

**Rapport d'observations définitives
de la Cour des comptes
sur la qualité de l'information financière communiquée aux
donateurs par les organismes faisant appel à la générosité
publique**

octobre 2007

	Pages
Synthèse des observations de la Cour.....	1
Introduction.....	5
Chapitre I : Les règles comptables et leur mise en œuvre par les organismes faisant appel à la générosité publique.....	9
I - Les règles relatives à l'élaboration des comptes.....	9
II - Les pratiques constatées	15
Chapitre II : La rubrique des « missions sociales »	23
I - Missions sociales : Le concept	24
II - Missions sociales : La technique	25
III - Missions sociales : les recommandations	28
Chapitre III : Le suivi des sommes collectées mais non utilisées	33
I - Les raisons d'un suivi partiel des ressources non utilisées	34
II - Les améliorations possibles	37
Chapitre IV : De l'analyse à la communication financière	43
I - La communication financière par les indicateurs : état des lieux ..	44
II - Des pistes de réflexion.....	47
Réponse du Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.....	57
Réponse du Ministre de l'économie, des finances et de l'emploi.....	60
Réponse du Ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité.....	60
Réponse du Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.....	61
Liste des rapports publiés par la Cour des comptes concernant les contrôles des comptes d'emploi des organismes faisant appel à la générosité publique	63

**Les contrôles dont ce rapport constitue la synthèse ont été effectués
par :**

M Marc Breyton, conseiller maître ;

MM. Axel Urgin et Robert de Nicolay, Mmes Marie Pittet et Sylvie Toraille, M. Thierry Savy, conseillers référendaires ;

Mme Annick Guerber Le Gall, rapporteure ;

Mmes Françoise Louvel et Claude Gérin-Roze, assistantes.

Les contre-rapporteurs en ont été : M. Bernard Menasseyre, président de chambre maintenu en activité, Mme Marie-Thérèse Cornette, conseiller maître (au moment de l'enquête), M. Georges Capdeboscq, conseiller maître.

L'équipe de synthèse était constituée de MM. Georges Capdeboscq, conseiller-maître, et Thierry Savy, conseiller référendaire.

Ce projet de rapport avait été délibéré par la 5^{ème} chambre de la Cour le 31 janvier 2007 sous la présidence de Mme Marie-Thérèse Cornette, présidente de chambre, en présence de M. Bernard Menasseyre, président de chambre maintenu en activité, MM. Jean-Louis Chartier, Georges Capdeboscq, Jean-Michel de Mourgues, Jean-Pierre Bayle, Jean Hernandez, Jean-Benoît Frèches, Claude Thélot, Claude Mollard, Jacques Ténier, Jacques Oudin, Marc Breyton, Patrice Corbin, conseillers maîtres, Jean-Yves Audouin et François Lemasson, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ce projet a ensuite été arrêté par le Comité du rapport public et des programmes présidé par M. Philippe Séguin, premier président, le 3 mai 2007 avant d'être communiqué aux administrations concernées.

Synthèse des observations de la Cour

La loi du 7 août 1991 fait obligation aux organismes qui font appel à la générosité du public dans le cadre de campagnes nationales d'établir un « compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, qui précise notamment l'affectation des dons par type de dépenses ». Elle donne mission à la Cour des comptes de le contrôler « afin de vérifier la conformité des dépenses engagées par les organismes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique ».

Après avoir constaté, lors de ses contrôles successifs, que la construction des comptes d'emploi obéissait à des règles parfois divergentes, la Cour a mené une enquête sur la qualité de l'information financière ainsi communiquée aux donateurs et au public.

Les organismes qui font appel à la générosité publique sont soumis à une réglementation comptable désormais précise et détaillée pour établir leurs comptes annuels et à une réglementation spécifique, assez succincte, pour établir le compte d'emploi. L'ordonnance du 28 juillet 2005, qui fait du compte d'emploi un élément de l'annexe des comptes annuels, renforce le lien entre la comptabilité générale et le compte d'emploi.

Il reste à mettre au point un référentiel qui permette aux commissaires aux comptes de vérifier et de certifier le compte d'emploi. De plus, le modèle de compte d'emploi couramment utilisé par la plupart des organismes ne rend qu'imparfaitement compte de l'utilisation des fonds qu'ils ont reçus des donateurs.

La rubrique sans doute la plus importante du compte d'emploi est celle des « missions sociales », que la loi de 1991 ne définit pas mais dont on peut considérer qu'elle regroupe les dépenses qui tendent à la réalisation des causes mises en avant dans les campagnes d'appel à la générosité publique. Les pratiques de répartition analytique des charges, extrêmement variables d'un organisme à l'autre en fonction des méthodes retenues, peuvent parfois conduire à en fausser la présentation.

Il conviendrait au minimum que les organismes respectent quelques principes fondamentaux : l'information des instances associatives sur les méthodes analytiques retenues, la permanence de celles-ci, la traçabilité des charges du compte de résultat aux emplois du compte d'emploi et inversement, la continuité de la chaîne de traitement pour l'enregistrement des charges, l'information des donateurs et l'indivisibilité de l'information financière qui devrait être toujours accompagnée des commentaires indispensables.

Tout lecteur du compte d'emploi devrait pouvoir connaître aussi le montant des dons collectés non dépensés les années précédentes, qui seraient repris chaque année au compte d'emploi jusqu'à leur épuisement complet, comme le prévoit l'arrêté du 30 juillet 1993 sur le compte d'emploi. Cette information lui permettrait de vérifier que l'organisme parvient à utiliser l'argent collecté dans un délai raisonnable. L'enquête a montré pourtant que les comptes d'emploi établis par la plupart des organismes ne permettent pas de disposer de cette information. Le suivi pluriannuel des ressources issues de la générosité publique est, de ce fait, très partiel.

De plus, le mécanisme des « fonds dédiés » institué par le règlement comptable du 16 février 1999 pour le suivi des ressources affectées, qui pourrait pallier cette insuffisance, est peu employé pour les sommes apportées par la générosité du public. La Cour constate qu'il ressort des précautions mêmes prises par les organismes dans la rédaction des bulletins de don que le message de sollicitation crée un engagement d'affecter les dons conformément à l'objet de l'appel à la générosité du public. C'est pourquoi il lui paraît indispensable que la procédure des fonds dédiés soit mise en œuvre dans tous les cas où l'objet de l'appel est plus restreint que l'objet social de l'organisme et qu'elle soit élargie aux fonds affectés par les instances associatives.

La plupart des organismes qui font appel à la générosité publique utilisent des ratios dans leur communication. En effet, la présentation d'un indicateur sous la forme d'un pourcentage simple ou d'un diagramme circulaire rend l'information immédiatement accessible. La liberté est totale en ce domaine. Or, compte tenu de la diversité des organismes, de leurs activités et des événements auxquels ils sont confrontés, ces indicateurs ont une signification très différente d'un organisme à l'autre.

De plus, les méthodes de construction des mêmes indicateurs peuvent varier sensiblement d'un organisme à l'autre, ou d'une année à l'autre pour un même organisme. Enfin, le souci des organismes de présenter des indicateurs avantageux peut les conduire à un certain nombre de pratiques contestables.

Il n'appartient pas à la Cour d'imposer des indicateurs ni une méthodologie. Mais l'expérience acquise dans les contrôles d'organismes faisant appel à la générosité du public la conduit à souligner que quelques principes fondamentaux doivent être respectés : un indicateur n'est pas comparable sans précaution d'un organisme à l'autre ; il doit pouvoir être vérifié aisément dans les documents comptables ; il doit être accompagné de commentaires explicitant sa méthode de construction et rappelant la question à laquelle il tend à apporter une réponse ; enfin, un indicateur doit être validé par les instances associatives qui vérifieront notamment sa cohérence avec les documents financiers et avec la stratégie de l'organisme.

La Cour portera dans ses futurs contrôles une attention particulière à la qualité de l'information financière communiquée aux donateurs et elle en tiendra compte dans le cadre de sa mission de contrôle des comptes d'emploi.

Introduction

La loi du 7 août 1991 a confié à la Cour des comptes la mission de vérifier l'usage fait par les organismes caritatifs des fonds collectés auprès du public. Une mission comparable a ensuite été assignée dans leurs domaines de compétence respectifs à l'inspection générale des affaires sociales et à l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche,.

La loi de 1991 dispose en son article 4 que les organismes qui font appel à la générosité publique dans le cadre de campagnes nationales sont tenus d'établir un « compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, qui précise notamment l'affectation des dons par type de dépenses ». La Cour est habilitée à contrôler ce compte d'emploi « afin de vérifier la conformité des dépenses engagées par les organismes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique »¹.

Depuis lors, la Cour a mené des enquêtes auprès d'une vingtaine d'organismes. À deux reprises, en 1998 et 2002, elle a, dans son rapport public annuel, présenté un bilan des constatations qu'elle avait faites sur la présentation du compte d'emploi à l'occasion de ces contrôles. En 1998, elle a notamment fait observer : « L'arrêté du 30 juillet 1993 prévoit que les dépenses du compte d'emploi doivent être regroupées en trois rubriques : dépenses opérationnelles ou missions sociales, coûts directs d'appel à la générosité publique, frais de fonctionnement de l'organisme, y compris les frais financiers. Une telle présentation constitue un gage de transparence vis-à-vis des donateurs. Les contrôles effectués ont montré pourtant que certains comptes d'emploi, tels qu'ils étaient établis, ne rendaient pas exactement compte de l'affectation des ressources. Des frais d'appel à la

1) Article 5 de la loi du 7 août 1991 codifié à l'article L. 111-8 du code des juridictions financières.

générosité publique ou des dépenses de gestion ou d'administration avaient ainsi été indûment agrégés aux dépenses opérationnelles. »² En 2002, la Cour complétait ce premier constat : « L'obligation d'établir un compte d'emploi répondait à un souci d'information des donateurs : plus de 10 ans après la promulgation de la loi du 7 août 1991, force est de constater que cet objectif n'est encore que très imparfaitement atteint. Les comptes d'emploi, tels qu'ils peuvent être consultés par les donateurs, ne contiennent que des informations incomplètes, particulièrement en ce qui concerne l'utilisation des sommes collectées. »³

Dans son rapport public annuel de février 2006, la Cour annonçait, après avoir dressé la liste de ses publications traitant de la générosité publique, qu'elle ferait connaître « les résultats d'une enquête portant sur l'appréciation de la qualité de l'information financière communiquée par les organismes à leurs donateurs ». C'est l'objet du présent rapport.

Le compte d'emploi a été conçu dès l'origine pour être à la fois un moyen d'information des donateurs et un instrument de contrôle de la Cour dans le domaine de la générosité publique. Aujourd'hui, les comptes d'emploi sont de plus en plus utilisés par les organismes pour communiquer en direction du grand public (et pas seulement de leurs donateurs) sur l'emploi des fonds qu'ils ont collectés, cette communication s'appuyant souvent sur des indicateurs élaborés à partir des données issues de ces comptes.

Après avoir constaté, lors de ses contrôles successifs, que la construction des comptes d'emploi obéissait à des règles parfois divergentes, la Cour a mené une enquête sur la qualité de l'information financière ainsi communiquée aux donateurs et au public.

Cette enquête a été réalisée par l'examen – en application de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières - du compte d'emploi des ressources de dix organismes faisant appel à la générosité publique, associations et fondations de taille et d'objets variés. Les interrogations qu'ont fait naître ces contrôles sont apparues suffisamment exemplaires pour justifier la rédaction d'un rapport de synthèse.

La Cour a entendu les représentants du ministère de l'intérieur. Elle a en outre sollicité les avis de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes et du Comité de la charte du don en confiance. Une réunion de travail a été tenue aussi avec l'inspection générale des affaires sociales.

2) Rapport public 1998, p. 58.

3) Rapport public 2002, p. 621.

À l'issue de cette procédure, la Cour des comptes a arrêté ses observations et décidé de les rendre publiques, en application des articles L. 135-2 et R. 136-2 du code des juridictions financières. Les observations du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, du ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, du ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité et du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, sont jointes au rapport qui est adressé aux ministres précités et au ministre de l'éducation nationale, au ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche et au ministre de la santé, de la jeunesse et des sports, ainsi qu'aux présidents de la commission des finances de l'Assemblée et du Sénat.

Un premier chapitre présente le cadre comptable applicable et les problèmes soulevés par sa mise en œuvre. Le deuxième chapitre analyse les difficultés liées à la notion de missions sociales, dont le contenu varie sensiblement d'un organisme à l'autre. Le troisième chapitre souligne l'insuffisance du suivi des ressources non utilisées. Enfin, le dernier chapitre indique des pistes pour une information financière exhaustive et transparente.

À l'exception du premier qui dresse un état des lieux, chaque chapitre se conclut par la présentation de recommandations qui permettraient d'améliorer la qualité de l'information financière communiquée aux donateurs.

Chapitre I

Les règles comptables qui s'appliquent aux organismes faisant appel à la générosité publique et leur mise en œuvre

I - Les règles relatives à l'élaboration des comptes

A - Le compte d'emploi : la loi de 1991 et l'arrêté de 1993

La loi du 7 août 1991 a confié à la Cour des comptes le soin de vérifier l'usage fait par les organismes caritatifs des fonds collectés auprès du public. L'article 4 de la loi dispose que les organismes concernés doivent établir « un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, qui précise notamment l'affectation des dons par type de dépenses » et qui est « déposé au siège social de l'organisme, [où] il peut être consulté par tout adhérent ou donateur qui en fait la demande ».

L'objectif du législateur était double : d'une part, donner aux adhérents ou donateurs la possibilité de s'informer sur l'affectation des dons ; d'autre part, permettre à la Cour de « vérifier la conformité des dépenses engagées par les organismes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique ».

Le compte d'emploi était ainsi prévu dès l'origine pour être un instrument privilégié de communication des organismes caritatifs vers les donateurs, « qu'ils soient identifiables ou indifférenciés⁴ », et plus largement vers le grand public.

Les modalités de présentation du compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public ont été fixées par un arrêté du Premier ministre en date du 30 juillet 1993. Cet arrêté énumère la « liste des rubriques devant obligatoirement figurer au compte d'emploi des ressources ». Le tableau qui suit présente cette liste :

Tableau 1 : Structure du compte d'emploi selon l'arrêté de 1993

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

Source : Cour des comptes à partir de l'arrêté de 1993

Le nombre des rubriques du compte d'emploi prévu par l'arrêté est assez réduit. Quant à la signification de leurs intitulés et au détail de leur contenu, ils ne sont pas définis par le texte qui apporte assez peu de précisions⁵. Mais l'objectif de l'arrêté est clair : faire apparaître ce qui, dans l'utilisation des ressources collectées grâce aux campagnes menées auprès du public, a servi directement la cause défendue ou soutenue par l'organisme au moment de l'appel (les « missions sociales »), par opposition aux autres frais (les « coûts directs d'appel à la générosité publique » et les « frais de fonctionnement ») et aux ressources réservées pour une utilisation ultérieure (les « ressources restant à affecter »).

4) Décision du Conseil constitutionnel du 2 août 1991

5) On peut néanmoins noter que, dans le compte d'emploi des ressources, les legs et autres libéralités doivent être « comptabilisés à la valeur portée dans l'acte de libéralité ».

L'arrêté précise que le compte d'emploi est établi « *sur la base des documents comptables de l'organisme* », soulignant ainsi le lien qui existe entre le compte d'emploi et la comptabilité générale, tout en demeurant assez imprécis sur les modalités du rapprochement.

Le compte d'emploi doit par ailleurs être complété par des annexes, qui « sont obligatoires, mais ne sont renseignées que s'il y a lieu ». Ces annexes comprennent notamment :

- une note présentant les modalités de répartition du financement des emplois entre les ressources collectées auprès du public et les autres produits de l'organisme, étant précisé que, pour les organismes qui sont soumis à des obligations comptables, les différentes rubriques des emplois et des ressources devront être renseignées selon les rubriques de leur plan comptable ;
- la nature et la quantité des ressources en nature ;
- l'état des effectifs bénévoles s'il y a appel public au bénévolat ;
- des indications sur la valeur des immobilisations, des stocks de produits à distribuer et des titres de placement.

Dans ses contrôles précédents, la Cour a constaté que ces annexes, pourtant susceptibles d'éclairer et de préciser le compte d'emploi, n'étaient que rarement remplies⁶.

B - Les comptes annuels : le règlement comptable du 16 février 1999

Depuis 2000, les associations et fondations auxquelles les dispositions législatives ou réglementaires font obligation d'établir des comptes annuels doivent établir ces comptes en respectant le règlement n° 99-01 du comité de la réglementation comptable du 16 février 1999, homologué par arrêté du 8 avril 1999⁷.

Ce règlement adapte aux associations et fondations le plan comptable général, notamment pour le traitement des legs ou libéralités⁸ et pour celui des subventions d'investissement ou d'équipement.

6) Rapport public 2002, « La mise en œuvre de la loi du 7 août 1991 », p. 619 et 620.

7) Le Conseil national de la vie associative (CNVA) en a établi un guide pratique (La Documentation française).

8) Lors de la réalisation effective et définitive d'un bien, le compte de produits correspondant est crédité du montant exact et définitif de la vente, net des charges d'acquisition (les phases antérieures ne font intervenir qu'un compte d'attente du bilan). Voir la note 5 pour la différence avec l'enregistrement au compte d'emploi.

Il innove, en revanche, en créant des rubriques de « fonds dédiés », qui n'existent pas dans le plan comptable général⁹.

Les fonds dédiés décrivent les ressources affectées par des tiers financeurs à des projets définis mais qui ne peuvent être entièrement consommées dans un exercice comptable. Ce mécanisme donne la possibilité d'étaler la réalisation des projets sur plusieurs années sans que les sommes non consommées dans l'exercice viennent abonder le résultat et soient ensuite incorporées aux réserves.

Sur le plan de la technique comptable, l'organisme inscrit ces fonds en produits au moment de leur perception. En fin d'exercice, il inscrit en charges¹⁰ les ressources affectées et non utilisées, et reprend cette somme dans un compte de passif intitulé « fonds dédiés ». L'utilisation lors des exercices suivants de ces fonds engendre alors un produit¹¹ qui s'accompagne d'une diminution au passif du montant des fonds dédiés. La procédure des fonds dédiés a été jusqu'à présent surtout utilisée pour le traitement de subventions provenant de collectivités publiques et versées tard au cours de l'année civile. Il faut noter toutefois que la plupart des organismes caritatifs ayant reçu des fonds pour les victimes du tsunami du 26 décembre 2004 ont utilisé cette procédure pour en étaler l'emploi sur plusieurs exercices¹².

C - Le lien renforcé entre le compte d'emploi et les comptes annuels : l'ordonnance de 2005

L'ordonnance du 28 juillet 2005, portant simplification du régime des libéralités consenties aux associations, fondations et congrégations, de certaines déclarations administratives incombant aux associations, et modification des obligations des associations et fondations relatives à leurs comptes annuels, a modifié l'article 4 de la loi du 7 août 1991 qui comporte désormais un alinéa rédigé ainsi : « Lorsque ces organismes (faisant appel à la générosité publique) ont le statut d'association ou de fondation, ils doivent en outre établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe. Dans ce cas, l'annexe comporte le compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public prévu au premier alinéa. Le compte d'emploi est accompagné des informations relatives à son élaboration. »

9) Voir chapitre III.

10) Compte de classe 6 d'engagements à réaliser sur ressources affectées.

11) Compte de classe 7 de report de ressources non utilisées sur ressources affectées.

12) Voir le rapport public thématique de décembre 2006 sur « l'aide financière aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004 », fascicule sur « les conditions d'intervention des services de l'Etat et de 32 organismes caritatifs », p. 107-109.

Ce texte confirme la cohérence déjà imposée par l'arrêté de 1993 entre le compte d'emploi et les autres documents comptables. Tous les organismes faisant appel à la générosité publique sont tenus désormais de disposer de documents comptables complets et homogènes. Le compte d'emploi, qui avait auparavant un statut extra comptable, est maintenant inclus dans l'annexe des comptes annuels.

Ce texte répond au vœu formulé par la Cour des comptes. Celle-ci constatait en effet dans son rapport public 1998 qu'un « certain flou affectait la lisibilité même du compte d'emploi » dans un contexte associatif marqué alors « par l'absence d'un plan comptable spécifique » et qu'un « rapprochement précis avec les comptes de la comptabilité générale [était] donc nécessaire pour s'assurer de la pertinence de la répartition des dépenses » entre les rubriques prévues par l'arrêté de 1993. Dans sa réponse à de nouvelles observations au rapport public 2002, le ministère de l'intérieur notait que « la notion de compte d'emploi des ressources, telle qu'elle a été retenue par l'arrêté du 30 juillet 1993, devrait s'adapter désormais aux conditions définies par le règlement comptable du 16 février 1999 [...], en considérant que, pour les organismes tenus de produire un bilan, un compte de résultat et une annexe conformes au nouveau plan comptable, le compte d'emploi des ressources constitue une partie intégrante de ces documents. Cela implique l'utilisation, par les organismes concernés du référentiel comptable commun permettant une lisibilité correcte des ressources provenant de la générosité publique et de leur affectation ou de leur mise en réserve à travers les fonds dédiés ». Le ministère soulignait la nécessité d'une réflexion globale, dont l'aboutissement a été l'ordonnance de 2005.

Depuis la parution de ce texte, il n'est plus possible d'ignorer la stricte articulation entre la comptabilité générale et le compte d'emploi.

Les conséquences de l'ordonnance en termes de contrôle sont doubles :

1 - Le contrôle par la Cour des comptes

Le législateur a donné compétence à la Cour pour contrôler le compte d'emploi des ressources des organismes faisant appel à la générosité publique. Néanmoins, l'exigence de concordance entre le compte d'emploi et les comptes, qui découle de la loi de 1991 et qu'organise l'arrêté, a toujours conduit la Cour à se reporter aux documents comptables, bilan et compte de résultat, faute desquels elle n'aurait pas été à même de se prononcer sur la fiabilité du compte d'emploi lui-même. D'ailleurs, l'arrêté de 1993 prévoit explicitement qu'une annexe présente la valeur des immobilisations, des stocks de

produits à distribuer et des titres de placement. L'ordonnance de 2005, en faisant du compte d'emploi un élément de l'annexe des comptes annuels, établit clairement que les documents comptables forment un « tout » ce qui conforte la Cour dans son exigence de communication de l'ensemble des documents comptables.

2 - La certification par les commissaires aux comptes

Dans un certain nombre de cas prévus par le législateur¹³, les associations et fondations doivent nommer un commissaire aux comptes, dont la mission légale est de certifier que « les comptes sont réguliers, sincères et ils donnent une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé, ainsi que de la situation financière et du patrimoine de l'entité à la fin de cet exercice »¹⁴. Pour ce faire, il doit contrôler la conformité de la comptabilité aux règles en vigueur.

En ce qui concerne le compte d'emploi, jusqu'à l'ordonnance de 2005, le commissaire aux comptes devait simplement « vérifier la cohérence et la concordance de l'information présentée avec les documents comptables de l'organisme, audités dans le cadre de la mission légale de contrôle des comptes, rappeler toute réserve formulée sur les comptes annuels qui a une incidence sur les informations présentées et mentionner, sous forme d'observation, toute anomalie le conduisant à considérer que les informations mentionnées n'ont pas été établies sur la base des documents comptables de l'association »¹⁵. Il n'y avait pas d'audit du compte d'emploi. Le guide de contrôle de la CNCC précisait :

« Le commissaire doit : s'assurer que le compte d'emploi comprend les rubriques de ressources et d'emplois et les annexes obligatoires prévues par l'arrêté du 30 juillet 1993 ; vérifier que l'organisation comptable de l'organisme permet de disposer des informations demandées et que les procédures de contrôle interne mises en place permettent d'en assurer la fiabilité ; vérifier la cohérence des informations données dans les documents comptables avec celles du compte d'emploi et l'annexe jointe à ce dernier, notamment les tableaux de regroupement et de répartition préparés pour l'établissement du compte d'emploi ; s'assurer de la conformité des modalités de répartition du financement décrites dans les notes annexes avec la réalité (ressources du public/autres ressources). »

13) Notamment financement par subvention publique ou par dons ouvrant droit à avantage fiscal, quand le montant excède un seuil (153 000 €).

14) Article L. 823-9 du Code du commerce, livre VIII, titre II.

15) Bulletin n° 94 de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC).

Avec l'ordonnance de 2005, les commissaires aux comptes doivent certifier le compte d'emploi au même titre que les autres éléments de l'annexe.

En l'absence d'un référentiel applicable et opposable, la Compagnie nationale des commissaires aux comptes considère que les règles de construction du compte d'emploi sont trop incertaines et trop dépendantes de la volonté des associations pour qu'une certification soit possible. Ses représentants ont notamment exposé à la Cour qu'en l'état de la réglementation, ils auraient beaucoup de mal à certifier une annexe comportant un compte d'emploi des ressources.

Des développements qui précèdent il ressort que les organismes faisant appel à la générosité publique sont soumis à des réglementations différentes : une réglementation comptable désormais précise et détaillée pour établir leurs comptes annuels et une réglementation plus spécifique, assez succincte, pour établir le compte d'emploi. Ces deux dispositifs n'ont pas la même finalité, mais l'arrêté de 1993 prévoit que les documents comptables servent à établir le compte d'emploi et l'ordonnance de 2005 fait du compte d'emploi un élément de l'annexe des comptes annuels, ce qui renforce encore le lien entre la comptabilité générale et le compte d'emploi. Cette réforme reste toutefois à compléter par la mise au point d'un référentiel qui permette aux commissaires aux comptes d'auditer et de certifier le compte d'emploi prévu par la loi du 7 août 1991 et l'arrêté du 30 juillet 1993.

II - Les pratiques constatées

A - Les recommandations du Comité de la charte

Le « Comité de la charte de déontologie des organisations sociales et humanitaires faisant appel à la générosité du public » (devenu en 2005 le « Comité de la charte du don en confiance ») qui regroupe, sur la base du volontariat, une cinquantaine d'organismes caritatifs¹⁶ a adopté en 1997 un texte, modifié en 2005, qui retient une définition du contenu des rubriques du compte d'emploi.

16) La Cour a recensé en 2005 126 organismes faisant appel à la générosité publique par le biais d'une campagne nationale et se soumettant à l'obligation qui leur est imposée par la loi de 1991 de faire une déclaration préalable en préfecture, et 151 en 2006.

En signant ce texte, les membres du comité s'engagent à établir le compte d'emploi des ressources à partir du compte de résultat. Ainsi, le total des ressources du compte d'emploi doit correspondre à celui des produits du compte de résultat et celui des emplois au total des charges. Schématiquement, les rubriques du compte d'emploi préconisé par le comité sont les suivantes :

- en emplois : missions sociales, frais de recherche de fonds, frais de fonctionnement et autres charges (dont frais d'information et de communication), ressources restant à utiliser¹⁷ et excédent de l'exercice ;
- en ressources : produits de la générosité publique, autres fonds privés, subventions et autres concours publics, autres produits d'exploitation, autres produits dont produits financiers, report des ressources non encore utilisées¹⁸ et déficit de l'exercice.

Les différences, très importantes, entre le compte d'emploi prévu par l'arrêté de 1993 et celui que préconise le comité sont liées directement à la logique de recouvrement entre le compte d'emploi et le compte de résultat. Elles ont trois conséquences :

- une prise en compte de l'ensemble des ressources de l'organisme : alors que les rubriques prévues par l'arrêté de 1993 permettent de suivre l'utilisation des ressources issues de la générosité publique, le compte d'emploi préconisé par le comité ne se limite pas à la présentation de ces seules ressources mais reprend l'intégralité des ressources dont bénéficie l'organisme. Cette différence est fondamentale : son incidence est limitée lorsque les organismes tirent l'essentiel de leurs ressources de la générosité publique, mais elle peut modifier complètement le périmètre du compte d'emploi lorsqu'il s'agit d'organismes ou d'institutions qui disposent de ressources autres¹⁹. Dans tous les cas, le fait de faire une masse de l'ensemble des ressources ne permet pas de savoir quelle a été exactement l'utilisation des fonds de la générosité publique, alors que c'était pourtant l'objectif de la loi du 7 août 1991²⁰ ;

17) Identifiées au « montant des fonds dédiés comptabilisés conformément au plan comptable ».

18) Identifié à la « part des fonds dédiés antérieurs utilisée au cours de l'exercice ».

19) Subventions publiques, prix de journée, dotations globales, taxe d'apprentissage, etc.

20) Voir les observations présentées par la Cour en 2003 sur un organisme faisant appel à la générosité du public mais dont les prix de journée formaient une partie appréciable des ressources totales (rapport public thématique sur « la vie avec un handicap », annexe 5, juin 2003).

- l'absence de prise en compte de l'intégralité des sommes perçues et non utilisées, pourtant prévue par l'arrêté de 1993 : seules les ressources affectées sont suivies, en ressources pour la part consommée dans l'exercice et en emplois pour le reliquat non consommé de l'exercice. De la même façon, les fonds affectés à des immobilisations (ou incorporés à une dotation dans le cas des fondations) ne sont pas suivis ;
- l'introduction de rubriques de comptabilité générale, non prévues par l'arrêté de 1993, dans les rubriques d'emplois du compte d'emploi : « autres produits d'exploitation », « déficit ou excédent de l'exercice », « dotation aux amortissements » et « dotation aux provisions ».

B - La pratique dans les organismes examinés au cours de l'enquête

Qu'ils soient ou non adhérents du Comité de la charte, la plupart des organismes construisent leur compte d'emploi des ressources à partir d'un retraitement analytique de leur compte de résultat. En conséquence, le total des emplois correspond en principe au total des charges du compte de résultat et celui des ressources à celui des produits. Ce choix de présentation, qui n'est pas imposé par la réglementation (cf. supra), est une facilité pour les associations qui, en utilisant un système d'information unique, peuvent à partir de l'enregistrement des mouvements comptables à la fois respecter leurs obligations en matière de comptabilité générale et construire leur compte d'emploi des ressources.

Les comptes d'emploi des ressources des organismes examinés présentent la structure suivante (par grandes rubriques) :

**Tableau 2 : Structure des comptes d'emploi
des ressources examinés**

Emplois	Ressources
Missions sociales	Ressources générosité publique
	Autres ressources privées
Frais de collecte	Ressources institutionnelles
Frais de fonctionnement	Ressources issues des activités liées aux missions sociales
Autres charges	Autres ressources
Ressources affectées non utilisées de l'exercice	Consommation des ressources affectées non utilisées des exercices précédents
Résultat (excédent)	Résultat (déficit)
Total	Total

Source : Cour des comptes à partir des données fournies par les organismes

Les ressources :

Les ressources ne se limitent pas aux seules ressources issues de la générosité publique. En effet, les organismes considèrent que les actions réalisées sont toujours financées à partir de l'ensemble des ressources. Il serait donc, selon eux, artificiel de vouloir isoler une ressource particulière pour en analyser l'emploi.

- Les ressources issues de la recherche de fonds :
 - les ressources apportées par la générosité publique, dons et libéralités ;
 - les autres ressources privées (dons des entreprises, contributions des sections partenaires du même mouvement, etc.) ;
 - les ressources institutionnelles
- Les ressources procurées par des activités liées aux missions sociales (ventes de produits par exemple) ;
- Les autres ressources : les produits d'exploitation, les produits financiers, les produits exceptionnels ;
- La consommation des ressources affectées non utilisées des exercices antérieurs ; il s'agit de la part des ressources affectées, reçues et non utilisées au cours des années précédentes, qui est utilisée dans l'exercice courant ;
- Le déficit de l'exercice.

Les emplois :

- Les missions sociales :

Selon les organismes, les missions sociales sont plus ou moins détaillées mais schématiquement deux systèmes prévalent :

- celui qui distingue les missions opérationnelles stricto sensu du support de ces opérations,
- celui qui distingue les missions sociales par activités.

- Les frais de collecte :

Cette catégorie regroupe les coûts directs d'appel à la générosité publique ainsi que les dépenses liées à la recherche de legs, de fonds privés et de fonds institutionnels publics. On y trouve parfois une partie des frais d'information et de communication.

- Les frais de fonctionnement :

Cette catégorie regroupe les dépenses liées au fonctionnement du siège (parfois des délégations ou antennes locales) de l'association.

- Autres charges :

Cette rubrique permet de faire apparaître des charges qui figurent au compte de résultat mais que les associations ne veulent pas imputer aux rubriques précédentes, par exemple les charges exceptionnelles ou les dotations aux amortissements et aux provisions.

- Frais d'information et de communication :

Ces frais sont individualisés dans une rubrique spécifique par plusieurs organismes examinés. Quand ils ne le sont pas, ils figurent dans une sous-rubrique des frais de collecte ou des missions sociales.

- Les ressources affectées non utilisées de l'exercice :

Les ressources que l'organisme considère comme affectées et qui ne sont pas utilisées au cours de l'exercice figurent comme des emplois à cette rubrique. Les autres ressources non utilisées sont reprises dans l'excédent et sont ensuite affectées à un compte de réserve au passif du bilan. Leur utilisation ultérieure ne sera jamais retracée au compte de résultat, ni par conséquent au compte d'emploi.

- L'excédent de l'exercice.

Un certain nombre d'organismes constituent de véritables « groupes » composés de l'association (ou fondation) centrale et de différentes entités satellites, à la personnalité juridique distincte mais dont l'activité est étroitement liée à celle de l'association. Ceci les conduit parfois à présenter un « compte d'emploi combiné » qui reprend les opérations de toutes les entités du groupe. Le compte d'emploi combiné doit respecter les règles applicables au compte d'emploi.

C - Une illustration des problèmes posés par l'identité compte d'emploi / compte de résultat : le cas des investissements

Certains organismes font appel à la générosité publique en vue de réaliser des investissements : il peut s'agir par exemple de réaliser des projets immobiliers pour accueillir des personnes en difficulté ou en situation de handicap, ou d'acheter des matériels pour des opérations sur le terrain. Les fonds collectés à cette fin constituent bien des produits de la générosité publique ; il doit donc être rendu compte aux donateurs de leur utilisation. La loi de 1991 et l'arrêté de 1993 ne font d'ailleurs pas de distinction entre les investissements et les autres utilisations.

Or, comme les associations font le choix d'établir leur compte d'emploi à partir du compte de résultat, le compte d'emploi ne peut pas rendre compte de ces opérations, qui sont retracées au bilan. Pour contourner cette difficulté et informer tout de même sur les dépenses d'investissement effectuées au titre des missions sociales, les organismes ont mis au point différentes solutions :

- la première consiste à faire figurer les dons affectés aux investissements dans une rubrique particulière du bilan intitulée « fonds dédiés à l'investissement ». Lorsque les investissements prévus sont réalisés, la valeur correspondante reste au passif du bilan mais quitte la rubrique des fonds dédiés pour apparaître à la rubrique des fonds associatifs en « dons et subventions affectés à l'investissement », en contrepartie des investissements réalisés qui figurent à l'actif. L'amortissement de ces investissements permettra, les exercices suivants, de suivre les dépenses réalisées au compte de résultat et au compte d'emploi ;

- la deuxième solution consiste à opérer des retraitements comptables entre le compte de résultat et le compte d'emploi pour faire apparaître au compte d'emploi le montant de la subvention reçue et celui de l'investissement réalisé ;
- enfin, la dernière solution consiste à annexer au compte d'emploi un document qui retrace les dépenses d'investissement réalisées, en distinguant les dépenses de missions sociales des autres dépenses, et qui fait figurer en regard les recettes correspondantes.

Les analyses précédentes montrent que le système d'un compte d'emploi reflétant exactement le compte de résultat ne permet pas d'atteindre les objectifs d'information du donateur fixés par la loi du 7 août 1991.

Le modèle de compte d'emploi couramment utilisé par la plupart des organismes ne respecte pas le cadre législatif et réglementaire qui s'applique aux organismes faisant appel à la générosité publique. Ceux qui l'adoptent se trouvent ainsi dans une situation difficile : en faisant le choix du recouvrement compte d'emploi / compte de résultat, ils ne rendent qu'imparfaitement compte de l'utilisation des fonds qu'ils ont reçus des donateurs. Cette pratique les éloigne de l'esprit et de la lettre de la loi de 1991 qui visait à garantir la transparence de l'utilisation des fonds issus de la générosité publique.

Chapitre II

La rubrique des « missions sociales »

La loi du 7 août 1991 impose aux organismes d'établir « un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, qui précise notamment l'affectation des dons par type de dépenses ».

De ce fait, les rubriques de l'arrêté du 30 juillet 1993 ne distinguent pas les emplois par nature de charges mais en fonction de leur destination ; l'établissement du compte d'emploi nécessite donc la mise en place d'une comptabilité analytique qui respecte les quatre rubriques fixées par l'arrêté : dépenses opérationnelles ou missions sociales, coûts directs d'appel à la générosité publique, frais de fonctionnement, ressources restant à affecter.

Le problème ne se pose pas du tout de la même façon en ce qui concerne les ressources ; l'arrêté distingue, en effet, les ressources issues de la générosité du public selon leur nature : dons, legs, produits de la vente des dons en nature, produits financiers, autres produits liés à l'appel à la générosité publique. Le « report des ressources non utilisées des campagnes antérieures » pose des questions spécifiques (voir infra).

I - Missions sociales : le concept

La notion de « missions sociales » apparaît dans l'arrêté de 1993 mais ni la loi de 1991 ni l'arrêté de 1993 ne la définissent.

1 - Missions sociales et objet social

L'adjectif employé pourrait inciter à se référer à l'objet social de l'organisme pour savoir ce que sont ses « missions sociales ». Il s'agirait alors de toutes celles qui s'inscrivent dans l'objet social, qu'elles soient ou non réalisées à la suite de campagnes d'appel. Mais une définition aussi large qui finirait par confondre « missions sociales » et objet social ne serait pas sans poser des difficultés dans la communication financière.

En réalité, si l'on se réfère à la loi de 1991, on peut déduire de la rédaction de son article 3 à la fois l'objet des missions sociales²¹ et le lien nécessaire entre l'appel à la générosité publique et la cause soutenue : *la rubrique « missions sociales » regroupe les dépenses qui tendent à la réalisation des causes mises en avant dans les campagnes d'appel à la générosité publique.*

2 - Missions sociales et autres emplois

Les « missions sociales » sont clairement au centre de l'arrêté du 30 juillet 1993, dont l'objectif est d'informer le donateur sur la part des dons utilisée pour leur réalisation. Les autres rubriques correspondent en effet à des dépenses techniquement nécessaires mais qui n'étaient pas la priorité du donateur quand il a répondu à la campagne d'appel.

L'arrêté assimile les « missions sociales » aux dépenses opérationnelles mais ne précise que les axes selon lesquels elles peuvent être ventilées :

- ventilation par type d'action ou par pays,
- ventilation entre achats de biens et services, distribution directe de secours et subventions,

21) « Soutenir une cause scientifique, sociale, familiale, humanitaire, philanthropique, éducative, sportive, culturelle ou concourant à la défense de l'environnement ».

et les autres types d'emplois dont elles se distinguent :

- coûts directs d'appel à la générosité publique (publicité, publication, frais postaux), y compris les frais de traitement des dons ;
- frais de fonctionnement de l'organisme, y compris les frais financiers.

II - Missions sociales : la technique

A - Choix de comptabilité analytique et respect de l'arrêté de 1993

Une lecture immédiate de l'arrêté semble indiquer que doivent être imputés à la rubrique « missions sociales », comme à la rubrique « frais de collecte », les seuls coûts directs des actions, à l'exception même des coûts de personnel.

Néanmoins les choix de comptabilité analytique effectués par les organismes traduisent souvent une conception de la rubrique « missions sociales » plus extensive.

Certains imputent aux missions sociales l'intégralité de leurs coûts directs, coûts de personnel compris.

D'autres appliquent des méthodes analytiques qui permettent d'adjoindre aux charges directes des différentes missions, une partie des charges indirectes, partie qui dépend largement du degré de sophistication de l'analyse de leurs coûts.

Ceux qui disposent des systèmes analytiques les plus poussés utilisent des méthodes qui s'apparentent aux « coûts complets », ce qui peut conduire à imputer l'intégralité des charges sur les actions. Une application complète de cette méthode par les organismes faisant appel à la générosité publique ferait disparaître les frais de fonctionnement et même les frais de collecte, si la collecte était considérée comme un élément de coût devant être imputé aux activités principales, ici les missions sociales. La notion de « coût complet » n'est donc pas compatible avec les dispositions de l'arrêt de 1993 qui prévoit que le compte d'emploi doit retracer les frais de fonctionnement et de collecte.

Mais entre les deux situations extrêmes, inscription en missions sociales des seules charges directes et présentation de coûts complets, il existe toute une gamme de possibilités. Les exemples qui suivent illustrent les conséquences des choix de comptabilité analytique sur la consistance des missions sociales.

B - La diversité des pratiques

1 - Les diverses méthodes de répartition des charges de personnel et des frais généraux

a) L'imputation des dépenses de personnel

La répartition des charges de personnel dans les différentes rubriques du compte d'emploi des ressources peut se faire en fonction de l'activité principale des personnes concernées ou en fonction d'une répartition secondaire basée sur la déclaration par chaque salarié de son activité. Le choix de la méthode influe directement sur la présentation des missions sociales.

b) Le traitement des frais généraux

Les frais généraux qui profitent à tous les services²² peuvent être imputés en totalité sur des codes analytiques de frais de fonctionnement ou bien faire l'objet de répartitions secondaires en fonction des surfaces utilisées ou des effectifs recensés dans chaque service. Dans ce dernier cas, les méthodes analytiques retenues ont pour effet de majorer le montant des missions sociales.

22) Dépenses informatiques, fournitures de bureau, matériel de bureau, fluides, téléphone, frais de nettoyage, etc.

2 - Deux exemples de pratiques contestables

a) L'affectation ex post des charges

Un des organismes examinés distingue les charges qui sont directement et immédiatement imputables à une action de celles qui ne sont pas directement affectables et qui font l'objet d'une répartition secondaire en fonction d'une clé de répartition fondée sur le temps passé par chaque salarié aux différentes actions. L'imputation des charges se fait à partir du critère de la finalité du travail ou de l'action et non de la nature de la charge. Celui qui prescrit la dépense décide, en fonction de la finalité qu'il perçoit de la dépense, si celle-ci doit être directement rattachée aux missions sociales, aux frais de collecte ou aux frais de fonctionnement ou si, cette finalité étant imprécise, la charge doit être traitée comme une charge indirecte. En conséquence, deux charges strictement identiques pourront être imputées en fonction de la conception du décideur soit aux missions sociales, soit à une autre rubrique sans que l'on puisse être assuré de la cohérence des choix effectués.

b) Un changement de méthode analytique au travers de la répartition des frais d'entretien de bâtiments

Les frais d'entretien d'un bâtiment utilisé par un organisme sont dans un premier temps intégralement imputés en frais de fonctionnement. Mais les instances associatives décident pour l'exercice suivant de mettre en place une sous-répartition qui ventile les frais au prorata des effectifs entre les différentes missions de l'organisme. Le changement des méthodes analytiques a pour conséquence de transférer une partie du coût total de l'entretien du bâtiment, des frais de gestion aux missions sociales.

<p>Le compte d'emploi des ressources a pour objectif premier l'information des donateurs sur l'utilisation concrète des sommes collectées. Si les textes ont défini les rubriques qui doivent être utilisées, les pratiques de répartition analytique des charges, extrêmement variables d'un organisme à l'autre en fonction des méthodes analytiques retenues, peuvent parfois conduire à fausser la présentation des « missions sociales ».</p>

III - Missions sociales : les recommandations

A - Limites à la liberté de choix des organismes en matière de comptabilité analytique

1 - Les limites à l'imputation de coûts indirects aux actions

L'arrêté de 1993 assimile dépenses opérationnelles et missions sociales. Son application rigoureuse imposerait aux organismes de définir un centre de coût par mission sociale et un pour le service « collecte », de n'imputer à chacun de ces centres de coût que ses charges directes²³, et de laisser les charges indirectes dans la rubrique des frais de fonctionnement.

En pratique, les charges indirectes sont souvent ventilées entre les actions par l'intermédiaire de centres d'analyse distinguant les « centres opérationnels » des « centres administratifs », les premiers directement liés aux missions de l'organisme, les seconds (direction des ressources humaines, direction des affaires financières, services généraux, etc.) communs à toutes les organisations. L'ensemble des coûts des structures opérationnelles peut alors être comptabilisé au compte d'emploi en missions sociales ou en frais de collecte, les coûts des structures administratives en frais de fonctionnement. Encore faut-il que les organismes aient défini des centres d'analyse cohérents. Il est donc nécessaire pour eux de mener en amont un travail de réflexion sur leurs activités pour pouvoir ensuite procéder à un découpage de celles-ci.

Le compte d'emploi devrait comporter en annexe des informations sur les centres d'analyse retenus, sur la ventilation des charges indirectes entre eux, enfin sur leur déversement dans telle ou telle rubrique du compte d'emploi.

Il existe nécessairement des limites à l'imputation de coûts indirects aux actions :

Le respect de l'arrêté de 1993 n'est pas compatible avec la pratique des coûts complets (voir supra).

23) Les rubriques de l'arrêté de 1993 semblent même ne pas inclure les charges directes de personnel.

Dans certains cas, des limites sont fixées par des bailleurs de fonds : les conventions de la Communauté européenne pour des opérations d'aide humanitaire considèrent ainsi comme éligibles les coûts directs des actions augmentés, au titre des « coûts de soutien », d'une fraction des coûts indirects (plafonnée à 7 % des coûts directs).

Certains organismes ont d'ailleurs adopté cette méthode qui implique de distinguer dans les missions sociales les coûts directs et les coûts de soutien, dépenses de fonctionnement indispensables à la réalisation des missions sociales. Le donateur peut alors mesurer, à la lecture du compte d'emploi, le poids des dépenses de soutien dans le total des missions sociales.

2 - Des dépenses qu'il convient d'exclure du périmètre des missions sociales

Même si les organismes disposent d'une certaine liberté dans la définition de leurs dépenses opérationnelles, l'inscription de certains types de charges en missions sociales est très discutable. Sans dresser une liste exhaustive de ces charges, la Cour retient les exemples suivants.

C'est le cas, sans aucun doute possible, des dotations aux provisions que l'organisme peut être conduit à constituer et des frais financiers. Une dotation aux provisions ne doit jamais figurer en missions sociales, quel que soit l'objet sur lequel elle porte, afin d'éviter une double comptabilisation, dans la même rubrique du compte d'emploi, de la charge calculée l'année de sa constitution, puis de la charge réelle l'année de l'éventuelle constatation de la perte.

Quant aux frais financiers, l'arrêté de 1993 est sans ambiguïté puisqu'il prévoit explicitement leur rattachement aux frais de fonctionnement.

C'est le cas également de certaines charges qui tiennent au train de vie de l'organisme : les charges relatives aux dirigeants et aux instances dirigeantes telles que les dépenses du véhicule du président ou les primes d'assurance des administrateurs.

Les frais de communication institutionnelle doivent de même être rattachés aux frais de fonctionnement.

3 - Le cas particulier des dépenses de personnel

Il conviendrait que les trois rubriques principales du compte d'emploi des ressources fassent explicitement apparaître les dépenses de personnel qui leur sont rattachées. *Cela pourrait se faire par exemple sous la forme d'une mention du type « Missions sociales : 100 dont 20 en dépenses de personnel ».*

Plus largement, il serait souhaitable de donner le détail par nature de charges des dépenses inscrites en missions sociales.

B - Principes généraux à respecter

La Cour a constaté que les instances délibérantes des organismes ne sont que rarement appelées à se prononcer sur les questions tenant à la construction du compte d'emploi, réputées très techniques. Les règles analytiques changent souvent sans que les raisons des modifications soient explicitées. La plupart des organismes communiquent peu, voire pas du tout, sur leur système de comptabilité analytique qui conditionne pourtant largement la présentation de leur compte d'emploi.

Il conviendrait au minimum que les organismes respectent les principes fondamentaux suivants :

1. **L'information des instances associatives** : toutes les questions concernant les méthodes analytiques pourraient faire l'objet de résolutions prises par les instances associatives qui seraient ainsi dûment informées des conséquences que ces méthodes peuvent avoir sur l'image donnée par l'association.
2. **La permanence des méthodes** : les méthodes analytiques ne devraient pas changer d'un exercice à l'autre. Cela ne priverait pas l'organisme de la possibilité de procéder de temps en temps à une refonte de ces méthodes, mais il faudrait alors qu'il respecte les autres principes.
3. **La traçabilité** : les méthodes analytiques devraient permettre de retrouver aisément les charges du compte de résultat dans les emplois du compte d'emploi et inversement. Pour ce faire, un tableau présentant de manière simplifiée le passage du compte de résultat au compte d'emploi devrait être annexé à celui-ci, un tableau détaillé étant tenu à la disposition des administrateurs et des auditeurs ou contrôleurs externes.
4. **Une chaîne de traitement continue** : l'enregistrement des charges devrait limiter les retraitements manuels a posteriori des données comptables, notamment en fin d'année.
5. **L'information des donateurs** : l'annexe au compte d'emploi devrait présenter de manière suffisamment explicite et compréhensible les méthodes analytiques choisies et les incidences de leurs éventuels changements sur la présentation des missions sociales. L'ordonnance du 28 juillet 2005 précise d'ailleurs que « le compte d'emploi est accompagné des informations relatives à son élaboration ».
6. **L'indivisibilité de l'information** : l'information financière ne devrait pas être présentée par extraits ; elle forme un tout ce qui signifie que toute présentation de données chiffrées devrait être accompagnée des commentaires indispensables.

Chapitre III

Le suivi des sommes collectées mais non utilisées

L'arrêté du 30 juillet 1993 prévoit que soit inscrit en ressources du compte d'emploi le « report des ressources non utilisées des campagnes antérieures ». Si l'arrêté était respecté, le lecteur du compte d'emploi pourrait connaître le montant des dons collectés non dépensés les années précédentes, puisqu'ils seraient repris chaque année au compte d'emploi jusqu'à leur épuisement complet. Cette information lui permettrait de vérifier que l'organisme ne thésaurise pas l'argent collecté et parvient à le dépenser dans un délai raisonnable.

L'enquête a montré que les comptes d'emploi établis par les organismes ne permettent pas de disposer de cette information et que le suivi pluriannuel des ressources issues de la générosité publique est, de ce fait, très partiel.

I - Les raisons d'un suivi seulement partiel des ressources non utilisées

Le choix fait par les organismes d'un compte d'emploi qui reflète exactement le compte de résultat fait « disparaître » les ressources non utilisées dans l'exercice des comptes d'emploi suivants ; de plus, les organismes utilisent peu le mécanisme des « fonds dédiés » qui pourrait compenser en partie le non-respect de l'arrêté de 1993.

A - Un compte d'emploi directement tiré du compte de résultat

Si l'arrêté de 1993 était appliqué, le compte d'emploi de l'année N devrait faire apparaître :

- en ressources, le report des ressources non utilisées des campagnes antérieures, sans distinguer les ressources affectées des ressources non affectées ;
- en emplois, les ressources de l'année N (report des campagnes antérieures compris) non utilisées dans l'année.

Mais la plupart des organismes, suivant les recommandations du Comité de la charte, ne font apparaître dans leur compte d'emploi que ce qui provient du compte de résultat.

1 - Le cas général

En règle générale, les ressources collectées non utilisées dans l'exercice sont considérées comme excédentaires et entrent directement dans la constitution du résultat comptable ; elles seront ensuite portées dans les différentes rubriques de fonds propres ouvertes au passif du bilan.

Les années suivantes, les sommes ainsi inscrites en réserves ne seront pas reprises au compte de résultat ni, par voie de conséquence, retracées au compte d'emploi. De plus, leur consommation ultérieure, qu'elle résulte d'immobilisations ou d'un déficit d'exploitation, ne sera pas retracée au compte de résultat et en conséquence, ne figurera pas au compte d'emploi.

2 - Le cas particulier des ressources affectées

Le règlement comptable du 16 février 1999 (99-01) a prévu un dispositif particulier pour le suivi des ressources **affectées**, que ces ressources soient issues de financements institutionnels ou de la générosité du public sollicité « pour la réalisation de projets définis préalablement à l'appel par les instances statutairement compétentes » : la partie des ressources, affectées par des tiers financeurs à des projets définis, qui n'a pu encore être utilisée conformément à l'engagement pris à leur égard, doit être enregistrée en « fonds dédiés » au passif du **bilan**. On distingue trois sous-comptes :

- les fonds dédiés sur subventions de fonctionnement ;
- les fonds dédiés sur dons manuels affectés ;
- les fonds dédiés sur legs et donations affectés.

Outre cette traduction au bilan, une information est donnée dans **l'annexe** par projet ou catégorie de projet, précisant :

- les sommes inscrites à l'ouverture et à la clôture de l'exercice en " fonds dédiés " ;
- les fonds dédiés inscrits au bilan à la clôture de l'exercice précédent, provenant de la générosité du public, et utilisés au cours de l'exercice ;
- les dépenses restant à engager financées par des dons reçus au titre de projets particuliers et inscrites au cours de l'exercice en " engagements à réaliser sur dons manuels affectés " ;
- les " fonds dédiés " correspondant à des projets pour lesquels aucune dépense significative n'a été enregistrée au cours des deux derniers exercices.

Mais, si la totalité des fonds affectés non utilisés est ainsi visible au bilan et dans l'annexe, seule une partie apparaît dans le **compte de résultat** : l'application du règlement 99-01 conduit à inscrire en produits la part consommée dans l'exercice des fonds affectés et non utilisés des exercices antérieurs et en charges le montant correspondant aux ressources de l'exercice affectées et non utilisées.

Le **compte d'emploi** de la plupart des organismes étant bâti à partir du compte de résultat, le suivi des ressources affectées sera lui aussi partiel : seules les ressources affectées préalablement et consommées dans l'exercice seront reprises.

B - Des ressources rarement considérées comme affectées

Le suivi comptable des fonds non utilisés est moins précis – donc moins contraignant – pour les fonds non affectés que pour les fonds affectés. Cette différence de traitement peut inciter les organismes à interpréter la notion de fonds dédiés dans un sens restrictif.

De fait, les organismes affectent peu les dons reçus, même lorsqu'ils sont collectés dans le cadre de campagnes ciblées.

Pourtant, le courrier d'appel que reçoit le donateur est souvent ciblé et explique à quoi le don va servir avec des illustrations susceptibles de le sensibiliser ; le bon de soutien joint au courrier l'invite à soutenir par un don l'action présentée. Au bas du coupon, une phrase écrite en petits caractères précise toutefois que si le montant du don excède les besoins de l'organisme pour réaliser l'action prévue, il sera possible d'affecter le don à d'autres actions. Cette formule permet à l'organisme d'échapper à l'affectation (et, au-delà de l'exercice, à la comptabilisation en fonds dédiés). Ne sont alors considérés comme fonds affectés que les legs affectés, les parrainages ou les dons pour lesquels le donateur a clairement manifesté son intention²⁴.

En pratiquant ainsi, les organismes s'affranchissent en partie de l'engagement pris dans le courrier sollicitant les donateurs : utiliser leurs dons pour les objectifs définis dans l'appel. Les sommes non affectées qui n'ont pas été utilisées dans l'année n'ont pas à être inscrites en « fonds dédiés », elles passent en excédent puis en réserves.

L'analyse des bilans des organismes compris dans le périmètre de l'enquête a permis de constater que les fonds dédiés sont de montants plus de dix fois plus faibles en moyenne que les fonds propres, qui intègrent les fonds non affectés mis en réserves.

24) Par exemple en rayant la mention particulière figurant sur le bon.

Les organismes faisant appel à la générosité publique n'ont pas vocation à constituer des réserves sauf si cela s'inscrit dans leurs missions sociales (cas des fondations). S'ils ne dépensent pas l'argent collecté, il faut que le donateur en soit informé.

L'outil qui devrait permettre de donner cette information est le compte d'emploi des ressources prévu par la loi de 1991 et l'arrêté de 1993. Mais le compte d'emploi établi par la plupart des organismes ne respecte pas l'arrêté, et le mécanisme comptable des fonds dédiés (qui pourrait permettre en partie de pallier cette insuffisance) est peu employé pour la générosité publique.

Le donateur et le public ne peuvent donc savoir, à la lecture des documents publiés, comment ont été utilisées les sommes qui n'ont pas été immédiatement dépensées.

II - Les améliorations possibles

A - Retenir une interprétation large des fonds dédiés

La notion de fonds dédiés est une création du règlement comptable de 1999. Si le texte décrit dans le détail le traitement comptable dont font l'objet les ressources affectées à un projet défini et non utilisées, il ne précise pas ce qu'est un « projet défini ».

Le guide des associations et fondations publié en décembre 2000 par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes et l'Ordre des experts comptables a proposé des critères qui permettent de cerner la notion de « fonds dédiés ». Schématiquement, le guide prévoit trois situations :

- si le projet est suffisamment défini dans le message d'appel à la générosité publique, la notion de fonds dédiés doit être appliquée ;
- si le projet n'est pas suffisamment défini mais si son « autonomie est suffisante », les fonds non consommés en fin d'année peuvent être traités en fonds dédiés, leur affectation formelle intervenant au plus tard au moment de l'approbation du budget de l'année suivante ;
- si l'objet de l'appel se confond avec l'objet social de l'association, les sommes ne peuvent pas être inscrites en fonds dédiés.

Pour sa part, la Cour constate qu'il ressort des précautions mêmes prises par les organismes dans la rédaction des bulletins de don que le message de sollicitation crée bien un engagement d'affecter les dons conformément à l'objet de l'appel à la générosité du public sollicité.

C'est pourquoi il est indispensable :

- que la procédure des fonds dédiés soit mise en œuvre dans tous les cas où l'objet de l'appel est plus restreint que l'objet social de l'organisme qui procède à l'appel ;**
- qu'elle soit élargie aux fonds non affectés initialement mais affectés ensuite par les instances associatives.**

Cependant, le fonctionnement des organismes ne doit pas être bloqué par une affectation trop précise des sommes collectées. Il est tout à fait normal de pouvoir disposer de fonds mutualisés qui apportent de la souplesse et une certaine liberté d'action. Les deux objectifs ne sont pas contradictoires. Il suffirait, en effet, que les organismes définissent des procédures de réaffectation des ressources comme celles qui ont été mises en œuvre pour les sommes recueillies après le tsunami du 26 décembre 2004. La Cour a noté à ce propos qu'« une association qui rend compte au donateur des résultats de la collecte, qui lui explique la situation, qui obtient son accord pour un autre emploi des fonds, adopte une démarche respectueuse de son intention »²⁵. Demander aux donateurs leur autorisation pour mutualiser ou réaffecter leurs dons est une procédure qui n'est pas techniquement compliquée et qui apporte des garanties de transparence.

25) Rapport public thématique déjà cité, décembre 2006, page 184.

B - Mieux informer le donateur sur les fonds dédiés

L'enquête a montré que, même pour les ressources affectées, le suivi des ressources non utilisées au compte d'emploi est le plus souvent partiel, limité à la consommation de celles-ci pendant l'exercice. Mais certains organismes contrôlés ont déjà adopté des pratiques plus transparentes qui pourraient avantageusement être généralisées.

1 - Communiquer au donateur les informations de l'annexe

L'information qui figure dans l'annexe des comptes des organismes (voir supra I-A-2) sur les ressources affectées, devrait être intégrée dans les documents destinés aux donateurs et présentée sur les sites Internet.

2 - Suivre au compte d'emploi la totalité des fonds affectés non utilisés

Une association contrôlée dans le cadre de cette enquête se rapproche de l'esprit de l'arrêté de 1993 en effectuant un retraitement entre son compte de résultat et son compte d'emploi pour faire apparaître dans ce dernier, en ressources de début d'exercice, la totalité des fonds affectés collectés les années précédentes et non encore utilisés, et en emplois en fin d'exercice, le reliquat de ces mêmes fonds qui n'ont toujours pas été utilisés augmenté des ressources affectées de l'année qui n'ont pas été dépensées.

Grâce à ce retraitement, le lecteur du compte d'emploi a une connaissance précise de l'évolution des ressources affectées de l'association.

C - Trouver les outils permettant le suivi des ressources non affectées

Il est indispensable, dans tous les cas, de satisfaire à l'obligation d'information du donateur sur les ressources non encore utilisées.

1 - Suivi au bilan

La part du résultat identifiée comme provenant des ressources de la générosité publique non affectées et non utilisées pourrait être imputée dans un premier temps dans un compte de transition au passif, qui servirait de sas avant une nouvelle affectation.

Plusieurs solutions sont imaginables, parmi lesquelles :

- Celle que préconisait le guide des associations, publié en décembre 2000 par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes et l'Ordre des experts comptables : « les excédents non utilisés qui ne peuvent être classés en fonds dédiés doivent faire l'objet d'une identification particulière au passif par l'affectation par l'assemblée générale en « réserves pour projets associatifs²⁶ » ;
- Celle qui consiste à ouvrir, au sein du poste « report à nouveau », une ligne particulière pour le suivi des fonds issus de la générosité publique.

L'objectif est de suivre dans une rubrique précise des fonds clairement individualisés.

Ensuite, en fonction des décisions prises par les instances dirigeantes, plusieurs cas de figure pourraient se présenter parmi lesquels :

- la conservation dans ce compte de transition des fonds en attente du financement de projets à l'étude ;
- l'affectation des fonds sur une autre ligne des « réserves pour projets associatifs » lorsque la réalisation d'actions, de programmes ou d'opérations identifiés a été décidée ;
- l'affectation des fonds aux réserves statutaires.

26) Le plan comptable des associations et fondations comporte un compte 1068 « autres réserves (dont réserves pour projet associatif) ».

Une telle procédure aurait l'avantage de la transparence puisque toute décision d'affectation prise par le conseil d'administration ou l'assemblée générale laisse une trace écrite. Les organismes pourraient présenter en outre des tableaux retraçant les mouvements ayant affecté les lignes issues de la générosité publique dans les différents postes des fonds propres.

2 - Suivi au compte d'emploi

L'application de l'arrêté de 1993 aurait pour conséquence la reprise en compte d'emploi de l'exercice du montant des réserves pour projets associatifs figurant au bilan de l'exercice précédent et l'inscription en emplois du montant des réserves pour projets associatifs figurant au bilan de clôture.

Cette mise en œuvre, délicate pour des organismes qui tiennent un compte d'emploi à partir de leur compte de résultat, est pourtant la seule qui leur permette de respecter les obligations qui découlent pour eux de la loi et du règlement.

<p>Que les ressources soient ou non affectées, les comptes annuels ainsi complétés, donneraient aux donateurs les informations sur les ressources non utilisées qui avaient été prévues par l'arrêté de 1993 mais que la pratique des organismes a fini par occulter largement.</p>
--

Chapitre IV

De l'analyse à la communication financière

La plupart des organismes qui font appel à la générosité publique utilisent des ratios dans leur communication à destination du grand public, sur leur site Internet ou dans les publipostages d'appel aux dons. Il s'agit donc d'un outil essentiel dans leur politique de prospection, de fidélisation des donateurs et de compte rendu. En effet, la lecture des documents comptables d'un organisme (compte d'emploi ou bilan) exige du lecteur un minimum de connaissances techniques, alors que la présentation d'un indicateur sous la forme d'un pourcentage simple ou d'un diagramme circulaire rend l'information immédiatement accessible.

La réglementation n'impose nullement aux organismes de tenir et de présenter ces indicateurs. La liberté est donc totale en ce domaine. Or compte tenu de la diversité des organismes, de leurs activités et des événements auxquels ils sont confrontés, ces indicateurs ont une signification très différente d'un organisme à l'autre.

I - La communication financière par les indicateurs : état des lieux

Dans le cadre de la présente enquête, la Cour a fait un certain nombre de constats sur la qualité de l'information financière communiquée par l'intermédiaire des ratios, qui complètent les appréciations formulées à l'occasion de contrôles antérieurs.

A - Les points communs aux différents indicateurs utilisés par les organismes examinés

- Il y a une grande diversité en ce domaine comme l'illustrent les quelques exemples qui suivent :
 - indicateur présentant la répartition des dépenses, souvent accompagné de la phrase suivante : « pour 100 euros, nous avons employé x euros en missions sociales, y euros en frais de collecte et z euros en frais de gestion » ;
 - indicateur présentant l'utilisation des ressources, qui montre comment 100 euros reçus ont été dépensés et fait ressortir la part des missions sociales dans ces 100 euros ;
 - indicateur affichant la part des ressources qui provient de la générosité du public ;
 - indicateur du coût de la collecte de fonds.
- Les différences méthodologiques entre deux organismes qui paraissent utiliser le même indicateur sont parfois telles qu'elles faussent toute tentative d'analyse comparée.
- L'indicateur, représentation simplifiée de données financières tirées du compte d'emploi, dépend des méthodes analytiques retenues par l'organisme. Celui qui utilise une méthode proche de celle des coûts complets aura un « meilleur » indicateur de missions sociales que celui qui limite la répartition de ses charges indirectes.

B - Une illustration des pratiques parfois contestables constatées

Au-delà de ces constats, la Cour a relevé parfois des pratiques contestables dans la construction des indicateurs qui n'apportent pas alors une information conforme à leur intitulé ou aux commentaires qui les accompagnent.

Les exemples qui suivent illustrent ce constat à partir d'un triple ratio couramment utilisé et qui intéresse au premier chef le donateur : la part des dépenses consacrée respectivement aux missions sociales, aux frais de collecte et aux frais de fonctionnement.

Ce ratio reprend au numérateur l'une de ces trois rubriques du compte d'emploi (missions sociales, frais de collecte, frais de fonctionnement), et au dénominateur le total des emplois de l'exercice hors résultat, la répartition souvent considérée comme optimale étant, en ordre de grandeur, la suivante : 80 % de dépenses en missions sociales et 10 % pour chacune des deux autres rubriques.²⁷

La méthode de construction de l'indicateur est en apparence simple mais certains organismes faussent la valeur de l'indicateur pour le calcul du ratio « missions sociales », en ajoutant au total de la rubrique « missions sociales » du compte d'emploi le montant des ressources affectées mais non utilisées de l'exercice. Cette méthode de calcul appelle deux critiques :

- en procédant ainsi, les associations ne respectent pas la règle de rattachement à l'exercice qui, appliquée au cas d'espèce, signifie que ne peuvent pas figurer en missions sociales de l'exercice les dépenses qui seront éventuellement réalisées lors des exercices ultérieurs ;
- l'addition des fonds utilisés et des fonds affectés non utilisés entraîne une double comptabilisation de la charge. En effet, ces emplois « potentiels » sont pris en compte dans l'indicateur l'année de leur collecte en tant que fonds affectés à reporter, mais ils le seront à nouveau comme emplois définitifs l'année de l'utilisation effective des fonds. Le ratio « missions sociales » affiché est ainsi indûment majoré.

27) Voir toutefois les observations de la Cour sur la structure des emplois dans son rapport sur la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés (juin 2006), p. 73-75

D'autres pratiques se rencontrent pour ce ratio opérationnel. Ainsi, un organisme examiné présente un ratio opérationnel plus avantageux dans sa communication à destination des donateurs que dans son rapport financier. Le numérateur est identique mais au dénominateur de la version « grand public », l'excédent est soustrait du total des emplois, ce qui améliore la valeur de l'indicateur. Un autre décrit l'emploi des dons en omettant de signaler la part de ceux-ci qui n'a pas été dépensée alors que cela pouvait constituer une information intéressante pour le donateur.

Enfin, tous les organismes assurent aux donateurs qu'ils leur montrent l'utilisation de leurs dons alors que la présentation du compte d'emploi la plus fréquemment utilisée ne permet pas de suivre la part des missions sociales financée par la générosité publique : les ratios opérationnels décrivent en fait l'utilisation de l'ensemble des ressources, en laissant entendre que le pourcentage général s'applique aussi pour les seuls dons de la générosité publique, ce qui est souvent inexact.

Les exemples qui précèdent conduisent aux constats suivants :

- les organismes ne tiennent pas les mêmes indicateurs ;
- les méthodes de construction des mêmes indicateurs peuvent varier sensiblement d'un organisme à l'autre ;
- pour un même organisme, la méthode de construction d'un même indicateur peut évoluer d'une année à l'autre ;
- la variété des méthodes analytiques fausse l'appréciation que le donateur peut se former à la lecture des informations financières communiquées ;
- le souci des organismes de présenter des indicateurs avantageux peut les conduire à un certain nombre de pratiques contestables.

II - Des pistes de réflexion

Il n'appartient pas à la Cour d'imposer des indicateurs ni une méthodologie. Mais l'expérience acquise dans les contrôles d'organismes faisant appel à la générosité du public permet de dégager des pistes de réflexion.

Il convient tout d'abord de rappeler que toute comparaison entre organismes exige de grandes précautions, compte tenu de la variété des missions, des modes d'organisation et des choix comptables des organismes.

L'idée principale est qu'à tout indicateur doit correspondre un objectif d'information précis : l'indicateur doit répondre à une interrogation. Or l'enquête a montré que le triptyque « objectif, question, indicateur » fait très souvent défaut.

La Cour a donc examiné comment ces principes pourraient être mis en œuvre. À partir d'un exemple simplifié de compte d'emploi des ressources²⁸, elle a construit des indicateurs qui lui semblent pouvoir rendre compte de l'activité des organismes. Il ne s'agit pas d'énoncer des indicateurs que la Cour recommanderait d'établir mais d'illustrer une méthode. En outre, pour les besoins de la démonstration, les indicateurs sont établis pour une année donnée alors que c'est leur évolution sur plusieurs exercices qu'une analyse financière pertinente doit prendre en compte.

28) Établi comme le font la plupart des organismes, donc non conforme à l'arrêté de 1993.

Tableau 4 : Le compte d'emploi annuel utilisé

Emplois		Ressources	
Missions sociales	900	Ressources générosité publique	1000
dont financées sur ressources n-1	250		
Frais de collecte	150		
Frais de fonctionnement	180		
Autres charges	30	Autres ressources	250
Ressources affectées non utilisées	120	Reprise sur ressources affectées non utilisées des exercices précédents	250
Excédent	120		
Total	1500	Total	1500

A - Pour analyser l'utilisation des fonds

1 - Indicateur d'utilisation dans l'année des ressources disponibles de l'année

L'objectif serait d'informer sur l'emploi pendant l'année des ressources de la générosité publique disponibles dans l'année.

La question à laquelle l'indicateur doit répondre pourrait être formulée ainsi : **qu'est-ce que l'organisme a fait pendant l'année des dons dont il disposait dans l'année ?**

La construction actuelle du compte d'emploi par les organismes ne permet pas de répondre à cette question : la générosité publique est parfaitement isolée du côté des ressources mais n'est pas individualisée au sein des missions sociales (cf. chapitre I). Comme toutes les ressources financent tous les emplois, il faut modifier en conséquence la question : **qu'est-ce que l'organisme a fait pendant l'année des ressources dont il disposait dans l'année ?**

L'indicateur ne serait alors qu'une présentation simplifiée mais facile à comprendre du compte d'emploi puisqu'il partirait des ressources totales pour en montrer les différentes utilisations ou l'absence d'utilisation en reprenant des données comptables incontestables comme les fonds dédiés.

Il se subdiviserait en plusieurs sous-indicateurs qui comporteraient le même dénominateur mais des numérateurs différents. Il se composerait :

- au numérateur : du montant des missions sociales ou des frais de collecte ou des frais de fonctionnement (auxquels seraient ajoutés les frais divers et exceptionnels) ou des sommes non utilisées (y compris l'excédent) ;
- au dénominateur : des ressources totales de l'exercice telles qu'elles apparaissent en pied de colonne du compte d'emploi, c'est-à-dire des ressources reçues pendant l'année augmentées d'un montant équivalent à la consommation pendant l'année des ressources non utilisées des exercices précédents et des ressources exceptionnelles (reprises de provisions).

Tableau 5 : Taux d'utilisation des ressources disponibles de l'année

	Missions sociales	Frais de collecte	Frais de fonctionnement et autres charges	Total fonds utilisés	Fonds non utilisés
	900	150	210	1260	240
Ressources disponibles	1500 (dont 250 de reprise d'excédents)				
Répartition des emplois	60 %	10 %	14 %	84 %	16 %

Cette présentation fait apparaître que l'association n'a dépensé qu'une part de ses ressources et qu'une partie non négligeable de celles-ci n'a pas pu être utilisée. Une telle présentation des indicateurs apporte donc des informations précieuses sur l'utilisation réelle des fonds, et aussi sur l'effet de levier qu'exerce la reprise des ressources non utilisées antérieurement.

Il est indéniable que la présentation retenue par les organismes, qui ne reprennent dans leur compte d'emploi que les ressources des années antérieures effectivement consommées pendant l'année limite la portée de cet indicateur, qui pourrait, si l'arrêté de 1993 était respecté, et si l'ensemble des ressources collectées et non utilisées figuraient au compte d'emploi, donner une vision plus complète de la consommation des ressources.

2 - Indicateur d'utilisation dans l'année des ressources reçues dans l'année

L'objectif serait d'informer le donateur sur l'utilisation dans l'année des dons reçus dans l'année.

La question pourrait être formulée ainsi : **qu'est-ce que l'organisme a fait cette année des dons qui lui ont été versés cette année ?** La question doit être modifiée pour tenir compte de l'absence de suivi de l'utilisation des fonds issus de la générosité publique : **qu'est-ce que l'organisme a fait cette année de toutes les ressources qu'il a reçues cette année ?**

L'indicateur se subdiviserait en plusieurs sous-indicateurs qui comporteraient le même dénominateur mais des numérateurs différents. Il se composerait :

- au numérateur : du montant des missions sociales réalisées sur ressources de l'année ou des frais de collecte ou des frais de fonctionnement auxquels seraient ajoutés les frais divers et exceptionnels ou des sommes non utilisées (y compris l'excédent) ;
- au dénominateur : des ressources reçues durant l'exercice, à l'exclusion de la consommation pendant l'année des ressources non utilisées des exercices précédents.

L'indicateur pose un problème particulier : au sein des missions sociales, la part financée sur les ressources reçues dans l'année doit être séparée de celle financée sur les ressources des exercices précédents. Cette part est par définition égale au montant des ressources affectées des exercices précédents consommées pendant l'année²⁹.

29) On considère, par convention, que les frais de collecte et de fonctionnement sont imputés aux rentrées de l'année.

Tableau 6 : Taux d'utilisation des ressources reçues dans l'année

	Missions sociales sur ressources de l'année	Frais de collecte	Frais de fonctionnement et autres charges	Fonds utilisés	Fonds non utilisés
	650	150	210	1010	240
Ressources reçues	1250				
Répartition des emplois	52 %	12 %	16,8 %	80,8 %	19,2 %

La comparaison de cet indicateur et du précédent montre bien qu'à partir d'un intitulé d'indicateur presque identique, les résultats peuvent être différents. Ainsi, pour les dépenses de missions sociales, qui sont celles qui intéressent le plus le donateur, le taux d'utilisation des ressources de l'année est toujours inférieur au taux d'utilisation des ressources disponibles de l'année, il l'est d'autant plus que le financement des activités opérationnelles par des ressources des années précédentes est important.

En outre, des organismes qui recevraient leurs fonds en fin d'exercice présenteraient un indicateur d'utilisation des ressources reçues dans l'année particulièrement faible, ce qui montre que l'indicateur ne serait pas nécessairement approprié à tous les organismes et confirme le caractère non universel de la pertinence des indicateurs.

La part des fonds reçus qui n'ont pas été dépensés dans l'année justifierait un indicateur répondant à une question de même nature, mais plus globale : **qu'est-ce que l'organisme a fait sur plusieurs années de toutes les ressources qu'il a reçues cette année ?** L'objectif serait alors de suivre sur plusieurs années la consommation des ressources collectées l'année n. L'indicateur ne pourrait être établi qu'a posteriori ; il nécessiterait en outre un suivi parfaitement individualisé de la consommation des fonds collectés, ce qui est loin d'être la pratique actuelle dans les organismes examinés (voir chapitre III).

3 - Indicateur de répartition des emplois

L'objectif serait d'informer le donateur sur la répartition des dépenses réalisées pendant l'année.

La question pourrait être posée ainsi : **comment l'organisme a-t-il dépensé cette année l'argent qu'il a utilisé ?** Contrairement aux commentaires qui accompagnent parfois cet indicateur, il ne devrait pas y avoir de référence au montant des dons reçus puisque l'indicateur ne reprend que des données qui figurent du côté des emplois du compte d'emploi des ressources.

L'indicateur se composerait :

- au numérateur : du montant des missions sociales ou des frais de collecte ou des frais de fonctionnement auxquels seraient ajoutés les frais divers ;
- au dénominateur : du montant des dépenses effectuées, c'est-à-dire du total des trois numérateurs.

Tableau 7 : Taux de répartition des dépenses

	Missions sociales	Frais de collecte	Frais de fonctionnement et autres charges
	900	150	210
Dépenses réalisées	1260		
Taux de répartition des dépenses	71,4 %	11,9 %	16,7 %

La lecture de l'indicateur montre que 71,4 % des dépenses ont été des dépenses de missions sociales. Les organismes exposent souvent que « 71,4 % des fonds ont été dépensés pour les missions sociales » ; la différence est notable : 60 % des fonds ont en réalité été dépensés pour les missions sociales (cf. *supra* tableau n°5).

En résumé, les indicateurs présentés ci-dessus semblent à première vue fournir le même type d'information financière, mais l'analyse montre qu'ils répondent à des questions très différentes du donateur.

B - Pour mesurer le niveau et l'évolution des réserves

L'objectif serait d'informer le donateur sur la capacité de l'association à employer l'argent collecté. Les organismes faisant appel à la générosité publique n'ont pas vocation, en effet, à constituer des réserves, sauf lorsque celles-ci sont indispensables à l'exercice même de leur activité.

La question pourrait être posée ainsi : **grâce à ses réserves, de combien de mois d'activité l'organisme dispose-t-il ?**

L'indicateur se composerait :

- au numérateur : du montant des réserves pour projets associatifs, du report à nouveau, du résultat et des fonds dédiés ;
- au dénominateur : du montant mensuel moyen des emplois effectifs constatés dans l'année, c'est-à-dire du douzième du total des missions sociales, des frais de collecte et des frais de fonctionnement.

Cet indicateur exprimerait les réserves en nombre de mois d'activité.

Il devrait être accompagné de commentaires expliquant la politique de l'organisme au sujet de ses réserves : projets envisagés, sécurité par rapport aux financeurs, besoins d'urgence, etc.

Dans l'exemple envisagé, la dépense mensuelle moyenne de l'exercice est de 1260/12, soit 105. Si le total des réserves, du report à nouveau, du résultat et des fonds dédiés est de 1000, l'organisme peut faire face, grâce à ses réserves, à près de 10 mois d'activité.

C - Pour refléter le coût de la collecte

L'objectif serait d'informer le donateur sur l'importance des moyens consacrés par l'organisme à sa collecte de fonds.

La question pourrait être posée ainsi : **combien l'organisme a-t-il dépensé pour obtenir 100 euros de la générosité du public ?**

Il se composerait :

- au numérateur : des coûts d'appel à la générosité publique incluant les frais de collecte et les frais de traitement des dons et des legs ;
- au dénominateur : des ressources issues de la générosité publique reçues dans l'année, c'est-à-dire les dons et libéralités.

La tenue de l'indicateur implique de pouvoir isoler les coûts d'appel à la générosité publique de l'ensemble des coûts de collecte, ce que la plupart des organismes examinés savent faire.

Tableau 8 : Taux du coût de la collecte

Coûts d'appel	150
Ressources collectées	1000
Taux du coût de collecte	15 %

L'organisme a dû dépenser 15 euros pour en recueillir 100. Cet indicateur est particulièrement intéressant quand il est analysé sur plusieurs exercices successifs : la politique de collecte est, en effet, un élément important de la stratégie des organismes faisant appel à la générosité du public.

Ces quelques indicateurs ne sont pas limitatifs et les organismes peuvent souhaiter construire une batterie d'indicateurs qui corresponde mieux à leur activité et à l'analyse qu'ils veulent faire de leur performance. Par exemple, un indicateur présentant la part des fonds issus de la générosité publique dans l'ensemble des ressources permet de mesurer le degré d'indépendance à l'égard des financeurs institutionnels.

Quelques principes à respecter pour l'utilisation des indicateurs

Les développements qui précèdent relatifs à la méthodologie de construction des indicateurs fournissent des pistes d'amélioration de la communication fondée sur ces outils. Mais ils supposent que quelques principes fondamentaux soient respectés :

- un indicateur n'est pas comparable sans précaution d'un organisme à l'autre ;
- un indicateur doit pouvoir être vérifié aisément dans les documents comptables ;
- l'intitulé d'un indicateur doit être cohérent avec les données qu'il reprend ;
- un indicateur ne s'apprécie pas seul : il doit être accompagné de commentaires explicitant sa méthode de construction, et comportant au minimum un rappel de l'objectif visé et de la question à laquelle il tend à apporter une réponse ;
- les règles de construction d'un indicateur doivent être stables dans le temps, comme les méthodes analytiques (cf. chapitre II), et ne pas varier d'une année à l'autre, d'un rapport à l'autre ou d'un public à l'autre, de manière à permettre une analyse sur plusieurs années ;
- un indicateur ne doit pas être analysé isolément : il convient de préférer une démarche englobant l'ensemble des indicateurs ;
- un indicateur est un outil de communication ; il doit donc être validé par les instances associatives qui vérifieront notamment sa cohérence avec les documents financiers et avec la stratégie de l'organisme.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

On notera que la réflexion de la Cour porte exclusivement sur la notion de compte d'emploi des ressources, document exigé par l'article 4 de la loi du 7 août 1991 qui indique que « les organismes visés à l'article 3 de la présente loi établissent un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, qui précise notamment l'affectation des dons par type de dépenses ».

Or, il convient tout d'abord de rappeler que le rapport public annuel 2003 de la Cour des comptes, dans sa partie concernant « la mise en œuvre de la loi du 7 août 1991 relative au contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique », avait annexé la réponse du ministre de l'intérieur, qui insistait en particulier sur ce point en indiquant la nécessité de prendre un certain nombre de mesures de simplification relatives à la transparence financière et aux obligations comptables des associations et fondations sur la base de quelques principes généraux :

- respect du cadre comptable unique défini par le règlement n° 99-01 du 16 février 1999 du comité de la réglementation comptable relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations ;*
- publicité des comptes, au dessus d'un certain seuil et selon des modalités à fixer par décret (notamment en les rendant consultables et téléchargeables sur un site Internet), de toute association ou fondation recevant ou gérant des fonds publics, bénéficiant d'avantages fiscaux ou faisant appel à la générosité publique ;*
- production régulière des annexes prévues par l'arrêté du 30 juillet 1993 et permettant la suppression de la multiplicité des documents financiers actuellement exigés et irrégulièrement produits ;*
- pour les organismes tenus de produire un bilan, un compte de résultat et des annexes, intégration du compte d'emploi des ressources dans ces derniers documents ;*
- mise en œuvre de ces simplifications en liaison avec le monde associatif et le concours actif de l'ordre national des experts comptables et de la compagnie des commissaires aux comptes, avec pour objectif partagé de préciser, grâce à la définition d'un référentiel comptable commun, des critères de qualité et de lisibilité des documents comptables soumis à certification permettant d'éclairer les donateurs sans complexifier la gestion des organismes concernés ;*
- saisine du Conseil national de la comptabilité de ces questions.*

Les mesures préconisées sont en cours de réalisation. En effet, l'ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005 a notamment modifié et harmonisé les obligations des associations et fondations relatives à leurs comptes annuels.

Cette ordonnance précise que les associations et fondations ayant reçu un montant global annuel de subventions ou de dons qui excède un seuil fixé par décret seront tenues d'établir des comptes annuels et d'assurer la publicité de ceux-ci et du rapport général du commissaire aux comptes dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat. L'article D. 612-5 du code de commerce pour les subventions et le décret n° 2007-644 du 30 avril 2007 pour les dons fixent ce seuil à 153 000 €. Le décret relatif aux conditions de publicité des comptes, qui sera assurée sur le site Internet des Journaux Officiels, est en cours d'élaboration.

L'article 8 de l'ordonnance a également intégré le compte d'emploi annuel des ressources dans l'annexe comptable pour les associations et fondations entrant dans le champ d'application de la loi du 7 août 1991, le soumettant à ce titre aux règles de publication et de contrôle légal des comptes, au même titre que le bilan et le compte de résultat pour les associations et fondations soumises à ces obligations.

Dans la perspective d'application de ces nouvelles dispositions, le Conseil national de la vie associative (CNVA) a saisi le Conseil national de la comptabilité (CNC) pour déterminer les modalités d'établissement du compte d'emploi annuel des ressources. Un groupe de travail a été constitué, composé des membres de la Cour des comptes et de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), des représentants désignés par le CNVA, le Comité de la Charte, les ministères de la justice, de l'intérieur, de la santé, de la jeunesse et des sports, la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC) et le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables. Les travaux de ce groupe devraient conduire à la publication d'un avis du CNC relatif à l'élaboration et la présentation du compte d'emploi annuel des ressources des associations et fondations faisant appel à la générosité publique.

Sans entrer dans le détail de la discussion d'ordre technique qui a animé les séances du groupe de travail susvisé, il apparaît désormais indispensable d'aboutir à un consensus sur le contenu d'un document obligatoire qui pourrait se fonder sur les principes suivants :

- proposer un cadre général de définition des missions sociales pour la présentation du compte d'emploi annuel des ressources, auquel pourraient se référer toutes les associations ou fondations, quels que soient leur objet, leur taille, leur zone géographique d'intervention, leur structure ;*

- *imposer un explication des règles d'affectation ou de répartition des coûts directs ou indirects (adoption des règles de plafonnement de la communauté européenne) aux missions sociales ;*
- *considérer que le compte d'emploi annuel des ressources doit donner une image fidèle et transparente de l'information financière selon des bases communes et comparables à toutes les associations et fondations, quelles que soient leurs modalités et conditions de financement ;*
- *poser la règle que le compte d'emploi annuel des ressources est établi en adéquation avec le compte de résultat pour donner une information globale de l'ensemble des ressources et des emplois, d'une part, et l'affectation par emplois des seules ressources collectées auprès du public, d'autre part.*

Il semble utile enfin de rappeler que la question de la sanction pour non application de la loi du 7 août 1991 reste posée. En effet aucun dispositif législatif n'est prévu pour sanctionner un appel à la générosité publique qui n'entrerait pas dans le cadre de l'article 3 de la loi ou un organisme qui ne se serait pas soumis aux obligations de déclaration préalable et de tenue d'un compte d'emploi des ressources. Il serait certainement opportun de modifier en ce sens la loi de 1991 et de saisir cette occasion pour préciser la notion de dons (dons manuels et libéralités) et soumettre à l'obligation de publication de leurs comptes, telle qu'elle est prévue par l'ordonnance susvisée du 28 juillet 2005, tous les organismes faisant appel à la générosité publique.

Une prise de position définitive et consensuelle sur la définition du contenu et de la présentation du compte d'emploi des ressources reste la condition préalable à la rédaction d'une nouvelle circulaire aux préfets complétant la circulaire n° INTA9900225C du 16 novembre 1999 relative à l'application de la loi du 7 août 1991.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'EMPLOI**

L'importance de ce rapport, du sujet qu'il concerne et des recommandations de la Cour est manifeste. Il couvre différents aspects qui relèvent des différents ministères que vous avez saisis.

S'agissant des questions comptables, j'ai transmis ce rapport au Conseil national de la comptabilité et me suis assurée qu'un groupe de travail réunissant les divers ministères concernés, différents professionnels du secteur associatif et de la profession comptable et naturellement des membres de la Cour avait été constitué afin d'aborder les sujets soulevés par le rapport.

Je tenais à vous répondre dans les délais prescrits pour vous indiquer que les travaux n'ont pas encore débouché sur des conclusions définitives et sont donc encore en cours. Je vous informerai des conclusions de ces travaux.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES
ET DE LA SOLIDARITÉ**

Je partage globalement l'analyse de la Cour et sa proposition d'indicateurs pouvant être utilisés par les OFAG pour informer leurs donateurs.

Je partage aussi la formalisation à l'intention des OFAG du contenu et du mode de constitution souhaitable de certains indicateurs, aux fins de clarifier des points couramment négligés ou traités de façon floue dans l'information aux donateurs, et de favoriser ainsi la constitution d'une méthodologie moins dispersée. Je marque en outre mon accord avec les développements concernant les fonds dédiés ou l'approche annualisée des ressources.

J'observe enfin que les échanges entre l'IGAS et la cinquième chambre de la Cour des comptes ont permis de clarifier un certain nombre de formulations susceptibles d'interprétations erronées de la part de celles des associations qui s'affranchissent du cadre normatif en matière d'informations des donateurs.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Je tiens à saluer la qualité de ce rapport, dont je partage largement les constats et les recommandations. Il me paraît essentiel d'améliorer encore la qualité de l'information légitimement due aux donateurs. Je relèverais, pour ma part, trois points d'attention particuliers.

Le premier a trait au respect des exigences formulées par l'arrêté du 30 juillet 1993 portant fixation des modalités de présentation du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public. Comme le relève la Cour, des progrès doivent encore être réalisés pour que le donateur puisse s'assurer de la destination des sommes collectées par les organismes.

Le second, plus transversal, concerne les différences de pratiques d'un organisme à l'autre. La mise en place de standards, notamment dans la définition et le périmètre des charges liées aux « missions sociales » permettrait d'éviter de fausser leur présentation.

A cet égard, je partage la recommandation de la Cour de mieux encadrer les choix que font les organismes en matière de comptabilité analytique, en excluant, par exemple, du périmètre des charges liées « aux missions sociales » les frais financiers ou des charges relatives aux dirigeants et en identifiant mieux les dépenses de personnel.

En troisième lieu, il conviendrait de rechercher, dans le même esprit, une plus grande homogénéité des ratios utilisés par les organismes pour communiquer sur l'affectation des dons. Dans ce domaine également, la liberté est de mise et les pratiques divergent largement. Outre les biais susceptibles d'affecter les comparaisons entre organismes, cette liberté trop large peut conduire à des pratiques contestables dans la présentation de la part des dons consacrée aux « missions sociales ».

La Cour dégage un certain nombre d'indicateurs tout à fait pertinents, qui pourraient être utilement repris par les organismes.

Pour conclure, je partage la proposition de la Cour de construire un cadre homogène, qui permette d'harmoniser les pratiques et de faciliter le contrôle du compte d'emploi par les commissaires aux comptes.

Ce cadre pourrait s'appuyer sur la définition d'un référentiel comptable, opposable, dont la validation associerait un organisme habilité à cet effet (comité des normes ou conseil national de la comptabilité par exemple).

Mes services sont naturellement disposés à apporter leur concours à ce travail, afin d'améliorer les relations entre les organismes faisant appel à la générosité du public et la communauté des donateurs.

**Liste des rapports publiés par la Cour des comptes
concernant les contrôles des comptes d'emploi des organismes
faisant appel à la générosité publique**

2007	Association Le Secours Catholique
2007	Fondation Aide à Toute détresse - ATD Quart Monde
2006	Association France Alzheimer et maladies apparentées
2006	Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés
2005	Association pour le Recherche sur le Cancer (ARC)
2004	Comité français pour l'UNICEF
2004	Association Française contre les Myopathies (AFM)
2003	Les Restaurants du Cœur – Les Relais du Cœur
2002	Société Protectrice des Animaux (SPA)
2002	Fondation de France
2001	Médecins du Monde
2000	Les Fonds Sidaction
1999	Ligue Nationale contre le Cancer
1998	Médecins Sans Frontières (MSF)
1996	Association Française sur les Myopathies (AFM)
1996	Association pour la Recherche sur le Cancer (ARC)