

**Rapport d'observations définitives
de la Cour des comptes sur**
**« les comptes d'emploi
2001-2002 à 2005-2006**
des ressources collectées auprès du public par
Amnesty International section française
(AISF) »

	Pages
<i>Synthèse des observations de la Cour.....</i>	<i>1</i>
Chapitre I - Présentation de l'association.....	7
I - Quelques dates et chiffres significatifs.....	7
II - Une section nationale d'Amnesty International, mouvement mondial.....	8
A – Les liens avec le mouvement international.....	9
B – L'évolution de l'objet social.....	11
III – Une association de militants, à la tête d'un réseau très éclaté.....	14
A – Le fonctionnement associatif.....	14
B – Le rôle des militants.....	21
C - Les liens avec les « associations - groupes » locales.....	21
Chapitre II - Les appels à la générosité publique et le compte d'emploi.....	25
I - Les objectifs des campagnes nationales.....	25
A - Les déclarations de campagne.....	25
B - Les objectifs des appels aux dons selon leurs différentes formes.....	27
II - Le compte d'emploi des ressources et l'information financière des donateurs.....	31
A - La construction du compte d'emploi.....	31
B - L'analyse du compte d'emploi.....	36
C - Le suivi des sommes collectées mais non utilisées dans l'exercice.....	39
D - L'information financière des donateurs.....	44

	Pages
Chapitre III - Les ressources.....	47
I - Les ressources de la générosité publique.....	49
A - Les dons.....	49
B - Les legs.....	50
C - L'abonnement à la Lettre d'Amnesty.....	50
II - Les ressources hors générosité publique.....	51
A - Les cotisations des adhérents.....	51
B - L'activité commerciale de l'association : la vente de produits par correspondance et les maisons d'Amnesty.....	52
C - Les manifestations.....	56
D - Les autres ressources.....	57
Chapitre IV - Les emplois.....	59
I - Les missions sociales.....	59
A - L'organisation de l'action.....	59
B - La contribution versée au mouvement international.....	62
C - L'analyse des emplois : la déclinaison du plan stratégique d'Amnesty International section française.....	68
II - Les frais de collecte.....	73
A - L'évolution des frais d'appel à la générosité du public.....	73
B - Des choix peu convaincants.....	75
C - La sécurité des opérations matérielles d'encaissement des dons.....	77
III – Les frais de fonctionnement.....	78
A - Leur part dans le compte d'emploi.....	78
B - Les principaux postes de dépenses.....	81
Annexes.....	87
Réponse de la Présidente de « Amnesty International France ».....	101

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

M^{me} Sylvie Toraille, conseillère référendaire, M^{me} Hélène Magnier, auditrice, M^{me} Isabelle Gandin, assistante, avec l'aide de M. Jérémie Sourty, élève de l'Ecole normale supérieure de Cachan, stagiaire.

Le contre-rapporteur en a été M. Jacques Ténier, conseiller maître.

Ce projet de rapport a été délibéré par la 5^{ème} chambre de la Cour le 17 octobre 2008 sous la présidence de M^{me} Marie-Thérèse Cornette, présidente de chambre, en présence de MM. Michel Davy de Virville, Patrice Corbin, Paul-Henri Ravier et Axel Urgin, conseillers maîtres.

Ce projet a ensuite été arrêté par le Comité du rapport public et des programmes du 23 octobre 2008, présidé par M. Philippe Séguin, Premier président, avant d'être communiqué à la Présidente de l'association.

Déroulement du contrôle de la Cour

La Cour a vérifié « la conformité des dépenses engagées (...) aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique », en application de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières. Le contrôle d'Amnesty International France a été notifié à sa présidente le 22 mars 2007, pour les comptes d'emploi du 1^{er} octobre 2001 au 30 septembre 2006. L'instruction, sur pièces et sur place, s'est déroulée au siège (Paris 19^{ème}) et dans le secteur Alsace, notamment dans la « maison d'Amnesty » de Strasbourg. Le relevé d'observations provisoires a été adressé à la présidente le 25 juin 2008 et, par extraits, à différents organismes cités ; à leur demande, la présidente et le trésorier de l'association ont été auditionnés, accompagnés de leurs principaux collaborateurs.

Après avoir examiné les réponses reçues, la Cour des comptes (5^{ème} Chambre) a arrêté les observations définitives qui suivent. Elles ont été adressées à la présidente de l'association, dont la réponse est jointe, et communiquées au ministre des affaires étrangères et européennes et au ministre de la santé et des solidarités, concernés par les objectifs poursuivis par les appels d'Amnesty International à la générosité publique, ainsi qu'aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Synthèse des observations de la Cour

La Cour, se fondant sur la compétence que lui a donnée la loi du 7 août 1991, a examiné les comptes d'emploi 2001-2002 à 2005-2006 des ressources collectées auprès du public par la section française d'Amnesty International (AISF), association qui fait régulièrement appel à la générosité publique, dans le cadre de campagnes menées à l'échelon national, par des moyens de communication variés (publipostages, démarchage téléphonique, Internet, e-mailings), dans le but de soutenir la cause humanitaire qu'elle défend.

Au terme de ses contrôles, la Cour a formulé les observations suivantes :

1 - Sur l'organisation d'AISF

AISF est une des sections nationales qui composent le mouvement Amnesty International dont le secrétariat, entité juridique de droit britannique, est basé à Londres. A ce titre, elle soumet ses statuts au comité exécutif international, verse une cotisation annuelle (plus de 3,6 millions d'euros en 2005-2006) et participe au conseil international, qui fixe les valeurs fondamentales et les méthodes conformément auxquelles elle doit agir.

Comme le mouvement international, l'association française - déclarée en 1972 au titre de la loi de 1901 et reconnue d'utilité publique en 1987 - a pour objet de « contribuer au respect des droits de l'homme dans le monde entier tels qu'ils sont énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme ».

C'est avant tout une association de militants (environ 23 000 adhérents) dont le budget – moins de quinze millions d'euros - ne reflète pas l'intense action bénévole ; son organisation territoriale repose sur trente « secteurs » qui animent et coordonnent, chacun dans un périmètre géographique donné, le travail des « groupes » (350 associations locales), des antennes jeunes et des membres individuels.

Les statuts en vigueur, qui datent de 2000, ont été approuvés par un arrêté du ministre de l'intérieur du 31 juillet 2001. En 2002, l'objet social de l'association française a été modifié pour tenir compte de l'extension du champ d'activité du mouvement international à l'ensemble des droits humains, ce qui – au-delà des

droits civils et politiques – englobe les droits économiques, sociaux et culturels. Mais une imprécision relevée dans un des articles n'a pas permis au Conseil d'Etat d'approuver la modification votée.

Parallèlement une révision a été décidée, pour améliorer la gouvernance. Le « comité statuts » a présenté ses travaux à l'assemblée générale de 2007, mais l'assemblée générale extraordinaire, initialement prévue en 2008, a été repoussée à 2009. La Cour souhaiterait que cette réorganisation soit aussi l'occasion, comme l'association s'y est engagée :

- de clarifier les liens contractuels, institutionnels et financiers, avec le mouvement international d'une part, avec les groupes d'autre part ;
- de mettre en place des instances et un fonctionnement associatifs qui s'inspirent davantage du droit commun des associations ;
- de renforcer le rôle de contrôleur interne du comité finances ;
- de sécuriser l'activité des maisons d'Amnesty et des secteurs.

Un certain nombre de difficultés se sont en effet révélées, telles que l'alternance annuelle entre un congrès et une assemblée générale restreinte, l'absence d'un véritable conseil d'administration (les fonctions correspondantes sont réparties entre le bureau exécutif et le conseil national), ainsi que le risque d'ouverture de comptes bancaires et de maniement de fonds par des secteurs dépourvus de la personnalité juridique.

2 - Sur les comptes d'emploi produits par AISF

La présentation retenue par AISF pour ses comptes d'emploi ne facilite pas le compte-rendu au public de l'emploi des fonds collectés :

- Le compte d'emploi est un compte d'emploi global, correspondant à la totalité des ressources ; l'emploi des seuls fonds collectés n'y est donc pas retracé.
- Les sommes collectées par les groupes et leur emploi n'y figurent pas.
- La rubrique « mission sociale » s'est vu imputer sur la période l'intégralité de la contribution versée au mouvement international, les opérations de « face-à-face » menées dans la rue, les deux tiers du coût des mailings et du service « marketing direct », plus du tiers des coûts liés aux ventes et

aux services « distribution » et « achats », et 15 % des frais de « fichiers ».

- Le compte d'emploi ne permet pas de suivre l'emploi des sommes collectées mais non utilisées dans l'exercice ; au lieu d'être identifiées dans les rubriques que prévoit l'arrêté du 30 juillet 1993 (« ressources restant à affecter » en emplois de l'année puis « report des ressources non utilisées des campagnes antérieures » en ressources des exercices suivants) les sommes excédentaires viennent le plus souvent accroître les réserves et ne pourront ensuite être employées – sans transparence - que si l'association se trouve en déficit.
- Le compte d'emploi ne retrace pas non plus les variations d'autres comptes de bilan, parfois utilisés pour imputer en année N – puis employer en année N+1 – d'éventuelles sommes excédentaires.

L'information financière transmise au donateur, fondée sur les comptes d'emploi et des ratios calculés à partir de ces comptes d'emploi, est régulière et précise mais nécessiterait, pour être non ambiguë, l'explicitation des mécanismes évoqués ci-dessus.

3 - Sur les ressources

Les produits de la générosité publique représentent en moyenne les deux tiers du total des ressources sur la période. Mais ils n'ont augmenté que de 18 % quand l'ensemble des ressources augmentait de 24 %.

Les dons en représentent près de 90 %, mais la tendance est à la stabilisation du montant total de la collecte ; celle-ci s'explique par l'érosion constante du nombre des donateurs (- 25 % en 6 ans), tout juste compensée par la progression sensible du don moyen, due en particulier à l'accroissement des prélèvements automatiques.

Le traitement des dons représente pour l'association une zone de risques qui exige institutionnalisation des procédures et renforcement des contrôles : encadrement des bénévoles, mise en place d'accusés de réception avec le sous-traitant, sécurisation des locaux, suivi des litiges portant sur les reçus fiscaux par exemple.

Les ressources hors générosité publique (35 % des ressources sur la période) se composent principalement du produit des ventes (37 % des ressources hors générosité publique, 13 % des ressources totales), des cotisations (respectivement 24 % et 8 %) et des abonnements (respectivement 15 % et 5 %).

Si l'activité « vente par correspondance » est bénéficiaire et ne semble pas poser de problème particulier, le soutien apporté par l'association aux « vitrines » ou « maisons d'Amnesty » et aux « centres de diffusion » est beaucoup plus contestable. La Cour a en effet constaté localement que les règles posées par le siège sont diversement appliquées, que ces lieux de vente sont donc une zone de risques juridiques, organisationnels, comptables, financiers et fiscaux. L'association s'est engagée à en rapatrier la gestion au siège.

4 - Sur les emplois

La rubrique « mission sociale » s'organise autour de cinq axes analytiques : l'action, l'international, les campagnes, la promotion des droits humains et le militantisme.

La contribution au mouvement international en représente une part prépondérante : 80 % des coûts directs imputés à la rubrique, 40 % du total de la rubrique et 24 % du total des emplois en 2005-2006.

Elle est versée au Secrétariat international à Londres et calculée pour l'année N en appliquant aux revenus N-2 de la section, diminués de certaines charges, un pourcentage défini par tranches. La contribution au mouvement international a augmenté de 40 % entre 2001 et 2006, alors que les revenus de la section française ne progressaient que de 16 %, un écart lié au décalage temporel et à l'application de nouvelles règles relatives aux « charges déductibles ».

Outre le risque que présente cette réévaluation pour l'équilibre financier de l'association française (le commissaire aux comptes préconise l'étude d'une clause de sauvegarde visant à plafonner cette cotisation), l'information sur l'utilisation des fonds par le mouvement international est insuffisante et trop tardive pour que l'association française puisse en rendre compte annuellement à ses donateurs.

Ayant examiné particulièrement l'engagement d'AISF dans la campagne internationale « Halte à la violence faite aux femmes », la Cour a constaté la conformité des actions réalisées aux informations communiquées au donateur et relevé l'effort fait pour en mesurer les résultats.

Concernant la promotion des droits humains, la Cour a noté l'emploi de sommes provenant du « fonds d'aide aux défenseurs des droits de la personne humaine et d'aide au développement », dit « fonds d'aide Michel Leiris », inscrit au bilan, anomalie à laquelle

l’application stricte des procédures mises en place et l’inscription comptable en « fonds dédiés » seraient susceptibles de répondre.

La rubrique « frais de collecte » paraît sous-évaluée, parce que les deux tiers du coût des mailings ou du marketing téléphonique sont imputés en mission sociale, mais aussi parce que l’association profite pour la Lettre d’Amnesty, et bien que cet abonnement soit obligatoire, du service de la Poste dit « routage 206 ».

La rubrique « frais de fonctionnement », reconstituée par la Cour, est elle aussi sous-évaluée, notamment du fait de la définition très restrictive des diverses lignes qu’elle regroupe. Parmi celles-ci, la ligne « frais d’information et de communication » a augmenté de 18,5 % en quatre ans, sans impact sur le taux de notoriété de l’association.

Examinant plus attentivement deux rubriques du compte de résultat de l’association, les services extérieurs (30 à 33 % du total des charges, augmentation de 24 % en cinq ans) et les frais de personnel (20 à 24 % du total des charges, augmentation de 46 % en cinq ans dont 44 % sur les quatre dernières années), la Cour a constaté des hausses non proportionnées au développement des actions et des ressources, qui peuvent s’expliquer en partie par un effort de professionnalisation de l’association.

En conclusion, la Cour insiste pour que l’association prenne en compte l’ensemble de ses remarques et fasse en particulier le nécessaire pour :

- sécuriser les relations financières entre le siège et les diverses structures locales, que ces dernières aient (groupes) ou non (secteurs, maisons) la personnalité morale ;*
- clarifier et expliciter l’imputation analytique des coûts liés aux mailings et au marketing direct ;*
- assurer dans le compte d’emploi des ressources le suivi des sommes collectées non employées l’année de leur collecte.*

Prenant acte des engagements de l’association sur ces trois points, la Cour s’estime en mesure d’attester que l’emploi en France des fonds collectés auprès du public est conforme aux objectifs poursuivis par les appels à sa générosité.

Elle se trouve néanmoins dans l’impossibilité de se prononcer sur l’emploi des fonds versés au siège international, qui représentent près de 40 % des sommes consacrées aux missions sociales.

Chapitre I

Présentation de l'association

I - Quelques dates et chiffres significatifs

Les grandes dates du mouvement

- 1961 : Amnesty International est créée par Peter Benenson, avocat britannique spécialisé en droit international, en réaction à l'arrestation de deux étudiants portugais, emprisonnés pour avoir exprimé leurs opinions politiques.
- 1972 : le 19 janvier, Amnesty International section française (AISF) est déclarée à la préfecture de Paris.
- 1977 : Amnesty International reçoit le prix Nobel de la paix.
- 1987 : le 12 novembre, Amnesty International section française est reconnue d'utilité publique.

Quelques données quantitatives sur AISF (communiquées par l'association, valeurs au 1^{er} janvier 2008)

- 23 200 membres
- 187 000 donateurs
- 63 salariés permanents au secrétariat national
- près de 350 bénévoles, équivalent à 51 salariés à temps plein
- 34 pays suivis de façon prioritaire, dont 18 faisant l'objet d'une veille
- 14,8 millions d'euros de budget
- 10,5 millions d'euros de ressources issues de la générosité publique

II - Une section nationale d'Amnesty International, mouvement mondial

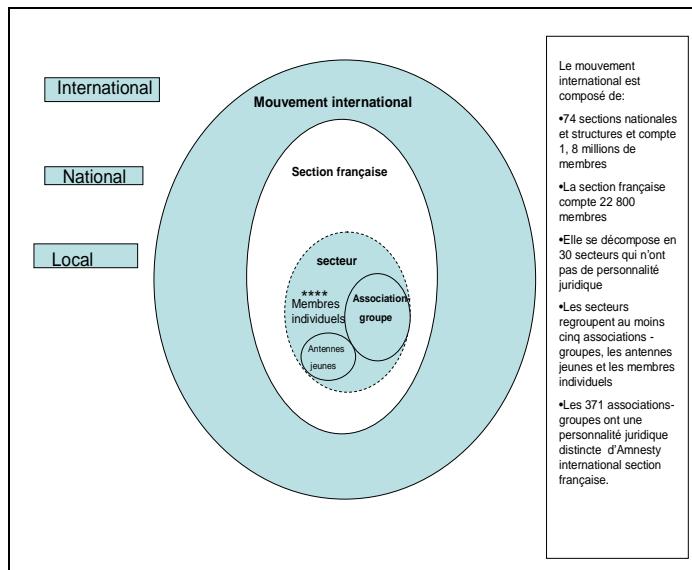
Amnesty International est un mouvement mondial qui comprend des branches nationales dans des pays du monde entier et un secrétariat international basé à Londres

Le secrétariat international mène ses activités par le biais des deux entités juridiques qui le composent conformément au droit britannique : Amnesty International charity limited (l'œuvre de bienfaisance), et Amnesty International limited (la société). Ces deux entités forment ensemble « l'organisation ».

Amnesty International section française est une des sections nationales qui composent et financent le mouvement international.

La Cour des comptes, compétente en vertu de la loi de 1991 pour contrôler l'emploi des sommes collectées par les organismes faisant appel à la générosité publique, n'a pas la capacité de contrôler les sommes collectées en France mais versées à une structure internationale.

La décentralisation du mouvement international



Source : Cour des comptes

A - Les liens avec le mouvement international

Si la section française est une association indépendante juridiquement du mouvement international, elle « entretient quant à ses buts et ses méthodes, d'étroites relations avec l'organisation internationale Amnesty International, dont le siège est à Londres. »¹

Le comité exécutif international² reconnaît une section nationale si celle-ci démontre sa capacité à s'organiser et à poursuivre les activités fondamentales du mouvement, soumet ses statuts à son approbation, verse une cotisation annuelle et est enregistrée comme telle auprès du secrétariat international sur décision du comité exécutif international. La section nationale a alors le droit de porter le nom d'Amnesty International.

1) Article 1.3 des statuts en vigueur.

2) Le comité exécutif international comprend 7 membres élus lors du conseil international. Il est chargé de diriger le mouvement international en appliquant les décisions du conseil international.

La section internationale française est la quatrième section nationale³ de par sa contribution financière au mouvement international, versée à Amnesty International limited.

La section française souhaite que ses statuts soient révisés dans le sens d'une « meilleure intégration du niveau international »⁴.

Le comité « statuts » propose une nouvelle rédaction des statuts : « Amnesty International est une composante de l'organisation internationale Amnesty International, dont le siège est à Londres. Elle a pour but la réalisation des objectifs de cette organisation internationale conformément à la vision et à la mission d'Amnesty International ».

Cette volonté d'affirmer l'appartenance au mouvement international apparaît également en 2006 dans le choix de la section française de changer de logo et de choisir la bougie allumée, logo du mouvement international.

1 - Les liens financiers

La cotisation annuelle versée au mouvement international représente pour l'exercice 2005-2006 plus de 3,6 millions d'euros que l'association impute intégralement dans la rubrique « mission sociale⁵ » de son compte d'emploi des ressources.

La question du compte rendu de l'utilisation des fonds par le mouvement international est un thème récurrent des congrès de la section française où il est demandé que « le bureau exécutif fournisse chaque année aux groupes une information synthétique sur les ressources et leur utilisation au niveau international ».

3) Les trois premières sont les Etats-Unis, le Royaume-Uni, les Pays-Bas.

4) Décision n°17 du congrès de 2006

5) Le montant total des emplois en mission sociale est de 9,4 M d'euros pour l'exercice 2005-2006.

Ce point est développé dans la quatrième partie relative aux emplois (missions sociales).

2 - Les liens institutionnels

La section française, comme toutes les sections à jour de leur cotisation, participe au conseil international. Le nombre de représentants de la section nationale est déterminé en fonction du nombre d'adhérents ou du nombre de groupes locaux. La section française envoie huit représentants et dispose de six voix⁶. Le conseil international définit les orientations stratégiques, les valeurs et la mission du mouvement. Il se réunit tous les deux ans. Les délégués des sections nationales y élisent le comité exécutif international.

La section n'a pas le droit d'agir dans des domaines qui ne relèvent pas de la vision ou de la mission d'Amnesty International.

Elle doit agir conformément aux valeurs fondamentales et aux méthodes d'Amnesty International, ainsi qu'au plan stratégique intégré⁷ et aux règles de travail et directives adoptées par le Conseil international.

B - L'évolution de l'objet social

À l'origine, l'objet principal du mouvement international consiste à obtenir la libération de prisonniers d'opinion. Puis, rapidement, le mouvement international se préoccupe des procès inéquitables et des retards dans le jugement des prisonniers d'opinion.

Au fil des années, le mouvement international élargit la liste de ses domaines d'action. En 1991, lors du conseil international⁸

6) Trois représentants de droit : président, trésorier et directeur et cinq représentants désignés après appel à candidature auprès des membres de l'association ayant au moins un an d'ancienneté. Le bureau exécutif après consultation du comité international soumet une liste de délégués et suppléants au conseil national pour approbation.

7) Le plan stratégique intégré du mouvement international définit la stratégie du mouvement sur le long terme (2004-2010). Il fixe un cadre de travail potentiel.

8) Le conseil international : instance du mouvement international à laquelle participent les sections nationales. Il définit les orientations stratégiques, les valeurs et la mission du mouvement international. Il se réunit tous les deux ans.

de Yokohama, il complète son objet social : outre l'opposition à la peine de mort, à la torture, aux exécutions extrajudiciaires et aux procès inéquitables, Amnesty international cherche à assurer la promotion des droits humains.

Selon l'article 1.1 des statuts adoptés en 2000 lors du congrès⁹ de Lille et toujours en vigueur, Amnesty International section française (AISF) a pour objet social de contribuer au respect des droits de l'homme dans le monde entier tels qu'ils sont énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Les évolutions concernant l'objet social décidées par les conseils internationaux ne sont pas retracées dans les statuts d'AISF actuellement en vigueur. Le conseil international de Dakar en 2001 a élargi le champ d'activité du mouvement international à l'ensemble des droits humains, en englobant les droits économiques, sociaux et culturels.

Le congrès d'AISF organisé à Besançon en 2002 a certes adopté une nouvelle rédaction de l'article 1.1 des statuts, qui permet à l'association de mener des actions pour l'ensemble des droits humains - dont les droits économiques, sociaux et culturels - notamment dans les cas d'atteintes graves aux droits à l'intégrité physique et mentale, à la liberté d'opinion et d'expression et au droit à ne pas être victime de discrimination.

Mais, du fait d'une imprécision touchant à la désignation, par les assemblées de secteurs, d'un de leurs représentants aux assemblées générales, le Conseil d'Etat n'a pas approuvé la modification des statuts. L'objet social de l'association est donc toujours celui des statuts de 2000.

Une nouvelle rédaction, en cours d'élaboration, alignera l'objet social d'Amnesty International section française sur celui du mouvement international et affirmera clairement que la section française en est une composante et qu'elle en poursuit les buts, conformément aux déclarations du conseil international de Morelos (Mexique) en 2007 :

9) Le congrès : instance de la section française. Il définit la politique de la section française. Il se réunit tous les deux ans.

« La vision d'Amnesty International est celle d'un monde dans lequel toute personne jouit de l'ensemble des droits inscrits dans la déclaration universelle des droits de l'homme et des autres normes internationales relatives aux droits humains. Afin de poursuivre cette vision, Amnesty International se donne pour mission de mener des recherches et des actions visant principalement à prévenir et faire cesser les atteintes graves à ces droits ».

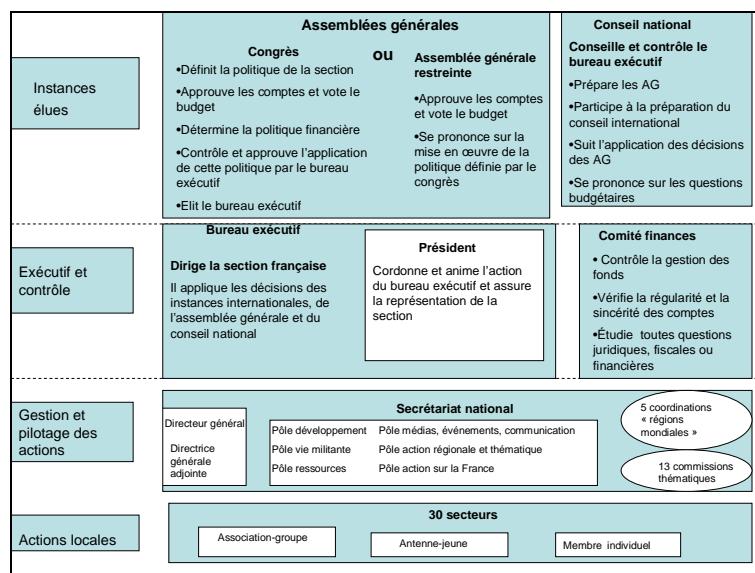
Les membres de l'association réunis en congrès en 2006 ont décidé que les textes constitutifs de la section française devaient être révisés afin notamment de mieux prendre en compte « l'action militante et les membres dans leur diversité et leur représentativité au sein d'instances garantes de bonne gouvernance ».

Un comité dit « statuts » a été constitué. S'il a présenté un rapport intermédiaire à l'assemblée générale restreinte de 2007, l'adoption de nouveaux statuts, prévue initialement en 2008 a été repoussée à une assemblée générale extraordinaire en 2009.

III - Une association de militants, à la tête d'un réseau très éclaté

A - Le fonctionnement associatif

Le fonctionnement associatif



Source : Cour des Comptes

1 - Les instances élues

Les membres de l'association sont des personnes physiques¹⁰ qui adhèrent à ses buts et à ses statuts et qui paient leur cotisation, et des personnes morales, les associations-groupes¹¹, qui ont signé une convention avec Amnesty International section française. Les membres personnes physiques adhèrent ou non à une association-groupe. AISF distingue donc deux sortes de membres, les membres de groupe, et les membres individuels.

10) 22 800 membres (rapport d'activité 2006), dont environ 4 000 membres de groupe.

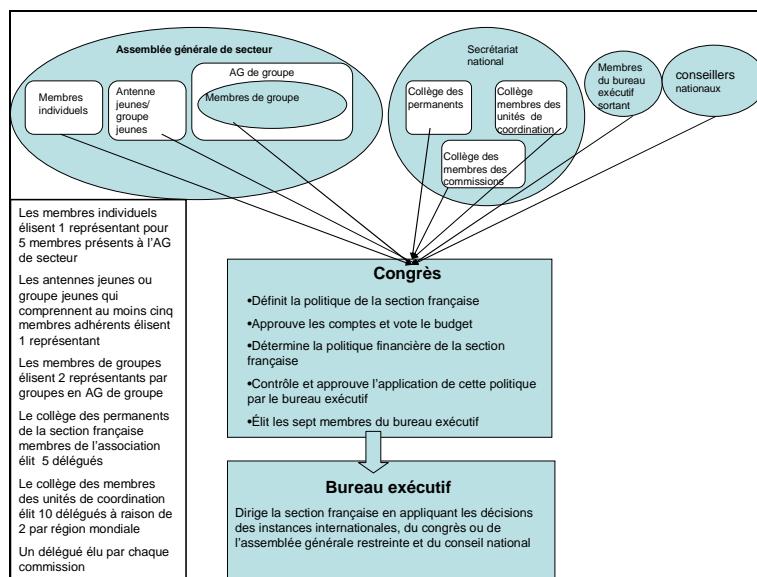
11) Il existe 371 associations-groupes qui ont une personnalité juridique et une autonomie financière distincte de la section française.

L'assemblée générale de l'association se réunit au moins une fois par année civile, alternativement sous la forme d'un congrès, ou d'une assemblée générale restreinte.

a) Le congrès

Le congrès est présenté par les statuts « comme l'instance suprême d'Amnesty International section française. Il définit la politique d'Amnesty International section française eu égard aux objectifs nationaux et internationaux d'Amnesty International. Il détermine la politique financière de la section française. Il élit le bureau exécutif qu'il charge de la mise en œuvre de ces politiques. Il en contrôle et en approuve l'application par ce dernier. »

La représentation des membres de la section française au congrès



Source : Cour des Comptes

Les représentants au congrès comprennent les membres issus des secteurs¹², des membres appartenant au secrétariat national¹³, les membres du bureau exécutif sortant et du conseil national¹⁴.

En 2006, 1 005 personnes ont assisté et participé au congrès. La prépondérance des membres des associations-groupes apparaît dans la composition du congrès. Au congrès de 2006, les membres des associations-groupes, représentant moins de 20% des membres de l'association, assurent près de 90% des votes.

La règle de représentation des membres individuels est en effet la suivante : « Les membres individuels élisent des représentants à raison d'un représentant élu pour cinq membres individuels effectivement présents à l'assemblée générale de secteur ». Elle conduit, dans les faits, à ce qu'ils soient sous-représentés.

Les associations-groupes sont traditionnellement pour Amnesty International section française « le lieu » de l'action militante. La prépondérance des militants dans la représentation des membres de l'association au congrès peut être justifiée par un choix de l'association qui se définit comme une « association de militants ».

Mais, avec l'émergence d'autres « lieux » de militance des membres de l'association, la « surreprésentation » des membres des associations-groupes peut apparaître contestable. D'autres regroupements existent en effet au travers des réseaux thématiques¹⁵ qui réunissent aussi des membres individuels.

La nécessité de faire évoluer la représentation des membres devrait être prise en compte par les nouveaux statuts.

12) Le secteur est le cadre d'animation et de coordination du travail des associations-groupes et des membres individuels au niveau local. Il existe 30 secteurs.

13) Le secrétariat national est la structure permanente de gestion et d'animation de l'association.

14) Le conseil national conseille et contrôle le bureau exécutif.

15) Réseaux thématiques : réseaux pilotes « peine de mort », « réfugiés », « femmes ». Ils peuvent être animés par les associations-groupes ou par le secrétariat national (via Internet par exemple).

Les procès verbaux des congrès témoignent de la richesse des débats et de l'importance des décisions prises par cette instance.

b) L'assemblée générale restreinte

L'assemblée générale restreinte se réunit alternativement avec le congrès. Elle se prononce sur la mise en œuvre de la politique définie par le congrès. Elle se compose des conseillers nationaux titulaires et suppléants, ainsi que de délégués élus du secrétariat national (membres permanents, membres des unités de coordination, membres des commissions), et des membres du bureau exécutif qui ont voix consultative. Le rapport intermédiaire du comité « statuts » relève qu'elle « n'est pas un temps fort dans la vie démocratique de la section ».

c) Le conseil national

Il est composé d'un conseiller national et d'un conseiller national suppléant par secteur, élus lors des assemblées générales de secteur qui regroupent l'ensemble des membres de la section française au niveau local.

Le conseil national conseille et contrôle le bureau exécutif entre deux assemblées, prépare les assemblées générales, participe à la préparation du conseil international, suit l'application des décisions de l'assemblée générale et se prononce sur les questions budgétaires. Il permet la remontée des informations et des préoccupations des associations-groupes et des autres membres du secteur. Il se réunit cinq fois par an.

Selon le rapport intermédiaire du comité « statuts », le conseil national n'exerce pas réellement sa mission de contrôle sur les décisions du bureau exécutif.

Le comité propose donc de revenir « au droit commun des associations », en instituant, à la place du congrès et de l'assemblée générale restreinte, une véritable assemblée générale annuelle qui renforce la place du militant dans la prise de décision et le contrôle réel du bureau exécutif.

Il propose également que le conseil national abandonne sa fonction de contrôle et qu'il devienne une instance de réflexion et d'organisation des débats, en élargissant sa composition à d'autres représentants (bénévoles, salariés du secrétariat national, animateurs de réseaux...).

2 - La gouvernance et le contrôle de l'association

a) Le bureau exécutif et son président

Le bureau exécutif dirige la section française. Il applique les décisions des instances internationales, de l'assemblée générale et du conseil national. Il est composé de sept membres élus par le congrès pour deux ans.

Le bureau exécutif élit un président, un vice président et un trésorier. Le président coordonne et anime l'action du bureau exécutif, il représente l'association, et autorise l'engagement et le règlement des dépenses.

Le bureau exécutif a « pris conscience que ses règles de gouvernance étaient insuffisamment formalisées, ce qui pouvait générer des dysfonctionnements, voire de l'incompréhension ». Deux documents ont été élaborés pour pallier le manque de précision des statuts ; le premier décrit les fonctions et les règles internes du bureau exécutif, le second est relatif aux relations entre le bureau exécutif et la direction générale de la section française. Il précise les niveaux de délégation du directeur général en fonction des missions ainsi que les modalités de communication.

A la différence des statuts types proposés par le ministère de l'Intérieur, l'association n'a pas de conseil d'administration.

Le comité « statuts », dans son rapport intermédiaire, propose deux options pour réformer la gouvernance de l'association :

- La première conserve « la définition actuelle du bureau exécutif, qui devrait être représentatif des différentes catégories de membres.
- La seconde vise à « créer un conseil d'administration, avec un bureau exécutif élu en son sein [...] ».

b) Le contrôle de l'exécutif par les instances élues

Les statuts précisent que le bureau exécutif dirige la section sous le contrôle du congrès, de l'assemblée générale restreinte et du conseil national.

Cependant, l'association dresse le constat que le contrôle par le conseil national n'est pas effectif, et que l'association a besoin d'un organe permanent d'audit.

c) Le comité finances

L'article 8.3.7 du règlement intérieur prévoit la création d'un comité en charge des finances composé de membres de l'association nommés par le conseil national.

Il est chargé de contrôler la gestion des fonds à tous les niveaux ; il peut procéder à des audits, de comptes et de procédures.

En ce qui concerne les secteurs et les groupes, le comité finances procède par questionnaire. Pour une centaine de groupes par an, il fait un contrôle sur les pièces justificatives qu'il demande d'envoyer au siège.

L'effectivité des contrôles a été vérifiée par la Cour. Cependant, il est apparu que le comité finances n'a pas le poids nécessaire pour empêcher certains dysfonctionnements. Il n'a pas pu empêcher le maniement de fonds par les secteurs qui n'ont pas la personnalité juridique¹⁶, ni le fonctionnement des Maisons d'Amnesty sans base juridique¹⁷.

Le comité « statuts » propose de créer un organe permanent d'audit sur les finances dont les moyens seraient accrus et la légitimité renforcée par une élection de ses membres en assemblée générale.

3 - L'organisation territoriale de l'association

L'organisation territoriale d'Amnesty International section française repose sur trente secteurs. Ils sont le cadre de l'animation et de la coordination au niveau local du travail des associations-groupes, des antennes jeunes et des membres individuels. Selon le règlement intérieur d'AISF, « les secteurs ne sont pas constitués en entités juridiques distinctes de la section française. Leur budget de fonctionnement est supporté par celui de la section française ».

16) La question du maniement de fonds par les secteurs est développée dans le point relatif à l'organisation territoriale de l'association.

17) Ce point est développé dans la partie consacrée aux ressources.

Une assemblée générale de secteur se tient chaque année. Les différents membres du secteur y élisent en particulier leurs représentants au congrès.

Les secteurs sont animés par un conseiller national, un conseiller national suppléant et un trésorier élus lors d'une réunion de secteur. Les deux conseillers nationaux participent au conseil national et à l'assemblée générale restreinte de la section française. Le conseiller national participe au congrès.

Cette organisation, où le secteur n'a pas d'existence juridique propre, présente des risques.

Les secteurs peuvent en effet être amenés à organiser des actions communes à plusieurs associations-groupes. Un secteur n'ayant pas de personnalité juridique et d'autonomie financière ne peut ni porter l'action ni l'enregistrer en comptabilité. Le guide à l'usage des trésoriers de groupe de l'association propose en cas d'actions entre plusieurs associations-groupes « de désigner un groupe « chef de file » qui tiendra la comptabilité de la manifestation et, celle-ci terminée, rendra les comptes à tous les groupes ».

Cette solution n'est adaptée ni au développement des actions menées au niveau du secteur pour la recherche de fonds (organisation de spectacles, concerts, bourse aux livres...) ni à une activité commerciale comme l'ouverture de « Maisons d'Amnesty ».

Le rapport intermédiaire du comité « statuts » note que « beaucoup de secteurs ont maintenant un budget propre ». L'inadéquation entre les règles en vigueur et la réalité des besoins crée des zones de risques où des secteurs sans personnalité juridique ouvrent des comptes bancaires et manient des fonds. À titre d'exemple, à Strasbourg, un compte bancaire a été ouvert au Crédit Mutuel, par le trésorier de secteur, pour les activités du secteur. Le compte est au nom du trésorier et intitulé « Amnesty International section Alsace ».

B - Le rôle des militants

L'importance du rôle des militants, qu'ils soient bénévoles au siège ou membres des associations-groupes locales, est à souligner. En atteste le fait que les premières campagnes de « face-à-face » dans les rues avaient pour objectif de recruter de nouveaux adhérents. La recherche de donateurs n'est venue que plus tard.

Au siège, les bénévoles sont plus de 320, ce qui équivaut à 50 salariés à temps plein. Ils participent au travail des commissions et des coordinations, aux relations avec les associations-groupes locales, au traitement des chèques, etc.

Dans les associations-groupes locales le bénévolat n'est pas quantifié, mais les militants des groupes, environ 4 000 personnes, sont le relais des actions diffusées par le siège.

L'action des bénévoles n'est pas valorisée dans les comptes, bien qu'il s'agisse d'une ressource importante pour l'association.

C - Les liens avec les « associations-groupes » locales

Amnesty International section française a pour membres des personnes physiques, mais aussi des personnes morales, les associations-groupes.

L'article 8.3.8.2 du règlement intérieur précise que « les groupes sont constitués en associations sous le régime de la loi de 1901[...]. Leur responsabilité juridique est distincte de celle d'Amnesty International section française et ils jouissent de l'autonomie financière ».

Si elles sont juridiquement des personnes morales à part entière, distinctes de la section française, les associations-groupes sont liées à l'association nationale.

1 - Les liens contractuels

Les associations-groupes se forment exclusivement entre personnes physiques membres d'Amnesty International section française. Elles signent une convention¹⁸ avec AISF. Elles doivent recevoir l'agrément du bureau exécutif et ont alors le droit d'utiliser le nom d'Amnesty International.

Elles s'engagent à effectuer les tâches spécifiques qui leur sont confiées.

2 - Les liens financiers

Les associations-groupes s'engagent à payer une cotisation de groupe fixée par l'assemblée générale de la section française (1 300 €). Elles s'organisent pour rechercher les fonds dont elles ont besoin pour payer, notamment, leur cotisation. Elles ouvrent dans l'établissement bancaire de leur choix un compte au nom de l'association-groupe dont le secrétaire et le trésorier ont la signature.

Pour financer leur cotisation et leurs actions, les associations-groupes, comme les secteurs, sont amenées à faire des collectes de fonds. Ainsi, à côté des collectes organisées au niveau national par la section française, existent des collectes menées au niveau local.

L'article 8.3.8.5 du règlement intérieur dispose que « les sommes recueillies l'étant au nom d'Amnesty International, dès qu'une association-groupe a une trésorerie supérieure à deux fois le montant de la cotisation du groupe due au titre de l'année en cours, elle doit déposer le surplus (...) auprès d'Amnesty International section française ».

Les comptes des associations-groupes ne sont pas combinés aux comptes de la section française.

18) La convention permet de préciser de manière contractuelle les relations avec le mouvement, et de lier l'autorisation d'agir sous le nom d'Amnesty International au respect d'un ensemble d'obligations.

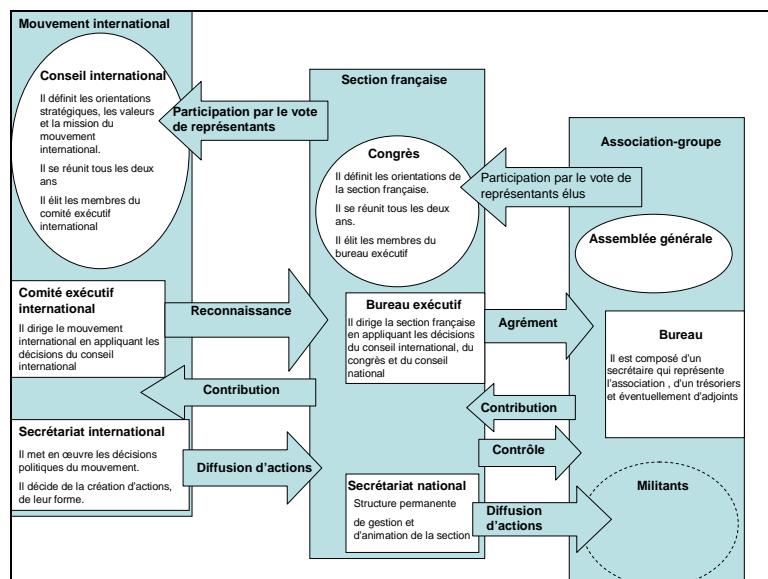
3 - Les liens institutionnels

Les associations-groupes¹⁹ envoient près de 800²⁰ représentants qui votent au congrès et participent ainsi à la définition de la politique de la section française et à la décision de ses orientations de travail pour deux ans.

Le règlement intérieur prévoit les modalités de contrôle de la section française sur les groupes locaux. Ces derniers sont tenus de présenter chaque année à la section française leurs comptes et un rapport annuel et de se soumettre au contrôle financier (tous les quatre ans en moyenne) et aux audits périodiques menés par le comité « finance » de la section française.

La section française reconnaît également des antennes jeunes qui, groupes « en devenir », sont constituées d'étudiants, de lycéens ou de jeunes de moins de trente ans participant aux actions d'Amnesty International. Elles peuvent devenir, après accord du bureau exécutif, des groupes-jeunes dotés de la personnalité morale.

Les liens entre le mouvement international, la section française et les associations - groupes locales



Source : Cour des Comptes

19) Chaque association-groupe élit deux représentants lors de l'assemblée générale de secteur.

20) 582 présents, 740 convoqués au congrès de 2006.

Chapitre II

Les appels à la générosité publique et le compte d'emploi

I - Les objectifs des campagnes nationales

A - Les déclarations de campagne

Pour les cinq exercices sous revue, l'association a procédé à la déclaration préalable de ses campagnes auprès de la préfecture de Paris.

La déclaration est faite au nom d'Amnesty International section française, elle ne mentionne pas les associations-groupes. Les associations-groupes font, au niveau local, des appels à la générosité du public qui n'ont pas juridiquement à faire l'objet d'une déclaration préalable.²¹ Elles reçoivent des dons qui servent

21) Article 3 de la loi du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique. « Les organismes qui, afin de soutenir une cause scientifique, sociale, familiale, humanitaire, philanthropique, éducative, sportive, culturelle ou concourant à la défense de l'environnement, souhaitent faire appel à la générosité publique dans le cadre d'une campagne menée à l'échelon national soit sur la voie publique, soit par l'utilisation de moyens de communication, sont tenus d'en faire la déclaration préalable auprès de la préfecture du département de leur siège social. »

à financer leurs activités, et à payer leur cotisation à la section française. Elles délivrent un reçu fiscal au nom d'Amnesty International.

Il est légitime de s'interroger sur le périmètre de cette déclaration préalable.

En effet, les associations-groupes locales portent le nom d'Amnesty International, un donateur sensibilisé par une campagne nationale peut adresser son don à une association-groupe, le don est alors considéré comme affecté à cette association-groupe, et n'apparaît pas dans les ressources d'Amnesty International section française.

Une déclaration préalable de campagne faite au nom d'AISF et de l'ensemble des associations-groupes permettrait une meilleure information du donateur.

La seule forme d'appel mentionnée est le publipostage, alors que des appels aux dons sont faits par Internet sur le site de l'association, par « e-mailing » et par démarchage téléphonique.

De 2002 à 2006, toutes les déclarations préalables ou complémentaires indiquent un même objectif :

« L'objectif poursuivi par ces appels est d'informer et de collecter des fonds nécessaires à la réalisation de notre objet social : information et dénonciation des violations des droits de l'homme et notamment par la libération des prisonniers d'opinion dans le monde, lutte pour l'abolition de la torture et de la peine de mort. »

Cette phrase est réductrice par rapport à l'extension des missions d'Amnesty aux droits économiques, sociaux et culturels. Elle correspond à l'objet social de l'association avant l'évolution décidée par le conseil international de Dakar en 2001.

B - Les objectifs des appels aux dons selon leurs différentes formes

1 - L'appel par la voie postale : le publipostage en direction des donateurs et des donateurs potentiels

a) En direction des donateurs à fidéliser

Amnesty adresse entre 1,2 et 1,6 millions de publipostages en direction de membres de son « fichier donateurs ²² », en ciblant les donateurs actifs à fidéliser²³, c'est-à-dire les personnes ayant effectué un don dans les vingt-quatre derniers mois.

A la suite d'un premier don, le donneur reçoit six publipostages de fidélisation.

Les thèmes présentés dans les publipostages de fidélisation vont au-delà des actions les plus connues d'Amnesty et donnent un large éventail des actions menées (les demandeurs d'asile, les personnes handicapées mentales en Bulgarie, les défenseurs des droits humains en Colombie). L'extension des missions d'Amnesty à la défense des droits économiques, sociaux et culturels est perceptible dans les campagnes d'appel envers les donateurs à fidéliser.

Les publipostages sont composés d'un courrier d'envoi qui présente la cause défendue dans la pétition et formule l'appel à don, de la Lettre d'Amnesty (publication bimestrielle de quatre pages qui a pour but d'informer les donateurs des différentes actions menées par l'association), d'un bulletin d'abonnement et de soutien, d'une pétition, des rapports financiers envoyés avec les publipostages de fidélisation de mai ou de juin.

Le courrier d'envoi présente le thème de la campagne d'appel à don, ainsi que la cause défendue dans la pétition. Dans le même message, il est demandé au lecteur de signer la pétition et d'apporter son soutien financier.

22) Le fichier « donateurs » est composé de toutes les personnes ayant fait un don à l'association, ou ayant acheté en ligne. Il comprend plus de 900 000 noms.

23) Les clients actifs sont plus de 180 000.

Jusqu'en 2006, certains messages pouvaient inciter le donateur à penser que son don était destiné à la cause mise en lumière dans le courrier²⁴. Depuis 2006, l'appel à don formulé dans le courrier d'envoi va au-delà de la cause qui sert à sensibiliser le donateur, et englobe plus largement les actions d'Amnesty²⁵.

À partir d'avril 2005, l'association écrit de façon systématique sur tous les bulletins d'abonnement et de soutien, au dos du bulletin, la phrase « les dons collectés par Amnesty international sont destinés à soutenir l'ensemble de ses actions ». Cette phrase figure aussi sur le bulletin de prélèvement automatique.

Cette systématisation de la mention figurant au dos du bulletin, ainsi que la généralisation de la phrase d'appel à don, témoignent de la volonté de l'association que les dons ne soient pas considérés comme affectés à une cause particulière servant à sensibiliser le donateur.

La Lettre d'Amnesty à laquelle tout donateur est abonné pour six numéros à la suite d'un don révèle la volonté de l'association d'informer le donateur sur les causes défendues par l'association et les actions menées²⁶. Ce document permet au donateur de se faire une idée précise des actions menées par le mouvement, et notamment de présenter les actions nouvelles sur les droits économiques, sociaux et culturels²⁷.

24) Publipostage de fidélisation, octobre 2005. Sensibilisation sur la prolifération et l'absence de contrôle des armes: « Des mesures urgentes doivent être prises maintenant. C'est la mission de la campagne mondiale « contrôlez les armes ». Pour cela merci de nous accorder votre soutien aujourd'hui ».

25) Publipostage de fidélisation, mars 2006. Sensibilisation aux dérives de la guerre contre le terrorisme : « Pour soutenir notre action et nous aider à mener campagne à chaque fois que les droits humains sont bafoués, merci de renvoyer... ».

26) Organisations de campagnes mondiales, envois de pétition, réalisation d'actions urgentes envers des prisonniers d'opinion, assistance lors des procès, travail de lobbying auprès de l'Etat, recueil de témoignage, enquête et rédaction de rapport.

27) La lettre d'Amnesty n° 78 de mai - juin 2006 est consacrée au Nigeria. L'éditorial de la présidente de l'association met l'accent sur les droits économiques, sociaux et culturels.

Dans les Lettres d'Amnesty de la période (octobre 2001-décembre 2006), les actions menées d'une part par la section française et d'autre part par le siège international à Londres ne sont pas distinguées.

Les grands donateurs²⁸ ont reçu en 2006, le rapport d'activité de l'association.

En raison de l'appartenance d'AISF au mouvement international Amnesty International, et du versement par la section française d'une contribution au mouvement international qui représente près de 40% des fonds affectés aux « missions sociales » de l'association, un des objectifs majeurs de communication du publipostage est d'informer le donateur sur le mouvement international.

Les documents qui composent le publipostage amalgament d'ailleurs Amnesty International section française et le mouvement international.

Si certains éléments permettent d'identifier la section française, comme l'adresse qui est celle de la section française ou la mention de la reconnaissance d'utilité publique, d'autres éléments évoquent le mouvement international :

- les documents portent la mention « mouvement impartial pour la défense de la liberté d'opinion et l'intégrité physique et psychique et pour la lutte contre les discriminations ». Le terme de « mouvement » renvoie à l'organisation internationale.
- les documents font état du prix Nobel de la paix.
- les actions décrites dans les Lettres d'Amnesty sont des actions menées aussi bien par la section française que par le mouvement international.
- depuis 2005, l'association ne distingue plus au dos de son bulletin de soutien entre les actions menées par la section française et celles menées par le mouvement international, mais mentionne « l'ensemble de ses actions ».

28) Grands donateurs : en 2006, il s'agissait des 300 plus grands donateurs sur les douze derniers mois.

Le donateur est ainsi informé que ses dons servent également aux actions menées par le mouvement international.

b) En direction de donateurs potentiels à recruter

L'association réalise trois publipostages par an en direction de donateurs potentiels²⁹. Ils sont composés d'une lettre d'envoi, d'une pétition, d'un bulletin de soutien.

Ces publipostages présentent les mêmes caractéristiques que les publipostages en direction des donateurs à fidéliser, à l'exception des thèmes d'appel qui ne rendent pas compte de l'extension de l'objet social de l'association à la défense de l'ensemble des droits humains.

D'octobre 2001 à octobre 2006, les campagnes d'appel à don portent systématiquement sur deux thèmes : la torture et les enfants emprisonnés.

Le censeur du comité de la charte, dans son rapport sur l'exercice 2002-2003, relève d'ailleurs que « les nouvelles orientations prises par l'association, en adoptant son plan stratégique intégré, organisent une évolution de grande ampleur pour l'ensemble du mouvement et créent un décalage entre la réalité du mouvement et la perception que peut en avoir un public peu averti ».

2 - Les procédés de télécommunication

L'association réalise des opérations de démarchage téléphonique³⁰. Il s'agit d'opérations de réactivation de donateurs. Comme pour les messages écrits, le script des « démarcheurs » présente les actions d'Amnesty International, sensibilise sur un cas particulier, et appelle à donner pour l'ensemble des actions contre la violation des droits humains.

29) Entre 1,7 millions et 1,9 millions de publipostages sont envoyés.

30) 16 168 contacts utiles pendant la campagne pour le prélèvement automatique et 3 350 contacts utiles sur la campagne de relance des donateurs inactifs.

L'association a réalisé un « e-mailing » (publipostage sur Internet)³¹, à partir de sa campagne contre les violences faites aux femmes. La quatrième page du message fait appel aux dons : « pour soutenir l'action d'Amnesty International contre les violences faites aux femmes, faites un don ». Si la personne manifeste sa volonté de faire un don, s'affiche une page « donnez en ligne », sur laquelle est indiqué : « je souhaite faire un don à Amnesty International pour aider les victimes des violations des droits humains ».

Le site Internet d'Amnesty International section française, comprend des rubriques consacrées aux dons, accessibles à partir de la page d'accueil du site. Il est chaque fois précisé que les dons soutiennent l'ensemble des actions de l'association, sans faire de distinction entre ce qui relève de la section française et ce qui relève de l'ensemble du mouvement.

Sur Internet, deux sites existent, le site du mouvement international traduit en français et le site d'Amnesty International section française. Si le donateur cherche à faire un don sur le site du mouvement international, il est dirigé vers le site de la section française.

Le site Internet comprend également une rubrique consacrée aux legs. L'association précise que le legs servira à l'ensemble de ses actions. Dans les exemples de rédaction de legs qu'elle propose sur Internet, elle incite le légataire à ne pas affecter son legs à une cause précise.

II - Le compte d'emploi des ressources et l'information financière des donateurs

A - La construction du compte d'emploi

L'exercice comptable court du 1^{er} octobre au 30 septembre, pour les comptes annuels comme pour le compte d'emploi des ressources (CER).

31) Plus de 80 000 envois en 2006.

Le dernier compte examiné correspond à la période 1^{er} octobre 2005 – 30 septembre 2006. Commencé avant le 1^{er} janvier 2006, il n'est pas concerné par l'ordonnance du 28 juillet 2005 qui inclut, pour les associations et fondations faisant appel à la générosité du public, le CER dans l'annexe des comptes annuels et impose donc que ce dernier soit certifié par le commissaire aux comptes.

1 - Périmètre

Amnesty International France ne combine pas les comptes de l'ensemble des entités bénéficiant en France du label Amnesty International. Les comptes annuels approuvés par l'Assemblée générale restreinte ou le Congrès, comme le compte d'emploi des ressources qui en découle, correspondent à ceux du « siège » ; ils incluent les cotisations des groupes, la couverture de certains événements organisés par les secteurs et la participation au développement des maisons d'Amnesty.

La Cour insiste sur l'intérêt que présenterait à terme la combinaison des comptes des différentes structures ; les réticences initiales de l'association s'estompent progressivement et le Conseil national du 21 juin 2008 a décidé d'intégrer les 350 groupes dans le périmètre financier d'AISF. La mise en œuvre (choix d'un outil commun, formation des trésoriers de groupes, renforcement de la capacité de contrôle des trésoriers de secteurs et du comité « finances ») devrait être progressive : « Au cours des exercices 2008-2009 et 2009-2010, des tests sur quelques dizaines de groupes seront effectués [...]. Cette expérience sera étendue à l'ensemble des groupes dès le 1^{er} octobre 2010³². »

2 - Rubriques

Le compte d'emploi des ressources produit par Amnesty International France est un compte d'emploi global, dont le total correspond au total du compte de résultat, conformément aux recommandations du Comité de la charte dont l'association est membre. Ceci explique un certain nombre de décalages par rapport aux règles posées par l'arrêté du 30 juillet 1993.

32) Les premiers comptes combinés devraient être ceux de l'exercice 2010-2011.

a) En ressources

Les ressources ne se limitent pas aux ressources issues de la générosité du public puisque leur total est strictement égal au total des produits de l'exercice. Apparaissent ainsi, au-delà de rubriques prévues par l'arrêté du 30 juillet 1993 (dons, legs et autres libéralités, produits financiers), des rubriques qui se rapprochent de la générosité (mécénat et parrainage, cotisations, abonnements), des rubriques qui pourraient faire l'objet d'un compte d'emploi séparé (manifestations, autres ventes de produits, subventions régionales), une rubrique sans lien avec la générosité (autres ressources) et deux rubriques qui n'ont pas leur place dans le CER (reprises sur provisions, déficit de l'exercice).

En revanche, la rubrique « Report des ressources non utilisées des campagnes antérieures », prévue par l'arrêté de 1993 pour le suivi des ressources issues de la générosité publique non employées dans l'année de leur perception, n'apparaît pas.

b) En emplois

Le total des emplois correspond exactement au total des charges de l'exercice. Au-delà de rubriques prévues par l'arrêté de 1993 (mission sociale³³, frais de collecte³⁴, frais de fonctionnement³⁵), figurent aussi deux rubriques qui pourraient apparaître dans un compte d'emploi séparé (frais de manifestation, achats pour revente) et trois rubriques qui ne devraient pas apparaître dans un CER (dotations aux amortissements, dotations aux provisions, excédent de l'exercice³⁶).

33) La partie transférée sous forme de cotisation à l'international et au bureau européen est suffisamment significative pour être identifiée sous un libellé distinct des autres missions.

34) Distingués entre « frais d'appel à la générosité » et « frais de traitement des dons ».

35) Distingués entre « frais d'information et de communication », « frais de gestion », « frais financiers » et « impôts et taxes ».

36) L'excédent de l'exercice devrait apparaître comme « engagements à réaliser », puisqu'il correspond à des fonds collectés auprès des donateurs et non encore employés.

En revanche, la rubrique « Ressources restant à affecter », prévue par l'arrêté de 1993 pour le suivi des ressources issues de la générosité publique non employées dans l'année de leur perception, n'apparaît pas.

Du fait que les campagnes d'Amnesty ne sont pas ciblées sur une action particulière, la Cour peut accepter que le compte « fonds dédiés » prévu par le règlement comptable 99-01³⁷, et les comptes qui reflètent ses variations au compte de résultat, ne soient pas utilisés par l'association. Mais elle maintient que les deux rubriques prévues par l'arrêté du 30 juillet 1993 pour assurer le suivi des ressources non encore utilisées³⁸ sont indispensables à l'information du donateur.

3 - Règles de construction

Les ressources correspondent exactement aux produits du compte de résultat, répartis en fonction de leur nature. Il n'y a pas de tableau de passage automatique des comptes de produits de la comptabilité générale aux différentes rubriques « ressources » du compte d'emploi : il est dans certains cas procédé à une analyse a posteriori à partir du croisement balance générale / balance analytique.

Les charges de l'exercice sont réparties entre les différentes rubriques d'emplois de la manière suivante :

- Une première répartition affecte toutes les charges imputables de manière non ambiguë à l'une des rubriques finales. Les rubriques finales retenues par l'association sont les suivantes : achats pour revente, frais d'information et de communication, mission sociale, dotation aux amortissements, autres provisions et charges exceptionnelles, frais d'appel à la générosité, frais financiers, frais de gestion, frais de manifestations, impôts et taxes.
- Les autres charges sont, soit provisoirement affectées à des rubriques intermédiaires (qui seront ensuite réparties entre les rubriques finales par application des clés de répartition), soit affectées aux « charges hors budget » ou aux « autres événements » (qui donneront lieu ensuite à une analyse détaillée au cas par cas).

37) Compte 19, au bilan.

38) "Report des ressources non utilisées des campagnes antérieures" et "ressources restant à utiliser".

a) Clés de répartition pour les fournitures de biens et de services

Fichiers : les charges liées aux traitements effectués sur la base de données sont imputées aux « frais de traitement des dons » au prorata du nombre de donateurs actifs par rapport à tous les actifs (donateurs / adhérents / abonnés / acheteurs) ; le solde est imputé en mission sociale. En 2005-2006, cette clé donnait 85 % en traitement des dons et 15 % en mission sociale.

Mailings : considérant que les publipostages répondent à trois objectifs distincts (appel à l'action, information sur les droits humains et dénonciation de leurs violations, collecte de fonds) et que les deux premiers se rattachent à la mission sociale, l'association répartit leur coût de la façon suivante : 2/3 pour la mission sociale, 1/3 pour les frais d'appel.

Activité commerciale : l'association considère que les coûts liés à la vente des publications ou des produits « destinés à appuyer l'action des groupes » doivent être imputés à la mission sociale. Seuls ceux liés à la vente de produits promotionnels dont l'objectif est la recherche de ressources complémentaires sont imputés en « achats pour revente ». En 2005-2006, 38 % des coûts de distribution ont ainsi été imputés à la mission sociale.

b) Clés de répartition pour les charges de personnel

L'association distingue sept activités (huit en 2005-2006) : action, communication I (sur l'action d'Amnesty), opérations de face-à-face (à compter de 2005-2006), distribution/VPC/Achats, gestion, dons, legs, communication II (autre que sur les actions).

Chaque membre du personnel est affecté à une activité en fonction du service dans lequel il travaille. Les activités sont elles-mêmes rattachées aux rubriques d'emplois de la façon suivante : action, communication I et opérations de face à face en « mission sociale » ; gestion en « frais de fonctionnement » ; dons et legs en « frais d'appel à la générosité », communication II en « information et communication », les activités de distribution/VPC/achats étant rattachées en partie à la « mission sociale », en partie aux « achats pour revente ».

Pour « les personnes exerçant des fonctions diversifiées », la clé de répartition est « déterminée en fonction du temps de travail consacré à chacune des activités ».

c) Clés de répartition pour les coûts associés au personnel

Ces frais sont répartis entre les diverses activités au prorata :

- de la surface des locaux utilisés par les différents services pour les coûts de structure ;
- de la durée des appels par service pour le téléphone ;
- du nombre de photocopies par service pour la reprographie.

B - L'analyse du compte d'emploi

Les CER établis par l'association en appliquant les règles ci-dessus et les CER retraités pour faire apparaître les rubriques de l'arrêté de 1993 sont annexés au présent rapport.

Comme le mettent en évidence les clés de répartition retenues pour les emplois, l'association postule que quasiment tout ce qu'elle fait et dépense relève de sa mission sociale.

Se trouvent ainsi, par exemple, imputés en mission sociale : l'intégralité de la contribution versée au mouvement international ; le coût des services de l'action régionale et thématique, de l'action sur la France et du pôle vie militante, mais aussi celui des opérations de face à face³⁹ et des services Presse, Internet, Evénements, Chronique ou Relations extérieures ; 75 % du coût du directeur général ; 2/3 du coût des mailings et du service Marketing direct⁴⁰ ; 38 % des coûts liés aux ventes, de l'agence interne et des services Distribution et Achats ; 15 % des frais de traitement des dons et du coût du service Fichier.

39) L'association admet que le choix fait pour les opérations de face à face destinées à recruter des adhérents est à reconsidérer pour celles qui visent à collecter des dons.

40) L'association a décidé de conserver cette règle des 2/3 pour les mailings de fidélisation, mais d'imputer dorénavant en frais de collecte 100 % des mailings de prospection.

1 - Evolution de la rubrique mission sociale

L'évolution globale des missions sociales et de leur part dans le total des ressources a été la suivante, au cours de la période sous revue :

Evolution globale des missions sociales

en Millions d'euros

	Montant 2001/02	Montant 2002/03	Montant 2003/04	Montant 2004/05	Montant 2005/06
Missions sociales <i>Soit, en % du total des ressources</i>	7,37 58,88%	7,87 63,58%	8,13 61,86%	8,72 64,10%	9,36 63,02%
Dont participation au financement international <i>Soit, en % du total des ressources</i>	2,57 20,51%	2,72 21,94%	3,08 23,43%	3,32 24,42%	3,62 24,35%
Total emplois	12,03	12,30	12,85	13,59	14,86
Excédent de l'exercice	0,49	0,09	0,28	0,02	
Total ressources	12,52	12,38	13,14	13,61	14,86

Source : Cour des comptes d'après les CER d'AISF

L'augmentation de la part des missions sociales dans le total des ressources est sensible (+ 4,14 %) ; elle provient de la hausse de la participation au financement international d'une part, de la chute de l'excédent d'autre part.

2 - Couts directs et indirects dans la mission sociale

Les tableaux ci-après indiquent les montants et les parts des coûts directs et des coûts indirects dans le total de la rubrique « mission sociale » :

Mission sociale – Montant des différentes composantes (Source : Cour des comptes d'après AISF)

Détail mission sociale (en M€)						
	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	Evolution sur 4 ans
Cotis directs mission sociale	3,59	3,73	3,96	4,20	4,55	26,97%
Cotis événements	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	-24,78%
Frais fichiers	0,02	0,03	0,03	0,02	0,02	-2,60%
Cotis de structure	0,38	0,47	0,45	0,46	0,53	39,93%
Cotis des mailings	1,70	1,73	1,65	1,69	1,77	3,98%
Cotis de personnel	1,50	1,74	1,80	2,03	2,29	52,94%
Cotis de reprographie	0,08	0,07	0,07	0,07	0,05	-44,61%
Cotis de téléphone	0,06	0,06	0,05	0,04	0,03	-44,64%
Cotis de distribution	0,03	0,04	0,08	0,09	0,11	262,09%
Charges hors budget	0,01	0,01	0,02	0,12		-100,00%
Total	7,37	7,87	8,13	8,72	9,36	26,95%

Mission sociale – Part des différentes composantes (Source : Cour des comptes d'après AISF)

Les coûts directs issus de la 1^{ère} répartition ne représentent que la moitié de la rubrique : entre 47,31 % et 48,78 %. Sur la période, ces coûts directs imputés à la mission sociale ont augmenté de 27 % en valeur absolue (de 3,6 à 4,6 M€), mais leur part dans le total est restée à peu près stable, puisque le total de la rubrique « mission sociale » a lui-même augmenté de 27 %.

Les coûts de personnel, dont la part est passée du cinquième au quart (de 20,3 % à 24,5 %), ont augmenté de 52,9 % en valeur absolue (de 1,5 à 2,3 M€), ce qui est problématique.

Quant aux coûts des mailings, leur part a plutôt diminué, passant de 23,1 % à 18,9 % sur la période ; et ils n'ont augmenté que de 4 % (de 1,7 à 1,8 M€).

Les coûts de distribution ont été multipliés par 3,5 en valeur absolue (de 31 à 111 k€) mais leur part reste marginale : 1,19 % dans le dernier exercice.

C - Le suivi des sommes collectées mais non utilisées dans l'exercice

1 - Le devenir des sommes collectées mais non utilisées

L'association ne recourt pas au dispositif des fonds dédiés.

Si la totalité des ressources collectées au cours d'un exercice comptable n'est pas employée⁴¹, la conséquence en est un résultat excédentaire et il appartient alors aux instances de voter l'affectation de ce résultat.

Les résultats enregistrés au cours de la période sous revue sont les suivants :

Evolution des résultats par rapport aux ressources

(Montants en €)	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06
Résultat de l'exercice	493 813	85 910	284 679	20 046	-307 180
Total des ressources ou des emplois	12 524 656	12 384 832	13 137 061	13 608 452	14 855 553
%	3,9%	0,7%	2,2%	0,1%	-2,1%

Source : Cour des comptes d'après les comptes de résultat d'AISF

41) Mais les ressources issues de la générosité publique peuvent avoir été employées à d'autres fins que celles annoncées dans les appels à dons.

2 - La politique de l'association en matière de réserves

Selon l'association, « jusqu'à présent, et compte tenu des règles en vigueur sur la constitution de réserves, l'ensemble des résultats positifs ont été affectés aux réserves ainsi qu'au fonds d'aide aux défenseurs Michel Leiris. »

L'application des règles en vigueur (décision 43 du congrès de Tours de 1996, décision 47 du congrès international du Cap de 1997, décisions 25⁴² et 31⁴³ du congrès de Vichy de 1998) a conduit AISF à définir les réserves comme la somme des réserves inscrites au bilan (à savoir réserve d'investissement, réserve statutaire, réserve de capitalisation, fonds d'intervention et réserve Michel Leiris) et à décider :

- de rechercher et de maintenir pour la section française des réserves s'élevant au seuil minimal S1 de : 75 % de la masse salariale annuelle de l'exercice écoulé + 25 % des autres coûts (hors coûts variables) et si possible au seuil S2 intégrant en sus du premier seuil 100 % de la cotisation internationale ;
- de maintenir la politique de garantie de versement de la cotisation internationale ;
- d'affecter autant que possible une fraction de l'excédent éventuel de chaque exercice au « fonds d'aide aux défenseurs des droits de la personne humaine et d'aide au développement » créé grâce au legs Michel Leiris.

Au 30 septembre 2006, les réserves permettent de couvrir 75 % de la masse salariale annuelle, 25 % des charges fixes et 23 % de la cotisation internationale⁴⁴. »

Le seuil S1 est donc atteint, mais pas le seuil S2.

42) Fonds Michel Leiris.

43) Réserves.

44) Voir partie IV, I-A pour le mode de calcul de la cotisation internationale.

Evolution des réserves

	Montants en € (bilans au 30/09)	2002	2003	2004	2005	2006
Réserve d'investissement Michel Leiris	1 175 979	1 175 979	1 175 979	1 175 979	1 175 979	1 175 979
Autres réserves d'investissement	701 266	928 009	959 421	1 094 455	1 094 455	
<i>Total réserve d'investissement</i>	<i>1 877 245</i>	<i>2 103 988</i>	<i>2 135 400</i>	<i>2 270 434</i>	<i>2 270 434</i>	
Réserve statutaire	15 245	15 245	15 245	15 245	15 245	15 245
Réserve de capitalisation	141 722	151 001	158 495	164 358	173 777	
Réserve d'intervention	1 599 540	1 809 540	1 809 540	1 927 433	1 927 433	
<i>Total autres réserves</i>	<i>1 756 507</i>	<i>1 975 786</i>	<i>1 983 280</i>	<i>2 107 036</i>	<i>2 116 455</i>	
Total réserves	3 633 752	4 079 774	4 118 680	4 377 470	4 386 889	
Plus résultat de l'exercice	493 813	85 910	284 679	20 046	-307 180	
Total fonds associatifs	4 127 565	4 165 684	4 403 359	4 397 516	4 079 709	

Source : AISF

3 - Le recours à d'autres comptes de bilan

Les « fonds d'aide », dont le « fonds d'aide aux défenseurs des droits de la personne humaine et d'aide au développement », ne sont pas comptabilisés en réserves mais comme des dettes, au passif.

Les mouvements constatés sur ces fonds - qui proviennent au moins en partie de la générosité publique - ne sont pas décrits dans l'annexe des comptes annuels. Ils n'apparaissent pas non plus au compte de résultat.

Les éventuels excédents de la générosité publique ne sont ainsi ni identifiés ni « tracés » ; même l'analyse des réserves et de leur évolution ne peut permettre le suivi de ces excédents. L'expert comptable de l'association a d'ailleurs admis la possibilité d'utiliser le dispositif des fonds dédiés plutôt que les « fonds d'aide », qui figurent aujourd'hui au bilan dans les « dettes ».

Evolution des fonds d'aide (en « dettes »)

Détail des fonds d'aide au 30/09 (en €)	2001	2002	2003	2004	2005	2005 (dans bilan 2006)	2006
Fonds d'aide aux victimes et aux défenseurs des droits humains							141 216,00
Fonds d'aide Michel Leiris : Défenseur des droits de la personne humaine	152 449,02	102 208,96	102 995,74	123 324,13	124 323,22	120 323,22	
Fonds d'aide général	20 626,33	15 860,33	25 215,01	31 445,01	43 480,01	51 480,01	
Fonds d'aide développement (SSAF)	43 236,34	45 377,18	48 377,18	52 590,49	47 056,49	46 692,40	44 806,49
Fonds de soutien aux groupes	16 723,19	16 603,95	16 603,95	16 603,95	16 603,95	12 968,04	8 794,04
Fonds de garantie des spectacles	15 244,90	15 244,90	15 244,90	15 244,90	15 244,90	15 244,90	15 244,90
Total	248 279,78	195 295,32	208 436,78	239 208,48	246 708,57	246 708,57	210 061,43

Source : AISF

D - L'information financière des donateurs

1 - Les différents canaux utilisés et leur contenu

« L'encart comptes » est envoyé chaque année sous forme papier à l'ensemble des donateurs avec le mailing de mai/juin et à tous les adhérents avec la « Chronique », mensuel d'information-action. Il est également mis à disposition sur le site web d'Amnesty France.

Outre le CER, illustré de diagrammes circulaires, et le bilan, on y retrouve chaque année les rubriques suivantes : un éditorial, qui insiste sur la rigueur et la transparence, mais néglige pourtant de commenter le déficit⁴⁵ de 2005-2006 ; un rappel de la mission de l'association ; un rappel des contrôles effectués par le commissaire aux comptes, le comité « finances » et le Comité de la charte ; un point sur les sources de financement, qui souligne la volonté d'indépendance que garantit le refus des subventions ; le chiffrage de la part des ressources consacrée à la réalisation de la mission sociale (calculée sur la base du CER présenté) et la part de cette dernière dédiée au financement du mouvement international⁴⁶ ; une présentation des principales actions réalisées par l'association ; quelques indicateurs sur l'évolution des équipes et des sympathisants.

L'encart renvoie aussi au site Internet de la section française, précise l'avantage fiscal pour les dons des particuliers et l'habilitation de l'association (reconnue d'utilité publique) à recevoir des legs, donations et assurances-vie exonérés de droits de succession. Depuis 2003-2004, il est mentionné que les sommes correspondantes sont « intégralement versées à Amnesty International » ; mais l'association française a précisé que « l'ensemble des sommes léguées ou données à AIF bénéficie intégralement à AIF ».

L'amalgame fait entre Amnesty International et la section française du mouvement est tout à fait délibéré.

45) 307 180 €

46) Le montant et les objectifs de cette contribution sont détaillés : financer la recherche sur les violations des droits humains dans près de 150 pays ; assurer l'envoi de délégués pour assister aux procès en qualité d'observateurs et entreprendre des démarches auprès des gouvernements ; mener des campagnes de sensibilisation et de protestation et publier des centaines de rapports ; aider financièrement les petites structures d'Amnesty International, particulièrement dans les pays du Sud.

2 - Les ratios

Les encarts annuels font apparaître un diagramme circulaire pour les ressources et un autre pour les emplois, qui reprennent rigoureusement les pourcentages correspondant aux rubriques du CER tel que présenté par AISF (voir tableau en annexe).

Le pourcentage des dons et celui des missions sociales par rapport au total des ressources sont mis en évidence. Les montants correspondant à la mission sociale sont évidemment calculés comme indiqué supra ; on peut regretter que ne soient pas données toutes les précisions qu'appelleraient leur mode de calcul.

Ainsi en 2005-2006, 55,3 % des ressources proviennent des dons (non affectés) et 63 % des ressources sont consacrés à la mission sociale, telle que comprise par AISF.

On trouvera en annexe les indicateurs proposés par la Cour dans son rapport publié en octobre 2007 sur « La qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique ».

Ils sont fondés sur les comptes d'emploi produits par l'association, sans remise en cause du système interne d'affectation des charges.

Mais on pourrait calculer, par exemple, qu'en imputant à la mission sociale seulement le tiers du coût des mailings (soit 883 978 € au lieu de 1 767 955 €), la part des ressources consacrée à la mission sociale (8 478 500 € au lieu de 9 362 477 €) aurait, en 2005-2006, été de 57,1 % au lieu de 63,0 %.

Ratios présentés au donateur par l'association

(Montants en M€)	1999-2000	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06
Total ressources	11,45	11,98	12,52	12,38	13,14	13,61	14,86
Dons	6,99	7,29	7,39	7,99	8,23	8,15	8,22
Part des dons dans les ressources	61,1%	60,8%	59,0%	64,5%	62,7%	59,9%	55,3%
Mission sociale	6,91	7,11	7,37	7,87	8,13	8,72	9,36
Part des ressources consacrée à la mission sociale	60,4%	59,3%	58,9%	63,6%	61,9%	64,1%	63,0%

Source : Cour des comptes

Chapitre III

Les ressources

Amnesty International section française tire principalement ses ressources des produits de la générosité publique (dons, legs et abonnement à la Lettre d'Amnesty), qui représentent en moyenne les deux-tiers du total des ressources sur la période.

Toutefois, alors que les ressources issues de la générosité publique ont augmenté de 18 % en 6 ans, le total des ressources de l'association a augmenté de 24 %. La spécificité de l'association est de disposer d'une section commerciale liée à la vente de produits.

Tableau général récapitulatif des ressources
 (En euros)

Ressources	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006
Dons	7 286 914	7 390 524	7 985 861	8 230 669	8 146 491	8 217 961
Legs et libéralités	371 345	344 813	81 385	339 745	768 464	1 045 079
Abonnement (lettre d'Amnesty)		184 588	173 640	178 072	141 471	124 736
Total générosité publique	7 658 259	7 919 925	8 240 885	8 748 487	9 056 426	9 387 775
Cotisations adhérents	1 234 630	1 242 670	1 275 007	1 263 482	1 300 208	1 280 538
Ventes de produits	1 650 862	1 649 910	1 633 112	1 674 786	1 750 127	1 855 248
Mécénat, parrainage	14 000	29 392	21 188	12 242	10 114	17 956
Subventions et autres concours publics	7 622	35 048		26 747		41 000
Produits financiers	127 678	92 791	74 939	60 486	94 282	81 820
Abonnements	806 617	600 284	594 299	781 150	625 313	627 144
Manifestations	30 541	83 748	37 925	59 969	42 985	187 836
Autres*	449 831	870 890	507 477	687 783	728 999	1 069 055
Total produits	4 321 782	4 604 732	4 143 946	4 388 574	4 552 027	5 160 598
Déficit de l'exercice						307 180
TOTAL RESSOURCES	11 980 041	12 524 656	12 384 832	13 137 061	13 608 452	14 855 553

I - Les ressources de la générosité publique

Les dons représentent près des deux-tiers des ressources de la générosité publique sur la période, la part des legs varie selon les années et la Lettre d'Amnesty reste une ressource accessoire.

A - Les dons

Sur six ans, la collecte des dons a augmenté de 12,7%, mais à partir de 2004, cette tendance s'est stabilisée et les dons se montent à 8,2M€en 2005-2006. Trois facteurs peuvent expliquer cette évolution :

- L'érosion constante du nombre de donateurs (-25% en six ans), qui est cependant contrebalancée par la fidélité des donateurs actifs. Au 30 septembre 2006, leur nombre se monte à 174 162 donateurs et 40% d'entre eux le sont depuis plus de dix ans.
- Le don moyen est en progression sensible, ce qui conduit à une stabilisation du montant total de la collecte. Le montant moyen du don en 2005-2006, quel que soit le mode de collecte, est de 27,93 euros. Plusieurs dons peuvent être faits par le même donneur.
- La généralisation des opérations d'incitation au prélèvement automatique sur l'ensemble des mailings a permis de faire passer la collecte de dons en prélèvement automatique de 19,7% en 2004-2005 à 26,5% en 2005-2006 (ce qui représente 11,7% des donateurs d'Amnesty). Cette stratégie présente un double avantage : elle favorise la fidélisation des donateurs et elle se traduit par une augmentation du montant moyen des dons : 107,60 €pour un donneur par prélèvement automatique (sept dons annuels de 15,42 € par rapport à 39,51 €pour les autres donneurs). L'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication n'a en revanche pas donné les résultats attendus. Ainsi, en mars 2006, un « e-mailing » envoyé dans le cadre de la campagne sur la violence faite aux femmes n'a généré que 3 125 €de dons (pour un coût de 42 944 €).

La Cour constate que le nombre de donateurs de l'association est en diminution mais que la stratégie employée par l'association pour augmenter le don moyen s'est révélée efficace ; il faut néanmoins que les frais d'appel à la générosité du public n'augmentent pas.

B - Les legs

L'association nationale, qui est reconnue d'utilité publique, dispose de la capacité de recevoir des libéralités (donations, capitaux décès, legs proprement dits).

Le produit des legs et libéralités est proche de 10 % des ressources, soit 1,045 M€ en 2005-2006, mais ne présente aucun caractère régulier. L'association bénéficie de cette ressource depuis sa création (par exemple 10 % des droits d'auteurs de la chanteuse Barbara hors la chanson « l'aigle noir » ou un legs de Michel Leiris qui a permis d'acheter le siège central situé boulevard de la Villette à Paris).

Sur l'exercice 2005-2006, dix-neuf dossiers de legs ont été clôturés (par rapport à 14 en 2004-2005). Entre le moment où l'association a connaissance du legs et la clôture du dossier il s'écoule en moyenne 2 ans et 10 mois. Dans 61 % des cas, l'association est bénéficiaire avec d'autres associations.

Les legs font l'objet d'un suivi professionnel de la part d'AISF, une fiche de travail récapitulant pour chacun d'entre eux les démarches faites et les relances. Une plus grande rapidité dans la clôture des dossiers contribue à expliquer l'augmentation récente de cette ressource.

C - L'abonnement à la Lettre d'Amnesty

L'abonnement spécifique à cette publication constitue une ressource de générosité publique ; chaque année à la date anniversaire du premier don, le donneur se voit prélever sur le don la somme de 1,20 euro TTC à ce titre (TVA de 2,1%). La Lettre d'Amnesty lui est envoyée six fois par an avec les mailings.

La diminution des recettes liées à la lettre d'Amnesty reflète la baisse du nombre de donneurs sur la période.

II - Les ressources hors générosité publique

A - Les cotisations des adhérents

Une des particularités d'Amnesty International section française, liée à son mode d'organisation locale et militante, est la part importante des cotisations des adhérents, qui bénéficient ainsi à ce titre, de la possibilité de peser sur les décisions de l'association. Le montant de cette ressource est de 1,280 M€en 2005-2006, soit 8,6% de l'ensemble des ressources de l'association.

Quatre types de cotisations sont regroupés dans cette rubrique :

- Les cotisations, versées par les 355 groupes locaux, sont régies par les statuts. Le montant de la cotisation est voté chaque année en assemblée générale. Il est de 1 300 euros pour l'exercice 2005-2006.
- Les cotisations de soutien des groupes sont prévues par une décision de l'assemblée générale de 2002.
- Les adhésions des antennes jeunes sont très réduites et le montant total ne semble pas correspondre au tarif affiché (46 € par antenne jeunes pour 50 antennes jeunes donnerait dix fois plus).

Tableau n° 1 : Répartition du produit des cotisations (exercice 2005-2006) en euros

COTISATIONS GROUPES	461 500
COTISATIONS DE SOUTIEN DES GROUPES	51 868
ANTENNES JEUNES	233
ADHESIONS INDIVIDUELLES	766 937
TOTAL	1 280 538

Source : Amnesty International

- Les cotisations des membres individuels représentent la part la plus importante du total des cotisations. Le montant est fixé chaque année en assemblée générale.

Les adhésions incluent les abonnements à la Chronique et au rapport annuel. Ces abonnements ne sont pas considérés comme une ressource issue de la générosité publique, pour trois raisons ; tout d'abord, ils ne donnent pas droit à reçu fiscal ; ensuite, ils sont considérés comme une activité commerciale ayant pour but de compenser les frais de fabrication, d'achat et de distribution des documents ; enfin, ils donnent lieu au versement de la TVA (2,1% pour la Chronique et 5,5% pour le rapport annuel).

B - L'activité commerciale de l'association : la vente de produits par correspondance et les maisons d'Amnesty

L'enjeu de la vente des produits est double. D'une part, la vente par correspondance aux particuliers permet de diffuser l'image de l'association vers un large public, surtout depuis la mise en ligne d'une boutique sur Internet. D'autre part, les groupes locaux revendent les produits avec une marge qui leur permet de financer du matériel d'action disponible pour l'ensemble des militants.

1 - La vente par correspondance (VPC)

Hors générosité publique, les ventes de produits représentent les ressources les plus importantes (en moyenne de 12 à 14% sur la période, de 1,650 M€en 2000-2001 à 1,855 M€en 2005-2006) et constituent une particularité de l'association.

L'activité VPC est bénéficiaire. Elle permet de couvrir l'activité de ventes de produits et de matériel d'action aux groupes (en interne) qui, elle, est déficitaire.

Les procédures de mise en concurrence ont été respectées pour le choix des prestataires.

2 - Les « Maisons d'Amnesty »

L'association a soutenu plusieurs projets de « vitrines » ou de « Maisons d'Amnesty » qui répondent à un triple objectif⁴⁷ :

- garantir la visibilité d'Amnesty en ouvrant des structures au public, ce qui implique une accessibilité géographique, une permanence dans les horaires d'ouverture et une stratégie de communication pour faire connaître le lieu et ses activités (presse, organisation de conférences, rencontres...). La visibilité passe aussi par une possibilité d'identification (adresse, téléphone) facile et directe dans une ville ou un secteur.
- assurer le développement militant qui repose, d'une part sur ce qui est mis à disposition du public dans ce lieu : informations, possibilité d'engagement et de rencontres, ventes, et d'autre part sur la capacité à créer une dynamique avec la population locale par l'organisation régulière d'événements (conférences, débats).
- favoriser l'animation militante entre les groupes du secteur, les antennes jeunes mais également avec d'autres associations.

Il existe cinq maisons d'Amnesty (dénommées également « vitrines » pour les trois premières) et neuf centres de diffusion. Les centres de diffusion sont des stocks décentralisés de la section française qui sont approvisionnés par le centre de Lyon et assurent également un rôle d'animation. Amnesty International section française n'a pas pu retrouver les actes validant la création de toutes ces structures.

Dans les années 80, deux vitrines ont vu le jour à l'initiative des secteurs (Rouen et Toulouse). Il s'agissait pour l'association d'être plus présente localement à travers notamment des articles de journaux, des stands sur les marchés et dans les rues.

47) Cf. le projet cadre de création de vitrine validé par le Conseil national des 18 et 19 septembre 2004

**Date de création des Maisons d'Amnesty et
des centres de diffusion**

Maisons d'Amnesty	Centres de diffusion
ROUEN (10 décembre 1983)	ROUEN (10 décembre 1983)
TOULOUSE (octobre 1985)	TOULOUSE (octobre 1985)
NICE (20 septembre 2001)	NICE
STRASBOURG (1 ^{er} décembre 2005) <i>Décision du bureau exécutif</i>	STRASBOURG (1 ^{er} décembre 2005)
MARSEILLE (1 ^{er} décembre 2005) <i>Décision du bureau exécutif</i>	MARSEILLE (1 ^{er} décembre 2005)
	LILLE (mai 1985)
	BESANCON (1987)
	NANTES (1987)
	BRIVE (1990)

Source : Cour des Comptes d'après les réponses d'Amnesty International section française

La délocalisation du service des actions urgentes ainsi que la création du centre de diffusion en Midi Pyrénées ont été votées au Congrès à Marseille en 1985. La vitrine de Nice a été ouverte en 2001. En septembre 2004, un projet cadre de création des vitrines a été présenté au conseil national conduisant à la création du concept de maison d'Amnesty, censé permettre à l'association de s'inscrire dans une dynamique locale. Les deux dernières maisons de Strasbourg et de Marseille ont été ouvertes dans ces conditions.

La Cour a constaté les dysfonctionnements suivants :

- au plan juridique : à ce jour aucune convention n'a été signée entre la section française et le groupe responsable de la « Maison ». L'absence de personnalité juridique tant des secteurs que des maisons pose un réel problème dans la mesure où, de ce fait, aucune convention ne peut être valablement formalisée entre la section et ces entités. Le bureau exécutif d'AISF a mandaté le président du comité « finances » pour proposer des solutions juridiques.

- aux plans organisationnel et comptable : la « Maison » est gérée par une équipe de bénévoles. Elle est adossée à un groupe, à statut d'association, qui a ouvert un compte bancaire au nom de la « Maison ». L'ensemble du dispositif est peu contrôlé et les documents comptables utilisés ne sont pas adaptés à une activité commerciale. Il serait nécessaire de les modifier et de les uniformiser pour les maisons existantes. La Cour n'a pas constaté d'irrégularités majeures mais il manque des justificatifs de dépenses. Le mode de gestion des maisons constitue une zone de risques pour l'association.
- au plan financier : les dépenses principales engendrées par les « Maisons d'Amnesty » concernent la participation de la section au paiement des loyers. Les coûts fixes nécessaires à l'entretien de chaque maison sont élevés. Ainsi à Strasbourg, le groupe a dû dépenser 7 200 € afin d'assurer la remise en état des locaux et le loyer annuel est de 12 900 €. En dépit du soutien de la section française, les maisons d'Amnesty ne sont pas à l'équilibre : elles ont eu un déficit global de près de 7 000 € au cours de l'exercice 2005-2006, pour un montant de près de 34 000 € de dépenses. Les coûts sont à rapprocher du service rendu par les « Maisons », ouvertes seulement de 14h à 18h, cinq demi-journées par semaine. Il n'existe d'ailleurs pas de suivi de la fréquentation des « Maisons d'Amnesty ».
- au plan fiscal : les « Maisons d'Amnesty » sont contrôlées par le comité « finances ». Ce dernier a plusieurs fois alerté les dirigeants sur les risques fiscaux. En effet, les vitrines pourraient être considérées comme des éléments décentralisés de la section française. A ce titre, les produits qui y sont vendus doivent être assujettis à la TVA, les locaux occupés à la taxe professionnelle et les recettes collectées doivent être intégrées au secteur commercial de la section française.

Au vu de ces dysfonctionnements, la Cour recommande d'arrêter toute ouverture de nouvelle maison, avant clarification juridique, comptable et financière. Il lui apparaît que trois scénarios sont possibles sans qu'aucun ne soit pleinement satisfaisant :

- le rattachement direct de la maison d'Amnesty à un seul groupe local, ce qui pose des difficultés d'organisation car son mode de fonctionnement nécessite la participation de plusieurs groupes et équipes de bénévoles ;

- le rattachement au secteur, entité intermédiaire pour l'instant sans support juridique. La reconnaissance de ce nouveau niveau sous une forme associative alourdirait l'organisation générale d'AISF ;
- le rattachement à la section française, avec un risque de concentration de la gestion et d'éloignement du projet.

S'agissant des centres de diffusion, la définition de leur fonctionnement date de 1988⁴⁸:

- le matériel et les stocks appartiennent à la section française, et sont en dépôt au centre de diffusion qui agit comme un magasin secondaire du service diffusion.
- le centre sert les demandes de l'ensemble des groupes de son secteur, établit les bons de livraison et les transmet au service diffusion pour facturation.
- les inventaires physiques et comptables sont établis au moins une fois par an à la demande du service diffusion pour l'ensemble (service diffusion et centres).

La Cour relève la complexité de ce mode de fonctionnement, dont la gestion est assurée par des bénévoles.

C - Les manifestations

Les ressources imputées en « manifestations » sont constituées par les produits réalisés lors d'événements dont l'objectif est la promotion. Sur les six exercices, les recettes des manifestations concernent :

- les « Nuits d'Amnesty », organisées chaque année depuis 2004,
- le gala « musique contre l'oubli » réalisé chaque année,
- le concert de Barbara Hendricks organisé en décembre 2005 à Lyon,
- les concerts et manifestations organisés au moment des Congrès.

Si en 2005-2006, les recettes semblent élevées, il n'en demeure pas moins qu'une partie des événements sont déficitaires en raison des coûts très élevés d'organisation. Ainsi, les « Nuits d'Amnesty » ont enregistré un déficit de 60 333 € et le concert de Barbara Hendricks un déficit de 52 295 €

48) Dans le cadre de la note SF 88 N 073 qui en précise les limites et les modalités ;

La Cour souligne que, si ces événements sont positifs en termes de mobilisation des groupes et de visibilité d'Amnesty International, ils devraient également avoir pour objectif de procurer un produit net à l'association.

D - Les autres ressources

Le mécénat et le parrainage ne représentent que 0,12% du total des ressources de l'association mais ils restent stables, autour de 15 000 € annuels. Ils recouvrent notamment les redevances perçues à l'occasion de contrats de coédition conclus par l'association avec des maisons d'édition.

Les abonnements représentent en moyenne 4% de la totalité des ressources d'Amnesty International, soit 627 144 € en 2005-2006. L'association édite quatre publications en plus de la Lettre d'Amnesty, systématiquement envoyée aux donateurs :

- Les abonnements à la Chronique et au rapport annuel sont issus des adhésions. En effet, l'adhésion annuelle donne droit à l'envoi de 11 numéros de la Chronique (tous les débuts de mois sauf août) et du rapport annuel (sortie fin mai de chaque année).
- Le bulletin interne est un journal à destination des militants.
- La Chronique Syndicale est réalisée et diffusée par la commission « syndicat » de l'association.

Les produits financiers sont majoritairement constitués de produits de SICAV qui représentent 90% du total. Le portefeuille SICAV étant globalement stable sur la période (entre 3 et 4M€), les produits financiers le sont également (entre 81 820 € et 127 678 €).

Les « Autres produits » ont plus que doublé depuis l'exercice 2000/2001 et atteignent 1,069 M€ en 2005-2006. Ils comprennent les reprises sur provisions qui sont importantes et concernent chaque année les reprises sur stocks et la provision sur la variation de la cotisation internationale, qui a fortement augmenté. Les autres ressources sont constituées des produits annexes sans TVA et des produits exceptionnels sur exercices antérieurs, dont la nature ne relève pas d'autres rubriques.

Chapitre IV

Les emplois

I - Les missions sociales

La rubrique « missions sociales » recouvre l'ensemble des dépenses effectuées pour réaliser l'objet social. L'association la divise en cinq postes : l'action, l'international, les campagnes, la promotion des droits humains, et le militantisme.

A - L'organisation de l'action

1 - La typologie des actions

Les actions d'Amnesty International sont menées en faveur des individus ; elles visent à dénoncer des situations de graves atteintes aux droits humains, à promouvoir les droits humains et à renforcer le droit international et national. On distingue :

- Les appels mondiaux : ils concernent des personnes choisies parmi des milliers d'autres, lorsque leur situation peut s'améliorer si l'on fait connaître leur sort et si l'on suscite une large mobilisation en leur faveur. Les appels mondiaux se font par l'intermédiaire de la

publication du secrétariat international, ou de la publication de la section française : la Chronique⁴⁹.

- Les actions urgentes⁵⁰ : elles concernent des personnes ou des groupes de personnes dont la vie ou la sécurité physique ou mentale sont en danger. Les actions urgentes sont menées grâce à la mobilisation rapide d'un réseau mondial de membres et de sympathisants. Sur son site Internet, l'association indique qu'en 2006 652 actions urgentes ont été lancées au niveau international ; en France au moins 250 à 300 personnes lancent un appel pour chaque action urgente.
- Les requêtes, procédures spéciales des Nations Unies.
- Les lettres aux gouvernements.
- Les aides directes : ce sont des aides financières, destinées à l'accueil de demandeurs d'asile.
- Les actions de sensibilisation et d'éducation sur un thème : il s'agit par exemple de confectionner des fiches et du matériel pédagogique à destination des enseignants.
- Les actions pour faire évoluer le droit international et les droits nationaux.

Ces différentes formes d'actions sont mises en œuvre pour des dossiers actions, des programmes d'action pays, des campagnes ou des projets thématiques.

- les dossiers actions remplacent les anciens dossiers de prisonniers, ils couvrent tous les domaines de la mission d'Amnesty, sur les thèmes de l'impunité, de la peine de mort, des disparitions...
- les programmes d'action pays : certains des pays prioritaires⁵¹ font l'objet d'un programme d'action, ainsi en 2006, le Soudan.
- les campagnes mondiales sont coordonnées et font participer toutes les sections. Elles sont organisées sur plusieurs années ou sous forme de campagne permanente. En 2006, trois

49) La Chronique : journal d'information d'Amnesty International. L'abonnement est proposé aux membres de l'association.

50) Exemple d'action urgente : ALGÉRIE. Détention au secret / Craintes de torture ou de mauvais traitements / Préoccupations pour la santé. Kamal Akkache (h), 36 ans, marié et père de trois enfants.

51) 34 pays reconnus prioritaires par la section française en 2006, liste en annexe.

campagnes ont été relayées par la section française : la lutte contre les violences faites aux femmes (cf. infra), le contrôle du commerce des armes, les dérives liées à la lutte contre le terrorisme.

- les projets thématiques portent sur une préoccupation d'Amnesty International, sur un pays, une région ou à l'échelle mondiale. Ils sont limités dans le temps.

2 - La répartition des attributions pour mener les actions

a) Le rôle du secrétariat international à Londres

Les informations sont collectées par le secrétariat international à Londres et par ses bureaux régionaux à Paris, Hong Kong et Kampala. Les sections nationales font également des recherches sur leur propre pays. En 2006, la section française a réalisé son premier travail de recherche sur la question des violences faites aux femmes. Toutes les informations collectées doivent être validées par le secrétariat international.

Les travaux du secrétariat international donnent lieu à la publication régulière de rapports.

Le secrétariat international décide de la création d'une action et de la forme qu'elle va prendre et la diffuse aux sections nationales. En fonction de leurs propres priorités, celles-ci choisissent de mener l'action ou non.

b) Le rôle du secrétariat national

Le secrétariat d'AISF est divisé en six pôles, dont deux pôles d'action : le pôle action régionale et thématique et le pôle action sur la France. Les deux pôles d'action sont renforcés par le travail des commissions et des coordinations.

Les commissions et les coordinations sont des structures intermédiaires entre les équipes de recherche et d'action du secrétariat international et les groupes, les antennes jeunes et les réseaux thématiques. Elles font également un travail de suivi et de veille dans leur domaine thématique ou sur leur région.

Le pôle « vie militante » du secrétariat national a un rôle de suivi et de conseil auprès des groupes.

c) Le rôle des associations-groupes et des antennes jeunes

Les associations-groupes choisissent de mener des actions proposées par le secrétariat national. Il peut s'agir de dossiers action, de projets thématiques, de programmes d'action pays.

Le premier réseau des militants est constitué par les associations-groupes. Ces militants relaient les campagnes d'Amnesty International, font signer des pétitions, envoient des lettres, mènent des actions urgentes, organisent des manifestations, rencontrent les média et les élus locaux et sont présents dans les établissements scolaires.

Les antennes jeunes sont constituées d'étudiants et de lycéens ou de jeunes de moins de 30 ans participant aux actions d'Amnesty International et dont le responsable, au moins, est membre d'Amnesty International.

d) Le rôle des réseaux thématiques

Il existe trois réseaux pilotes : « peine de mort », « réfugiés » et « femmes » et un réseau d'actions urgentes. Ces réseaux peuvent être animés par les associations-groupes ou par le secrétariat national via Internet. Ils sont composés de membres des associations-groupes, de sympathisants, de membres individuels.

e) Le rôle des militants individuels

Abonnés à la Chronique, les militants individuels peuvent participer aux actions qui y sont proposées chaque mois (pétitions, appels mondiaux...). Ils peuvent également agir en s'abonnant via le site Internet, à « l'Actionnaute », lettre d'information électronique, ou intégrer des réseaux d'actions spécialisées ou d'actions urgentes.

B - La contribution versée au mouvement international

Les comptes du secrétariat international sont audités et certifiés, et font l'objet en conseil international d'une communication aux représentants des sections nationales.

En 2005, la section française est, par sa contribution, la quatrième section après les Etats-Unis, le Royaume-Uni et les Pays-Bas.

Pour l'exercice 2005-2006, la contribution au mouvement international représente 80 % des coûts directs imputés à la rubrique « mission sociale » du compte d'emploi des ressources. Après la seconde

répartition (répartition des coûts indirects par le biais des clés de répartition), elle représente 40 % du montant inscrit dans la rubrique « mission sociale » et elle représente 24 % de l'ensemble des emplois de la section française.

1 - Le fondement et le calcul de la contribution internationale

a) Le fondement juridique du paiement de la contribution internationale

L'article 11 des statuts du mouvement international dispose qu'« une section d'Amnesty International peut être créée dans tout pays, Etat, territoire ou région, avec le consentement du comité exécutif international. Pour être reconnue comme telle, une section doit :

- avoir démontré, avant sa reconnaissance, sa capacité à s'organiser et à poursuivre les activités fondamentales d'Amnesty International,
- soumettre ses statuts à l'approbation du comité exécutif international,
- verser la cotisation annuelle fixée par le conseil international,
- être enregistrée comme telle auprès du secrétariat international sur décision du comité exécutif international ».

Les sections nationales votent le montant de la cotisation en conseil international.

Selon l'article 17, une section qui n'a pas versé intégralement sa cotisation annuelle pour les deux exercices précédents, n'a pas droit de vote au Conseil international. De même, une section qui ne remet pas le rapport financier qui sert à calculer le montant de la contribution due perd son droit de vote.

b) L'évolution de la contribution versée au mouvement international

Evolution de la contribution

En millier d'€	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	Evolution 2001/2006
Contribution internationale	2 508	2 649	2 994	3 234	3 532	40%
Contribution européenne	61	68	84	89	86	40%
Total contribution	2 569	2 717	3 079	3 323	3 618	40%
Missions sociales	7 375	7 875	8 126	8 723	9 362	27%
Part dans total missions sociales	34,84%	34,51%	37,89%	38,09%	38,64%	
Emplois	12 031	12 299	12 852	13 588	14 856	24%
Part dans total des emplois	21,36%	22,09%	23,95%	24,45%	24,35%	

Source Cour des comptes d'après les CER d'AISF

La section française verse deux contributions:

- La contribution européenne correspond à des fonds versés à une association européenne mise en place à Bruxelles par les sections des pays membres de l'Union européenne pour mener des actions de lobbying auprès des instances communautaires.
- La contribution internationale est versée au secrétariat international, à Amnesty International limited.

La contribution au mouvement international est calculée sur le modèle de l'impôt sur le revenu, en appliquant un pourcentage défini par tranches sur les « revenus » de la section. La plus forte tranche est de 44%.

Les bases de cotisation sont égales à : 50 % du « revenu » de l'année n-3 + 50% du « revenu » de l'année n-2. Ainsi, pour la cotisation 2006, la base est : 50 % du « revenu » de 2003 (exercice 2002/2003) + 50 % du « revenu » de 2004 (exercice 2003/2004).

Le calcul du « revenu » de la section se fait sur la base d'un rapport financier normalisé⁵² qu'elle envoie au secrétariat international. Le secrétariat international adresse une circulaire organisationnelle qui décrit les ressources et les charges à inscrire dans le rapport. L'association indique le total de ses ressources dont elle peut déduire certaines charges, comme les frais de collecte par exemple.

Les données proviennent du compte d'emploi des ressources de l'association ; ainsi depuis le conseil international de 2001, tenu à Dakar, les frais de collecte déduits doivent être en concordance avec ceux inscrits dans le compte d'emploi des ressources⁵³.

La contribution au mouvement international a augmenté de 40 % entre 2001 et 2006, alors que les ressources de la section française n'augmentaient que de 16 % sur la période. Cette augmentation est liée à l'application de nouvelles règles de calcul concernant la déductibilité de certaines charges. Le commissaire aux comptes d'AISF estime que la réévaluation de la cotisation menace l'équilibre financier de l'association⁵⁴ et préconise une clause de sauvegarde qui permettrait de plafonner l'augmentation de la cotisation.

L'ancienne trésorière du mouvement international⁵⁵, estime qu'une telle clause n'a pas de raison d'être. Les fonds sont collectés au nom d'Amnesty International, et ne sont pas la propriété de la section nationale qui a accepté leur versement.

52) Standardized financial report (SFR)

53) Décision n° 34 du conseil international de 2001 : « les frais pour la collecte de fonds, pour courrier direct et autres frais divers relatifs à la collecte de fonds déclarés dans le cadre des rapports financiers standardisés ne pourront pas dépasser les frais déclarés par chaque section auprès des autorités de contrôle et rendus publics ».

54) Lettre du 6 décembre 2004 adressée à l'association « Il résulte du nouveau mode de calcul et du décalage d'un exercice dans l'appel de cotisation par rapport aux bases d'imposition, un risque aggravé d'appel d'une cotisation disproportionnée au cours d'un exercice qui se traduirait par une contre performance financière car calculée sur un exercice antérieur aux résultats exceptionnellement élevés ».

55) Entretien accordé le 30 novembre 2007.

2 - L'information sur l'utilisation des fonds par le mouvement international

L'information du donateur sur la réalisation des missions sociales se fait par le compte d'emploi des ressources et par le rapport financier de l'association, document de deux pages joint aux mailings de fidélisation de mai ou de juin.

Cette information apparaît largement insuffisante.

a) *L'information par le compte d'emploi des ressources*

Dans son compte d'emploi des ressources, l'association informe le donateur du montant versé pour la contribution au mouvement international. Il s'agit de la ligne « dont participation au financement international », qui devient à partir du compte d'emploi de l'exercice 2003-2004, « dont contribution au financement du mouvement international ».

Dans le compte d'emploi des ressources, le montant de la contribution au mouvement international comprend la cotisation de l'année telle qu'elle a été versée ainsi que la variation de provisions (différence entre la dotation aux provisions et la reprise sur provisions).

La variation de provisions ne peut être assimilée à des dépenses opérationnelles, et ne devrait pas figurer dans la rubrique « missions sociales. »

La Cour⁵⁶ considère en effet que « l'inscription de certains types de charges en missions sociales est très discutable [...] 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 ». A partir de l'exercice 2006-2007, la variation de provisions pour la contribution au mouvement international n'apparaîtra plus dans la rubrique « mission sociale » du compte d'emploi des ressources.

56) Rapport sur La qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique, octobre 2007, p.29

b) L'information par les rapports financiers

AISF fournit également dans son rapport financier une information sur l'emploi des fonds par le mouvement international.

Dans les rapports financiers 2003/2004⁵⁷ et 2005/2006, elle précise : « cette contribution, [...] permet : de financer la recherche sur les victimes et les actes de violation des droits humains dans près de 150 pays, d'assurer l'envoi de délégués pour assister aux procès en qualité d'observateurs et d'entreprendre des démarches auprès des gouvernements, de mener des campagnes de sensibilisation et de publier des centaines de rapports, de contribuer au développement mondial d'Amnesty International par l'aide aux petites sections, plus spécialement dans les pays du Sud ».

Le rapport financier 2004-2005 est plus précis, il est indiqué que « le mouvement international emploie 51% de son budget pour :

- financer la recherche sur les victimes et les actes de violation des droits humains dans près de 150 pays ;
- assurer l'envoi de délégués pour assister aux procès en qualité d'observateurs et entreprendre des démarches auprès des gouvernements ;
- mener des campagnes de sensibilisation et publier des centaines de rapport ;

et 15% de son budget pour :

- contribuer au développement mondial d'Amnesty par l'aide aux petites sections ».

En dépit d'un effort certain, cette information est encore insuffisante et ne permet pas de rendre compte concrètement au donateur de l'utilisation par le mouvement international des fonds collectés.

La section française reçoit les comptes certifiés de l'organisation internationale ainsi que des documents de travail du conseil international mais ces documents, dans leur forme, ne correspondent pas à l'information dont elle souhaite disposer pour rendre compte de façon annuelle à ses militants et à ses donateurs de l'emploi des fonds. Il s'agit en effet de documents purement comptables, libellés en livres, qui

57) Transmis aux donateurs avec le mailing de fidélisation sur le Brésil en mai 2005.

appliquent les dispositions comptables en vigueur au Royaume-Uni. De plus l'information complète n'est transmise que tous les deux ans et souffre alors d'un décalage important : quatorze mois pour une information communiquée aux militants (et donateurs) au moment du congrès (ou immédiatement après).

Par ailleurs, la section française est connectée à une base de données sécurisée qui lui permet d'avoir en ligne une profusion d'informations mises à sa disposition par le mouvement international.

Si elle dispose donc en théorie de l'information sur l'emploi des fonds et la réalisation des actions par le siège international, elle déplore cependant que le mouvement international ne mette pas à sa disposition, comme à celle des autres sections nationales, une information synthétique sur ses réalisations. Cette revendication a d'ailleurs fait l'objet de deux résolutions en congrès.

En 2006, le congrès rappelle au bureau exécutif qu'il doit mettre en œuvre la décision 31 du congrès de Besançon ; celle-ci lui demandait de « fournir chaque année aux associations-groupes une information synthétique sur les ressources et leur utilisation au niveau international. Cette information devra être fournie aux instances représentatives du mouvement et aux associations-groupes en même temps que les projets de budget ».

C - L'analyse des emplois : la déclinaison du plan stratégique d'Amnesty International section française

Le plan stratégique d'Amnesty International section française a été adopté au Congrès de Toulouse en 2004. Il détermine les objectifs de l'association pour six ans et s'insère dans le cadre fixé par le congrès international de Morelos. Il sert à l'élaboration des plans opérationnels d'une durée de deux ans.

La section française possède une identité propre fondée sur le respect du socle traditionnel du mandat d'Amnesty International (peine de mort, torture, liberté d'expression), un attachement fort à la défense des personnes et le souhait d'un travail sur un « nombre substantiel de pays ».

L'association souligne que cette particularité lui fixe des responsabilités particulières dans trois domaines : implication forte en matière d'action, diversité des champs d'intervention, participation active aux débats et prises de décisions internes au mouvement. Le plan stratégique fait l'objet d'un bilan tous les deux ans, au moment du congrès.

L'intérêt de quatre catégories d'actions mises en œuvre par AISF, au cœur de ses missions sociales, a été examiné par la Cour :

- le fonctionnement de la commission « promotion des droits humains » et du fonds des défenseurs ;
- la campagne « Halte à la violence faite aux femmes », première application de l'élargissement des missions aux droits économiques et sociaux ;
- la « coordination Afrique », en raison de son poids particulier dans la structure française ;
- le journal mensuel « la Chronique ».

L'objectif était double : en premier lieu, s'assurer de la conformité à la mission sociale déclarée au donateur et en second lieu, tenter de mesurer l'efficacité de l'action.

1 - La commission « promotion des droits humains » et le fonds d'aide aux victimes

La promotion des droits humains constitue une composante transversale et centrale de l'action de l'association.

La commission des droits humains, pilotée par une responsable bénévole, est au cœur de l'activité de l'association qui organise son action autour de trois axes : prévenir, réagir et suivre à long terme. Il s'agit de l'activité traditionnelle du mouvement international d'Amnesty.

La Cour a constaté un mode de gestion risqué du « fonds d'aide Michel Leiris » constitué par le Congrès de Montpellier en 1994 avec une partie du legs de M. Leiris. Le fonds apporte un soutien financier à des défenseurs des droits humains, essentiellement des militants étrangers en difficulté. Il est géré par le « Service des défenseurs ». Le fonds, doté de deux millions de francs lors de sa création, n'est pas enregistré au compte d'emploi et de ressources de l'association, mais au bilan. Les crédits employés chaque année sont de l'ordre de 30 000 €

Les procédures d'engagement des crédits sont peu contraignantes :

- Un simple engagement de la part du responsable du service des défenseurs vaut autorisation d'emploi de fonds d'aide d'urgence (prise en charge du voyage d'un défenseur, participation aux frais d'opération d'un autre ...)
- Il n'y a ni justification de la demande, ni justification du service fait (billet d'avion, hôtels, aide ponctuelle ...).

L'association a commencé à prendre la mesure des risques. En 2006, elle a souhaité regrouper les différents fonds existants et renforcer les procédures en exigeant que soit rempli un formulaire type soumis à l'approbation d'une commission. Les rapporteurs de la Cour ont constaté que ces nouvelles procédures ne sont pas systématiquement appliquées.

La Cour souligne donc la nécessité, dans le respect du secret des identités des personnes en danger concernées, d'appliquer strictement les procédures mises en place.

L'utilisation des fonds doit faire l'objet d'un suivi dans le cadre du compte d'emploi des ressources, grâce à la procédure des fonds dédiés.

2 - Une campagne emblématique : « Halte à la violence contre les femmes »

Cette campagne internationale a été lancée en mars 2004.

Elle inaugure le nouveau type de démarche du mouvement Amnesty International, qui allie les actions aux niveaux national et international et porte sur la défense de droits sociaux.

La durée initiale de deux ans a été prolongée jusqu'en 2010, conformément aux nouvelles orientations du Secrétariat international qui souhaite mener une campagne dans la durée et la décliner dans l'ensemble des sections.

Une coordinatrice générale de campagne a été nommée pour faire le lien entre les différents services de l'association, au siège (commission femmes, direction générale) et dans les groupes locaux. L'ensemble de l'association s'est mobilisé autour de ce thème.

Le message de la campagne s'est articulé autour des points suivants :

- La violence contre les femmes est un scandale en matière de droits humains. La violence contre les femmes et les fillettes est la plus généralisée des violations des droits humains, malgré les traités internationaux. De plus, elle est souvent cachée, méconnue et ignorée et concerne toutes les classes sociales.
- Les autorités doivent prendre leurs responsabilités en appliquant les droits internationaux, en abolissant les lois discriminatoires et en adoptant des lois et mesures concrètes afin de protéger les femmes de la violence au sein de la famille ainsi que dans les situations de conflit et d'après-conflit.
- Mettre fin à la violence contre les femmes est l'affaire de tous.

AISF a réalisé un premier bilan de l'efficacité de la campagne qui met en regard actions et résultats.

La campagne a commencé par une conférence de presse et par la présentation du rapport d'Amnesty International le 5 mars 2004. L'association mesure l'impact de la conférence de presse par les citations dans les média, en l'occurrence une centaine. À la date du 30 octobre 2005, la pétition globale a recueilli 30 000 signatures. De même, le rapport sur « les violences faites aux femmes en France, une affaire d'Etat », associé à une campagne publicitaire soutenue, a conduit à la diffusion large du message.

Au niveau local, 120 groupes dans 115 villes ont participé à 123 projections débats du film « *Moolaadé* » sur les mutilations génitales féminines. Le cumul de temps d'audience sur le sujet « *Moolaadé* », entre janvier et juin 2005, se monte à près de 35 minutes à la télévision et 14 minutes à la radio.

Le mode d'action traditionnel d'AISF est le lobbying politique. Dans le cadre de cette campagne, il s'effectue à tous les niveaux (international auprès du Conseil de l'Europe et de l'ONU), national (courriers de saisine de la Secrétaire d'Etat pour les droits des femmes) et local (sensibilisation des parlementaires).

Les résultats au niveau international sont mesurés par rapport aux textes votés. L'association souligne son rôle, parmi un ensemble de 171 Organisations Non Gouvernementales, dans l'élaboration de la convention du Conseil de l'Europe sur la traite des êtres humains adoptée en mai 2005.

L'engagement d'AISF dans cette campagne « halte à la violence faite aux femmes » paraît conforme aux informations données au donateur, notamment par mailings et par les autres supports d'information. La mesure de l'efficacité se fonde sur des données quantitatives, ce qui est notable, dans la mesure où le travail de lobbying, qualitatif, reste difficile à évaluer.

3 - La coordination Afrique

La coordination Afrique occupe une place particulière pour la section française en raison des liens historiques entre la France et l'Afrique. Ainsi, sur les 34 pays suivis par AISF, dix sont africains⁵⁸.

La coordination constitue une structure légère dont le rôle est d'assurer un relais d'informations entre le secrétariat national du pays et la section française. Elle réalise un travail de synthèse de rapports et de veille mais également un lobbying auprès des autorités françaises.

Les bénévoles d'Amnesty animent chaque coordination avec le soutien logistique d'une référente salariée qui participe à plusieurs coordinations.

Les actions sont générales ou ciblées. La libération en juin 2005 de l'ancien député zimbabwéen, Roy Bennett, condamné en octobre 2004, pour lequel l'association a milité, relayée par des députés français, constitue un exemple de résultat ciblé.

Budgétairement, les dépenses directes liées à la coordination Afrique sont de 19 000 euros. Elles portent sur l'organisation de colloques et sur la prise en charge d'intervenants africains en France.

4 - Le mensuel « La Chronique »

Fondé en 1978, le mensuel d'information de l'association « La Chronique » a pour objectif de donner une information sur l'actualité des droits humains et des missions d'AISF.

L'abonnement annuel coûte 36 euros. Les lecteurs sont au nombre de 25 000 dont 21 000 militants d'Amnesty (13 000 membres individuels, 4 000 membres de groupes, 4 000 abonnés). Les autres exemplaires répondent à des demandes spécifiques.

Le mensuel est à la fois une source d'information sur les grands sujets d'actualité, une présentation de sujets didactiques, un appel à l'action et une évocation des progrès enregistrés par les actions menées par l'association.

58) Côte d'Ivoire, Mauritanie, Nigeria, Sierra Leone (tribunal spécial), Togo, Burundi, Rwanda, République Démocratique du Congo, Soudan, Zimbabwe

Le coût affiché en mission sociale, en première répartition, est de 241 100 euros sur l'exercice 2005-2006. Il comprend essentiellement l'achat de papier (45 900 euros), l'impression et la composition (98 000 euros), les droits d'auteur (12 000 euros) et l'affranchissement (67 800 euros).

Les dépenses directes sont d'un montant limité pour deux raisons :

- En premier lieu, les bénévoles effectuent un travail important dont la portée et la valorisation n'apparaissent pas dans les comptes. Ce travail au niveau du secrétariat national parisien est estimé à une cinquantaine d'équivalents temps plein pour 300 bénévoles. L'impact des bénévoles militant dans les groupes locaux n'est pas mesuré, mais peut expliquer que l'impact des actions d'AISF soit plus large que son budget ne le retrace.
- En second lieu, la première répartition des dépenses est centrée sur des crédits de fonctionnement. Il est difficile de distinguer ce qui relève explicitement de la mission sociale (organisation d'un colloque, journal d'information) de ce qui relèverait d'une fonction de soutien à la mission sociale (achat de papier, téléphone ...).

En matière d'évaluation, la Cour souligne l'effort réalisé par AISF pour mesurer objectivement l'impact des actions menées par rapport aux objectifs que le Congrès de Toulouse a arrêtés dans le plan stratégique.

II - Les frais de collecte

A - L'évolution des frais d'appel à la générosité du public

Les frais d'appel à la générosité du public (campagnes nationales, relance et fidélisation des adhérents, prospection, frais de traitement des retours de publipostage et des dons), représentent 13,06 % de l'ensemble des ressources apportées par le public en 2005-2006.

La réduction significative au cours de la période contrôlée des frais d'appel à dons, s'explique en partie par une réorganisation avec l'appel à des bénévoles pour trier les dons et la sous-traitance à un prestataire externe (EDI) pour traiter ceux inférieurs à 100 euros.

Frais d'appel à la générosité du public et de traitement des dons (2000-2006)

en euros

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Frais d'appel à la générosité du public	993 855	1 027 912	1 032 902	1 001 658	1 075 942	1 088 355
Frais de traitement des dons	182 608	177 721	192 915	188 023	143 097	121 227
TOTAL frais de collecte	1 176 463	1 205 633	1 225 817	1 189 681	1 219 039	1 209 582
Frais de collecte / ressources génératrices publique	15,36 %	15,59 %	15,19 %	13,88 %	13,67 %	13,06 %

Source : Cour des Comptes d'après les comptes d'emploi des ressources annuels d'Amnesty international section française

B - Des choix peu convaincants

La diminution des frais d'appel s'explique également, de façon contestable, par un retraitement comptable et par l'obtention du « routage 206 » pour la publication de la Lettre d'Amnesty.

S'agissant du retraitement comptable, la balance analytique pour l'exercice 2005-2006 permet de constater que 2,6 millions d'euros sont imputés directement en coûts de mailing et 14 223 euros en frais d'appel à la générosité publique. AISF considère que les coûts de mailing doivent être imputés pour un tiers en frais d'appel à la générosité du public et pour deux tiers en mission sociale, en raison des messages passés. Les plublipostages répondent en effet à trois objectifs distincts dont deux font partie de la mission sociale. Il s'agit de l'envoi des pétitions (action) et de l'information sur les droits humains et la dénonciation de leur violation (communication).

De même, dans les frais de mailings, une catégorie « contacts utiles » (103 149 euros) est distinguée par l'association. Elle se réfère au coût du marketing téléphonique assuré par l'entreprise Qualicontact. L'affectation est également des deux-tiers en mission sociale. Or, le script donné par AISF à la société souligne que l'idée essentielle est la récolte des dons.

Les frais d'appel à la générosité du public sont également minorés par le recours au « routage 206 », service proposé par la Poste pour les publications périodiques qui fonctionnent grâce à un système d'abonnement. Or, les conditions en sont strictes :

- le routage concerne toute publication imprimée périodique, c'est à dire ayant une fréquence de parution minimale de quatre numéros par an ;
- la publication doit disposer d'un certificat d'inscription délivré par la Commission Paritaire des Publications et Agences de Presse (CPPAP) ;
- chaque envoi doit être composé d'un nombre minimum de 1000 exemplaires, de 100 exemplaires pour les journaux locaux circulant dans un seul département ;
- les envois doivent être déposés dans certains établissements postaux déterminés.

Les avantages du « routage 206 » sont un acheminement rapide et régulier ainsi qu'un tarif spécial. L'inscription à la CPPAP est régie par un décret du 27 avril 1982, et permet de solliciter des avantages fiscaux et postaux.

Les associations bénéficient de ce régime sous deux conditions. En premier lieu, les publications dont le prix est compris dans une cotisation à une association ou à un groupement quelconque, sont exclues du régime économique de la presse. Les associations qui éditent une publication doivent donc informer leurs adhérents du caractère facultatif de l'abonnement. En second lieu, elles doivent consacrer 50 % de la pagination totale à des informations d'intérêt général qui ne concernent pas la vie de ladite association. Le reste peut se composer de publicité.

Or, il apparaît que malgré le fait que le document renvoyé par le donateur s'intitule « Bulletin d'abonnement et de soutien » et pas simplement « Bulletin de soutien », dans la réalité l'abonnement à la lettre d'Amnesty n'est pas distinct du soutien. Tous les donateurs la reçoivent, même s'ils ne cochent pas la case abonnement qui est de 1,2 euros pour 6 numéros par an. La totalité du don (soutien et abonnement) donne droit à un reçu fiscal, ce qui est contradictoire avec le mode de financement par « routage 206 ».

Le fait de travailler avec le tarif « presse » (routage 206) pour les mailings de fidélisation au lieu du tarif « envoi en nombre » (post impact TS3) permet de bénéficier d'un tarif préférentiel entraînant des économies conséquentes pour l'association.

Pour l'exercice 2005-2006, le nombre d'envois en fidélisation a été de 1 113 852. En moyenne, le tarif des envois par poste impact TS3 était de 0,18 € par envoi et le tarif du routage 206 de 0,273 € ce qui représente un gain de 0,093 € par envoi, soit une économie totale de 103 960,00 €

Sur les cinq exercices étudiés, les envois concernés sont de plus de 6 millions d'envois, soit une économie pour AISF de près de 560 000 euros.

Dans la perspective d'une clarification du montant effectif des frais d'appel à la générosité du public et d'une information plus complète du donneur, trois éléments sont essentiels :

- s'assurer que l'ensemble des coûts relatifs à la collecte des dons et des legs est bien imputé dans cette rubrique, ce qui ne semble pas le cas ;
- revoir la clef de répartition 1/3 pour les frais de collecte et 2/3 pour la mission sociale, ce qui aurait pour effet de diminuer les réaffectations à la rubrique mission sociale et d'augmenter les frais de collecte ;
- reconsiderer les modalités d'abonnement et d'acheminement de la lettre d'Amnesty, qui ne relève pas du « routage 206 » dans la mesure où son abonnement est obligatoire.

C - La sécurité des opérations matérielles d'encaissement des dons

Deux services de l'association se situant au siège, le service courrier et le service fichier, sont responsables du tri et de l'encaissement des dons, tâches confiées à un prestataire privé (EDI) pour les dons inférieurs à 100€ Le principe de non-affectation des dons prévaut.

L'examen de la procédure de traitement des dons fait apparaître plusieurs risques.

En interne, le traitement des dons repose largement sur les bénévoles, ce qui permet à AISF de réduire fortement les frais de traitement et de réaliser une économie estimée à 200 000 euros. Le risque porte essentiellement sur les dons en espèce qui représentent entre 2600 € et 4300 € par an ainsi que sur les chèques litigieux.

Aucun risque significatif n'a été relevé pour le traitement des dons par le partenaire externe (EDI). En revanche, remédier à l'absence de procédure d'accusés de réception, quand AISF transfère des chèques vers EDI, constitue un axe d'amélioration possible.

L'édition des reçus fiscaux est hebdomadaire pour toutes les formes de dons à l'exception des prélèvements automatiques (émission en début d'année civile). Des contrôles sont effectués par rapport aux reçus fiscaux. Le nombre des litiges n'est cependant pas suivi.

La Cour relève que les procédures et les circuits internes relatifs au traitement des dons restent peu institutionnalisés, et suggère de renforcer le contrôle interne. Elle met particulièrement l'accent sur la sécurisation des locaux de l'association où sont conservés les dons. S'agissant de la relation avec le prestataire externe EDI, Amnesty International Section Française effectue peu de contrôles.

III - Les frais de fonctionnement

A - Leur part dans le compte d'emploi

Le CER produit par Amnesty, à côté de la mission sociale⁵⁹, des frais de collecte (appel à la générosité et traitement des dons)⁶⁰ et de l'excédent de l'exercice⁶¹, fait apparaître en emplois les rubriques suivantes : frais d'information et de communication, frais de manifestation, achats pour revente, frais de gestion, dotation aux amortissements, autres provisions et charges exceptionnelles, frais financiers, impôts et taxes.

En considérant que les rubriques « achats pour revente » et « frais de manifestation » sont grossièrement la contrepartie en emplois de ressources hors générosité publique (« autres ventes de produits » et « manifestations »), il reste six rubriques à inclure théoriquement dans les frais de fonctionnement : frais d'information et de communication, frais de gestion, dotation aux amortissements, autres provisions et charges exceptionnelles, frais financiers, impôts et taxes.

59) Voir I.

60) Voir II.

61) Voir partie II, II.

1 - L'évolution de la rubrique reconstituée

Le total de la rubrique a augmenté de 15 % en cinq ans, passant de 1,89 à 2,18 M€. Mais les frais de gestion, qui représentent à eux seuls plus de la moitié de la rubrique, ont augmenté de 69 %, taux qui retombe cependant à 39 % si on compare 2005-2006 à la première année avec congrès (2001-2002).

La part des frais de fonctionnement dans le total des ressources hors « autres ventes de produits » et « manifestations » a évolué de la façon suivante :

Part des frais de fonctionnement dans le total des ressources

<i>En M€</i>	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
1 = "Frais de fonctionnement"	1,89	1,81	1,66	1,97	2,04	2,18
2 = Ressources hors manifestations et ventes de produits	10,30	10,79	10,71	11,40	11,82	12,51
Part 1/2	18,37%	16,79%	15,48%	17,24%	17,23%	17,45%

Source : Cour des comptes d'après les CER d'AISF

La tendance à la baisse enregistrée de 2000/2001 à 2002/2003 a été démentie par l'à coup constaté en 2003/2004, après lequel le taux semble s'être stabilisé au-dessus de 17 %.

Les frais de fonctionnement sont définis de façon résiduelle, ce qui explique leur faible importance par rapport aux missions sociales :

- Les frais d'information et de communication sont ceux qui « ne relèvent pas directement d'une action précise ni de frais d'appel à la générosité ».
- Les frais de gestion sont les frais entraînés par le Conseil international, le congrès ou l'assemblée générale restreinte, le Conseil national, le bureau exécutif, le groupe de travail, les ONG diverses, la commission internationale et les secteurs.
- Les dotations aux amortissements comprennent exclusivement « l'amortissement du mobilier et matériel ; l'amortissement de la valeur comptable des locaux est inclus dans les frais de structure. »

- Pour les autres provisions et charges exceptionnelles, « il s'agit des provisions réalisées pour risques et charges, hors les dotations aux provisions pour dépréciation des stocks qui sont imputées suivant la clé commerciale, et les provisions touchant au personnel qui sont incluses dans les coûts de personnel. »
- Il reste une part marginale des frais financiers puisque la définition précise que les autres frais financiers sont affectés « selon nature. »
- Pour les impôts et taxes, « Il s'agit des impôts et taxes versés au titre soit des bâtiments soit de l'activité commerciale (taxe professionnelle, taxe foncière, taxe d'habitation, ramassage poubelles, impôt forfaitaire annuel). »

2 - Le cas particulier des frais d'information et de communication

L'association distingue une rubrique particulière⁶², non prévue par l'arrêté du 30 juillet 1993, consacrée aux « frais d'information et de communication ».

En quatre ans⁶³, les frais imputés à cette rubrique ont augmenté de 18,46 %, passant de 197 716 € en 2001-2002 à 234 207 € en 2005-2006.

En comparaison, la rubrique « missions sociales » a crû de 26,95 %, et le total des ressources de 15,89 %.

Cette hausse sensible ne semble pourtant pas avoir eu d'impact significatif en termes de notoriété :

Pour la notoriété spontanée, Amnesty International apparaît en avril 2007 au 14^{ème} rang (même classement qu'en novembre 2004) avec un taux de 9 %.

Pour la notoriété assistée, l'attractivité d'Amnesty International reste faible par rapport à celle des gros collecteurs : son taux est en effet passé de 8 % en 2005 à 7 % en 2007 (35 % pour les Restos du Cœur, 20 % pour la Croix-Rouge française). De plus, l'écart constaté entre le taux enregistré auprès de ses donateurs et celui enregistré auprès du grand public est particulièrement important (64 % contre 51 %, soit un écart de 13 %) ; cet écart est de 4 % (89 % contre 85 %) pour les Restos du Cœur et de 5 % (88 % contre 83 %) pour la Croix-Rouge française.

62) Dans les développements précédents, cette rubrique a été agrégée aux autres « frais de fonctionnement ».

63) L'exercice 2000-2001 semble avoir été atypique, voir tableau annexé.

Il faut noter que la rubrique « frais d’information et de communication » du CER ne représente qu’une faible partie des dépenses susceptibles d’améliorer la notoriété de l’association (d’autres sont imputées à la « mission sociale » ou aux « frais de collecte »), ce qui conduit à porter une appréciation plus critique encore sur leur efficacité globale.

B - Les principaux postes de dépenses

Puisque, dans le cas d’AISF, certaines charges sont pour une large part incluses dans la mission sociale, il importe de les examiner, - en particulier les frais de personnel⁶⁴ – à partir du compte de résultat.

Après avoir regroupé d’une part tout ce qui est « achats » (y compris variations de stocks), d’autre part tout ce qui est « services extérieurs », les grandes rubriques de ce dernier sont : achats, services extérieurs, impôts et taxes, frais de personnel, autres charges de gestion⁶⁵, charges financières, dotation aux amortissements, charges exceptionnelles.

Le tableau figurant en annexe retrace l’évolution des montants correspondants au cours de la période sous contrôle : le total des charges est passé en 5 ans de 11,62 à 14,86 M€(+ 27,89 %). Les rubriques pour lesquelles le taux d’augmentation sur 5 ans est le plus significatif sont : les services extérieurs, passés de 3,65 à 4,51 M€(+ 23,64 %), les autres charges de gestion, passées de 2,41 à 3,65 M€(+ 51,31 %) et les frais de personnel, passés de 2,44 à 3,56 M€(+ 45,74 %).

La part de chaque rubrique dans le total des charges est la suivante :

64) En 2005-2006, à la suite des deux ventilations successives, presque 64 % des salaires se trouvent affectés à la mission sociale.

65) Cotisations internationale et européenne, projets spéciaux, soutiens divers.

Compte de résultat – Part de chaque grande rubrique

Rubrique CDR (en €)	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	Sur 5 ans
Achats y compris variations de stocks	17,44%	16,50%	14,92%	15,01%	13,84%	13,72%	0,59 %
Services extérieurs	31,39%	32,46%	32,76%	32,46%	30,38%	30,35%	23,64 %
Impôts, taxes et versements assimilés	0,29%	0,18%	0,17%	0,15%	0,15%	0,17%	(25,38 %)
Frais de personnel	21,01%	20,54%	22,66%	22,02%	23,71%	23,94%	45,74 %
Autres charges de gestion	20,75%	21,63%	22,61%	22,58%	23,63%	24,55%	51,31 %
Charges financières	0,19%	0,19%	0,19%	0,18%	0,17%	0,07%	(56,12 %)
Dotations aux amortissements et aux provisions	6,79%	7,21%	5,30%	6,05%	6,11%	5,75%	8,34 %
Charges exceptionnelles	2,14%	1,28%	1,38%	1,55%	2,01%	1,46%	(12,92 %)
TOTAL CHARGES	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	27,89 %

Source : AISF

Les rubriques déjà signalées pour leur taux d'augmentation sur 5 ans sont aussi celles dont la part dans le total est la plus importante. La cotisation internationale, qui représente l'essentiel des « autres charges de gestion », a été analysée précédemment.

1 - Les services extérieurs

Les deux composantes principales en sont les « frais postaux et de télécommunication » (en moyenne 34,82 % du total des services extérieurs) et les « travaux sous-traités » (23,33 %). Viennent ensuite les « publicité et publications » (9,81 %), les « honoraires et commissions » (8,56 %) et les « déplacements, missions, réceptions » (8,01 %).

Depuis l'exercice 2000-2001, les « frais postaux et de télécommunication » ont connu une augmentation sensible (+ 17,71 % en 5 ans), ce qui n'a pas été le cas des « travaux sous-traités » (- 2,44 %). L'association explique ces évolutions par « l'augmentation courante du prix des affranchissements (plus de 15 %) » et par le fait que le dernier exercice examiné correspond à une année avec congrès⁶⁶. Elle met en exergue la « stabilité totale des frais de traitement des dons [...] liée au développement des traitements effectués en interne par des bénévoles » et la « baisse conséquente des coûts de routage, notamment sur la partie mailings de collecte ».

66) Envoi des documents évalué à « près de 7 k€».

Les trois autres rubriques ont elles aussi beaucoup augmenté : + 72,93 % pour « publicité et publications », + 57,68 % pour « honoraires et commissions » et + 42,71 % pour « déplacements, missions, réceptions », des hausses qui méritent, de la part des dirigeants, examen attentif et vigilance.

2 - Les frais de personnel

a) L'évolution de la masse salariale

Tels qu'ils ressortent du compte de résultat, les frais de personnel ont évolué de la façon suivante :

Frais de personnel du compte de résultat

(en €)	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06
Frais de personnel CDR	2 471 147,83	2 787 460,00	2 830 335,95	3 222 153,49	3 556 496,16
Hausse annuelle	1,27%	12,80%	1,54%	13,84%	10,38%
Hausse sur la période (4 ans)					43,92%

Source : AISF

La masse salariale brute a donc augmenté de 44 % en quatre ans, taux à comparer avec celui reflétant l'évolution de la mission sociale :

Comparaison avec la mission sociale

(en €)	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Mission sociale	7 374 900,17	7 874 598,39	8 126 111,45	8 722 980,04	9 362 477,30
Hausse annuelle		6,78%	3,19%	7,35%	7,33%
Hausse sur la période (4 ans)					26,95%

Source : AISF

Pendant ces mêmes quatre années, la mission sociale - qui inclut pourtant déjà une part importante de coûts salariaux⁶⁷ - n'a augmenté que de 27 %. La croissance des coûts de personnel n'est donc pas proportionnée à l'augmentation de la mission sociale.

L'association fait néanmoins observer d'emblée que « les deux composantes de la masse salariale n'ont pas évolué de la même façon : les salaires bruts ont progressé de 33,6 % alors que les charges sociales ont augmenté de 65,9 % ».

67) En 2005-2006, 2 111 360 € soit 58,81 % du total de la masse salariale.

b) L'évolution des effectifs

Pendant la même période, les effectifs salariés de l'association ont connu l'évolution suivante :

Evolution des effectifs

Effectifs	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Nombre de salariés (PM)	142	165	153	164	191
Effectifs (en ETP)	57,72	61,08	60,71	66,32	68,95
Hausse annuelle		5,82%	-0,61%	9,24%	3,97%
Hausse sur la période					19,46%

Source : AISF

Les plus fortes hausses se concentrent sur les pôles « action sur la France » (+ 65 %) et « vie militante » (+ 108 %), ce dernier pôle englobant les CDD pour l'opération « recrutement de rue » (+ 282 %). Mais les effectifs des pôles « média – événements – communication » (agence interne, distribution, vitrines) et « ressources » (informatique, gestion du personnel) augmentent aussi de plus de 20 %.

L'association justifie cette évolution par « la complexification du travail, les champs de compétence nouveaux, le suivi des décisions internationales » qui impliquent un vaste travail de communication et de formation des militants, ainsi que par la « stabilisation de l'engagement bénévole » et « l'augmentation des postes salariés » qui en résulte. Les recrutements constatés ont ainsi pour but de « renforcer les moyens de communication, d'adapter les moyens humains aux ambitions d'action, de s'adapter aux objectifs de croissance [et] de renforcer les services d'appui ».

Ils sont très encadrés : la direction doit présenter au bureau exécutif un argumentaire pour toute demande de création de poste et le bureau exécutif lui-même doit obtenir, dans le cadre de la procédure budgétaire, l'accord exprès du Conseil national.

c) Les augmentations de salaires

Une hausse des effectifs de 19 % ne peut suffire à justifier une hausse de la masse salariale brute de 34 %.

L'association explique que « la différence de progression entre les salaires bruts et les effectifs est liée, d'une part au GVT, d'autre part à des évolutions ou des promotions à des postes à responsabilités supérieures [et que de plus] « certains salariés, embauchés en contrats aidés ont vu leur poste pérennisé avec réintégration dans la grille [de rémunération] ».

d) La rémunération de l'encadrement

Le total des dix plus gros salaires, ramenés chacun à un équivalent-temps-plein (ETP), a évolué de la façon suivante :

Evolution des dix plus gros salaires annuels bruts

(en €)	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Total des 10 ETP	446 506,77	488 337,48	480 917,14	609 695,70	555 090,74
Moyenne des 10 plus « gros »	44 651	48 834	48 092	60 970	55 509
Hausse annuelle		9,37%	-1,52%	26,78%	-8,96%
Hausse sur la période					24,32%

Source : AISF

Les évolutions de 2002-2003 et 2004-2005 s'expliquent par les départs de membres de la direction. Ce fut le cas pour la responsable du pôle « développement publications et promotions », le directeur administratif et financier, puis pour le directeur général, enfin pour la directrice « communication ».

En conclusion, les coûts du personnel ont connu sur la période une augmentation non proportionnée au développement des actions et des ressources de la section française. Cette augmentation est due notamment à la hausse des charges, aux recrutements de « professionnels », aux évolutions de postes, aux transformations de contrats aidés en CDI, mais également au développement des contrats « face à face » et aux mouvements d'une partie de l'encadrement.

ANNEXES

Compte d'emploi des ressources présenté par Amnesty (emplois)

EMPLOIS (en €)	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
Mission Sociale	7 106 685	7 374 900	7 874 598	8 126 111	8 722 980	9 362 477
<i>Dont participation au financement international</i>	<i>2 454 757</i>	<i>2 569 340</i>	<i>2 717 443</i>	<i>3 078 611</i>	<i>3 322 903</i>	<i>3 617 961</i>
Frais d'appel à la générosité	993 855	1 027 912	1 032 902	1 001 658	1 075 942	1 088 356
Frais de traitement des dons	182 608	177 721	192 915	188 023	143 097	121 227
Frais d'info & de communication	292 111	197 716	194 436	199 003	224 707	234 207
Frais de manifestation	5 981	24 902	7 454	20 603	3 733	273 987
Achats pour revente	1 434 745	1 613 470	1 532 722	1 550 372	1 607 168	1 827 589
Frais de gestion	746 965	911 148	962 312	1 148 798	1 089 969	1 260 722
Dotation aux amortissements	247 143	117 330	127 979	143 371	120 872	100 136
Autres provisions & charges exceptionnelles	524 080	515 423	293 698	393 322	510 508	487 571
Frais financiers	46 037	43 840	54 326	57 705	65 718	63 420
Impôts & taxes	35 526	26 480	25 580	23 416	23 712	35 861
Total Emplois	11 615 735	12 030 843	12 298 922	12 852 382	13 588 406	14 855 553
Excédent de l'exercice	364 305	493 813	85 910	284 679	20 046	
TOTAL	11 980 041	12 524 656	12 384 832	13 137 061	13 608 452	14 855 553

Compte d'emploi des ressources présenté par Amnesty (ressources)

	RESSOURCES (en €)	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
Dons (non affectés)	7 286 914	7 390 524	7 985 861	8 230 669	8 146 491	8 217 961	
Legs (non affectés)	371 345	344 813	81 385	339 745	768 464	1 045 079	
Mécénat & parrainage	14 000	29 392	21 188	12 242	10 114	17 956	
Manifestations	30 541	83 748	37 925	59 969	42 985	187 836	
Subvention régionale	7 622	35 048		26 747		41 000	
Cotisations	1 234 630	1 242 670	1 275 007	1 263 482	1 300 208	1 280 538	
Abonnements	806 617	784 872	767 939	781 150	766 784	751 880	
Autres ventes de produits	1 650 862	1 649 910	1 633 112	1 674 786	1 750 127	1 855 248	
Produits financiers	127 678	92 791	74 939	60 486	94 282	81 820	
Reprise sur provisions	159 344	753 056	396 385	382 166	638 280	868 416	
Autres ressources	290 488	117 834	111 092	305 617	90 718	200 639	
Total Ressources	11 980 041	12 524 656	12 384 832	13 137 061	13 608 452	14 548 373	
Déficit de l'exercice						307 180	
TOTAL	11 980 041	12 524 656	12 384 832	13 137 061	13 608 452	14 855 553	

Source : AISF

Compte d'emploi des ressources faisant apparaître les rubriques de l'arrêté de 1993 (emplois)

EMPLOIS (en €)	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	Sur 5 ans
Mission Sociale	7 106 685	7 374 900	7 874 598	8 126 111	8 722 980	9 362 477	31,74%
Dont participation au financement international	2 454 757	2 569 340	2 717 443	3 078 611	3 322 903	3 617 961	47,39%
Frais d'appel à la générosité	1 176 464	1 205 633	1 225 817	1 189 681	1 219 040	1 209 582	2,82%
Dont traitement des dons	182 608	177 721	192 915	188 023	143 097	121 227	-33,61%
Frais de fonctionnement	1 891 861	1 811 938	1 658 331	1 965 614	2 035 485	2 181 918	15,33%
Dont frais financiers	46 037	43 840	54 326	57 705	65 718	63 420	37,76%
Ressources restant à affecter							
<i>Frais de manifestation</i>	5 981	24 902	7 454	20 603	3 733	273 987	4480,83%
<i>Achats pour revente</i>	1 434 745	1 613 470	1 532 722	1 550 372	1 607 168	1 827 589	27,38%
Total Emplois	11 615 735	12 030 843	12 298 922	12 852 382	13 588 406	14 855 553	27,89%
<i>Excédent de l'exercice</i>	364 305	493 813	85 910	284 679	20 046		
TOTAL	11 980 041	12 524 656	12 384 832	13 137 061	13 608 452	14 855 553	24,00%

*En italiques, les rubriques non prévues par l'arrêté du 30 juillet 1993**En grisé, les rubriques prévues par l'arrêté de 1993 mais non renseignées par AISF*

Compte d'emploi des ressources faisant apparaître les rubriques de l'arrêté de 1993 (ressources)

RESSOURCES (en €)	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	Sur 5 ans
Dons	7 286 914	7 390 524	7 985 861	8 230 669	8 146 491	8 217 961	12,78%
Legs, autres libéralités	371 345	344 813	81 385	339 745	768 464	1 045 079	181,43%
Produits de la vente des dons en nature							
Produits financiers	127 678	92 791	74 939	60 486	94 282	81 820	-35,92%
Autres produits liés à l'appel à la GP (abonnement lettre d'Amnesty)		184 588	173 640	178 072	141 471	124 736	
Report des ressources non utilisées des campagnes antérieures							
<i>Coisations adhérents</i>	<i>1 234 630</i>	<i>1 242 670</i>	<i>1 275 007</i>	<i>1 263 482</i>	<i>1 300 208</i>	<i>1 280 538</i>	<i>3,72%</i>
<i>Autres abonnements</i>	<i>806 617</i>	<i>600 284</i>	<i>594 299</i>	<i>603 078</i>	<i>625 313</i>	<i>627 144</i>	<i>-22,25%</i>
<i>Mécénat & parrainage</i>	<i>14 000</i>	<i>29 392</i>	<i>21 188</i>	<i>12 242</i>	<i>10 114</i>	<i>17 956</i>	<i>28,26%</i>
<i>Subvention régionale</i>	<i>7 622</i>	<i>35 048</i>		<i>26 747</i>		<i>41 000</i>	<i>437,88%</i>
<i>Reprise sur provisions</i>	<i>159 344</i>	<i>753 056</i>	<i>396 385</i>	<i>382 166</i>	<i>638 280</i>	<i>868 416</i>	<i>445,00%</i>
<i>Autres ressources</i>	<i>290 488</i>	<i>117 834</i>	<i>111 092</i>	<i>305 617</i>	<i>90 718</i>	<i>200 639</i>	<i>-30,93%</i>
<i>Manifestations</i>	<i>30 541</i>	<i>83 748</i>	<i>37 925</i>	<i>59 969</i>	<i>42 985</i>	<i>187 836</i>	<i>515,04%</i>
<i>Autres ventes de produits</i>	<i>1 650 862</i>	<i>1 649 910</i>	<i>1 633 112</i>	<i>1 674 786</i>	<i>1 750 127</i>	<i>1 855 248</i>	<i>12,38%</i>
Total Resources	11 980 041	12 524 656	12 384 832	13 137 061	13 608 452	14 548 373	21,44%
<i>Déficit de l'exercice</i>						<i>307 180</i>	
TOTAL	11 980 041	12 524 656	12 384 832	13 137 061	13 608 452	14 855 553	24,00%

En italiques, les rubriques non prévues par l'arrêté du 30 juillet 1993

En grisé, les rubriques prévues par l'arrêté de 1993 mais non renseignées par AISF

Source : Cour des comptes

RATIOS COUR

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

Le non respect par AISF de l'arrêté de 1993 pour l'établissement de ses comptes d'emploi ne permet pas de savoir ce qu'elle a fait dans l'année des seules ressources issues de la générosité publique dont elle disposait : d'une part, le compte d'emploi fait apparaître les ressources de l'année, quelle que soit leur nature ; d'autre part, il ne prend pas en compte les sommes collectées précédemment et non encore employées.

On calculera un indicateur rapportant les emplois de l'exercice aux ressources reçues pendant l'année⁶⁸, mais l'observation précédente limite évidemment la portée de ce ratio.

68) Qu'il conviendrait d'augmenter de la fraction des fonds dédiés reprise cette année-là, mais il a été vu supra qu'AISF n'utilise pas les fonds dédiés.

Calcul Cour : Indicateur a

Montants en €	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Total ressources	11 980 041	12 524 656	12 384 832	13 137 061	13 608 452	14 855 553
%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Mission sociale	7 106 685	7 374 900	7 874 598	8 126 111	8 722 980	9 362 477
%	59,3 %	58,9 %	63,6 %	61,9 %	64,1 %	63,0 %
Frais d'appel à la générosité	1 176 464	1 205 633	1 225 817	1 189 681	1 219 040	1 209 582
%	9,8 %	9,6 %	9,9 %	9,1 %	9,0 %	8,1 %
Frais de fonctionnement	1 891 861	1 811 938	1 658 331	1 965 614	2 035 485	2 181 918
%	15,8 %	14,5 %	13,4 %	15,0 %	15,0 %	14,7 %
Frais de manifestations et achats pour revenue	1 440 726	1 638 372	1 540 176	1 570 975	1 610 901	2 101 576
%	12,0 %	13,1 %	12,4 %	12,0 %	11,8 %	14,1 %
Total utilisé	11 615 435	12 030 843	12 298 922	12 852 382	13 588 406	14 855 553
%	97,0 %	96,1 %	99,3 %	97,8 %	99,9 %	100,0 %
Fonds non utilisés (excédent)	364 305	493 813	85 910	284 679	20 046	0,0 %
%	3,0 %	3,9 %	0,7 %	2,2 %	0,1 %	0,0 %

Source : Cour des comptes

Le total *utilisé* en missions sociales + frais de collecte + frais de fonctionnement représente régulièrement près de 86 % des ressources de l'exercice. Et la mission sociale - compte tenu de tout ce que l'association impute à cette rubrique - représente entre 59 et 64 % de la totalité des ressources de l'année. La somme des frais d'appel et des frais de fonctionnement, malgré l'importance de ce qui est imputé à la mission sociale, atteint néanmoins entre 23 et 26 % des ressources.

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

Cet indicateur diffère du précédent en ce que le dénominateur et les missions sociales sont en principe diminués de la reprise des fonds dédiés. Il se trouve qu'AISF n'utilise pas le dispositif des fonds dédiés. Cet indicateur donne, dans le cas présent, le même résultat que le précédent.

Indicateur de répartition des emplois

Si l'on ne s'intéresse qu'aux sommes utilisées dans l'année, la répartition des emplois est la suivante :

Calcul Cour : Indicateur c

	Montants en €	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Mission sociale	7 106 685	7 374 900	7 874 598	8 126 111	8 722 980	9 362 477	
%	61,2 %	61,3 %	64,0 %	63,2 %	64,2 %	63,0 %	
Frais d'appel à la générosité	1 176 464	1 205 633	1 225 817	1 189 681	1 219 040	1 209 582	
%	10,1 %	10,0 %	10,0 %	9,3 %	9,0 %	8,1 %	
Frais de fonctionnement	1 891 861	1 811 938	1 658 331	1 965 614	2 035 485	2 181 918	
%	16,3 %	15,1 %	13,5 %	15,3 %	15,0 %	14,7 %	
Frais de manifestations et achats pour revende	1 440 726	1 638 372	1 540 176	1 570 975	1 610 901	2 101 576	
%	12,4 %	13,6 %	12,5 %	12,2 %	11,9 %	14,1 %	
Total utilisé	11 615 735	12 030 843	12 298 922	12 852 382	13 588 406	14 855 553	
%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Source : Cour des comptes

Plus l'excédent est faible, moins l'organisme « thésaurise » et plus cet indicateur se rapproche du précédent. Pour les deux derniers exercices, les indicateurs a, b et c ont donc des valeurs très similaires

Indicateur de niveau et d'évolution des réserves

Cet indicateur, qui rapporte les réserves - auxquelles sont ajoutés le report à nouveau, le résultat et les fonds dédiés - au montant mensuel moyen utilisé dans l'année (1/12 du total figurant dans le tableau ci-dessus), exprime les réserves en nombre de mois d'activité :

Calcul Cour : Indicateur d

Montants en €(bilans au 30/09)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total fonds associatifs	3 613 752	4 127 565	4 165 684	4 403 359	4 397 516	4 079 709
Montant mensuel moyen utilisé dans l'année	847 917	866 039	896 562	940 117	998 125	1 070 011
Réserves exprimées en nombre de mois d'activité	4,3	4,8	4,6	4,7	4,4	3,8

Source : Cour des comptes

À l'exception du dernier exercice, dont le déficit a entraîné une ponction sur les réserves, celles-ci croissent régulièrement. Mais les montants nécessaires à l'activité augmentant plus vite, le niveau des réserves, exprimé en nombre de mois d'activité, n'augmente pas.

Il a été vu supra que les réserves n'atteignent pas le seuil S2 qui avait été fixé par le congrès de Vichy de 1998, pour tenir compte des préconisations du congrès international du Cap de 1997.

Indicateur de coût de la collecte

Cet indicateur rapporte les coûts d'appel à la générosité publique (incluant les frais de collecte et les frais de traitement des dons et des legs, mais hors frais sur autres formes d'appel) aux ressources issues de la générosité publique comptabilisées dans l'année, hors autres concours privés.

Là encore, les règles analytiques de répartition des coûts retenues par AISF font que les frais d'appel à la générosité tels qu'ils ressortent du compte d'emploi sont sensiblement plus faibles que la réalité des frais d'appel. Une partie non négligeable est en effet imputée à la mission sociale.

Calcul Cour : Indicateur e

Montants en €	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Frais d'appel à la générosité publique	1 176 464	1 205 633	1 225 817	1 189 681	1 219 040	1 209 582
Ressources issues de la générosité publique	8 892 889	8 978 006	9 342 252	9 833 897	10 215 162	10 543 578
% (somme dépensée pour collecter 100 €)	13,2%	13,4%	13,1%	12,1%	11,9%	11,5%

Source : Cour des comptes

Le taux baisse régulièrement, sans que des conclusions puissent en être tirées, puisque par exemple 15 % des coûts de fichiers, 2/3 des coûts de mailing et l'intégralité des dépenses de « street marketing » sont imputés en mission sociale.

FRAIS D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION**Evolution de la rubrique « frais d'information et de communication » du CER**

(en €)	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
Frais d'info & de communication	292 111,00	197 716,43	194 436,08	199 003,01	224 707,08	234 207,03
Mission sociale	7 106 684,50	7 374 900,17	7 874 598,39	8 126 111,45	8 722 980,04	9 362 477,30
Total ressources hors manifestations et ventes de produits	10 298 638,22	10 790 999,12	10 713 794,85	11 402 305,11	11 815 340,65	12 505 289,07

Source : AISF

COMpte DE RESULTAT

Compte de résultat par grandes rubriques et évolution

Rubrique CDR (en €)	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	Sur 5 ans
Achats y compris variations de stocks	2 026 226,03	1 985 089,96	1 835 046,92	1 929 175,16	1 880 784,96	2 038 228,02	0,59 %
Services extérieurs	3 646 530,83	3 905 786,09	4 029 282,28	4 172 034,00	4 128 537,50	4 508 653,77	23,64 %
Impôts, taxes et versements assimilés	33 108,35	22 098,07	21 512,41	19 426,45	19 764,44	24 706,78	(25,38 %)
Frais de personnel	2 440 239,54	2 471 147,83	2 787 460,00	2 830 335,95	3 222 153,49	3 556 496,16	45,74 %
Autres charges de gestion*	2 409 990,19	2 602 659,69	2 780 410,12	2 901 585,11	3 210 396,52	3 646 664,27	51,31 %
Charges financières	22 064,10	22 580,62	23 949,56	23 578,22	22 651,55	9 680,82	(56,12 %)
Dotations aux amortissements	788 517,29	867 113,15	651 493,11	777 501,26	830 837,96	854 253,03	8,34 %
Charges exceptionnelles	249 059,15	154 367,60	169 767,27	198 745,90	273 279,40	216 870,56	(12,92 %)
TOTAL CHARGES	11 615 735,48	12 030 843,01	12 298 921,67	12 852 382,05	13 588 405,82	14 855 553,41	27,89 %

* Cotisations internationales, projets spéciaux, soutiens divers

Source : AISF

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE
« AMNESTY INTERNATIONAL FRANCE »**

Amnesty International France appartient à un mouvement mondial qui réunit des personnes œuvrant pour le respect et la protection des droits humains universellement reconnus.

Le rendre compte et la transparence font partie intégrante de nos modes de fonctionnement, renforcé par notre adhésion à la Charte sur l'obligation de rendre des comptes des organisations non gouvernementales internationales.

Entre 2001 et 2007, Amnesty International a élargi son domaine d'action des droits civils et politiques à l'ensemble des droits humains inscrits dans la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Le contrôle de la Cour des Comptes, est intervenu à une période charnière pour Amnesty International France où l'élargissement de ses missions, doit trouver sa concrétisation dans une organisation adaptée à ses nouveaux modes et champs d'action.

Au-delà de la vérification de notre gestion par les pouvoirs publics, telle que prévue par la loi, nous avons appréhendé ce contrôle comme une mission d'échanges et de conseils qui nous permet d'améliorer nos processus financiers et l'information aux donateurs pour la rendre la plus explicite et transparente.

Amnesty International France tient à remercier la Cour des Comptes pour ses recommandations qui vont faciliter la mise en œuvre des décisions d'évolution de l'organisation.

1. L'organisation d'Amnesty International France

Amnesty International France mène un travail de refonte de ses textes constitutifs, qui permet d'aligner sa mission sur celle de l'international et vise à renforcer la gouvernance, la démocratie et le rendre compte. Des propositions de nouveaux statuts seront soumises, pour débat et vote, à l'Assemblée Générale Extraordinaire en septembre 2009, autour de trois axes majeurs :

- *le rapprochement de l'organisation du droit commun des associations*
- *la volonté de faire participer l'ensemble des adhérents d'AIF aux prises de décisions*
- *le renforcement des pouvoirs du comité finances et la suppression des zones de risque financier.*

Les préconisations et analyses de la Cour des Comptes sont venues enrichir ses travaux.

Comme le souligne très justement la Cour des Comptes dans ses conclusions, notre organisation est un mouvement de militants.

- *Sa force réside dans leur grande mobilisation tant sur le plan de l'action et de la promotion des droits humains que sur celui de l'exercice de la démocratie.*
- *Sa complexité réside dans son organisation territoriale qui peut créer des zones de risques financiers. Conscient de l'importance de ce risque, Amnesty International France a sécurisé, à ce jour, tous les flux financiers concernant les secteurs, pour les maisons d'Amnesty International France, cette sécurisation est en cours sur l'exercice 2008-2009 et sera définitive dès l'exercice 2009.*
- *Sa richesse réside dans une implantation locale très développée avec plus de 350 associations-groupes. En appui aux recommandations de la Cour des Comptes, l'intégration des groupes dans le périmètre du rendre compte financier s'inscrit dans la volonté du mouvement de mettre en œuvre un rendre compte le plus complet possible. Ce processus, long et coûteux, a été engagé en 2008 et devrait permettre une certification du compte d'emploi des ressources combiné sur l'exercice 2010-2011.*

2. Les emplois et les ressources

La présentation des comptes d'emploi des ressources analysés par la Cour des Comptes sur la période de contrôle (2001-2002 à 2005-2006), est établie conformément aux règles du Comité de la Charte, dont Amnesty International France est adhérente, et qui prévoient un compte d'emploi des ressources présentant l'ensemble des ressources et des emplois et non seulement celles et ceux liés à la générosité du public.

Amnesty international France dans un souci d'amélioration et en conformité avec les nouvelles obligations comptables, a modifié la structure du compte d'emploi en 2007-2008 se conformant ainsi en partie aux observations de la Cour sur le sujet.

Sur l'exercice 2010-2011, l'organisation mise en place permettra de rendre compte de l'ensemble des fonds collectés par toutes les composantes du mouvement en France.

- *Une recherche menée essentiellement par le secrétariat international :*

La poursuite de la mission sociale repose essentiellement sur la mobilisation militante d'un mouvement mondial. Les actions menées trouvent leur origine dans le travail de recherche effectué par le Secrétariat international qui s'appuie sur des faits vérifiés. Les équipes du Secrétariat international sont responsables de la plupart des recherches menées par l'organisation dans le monde entier et assure la direction du travail de campagne, relayé, au niveau national, par les militants.

L'activité du secrétariat international est dédiée dans sa majeure partie à la réalisation de la mission sociale d'Amnesty International, la collecte de dons étant dévolue aux sections nationales. Le financement par les sections nationales des activités du secrétariat international, sous forme de cotisation, constitue bien des dépenses engagées au titre de la mission sociale.

- *Des valeurs basées sur l'indépendance financière et l'impartialité :*

Afin de garantir son indépendance et son impartialité, Amnesty International, n'accepte aucune subvention ou aucun don de gouvernements, de mouvements ou de partis politiques pour réaliser sa mission sociale et assurer son fonctionnement. Son financement repose essentiellement sur la générosité du public.

Les autres ressources dégagées par l'association sont constituées de la vente de produits qui, dans leur grande majorité, sont des actes de soutien à la cause défendue, et des cotisations de nos membres qui sont le moteur de l'action. Le coût lié aux opérations de recrutement de membres pour l'association est affecté à la mission sociale, l'adhésion implique un engagement militant pour agir dans le cadre de l'objet social.

- *Nos donateurs sont aussi des militants :*

Si la recherche de dons est indispensable à la réalisation de notre mission, la communication régulière que nous entretenons avec nos donateurs fidèles, par voie de mailings, est l'occasion de leur permettre de participer à la mission sociale, par le biais d'une pétition, de les tenir informés de nos campagnes et des résultats de nos actions y compris celles auxquelles ils ont participé. L'action

et l'information étant le cœur de notre mission, nous affectons la partie correspondante de ces coûts à la mission sociale.

Tous les mailings, n'ont effectivement pas les mêmes objectifs, aussi nous nous attacherons, dès l'exercice 2007-2008, à faire une analyse précise par mailing des coûts qui relèvent des frais d'appel à la générosité du public ou de la mission sociale (action ou information).

• Des dons non affectés :

L'une des particularités d'Amnesty International réside dans le principe de non affectation des dons. Les dons et les legs sont destinés à soutenir l'ensemble des actions et campagnes. Ils ne sont pas affectés à une cause mais utilisés selon les priorités d'action définies au niveau mondial, pour des missions d'urgence ou pour intervenir dans des pays et régions du monde oubliés.

Amnesty international France ne lance donc aucune campagne sur un objet précis susceptible d'entraîner la création d'un fonds dédié et de mouvementer les comptes de report des ressources non utilisées correspondant. La mise en application de l'avis du C.N.C. répond positivement à cette observation dès 2007-2008.

• La nécessaire professionnalisation de l'association :

L'évolution et l'élargissement des missions que s'est donné le mouvement pour faire face à de nouveaux défis ne sont pas sans incidences sur l'évolution des effectifs salariés d'Amnesty international France.

En effet, la complexification du travail, les champs de compétence nouveaux comme les droits économiques, sociaux et culturels, la demande faite aux sections de mener des travaux de recherche sur leur pays (violences faites aux femmes en France – 2006) et le suivi des décisions internationales (PSI 2004-2010 avec le mot d'ordre : « croître » en termes d'action, de militantisme et de finances), impliquent une professionnalisation des intervenants et, parallèlement, un vaste travail de formation des militants.

De la même façon les besoins de communication, internes comme externes, de visibilité, de prise de parole deviennent de plus en plus essentiels à la réalisation de la mission.

La maîtrise des emplois est un souci permanent pour les responsables élus, nationaux et régionaux, de l'association, qui ont établi des règles d'autorisation et de contrôle des effectifs et de la masse salariale.

Le travail des bénévoles au siège d'Amnesty France, comme l'a noté la Cour, revêt une importance considérable, tant au plan qualitatif pour l'action ou sur d'autres services, qu'au plan quantitatif. Cette force de travail bénévole est équivalente à la force de travail salariée, avec pour près de 300 personnes 44 équivalent temps plein sur 2007-2008.

3. L'information des donateurs

Le rendre compte des actions menées par Amnesty international France :

Le rendre compte et l'évaluation des actions menées sont pour nous les meilleurs moyens d'informer nos membres, nos donateurs et le public de l'efficacité du travail d'Amnesty International en France. C'est ce qui nous a conduit à publier, sur une base annuelle, le rapport d'activité d'Amnesty international France.

Le rendre compte des actions menées par Amnesty international :

La diversité des actions menées par le secrétariat international, rend difficile un rendre compte exhaustif, difficulté renforcée par un décalage des exercices sociaux. Néanmoins, la section française, s'attache déjà depuis plusieurs années à avoir des informations chiffrées qui permettraient de rendre compte de façon plus précise de l'utilisation des fonds dans le cadre des missions de recherche et d'action du secrétariat international. Nos récentes interventions auprès du secrétariat international devraient nous permettre de répondre rapidement à cette demande de visibilité sur l'utilisation de notre contribution à l'international qui représente 25% de nos emplois.

Cette démarche s'inscrit dans le sens de la volonté du mouvement qui propose à court terme de mettre en œuvre des outils permettant de rassembler et de partager davantage de données chiffrées, d'informations, de résultats concrets pour avoir une vision réellement internationale du mouvement, de ses forces, de ses faiblesses, de ses capacités, et surtout, de ses marges de progression. Ce processus s'accompagne de la volonté de restituer l'information, les impacts, les résultats, de façon homogène et coordonnée, pour une meilleure lisibilité de notre action.
