas d'une cagnotte à diffusion limitée (familiale et amicale) qu'il appartient aux services fiscaux de déterminer si les sommes perçues, modestes et en cohérence avec le train de vie du bénéficiaire, peuvent être considérées comme des cadeaux d'usage ou si elles doivent être déclarées comme dons manuels.

¹²⁴ Il est rappelé qu'un objet limité au bénéfice d'un cercle restreint de personnes, par exemple d'une famille, ne met pas en cause la qualification de recours à la générosité publique, mais seulement le bénéfice de l'avantage fiscal.

¹²⁵ Certains exemples apparaissent néanmoins comme des cas-limite, tel le cas d'une cagnotte levée pour « soutenir policiers et gendarmes » pendant la crise des « Gilets jaunes ».

Une clarification du statut juridique de ces opérations est donc souhaitable. Elle pourrait prévoir, à partir d'un certain seuil (tel que celui qui déclenche aujourd'hui les obligations liées à l'appel à la générosité du public), et dès lors qu'une cause à finalité collective, au sens de celles énumérées par la loi du 7 août 1991, est bien défendue (à l'exclusion des collectes bénéficiant à un individu particulier), la nécessité de créer un véhicule juridique pour recueillir les fonds et réaliser les démarches nécessaires à l'appel à la générosité du public, et une compétence de la Cour sur ce véhicule. Elle pourrait également prévoir, pour les plateformes, l'obligation de vérifier que les collectes concernées réalisées par leur intermédiaire remplissent ces conditions.

Les conditions dans lesquelles les plateformes pourraient être labellisées, comme proposé dans un récent rapport¹²⁶, lorsqu'elles effectuent des collectes au bénéfice de l'intérêt général, doivent encore être étudiées.

B - Une grille de lecture encore en construction : placement des réserves, financement d'établissement sociaux et médicaux-sociaux par la générosité publique

Certains organismes philanthropiques gèrent des réserves financières parfois importantes, dans la durée, par exemple les fondations et les fonds de dotation. La qualité de cette gestion conditionne le rendement sur le long terme de ces réserves, souvent issues de la générosité publique. Dans ce contexte, le niveau de risque accepté et la pertinence des processus de gestion font l'objet de pratiques très variables, alors même que le législateur a très peu encadré ces processus. D'une part la création d'un comité financier¹²⁷ au-delà d'un million d'euros est imposée dans certaines structures seulement (dans les fonds de dotation). D'autre part, si dans les statuts-type de certains organismes (les FRUP), la liste des instruments financiers dans lesquelles peuvent investir les organismes concernés est définie (les actifs éligibles aux placements des fonds composant la dotation sont ceux qu'énumère l'article R. 332-2 du code des assurances), elle ne l'est pas dans d'autres (les associations, dont certaines peuvent disposer de réserves importantes). Au demeurant, cette liste est suffisamment large, pour permettre une exposition au risque déraisonnable, d'autant qu'aucun repère n'est donné en matière d'allocation d'actifs. La Cour a, dans certains de ses rapports, mis en garde contre le choix de produits financiers à niveau de risque et de rendement élevé (Fondation pour la recherche médicale, 2013).

En sens inverse, le principe de gestion prudente ne doit pas être appliqué sans discernement, sous peine, dans le cas de réserves de long terme (à supposer que l'existence de celle-ci soit bien justifiée ; par exemple dans le cas d'une dotation non consommable), de conduire à des rendements trop faibles. Une telle orientation, pour pouvoir être pleinement retenue par la Cour dans ses analyses, suppose d'autant plus que l'organisme concerné dispose des compétences nécessaires pour effectuer une gestion d'actifs qui ne se porte pas très majoritairement sur des supports sécurisés, ce qui fait écho à la proposition évoquée ci-dessus d'étendre les cas où un organisme philanthropique doit se doter d'un comité financier. La Cour portera une attention particulière à cette question dans ses contrôles à venir.

¹²⁶ « *État des lieux et évolutions de la fiscalité des dons et du soutien à la philanthropie* », direction de l'éducation populaire et de la vie associative – direction de la législation fiscale, novembre 2022.

¹²⁷ Exigence posée par le décret n° 2009-158 du 11 février 2009 relatif aux fonds de dotation qui le définit comme un comité consultatif, « *composé de personnes qualifiées extérieures au conseil d'administration, et chargé de lui faire des propositions de politiques d'investissement et d'en assurer le suivi* ».

Par ailleurs, le cas des associations faisant appel à la générosité du public et gérant par ailleurs des établissements sociaux et médicaux-sociaux (ESMS) financés par subventions, rencontré à diverses reprises (Armée du Salut, Association Valentin Haüy, Perce-Neige) soulève une question spécifique. Comme évoqué ci-dessus, la Cour a déjà, dans quelques cas, pu contrôler à la fois dans une même structure l'emploi de fonds issus de la générosité publique ou ouvrant droit à avantage fiscal, et celui de subventions (Armée du Salut par exemple). Mais, cette approche peut rarement être mise en œuvre pour des raisons pratiques. Pour autant, la Cour a pu constater un traitement financier et comptable très variable de la coexistence de ces financements. Dans certains cas, ils font l'objet de distinctions très claires, et sont affectés à des missions différentes. Ainsi, l'association Aides gère des ESMS grâce à des subventions accordées sur la base d'un prix de journée, et finance par ailleurs d'autres actions, notamment de prévention, avec les fonds issus de la générosité publique ; les flux financiers correspondants sont étanches. Dans d'autres cas, la générosité publique permet de financer une partie de l'offre des ESMS : soit en permettant un surcroît de qualité que le prix de journée ne couvre pas, soit en finançant l'investissement initial. Tel est en particulier le cas de la Fondation Perce-Neige.

Dans les circonstances de l'espèce, la Cour a admis un tel schéma. Mais la question de savoir dans quelle mesure l'utilisation de financements issus de la générosité publique peut venir abonder des subventions, sans porter atteinte à la concurrence entre les acteurs susceptibles de répondre aux besoins en matière d'ESMS, pourrait faire l'objet d'analyses plus approfondies à l'avenir, tant de la Cour que des autres autorités compétentes.

Enfin, la Cour constate toujours des pratiques variables dans ses différents contrôles en matière de conservation de données par rapport aux principes du règlement général sur la protection des données personnelles (RGPD). Elle s'est interrogée sur certaines durées de conservation particulièrement longues, en l'absence de règles très précises. Des travaux menés par France générosités proposent une réponse aux différentes questions concernant la base légale ou les finalités de ces collectes de données, les règles de sécurité applicables, les délais de conservation, etc.¹²⁸. Ils constituent une référence utile pour les contrôles de la Cour, d'autant qu'ils sont le fruit d'échanges avec la CNIL.

¹²⁸ Mémento sur la mise en pratique du RGPD, France générosités, 2020.

III - Un cadre d'action dont la cohérence doit être améliorée

En premier lieu, le mécanisme de sanction s'avère peu mis œuvre et pourrait être complété par des alternatives. En second lieu, la cohérence entre les avantages et les exigences applicables aux divers véhicules juridiques de la philanthropie doit être améliorée et les possibilités de contrôle offertes à la Cour complétées.

A - Un mécanisme de sanction à adapter pour garantir sa mobilisation

1 - Une réticence du ministre à donner suite aux déclarations de non-conformité

Comme évoqué au premier chapitre, le mécanisme de sanction introduit en 2009 dans l'hypothèse d'une déclaration de non-conformité n'est pas la seule suite répressive envisageable à un contrôle de la Cour. La publicité du rapport, systématiquement pratiquée dans le domaine de la générosité publique avant d'être généralisée en 2023 à l'ensemble des travaux de la Cour, emporte en soi une forme de sanction, lorsque celui-ci est critique. La Cour dispose en outre de la faculté de transmissions de faits au juge pénal¹²⁹, et dans certains cas du déféré en Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) ou désormais à la chambre du contentieux¹³⁰. La Cour use par ailleurs de la faculté de transmettre, *via* le Parquet près la Cour, les informations relatives au non-respect de règles spécifiques aux autorités qui en assurent le contrôle, telles que l'administration fiscale, la CNIL, etc.

Comme évoqué ci-dessus, depuis 2009, dans le cas d'une déclaration de non-conformité, s'ouvre une procédure contradictoire avec l'organisme décrite à l'article 310 G bis de l'annexe n° 2 du code général des impôts (CGI), pouvant conduire le ministre chargé du budget à suspendre le bénéfice des avantages fiscaux attachés aux dons, legs et versements effectués au profit d'organismes bénéficiant de dons (en vertu de l'article 1378 octies du CGI). Si le ministre chargé du budget ne suspend pas le bénéfice de l'avantage fiscal, celui-ci adresse un rapport motivé au premier président de la Cour des comptes et aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

En pratique, dans ses réponses à la Cour, le ministre chargé du budget s'est montré réticent à mettre en œuvre cette procédure. Dans un cas, il a été considéré que l'organisme concerné n'avait en réalité jamais été éligible à un agrément. Dans trois cas, le ministre n'a pas donné suite, de crainte de mettre en péril la viabilité de l'organisme, et au motif que celui-ci s'était engagé à remédier à la situation. A été parfois recommandé un nouveau contrôle de la Cour à une échéance rapprochée pour arrêter une position définitive. Dans un dernier cas, en 2023, le ministre a bien suspendu l'agrément fiscal du fonds de dotation Lucie Care, mais cela faisait suite à deux contrôles ayant relevé des dysfonctionnements marqués au sein de l'UNADEV qui en était le fondateur.

¹²⁹ Ou à d'autres autorités administratives. Ainsi, considérant que la SPA « trahissait la confiance de ses donateurs », la Cour a alerté le ministère de l'intérieur, investi d'une responsabilité particulière à l'égard des associations reconnues d'utilité publique ; des poursuites pénales ont été engagées et un administrateur judiciaire a été désigné.

¹³⁰ Comme indiqué au chapitre I, existait une possibilité de déférer en CDBF un responsable d'association faisant appel à la générosité du public ou bénéficiant de dons au titre du maniement de ces fonds. Mais ceux-ci (faute lourde de gestion, octroi d'avantage indu...) ne correspondent pas aisément aux situations de non-conformité relevées par la Cour.

Les motifs retenus par le ministre chargé du budget pour la non suspension de l'avantage fiscal

Conformément à la procédure décrite à l'article 1378 *octies* du CGI, l'UNADEV, la Fondation assistance aux animaux et la Fondation agir contre l'exclusion ont été reçues par la DGFIP afin de présenter leurs observations orales et ont été invitées à présenter leurs observations écrites. La DGFIP a en outre entendu les quatre représentants de l'État siégeant au conseil d'administration de cette dernière fondation.

La décision de ne pas suspendre de tout avantage fiscal les dons et les legs est motivée dans le rapport adressé par le ministre à la Cour sur les suites données à la déclaration de non-conformité¹³¹, en substance, dans les différents cas, pour les raisons suivantes

Pour l'UNADEV

- Sachant que les sommes mises en réserves sont réduites, la suspension aurait pour effet de la priver d'une grande partie de ses ressources et avec le risque de provoquer un licenciement de 190 salariés ;
- Des actions ont réellement été menées en faveur des personnes déficientes visuelles ;
- Il n'y a pas eu de détournement des fonds collectés de l'objectif poursuivi par l'association, ni d'enrichissement indu des dirigeants ;
- L'association a exprimé une volonté de changement et d'amélioration et s'est rapprochée des services de la préfecture afin de solliciter un accompagnement des services de l'État dans la mise en œuvre des recommandations de la Cour. À cet effet, un groupe de suivi a été mis en place auprès du secrétaire général de la préfecture. La préfecture dispose, quant à elle, toujours de la possibilité de retirer à l'UNADEV la reconnaissance d'association d'assistance et de bienfaisance et donc des avantages afférents.

Pour la Fondation Assistance aux animaux

- Les missions sociales sont conformes à l'objet social statutaire et le rapport de la Cour mentionne la gestion rigoureuse des libéralités et constate des frais de recherches maîtrisés ;
- La stratégie d'acquisition d'immeubles et de constitution de réserves, bien que critiquable, n'est pas contraire à l'objet social de la fondation ;
- La Fondation a mis en place un plan d'actions prioritaires pour modifier ses modalités de fonctionnement et mette un terme aux négligences ;
- La mise en œuvre d'une procédure fiscale de vérification n'a pas révélé de gestion intéressée ;
- La suspension de l'avantage fiscal est considérée comme une mesure disproportionnée au regard des conséquences qu'elle induirait pour les bénéficiaires des actions.

Pour la Fondation agir contre l'exclusion

- La suspension de l'avantage fiscal a des conséquences lourdes et revient *de facto* à une suppression pour une fondation mais également pour ses fondations abritées – pour une fondation dont l'utilité n'est pas contestée ;

¹³¹ Lettre du ministre de finances et des comptes publics en date du 10 juillet 2014 concernant l'UNADEV, lettre du secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics en date du 30 janvier 2017 concernant la Fondation assistance aux animaux et lettre du ministre délégué charge des comptes publics en date du 4 mai 2020 concernant la Fondation agir contre l'exclusion.

- Les faits de mauvaise gestion ne constituent pas un motif de sanction prévu par les dispositions de droit fiscal relatives au mécénat ;
- La procédure de vérification mise en œuvre par la DGFIP n'a révélé aucune infraction fiscale ;
- Est pris en compte le contexte économique et social résultant de la crise sanitaire ;
- La fondation a déjà entrepris des réformes de nature à répondre aux griefs : changement de délégué général et de président et plan de redressement ;
- Dans le cadre des échanges entre la Fondation et les services de l'État et compte tenu des contreparties encore attendues et qui ont été formalisées, le ministre a décidé de lui laisser une possibilité de reconstituer sa dotation. La lettre précise que cette décision a été prise en parfaite connaissance des progrès à accomplir ;
- Il est également précisé que des échanges sont intervenus avec le ministère de l'intérieur qui a interrompu une procédure de retrait de reconnaissance d'utilité publique.

Ces décisions ont toutes été prises sous réserve que les trois structures en cause tirent immédiatement toutes les conséquences des préconisations émises par la Cour et qu'elles modifient rapidement et rigoureusement les pratiques contestées ainsi relevées.

Pour l'UNADEV et la FACE, les lettres adressées encouragent un nouvel examen par la Cour de l'emploi des fonds aux objectifs poursuivis qui permettrait d'évaluer de manière contradictoire la réalité des réformes.

Dans le cas de la Fondation Assistance aux animaux, le suivi de l'effectivité des évolutions attendues a été confié à la DGFIP en liaison avec les représentants de l'État au conseil d'administration à raison d'un examen semestriel sur deux ans.

En synthèse, le ministre chargé du budget souligne dans les différents cas les conséquences disproportionnées de la suspension de l'avantage fiscal sur les organismes concernés, l'absence de malversations, la réalité des actions menées et les engagements de redressement pris.

De nombreux observateurs estiment de même que la sanction est trop sévère pour pouvoir être mobilisée, tout en reconnaissant que, dès lors, la crédibilité de l'ensemble n'est pas assurée puisque des dérives bien identifiées ne donnent *de facto* pas lieu à une suite répressive¹³².

La Cour constate un usage parcimonieux de la faculté de sanction à la main du ministre et regrette le caractère inapproprié de ce mécanisme à la lumière de cette pratique restrictive.

¹³² Voir à ce sujet les interventions retracées dans les actes du colloque « Garantir le bon emploi des dons des citoyens – La Cour des comptes et la générosité publique : 30 ans de mise en œuvre de la loi du 7 août 1991 - www.ccomptes.fr).

D'autres possibilités de sanction à la main des administrations ou du ministre de l'intérieur

Si une association délivre des reçus fiscaux, alors qu'elle ne répond pas aux conditions de l'article 200 du code général des impôts (par exemple parce que la condition d'intérêt général n'est pas remplie), elle s'expose à l'amende prévue à l'article 1740 A du même code : le taux de l'amende est égal à celui de la réduction d'impôt ou du crédit d'impôt en cause et son assiette est constituée par les sommes indûment mentionnées sur les documents délivrés au contribuable¹³³.

Par ailleurs, le ministère de l'intérieur peut retirer l'utilité publique à une association ou une fondation, mais en pratique, cette sanction est jugée tout aussi disproportionnée que la suspension de l'avantage fiscal ; au surplus elle ne s'applique qu'aux associations et fondations qui en bénéficient. Le ministère peut aussi retirer, lorsqu'elle a été octroyée, la qualification d'association de bienfaisance et d'assistance, qui emporte certains avantages fiscaux.

2 - Des scénarios pour une évolution du dispositif de sanction

Compte tenu de la faible mobilisation du mécanisme actuel de sanctions, il conviendrait de concevoir différents degrés de sanctions qui pourraient ne pas susciter les mêmes réticences d'application. La réflexion esquissée ici doit cependant être menée en cohérence avec différentes évolutions en cours, telles que :

- la réflexion sur la nature du contrôle effectué par le Conseil d'État en liaison avec la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLP AJ) du ministère de l'intérieur au moment de l'octroi de la reconnaissance d'utilité publique et sur celui effectué en cours de vie par cette administration ;
- la mise en œuvre par le ministère de l'intérieur de ses pouvoirs accrus en matière de contrôle des fonds de dotation voire les compléments à apporter à ceux-ci ;
- la mise en œuvre par l'administration fiscale de ses pouvoirs accrus en matière de contrôle des associations.

Il s'agit d'assurer la complémentarité de l'intervention de ces différentes autorités avec celle de la Cour, en tenant compte de la difficulté que constitue le périmètre variable des contrôles selon la typologie des organismes. Les propositions évoquées ci-dessous, qui se heurtent parfois à divers obstacles et sont d'une pertinence inégale, ne doivent être considérées que comme de premières pistes qui ont vocation à initier le débat.

a) Les pistes d'évolution des pouvoirs de sanction de la Cour et de sa pratique

À supposer qu'une amende à l'encontre de l'organisme fautif ou défaillant soit appropriée, puisqu'elle se fait au détriment des causes soutenues, une première piste serait de confier à la Cour des comptes son prononcé. Une telle procédure nécessiterait une modification législative du code des juridictions financières. Elle ne constitue donc pas une perspective de court terme.

¹³³ Selon une récente mission d'information du Sénat sur le champ et la mise en œuvre effective des dispositifs de suspension des avantages fiscaux pour les associations qui commettent des infractions, en date du 7 décembre 2022, la procédure n'est pas utilisée aujourd'hui en raison de l'absence de lien entre les services du ministère de la Justice et la DGFIP. Elle doit ainsi non pas être réformée, mais rendue opérationnelle.

Une autre piste pourrait être de donner à la déclaration de non-conformité une audience plus importante encore.

Une première idée consisterait à prévoir que l'organisme qui en est l'objet soit tenu de la porter à la connaissance de ses donateurs, par tout moyen, et notamment sur la page d'accueil de son site Internet et de ses supports d'appel à dons pendant une certaine durée. Dans le droit actuel en effet, une publication n'est prévue que dans le cas où le ministre a décidé la suspension de l'avantage fiscal¹³⁴. Ce type de sanction existe aussi dans le domaine des pratiques commerciales trompeuses¹³⁵, où il est une prérogative du juge judiciaire. Il conviendrait d'expertiser si une telle obligation de publication peut être prononcée par la chambre responsable de l'instruction, ou si elle nécessiterait, à nouveau, l'intervention de la chambre du contentieux, ce qui supposerait la même évolution de principe que celle évoquée au paragraphe précédent. Il conviendrait aussi qu'une administration soit chargée à son tour de vérifier que cette injonction est satisfaite et d'en sanctionner le non-respect.

Une autre idée pourrait être de s'inspirer du dispositif de l'article L. 234-6 du code des juridictions financières qui prévoit que « *Le rapport d'observations définitives est communiqué par l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public à son assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante ; il est joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donne lieu à un débat* ». On peut toutefois s'interroger sur l'efficacité d'une telle mesure de lecture d'une déclaration de non-conformité devant les membres de l'assemblée générale d'un organisme associatif, qui peuvent plus aisément faire bloc pour récuser les observations de la Cour.

Par ailleurs, a été émise par des représentants de l'administration fiscale l'idée selon laquelle une déclaration de non-conformité pourrait commander plus systématiquement un nouveau contrôle de la Cour à brève échéance (un ou deux ans), à l'issue duquel, en cas de confirmation de ladite déclaration, la suspension de l'avantage fiscal deviendrait automatique. Cette piste présente néanmoins l'inconvénient de solliciter de nouveau les capacités de contrôle de la Cour sur un même dossier. De fait, elle correspond peu ou prou à la pratique existante ; si elle devait devenir une règle explicite, elle pourrait donner le sentiment que le premier contrôle est dépourvu de réel enjeu. Dans le même ordre d'idée, a été évoquée la possibilité d'une forme d'obligation de régularisation des points ayant motivé la déclaration de non-conformité, avec un mécanisme d'astreinte financière dont il resterait à établir quelle autorité la mettrait en œuvre.

b) Les pistes d'évolution des sanctions fiscales

La possibilité d'une amende fiscale est déjà prévue à l'article 1 740 A du CGI déjà mentionné : « *Le fait de délivrer sciemment des documents, tels que certificats, reçus, états,*

¹³⁴ L'alinéa 2 du III de l'article 1 378 du CGI prévoit que « *à compter du quinzième jour qui suit la notification de l'arrêté, l'organisme visé par celui-ci indique expressément dans tous les documents, y compris électroniques, destinés à solliciter du public des dons, legs, versements et cotisations, que ceux-ci ne peuvent plus ouvrir droit à aucun avantage fiscal* ».

¹³⁵ « *En cas de condamnation, le tribunal ordonne, par tous moyens appropriés, l'affichage ou la diffusion de l'intégralité ou d'une partie de la décision ou d'un communiqué informant le public des motifs et du dispositif de celle-ci. Il peut, de plus, ordonner la diffusion, aux frais de la personne condamnée, d'une ou de plusieurs annonces rectificatives. Le jugement fixe les termes de ces annonces et les modalités de leur diffusion et impartit à la personne condamnée un délai pour y faire procéder* » (article L. 132-4 du code de la consommation).

factures ou attestations, permettant à un contribuable d'obtenir indûment une déduction du revenu ou du bénéfice imposables, un crédit d'impôt ou une réduction d'impôt entraîne l'application d'une amende. Le taux de l'amende est égal à celui de la réduction d'impôt ou du crédit d'impôt en cause et son assiette est constituée par les sommes indûment mentionnées sur les documents délivrés au contribuable. Lorsque ces derniers ne mentionnent pas une somme ou lorsqu'ils portent sur une déduction du revenu ou du bénéfice, l'amende est égale au montant de l'avantage fiscal indûment obtenu ».

À nouveau, la mobilisation d'une telle sanction pourrait pénaliser tout autant les causes défendues par les donateurs que l'organisme lui-même, posant la question de sa pertinence pour le cas de manquements à l'obligation d'emploi conforme des fonds.

L'administration fiscale explique par ailleurs que, pour qu'elle puisse appliquer une amende de cette nature, il lui faut prouver l'intentionnalité du manquement, et qu'elle conduise sa propre investigation sur le caractère indu de l'avantage fiscal. Elle explique que cette notion de « caractère indu » serait surtout adaptée aux exemples caractérisés où aucune action philanthropique n'est en réalité menée, cas dans lequel le retrait de l'avantage fiscal peut par ailleurs être prononcé (cas de SOS Éducation). Que l'on se réfère ou non à cette notion d'indu, une sanction fiscale lui semble peu adaptée aux cas plus fréquemment relevés par la Cour dans lesquels la non-conformité provient d'un ensemble de facteurs (poids des frais de fonctionnement, poids des frais de collecte, absence de transparence) mais où, au moins pour partie, des dépenses ont bien été réalisées au profit des causes soutenues.

L'administration fiscale explique que, dans un tel cas, il lui faudrait disposer de repères incontestables pour asseoir sa sanction, idéalement énoncés dans la loi, fixant par exemple un seuil de frais de fonctionnement et de collecte à ne pas dépasser. La rédaction de telles dispositions pourrait s'avérer très malaisée, compte tenu du grand nombre de cas particuliers (par exemple, la possibilité que ce ratio soit dépassé en raison d'une difficulté conjoncturelle à employer les fonds, indépendante de la volonté de l'organisme).

Si ce rappel du cadre théorique de l'application des amendes fiscales est utile, force est de constater qu'une telle grille d'analyse n'est pas toujours disponible pour leur prononcé et que l'administration compétente dispose en la matière d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation sous le contrôle du juge du contentieux.

À tout le moins, si l'administration fiscale doit, quant à elle, se référer à des critères aussi précis que possible, il n'est pas contesté que le ministre peut prendre une décision à caractère discrétionnaire.

Aussi, il pourrait être envisagé de faire porter l'évolution, précisément, sur les sanctions à la main du ministre, en prévoyant qu'il peut moduler provisoirement, pour l'avenir, le taux de réduction fiscale applicable, par un ajout à l'actuel article 1378 octies du CGI : *« Lorsque le ministre chargé du budget reçoit de la Cour des comptes la déclaration mentionnée au troisième alinéa de l'article L. 143-2 du code des juridictions financières, il peut, par arrêté pris dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'État, suspendre de tout avantage fiscal les dons, legs et versements effectués au profit de l'organisme visé dans la déclaration, (rédaction actuelle) ou en réduire provisoirement la quotité ».*

Selon les modalités d'application retenues, cela pourrait impliquer toutefois un suivi par l'administration fiscale de la bonne application de ce taux dans les déclarations des donateurs, ce qui soulève des questions de faisabilité. Il faut en effet éviter de multiplier les possibilités de

taux dérogatoires dans les déclarations, pour limiter les erreurs de la part des déclarants et les adaptations des systèmes d'information des services fiscaux.

Une solution pourrait être, non pas de diminuer la quotité de l'avantage fiscal, mais de prévoir qu'il ne s'applique que sur une fraction de l'assiette du don. Les donateurs seraient avisés, dans leur reçu fiscal, du montant à déclarer et de la raison pour laquelle il ne coïncide pas avec le montant du don, qu'ils déclareraient au taux usuel. La rédaction de l'article 1378 octies deviendrait alors plutôt : « *suspendre de tout avantage fiscal les dons, legs et versements effectués au profit de l'organisme visé dans la déclaration, ou de prévoir que, temporairement, seule une certaine quotité des dons effectués pourra en bénéficier* ». Il reste à expertiser si cette option est faisable techniquement en temps réel. En tout état de cause, la suspension actuelle pose déjà des problèmes analogues de suivi des erreurs de déclaration. L'administration fiscale a confirmé que cette solution lui paraît poser moins de problèmes de faisabilité que celle d'une modulation des taux.

Enfin, pour accroître la capacité de sanction de l'ensemble des autorités concernées, il pourrait être envisagé que les différents corps d'inspection qui sont habilités à contrôler des associations puissent saisir le ministre chargé du budget dans des conditions similaires à celles à la main de la Cour.

En première analyse, dans le cas d'une déclaration de non-conformité, la possibilité d'une modulation de l'avantage fiscal par le ministre chargé du budget, l'obligation pour l'organisme de mettre le rapport de la Cour à l'ordre du jour de l'assemblée générale, et un dispositif de plus large publicité à la charge de l'organisme, semblent les options les plus intéressantes, même si elles méritent encore d'être approfondies.

Le ministère de l'Intérieur, dans sa réponse, s'est déclaré favorable à ces options, ainsi qu'à l'ouverture aux corps d'inspection de la possibilité de saisir le ministre du budget dans des conditions analogues à la saisine par la Cour.

B - Une cohérence à rétablir entre les véhicules juridiques

Comme évoqué plus haut, seuls les fonds de dotation ont l'obligation de se doter d'un comité financier à partir d'un million d'euros sous gestion. Cette obligation devrait être étendue à tout organisme philanthropique gérant dans la durée un montant analogue. La compétence requise pour gérer un tel patrimoine financier, si elle ne peut être présumée dans un fonds de dotation, n'a aucune raison d'être plus disponible dans une association ou une fondation et la réglementation doit en souligner la nécessité de manière uniforme.

Par ailleurs, la possibilité pour les fonds de dotation de bénéficier de donations et de legs devrait être mieux encadrée, eu égard à la facilité de création de ces structures, comme évoqué au chapitre I. Pour rappel, le fonds de dotation n'a pas les contraintes de gouvernance des FRUP (présence d'un commissaire du gouvernement ou de membres de droit ; 15 membres répartis en collèges, etc.), n'est pas soumis à la procédure de reconnaissance de l'utilité publique par le Conseil d'État, ni à l'exigence en pratique de disposer d'un capital de 1,5 M€ (mais seulement de 15 000 €), alors qu'il offre pratiquement les mêmes avantages fiscaux aux donateurs (à l'exception de possibilité de réduction de l'impôt sur la fortune immobilière-IFI), et tout particulièrement la capacité à recevoir des libéralités.

Cet encadrement des fonds de dotation pourrait être renforcé seulement pour les fonds les plus importants par leur surface financière ; un mécanisme spécial d'instruction préalable pourrait être instauré pour qu'un fonds de dotation puisse percevoir des donations et des legs.

Enfin, le droit de suite devrait être assuré aussi bien pour les contrôles au titre de l'article L. 111-10 que pour ceux au titre de l'article L. 111-9 : comme évoqué plus haut, il n'y a aucune justification à ce que la Cour ne puisse pas aller vérifier l'emploi des fonds chez le bénéficiaire d'un financement octroyé par un organisme faisant appel à la générosité du public, et non chez le bénéficiaire d'un financement octroyé par un organisme recevant des dons ouvrant droit à avantage fiscal.

CONCLUSION

La variété des véhicules juridiques disponibles a contribué au dynamisme de la philanthropie en France, mais s'est accompagnée de certains usages qui mettent en question la cohérence d'ensemble du système juridique. Les fonds de dotation, les fondations abritées, et la coexistence au sein d'un même ensemble de plusieurs entités (associations, fondation, fonds de dotation) sans respect de leur gouvernance propre soulèvent des questions qui méritent l'attention du législateur, sans qu'une suspicion généralisée ne doive s'appliquer à certains véhicules juridiques par principe. Certaines problématiques requièrent aussi une vigilance croissante de la Cour (politique des réserves, financement des ESMS, respect de la législation sur les données personnelles), de même que certains modes de collecte, sur lesquels une évolution serait nécessaire pour assurer sa compétence (cas de certaines « cagnottes »). Si des amendements ciblés de mise en cohérence du cadre d'action de la Cour apparaissent souhaitables, la question du mécanisme de sanction approprié demeure la plus sensible : de manière évidente, le régime actuel, trop peu mobilisé, n'est pas approprié ; pour autant, des pistes d'évolution possible identifiées soulèvent à leur tour des interrogations et demandent encore à être approfondies

Liste des abréviations

AFM.....	Association française contre les myopathies
AP-HP.....	Assistance publique-Hôpitaux de Paris
ARC.....	Association pour la recherche sur le cancer
ARUP.....	Association reconnue d'utilité publique
AVH.....	Association Valentin Haüy
CDBF.....	Cour de discipline budgétaire et financière
CFF.....	Centre français des fondations et des fonds de dotation
CER.....	Compte d'emploi des ressources
CGI.....	Code général des impôts
CIRBS.....	Centre intégré de recherches biocliniques sur le sida
CJF.....	Code des juridictions financières
CNCC.....	Compagnie nationale des commissaires aux comptes
CNIL.....	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CROD.....	Compte de résultat par origine et destination
CVN.....	Contributions volontaires en nature
DGFIP.....	Direction générale des finances publiques
DJEPVA.....	Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
DLPAJ.....	Direction des libertés publiques et des affaires juridiques
DNC.....	Déclaration de non-conformité
ESMS.....	Établissements sociaux et médico sociaux
FACE.....	Fondation agir contre l'exclusion
FFCA.....	Fédération française des associations des chiens guides d'aveugles
FRUP.....	Fondation reconnue d'utilité publique
FVH.....	Fondation Valentin Haüy
IGA.....	Inspection générale de l'administration
IGAS.....	Inspection générale des affaires sociales
IGF.....	Inspection générale des finances
LPF.....	Livre des procédures fiscales
MSF.....	Médecins sans frontière
RGPD.....	Règlement général de protection des données
SPA.....	Société protectrice des animaux
UNADEV.....	Union nationale des aveugles et déficients visuels
WWF.....	<i>World wildlife fund</i>

Annexes

Annexe n° 1 : liens vers les publications.....	92
Annexe n° 2 : tableau comparatif des véhicules de la philanthropie.....	95

Annexe n° 1 : liens vers les publications

1996

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/association-pour-la-recherche-sur-le-cancer-arc>
<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/association-francaise-contre-les-myopathies-afm>

1998

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/medecins-sans-frontieres-msf>

1999

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/ligue-nationale-contre-le-cancer-1993-1995>

2000

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/sidaction-comptes-demploi-pour-1994-1996>

2001

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/medecins-du-monde-comptes-demploi-pour-1993-1996>

2001

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/fondation-de-france-comptes-demploi-pour-1994-1998>
<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/spa-comptes-demplois-pour-1993-1999>

2003

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/restaurants-du-coeur-comptes-demploi-pour-1997-2001>
<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-vie-avec-un-handicap>

2004

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/association-francaise-contre-les-myopathies-1994-2001>
<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/comite-francais-pour-lunicef-comptes-demploi-1994-2001>
<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/Rpa2004.pdf>

2005

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/association-pour-la-recherche-sur-le-cancer-1998-2002>

2006

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/fondation-abbe-pierre-pour-le-logement-des-defavorises>
<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/association-france-alzheimer-comptes-demploi-1999-2003>

2007

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/secours-catholique>
<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-ligue-nationale-contre-le-cancer>
<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/laide-francaise-aux-victimes-du-tsunami-du-26-decembre-2004>
<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/generosite-publique-la-qualite-de-linformation-financiere>
<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/fondation-aide-toute-detresse-atd>

2008

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/amnesty-international-france>

2009

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-fondation-dauteuil>

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-restaurants-du-coeur>

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/france-alzheimer>

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-restaurants-du-coeur>

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/sidaction>

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/comite-perce-neige>

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/spa-comptes-demploi-pour-2003-2007>

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-fondation-pour-lenfance>

2010

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/fondation-hopitaux-de-paris-hopitaux-de-france>

2011

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/fonds-des-associations-pour-les-victimes-du-tsunami>

<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/1147>

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/fonds-des-associations-pour-les-victimes-du-tsunami>

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/lemploi-des-fonds-collectes-par-lassociation-greenpeace-france>

2012

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-fondation-nicolas-hulot-pour-la-nature-et-lhomme>

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-secours-populaire-francais>

2013

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-fondation-pour-la-recherche-medicale>

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-federation-francaise-des-associations-de-chiens-guides-daveugles>

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-fondation-vinci-pour-la-cite>

https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/RPA_2013_Tome_I_vol_1_2.pdf

(Fondation du patrimoine)

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/laide-francaise-haiti-apres-le-seisme-du-12-janvier-2010>

2014

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/union-nationale-des-aveugles-et-deficients-visuels-unadev-exercices-2008-2011>

2015

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/linstitut-curie>

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-ligue-nationale-contre-le-cancer-0>

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/lorphelinat-mutualiste-de-la-police-nationale-assistance>

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/linstitut-de-france-et-les-cinq-academies-un-patrimoine-exceptionnel-une-gestion>

2016

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/association-francaise-contre-les-myopathies-telethon>

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-petits-freres-des-pauvres>

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/fondation-assistance-aux-animaux>

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-fondation-notre-dame>

2017

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-societe-protectrice-des-animaux>

2018

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-fondation-action-enfance>

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/linstitut-pasteur>

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-fonds-mondial-pour-la-nature-wwf-france>

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/lunion-nationale-des-aveugles-et-deficients-visuels-unadev>

2019

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-fondation-de-larmee-du-salut>

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-fondation-agir-contre-lexclusion>

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-fondation-brigitte-bardot>

2020

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/association-sos-education>

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-fondation-de-france>

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-ligue-des-droits-de-lhomme>

2021

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/lassociation-vaincre-la-mucoviscidose>

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/linstitut-de-france-et-les-cinq-academies>

2022

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-fondation-notre-dame>

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-fondation-assistance-aux-animaux>

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-fonds-de-dotation-lucie-care>

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-fondation-abbe-pierre>

2023

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/federation-francaise-de-cardiologie>

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-fondation-valentin-hauy>

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/lassociation-valentin-hauy>

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-fondation-perce-neige>

2024

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/lassociation-aides>

Annexe n° 2 : tableau comparatif des véhicules de la philanthropie

	Association avec ou sans rupture	Fondation FRUP	Fondation sous égide ou abritée	Fonds de dotation	Fondation entreprise	Fondation coopération scientifique	Fondation partenariale	Fondation universitaire	Fondation hospitalière
Principaux textes de référence	Loi du 1 ^{er} juillet 1901 Décret n°2007-807 du 11/05/2007 Décret n°2021-1844 du 27/12/2021	ART 18 LOI n°87-571 du 23 juillet 1987 modifiée. – Décret n°91-1005 du 30/09/1991 Ordonnance n° 2005-856 du 28/07/2005 Décret n°2021-1844 du 27/12/2021 N	ART 20 et s. Loi n°87-571 du 23/07/1987 modifiée. – Décret n°91-2005 du 30/09/2005 Ordonnance du 17/03/2016	ART 140 et 141 Loi n°2005-779 du 4/08/2008 Décret n°2009-158 du 11/02/2009	ART 19 et s. Loi n°87-571 du 23 juillet 1987 modifiée. – Décret n°91-2005 du 30/09/2005 modifiant décret n°2002-998 du 11 juillet 2002	ART L 344-11 à L344-16 Code de la recherche- Textes sur la FRUP (subsidaire)	ART L 719-13. Code de l'Éducation - Textes sur les fondations d'entreprise loi n°85 - 571 portant sur le développement du mécénat	ART L 719-12. Code de l'Éducation - ART R 719-194 et s.- C Éducation - Textes sur la FRUP (subsidaire)	ART L 6141-7-3 du code de la Santé » publique- Décret n+2014-956 du 21/08/2014 - Textes sur la FRUP (subsidaire)
Définition	Deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices.	Affectation irrévocable d'un patrimoine à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général	Affectation irrévocable d'un patrimoine à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général <i>via</i> une fondation abritante	Affectation irrévocable d'un patrimoine en vue de sa capitalisation, (revenus ou quote-part du capital) utilisés pour réaliser ou soutenir une œuvre d'intérêt général	Versement irrévocable de fonds part une ou plusieurs entreprises fondatrices en vue de réaliser une œuvre d'intérêt général	Création en vue de conduire une ou des activités définies aux articles L112-1 du code de la recherche et L123-3 du code de l'Éducation	Création en vue de réaliser une ou des activités d'intérêt général conformes aux missions de service public de l'enseignement supérieur	Création en vue de réaliser une ou plusieurs activités d'intérêt général de recherche ou de soins visées à l'art L6111-1 du code de la santé publique	
Domaine intervention	Œuvres d'intérêt général au sens des articles 200 et 238 bis du CGI : Social, environnement, art culture, patrimoine, recherche éducation, enseignement supérieur, famille humanitaire, sport					Recherche publique	Missions conformes à l'article L123-3 du code de l'éducation	Missions de recherche ou de soins mentionnés à l'article L6112-1 du code de la santé publique	
Particularité liée au domaine d'intervention	L'Intérêt doit être distinct de celui de ses membres. Pour RUP l'influence doit dépasser le cadre local		Compatibilité avec les missions de la fondation abritante	Soutien organismes d'intérêt général Aides gratuites aux PME sur agrément fiscal		Conformité aux missions de services public de l'établissement			

	Association avec ou sans rupture	Fondation FRUP	Fondation sous égide ou abritée	Fonds de dotation	Fondation entreprise	Fondation coopération scientifique	Fondation partenariale	Fondation universitaire	Fondation hospitalière
Fondateur	Personnes physiques et/ou de droit moral (privé ou de droit public) L'ARUP doit avoir au moins 200 membres	Une ou plusieurs personnes physiques et/ou de droit moral (privé ou de droit public sous conditions)	Une ou plusieurs personnes physiques et/ou de droit moral (privé ou public)	Une ou plusieurs personnes physiques et/ou de droit moral (privé ou public)	Une ou plusieurs sociétés civiles et commerciales, EPIC, coopératives, institutions de prévoyance et mutuelles	Établissement public de recherche ou d'enseignement supérieur, seul ou avec d'autres partenaires	Établissement public à caractère scientifique culturel et professionnel ou à caractère scientifique et technologique ou établissement public administratif disposant de responsabilités et de compétences relevant de l'article R 711-8 du code de l'éducation, seul ou personne(s) physique(s)/ morale(s) française(s) ou étrangère(s)	Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel abritant. Impossibilité de créer la fondation seule compte tenu de la règle qui limite la part des personnes publiques à 50 % du montant de la dotation initiale.	Établissement public de santé, seul ou, avec d'autres personnes de droit public ou privé
Statuts types	NON mais en pratique modèle proposé et approuvé par le CE		NON						
Dénomination	Liberté de choix excepté Fondation	Terme réservé Fondation		Liberté de choix excepté Fondation	Terme protégé				
Constitution	Formalités réduites pour association (publication au JO) – Demande de RUP (minimum 3 ans d'activité) instruite par le ministère intérieur et tutelles. Décret après avis du CE publié au JO Contrôle opportunité	Demande de RUP instruite par le ministère intérieur et tutelles. Décret après avis du CE publié au JO. Contrôle opportunité	Sur délibération de la fondation abritante – Contrôle opportunité	Déclaration en préfecture publiée au JO- Contrôle de légalité	Autorisation sur arrêté du préfet publié au JO Contrôle de légalité	Demande instruite par le ministère de la recherche, Décret publié au JO – Contrôle de légalité	Statuts approuvés par le recteur de région académique. Arrêté publié au journal officiel des associations et des fondations d'entreprises (JOAFE) –	Sur délibération statutaire du CA de l'établissement fondateur abritant –	Approbation statuts par conseil de surveillance de l'établissement et décret du ministère de la santé après avis du directeur régional de santé - Contrôle de légalité
Personnalité morale	OUI	OUI Possibilité d'abriter des fondations sans PM	NON	OUI		OUI Possibilité d'abriter des fondations sans PM		NON	OUI
Durée	Illimitée	Illimitée sauf dotation consommable	Convention avec fondation abritante	Selon les statuts	Temporaire ou moins de 5 ans	Déterminée ou indéterminée		Illimitée sauf dotation consommable	

	Association avec ou sans rupture	Fondation FRUP	Fondation sous égide ou abritée	Fonds de dotation	Fondation entreprise	Fondation coopération scientifique	Fondation partenariale	Fondation universitaire	Fondation hospitalière
Capacité juridique	Appel public à la GP Dons manuels Les associations d'intérêt général déclarées (3 ans d'existence) peuvent bénéficier de legs avec déclaration au préfet du département du siège La RUP donne une plus grande capacité juridique : recevoir des donations et des legs, gérer, sous conditions, des biens mobiliers dépendant du domaine privé ou public de l'État,	Appel public à la GP Dons manuel, donations, legs, DTU sous forme de numéraire, d'immeubles de rapport, titres de participation, parts sociales etc...			Versement des entreprises fondatrices et dons de salariés, mandataires sociaux, sociétaire, adhérents ou actionnaires des entreprises fondatrices ou de celles de leur groupe	Idem FRUP et activités de valorisation de la recherche	Appel public à la GP Dons manuel, donations, legs DTU sous forme de numéraire, d'immeubles de rapport, titres de participation etc...		
Dotations initiales	NON	OUI intangible ou consommable - En pratique montant minimum de 1,5M€ Possible échelonnement sur 10 ans	Selon cahier des chartes de l'abritante avec ou sans dotation (flux possible)	OUI dotation nécessaire d'un montant en numéraire minimum de 15 000€ (consommable ou non) apportées par les fondateurs ou des tiers	NON financement fondateur par programme d'action pluriannuel d'au moins 150 000€ en numéraire par période quinquennale	Idem FRUP mais la dotation peut être composée en tout ou partie de fonds publics et partiellement consommable	Idem FE	Exigences particulières prévues à l'article R719-202 du code de l'éducation	OUI obligatoire par l'établissement et consommable pour partie dans des limites annuelles

	Association avec ou sans rupture	Fondation FRUP	Fondation sous égide ou abritée	Fonds de dotation	Fondation entreprise	Fondation coopération scientifique	Fondation partenariale	Fondation universitaire	Fondation hospitalière
Principales ressources	Dons, cotisations, vente de produits, de services ou de prestations fournies par l'association, subventions éventuelles libéralités, mécénat, produits des activités, fonds publics Pour RUP les ressources annuelles sont au minimum de 46 000 €	Revenus dotation – libéralités – produits des activités – fonds publics		Idem FRUP mais interdiction de percevoir des fonds publics (exception par arrêté)	Versement des entreprises statutaire ou majoré par avenant - produits des activités - subventions publiques	Idem FRUP Et fraction consommable de la dotation et revenus de propriété intellectuelle	Revenus de la dotation - Libéralités (mécénat entreprises et particuliers, APG, donations et legs) Produits des activités pour service rendu Subventions publiques	Revenus de la dotation Fraction consommable de la dotation – Libéralités (mécénat entreprises et particuliers, APG, donations et legs) Produits des activités Subventions publiques	Revenus de la dotation Fraction consommable de la dotation – Libéralités (mécénat entreprises et particuliers, APG, donations et legs) Produits des activités Subventions publiques et crédits de fonctionnement de l'établissement fondateur
Gouvernance	AG CA (6 à 24 membres) Bureau (au moins 3 membres) Possibilité de constituer des comités spécialisés à prévoir dans statuts et règlement intérieur Le CA de l'ARUP peut prévoir une représentation de l'État au CA	Soit CA (9 à 15 membres répartis dans au moins 3 collèges et un bureau (au moins 3 membres) Soit Conseil de surveillance (entre 9 et 15 membres) et directoire (entre 3 et 5 membres) État est représenté dans les CA et CS par 2 membres de droit (droit de vote) ou par un commissaire du gouvernement (voix consultative) Possibilité de constituer des comités	Selon cahier des charges de la FRUP CA ou comité de gestion	Libre composition du CA (au moins 3 membres dont un président) et contrôle possible de la gouvernance par le ou les fondateurs Comité consultatif obligatoire si au-delà d'1M€ Pas de représentant de l'État au CA Liberté statutaire quant à la création et au fonctionnement d'autres organes de gestion	CA comprenant 2 collèges obligatoires (représentants des entreprises fondatrices et de leur personnel et personnalités qualifiées extérieures) Pas de représentant de l'État au CA Liberté statutaire quant à la création et au fonctionnement d'autres organes de gestion	CA avec collèges obligatoires (fondateurs, représentants des enseignants et/ou des chercheurs et/ou des salariés de la fondation) - Collèges facultatifs (personnalités qualifiées, représentants des partenaires économiques ou des collectivités) extérieures. Commissaire du gouvernement (recteur académie) et conseil scientifique obligatoire	CA avec collège obligatoire (établissements publics fondateurs) et collège facultatif des donateurs	Conseil de gestion de 12 à 18 membres avec 3 collèges obligatoires (représentants établissement, représentants des fondateurs et personnalités qualifiées extérieures) et collège facultatif des donateurs. Commissaire du gouvernement obligatoire (recteur de région académique)	CA avec collège obligatoire (représentant établissements publics de santé fondateurs) et collège facultatif des personnalités qualifiées Commissaire du gouvernement (directeur de l'ARS°) Directeur désigné par le président du CA Conseil scientifique obligatoire

	Association avec ou sans rupture	Fondation FRUP	Fondation sous égide ou abritée	Fonds de dotation	Fondation entreprise	Fondation coopération scientifique	Fondation partenariale	Fondation universitaire	Fondation hospitalière
Dispositif fiscal	<p>Pour des dons de particuliers à des organismes d'intérêt général ou reconnu d'utilité publique la réduction IR de 66 % dans la limite de 20 % du revenu imposable ou IFI de 75 % (si RUP)</p> <p>Pour les dons de particuliers à des organismes d'aide aux personnes en difficulté la réduction d'impôt est de 75 % pour un don d'un montant inférieur ou égal à 1000 €.</p> <p>Dons des entreprises : réduction IS de 60 %</p>			Idem Association/FRUP MAIS pas de réduction IFI (sauf dérogation exceptionnelle)	<p>Dons salariés entreprise fondatrice et filiales intégrées : réduction IR de 66 %</p> <p>Dons entreprises fondatrices et filiales intégrées : réduction IS de 60 %</p>	Idem Association/FRUP			