



L'union nationale des aveugles et déficients visuels

Exercices 2008 à 2011

1/2

Rapport

Organisme bénéficiant de dons

SOMMAIRE

AVERTISSEMENT	9
INTRODUCTION	11
CHAPITRE I PRESENTATION DE L'ASSOCIATION.....	13
I - Les statuts et l'organisation de l'UNADEV.....	13
A - L'objet social de l'association	13
B - Les instances statutaires	17
C - L'organisation de l'UNADEV.....	19
II - Des procédures financières insuffisantes.....	25
CHAPITRE II LES OBJECTIFS DES APPELS A LA GENEROSITE PUBLIQUE.....	29
I - Les campagnes de collecte.....	30
A - Les vecteurs de collecte	30
B - Des appels à la générosité qui visent en général l'ensemble des actions de l'association	32
C - Quelques collectes affectées et des appels à dons parfois ambigus	34
D - Des appels à legs ciblés sur les donateurs.....	36
II - Le résultat de l'appel à la générosité publique : les ressources collectées	37
CHAPITRE III LES ACTIONS MENEES PAR L'UNADEV.....	41
I - L'accueil, les loisirs et l'aide sociale	41
A - Des services réservés aux adhérents.....	41
B - Des prêts accordés à des administrateurs.....	44
II - Le soutien de la marque « Cœur d'arôme »	44

III - La recherche technologique.....	45
IV - La recherche médicale et le bus du glaucome.....	48
A - L'auto-distribution des financements pour la recherche médicale..	48
B - Un risque d'exercice illégal de la médecine ou de médecine foraine	
.....	50

CHAPITRE IV LES COMPTES D'EMPLOI DES RESSOURCES COLLECTEES AUPRES DU PUBLIC53

I - Les comptes annuels de l'UNADEV	54
A - Le bilan	54
B - Le compte de résultat	56
C - Les comptes d'emploi des ressources.....	57
II - La construction du compte d'emploi des ressources.....	64
A - Des modes de comptabilisation impropre.....	64
B - Une nette surestimation des missions sociales.....	66
C - Des frais de fonctionnement résiduels et minorés	71

CHAPITRE V LES FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS77

I - Des frais de collecte minorés	78
A - Les frais des délégués.....	78
B - Les frais de fidélisation.....	80
C - Les « frais de messages et de communication » et les frais de machine à affranchir.....	81
II - Le poids prédominant des charges directes d'appel à la générosité publique	82
A - Les résultats de la collecte	84
B - Les avantages accordés aux prestataires.....	86

CHAPITRE VI L'INFORMATION DU DONATEUR93

I - Une communication erronée et partielle	93
A - Les supports d'information du donateur	93
B - Une information qui ne reflète pas la réalité de l'emploi des dons et legs	95
II - Une communication de nature à induire le donateur en erreur.....	97

A - Des ressources faiblement utilisées pour les écoles de chiens guides	97
B - Une information faussée.....	100
CONCLUSION	101
ANNEXES	103
REPONSE DU PRESIDENT DE L'UNION NATIONALE DES AVEUGLES ET DEFICIENTS VISUELS (UNADEV)	109

Les rapports de la Cour sur les organismes bénéficiant de dons

En application des dispositions de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, la Cour des comptes exerce deux missions à l'égard des organismes bénéficiant de dons : pour les dons collectés par appel à la générosité, elle vérifie la conformité des dépenses financées aux objectifs poursuivis par l'appel ; pour les dons ouvrant droit à un avantage fiscal, elle vérifie la conformité des dépenses financées aux objectifs de l'organisme bénéficiaire.

Ces contrôles ont pour particularité de porter sur des fonds privés, alors que la plupart des autres missions de la Cour concernent l'emploi de deniers publics.

La procédure et les pouvoirs d'investigation de la Cour sont définis par le code des juridictions financières (articles R. 144-1 à R. 144-3). Comme pour les autres contrôles, la procédure est collégiale et contradictoire ; elle peut comporter l'audition des dirigeants de l'organisme (article L. 143-4). Les observations définitives de la Cour sont publiées et la réponse du représentant légal de l'organisme y est annexée (article R. 143-6). Celui-ci doit communiquer les observations définitives de la Cour au conseil d'administration et à l'assemblée générale de l'organisme lors de la première réunion qui suit (article L. 143-2).

Lorsque la Cour constate la non-conformité des dépenses financées par les dons aux objectifs de l'appel public à la générosité ou aux objectifs de l'organisme dans le cas de dons ouvrant droit à un avantage fiscal, elle assortit son rapport d'une déclaration de non-conformité (article L. 111-8), accompagnée d'une synthèse du rapport (article D. 144-5). Cette déclaration est rendue publique (affichage à la Cour des comptes et mise en ligne sur son site internet) et transmise au ministre chargé du budget et aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

En application des dispositions du code général des impôts (article 1378 octies), le ministre peut, par arrêté pris après application d'une procédure contradictoire et publié au *Journal officiel*, suspendre de tout avantage fiscal les dons, legs et versements effectués au profit de l'organisme visé dans la déclaration. S'il ne procède pas à cette suspension, le ministre adresse un rapport motivé au Premier président de la Cour des comptes et aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

En cas de suspension, à l'expiration d'un délai d'un an suivant la notification de l'arrêté ministériel, l'organisme concerné peut saisir le ministre chargé du budget d'une demande tendant au rétablissement du bénéfice des avantages fiscaux pour les dons, legs et versements susceptibles d'être effectués à son profit. Le ministre peut abroger l'arrêté après avis de la Cour des comptes.

Avertissement

En application de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, la Cour des comptes a effectué le contrôle du compte d'emploi des ressources collectées par l'Union nationale des aveugles et déficients visuels (UNADEV) sur les exercices 2008 à 2011, afin de vérifier la conformité des dépenses engagées par l'association aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

L'enquête s'est déroulée au siège de l'association et dans les antennes de Bordeaux (Gironde) et de Boulogne-Billancourt (Hauts-de-Seine).

Le présent rapport fait suite à une procédure contradictoire. Un relevé d'observations provisoires a été adressé au président de l'association le 29 mai 2013. Celui-ci a répondu le 28 juin 2013 et a été entendu par la Cour le 11 juillet suivant. Cette audition a fait l'objet d'un compte-rendu établi par la Cour et validé par l'association.

Un rapport d'observations définitives a été délibéré le 18 septembre 2013 par la cinquième chambre de la Cour des comptes, présidée par Mme Froment-Meurice, présidente de chambre, et composée de MM. Duchadeuil, Davy de Virville, Ténier, Urgin, Baccou, Sépulchre, Antoine, Mme Bouygard, MM. Cahuzac et Cazenave, conseillers maîtres, les rapporteuses étant Mmes Froment-Védrine, conseillère maître, Suc, conseillère référendaire, et Mme Pittet, conseillère maître, étant la contre-rapporteure.

Il a ensuite été examiné, le 9 octobre 2013, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes composé de MM. Migaud, Premier président, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durlemann, Lefas, Briet, Mme Ratte, M. Vachia, présidents de chambre, M. Paul, conseiller maître, en remplacement de M. Levy, président de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

À la suite de cet examen, le projet de publication établi par la Cour des comptes a été transmis à l'UNADEV par le Premier président, en application des dispositions de l'article R. 143-6 du code des juridictions financières.

L'association a transmis une réponse à publier le 29 novembre 2013. En application de l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, le président de l'UNADEV a demandé à être auditionné par la Cour. Cette audition a eu lieu le 18 décembre 2013.

Le présent rapport et la déclaration de non-conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique pour les exercices 2010 et 2011 qui lui est assortie, font suite à cette audition et ont été délibérés le 18 décembre 2013 par la cinquième chambre de la Cour des comptes, présidée par Mme Froment-Meurice, présidente de chambre, et composée de MM. Duchadeuil, Urgin, Baccou, Sépulchre, Antoine, Mme Bouygard, MM. Mourier des Gayets, Cahuzac et Cazenave, conseillers maîtres, les rapporteuses étant Mmes Froment-Védrine, conseillère maître, Suc, conseillère référendaire, et Mme Pittet, conseillère maître, étant la contre-rapporteure.

Introduction

L’Union nationale des aveugles et déficients visuels (UNADEV) a été créée le 16 novembre 1929 sous la dénomination d’Union des aveugles, association qui menait des actions d’aide aux aveugles et malvoyants dans le département de la Gironde.

Dans les années soixante, l’association étend ses actions à la région Aquitaine. Elle prend alors le nom d’Union des aveugles du Sud-Ouest (UASO) et devient membre de la Fédération des aveugles et handicapés visuels de France (FAF).

En 2000, elle devient l’Union des aveugles et déficients visuels en raison des actions menées au-delà de son territoire d’implantation. En 2006, l’association devient l’Union nationale des aveugles et déficients visuels (UNADEV) ; elle inaugure des centres d’activité à Pau, Roubaix, Lyon et Boulogne-Billancourt.

Développant une collecte de ressources dans toute la France, elle est radiée en 2006 de la FAF dont la charte précise que « les associations doivent s’engager à terme à ne pas développer d’activités dans des régions qui ne relèvent pas de leur responsabilité territoriale ». Elle demande alors à être reconnue comme association d’assistance et de bienfaisance, afin de bénéficier à nouveau du droit de recevoir des legs, ce qu’elle obtient le 31 août 2007.

Le contrôle de la Cour a eu pour objet de vérifier, en application du premier alinéa de l’article L. 111-8 du code des juridictions financières, la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l’appel à la générosité publique de 2008 à 2011.

Pour réaliser cette vérification, la Cour a examiné la formulation des appels à la générosité publique, la conduite des actions de l’UNADEV et la manière dont l’association rend compte de l’utilisation des ressources de la générosité publique, à la fois par les comptes d’emploi de ses ressources qu’elle établit annuellement et par la manière dont elle communique sur cette information financière.

L'UNADEV

Création de l'association en 1929.

Reconnaissance de l'association en tant qu'association de bienfaisance en 2007 (association ayant pour objet exclusif l'assistance et la bienfaisance, habilitée à recevoir des donations notariées et des legs à condition que ceux-ci soient destinés à l'accomplissement de la mission de l'association).

6 antennes en France en 2011.

Ressources totales de 28 M€.

Ressources issues de la générosité publique de 21,9 M€, soit 78,2 % des ressources totales.

399 112 donateurs.

1 364 adhérents.

Environ 100 bénévoles au siège.

257 salariés (dont 40 à la maison de retraite).

Chapitre I

Présentation de l'association

I - Les statuts et l'organisation de l'UNADEV

A - L'objet social de l'association

Aux termes de l'article 1^{er} de ses statuts en vigueur lors des années contrôlées par la Cour, l'UNADEV a pour but « l'assistance des handicapés visuels, aveugles et malvoyants, notamment ceux qui sont en situation de détresse, par ses propres œuvres, la représentation et la défense de leurs intérêts moraux et matériels et, d'une manière générale, l'amélioration de leur sort, notamment par l'aide à la recherche ophtalmologique ».

Ce même article indique que l'association « pourra servir d'intermédiaire entre ses membres actifs, considérés individuellement et les pouvoirs publics (communes, départements, régions, État), les collectivités et les particuliers ».

L'article 3 des statuts prévoit que l'association se compose de membres actifs aveugles et malvoyants titulaires d'une carte d'invalidité et de personnes morales.

1 - Les actions prévues par les statuts

« Les moyens d'action de l'association » sont, selon l'article 2 de ses statuts, « aussi nombreux que la poursuite de son objet le nécessitera » et elle peut :

- « organiser des secours aux handicapés visuels les plus démunis ;
- créer des écoles et des centres de formation, des établissements de soins ou autres ;
- éditer des bulletins, publications, mémoires ;
- organiser des conférences et cours ;
- organiser des expositions, des bourses, des concours, des prix et récompenses ;
- organiser des activités sociales et des activités sportives et de loisirs ainsi que des voyages ».

Les statuts précisent que la liste de ces actions n'est pas limitative.

L'UNADEV a adopté le 12 janvier 2013 de nouveaux statuts qui étendent l'objet de l'association « sur un territoire à la fois national et international » et incluent désormais explicitement l'information, la sensibilisation et la recherche, ainsi que « toute action en lien direct ou indirect avec l'objet principal ».

L'association a indiqué à la Cour examiner la possibilité de créer un fonds de dotation afin de trouver de nouvelles sources de financement.

2 - Les actions décrites dans la communication institutionnelle de l'UNADEV

L'UNADEV mène des actions très diverses. Dans ses différents supports de communication, l'association présente comme suit ses missions, dont les modalités de réalisation et les financements associés sont examinés par la Cour *infra*.

a) *L'information et la sensibilisation du public*

L'UNADEV indique avoir développé plusieurs outils de communication pour informer et sensibiliser le public à la cause des déficients visuels : l'« UNADEV magazine » diffusé aux adhérents, aux associations partenaires et à certains partenaires institutionnels ; des magazines ou lettres d'information destinés aux adhérents des antennes locales ; un site internet, des blogs et une présence sur les réseaux

sociaux. L'association organise également des événements (pièces de théâtre, opéras, concerts, etc.) et participe à des salons professionnels et à des conférences ciblant la thématique de la déficience visuelle.

b) L'accueil, les loisirs et l'aide sociale

L'UNADEV dispose de plusieurs antennes locales qui proposent aux adhérents de l'association des activités sociales et de loisirs : repas et sorties à thème, cours et ateliers, voyages. À Noël, un repas est offert à Bordeaux à tous les adhérents de l'association et des « colis gourmands » sont envoyés à ceux qui n'ont pas pu se déplacer.

L'association propose aussi à ses adhérents de Bordeaux et de la communauté urbaine de Bordeaux les services de 22 auxiliaires de vie salariées de l'association, et, pour ses adhérents du reste de l'hexagone, elle apporte une contribution de 5 € par heure pour l'emploi d'aides à domicile.

Des conseils juridiques grâce à un partenariat conclu au niveau national avec le réseau EUROJURIS¹, ainsi qu'un service de « coaching de vie » sont, par ailleurs, disponibles.

Enfin, l'UNADEV peut accorder des prêts et des dons à ses adhérents.

Grâce au financement du département de la Gironde, l'association a par ailleurs créé un service d'accompagnement à la vie sociale (SAVS). Elle a aussi mis en place des dispositifs d'aide aux aveugles et déficients visuels et d'accompagnement dans leurs démarches quotidiennes : une permanence physique et téléphonique assurée par une assistante sociale salariée ; un accompagnement des déficients visuels dans leurs démarches et leurs projets d'insertion professionnelle ; un espace « cyberbraille » où sont mis à disposition gratuitement des outils informatiques adaptés et des accès à internet.

c) Les versements aux associations adhérentes

L'UNADEV soutient l'action de dix associations qui sont, en tant que personnes morales, ses adhérentes : trois écoles de chiens guides ;

¹ Le site d'EUROJURIS présente cette structure comme un « réseau d'avocats, notaires et huissiers, organisé en association loi 1901 ». Il précise que « les membres EUROJURIS France interviennent dans tous les domaines du droit » et cite dans le domaine du « droit des particuliers » les branches suivantes : « droit de la famille – droits de l'enfant – patrimoine et succession ». Rien n'est indiqué sur ce site concernant les thèmes du handicap.

deux entreprises créées par l'UNADEV (Presta et Ceciphone) ; et cinq associations œuvrant en faveur des handicapés visuels.

d) Le centre ophtalmologique et le « bus du glaucome »

L'UNADEV a créé en 2007 un centre ophtalmologique, installé dans un local attenant à son siège et délivrant une fois par semaine des consultations gratuites en partenariat avec Médecins du Monde.

En 2010, l'UNADEV a décidé de compléter son action en créant le « bus du glaucome » : il s'agit d'un centre paramédical itinérant sur plusieurs départements, accessible gratuitement au public « de masse », et qui vise, selon les documents remis aux intéressés et à certains médecins, à dépister le « glaucome ».

e) La recherche médicale et technologique

Le conseil d'administration de l'association a décidé, en mai 2008, de lancer des appels d'offres en vue de l'attribution de bourses de recherche médicale pour un montant global annuel de 250 000 € au minimum. Ce même conseil a prévu que les demandes de bourses de recherche seraient examinées par un conseil scientifique.

En 2011, l'UNADEV « a décidé de se lancer dans la mise au point d'une solution complexe d'aide à l'autonomie des personnes déficientes visuelles en partenariat avec une entreprise de haute technologie. Cet assemblage de technologies doit apporter des services à l'intérieur du domicile à l'aide d'une domotique adaptée, et à l'extérieur en proposant des systèmes complémentaires à l'aide animale (chiens guides pour aveugles) »². Cette technologie, appelée « *my EyePhone* » puis « *my CarePhone* » comprend un téléphone mobile à ergonomie adaptée et une base fixe connectée sur internet.

f) La formation et le sport

L'UNADEV, en tant qu'organisme de formation, est agréée, depuis 1992, pour l'informatique adaptée et le braille. Depuis 2006, l'UNADEV a largement développé son offre de formation adaptée aux déficients visuels.

De même, elle a mis au point une ingénierie du sport pour les mal et non-voyants. Elle assure notamment la formation et l'entraînement de sportifs de haut niveau, par exemple en football avec l'équipe Cécifoot,

² Extrait de l'annexe au compte d'emploi des ressources de 2011.

championne de France en 2008, championne d'Europe en 2011 et médaillée d'argent aux jeux paralympiques de Londres en 2012.

B - Les instances statutaires

La composition et le rôle des instances statutaires de l'association, tels que définis dans les statuts datant de 2006, ont été modifiés dans les nouveaux statuts adoptés par l'association en 2010 : les modifications ont porté sur les conditions d'accès au conseil d'administration et sur la durée du mandat des membres du bureau, étendue à trois ans au lieu d'une année précédemment.

1 - L'assemblée générale

L'assemblée générale s'est réunie une fois par an pendant la période examinée par la Cour. Ses réunions font systématiquement l'objet de procès-verbaux.

Seuls les membres actifs ont droit de vote à l'assemblée générale. Les bénévoles non déficients visuels intervenant au profit de l'association ne participent pas à la prise de décision, même s'ils peuvent être invités à assister aux réunions de l'assemblée générale.

2 - Le conseil d'administration

Le conseil d'administration, qui se réunit six à huit fois par an, comprend, selon les articles 6 et 7 des statuts, neuf membres au moins et treize membres au plus, élus pour une période de trois ans par l'assemblée générale, ainsi qu'éventuellement un représentant du personnel élu par les salariés.

Le trésorier est un membre voyant nommé sur proposition du président.

Les dispositions relatives à la composition du conseil d'administration n'ont pas été respectées en 2009 : le conseil comptait alors 14 membres (hors représentant du personnel), dont un « représentant des associations adhérentes à l'UNADEV » afin de respecter les dispositions de la charte d'adhésion conclue entre ces associations et l'UNADEV. La situation a été régularisée en 2010, les nouveaux statuts prévoyant que des administrateurs suppléants puissent « entrer au conseil d'administration à mesure des vacances qui s'y produisent » : deux des administrateurs présents ont alors été nommés en tant que suppléants, ce qui a permis de ramener à douze le nombre des administrateurs titulaires (hors représentant du personnel).

Sur l'ensemble de la période examinée par la Cour (2008-2011), la composition du conseil d'administration est restée inchangée, si l'on excepte l'arrivée d'un administrateur supplémentaire. Cette situation peut s'expliquer par les restrictions d'accès à la fonction d'administrateur, qui ont été encore renforcées dans les statuts de 2010.

Jusqu'alors, la fonction d'administrateur était accessible aux membres actifs ayant obtenu le parrainage de quatre administrateurs, fourni un extrait de leur casier judiciaire et accepté la « charte des administrateurs ». Les statuts adoptés en 2010 ajoutent la nécessité d'être membre actif de l'association depuis au moins trois ans.

Depuis la révision des statuts de 2013, sont désormais éligibles les adhérents à jour de leurs cotisations des trois dernières années et âgés de moins de 77 ans. Ces nouveaux statuts prévoient aussi que le conseil d'administration se compose de 13 à 16 membres, dont au moins onze membres actifs, les autres administrateurs étant désignés par le conseil d'administration parmi trois catégories de membres : les membres d'honneur, les membres personnes morales et les membres qualifiés (« personnes physiques qui par leur qualité reconnue par le bureau de l'Association participent à la vie de l'Association »³).

3 - Le bureau

Le bureau est composé d'un président, de deux vice-présidents et d'un secrétaire général ainsi que du trésorier de l'association.

Ses réunions n'ont fait l'objet d'aucun compte-rendu jusqu'en 2013, mais les nouveaux statuts prévoient que « les procès-verbaux des séances du bureau sont tenus sur un classeur *ad hoc* et signés par le président et le secrétaire ».

La composition du bureau est restée inchangée durant toute la période examinée par la Cour.

4 - Les commissions

L'article 6 des statuts autorise le conseil d'administration « à créer dans son sein ou en dehors de lui, toutes commissions techniques permanentes ou non, propres à faciliter son action, ou l'exécution des décisions prises par lui ou l'assemblée générale ».

³ Article 5 des statuts adoptés le 12 janvier 2013.

Selon la liste transmise par l'UNADEV, il existe neuf commissions au niveau national⁴, dont les réunions ne font pas l'objet de compte-rendu formalisé ; certaines d'entre elles soumettent des propositions à l'examen du conseil d'administration.

Enfin, comme mentionné *supra*, il existait pendant la période contrôlée par la Cour un conseil scientifique, présidé jusqu'à son décès en février 2013 par le professeur Colin, chef de service au centre hospitalier universitaire (CHU) de Bordeaux : le service d'ophtalmologie du professeur Colin n'abritait aucune unité de recherche labellisée mais a été bénéficiaire de fonds de recherche de l'UNADEV. Le conseil d'administration du 19 mai 2008 a nommé quatre membres du conseil scientifique⁵, puis un « règlement relatif à la recherche », signé par le président de l'UNADEV le 19 juin 2008, a ajouté un membre⁶. Ces autres membres appartiennent, eux, à des unités de recherche labellisées.

C - L'organisation de l'UNADEV

1 - Les implantations de l'association

En 2011, l'UNADEV comptait 257 salariés, répartis entre son siège à Bordeaux et son réseau d'antennes locales.

D'après les comptes annuels 2008 à 2011 de l'association, les effectifs ont augmenté d'un peu plus de 16 % en quatre ans.

L'association est dirigée par un directeur général sous l'autorité duquel sont placés six services : la direction administrative et financière ; le service chargé de l'informatique et des campagnes de collecte ; le service chargé de la saisie des dons ; le service « Colin Maillard » qui regroupe les délégués chargés localement du démarchage à domicile (cf. *infra*) ; le service communication ; le service de coordination des centres d'activités locaux.

⁴ Commission financière ; commission « livret d'accueil » pour les adhérents, commission « Trait d'union », constituant le comité de rédaction de la revue éponyme transmise aux adhérents de l'antenne de Bordeaux ; comité de lecture dédié au magazine de l'UNADEV ; commission « charte de l'administrateur » ; commission « activités nationales » ; commission « voyages » ; commission « my CarePhone » et commission « établissement d'hébergement de personnes âgées dépendantes (EHPAD) » dédiée à la maison de retraite créée par l'UNADEV.

⁵ Professeur Colin du CHU de Bordeaux ; professeur Kaplan de l'hôpital Necker à Paris (qui a démissionné de ce conseil), professeur Hamel de l'institut des neurosciences de Montpellier, professeur Régnier du CHU d'Angers.

⁶ Professeur Lacombe du CHU de Bordeaux.

L'association a créé des antennes hors de Bordeaux à partir de 1995, date de création d'une première antenne à Toulouse. Quatre autres antennes ont été créées entre 2008 et 2011 (Roubaix, Pau, Lyon et Boulogne-Billancourt), l'UNADEV ayant la volonté de se déployer à travers la France.

En 1978, l'UNADEV a créé dans la commune de Vayres en Gironde une maison de retraite spécialisée et médicalisée (établissement d'hébergement de personnes âgées dépendantes ou EHPAD), dont le fonctionnement est financé par le département de la Gironde sur la base de prix de journée.

L'établissement peut accueillir jusqu'à 83 pensionnaires, déficients visuels ou non. L'UNADEV est propriétaire du terrain et contribue à l'entretien du bâtiment.

Les statuts de l'association prévoient que des personnes morales puissent être membres de l'association. Les dix associations auxquelles l'UNADEV apporte son soutien financier sont ainsi adhérentes de l'association.

a) Les écoles de chiens guides d'aveugles

L'UNADEV finance trois écoles de chiens guides d'aveugles : le « centre Aliénor » situé à Mérignac (Gironde), « l'école méditerranéenne de Biot » (Alpes-Maritimes) et « les 4A » à Sermentizon (Puy-de-Dôme).

Des conventions définissent précisément les modalités de définition des dotations annuelles, ainsi que les informations relatives à leur activité que les écoles doivent transmettre à l'UNADEV. Par ailleurs, des conditions encadrent l'octroi de la dotation. L'école doit éduquer au moins cinq chiens par éducateur salarié ; pour l'école de Biot, la dotation est limitée à 20 000 € par remise prévisionnelle de chiens et à dix chiens par an. Enfin, l'UNADEV peut renoncer à apporter son soutien financier, avec un préavis d'un an dans le cas de l'école de Biot, de six mois pour le centre Aliénor.

Le centre Aliénor, situé à Mérignac, a été créé par l'UNADEV en 1985. Il est devenu juridiquement indépendant en 2007 mais les deux structures restent très liées puisque les statuts du centre prévoient que six des membres du conseil d'administration sont nommés par l'UNADEV, parmi lesquels trois au moins sont déficients visuels. Le président de l'UNADEV est également membre de droit du conseil d'administration. Ainsi, sept personnes occupent simultanément des fonctions d'administration ou de direction dans les deux structures, comme l'illustre le tableau suivant :

Tableau n° 1 : fonctions occupées simultanément à l'UNADEV et au Centre Aliénor

Fonctions à l'UNADEV	→	Fonctions au Centre Aliénor
Président	→	Vice-président
Vice-présidente	→	Présidente
Trésorier	→	Secrétaire général
Secrétaire générale	→	Administrateur
Administrateur	→	Administrateur
Directeur général	→	Administrateur
Directrice des affaires financières	→	Administrateur

Source : Cour des comptes

De plus, les locaux et le terrain occupés par le centre appartiennent à l'UNADEV qui les met gracieusement à disposition. Enfin, selon les dispositions de la convention conclue entre le centre Aliénor et l'UNADEV, celle-ci prend en charge la gestion administrative de la paie des salariés du centre.

Comme l'indique le nom de l'association (centre et non école), son objet est plus vaste que la seule remise gratuite de chiens guides d'aveugles : l'article 1^{er} de ses statuts précise, en effet, que l'association « a pour but de lutter pour une meilleure autonomie des personnes déficientes visuelles afin de permettre leur intégration dans la société, de défendre leurs droits, en particulier en matière d'accessibilité, de leur apporter soutien et secours, de promouvoir toutes formes d'aides techniques et animalières et de contribuer à la remise gratuite de chiens guides ».

L'école méditerranéenne de chiens guides à Biot a été créée par l'UNADEV en 1988 et est devenue indépendante en 2004. L'objet de l'association est l'élevage, l'éducation et la remise gratuite de chiens guides aux handicapés visuels, aveugles et malvoyants. Comme le centre Aliénor, elle entretient des liens étroits avec l'UNADEV, explicitement prévus par ses statuts. Ceux-ci précisent, en effet, qu'un poste est de droit réservé au président de l'UNADEV au conseil d'administration de l'école et que parmi les membres élus du conseil d'administration, deux sont membres de l'UNADEV. Par ailleurs, les locaux et terrains occupés par l'école appartiennent à l'UNADEV.

L'école de chiens guides « Les quatre A » a été créée en 1994 à Sermentizon dans le Puy-de-Dôme. Elle a adhéré à l'UNADEV en 2011 et le président de l'UNADEV est vice-président de l'école. Son objet est

de « rendre service aux personnes déficientes visuelles afin de les rendre autonomes par différents moyens, non limitatifs : assurer la formation, la remise et le suivi des chiens-guides ; agir pour que les chiens-guides soient acceptés en tous lieux, exercer devant les juridictions tous les droits réservés à la partie civile ».

Selon l'annexe des comptes d'emploi de ses ressources, l'UNADEV « finance quasiment à 70 % » le centre Aliénor et l'école de Biot, ce qui traduit la dépendance de ces centres vis-à-vis de l'association, même si les comptes publiés par le centre Aliénor confirment que son financement est majoritairement assuré par l'UNADEV sans cependant atteindre 70 % (65 % en 2010 et un peu plus de 50 % en 2011).

Les écoles de chiens guides d'aveugles doivent réglementairement obéir à un label. Or si ces deux écoles sont labellisées, l'importance des financements qui leur sont apportés par l'UNADEV amène à s'interroger sur le respect des conditions de labellisation fixées par un arrêté du 2 août 2006. En effet, la majorité des financements de l'activité des écoles provient des collectes effectuées par l'UNADEV en recourant au démarchage à domicile, sans que les écoles assurent un contrôle de cette collecte, ce qui ne répond pas aux dispositions de l'arrêté suscité⁷.

À titre d'exemple, le centre Aliénor fait directement appel à la générosité du public par la voie de son site internet, mais les dons et legs ainsi collectés et inscrits à son budget en 2012 ne s'élèvent qu'à 95 000 € (pour un budget total de 1 681 000 €).

b) Les entreprises Ceciphone et Presta

L'UNADEV a créé deux entreprises : Ceciphone et Presta. Elle recourt aux prestations de chacune d'elles.

Outre le paiement des prestations qu'elle leur demande, l'UNADEV apporte à ces deux structures des financements dont le montant est approuvé chaque année par l'assemblée générale de l'UNADEV via le vote du budget.

⁷ Cet arrêté, relatif à la composition et aux modalités de fonctionnement de la commission de labellisation des centres d'éducation des chiens-guides d'aveugles ou d'assistance ainsi qu'aux critères techniques de labellisation desdits centres, prévoit que, pour obtenir la labellisation, le centre d'éducation doit notamment, « s'il fait appel à la générosité du public, garder le contrôle de la collecte de fonds, des messages émis, et s'interdire d'effectuer des démarchages à domicile, directement ou par téléphone ».

L'entreprise adaptée Ceciphone

Ceciphone, association créée par l'UNADEV en 2010, est un centre d'appel dont la vocation est de faire travailler des personnes handicapées et notamment des déficients visuels. Son siège est à Bègles mais le centre d'appel se trouve dans les locaux mêmes de l'UNADEV à Bordeaux, leur mise à disposition étant gratuite pour Ceciphone.

Ceciphone, qui a obtenu un agrément en tant qu'entreprise adaptée, doit à ce titre employer au moins 80 % de travailleurs handicapés orientés vers le marché du travail par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH). Ces travailleurs handicapés ont le statut de salariés et disposent d'un contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée. L'entreprise peut recevoir, pour chaque salarié en situation de handicap qu'elle emploie, une aide forfaitaire versée par l'État.

Le conseil d'administration de Ceciphone comprend trois administrateurs communs à l'UNADEV.

L'entreprise d'insertion Presta

L'UNADEV a créé en 1995 l'entreprise d'insertion Presta, association dont le siège est situé à Bègles. Presta a d'abord eu pour activité de transcrire en braille divers supports papier puis s'est développée en proposant du routage de documents (mise sous plis, publipostage, vœux et invitations), et depuis 2010, la vente de produits gastronomiques (thé, café, paniers garnis, etc.).

En tant qu'entreprise d'insertion par l'économique, Presta compte parmi ses salariés des personnes précédemment éloignées de l'emploi – souvent sans qualification, en difficulté financière et/ou en situation d'exclusion - qui ont au préalable obtenu un agrément de Pôle Emploi pour travailler dans cette entreprise. Leur contrat de travail ne peut dépasser 24 mois (renouvellements compris). Du fait de son action d'insertion, Presta bénéficie d'un allègement de cotisations patronales sur les bas et moyens salaires ainsi que d'une aide financière directe de l'État (9 681 € par poste d'insertion et par an).

Le contrat conclu entre l'UNADEV et Presta prévoit que « le conseil d'administration de Presta sera composé pour sa majorité de personnes nommées par le conseil d'administration de l'UNADEV » : c'est ainsi que le président de Presta est le responsable de l'antenne de Bordeaux de l'UNADEV et que le président de l'UNADEV siège au conseil d'administration de Presta ; c'était aussi le cas de la vice-présidente de l'UNADEV jusqu'en décembre 2010.

c) Les associations soutenant la cause des handicapés visuels

Cinq associations dont l'objet est de soutenir la cause des personnes aveugles et déficientes visuelles sont adhérentes de l'UNADEV : l'association sportive et sociale des handicapés et adhérents valides (ASSHAV), l'association Info lumière, l'association de femmes aveugles et malvoyantes (AFAM), l'association Voir 3R et l'association « Supporters solidaires »⁸.

Le siège de l'AFAM est situé dans les locaux de l'UNADEV à Bordeaux, qui met gracieusement une salle à sa disposition. La présidente de l'AFAM est également la première vice-présidente de l'UNADEV et la présidente du centre Aliénor.

Chaque membre handicapé visuel de ces associations bénéficie des mêmes droits qu'un membre de l'UNADEV (sauf le droit de vote à l'assemblée générale). Les structures adhérentes peuvent déposer une demande d'aide à projet auprès de l'UNADEV et bénéficier de son appui en matière de relation presse et d'une présence dans ses médias.

Ces associations se sont en contrepartie engagées à payer à l'UNADEV une cotisation annuelle proportionnelle au nombre de leurs adhérents déficients visuels, à informer l'UNADEV de toute modification relative à leur gouvernance, à fournir chaque année un état certifié de leurs comptes, à faire état de leur statut d'adhérent à l'UNADEV sur l'ensemble de leurs supports de communication (sauf pour leurs actions de collecte de fonds) et à se concerter avec l'UNADEV sur les actions qu'elles souhaitent entreprendre sur le territoire spécifique de l'autre.

2 - Les adhésions de l'UNADEV à d'autres associations

L'UNADEV est adhérente de la fédération nationale pour l'insertion des personnes sourdes et personnes aveugles en France (FISAF), dont le siège est comme le sien situé en Gironde. Elle était également adhérente à la fédération des aveugles et handicapés visuels de France (FAF) mais elle en a été radiée en 2006 en raison du développement de ses activités dans toute la France, caractéristique incompatible avec la charte d'adhésion de la FAF.

⁸ Cette dernière association a été créée par l'UNADEV elle-même pour soutenir le développement de projets pouvant « changer le regard sur les personnes en situation de différence et d'exclusion sociale au travers de toutes formes d'actions, à caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou autre ».

En 2010, l'UNADEV a engagé des démarches pour adhérer à la confédération française pour la promotion sociale des aveugles et amblyopes (CFPSAA). Cette demande d'adhésion a été rejetée par vote de l'assemblée générale de la CFPSAA en avril 2011, celle-ci jugeant la part de la collecte affectée par l'UNADEV aux missions sociales (42 %) trop faible par rapport à celle consacrée à la recherche de fonds (54 %), et ses méthodes de collecte non conformes aux bonnes pratiques de France générosités ou du Comité de la charte.

L'UNADEV est également adhérente à l'Union nationale des organismes sanitaires et sociaux, à l'Association française des trésoriers d'associations et à l'Association française des fundraisers. Bien que n'étant pas une entreprise, elle adhère aussi au Mouvement des entreprises de France (MEDEF). Selon les explications fournies à la Cour par l'association, cette adhésion lui permet d'obtenir le soutien d'entreprises pour des projets orientés vers les personnes déficientes visuelles.

II - Des procédures financières insuffisantes

À l'occasion de ses contrôles d'organismes bénéficiaires de la générosité publique, la Cour s'attache à vérifier l'existence d'un contrôle interne permettant de garantir la qualité des procédures financières de ces organismes.

Elle a ainsi recommandé la mise en œuvre de procédures rigoureuses de mise en concurrence de fournisseurs, par exemple adaptées aux montants des achats réalisés, ou d'une séparation stricte entre les personnes susceptibles d'engager des dépenses et celles habilitées à les payer, selon des modalités permettant une implication effective des administrateurs en matière financière.

Dans le cas de l'UNADEV, le contrôle interne se révèle à plusieurs égards insuffisant.

Les procédures d'engagement et de paiement des dépenses ne sont pas écrites et documentées, même si l'UNADEV a indiqué à la Cour qu'« un listing récapitulatif nominatif chiffré accompagné des factures est transmis à la direction financière pour contrôle. La directrice administrative et financière appose son visa sur le listing et le transmet pour paiement à la présidence ou à la direction générale, selon leur disponibilité. La direction générale vérifie les factures et valide ensuite par sa signature l'ordre de paiement. Concernant le président, obligation est faite à son assistante de lui donner lecture des documents avant

signature de l'ordre de paiement⁹ ». Seule existe une liste, fournie à la Cour par l'association, désignant les chefs de service ou responsables autorisés à engager des dépenses en fonction des autorisations délivrées au moment du vote du budget et précisant que seuls le président et le directeur général sont habilités à valider les paiements.

Aucune règle de dégagement de caisse n'est non plus établie pour les antennes locales de l'UNADEV qui disposent d'un fonds de caisse certes actuellement modeste (environ 1 000 € par mois de liquidités) mais qui pourrait s'accroître dès lors que l'UNADEV souhaite développer les activités de ses antennes¹¹, justifiant alors une formalisation de ces règles.

Dans un contexte où les dispositifs de contrôle interne sont insuffisants, quelques exemples ont été relevés par la Cour, pour lesquels des dépenses ont été payées sans avoir été approuvées par le conseil d'administration, alors que les règles internes à l'association exigent cette approbation.

L'UNADEV a organisé un séminaire dès le mois de mars 2011 pour présenter le projet de recherche technologique « *My CarePhone* » à l'hôtel Negresco de Nice (ville où est localisée l'entreprise prestataire de l'UNADEV pour ce projet), avant que le conseil d'administration ait pu délibérer sur le principe de financement du projet – ce qu'il a fait en avril 2011. Le coût de la manifestation assumé par l'association s'est élevé à 6 584 € (un soutien financier extérieur ayant été apporté en sus).

L'octroi d'un don 220 € à une adhérente (sous forme d'achat de timbres fiscaux) par le responsable de l'antenne de Toulouse a été également visé par le directeur général de l'association et mis en paiement par la direction administrative et financière, alors que cette décision n'avait pas été soumise à l'appréciation du président de l'association présentée au conseil d'administration, ainsi que le prévoit l'article 11.3 du règlement intérieur de l'UNADEV en vigueur en 2011.

De même, l'UNADEV a pris en charge les frais d'organisation (517 €) d'une soirée organisée au profit d'une autre association, dont un adhérent de l'UNADEV est membre et qui intervient pour la cause des déficients visuels, sans que ce soutien ait été décidé par le conseil

⁹ Réponse à une question de la Cour. Le président de l'association est non voyant. Les nouveaux statuts de 2013 augmentent le nombre de personnes susceptibles d'engager et de régler des dépenses : désormais, le président « peut déléguer une partie de ses pouvoirs et sa signature à un ou plusieurs membres du bureau ou à des permanents de l'association », ces délégations étant « limitées dans le temps, dans l'espace ainsi qu'en montants d'autorisation ».

¹¹ Un contrôle de la caisse de l'antenne de Boulogne-Billancourt a été réalisé et n'a pas révélé d'irrégularité.

d'administration, alors que l'article 3 du règlement intérieur précise que le droit pour une personne morale de bénéficier de l'aide de l'UNADEV est lié à son adhésion, elle-même validée par le conseil d'administration.

Enfin, l'école de chiens guides d'aveugles des 4A a bénéficié d'un financement de 60 000 € en 2011 au moment de son adhésion à l'UNADEV, mais sans que cette dépense n'ait figuré dans le budget adopté par le conseil d'administration ni n'ait été soumise à sa validation.

Chapitre II

Les objectifs des appels à la générosité publique

Aux termes du premier alinéa de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, la mission de la Cour des comptes consiste à « vérifier la conformité des dépenses engagées par ces organismes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique ».

Dès la publication de son premier rapport à ce titre¹², et comme elle l'a encore récemment rappelé dans son rapport annuel 2011¹⁰, la Cour s'est attachée à préciser l'étendue de ce contrôle : « Vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par les campagnes suppose, en effet, de contrôler, en amont, l'information donnée aux donateurs potentiels sur l'utilisation qui sera faite des fonds collectés, et, en aval, la nature, les modalités de réalisation et les résultats des actions financées ».

Dans le cadre du contrôle relatif à l'UNADEV, la Cour a donc analysé les objectifs de l'appel à la générosité publique présentés dans les différents vecteurs de collecte de l'association, afin de pouvoir ensuite les rapprocher des dépenses engagées.

¹² Cour des comptes, *Rapport sur un organisme faisant appel à la générosité publique, association pour la recherche sur le cancer (ARC)*. La Documentation française, mars 1996, 46 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁰ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011*. La Documentation française, février 2011, 1137 p., disponible sur www.ccomptes.fr

I - Les campagnes de collecte

L'association envoie chaque année à la préfecture de la Gironde des déclarations d'appel à la générosité du public, en application des dispositions de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations.

Les quatre déclarations de 2008 à 2011 sont rédigées en termes identiques (seule la date est modifiée). Ces déclarations, bien qu'elles ne soient pas diffusées au public, permettent de connaître la teneur globale des appels à dons ainsi que les différents vecteurs de collecte utilisés par l'association :

Déclaration d'appel à la générosité du public

L'Union nationale des aveugles et déficients visuels, qui bénéficie d'une reconnaissance de bienfaisance, procède depuis plusieurs années, à des campagnes de collectes de fonds auprès du public, ceci afin de financer les services et activités qui sont proposés à ses adhérents visuels, résidents sur l'ensemble de l'hexagone.

Comme les précédentes, la campagne de la collecte est réalisée sous les formes suivantes :

- des visites au domicile de nos donateurs résidant dans différentes régions de France y compris l'Aquitaine. Ces donateurs sont visités chaque année par nos délégués ;
- une campagne de contacts par le biais du *phoning* et *mailing* sur la base de fichiers ;
- un site internet qui permet à toute personne qui le souhaite de nous faire un « don en ligne ».

Source : déclaration d'appel à la générosité du public pour 2011

A - Les vecteurs de collecte

L'association évoque dans ses déclarations d'appel à la générosité du public trois vecteurs de collecte : les visites à domicile réalisées par un réseau des délégués (que l'association nomme le « face à face »), le publipostage et les appels téléphoniques (que l'association intitule *mailing* » et « *phoning* »), et le site internet de l'association. À ceci s'ajoutent les campagnes pour susciter des legs, en cours de développement, via le magazine des donateurs.

L'association recherche aussi le mécénat des entreprises, auxquelles elle propose, depuis 2011, la signature d'une charte appelée « Colin Maillard ». Cette charte a recueilli treize signatures en 2011. Le site internet de l'association indique que les entreprises versent à l'UNADEV soit une cotisation soit un don. En 2011, 6 700 € ont ainsi été collectés par prospection avec prise de rendez-vous auprès des entreprises ou par des réseaux comme celui de la Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME).

Aux origines de l'association, la collecte de l'UNADEV ne reposait que sur son réseau de délégués. En 2000, un audit a conduit l'association à considérer ce vecteur d'appel à la générosité du public comme peu rentable et l'UNADEV a alors décidé de réaliser des campagnes de collecte par publipostages et démarchage téléphonique. Le résultat de ces campagnes représente 77 % de la collecte en 2011, tandis que celui du réseau des délégués en représente 17 %.

Les campagnes par publipostage ont un double objectif :

- la prospection pour rechercher de nouveaux donateurs. 395 000 publipostages ont été réalisés en 2008, 300 000 en 2009, 150 000 en 2010, 200 000 en 2011. Les textes en sont tous similaires. En septembre 2011 par exemple, l'association a envoyé trois versions de sa lettre de prospection, qui ne différaient que par les cadeaux symboliques qui y étaient joints, tous associés à l'image du chien guide (un porte-clés, un poster ou un sac) ;
- la fidélisation pour inciter les donateurs déjà connus à apporter à nouveau leur contribution financière. Quatre types de publipostages de fidélisation sont ainsi réalisés : des publipostages associés au magazine Colin Maillard, des publipostages associés au « bilan » annuel présentant les actions de l'association, un publipostage centré sur la recherche médicale et un publipostage pour Noël.

La prospection réalisée par l'UNADEV comprend deux étapes : les personnes sont contactées par téléphone puis, si elles n'ont pas décidé de faire immédiatement un don en communiquant au téléphone leur numéro de carte bancaire, un courrier et un bulletin de soutien leur sont adressés (« lettre de confirmation »).

B - Des appels à la générosité qui visent en général l'ensemble des actions de l'association

D'une manière très générale, l'UNADEV centre ses appels à dons sur ses actions (c'est-à-dire sur ses missions sociales au sens du compte d'emploi des ressources), sans mettre particulièrement en avant la nécessité, toujours réelle, de financer des frais de recherche de fonds et des frais de fonctionnement. En cela, ses pratiques ne sont pas différentes de celles observées par la Cour dans la plupart des organismes qui font appel à la générosité publique.

L'enquête de la Cour montre que la grande majorité des appels à dons lancés par l'UNADEV ne sont pas spécifiquement ciblés sur le soutien à l'une ou l'autre des diverses actions qu'elle mène. Ainsi, en 2011, 84 % des dons collectés l'ont été en vue du soutien à l'ensemble des actions de l'association ; ces dons ont été recueillis essentiellement par le démarchage téléphonique, internet, le magazine adressé aux donateurs contenant un « bilan » annuel et le réseau des délégués. Le détail des objectifs présentés dans ces divers supports de collecte est présenté ci-après.

a) L'argumentaire des délégués

Deux documents remis par l'UNADEV à chacun de ses délégués ont été examinés par la Cour : « l'argumentaire de prospection directe » et le « catalogue du délégué ». Tous deux font référence à l'ensemble des missions de l'association (y compris la maison de retraite, dont le fonctionnement est financé par le département de la Gironde et non via la générosité publique) : la collecte effectuée par ce vecteur n'est donc pas affectée et porte sur l'ensemble des actions de l'association.

b) Le démarchage téléphonique et les « lettres de confirmation »

Des « scripts » de fidélisation utilisés par les téléopérateurs ont été examinés par la Cour. Certains rappellent les actions en matière de recherche ophtalmologique, de prévention par le bus du glaucome et la remise de chiens-guides. D'autres évoquent la remise de chiens guides, la recherche médicale, la maison de retraite, l'ouverture de nouveaux centres ophtalmologiques.

Deux « scripts » de prospection sensibilisent à la recherche médicale, tandis que d'autres présentent plusieurs des missions de l'association, comme le fait par exemple le texte qui suit :

Exemple de « script » de prospection

L'UNADEV est une association de bienfaisance, c'est une des plus importantes en France s'occupant des handicapés visuels.

UNADEV agit à la fois au niveau national et local par :

- aide directe aux personnes ;
- aide aux associations non malvoyants ;
- le bus Glaucome ;
- l'éducation des chiens guides.

Source : Script Télécontact

Les lettres de confirmation envoyées à la suite des appels téléphoniques de prospection réalisés sur le type de base ci-dessus sont axées sur la remise de chiens guides et sur la recherche médicale. Le texte du bulletin que doit remplir le donateur précise cependant de manière générale : « Oui, je soutiens l'UNADEV ».

c) L'appel à dons sur le site internet de l'association¹¹

L'appel à dons sur internet vise l'ensemble des actions de l'association. Il est en effet précisé à la rubrique « Soutien » : « Toutes nos réalisations sociales et activités en faveur des personnes déficientes visuelles sont entièrement financées grâce à la générosité de nos nombreux donateurs. Ceux-ci permettent le fonctionnement de nos services, le financement de l'aide à la recherche ophtalmologique, le financement des chiens guides d'aveugles, la location ou la construction de nos locaux (maison de retraite, centre de soin ophtalmologique, siège social, entreprise d'insertion, centre de formation...) ».

¹¹ Le site internet de l'UNADEV a été revu à la fin de l'année 2012. Il permet désormais, grâce à un menu déroulant, d'affecter son don à une cause : toutes actions (don non affecté), écoles, recherche technologique ou médicale, insertion et formation, mission France et antennes, auxiliaires de vie, accueil culture loisir, activités sportives. Cette faculté d'affectation désormais offerte aux donateurs obligera l'association à un suivi précis des fonds affectés.

d) L'appel à dons associé au « bilan » annuel

Un publipostage est envoyé en mars ou avril de chaque année à l'ensemble des donateurs de l'année précédente ; il est accompagné du journal des donateurs Colin Maillard et d'une fiche de « bilan ». En 2011, cette fiche présente le bus du glaucome, le handisport, les remises de chiens, l'accès à la culture et aux loisirs, la formation à distance, le service d'aide à domicile. Le bulletin de générosité joint mentionne : « Oui, je soutiens l'UNADEV » ou encore (par exemple en 2010) : « Je souhaite apporter mon soutien financier aux missions de l'UNADEV ». Ce type de publipostage n'est donc pas ciblé sur une action particulière de l'association.

C - Quelques collectes affectées et des appels à dons parfois ambigus

Chaque année, une très faible part des dons collectés (par exemple, 3 % en 2011) vise une action identifiée : il s'agit particulièrement du financement des écoles de chiens guides (1 % des dons collectés) et de la recherche (2 % des dons collectés).

L'UNADEV réalise par exemple en septembre de chaque année un publipostage de prospection centré sur le financement des écoles de chiens guides¹². Les lettres comprennent également un encart centré sur les remises de chiens guides. Enfin, le bon de soutien précise : « Oui je veux participer aux missions de l'UNADEV et pourvoir à l'éducation des chiens guides d'aveugles ».

De même, l'UNADEV procède en juin de chaque année à un publipostage de fidélisation consacré à la recherche, composé d'une lettre d'appel et d'un dépliant. En 2011, alors que le bulletin de soutien mentionne « Oui, je soutiens l'UNADEV » sans préciser qu'il s'agit de financer la recherche, la lettre qui l'accompagne cible pourtant cette action sans la moindre ambiguïté.

¹² « L'une des principales missions de l'UNADEV est de soutenir financièrement les écoles de chiens guides », « C'est pourquoi je lance un appel à votre générosité pour nous aider à poursuivre nos missions et nous permettre de financer l'éducation de 35 chiens supplémentaires », « Votre don quel que soit son montant, participera très concrètement à cette mission d'aide. Ainsi avec 20 €, nous finançons la nourriture des futurs chiens guides, avec 20 € supplémentaires, nous contribuons à leur éducation ».

Exemple de publipostage

Chaque année, l'UNADEV finance plusieurs programmes de recherche sur les maladies de la vision réalisés par des équipes de médecins et de chercheurs. Un nouvel appel d'offre est ouvert afin de permettre au Conseil Scientifique de l'UNADEV de définir les axes de recherche susceptibles d'être subventionnés pour les deux années à venir.

Actuellement, les principaux thèmes de recherche soutenus par l'UNADEV sont les suivants :

- la compréhension de développement de l'œil et de ses pathologies ;
- l'étude détaillée du fonctionnement de la rétine et du nerf optique pour traiter les affections d'origine génétique ;
- la recherche de nouveaux gènes qui participent au développement de certaines pathologies ainsi que de certaines protéines.

Si vous aussi êtes convaincus de la nécessité de soutenir les équipes de recherche ophtalmologiques et génétiques, agissez aujourd'hui en faisant un don à l'UNADEV.

Source : publipostage recherche 2011

Lors des mêmes appels en 2008 et 2009, le message était encore plus ambigu car, si la lettre avait pour thème la recherche, le donateur ne pouvait pas avoir l'assurance que son don irait à cette action : « En faisant un don pour soutenir les missions de l'UNADEV, vous participez aux avancées de la science et de la médecine dans le domaine des maladies cécitantes ».

Cette ambiguïté des publipostages de l'UNADEV est fréquente. Ainsi, la destination de 9 % des dons collectés en 2011 n'est pas claire. Ces dons ont été collectés grâce à des publipostages de fidélisation qui valorisaient plutôt l'image des chiens guides mais sans certitude pour le donateur.

Par exemple, la rédaction des publipostages associés au magazine Colin Maillard manque de clarté. Les lettres comportent en en-tête des photos de chiots labradors, tandis que le texte de la lettre mentionne « nos missions » puis précise que « les écoles de chiens guides et les unités de recherche médicales sur les maladies de la vue, que nous soutenons financièrement, en sont les thèmes prédominants ». L'appel en fin de lettre porte, lui, sur les écoles de chiens guides mais le bon de soutien est ainsi rédigé : « Oui, je souhaite continuer à soutenir les missions de l'UNADEV ».

Il en est de même des publipostages adressés à Noël à toutes les personnes qui n'ont pas donné dans l'année. Les publipostages de Noël de 2008 à 2010 présentaient de façon générale l'ensemble des missions de l'association, mais contenaient tous des calendriers et des cartes de vœux avec des chiots. En 2011, le bon de soutien du publipostage était formulé en ces termes généraux : « Oui, je soutiens l'UNADEV » mais la lettre qui l'accompagnait était formulée en termes peu précis, mettait fortement en valeur l'activité de remise de chiens guides. La lettre était d'ailleurs accompagnée d'un calendrier et de cartes de vœux comportant des photos de chiots labradors. Elle indiquait aussi : « Les missions que nous mettons au service des personnes atteintes d'un handicap visuel, améliorent leur existence et leur permettent de s'intégrer socialement ».

Autre exemple de publipostage

Depuis 25 ans, plus de 560 Chiens-Guides ont été remis gratuitement à des personnes non-voyantes, qui ont retrouvé leur autonomie dans leurs déplacements et un fidèle compagnon pour les accompagner. Par ce courrier, je vous demande de poursuivre votre soutien en faisant un don dès aujourd'hui pour nous donner les moyens de multiplier ces actions bienfaisantes.

Source : *publipostage Noël 2011*

D - Des appels à legs ciblés sur les donateurs

Les donateurs figurant dans les fichiers de l'association sont la cible principale de ses appels à legs. Le magazine des donateurs est le principal instrument de sensibilisation : y est inséré un coupon (à découper pour recevoir une documentation) qui rappelle les actions de l'UNADEV. La plaquette donne des exemples de rédaction de legs, dont un exemple de legs affecté.

* * *

En conclusion, l'analyse des différents supports de collecte de l'UNADEV montre que l'appel à dons valorise fortement l'image des chiens guides¹³ tout en indiquant, dans la plupart des cas, que l'objectif du don est de soutenir l'ensemble des missions que l'association mène au profit de la cause des déficients visuels. En réponse à cette observation de la Cour sur le caractère imprécis et parfois ambigu de l'appel à dons,

¹³ Selon l'UNADEV, « l'image du chien guide est importante symboliquement auprès du public » (source : compte-rendu de l'audition de l'UNADEV à la Cour, validé par l'association).

l'association a indiqué qu'elle le rendrait plus précis « lors des prochains publipostages de prospection ».

II - Le résultat de l'appel à la générosité publique : les ressources collectées

Les ressources collectées par l'UNADEV sont en progression constante depuis 2008. Leur montant total s'est élevé en 2011 à 28 M€.

Tableau n° 2 : ressources inscrites au compte de résultat de l'UNADEV de 2008 à 2011 (en €)

	2008	2009	2010	2011
Dons	13 944 115	17 294 728	18 813 978	20 943 631
Legs, autres libéralités	163 812	109 883	730 243	960 859
Prestations de services ¹⁴	2 829 009			
Autres fonds privés cotisations	14 887	17 550	6 553	9 567
Subventions et autres concours publics	247 556	1 323 970	3 266 126	3 189 572
Autres produits	591 233	2 577 019	781 519	674 378
Report des ressources <i>affectées</i> non utilisées des campagnes antérieures	850 000	850 000	1 021 777	2 204 952
Reprises de provisions	626	22 751	414 384	22 078
Total Ressources	18 641 239	22 195 903	25 034 580	28 005 037

Source : compte emploi ressources UNADEV

Les ressources issues de la générosité publique représentent, en moyenne sur les quatre exercices, 75,7 % du total de ces ressources. Elles ont augmenté de 26 % de 2008 à 2011 pour atteindre 21,9 M€ en 2011.

¹⁴ À partir de 2009, les « prestations de services » sont réparties entre subventions et autres produits, il s'agit en effet notamment du versement des prix de journée par le département de la Gironde pour la maison de retraite.

Tableau n° 3 : ressources de la générosité publique utilisées de 2009 à 2011

	2009	2010	2011
Report des ressources collectées <i>non affectées</i> et non utilisées en début d'exercice	4 825 138	5 501 515	5 861 247
Ressources collectées auprès du public	17 404 612	19 544 220	21 904 490
Variation des fonds dédiés collectés auprès du public	- 290 000	- 1 253 223	- 208 588
Total des emplois financés par les ressources collectées (à déduire)	- 16 438 234	- 17 931 266	- 19 747 036
Solde des ressources collectées non affectées et non utilisées en fin d'exercice	5 501 515	5 861 247	7 810 114

Source : *compte emplois ressources UNADEV*

Le solde des ressources non affectées et non utilisées ne cesse de croître. Ceci amène la Cour à s'interroger sur l'adéquation entre, d'une part, le montant des ressources collectées par l'UNADEV auprès du public et, d'autre part, les objectifs poursuivis par l'appel à la générosité du public et la volonté exprimée par les donateurs. La Cour a en effet déjà eu l'occasion d'indiquer que « les organismes faisant appel à la générosité publique n'ont pas vocation à constituer des réserves sauf si cela s'inscrit dans leurs missions sociales (cas des fondations) »¹⁵.

Les ressources de la générosité publique sont constituées de dons (espèces, chèques, prélèvements automatiques, paiements par internet ou par carte bancaire), de legs et de contrats d'assurance-vie.

¹⁵ Cour des comptes, *Rapport sur un organisme faisant appel à la générosité publique, la qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique*. La Documentation française, octobre 2007, 62 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

**Tableau n° 4 : origine des ressources collectées auprès du public
(en €)**

	2008	2009	2010	2011
Dons / total des ressources GP	98,8 %	99,4 %	96,3 %	95,6 %
Legs et autres libéralités / total des ressources GP	1,2 %	0,6 %	3,7 %	4,4 %

Source : Cour des comptes d'après les comptes de l'UNADEV

Les dons représentent l'essentiel des ressources collectées auprès du public depuis 2008 et la part des legs s'accroît régulièrement sur la période : ceci s'explique par la reconnaissance assez récente (2007) de l'UNADEV comme association d'assistance et de bienfaisance, cette reconnaissance lui permettant de recevoir des legs.

Le traitement des dons est relativement sécurisé, même si des améliorations sont possibles. Des faiblesses de procédure ont ainsi été relevées par le commissaire aux comptes de l'association, notamment sur la séquentialité des numéros de reçus fiscaux. La Cour a constaté que la gestion des espèces devrait impérativement être sécurisée par une mise au coffre dès l'ouverture des enveloppes de dons en contenant : les billets de banque restent actuellement attachés au bulletin de saisie. De même, face à la mise en lumière par la Cour des risques afférents à la pratique « d'encaissement différé » des chèques recueillis directement au domicile des donneurs, l'UNADEV a indiqué s'engager pour l'avenir à abandonner cette pratique.

L'application de gestion des dons est, selon l'UNADEV, en cours de refonte pour permettre une intégration directe de ses données dans la comptabilité - ce qui n'était pas le cas pendant la période contrôlée par la Cour.

Le contrôle d'un échantillon de dossiers de legs a montré que leur suivi était régulier ; les relances des notaires sont fréquentes et les démarches entreprises pour la réalisation des biens diligentes.

L'association souhaite développer l'appel aux legs, ce qu'elle ne pourra faire qu'avec le maintien de son statut d'association de bienfaisance, qu'elle a obtenu en 2007 pour cinq ans et dont le renouvellement est soumis à l'appréciation du ministre de l'intérieur.

Chapitre III

Les actions menées par l'UNADEV

À la suite de l'analyse des objectifs des appels à la générosité publique, la vérification de la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par les campagnes suppose d'examiner la réalisation des actions menées par l'association.

Or l'analyse des actions de l'UNADEV effectuée par la Cour montre que plusieurs d'entre elles sont contestables quant à leur nature, leurs modalités de réalisation ou leurs résultats.

I - L'accueil, les loisirs et l'aide sociale

A - Des services réservés aux adhérents

L'UNADEV a été reconnue association d'assistance et de bienfaisance le 31 août 2007 par la préfecture de la Gironde, pour une période de cinq ans, ce qui lui ouvre le droit de recevoir des legs¹⁶.

¹⁶ Suite à une demande de l'association en 2011, ce statut lui a été confirmé par la préfecture pour la période en cours, allant jusqu'au 31 août 2012 (courrier de la préfecture daté du 29 septembre 2011).

Cette qualification d'assistance et de bienfaisance interdit à l'UNADEV de réservier ses activités à ses seuls adhérents¹⁷.

Pourtant, dans les déclarations de campagne d'appel à la générosité publique qu'elle adresse chaque année à la préfecture, l'association n'évoque comme emplois des dons que les actions de l'UNADEV en direction de ses adhérents : elle y précise que ses collectes sont destinées à « financer les services et activités qui sont proposés à ses adhérents déficients visuels résidents sur l'ensemble de l'hexagone » et que les « diverses formes de collecte permettront la pérennisation des services et activités qui contribueront à l'autonomie de nos adhérents malvoyants et non-voyants dans leur vie quotidienne ».

De même, de nombreux documents élaborés par l'association, internes ou publics, précisent que la plupart des actions d'accueil, de loisirs et d'aide sociale ne bénéficient qu'aux seuls adhérents de l'UNADEV. Il en est ainsi :

- de la lecture sonore et de l'octroi de dons et de prêts, selon le règlement intérieur de l'association ;
- du conseil juridique, du maintien et de l'aide à domicile, de l'assistance sociale, du coaching de vie, des loisirs, de la culture et des voyages, selon l'annexe des comptes d'emploi des ressources ;
- et de l'ensemble des activités des antennes selon le site internet de l'association. D'ailleurs, le rapport d'activité de l'antenne de Toulouse pour 2009 (de même que celui de l'antenne de Roubaix pour la période septembre-novembre 2012) fixe comme objectif de « diversifier l'offre d'activités proposées aux adhérents ».

L'association a également indiqué à la Cour faire usage, depuis 2012, d'un appartement à Charenton reçu en legs et inscrit en 2011 en fonds associatifs pour une valeur nette de 270 000 €, afin d'héberger « des salariés ou des adhérents de passage ».

¹⁷ Dès juin 1937, le Conseil d'État, dans son arrêt de section « Ligue française pour la protection du cheval », a rappelé que sont considérées comme associations de bienfaisance les associations qui poursuivent un but philanthropique et social à destination de bénéficiaires extérieurs à leurs membres. Au sujet d'organismes d'une nature différente de l'UNADEV, la circulaire du 23 juin 2010 du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales (relative à la procédure applicable au régime de libéralités consenties aux associations, fondations, congrégations et établissements publics du culte), a de même souligné que ne sont pas « considérées comme associations de bienfaisance les associations dont les activités de bienfaisance sont exclusivement réservées à leurs membres ».

Au total, en prenant en compte les activités citées dans ces divers documents, le montant des dépenses engagées par l'UNADEV au bénéfice de ses seuls adhérents représente une part non négligeable de l'emploi des ressources de la générosité publique. Ainsi, pour 2011, la Cour estime ce montant à 2,3 M€, soit 24 % des dépenses de missions sociales de l'association et 11,7 % de l'ensemble des emplois des ressources de la générosité publique.

En réponse aux observations de la Cour, l'UNADEV a expliqué qu'il s'agissait simplement d'une « imprécision de rédaction » : elle a invoqué son « histoire » pour expliquer l'utilisation du terme d'adhérent en lieu et place de celui de bénéficiaire, l'action de l'association étant à l'origine tournée vers ses seuls adhérents. L'association a aussi indiqué à la Cour qu'elle allait « diffuser une recommandation interne quant à l'interprétation stricte du mot adhérent ».

Les observations faites par la Cour sur la période qu'elle a contrôlée posent cependant la question des critères d'appréciation utilisés par la préfecture pour accorder à l'UNADEV la reconnaissance d'assistance et de bienfaisance. Dès lors qu'il serait effectivement constaté que l'association ne remplit plus les conditions requises, ces constats pourraient, le cas échéant, conduire le ministre chargé de l'intérieur à remettre en cause cette qualification, mais aussi le ministre chargé du budget à retirer à l'UNADEV son statut d'œuvre d'intérêt général au sens des article 200 et 238 bis du code général des impôts ouvrant droit à une réduction d'impôt pour le donateur¹⁸.

De plus, concernant la lecture sonore, l'UNADEV a indiqué en audition que l'adhésion à l'association était à ce jour le seul moyen pour elle de vérifier le handicap des personnes ayant accès aux œuvres et de respecter les critères posés par le ministère de la culture et de la communication pour faire exception au droit d'auteur. Ainsi, la page du site internet de l'UNADEV offrant l'accès à la lecture sonore mentionne explicitement que l'audiothèque en ligne « est strictement réservée aux adhérents de l'UNADEV ». Cependant, la nécessité du paiement de l'adhésion soulève la question de sa compatibilité avec les dispositions de la loi du 1^{er} août 2006 sur l'exception au droit d'auteur en faveur des personnes handicapées qui prévoit la libre communication des œuvres adaptées par les organismes habilités aux personnes handicapées.

¹⁸ En effet, le caractère d'intérêt général d'un organisme, au sens fiscal, s'apprécie par le fait que son activité est non lucrative, que sa gestion est désintéressée et qu'elle n'est pas mise en œuvre au profit d'un cercle restreint de personnes (cf. par exemple BOI-IR-RICI-250-10-20-10-20121001 et décision du Conseil d'État du 7 février 2007, n° 287949).

B - Des prêts accordés à des administrateurs

Comme présenté dans le premier chapitre, l'UNADEV accorde des prêts et dons à ses adhérents, exclusivement sur décision du conseil d'administration, et en prenant en compte la situation sociale de l'intéressé.

Or durant la période contrôlée par la Cour, des prêts ont été octroyés à quatre reprises à des administrateurs : trois prêts de 1 500 €, 1 800 € et 7 538 € en 2009 et un prêt de 3 500 € en 2010.

Même si l'UNADEV précise que ces prêts « ont été accordés aux personnes non pas en leur qualité de dirigeants ou membres de l'UNADEV, mais en leur qualité de personnes déficientes visuelles », cette pratique, qui a cessé en 2011, est contraire aux critères de gestion désintéressée²². Interrogée à ce sujet par la Cour, la direction générale des finances publiques estime que de tels faits sont susceptibles de l'amener à considérer que, lors des années concernées, l'UNADEV « faisait l'objet d'une exploitation lucrative la rendant possible des trois impôts commerciaux (impôt sur les sociétés, taxe sur la valeur ajoutée et contribution économique territoriale)¹⁹ ».

II - Le soutien de la marque « Cœur d'arôme »

En 2010, l'UNADEV a décidé de soutenir à hauteur de 235 000 € le lancement, par l'entreprise d'insertion qu'elle a créée, de la nouvelle activité de vente par correspondance de produits gastronomiques (thé, café, paniers garnis, etc.) sous la marque « Cœur d'arôme ».

Le contrat d'apport signé en juillet 2011 entre l'UNADEV et Presta, prévoit l'utilisation suivante de ces fonds :

- deux versements forfaitaires de 63 128 € et de 36 872 € pour financer respectivement le poste du responsable marketing et l'achat du logiciel CRM²⁰ par Presta ;
- une participation de 60 000 € pour lancer le démarrage de l'activité ;

²² Article 261-7-1°-d du code général des impôts et instruction 4 H-5-06 du 18 décembre 2006 (point 53).

¹⁹ Lettre de la direction générale des finances publiques du 18 juillet 2013 en réponse aux observations provisoires de la Cour.

²⁰ *Customer Relationship Management*, ou « gestion de la relation client ».

- des versements forfaitaires correspondant au recrutement par Presta de personnes salariées handicapées visuelles ;
- une participation de 75 000 € pour financer le poste du conseiller en insertion professionnelle de Presta.

En contrepartie de ces apports, les obligations de Presta consistent en particulier à recruter, « lorsque cela est possible », des personnes handicapées visuelles et à maintenir son activité première d'imprimerie braille.

Interrogée par la Cour sur ces versements en faveur de Cœur d'Arôme, l'UNADEV a expliqué que les activités de « Cœur d'arôme » sont « réalisables » par des déficients visuels. Elle explique également que « Cœur d'Arôme est un outil très utile au projet social et d'intérêt général permettant aux déficients visuels d'évoluer dans un environnement professionnel mixte dans lequel se trouvent des personnes non déficientes visuelles constituant ainsi un facteur moderne et efficace d'intégration ».

Dans les faits, seules trois personnes handicapées visuelles ont été recrutées sur quinze personnes en insertion pour la vente par correspondance de produits gastronomiques au sein de Presta, qui compte au total 40 salariés, selon sa plaquette institutionnelle.

La Cour estime ainsi que les financements apportés pour développer l'activité de vente de produits gastronomiques sont éloignés de l'intérêt de la cause des déficients visuels.

III - La recherche technologique

Le projet de recherche technologique financé par l'UNADEV, dénommé « *My CarePhone* », est réalisé avec une société M. spécialisée dans la domotique et le « machine-to-machine²¹ ». Selon l'UNADEV, c'est la société M. elle-même qui a initialement présenté le projet à l'UNADEV, laquelle a décidé, en 2011, de le financer à hauteur de 1,1 M€ (hors taxes).

Cette action n'ayant pas été inscrite au budget de l'exercice, le conseil d'administration d'avril 2011 a approuvé le calendrier suivant de versement de fonds à la société M. : un premier versement de 150 000 € à la signature des accords, puis des versements mensuels de 50 000 €

²¹ Le *machine to machine* est un dispositif qui associe les technologies de l'information et de la communication à des objets communicants pour leur permettre d'interagir sans intervention humaine avec le système d'information.

pendant 19 mois. Le conseil d'administration a également donné « quitus au président pour la signature de tout acte qui protège les intérêts de l'UNADEV ».

L'UNADEV a signé un protocole d'accord avec la société M. en mai 2011. Celui-ci prévoyait une livraison du dispositif dans les 24 mois ainsi que l'exclusivité du partenariat entre les parties ; il prévoyait aussi, au moment de la commercialisation du produit, le versement à l'UNADEV de 5 % du prix de vente du matériel et de 3 % sur les abonnements téléphoniques.

Un an plus tard (en mai 2012), un nouveau contrat a été signé entre la société M. et l'UNADEV. Reprenant les dispositions du protocole, il y ajoute de nouvelles clauses : il est ainsi prévu que le dispositif « *My CarePhone* » soit relié au centre d'appel de l'entreprise adaptée Ceciphone créée par l'UNADEV, et qu'il y ait partage égal de la propriété intellectuelle du produit entre la société M. et l'UNADEV.

Le partage de propriété a été entériné par un contrat ultérieur (datant d'avril 2013), conclu d'une part entre la société et l'UNADEV et d'autre part la société H. : cette société H., créée par l'UNADEV et présidée par le responsable de son service communication, a bénéficié du transfert de propriété intellectuelle du dispositif. En contrepartie, la société M. et l'UNADEV sont coactionnaires à parts égales de la société H.

Deux ans après la signature du protocole initial, aucun brevet n'a été déposé pour ce produit et l'association considère désormais qu'il n'y en aura probablement pas.

L'UNADEV indique pourtant que « le caractère innovant a été reconnu par le Conseil Régional d'Aquitaine, et OSEO, qui ont, tous deux, accordé des aides financières, après des études et des procédures très précises, au sein de leurs services spécialisés en matière d'innovation ». Néanmoins, la subvention de 20 000 € accordée en 2012 par OSEO, vise à financer une « étude de marché » pour préparer « l'industrialisation » puis « la commercialisation » de l'équipement proposé, sans que l'analyse porte sur son caractère ou non innovant.

La Cour a interrogé par ailleurs la direction générale pour la recherche et l'innovation (DGRI) du ministère chargé de la recherche : cette direction a souligné, en réponse, que « ce type de dispositif repose sur une innovation conceptuelle limitée » et que l'institut de la vision (à l'hôpital des Quinze-Vingts) « participe au développement » de plusieurs systèmes similaires, dont certains « apparaissent beaucoup plus ambitieux ». En conséquence, la direction générale pour la recherche et l'innovation a précisé qu'une « évaluation rigoureuse et indépendante du

projet, de ses potentiels et de son originalité aurait été nécessaire » avant que l'association investisse des fonds dans le projet, ce qui n'a en l'espèce pas été réalisé.

Au final, l'UNADEV n'a pas apporté la preuve qu'elle s'est entourée pour ce projet des garanties suffisantes pour justifier le coût du projet et le niveau de son soutien financier.

Cette gestion des ressources de la générosité publique apparaît d'autant plus risquée que l'association a eu recours à des prestations de service contestables pour conduire et accompagner le projet.

Le choix par l'UNADEV de la société M. pour développer son projet de recherche technologique peut surprendre. En effet, selon les comptes déposés par cette société auprès du tribunal de commerce, ses résultats courants et nets sont négatifs chaque année depuis au moins 2007. Son chiffre d'affaires, qui n'atteignait que 0,1 M€ en 2008, 0,4 M€ en 2009, 0,3 M€ en 2010, est brusquement passé à 1,2 M€ en 2011 et sa production vendue de services est passée de 45 000 € en 2010 à 1,033 M€ en 2011 – année du début des versements de l'UNADEV.

Concernant la société H. créée par l'UNADEV, son capital, de 5 000 € à sa création en septembre 2012, est passé à 1,565 M€ en avril 2013 : cette forte augmentation résulte du contrat de partenariat signé entre l'UNADEV et la société M., aux termes duquel la société, à laquelle appartenait, selon le contrat, la propriété intellectuelle du dispositif *My CarePhone*, « acceptait de transférer la part co-financée par l'UNADEV en co-titularité (50/50) ».

Le commissaire aux apports, dans son rapport sur cette opération²², a constaté que « en rémunération des apports, évalués conjointement par les parties », chaque partenaire se voit attribuer 0,6 M€ d'actions nouvelles dans la société H. Ainsi, le coût de la propriété intellectuelle tel qu'évalué par le commissaire aux apports correspond à peu près au montant que l'UNADEV a payé à la société M. (1,1 M€).

Au sein de l'UNADEV, le suivi du projet « *My CarePhone* » est assuré par une commission créée spécifiquement à cet effet par le conseil d'administration et composée du président de l'association, de trois administrateurs, du directeur de la communication, ainsi que d'un « chef de projet » qui est un prestataire extérieur à l'association.

L'accord conclu entre l'UNADEV et son prestataire ne repose que sur une « lettre de mission » non datée et très imprécise, qui n'établit pas les droits de l'association vis-à-vis de son prestataire : une mention

²² Source : base de données des greffes des tribunaux de commerce.

introductive indique qu'elle « n'est pas limitative puisqu'elle n'a pour vocation que de définir un cadre de travail à effectuer dans un délai limité ». Elle décrit les missions à accomplir par le prestataire : la définition du « cahier des attentes du projet », la validation du cahier des charges, le suivi des phases d'intégration et le test de la solution, la recherche de subventions et la définition de la stratégie commerciale relative au produit fini. Les honoraires prévus dans cette « lettre de mission » s'élèvent à 72 000 € HT, avec des versements mensuels de 3 000 € HT sur 24 mois.

La Cour a constaté que le prestataire retenu par l'association est le président-directeur-général (PDG) d'une société spécialisée dans la production de moteurs de réservations en ligne pour des hôtels, golfs, thalassothérapies, etc. La société, selon les documents qu'elle a déposés au greffe du tribunal de commerce, a des résultats courants et des fonds propres qui sont négatifs depuis au moins 2010 ; son chiffre d'affaires a été de 160 000 € en 2010 et 2011, de 123 000 € en 2012²³.

En réponse à une question de la Cour, liée au constat que le champ d'intervention de cette société de faible surface financière est sans rapport avec le projet que son PDG est chargé de suivre, l'UNADEV a fait valoir que son prestataire est « un consultant historique de l'UNADEV. Son dirigeant connaît très bien la problématique des personnes déficientes visuelles ». Ce même prestataire avait notamment effectué une mission de conseil en relations publiques auprès du service communication de l'association, ce qui est très éloigné d'une mission de suivi d'un projet technologique.

IV - La recherche médicale et le bus du glaucome

A - L'auto-distribution des financements pour la recherche médicale

Pendant la période contrôlée par la Cour, l'examen des dossiers de demandes de financement de bourses de recherche médicale était en principe réalisé par le conseil scientifique de l'UNADEV « selon une grille d'évaluation en cours dans la recherche scientifique » : cet examen débouchait sur un classement des dossiers présentés. Pourtant, ce n'était pas le conseil scientifique mais la commission financière de l'UNADEV qui décidait dans les faits des attributions de bourses ainsi que du montant alloué.

²³ Source : base de données des greffes des tribunaux de commerce.

L'examen par la Cour des dossiers financés par l'UNADEV depuis 2008 a montré que l'évaluation des projets était lacunaire et ne suivait en pratique aucune procédure formalisée telle que celles ayant cours dans le milieu de la recherche.

En outre, le versement des fonds alloués ne faisait pas l'objet d'un échelonnement, ce qui empêchait l'association de se fonder sur des rapports intermédiaires, tant financiers que scientifiques, pour décider ou non de poursuivre ses versements.

En examinant plus précisément les dossiers financés en 2011, la Cour a de surcroît constaté que la majorité des équipes bénéficiaires d'une subvention était située dans des établissements où les membres du conseil scientifique exerçaient leurs activités : quatre des cinq services subventionnés en 2011 relèvent de membres du conseil scientifique et ont reçu les subventions correspondant à six des sept dossiers subventionnés. En volume, les fonds ainsi alloués ont représenté la grande majorité des financements (476 650 € sur un total de 566 650 €). On note, par ailleurs, que le président du Conseil lui-même a ainsi octroyé à son service des dotations, alors même que ce service d'ophtalmologie n'était pas labellisé pour la recherche.

Les membres du conseil n'ayant fait aucune déclaration de liens d'intérêts, et en l'absence de tout compte rendu des réunions du conseil scientifique, la Cour n'a pas été en mesure de vérifier si les membres du conseil scientifique concernés avaient ou non participé à la séance au cours de laquelle ces dossiers ont été examinés.

L'UNADEV se trouve donc dans une situation que la Cour a déjà critiquée dans le rapport qu'elle a publié en 2006 sur l'association France Alzheimer²⁴. Il aurait été souhaitable que l'UNADEV en tienne compte.

Pour employer les fonds qu'elle consacre à la recherche de la manière la plus efficace possible, l'UNADEV pourrait s'inspirer de

²⁴ « Aucun texte n'établit de règle précise concernant les éventuels conflits d'intérêt qui peuvent surgir lorsque les demandes de bourses émanent de chercheurs qui travaillent dans le laboratoire d'un des membres du comité scientifique. (...) Il apparaît donc qu'exposée à un risque d'auto-attribution, l'association n'a pas mis en place les procédures permettant de le prévenir » (Cour des comptes, *Rapport sur un organisme faisant appel à la générosité publique, Les comptes d'emploi 2000 à 2003 des ressources collectées auprès du public par l'association France Alzheimer*. La Documentation française, juin 2006, 83 p. disponible sur www.ccomptes.fr). La Cour a par la suite constaté que l'association avait pris des mesures correctrices (Cour des comptes, *Rapport sur un organisme faisant appel à la générosité publique, L'association France Alzheimer et maladies apparentées – Union nationale des associations Alzheimer : l'impact des recommandations de la Cour*. La Documentation française, juin 2009, 33 p., disponible sur www.ccomptes.fr).

méthodes plus rigoureuses actuellement employées, soit dans d'autres associations qui financent des activités de recherche scientifique, soit dans des établissements tels que l'agence nationale de la recherche ou l'Inserm. Ces organismes se sont dotés de comités sectoriels, d'un processus de sélection, avec des comités d'évaluation, des experts choisis selon des procédures élaborées, des classements, un comité de pilotage, une structure d'appui juridique de contractualisation et de financement, le tout assorti de procédures très strictes d'évaluation (grilles, double rapport, compte rendus, etc.). Ces établissements ont également mis en place une gestion de la confidentialité et des conflits d'intérêts, ainsi qu'une aide à la valorisation par le dépôt de brevets.

Lors de la phase de contradiction, l'UNADEV a indiqué à la Cour que, depuis février 2013, le conseil scientifique de l'UNADEV ne s'est plus réuni. Dans le nouveau règlement intérieur de l'association, approuvé par un conseil d'administration de mai 2013 et communiqué à la Cour, il est écrit que « l'UNADEV a décidé de se doter d'un conseil d'orientation stratégique²⁵ » et que, « en fonction de la politique décidée par le conseil d'administration de l'UNADEV, celui-ci peut juger nécessaire de créer un conseil scientifique » dont les membres seraient « tenus de respecter les principes déontologiques et législatifs de leur activité ». Cette évolution illustre *a contrario* la portée des observations faites par la Cour concernant la période sous contrôle.

B - Un risque d'exercice illégal de la médecine ou de médecine foraine

Le bus du glaucome a été mis en service en 2011, année au cours de laquelle, selon l'association, quinze étapes ont été réalisées et 13 000 personnes accueillies. Ce bus mobilise deux orthoptistes, une personne chargée de la logistique et de la conduite du bus et une personne gérant l'accueil et la prise de rendez-vous. Il comporte du matériel technique payé par l'UNADEV.

En fonction des résultats du dépistage, les personnes sont, selon l'annexe du compte d'emploi des ressources de l'UNADEV, éventuellement orientées vers leur ophtalmologue ou le centre hospitalier universitaire le plus proche en cas d'urgence. Cependant, les personnes qui consultent spontanément reçoivent une lettre leur indiquant qu'il s'agit bien d'une action de « dépistage du glaucome » ; les médecins

²⁵ L'UNADEV indique que « le conseil d'orientation stratégique, prévu par le nouveau règlement intérieur de mai 2013, s'est réuni pour la première fois le 25 octobre 2013 ».

ophtalmologistes de la ville visitée reçoivent également une lettre leur indiquant l'objectif de « dépistage du glaucome ».

L'UNADEV souhaite développer cette action : pour ce faire, elle a acquis, en 2012, un camion permettant d'accueillir un public plus nombreux.

La campagne du bus du glaucome comporte plusieurs objectifs et s'inscrit selon l'UNADEV dans le cadre d'une étude épidémiologique menée par le centre hospitalier universitaire (CHU) de Bordeaux sur la relation entre tension oculaire et épaisseur de la cornée. Le directeur du CHU de Bordeaux n'a cependant pas signé de convention avec l'UNADEV, comme il est obligatoire. Aucun médecin référent n'est présent dans le bus, en appui des personnels paramédicaux.

Le bus du glaucome a été conçu sans l'avis du conseil scientifique. Seul un soutien de la société française du glaucome a été obtenu, dont le conseil d'administration souligne « la nécessité de rester prudent en terme de diagnostic ». Aucun partenariat n'a été établi avec le ministère de la santé ; les agences régionales de santé et le conseil national de l'Ordre des médecins n'ont pas été sollicités pour apprécier l'opportunité, la régularité et la qualité des prestations servies par les personnels. Ces prestations n'ont pas fait l'objet d'une procédure qualité, et seuls les « dépistés » positifs sont avertis d'une anomalie potentielle. Le risque de faux négatif n'est pas négligeable et le suivi médical des dépistés positifs n'est pas vérifié. Il s'ensuit un risque de perte de chance de traitement.

Les actes de prévention réalisés par les orthoptistes diplômés présents dans le bus sont des examens inscrits à la nomenclature générale des actes professionnels (pachymétrie, mesure de la pression oculaire), laquelle relève du code de la sécurité sociale. Leur réalisation peut être déléguée à un orthoptiste mais « sous la responsabilité d'un médecin ophtalmologiste en mesure d'en contrôler l'exécution et d'intervenir immédiatement »²⁶, et d'en interpréter les résultats - ce qui n'est pas le cas en l'espèce, aucun médecin n'étant sur place ; ceci pourrait conduire à qualifier cet exercice de la médecine d'illégal.

Par ailleurs, et même si un médecin référent avait accompagné le bus dans ses déplacements, les conditions d'exercice d'une médecine itinérante – dite « foraine » – sont précisées dans le code de santé publique, qui prévoit notamment qu'une demande d'autorisation doit être

²⁶Article R. 4342-8 du code de santé publique.

adressée au conseil départemental dans le ressort duquel se situe l'activité envisagée²⁷.

L'opportunité d'un dépistage paramédical de masse, dans les conditions délivrées par le bus du glaucome, n'est pas non plus conforme aux recommandations du Haut comité médical ou d'instances de références de la maladie génétique concernée (tel que l'hôpital national des Quinze-Vingts), lesquelles n'ont pas davantage été consultées par l'UNADEV.²⁸

Par ailleurs, les conditions de conservation des données médicales individuelles par l'UNADEV ne semblent pas conformes aux règles en la matière, fixées elles aussi par le code de la santé publique.

L'association ne s'est donc pas entourée des précautions nécessaires pour justifier des dépenses engagées dans le programme bus du glaucome, notamment de l'opportunité et des conditions de ce dépistage, de son évaluation par des pairs ; elle ne s'est pas prémunie face au risque d'exercice illégal de la médecine ou de médecine foraine et conserve des données médicales dans des conditions inappropriées.

²⁷ Article R. 4127-74 : « L'exercice de la médecine foraine est interdit. Toutefois, quand les nécessités de la santé publique l'exigent, un médecin peut être autorisé à dispenser des consultations et des soins dans une unité mobile selon un programme établi à l'avance. La demande d'autorisation est adressée au conseil départemental dans le ressort duquel se situe l'activité envisagée. Celui-ci vérifie que le médecin a pris toutes dispositions pour répondre aux urgences, garantir la qualité, la sécurité et la continuité des soins aux patients qu'il prend en charge. L'autorisation est personnelle et inaccessible. Il peut y être mis fin si les conditions fixées aux deux alinéas précédents ne sont plus réunies. Le conseil départemental au tableau duquel le médecin est inscrit est informé de la demande lorsque celle-ci concerne une localité située dans un autre département ».

²⁸ L'UNADEV a indiqué en audition ne plus faire mention d'activité de dépistage ; celle-ci figure pourtant explicitement sur le site internet de l'association : « A l'issue du dépistage, les patients bénéficient des conseils de notre praticien ».

Chapitre IV

Les comptes d'emploi des ressources

collectées auprès du public

La loi n° 91-772 du 7 août 1991 impose aux organismes faisant appel à la générosité publique, dans le cadre d'une campagne menée à l'échelon national, l'établissement d'un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, qui précise notamment l'affectation des dons par type de dépenses.

Au cours des années récentes, la réglementation applicable aux associations et fondations, et notamment à celles qui font appel à la générosité publique, a connu des évolutions notables :

- depuis l'exercice 2006, le compte d'emploi des ressources collectées auprès du public (CER) fait partie intégrante des comptes annuels des organismes. Ceci a une double conséquence : d'une part, le compte d'emploi des ressources entre donc désormais dans le périmètre de certification des commissaires aux comptes ; d'autre part, la Cour des comptes, lorsqu'elle procède à l'examen d'un compte d'emploi des ressources collectées auprès du public, le fait à la lumière des comptes annuels ;
- depuis l'exercice 2009, la construction du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public est régie par un nouveau

règlement comptable²⁹ qui a à la fois substantiellement modifié la présentation du compte d'emploi des ressources et défini le contenu de ses diverses rubriques. La Cour, dans sa mission de contrôle de l'emploi des fonds collectés par les organismes qui font appel à la générosité publique, vérifie donc la correcte application de ce règlement.

I - Les comptes annuels de l'UNADEV

Conformément à la réglementation, les comptes annuels de l'UNADEV sont publiés au Journal officiel. Un lien vers celui-ci est accessible depuis le site internet de l'association. Pour les quatre exercices 2008 à 2011, les comptes annuels ont été certifiés réguliers et sincères par le commissaire aux comptes de l'association.

A - Le bilan

1 - Le passif

Tableau n° 6 : passif du bilan de 2008 à 2011 (en €)

	2008	2009	2010	2011
Fonds associatifs sans droit de reprise	2 598 186	2 639 985	2 669 726	2 945 401
Autres réserves	6 439 805	6 446 677	6 482 677	6 542 969
Report à nouveau	-870 174	-37 720	859 323	1 766 688
Résultat de l'exercice	867 055	961 630	967 656	1 708 503
Autres fonds associatifs	73 540	75 615	78 794	57 670
TOTAL FONDS PROPRES	9 108 412	10 086 186	11 058 178	13 021 232
PROVISIONS	333 607	365 421	39 247	51 769
FONDS DEDIES	850 000	1 140 000	2 393 223	2 601 810
DETTES	2 305 064	3 173 935	4 058 255	4 638 712
TOTAL	12 597 084	14 765 543	17 548 904	20 313 524

Source : comptes UNADEV

L'association présente un niveau élevé de fonds propres au regard du montant de fonds qu'elle collecte chaque année ; de plus, ce montant progresse sensiblement au cours de la période, sous l'effet de résultats

²⁹ Règlement n° 2008-12 du 7 mai 2008 afférent à l'établissement du compte d'emploi annuel des ressources des associations et fondations, modifiant le règlement n° 99-01 du comité de la réglementation comptable. Ce règlement a été homologué par un arrêté du 11 décembre 2008.

annuels en excédent croissant. Ces fonds propres ont ainsi dépassé 13 M€ en 2011, soit de près de 60 % de la collecte de l'exercice.

Ce constat renvoie à celui fait par la Cour au chapitre II sur le niveau élevé de report des ressources collectées auprès du public et non utilisées au cours de l'exercice.

2 - L'actif

Tableau n° 7 : actif du bilan de 2008 à 2011 (en €)

	2008	2009	2010	2011
Immobilisations incorporelles	100 333	100 333	130 067	100 558
Immobilisations corporelles	3 906 509	4 413 962	5 262 745	5 474 960
Immobilisations financières	338 882	676 701	330 392	389 067
TOTAL ACTIF IMMOBILISE	4 345 725	5 190 997	5 723 205	5 964 587
Stocks et en-cours	30 058	317 242	57 616	59 029
Créances usagers et comptes rattachés	252 825	44 941	428 412	380 358
Autres créances	600 847	561 936	199 125	256 302
Valeurs mobilières de placement	3 997 984	3 661 375	6 397 318	3 688 725
Disponibilités	1 999 705	2 800 317	2 822 377	8 164 952
Charges constatées d'avance	1 369 936	2 188 733	1 920 849	1 799 568
TOTAL ACTIF CIRCULANT	8 251 358	9 574 545	11 825 699	14 348 936
TOTAL	12 597 084	14 765 543	17 548 904	20 313 524

Source : comptes UNADEV

Le montant des immobilisations corporelles nettes est élevé. En effet, l'UNADEV est propriétaire de nombreux bâtiments : les locaux qu'elle occupe à Bordeaux, l'antenne de Toulouse, le bâtiment et le terrain de la maison de retraite et des écoles de chiens guides de Biot et de Mérignac. L'association a aussi acquis en septembre 2009 un terrain de 5 000 m², mitoyen de la maison de retraite, pour construire un centre d'accueil spécialisé pour les personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer.

La trésorerie est en augmentation constante depuis 2008 et atteint un montant particulièrement haut en 2011 (près de 12 M€), à mettre en relation avec le niveau élevé des fonds non utilisés figurant au passif.

B - Le compte de résultat

1 - Les charges

Tableau n° 8 : charges du compte de résultat de
2008 à 2011 (en €)

	2008	2009	2010	2011
Achats de marchandises	4 527	29 869		
Variation de stocks	4 968	7 597	-27 816	6 688
Achats de matières premières	327 106	331 760	314 837	330 646
Autres achats et charges externes	8 552 290	10 507 627	11 430 815	12 351 205
Impôts, taxes et versements assimilés	456 857	495 814	560 222	595 401
Charges de personnel	6 109 317	6 688 379	7 293 278	7 910 156
Dotations aux amortissements	486 954	497 590	560 591	678 102
Dotations aux dépréciations	37 896	48 093	17 088	82 834
Dotations aux provisions	96 302	45 313	5 870	31 733
Autres charges	833 224	1 434 655	1 564 151	1 667 974
TOTAL CHARGES D'EXPLOITATION	16 904 919	20 061 362	21 748 911	23 654 744
CHARGES FINANCIERES	9 219	4 857	27 329	48 936
CHARGES EXCEPTIONNELLES	10 045	28 053	15 681	179 313
TOTAL DES CHARGES	16 924 184	20 094 273	21 791 923	23 882 994
Excédent	867 055	961 630	967 656	1 708 503
Engagements à réaliser sur ressources affectées	850 000	1 140 000	2 275 000	2 413 540
TOTAL GÉNÉRAL	18 641 239	22 195 903	25 034 579	28 005 037

Source : comptes UNADEV

Les charges sont principalement constituées des « autres achats et charges externes », intégrant notamment les honoraires des prestataires pour la collecte, et de charges de personnel (cf. *infra*, pour l'analyse de ces diverses charges).

2 - Les produits

**Tableau n° 9 : produits du compte de résultat de
2008 à 2011 (en €)**

	2008	2009	2010	2011
Production vendue	20 302	24 244	25 972	28 676
Prestations de services	2 857 687	3 427 768	3 523 831	3 480 460
Production immobilisée				17 532
Subventions d'exploitation	235 793	66 519	56 632	6 907
Reprises sur amortissements, dépréciations, provisions et transferts de charges	625	14 281	430 547	22 078
Collectes	14 107 928	17 404 611	19 544 220	21 904 490
Cotisations	14 887	17 550	6 553	9 567
Autres produits	241 753	288 178	303 129	160 219
TOTAL PRODUITS D'EXPLOITATION	17 478 976	21 243 152	23 890 885	25 629 931
PRODUITS FINANCIERS	248 881	49 328	39 597	107 690
PRODUITS EXCEPTIONNELS	63 382	53 422	82 319	62 462
TOTAL DES PRODUITS	17 791 239	21 345 903	24 012 802	25 800 083
Déficit				
Report de ressources non utilisées des exercices antérieurs	850 000	850 000	1 021 777	2 204 952
TOTAL GÉNÉRAL	18 641 239	22 195 903	25 034 579	28 005 037

Source : *comptes UNADEV*

Les prestations de service correspondent aux recettes de la maison de retraite, financée par le département de la Gironde sur la base du prix de journée, et du service d'accompagnement à la vie sociale (SAVS), également financé par le département de la Gironde.

Sur la période contrôlée, l'association n'a comptabilisé les legs en produits qu'à leur réalisation définitive, contrairement à la réglementation qui prévoit leur inscription en « hors bilan » (en engagements reçus pour la valeur nette estimée) dès leur acceptation par le conseil d'administration et l'expiration du délai de quatre mois d'opposabilité³⁰.

C - Les comptes d'emploi des ressources

Comme rappelé ci-dessus, la réglementation applicable a changé à compter de l'exercice 2009 : les comptes d'emploi des ressources

³⁰ En réponse aux observations de la Cour, l'association a fait valoir qu'elle réalise depuis l'exercice 2012 cette inscription en « hors bilan » - ce qui n'a pu être vérifié par la Cour.

collectés auprès du public de l'UNADEV sont donc construits selon des modalités différentes, d'une part pour l'exercice 2008, d'autre part pour les exercices 2009 à 2011.

Les bases fondamentales de construction des comptes d'emploi des ressources collectées auprès du public (CER) n'ont cependant pas changé : ils doivent retracer, d'une part, les ressources selon leur nature, d'autre part, les emplois de ces ressources selon leur destination, en les répartissant en trois grandes rubriques :

- les missions sociales de l'organisme ;
- les frais de recherche de fonds (ou frais de collecte) ;
- les frais de fonctionnement.

1 - Le compte d'emploi des ressources de l'exercice 2008

Jusqu'en 2009, le compte d'emploi de ressources collectées auprès du public CER retracait l'emploi de toutes les ressources comptabilisées au cours de l'exercice, quelle que soit l'origine de ces ressources, le total des emplois correspondant au total des charges inscrites au compte de résultat.

Le compte d'emploi de ressources collectées auprès du public 2008 est ainsi construit à partir du compte de résultat. La colonne des emplois correspond à la ventilation de l'ensemble des charges de l'association, y compris celles qui ne sont pas financées par des ressources de générosité publique. Ce compte d'emploi des ressources collectées auprès du public ne permet pas de suivre l'emploi des seuls fonds collectés, qui représentent 76 % des ressources totales de l'exercice.

Tableau n° 10 : compte d'emploi des ressources de l'UNADEV 2008
 (en €)

EMPLOIS		RESSOURCES	
ENGAGEMENTS SPECIFIQUES			
AUXILIAIRES DE VIE	660 783,37	PRESTATIONS DE SERVICES	2 829 009,63
LOISIRS ET CULTURES	100 656,66	SUBVENTIONS Y COMPRIS QUOTE PART	247 556,06
FORMATION A DISTANCE	178 383,59	DONS LIBRES ET AFFECTÉS	13 944 115,56
ESPACE ACCUEIL	158 181,47	DONS MANUELS	
INSERTION	241 455,15	LEGS	163 812,46
SAVS (SCE D'AIDE A L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL)	114 514,72	COTISATION	14 887,00
SPORT	347 533,96	PRODUITS DE GESTION COURANTE	290 732,76
AIDE ANTENNE DE TOULOUSE	170 738,23	PRODUITS FINANCIERS	248 881,12
AIDE AUX ECOLES DE CHIENS GUIDES	1 046 564,97	PRODUITS EXCEPTIONNELS	51 619,26
ENGAGEMENTS A REALISER POUR LES ECOLES CHIENS	850 000,00	REPRISE PROVISION	625,53
AIDE ENTREPRISE INSERTION	91 372,09	REPRISE FONDS DÉDIÉS	850 000,00
AIDE A LA RECHERCHE MEDICALE	558 512,82	Total des ressources	18 641 239,38
MAISON DE RETRAITE	2 642 149,45	Total général des charges	17 774 184,24
INFORMATION SENSIBILISATION RECHERCHE	2 652 741,41	Total général des produits	18 641 239,38
AUTRES	7 387,69	Excédent de l'exercice	867 055,14
Total des engagements spécifiques	9 820 975,58		
FRAIS D'APPEL A LA GÉNÉROSITÉ PUBLIQUE			
FRAIS DE COLLECTE	4 842 040,23		
AFFRANCHISSEMENT	1 109 635,39		
COMMUNICATION/MESSAGERIE	493 555,96		
FRAIS DE REVUE			
FRAIS DE PERSONNEL	1 009 217,70		
FRAIS DE TRAITEMENT INFORMATIQUE DES DONS	498 759,38		
Total des autres frais	7 953 208,66		
Total des engagements spécifiques et des frais	17 774 184,24		

Source : UNADEV

Tel qu'il est construit, ce compte d'emploi des ressources contrevient sur plusieurs points essentiels à la réglementation applicable en 2008, notamment à l'arrêté du 30 juillet 1993 portant fixation des modalités de présentation du compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public par des organismes faisant appel à la générosité publique, et au règlement n° 99-01 du 16 février 1999 du comité de la réglementation comptable relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations³¹ :

- il ne retrace pas de frais de fonctionnement ;
- il inclut dans les missions sociales des engagements restant à réaliser ;

³¹ Lors de la phase de contradiction, l'UNADEV a fait valoir que « le modèle de compte d'emploi des ressources collectées auprès du public issu du règlement n° 2008-12 n'était alors pas applicable », omettant de citer la réglementation précédente.

- il n'isole pas au sein des ressources les dons et legs affectés.

Il ne peut donc être considéré comme conforme.

2 - Les comptes d'emploi des ressources depuis 2009

À partir de 2009, et en raison de l'application par l'UNADEV des nouvelles normes en vigueur, le compte d'emploi des ressources collectées auprès du public retrace les emplois des ressources collectées auprès du public et utilisées au cours de l'exercice.

Les comptes d'emploi des ressources collectées auprès du public des trois années 2009 à 2011 sont présentés en annexes 2 à 4 du présent rapport.

Sur ces trois années, et selon les comptes d'emploi des ressources collectées auprès du public, l'accroissement des ressources de la générosité publique est allé de pair avec celui des fonds dévolus à chacun des trois grands postes d'affectation de ces ressources (missions sociales, frais de recherche de fonds, frais de fonctionnement). Les missions sociales ont ainsi augmenté en valeur de 40 % depuis 2009, tandis que les frais de fonctionnement ont progressé de 29 % et les frais de recherche de fonds de 6 %.

Tableau n° 11 : emplois financés par les ressources de la générosité publique de 2009 à 2011 (en €)³²

	2009		2010		2011	
Missions sociales	6 790 359	41 %	7 866 977	44 %	9 527 710	48 %
Frais de recherche de fonds	8 830 021	54 %	9 130 270	51 %	9 391 908	48 %
Frais de fonctionnement	660 975	4 %	766 687	4 %	853 823	4 %
Part des acquisitions d'immobilisations brutes	177 129	1 %	284 699	2 %	222 752	2 %
Neutralisation des dotations aux amortissements	20 250		117 368		249 157	
Total des emplois financés par la générosité publique	16 438 234	100%	17 931 266	100 %	19 747 036	100 %

Source : comptes d'emploi des ressources UNADEV

En moyenne sur la période 2009-2011, l'UNADEV a, selon les comptes d'emploi des ressources collectées auprès du public (CER) qu'elle a établis, employé la majorité des ressources de la générosité publique au financement de sa recherche de fonds, cependant que 44 % de ces ressources seulement étaient consacrés aux missions sociales.

Le règlement n° 2008-12 précité indique que « la définition d'une mission sociale retenue pour la présentation du compte d'emploi annuel des ressources, dans le cadre de la loi du 7 août 1991, est une décision de gestion propre à l'association ou la fondation émanant de l'organe chargé d'arrêter les comptes. Les missions sociales ainsi définies, doivent être conformes à l'objet statutaire de l'organisme ».

Or si l'association a en 2010 adopté en conseil d'administration puis exposé en assemblée générale les règles de présentation du nouveau compte d'emploi des ressources³³, ni la définition des missions sociales,

³² Le compte d'emploi des ressources de l'exercice 2008 ne retraçant pas l'emploi des seules ressources de la générosité publique, les données de cet exercice ne peuvent être utilisées pour effectuer des comparaisons avec les exercices suivants.

³³ Elle l'a fait notamment pour le calcul du solde du report de ressources de l'exercice 2009, auquel elle a appliqué la méthode de reconstitution de l'historique prévue par la réglementation : « Le report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début d'exercice est de 4 825 138 €. Ce report provient de fonds propres (hors maison de retraite) soit 7 461 549 €, déduction faite des immobilisations en valeur nette comptable 2 626 485 € et déduction du résultat du SAVS de 2008 de 9 926 € figurant au bilan clos du 31 décembre 2008 ».

dont la liste a été approuvée dans un premier temps par le conseil d'administration mais ensuite modifiée sans consultation de celui-ci³⁴, ni les principes de répartition des charges entre missions sociales, frais de recherche de fonds et frais de fonctionnement n'ont été en revanche débattus en conseil d'administration ou présentés en assemblée générale. Le conseil d'administration n'a chaque année été informé des règles appliquées qu'au moment de l'approbation des comptes³⁵.

La Cour a constaté que le compte d'emploi des ressources de l'UNADEV présente des défaillances de construction, qui existaient déjà en 2008 et qui ont perduré les années suivantes. Elles sont analysées dans les développements qui suivent, notamment à partir de l'exemple du compte d'emploi de 2011 qui se présente ainsi :

³⁴ Selon les procès-verbaux des conseils d'administration.

³⁵ À la suite du contrôle de la Cour, l'annexe du compte d'emploi des ressources relatif à l'exercice 2012, communiqué par l'association au cours de la contradiction, précise que « le conseil d'administration en date du 10/06/2013 a arrêté les missions sociales et a validé la clé de répartition des coûts ».

Tableau n° 12 : comptes d'emploi des ressources de l'UNADEV 2011
(en €)

UNADEV					
UNION NATIONALE DES AVEUGLES ET DEFICIENTS VISUELS					
COMpte D'EMPLOI ANNUEL DES RESSOURCES 2011					
EMPLOIS	Emplois Compte de résultat colonne1	Affectation par emplois des ressources collectées auprès du public sur N colonne 3	RESSOURCES		Suivi des ressources collectées auprès du public et utilisées sur N colonne4
			Report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début d'exercice		
1 . Missions Sociales	13 435 034	9 527 710	1 - Ressources collectées auprès du public		21 904 490
1-1 Réalisées en France			1-1 Dons et legs collectés		
- a - Actions réalisées directement	10 206 985		- Dons manuels non affectés		18 882 011
- b - versements à d'autres organismes agissant en France	3 228 050		- Dons manuels affectés		2 061 620
1-2 Réalisées à l'étranger			- Legs et autres libéralités non affectés		608 939
			- Legs et autres libéralités affectés		351 920
2 . Frais de recherche de fonds	9 514 623	9 391 908	1-2 Autres produits liés à la générosité du public		
2-1 Frais d'appel à la générosité du public	9 514 623		2 . Autres fonds privés cotisations		9 567
2-2 Frais de recherche des autres fonds privés			3 - Subventions et autres concours publics		3 189 572
2-3 Charges liées à la recherche de subventions et autres concours publics			4 - Autres produits		674 378
3 - Frais de Fonctionnement	873 803	853 823			
		19 773 441			
I-Total des emplois de l'exercice inscrits au compte de résultat	23 823 461		I-Total des ressources de l'exercice inscrits au compte de résultat		25 778 007
II -Dotations aux provisions	59 533		II -Reprise des provisions		22 078
III - Engagements à réaliser sur ressources affectées	2 413 540		III Report des ressources affectées non utilisées des exercices antérieurs		2 204 952
			IV - Variation des fonds dédiés collectés auprès du public		- 208 588
sous total général	26 296 534		sous total général		28 005 037
IV - Excédents de ressources de l'exercice	1 708 503		V - Insuffisance de ressources de l'exercice		
V - Total général	28 005 037		VI - Total général		28 005 037
V - Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources collectées auprès du public		222 752			
VI - Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources collectées auprès du public		249 157			
VII - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		19 747 036	VI - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		19 747 036
			solde des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en fin d'exercice		7 810 114
EVALUATION DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES EN NATURE					
Missions sociales			Bénévolat		
Frais de recherche de fonds			Prestations en nature		
Frais de fonctionnement et autres charges			Dons en nature		

Source : UNADEV

II - La construction du compte d'emploi des ressources

A - Des modes de comptabilisation impropre

Les anomalies de nature comptable relevées par la Cour sont diverses.

En tout premier lieu, le montant des ressources de la générosité publique reçues par l'association tel que retracé dans les comptes d'emploi des ressources est inexact, car le montant des chèques impayés n'est pas déduit des dons reçus. 48 440 € sont ainsi inscrits à tort en ressources en 2011.

Les anomalies portent également sur la notion de ressources affectées, sur le mode de comptabilisation des legs et sur le traitement des provisions et engagements à réaliser.

1 - Une conception faussée des ressources affectées

Le règlement n° 99-01 du 16 février 1999 relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations précise, dans un chapitre intitulé « Ressources affectées provenant de la générosité du public », comment doivent être comptabilisées de telles ressources :

« Dans le cadre de leurs appels à la générosité du public, les dirigeants des associations ou fondations sollicitent dans certaines circonstances leurs donateurs, pour la réalisation de projets définis préalablement à l'appel par les instances statutairement compétentes. Les sommes ainsi reçues sont considérées comme des produits perçus et affectés aux projets définis préalablement. Pour ces projets définis, la partie des ressources non utilisée en fin d'exercice est inscrite en charges sous la rubrique " engagements à réaliser sur ressources affectées ", afin de constater l'engagement pris par l'organisme de poursuivre la réalisation desdits projets, avec comme contrepartie au passif du bilan la rubrique " fonds dédiés ". »

Or en 2009 et 2010, les comptes d'emploi des ressources collectées auprès du public (CER) ne font état d'aucune collecte affectée. Et si l'UNADEV a néanmoins considéré que certaines de ses collectes étaient affectées, ceci ne résultait ni d'une décision du conseil d'administration préalable à la collecte, ni de la manifestation de la volonté des donateurs, mais de choix comptables faits par l'administration de l'association

postérieurement à la collecte. Cette pratique, qui n'est pas conforme à la réglementation, pose la question du rôle des instances statutaires de l'association.

En outre, l'association a affecté un tiers des collectes que les donateurs destinaient explicitement aux écoles de chiens guides pour financer en réalité le projet de recherche technologique *My CarePhone* (2,6 % des dons au total) : la volonté explicitement exprimée des donateurs n'a donc pas été respectée.

Enfin, seule une partie des dons reçus à partir de collectes ciblées a été réellement inscrite en dons affectés car l'association a déduit de leur total leurs coûts de collecte. Cette méthode est contraire aux principes comptables applicables : le règlement comptable n° 99-01 du 16 février 1999 impose à une association reconnue de bienfaisance telle que l'UNADEV d'établir « des comptes annuels conformément au plan comptable général » et donc, en l'espèce, de faire application de l'article L. 123-19 du code de commerce qui dispose qu'« aucune compensation ne peut être opérée entre les postes d'actif et de passif du bilan ou entre les postes de charges et de produits du compte de résultat ».

Ce faisant, l'association ne respecte pas non plus le message qu'elle adresse aux donateurs dans ses appels à dons ciblés, qui précisent que la totalité de la collecte est affectée à la mission sociale considérée, comme par exemple dans le message suivant : « Quel que soit le montant de votre don, il sera intégralement reversé aux pôles de recherche sur les maladies de la vue »³⁶.

2 - Le traitement des provisions et engagements à réaliser

a) *Les dotations et reprises de provisions*

La réglementation prévoit que seule une charge réellement supportée peut être affectée à la rubrique « missions sociales », et non une provision (qui est enregistrée : lors de sa constatation en emploi dans la rubrique « dotations aux provisions » ; et lors de sa reprise en ressources dans la rubrique « reprise de provisions »).

Or des dotations aux provisions inscrites pour « clients irrécouvrables » de la maison de retraite ont été irrégulièrement incluses dans les charges de missions sociales en 2009 et en 2011 (pour

³⁶ En réponse aux observations de la Cour, l'association a fait valoir qu'elle n'applique plus cette méthode depuis l'exercice 2012 - ce qui n'a pu être vérifié par la Cour - et qu'elle informera « à l'avenir » les donateurs que les frais de collecte seront déduits de leurs dons.

respectivement 8 081 € et 55 034 €). De même, 16 163 € de reprises de provisions de la maison de retraites ont été intégrés en ressources dans le compte d'emploi des ressources³⁷.

Le recours à un tableau de passage du compte de résultat au compte d'emploi des ressources, qui offre une double lecture de la répartition des charges par nature (charges d'exploitation, charges financières, charges exceptionnelles, etc.) et par emploi (missions sociales, frais de fonctionnement, frais de recherche de fonds, etc.) permettrait à l'UNADEV de s'assurer de la cohérence du compte d'emploi des ressources par rapport au compte de résultat et du traitement adéquat des provisions³⁸. Le commissaire aux comptes de l'UNADEV ne semble pas avoir attiré son attention sur l'intérêt qu'il y aurait à établir un tableau de passage entre compte de résultat et compte d'emploi, selon le modèle préconisé par la compagnie nationale des commissaires aux comptes.

b) Les fonds dédiés

En 2009 et 2010, si l'association a utilisé des fonds dédiés, elle n'avait inscrit aucun don ou legs affecté dans les « ressources collectées sur l'exercice », entraînant une incohérence tant dans ses comptes annuels que dans la construction du compte d'emploi de ses ressources.

B - Une nette surestimation des missions sociales

À chacun des différents stades de la construction du compte d'emploi des ressources de l'UNADEV, la Cour a constaté des défaillances et irrégularités aboutissant à une surestimation du montant des missions sociales et, corrélativement, à une minoration du montant des frais de fonctionnement et des frais de recherche de fonds.

³⁷ Interrogé sur ce traitement, le commissaire aux comptes a indiqué : « En effet, les dotations/reprises liées à la maison de retraite n'ont pas été inscrites sur les lignes spécifiques prévues à cet effet. À notre avis cela n'a pas d'incidence significative sur la lecture du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public dans la mesure où : l'ensemble des charges relatives à la maison de retraite est financé par des ressources autres que celles provenant de la générosité du public ; les montants en question ne sont eux-mêmes pas significatifs. Toutefois, je m'assurerai dès l'exercice 2012 que la présentation est rectifiée ».

³⁸ En réponse aux observations de la Cour, l'association a souligné qu'elle avait revu le traitement des dotations et provisions dans le compte d'emploi des ressources relatif à l'exercice 2012, ce qui n'a pu être vérifié par la Cour.

1 - Une définition des missions sociales dans le compte d'emploi des ressources en insuffisante cohérence avec les actions financées par les donateurs

Comme rappelé supra, en vertu du règlement comptable n° 2008-12 précité, « la définition d'une mission sociale retenue pour la présentation du compte d'emploi annuel des ressources (...) est une décision de gestion propre à l'association ou la fondation émanant de l'organe chargé d'arrêter les comptes » : la construction du compte d'emploi des ressources suppose donc que les instances statutaires aient clairement défini les missions sociales de l'association.

Douze missions sociales sont répertoriées dans l'annexe des comptes d'emploi des ressources³⁹.

S'il appartient au conseil d'administration de l'UNADEV et à lui seul de définir les missions sociales au sens du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public (CER), force est de constater que leur liste - telle qu'elle figure dans l'annexe aux comptes d'emploi des ressources collectées auprès du public examinés par la Cour - réduit la lisibilité des montants affectés à certaines actions (par exemple l'accueil des adhérents, le sport, la culture, les loisirs et voyages ou l'aide à domicile qui relèvent d'au moins deux missions sociales différentes) et omet d'autres actions pourtant financées par les ressources de la générosité publique (par exemple les versements aux associations adhérentes de l'UNADEV, le repas et les « colis gourmands » de Noël offerts aux adhérents ou encore les prêts et les dons qui leur accordés).

Il conviendrait donc que l'UNADEV procède à la mise en cohérence entre la nomenclature de ses missions sociales dans le compte d'emploi des ressources et la répartition qu'elle fait des fonds collectés par appel à la générosité publique au profit des diverses actions qu'elle mène⁴⁰.

³⁹ Leur liste est la suivante : antenne de Bordeaux ; antennes nationales de Toulouse, Roubaix, Pau, Lyon et Paris ; maison de retraite ; information et sensibilisation auprès du public ; centre ophtalmologique ; bus du glaucome ; autres actions sur le territoire national (cette rubrique apparue en 2010 recouvre le conseil juridique, l'aide à domicile, les loisirs, la culture et les voyages, la lecture sonore, le coaching de vie) ; aide aux écoles de chiens guides ; aide entreprise d'insertion ; aide entreprise adaptée ; aide à la recherche médicale ; aide à la recherche technologique.

⁴⁰ Suite au contrôle de la Cour, l'association a indiqué avoir modifié la présentation de ses missions sociales dans l'annexe du compte d'emploi des ressources.

2 - Une ventilation irrégulière des emplois

Le règlement comptable n° 2008-12 précité précise que les ressources collectées auprès du public et utilisées sur l'exercice sont réparties « selon les types d'emplois : missions sociales, frais de recherche de fonds, frais de fonctionnement. Cette répartition peut être établie à partir des données de la comptabilité analytique ou de clefs de répartition déterminées en amont ».

Pour opérer la ventilation, à partir de sa comptabilité analytique, de ses charges entre les différentes rubriques du compte d'emploi des ressources (missions sociales, frais de recherche de fonds et frais de fonctionnement), l'association effectue une répartition des charges qu'elle considère comme directes puis, pour certaines dépenses des services communs et de collecte, une répartition indirecte au moyen de clés de répartition entre les trois principaux types d'emploi du compte d'emploi des ressources.

a) La répartition des charges directes

En 2011, 77 % du montant des missions sociales proviennent de charges directement imputées en comptabilité analytique et 23 % de charges indirectes. Selon l'association en effet, « la comptabilité analytique est organisée de telle sorte que la très grande majorité des coûts soit affectée directement à l'une des rubriques du compte d'emploi annuel des ressources. Les coûts directs (les frais de personnel, frais de déplacement, etc.) sont ainsi affectés aux services et activités concernés ».

Cette méthode a pour conséquence d'affecter aux missions sociales l'intégralité des coûts des rubriques analytiques qui leur sont dédiées. Cette logique de coûts complets, légitime pour piloter budgétairement l'association, n'est pas adaptée à la construction d'un compte d'emploi des ressources, comme la Cour l'a déjà indiqué⁴¹.

⁴¹ « Ceux qui disposent des systèmes analytiques les plus poussés utilisent des méthodes qui s'apparentent aux « coûts complets », ce qui peut conduire à imputer l'intégralité des charges sur les actions. Une application complète de cette méthode par les organismes faisant appel à la générosité publique ferait disparaître les frais de fonctionnement et même les frais de collecte, si la collecte était considérée comme un élément de coût devant être imputé aux activités principales, ici les missions sociales. La notion de « coût complet » n'est donc pas compatible avec les dispositions de l'arrêté de 1993 qui prévoit que le compte d'emploi doit retracer les frais de fonctionnement et de collecte. » (Cour des comptes, *Rapport sur un organisme faisant appel à la générosité publique, la qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique*. La Documentation française, octobre 2007, 61 p., disponible sur www.ccomptes.fr).

Elle conduit en effet à minorer les frais de fonctionnement et ne permet pas de mettre en œuvre le principe d'affectation des coûts en missions sociales tel qu'il est défini par la réglementation : « pour chaque mission sociale définie, il convient de procéder à l'affectation de l'ensemble des coûts engagés, supportés par l'association ou la fondation » : le règlement comptable n° 2008-12 précise à ce sujet qu'il s'agit de « coûts qui disparaîtraient si la mission sociale n'était pas réalisée ».

Or l'affectation des charges aux centres d'activités définis par l'association (antennes, centre de formation à distance, services aux adhérents, etc.) n'apparaît pas cohérente avec les missions que l'UNADEV présente par ailleurs dans sa communication publique, comme l'accueil, la formation ou le soutien social apporté aux déficients visuels.

Plusieurs illustrations sont données ci-dessous de l'inadéquation de la méthode utilisée par l'association, laquelle a de graves incidences sur la construction du compte d'emploi des ressources.

Les charges du siège liées aux antennes

Les charges de la rubrique analytique « antennes » se déversent entièrement en missions sociales. Cette rubrique inclut donc le coût complet de chaque antenne ainsi que les charges du « service national » et du président de l'association considérées comme liées au développement des antennes.

Les charges des antennes comprennent l'intégralité de leurs frais de fonctionnement (eau, électricité, frais d'entretien, charges de personnel, etc.). Dans la mesure où elles sont nécessaires à la réalisation de la mission d'accueil des déficients visuels réalisée par les antennes, leur imputation en missions sociales de l'association est justifiée, même si la Cour a déjà soulevé les risques d'une telle approche⁴².

⁴² « Les limites de la méthode reposent sur le fait qu'inévitablement, la quasi-totalité des centres d'analyse en question ont une activité mixte, à la fois opérationnelle et administrative. Il en résulte deux risques. Le premier, "stratégique", est qu'au sein des centres opérationnels, les coûts administratifs progressent mais que cette évolution soit masquée par l'imputation de l'ensemble de leurs coûts aux dépenses opérationnelles. (...) Le second risque, "technique" ou "politique", est qu'au sein des centres administratifs, les clés de répartition fassent la part belle aux dépenses opérationnelles, ce, à des fins d'affichage. » (Cour des comptes, *Rapport sur un organisme faisant appel à la générosité publique, Les comptes d'emploi 1999 à 2003 des ressources collectées auprès du public par la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés*. La Documentation française, juin 2006, 109 p., disponible sur www.ccomptes.fr).

En revanche, les charges du « service national » qui pilote les antennes et du président ne devraient pas être imputées en missions sociales, car elles ne disparaîtraient pas si une des antennes n'accueillait plus de déficients visuels.

Les charges des activités nationales

Cette rubrique analytique englobe l'ensemble des charges liées au « service des adhérents » sans véritable réflexion sur le sens de la mission « services ». Elle comprend d'ailleurs notamment les charges liées aux instances statutaires de l'UNADEV⁴³ (frais d'assemblée générale, frais de conseil d'administration, convocation des administrateurs, édition des procès-verbaux), alors que ces charges sont par nature des frais de fonctionnement, comme l'a déjà indiqué la Cour en précisant que, parmi les « dépenses qu'il convient d'exclure du périmètre des missions sociales » figurent « les charges relatives aux dirigeants et aux instances dirigeantes »⁴⁴.

Les versements aux associations partenaires

La Cour a noté que l'association a payé et valorisé, dans ses missions sociales, les frais engagés pour participer aux conseils d'administration de l'école de Biot et de l'entreprise Presta, alors qu'ils sont sans lien direct avec ses propres activités.

La communication

La totalité du coût complet du service communication est imputée en missions sociales, alors même que certaines de ses activités relèvent d'évidence de la recherche de fonds et du fonctionnement, comme le précisent explicitement l'annexe du compte d'emploi⁴⁵ et même le service communication lors d'une intervention devant l'assemblée générale

⁴³ Frais de transcription d'assemblée générale : 1 553 €, assemblée générale de juin : 25 673 €, frais de déplacements et de missions pour les conseils d'administration et l'assemblée générale, frais d'huissier pour le vote en assemblée générale, frais de séminaire pour la formation des membres du conseil d'administration : 14 300 €.

⁴⁴ Cour des comptes, *Rapport sur un organisme faisant appel à la générosité publique, la qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique*. La Documentation française, octobre 2007, 61 p. disponible sur www.ccomptes.fr

⁴⁵ L'annexe précise que la communication intègre « tous les frais liés à la notoriété de (l') association pour sa communication auprès du public, (des) adhérents, donateurs, institutionnels, partenaires publics et privés ».

(comme retracé dans le procès-verbal de l'assemblée générale du 25 juin 2011⁴⁶).

L'UNADEV elle-même, lors de son audition devant la Cour, a reconnu que les dépenses qu'elle impute en « information et sensibilisation » ne correspondent pas exclusivement à des missions sociales.

b) La répartition des charges indirectes

L'association inscrit 2,9 M€ de dépenses d'appel à la générosité publique en missions sociales (au titre de « l'information et de la communication »), à partir d'une répartition indirecte de ces charges.

Cependant, ces règles de répartition n'ont pas été décrites dans les principes de construction du compte d'emploi des ressources validés en conseil d'administration et présentés en assemblée générale en 2010. Elles n'ont pas non plus fait l'objet d'une description dans l'annexe aux comptes d'emploi des ressources, ce qui est pourtant une obligation comptable imposée par le règlement comptable n° 2008-12 précité.

De plus, cette répartition des frais de recherche de fonds apparaît selon les cas discutable ou injustifiée comme le présente le chapitre suivant.

Au final, les principes de construction du compte d'emploi des ressources mis en œuvre par l'UNADEV conduisent à donner une image faussée de la réalité de l'utilisation des ressources de la générosité publique, en surestimant les missions sociales et en minorant d'autant les frais de fonctionnement et les frais de recherche de fonds.

C - Des frais de fonctionnement résiduels et minorés

1 - Les clés de répartition appliquées aux services communs

Les frais de fonctionnement, dont le montant est celui des charges de services communs imputés en comptabilité analytique, ne sont pas représentatifs de la totalité des charges de fonctionnement de l'association comme l'a montré l'analyse précédente. De surcroît, l'intégralité des montants inscrits dans la rubrique analytique « services communs » n'est

⁴⁶ « Le service communication de l'UNADEV possède plusieurs facettes (...). Il participe aux collectes de fonds de Colin Maillard et de marketing direct en veillant au développement de la notoriété de l'UNADEV, grâce à l'organisation d'événements extérieurs (salons, expositions conférences concerts). Il participe à la réalisation du journal des donateurs ».

pas inscrite en frais de fonctionnement dans le compte d'emploi des ressources, car l'association considère que 40 % de ces charges relèvent indirectement des missions sociales et des frais d'appel à la générosité publique⁴⁷.

Selon l'association, cette clé de répartition (60 % des charges de services communs inscrits en frais de fonctionnement et 40 % répartis en missions sociales et frais de recherche de fonds) a été établie à partir de la quote-part du temps passé par les salariés à ces différentes activités. L'association n'a cependant pas été en mesure de communiquer à la Cour la répartition des temps de travail qui aurait dû être réalisée en 2010 pour justifier cette quote-part⁴⁸.

En 2011, ce sont ainsi 14,5 % des charges de services communs qui ont été imputés en missions sociales⁴⁹ et 25,4 % en frais de recherche de fonds.

Au final, les frais de fonctionnement inscrits comme tels dans le compte d'emploi des ressources sont résiduels et représentent moins de 4 % du total des emplois des ressources de la générosité publique :

Tableau n° 13 : frais de fonctionnement financés par la générosité publique, selon les comptes d'emploi des ressources de l'UNADEV, de 2009 à 2011

	2009	2010	2011
Montant (en €)	660 975	766 687	853 823
Évolution annuelle (en %)		16 %	11,4 %

Source : comptes d'emploi des ressources UNADEV

⁴⁷ Selon le procès-verbal de l'assemblée générale du 19 juin 2010, « les frais de fonctionnement comprennent les coûts des services administratifs de l'association, à savoir la direction générale, la direction administrative et les services de fonctionnement interne (services généraux, informatique, accueil) ainsi que les frais généraux des services sociaux de Bordeaux (surface occupée, chauffage, électricité, téléphone, etc.). Ces charges sont indirectement liées à nos missions sociales et l'UNADEV a pris l'option de les affecter pour 40 %, en fin d'année entre les différentes rubriques du CER. Ces 40 % sont ensuite répartis au prorata du montant des charges par service ou par action ».

⁴⁸ Selon des documents transmis par l'association au cours de la contradiction, une répartition valide semble avoir été établie pour 2012.

⁴⁹ 211 364 € ont ainsi été imputés en 2011 en missions sociales.

2 - Les rémunérations des administrateurs et des salariés

a) Les rémunérations des administrateurs

L'UNADEV rémunère certains de ses administrateurs, comme le prévoit l'article 11 des statuts de l'association. Cette possibilité est en effet ouverte à certains organismes à but non lucratif et ne remet pas en cause par elle-même le caractère désintéressé de la gestion.

En 2008 et 2009, deux membres du bureau ont été rémunérés par l'association : son président et sa première vice-présidente.

Puis, à la suite d'une demande formulée par la secrétaire générale elle-même, le conseil d'administration de septembre 2010 a décidé (à la majorité) de lui octroyer une rémunération à compter de septembre 2010. Au cours de cette même réunion, le conseil d'administration a examiné les demandes de réévaluation de leur rémunération formulées par le président et la première vice-présidente : la première a été acceptée, la seconde refusée.

Enfin, en avril 2011, suite à une nouvelle demande de la première vice-présidente, le conseil d'administration a décidé d'indexer les rémunérations du président et de la vice-présidente sur le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC).

Les rémunérations perçues par les trois membres concernés du bureau ont donc ainsi évolué au cours de la période 2008-2011 :

Tableau n° 14 : évolution des rémunérations des membres du bureau de 2008 à 2011

	2008	2009	2010	2011
Président	41 890	41 976	42 673	44 722
Évolution annuelle		0,2 %	1,7 %	4,8 %
Première vice-présidente	28 425	28 380	28 380	28 828
Évolution annuelle		-0,2 % ⁵⁰	0 %	1,6 %
Secrétaire générale			3 312 ⁵¹	10 093
TOTAL	70 315	70 356	74 365	83 643
Evolution annuelle		0,1 %	5,7 %	12,5 %

Source : Cour des comptes d'après comptes UNADEV

Le versement de ces rémunérations est conforme aux dispositions de l'article 261 du code général des impôts relatif aux organismes sans but lucratif, qui prévoit que de tels organismes peuvent rémunérer deux de leurs dirigeants si leurs ressources annuelles sont supérieures en moyenne à 500 000 € sur les trois exercices précédant le versement de la rémunération, et trois de leurs dirigeants si les ressources annuelles sont supérieures à 1 M€.

Toutefois, l'article 242C de l'annexe II au code général des impôts dispose que la garantie de la gestion désintéressée doit simultanément être assurée, en particulier par la transparence financière, et prévoit donc que « le montant des rémunérations versées à chacun des dirigeants concernés est indiqué dans une annexe aux comptes de l'organisme ». Or l'UNADEV ne remplit pas cette obligation sur la période contrôlée puisque son annexe mentionne seulement le montant total des rémunérations versées aux administrateurs sans en détailler le montant par dirigeant⁵². Le commissaire aux comptes, qui aurait dû attirer l'attention de l'UNADEV sur l'absence de cette information, n'a pas formulé de réserves sur ce point.

b) Les rémunérations des salariés

Concernant la rémunération de ses salariés, l'UNADEV a indiqué que son conseil d'administration délibère en début d'année sur la politique salariale globale et sur les revalorisations générales de salaires.

⁵⁰ La réduction observée entre 2008 et 2009 s'explique par un trop-versé en 2008 régularisé par la suite.

⁵¹ Rémunération versée à partir de septembre 2010.

⁵² L'association indique avoir mis fin à cette irrégularité depuis l'établissement de ses comptes pour l'exercice 2012.

Les salariés de l'UNADEV relèvent de la convention collective des établissements privés d'hospitalisation, de soins, de cure et de garde à but non lucratif du 31 octobre 1951.

Au niveau individuel, les rémunérations sont fixées dans les contrats de travail signés par le président pour les cadres permanents, et par le directeur général pour les non cadres permanents.

En 2011, la masse salariale globale brute s'élevait à 3 776 649 € et la masse salariale nette à 3 064 787 €.

Les rémunérations des trois plus hauts cadres salariés de l'association sont élevées par comparaison à ceux que la Cour a pu observer dans d'autres organismes financés par la générosité publique, ainsi qu'au regard des responsabilités dévolues⁵³.

Tableau n° 15 : rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants salariés en 2011

	Brut annuel	Brut mensuel	Net annuel	Net mensuel
Directeur général	116 543 €	9 712 €	90 742 €	7 562 €
Directeur Colin Maillard	105 243 €	8 770 €	82 433 €	6 869 €
Directrice administrative	97 646 €	8 137 €	75 570 €	6 298 €

Source : déclaration annuelle de données sociales (DADS) 2011

En effet, le directeur du service Colin Maillard est chargé de l'animation du réseau des délégués : ses missions principales sont « la gestion et développement de l'organisation et du fonctionnement du service, la mise en œuvre de la politique associative et valeurs

⁵³ Le directeur de Greenpeace (60 salariés et 12,2 M€ de ressources en 2010) percevait ainsi 4 100 € nets mensuels en 2010, treizième mois compris (Cour des comptes, *L'emploi des fonds collectés par l'association Greenpeace France*, octobre 2012, 103 p. www.ccomptes.fr). Les deux plus hauts salaires du Secours populaire français (519 salariés et 82 M€ de ressources 2010) atteignaient en 2010 5 983 € bruts mensuels pour le directeur général, et 5 862 € pour la directrice générale adjointe chargée des finances (Cour des comptes, *Rapport sur un organisme faisant appel à la générosité publique, le Secours populaire français*. La Documentation française, décembre 2012, 133 p., disponible sur www.ccomptes.fr). Les comptes 2011 de Médecin sans frontières (7 921 salariés et 163,5 M€ de ressources en 2011) publiés sur internet mentionnent un salaire brut mensuel de 5 881 € pour le directeur général, 5 742 € pour le directeur général adjoint et 5 575 € pour le directeur des opérations, en soulignant que ces cadres ne bénéficient d'aucune autre rémunération accessoire.

associatives de l'UNADEV (solidarité, humanisme, transparence, indépendance), l'encadrement de l'équipe de salariés, le maintien et développement de la collecte de dons, les missions de développement de l'activité ».

La directrice administrative et financière est pour sa part chargée, selon les termes de son contrat, du « service comptable et administratif, du personnel des services généraux, du personnel du standard, d'assister le directeur général dans l'exercice de ses fonctions » et depuis 2006 « d'assurer la gestion financière de la collecte ».

L'UNADEV précise que le niveau élevé de ces rémunérations s'explique par l'ancienneté des salariés concernés, en application des dispositions de la convention collective.

Il est cependant regrettable que les donateurs ne bénéficient pas de l'information qui leur est due sur ces rémunérations, conformément aux dispositions de l'article 20⁵⁴ de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif. En effet, l'UNADEV ne publie pas ces informations dans ses comptes, considérant qu'elle s'acquitte depuis 2012 de son obligation légale en mentionnant les rémunérations des trois administrateurs rémunérés. Or, selon le ministre de l'intérieur⁵⁵, la notion de « hauts cadres dirigeants » s'apprécie en fonction de l'importance du rôle des administrateurs ou salariés dans la représentation et la gestion de l'association. Compte tenu de l'implication du directeur général dans cette dernière, il serait justifié de le voir figurer parmi les trois plus hauts cadres dirigeants mentionnés.

⁵⁴ L'objectif de cet article était de renforcer « la transparence de la gestion des fonds publics », selon l'exposé des motifs de l'amendement parlementaire à l'origine de cette disposition. La loi du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif concerne « les associations dont le budget annuel est supérieur à 150 000 € et recevant une ou plusieurs subventions de l'Etat ou d'une collectivité territoriale dont le montant est supérieur à 50 000 € ». Elle prévoit que celles-ci « doivent publier chaque année dans le compte financier les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants bénévoles et salariés ainsi que leurs avantages en nature ».

⁵⁵ Réponse du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales publiée dans le *journal officiel* du Sénat du 28/02/2008.

Chapitre V

Les frais de recherche de fonds

Les frais de recherche de fonds, ou frais de collecte, sont constitués des frais d'appel à la générosité du public (9,5 M€ en 2011). Ils sont financés presque intégralement par les ressources issues de la générosité publique (à 98,7 % en 2011), le reste l'étant par les produits financiers. Selon les informations du compte d'emploi disponibles depuis 2009, ils ont représenté chaque année entre 48 % et 54 % des emplois des ressources de la générosité publique.

Tableau n° 16 : frais de recherche de fonds financés par la générosité publique, selon les comptes d'emploi des ressources de l'UNADEV, de 2009 à 2011 (en €)

	2009		2010		2011	
Frais de recherche de fonds	8 830 021	54 %	9 130 270	51 %	9 391 908	48 %
Total des emplois financés par la GP ⁵⁶	16 438 234	100 %	17 931 266	100 %	19 747 036	100 %

Source : Cour des comptes à partir des comptes d'emploi des ressources.

I - Des frais de collecte minorés

Comme indiqué dans le chapitre précédent, une partie des frais de recherche de fonds est inscrite en missions sociales au titre de l'information et de la sensibilisation, par répartition indirecte des charges. Ces frais comprennent :

- l'intégralité des frais de fidélisation du réseau des démarcheurs et du marketing et des frais de machine à affranchir du marketing ;
- les trois-quarts des frais de déplacements, missions, frais de réception, charges de personnel du réseau des délégués ;
- et la moitié des frais de messages et communication du marketing.

A - Les frais des délégués

Les frais de déplacement et charges de personnel des délégués imputés en missions sociales (soit les trois quarts de leur coût total) représentent l'essentiel des charges de « marketing » inscrites dans cette rubrique : 2 M€ en 2011.

L'association a justifié l'imputation de 75 % des frais des délégués en missions sociales, en invoquant dans un premier temps auprès de la

⁵⁶ GP : générosité publique.

Cour le fait que le contrat de travail des délégués prévoit une mission d'information auprès des personnes démarchées.⁵⁷

Les contrats de travail des délégués montrent que l'activité de sensibilisation est effectivement prévue dans leurs fonctions. Cependant, plusieurs éléments de ces contrats entrent en contradiction avec l'affirmation selon laquelle les délégués ont pour « principale fonction de sensibiliser le grand public sur le handicap visuel » :

- les objectifs du contrat portent exclusivement sur la collecte, la non atteinte de ces objectifs pouvant être considérée comme une insuffisance professionnelle ;
- une partie de la rémunération du délégué est calculée en fonction des résultats de la collecte (prime de 25 % brut du montant de collecte supérieur au seuil fixé comme objectif du délégué concerné) ;
- le « *reporting* » hebdomadaire du délégué sur son activité ne porte que sur des indicateurs liés à la collecte : nombre de dons, montant moyen du don, nombre de nouvelles adhésions, nombre d'heures effectuées et kilomètres parcourus (pour justifier les frais) ;
- les contrats des délégués précisent que « les donateurs trouvés dans l'exercice de ses fonctions seront contactés par marketing direct ; le délégué doit par son discours contribuer à faciliter cette synergie, dans le cas contraire ceci devrait être considéré comme une faute professionnelle » ;
- enfin, le délégué a « la charge, à partir d'un listing qui lui sera fourni, de visiter les donateurs existants (dans le secteur qui lui sera attribué) n'ayant pas effectué de don direct l'année précédente ».

En outre, si la fiche d'emploi du poste indique deux activités principales (promouvoir l'association par la sensibilisation du grand public et collecter des dons), les compétences indispensables requises pour le poste sont toutes en lien avec la collecte. Ainsi, dans le document « développement du réseau : procédure de recrutement et argumentaire », la définition du profil des candidats prévoit en premier point une

⁵⁷ La réponse de l'UNADEV à une question de la Cour à ce propos en cours d'instruction a été la suivante : « Comme indiqué dans la fiche de poste du délégué, une de ses missions principales est de promouvoir l'association par la sensibilisation du grand public à la cause des personnes déficientes visuelles, ils jouent le rôle de relais sociaux pour permettre aux personnes isolées de bénéficier des services offerts par l'association. Nous avons donc considéré que 75 % était la répartition la plus adaptée ».

expérience obligatoire de la vente directe. L'argumentaire confié aux délégués précise aussi que « l'introduction a pour objectif d'accrocher la personne tout en étant clair sur le but précis de notre visite (sensibilisation, adhésion puis don) ».

Au cours de la phase de contradiction, l'UNADEV a fourni une nouvelle explication à la Cour. Elle a expliqué que la clé de répartition des frais du réseau des délégués avait été estimée à partir de la proportion du nombre de personnes n'ayant pas fait de don (66 %) et de la durée de l'entretien mené par le délégué, dans lequel la partie consacrée à la sensibilisation et à l'information représente 80 %. Mais en considérant ainsi que le nombre de personnes n'ayant pas fait de dons est un critère de justification de la clé de répartition, l'association démontre qu'un des objectifs essentiels de l'entretien du délégué est de collecter des dons.

De plus, les témoignages de personnes visitées par les délégués montrent que cette mission de sensibilisation à la cause des déficients visuels s'apparente plus à une information des donateurs sur l'association.⁵⁸

Si la mission d'information et de sensibilisation des délégués existe, il est donc excessif de considérer qu'elle représente les trois-quarts de l'activité des délégués, dans laquelle la collecte occupe en réalité une place majoritaire.

Lors de son audition par la Cour, l'UNADEV a indiqué que la clé de répartition de 75 % contestée par la Cour « existait depuis 2006 et reposait sur une étude faite à l'époque ». Elle a ajouté que pour revoir ce pourcentage, « il conviendrait de modifier les contrats de travail des délégués, qui définissent les objectifs qui leur sont fixés, ce qui implique des discussions en particulier sur les rémunérations. L'objectif de l'association est néanmoins de revoir ces contrats et les fiches de poste »⁵⁹.

B - Les frais de fidélisation

Des « frais de fidélisation » sont imputés en missions sociales (571 896 € en 2011) : il s'agit des dépenses relatives aux objets joints aux publipostages ou remis par les délégués : petite peluche de chien, sac, stylo, agenda, calendrier.

⁵⁸ L'UNADEV a transmis à la Cour de nombreux témoignages de donateurs qui attestent que le délégué « explique les fonctions de l'association », « fait un compte-rendu des activités de l'UNADEV, « vient m'informer de tout ce que fait l'UNADEV, projets, activités », « donne des nouvelles de l'association », etc.

⁵⁹ Cf. compte-rendu de l'audition de l'UNADEV à la Cour, validé par l'association.

L'association a précisé que « cette affectation a été préalablement discutée avec notre commissaire aux comptes dès le début de la mise en place du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public (CER) en 2005 afin de s'assurer qu'elle n'était pas contraire aux textes en vigueur ».

Pour autant, l'inscription de ces frais en missions sociales ne se justifie pas. En effet, le texte du publipostage présente l'objet remis comme une contrepartie symbolique du don. En outre, l'inscription en comptabilité générale de cette charge en « frais de fidélisation donateur », relevant explicitement des frais de recherche de fonds, n'est pas cohérente avec son affectation en missions sociales.

Enfin, les donateurs ne semblent pas toujours comprendre la finalité de ces objets, comme le montre la réponse-type prévue par l'association en cas de communication téléphonique avec un donneur potentiel :

Exemple de réponse type

Réponse type dans les cas où les personnes appelées parleraient du coût des envois cadeaux :

Je suis d'accord avec vous, sauf que des entreprises citoyennes nous sponsorisent et prennent en charge financière ces cadeaux et leurs envois.

Source : Ceciphone script enquête satisfaction et qualité

En réponse aux observations de la Cour, l'UNADEV a admis que l'inscription de ces frais en mission sociale n'était pas justifiée et s'est engagée à les comptabiliser en frais de recherche de fonds.

C - Les « frais de messages et de communication » et les frais de machine à affranchir

294 940 € de « frais de messages et de communication » ont été imputés en 2011 en missions sociales, au titre de l'information et de la sensibilisation. L'association précise : « nous avons considéré que 50 % des prestations de routage effectuées sont liées à des opérations de marketing direct. Les 50 % autres étant affectés à l'information et à la sensibilisation ».

Cette répartition est injustifiée puisque ces frais correspondent à l'envoi de publipostages ou de reçus fiscaux.

De même, 100 % des frais de machine à affranchir (30 369 € en 2011) sont imputés en missions sociales. Selon l'association, « ces frais

sont principalement générés par l'augmentation du nombre de donateurs en prélèvements automatiques qui font l'objet d'une communication spécifique avec l'envoi d'objets symboliques (stylo, calendrier, etc.) ». De telles charges n'ont aucun rapport avec les missions statutaires ou les missions sociales de l'association et doivent être considérées comme des frais de recherche de dons.

Comme pour les frais de fidélisation, l'UNADEV a admis que l'inscription de ces frais en missions sociales n'était pas justifiée et s'est engagée à les comptabiliser en frais de recherche de fonds.

Au total, la répartition irrégulière ou injustifiée de charges directes d'appel à la générosité publique, telle que pratiquée par l'association, a un impact très important sur le montant des missions sociales : en 2011 par exemple, 30,5 % du montant des missions sociales figurant dans le compte d'emploi des ressources est constitué de charges de « marketing » (2,9 M€ au total en 2011) qui devraient figurer en majorité en frais de recherche de fonds.

II - Le poids prédominant des charges directes d'appel à la générosité publique

L'ensemble des charges directes de frais d'appel à la générosité publique, incluant les frais de recherche de fonds inscrits en missions sociales, s'élève à 12 M€ en 2011 et 11,9 M€ en 2010.

Elles se décomposent de la manière suivante :

Tableau n° 17 : charges directes de frais d'appel à la générosité publique depuis 2008 (en €)

		2008	2009	2010	2011	Evolution 2008-2011
Recherche de dons	Réseau de délégués ⁽¹⁾	2 881 657	2 936 314	3 135 976	3 125 632	+8 %
	Marketing direct	6 107 100	8 118 529	8 430 690	8 516 436	+ 39 %
Frais de traitement	Llegs	1 732	3 563	3 519	3 758	+117 %
	Opératrices de saisie	466 889	488 074	359 075	404 022	-13 %
Total		9 457 380	11 546 481	11 929 262	12 049 849	27 %

Source : Cour des comptes d'après les tableaux de construction du compte d'emploi des ressources et balances analytiques

(1) Ces montants incluent les charges correspondant à l'achat des peluches qui sont remises par les délégués aux personnes visitées ainsi que les charges de la collecte obtenue par démarchage téléphonique, suite à l'intervention d'un délégué : le délégué visite une personne, lui propose d'être contactée par téléphone et ensuite le marketing direct prend le relais de l'action du délégué. Dans l'analyse des résultats de sa collecte, l'UNADEV intègre ces charges dans celles du marketing direct.

Même en admettant que la moitié des frais des délégués relève de la mission sociale d'information et de sensibilisation (soit 1,3 M€) – ce qui est déjà sans doute excessif –, le poids des frais de recherche de fonds dans l'emploi des ressources de la générosité publique reste très élevé : selon ce mode de calcul, ils auraient représenté, en 2011, 55 % du total des emplois financés par la générosité publique, ce qui signifie que l'UNADEV a utilisé plus de la moitié des dons et legs qu'elle a reçus pour financer sa collecte⁶⁰.

Qui plus est, les frais de recherche de fonds ont augmenté de 27 % entre 2008 et 2011 : cette forte augmentation est due aux charges de démarchage par téléphone⁶¹ qui ont représenté près de 53 % du total des frais de recherche de fonds en 2011.

⁶⁰ En 2010, dans cette hypothèse, cette part atteindrait même 61 %.

Cette proportion est calculée en intégrant dans les frais de recherche de fonds, tels qu'ils sont inscrits dans le compte d'emploi des ressources collectées auprès du public (CER), 100 % des frais de fidélisation et de machine à affranchir et 100 % des frais de message et communication (et non pas 50 % de ces frais), et selon l'hypothèse retenue par la Cour, 50 % des frais des délégués (et non pas 25 % de ces frais).

⁶¹ Ces charges ont augmenté de 1,4 M€ entre 2008 et 2011.

En revanche, les frais de saisie des dons ont diminué de 13 % entre 2008 et 2011 : ceci est dû, selon l'association, à « une meilleure organisation du service (qui) a conduit à de meilleures performances du temps de saisie par don ; sans occulter le nombre de prélèvements automatiques qui a fortement augmenté nécessitant moins de temps de saisie ». Il est exact, que sur la période 2008-2011, le volume des paiements par prélèvement automatique a augmenté, passant de 21 % du total de la collecte en 2008 à 41 % en 2011. Le chèque reste cependant le moyen de paiement privilégié par les donateurs.

En 2011, le don moyen était de 34,78 €, et le don moyen annuel par prélèvement automatique de 98,34 €.

A - Les résultats de la collecte

1 - Une collecte et un nombre de donateurs en augmentation

Entre 2008 et 2011, la collecte a augmenté fortement (+ 55,3 %) grâce au développement des opérations de marketing direct : celles-ci ont permis de collecter 74 % des ressources de la générosité publique en 2011, progressant de 9,9 M€ en 2008 à 16,1 M€ en 2011 (+ 69 %⁶²).

Toujours entre 2008 et 2011, les dons simples perçus par le réseau des délégués ont baissé de 2 %, alors que les dons perçus par prélèvement automatique à la suite d'un appel téléphonique ont augmenté de 98 %.

Dans le même temps, le nombre total de donateurs a augmenté de 42,4 % et le nombre de donateurs actifs de 28,5 %. En 2011, la base « donateurs » de l'association comptait 1,27 million de noms. Seuls 29,2 % d'entre eux ont été actifs dans l'année (368 538 personnes). Le taux de réduction des actifs a été de 25,4 % en 2011, en amélioration par rapport à 2009 et 2010 où il était à plus de 32 %.

2 - Une efficacité de la collecte non démontrée

Si les dons collectés ont augmenté au cours de la période, les frais de collecte ont également augmenté, mais moins rapidement ; en conséquence, le taux de retour de la collecte (c'est-à-dire le nombre d'euros qu'un euro dépensé permet de collecter) s'améliore :

⁶² Dans la même période, les legs sont passés de 164 000 € à 961 000 €.

Tableau n° 18 : efficacité de la collecte des dons (montants en €)

	2008	2009	2010	2011
Frais de collecte	9 455 647	11 542 917	11 925 742	12 046 091
Collecte	13 944 115	17 294 728	18 813 977	20 943 631
Recettes pour 1€ dépensé	1,47 €	1,50 €	1,58 €	1,74 €

Source : Cour des comptes d'après les tableaux de construction du compte d'emploi des ressources et balances générales

Ces résultats sont cependant moins performants que ceux que l'on peut observer dans d'autres associations⁶³ ; ils le sont également moins que « l'échantillon de référence » de l'UNADEV⁶⁴ dont le taux de retour se situe à 2,86 €.

Ainsi, en 2011, 1 € dépensé en frais de recherche de fonds permet de collecter 1,74 € de dons : ce faible rendement devrait pousser l'association à s'interroger, tant sur le niveau de ses frais de collecte que sur les méthodes qu'elle privilégie pour collecter des fonds.

L'analyse plus fine de l'efficacité de la collecte par type de vecteur montre que la rentabilité de l'activité des délégués décline depuis 2008 :

⁶³ 2,20 € de dons pour 1 € dépensé pour l'association France Alzheimer en 2006 (source : Inspection générale des affaires sociales, *Rapport n° RM2008-089P, Contrôle thématique des modalités et frais de collecte de six organismes faisant appel à la générosité du public*. La Documentation française, août 2008, 432 p.) ; 2,14 € de dons pour 1 € dépensé pour la Fondation pour l'enfance (Cour des comptes, Rapport sur un organisme faisant appel à la générosité publique, *la Fondation pour l'enfance*. La Documentation française, avril 2010, 51 p., disponible sur www.ccomptes.fr).

⁶⁴ L'UNADEV a indiqué au cours de la contradiction qu'elle avait « composé un échantillon » qui lui sert de « référence » : cet « échantillon » est « composé d'une quarantaine d'associations, qui présentent une collecte de l'ordre de 500 000 €, avec un taux de retour de 2,86 € après analyse des CER diffusés ».

Tableau n° 19 : efficacité de la collecte des dons par le réseau des délégués

	2008	2009	2010	2011
Frais de collecte	2 675 008 €	2 735 290 €	2 920 174 €	2 907 251 €
Collecte	3 757 506 €	3 725 059 €	3 799 339 €	3 676 170 €
Dons pour 1 € dépensé	1,40 €	1,36 €	1,30 €	1,26 €

Source : Cour des comptes d'après les balances analytiques UNADEV

Les recettes engendrées par cette méthode de collecte se rapprochent progressivement de son coût, ce qui revient à dire que la collecte nette se rapproche du point où son rendement deviendrait nul puis négatif.

Au contraire, la rentabilité de la collecte par publipostage et démarchage téléphonique progresse⁶⁵ :

Tableau n° 20 : efficacité de la collecte des dons par le marketing direct de 2008 à 2011

	2008	2009	2010	2011
Frais de collecte	6 313 749 €	8 359 620 €	8 659 716 €	8 763 993 €
Collecte	10 146 526 €	13 546 936 €	14 989 513 €	17 241 915 €
Dons pour 1 € dépensé	1,61 €	1,62 €	1,73 €	1,97 €

Source : Cour des comptes d'après les balances analytiques UNADEV

B - Les avantages accordés aux prestataires

1 - L'achat de prestations non concurrentielles

L'UNADEV recourt à de nombreux prestataires pour sa collecte : fournitures de papier, d'enveloppes ou de dépliants, gestion du fichier des donateurs, gestion des stocks de consommables et du matériel de manutention, élaboration de la stratégie, conception et rédaction des publipostages, démarchage téléphonique, affranchissement, production des primes jointes aux publipostages, impression et mise sous pli des

⁶⁵ Selon l'UNADEV, la tendance à la progression s'accentue depuis 2011 (« le taux ne cesse de s'améliorer, et d'ores et déjà était passé, à 2,37 € en 2012, hors réseau »), ce que la Cour n'a pu vérifier.

publipostages, etc. Au total, plus de 7 M€ ont été versés à ces prestataires en 2011, dont 4,5 M€ d'honoraires de télémarketing.

Pour choisir ces prestataires, l'association n'a pas établi de procédures formelles de mise en concurrence. Lors de l'enquête de la Cour, elle a simplement indiqué que la « connaissance de la problématique des déficients visuels » était un de ses critères de choix.

Sur la période contrôlée, deux types de prestation de marketing direct ont cependant fait l'objet d'appels d'offres :

- l'édition et l'impression des publipostages de fidélisation et de prospection ainsi que du magazine Colin Maillard, et la fourniture de produits de bureau (enveloppes, porte-adresses, etc.) ont donné lieu à un choix entre les propositions de deux prestataires ;
- la mise sous pli et le routage, d'une part, des publipostages adressés suite au démarchage téléphonique, d'autre part, des reçus fiscaux et du magazine Colin Maillard donnent lieu à des appels d'offre sans conséquence puisque c'est l'entreprise Presta, créée par l'UNADEV et en partie administrée par des responsables de l'association, qui est invariablement retenue sur l'ensemble de la période.

Pourtant, les prix pratiqués par Presta apparaissent plus élevés que ceux que peuvent proposer d'autres prestataires. Couvrant l'édition, la mise sous pli, l'affranchissement et le routage des publipostages, le coût moyen d'un envoi s'élevait en effet en 2011 à 0,92 €, soit un montant supérieur à celui que la Cour a pu observer dans d'autres associations pour lesquelles le coût moyen d'un envoi est compris entre 0,50 € et 0,65 €.

Par ailleurs, l'entreprise Presta accomplit pour l'UNADEV des prestations autres que les publipostages de collecte des dons : il s'agit notamment des publipostages pour le bus du glaucome, de l'envoi des colis gourmands aux adhérents pour Noël, de l'impression de cartes de visite. 1,6 M€ de prestations ont été au total ainsi facturées par Presta à l'UNADEV en 2011⁶⁶.

Le recours récurrent à ce même prestataire interroge, même si le choix d'une entreprise d'insertion se justifie. En effet, Presta ne participe pas à la cause d'intérêt général des déficients visuels, puisque son statut l'oblige à favoriser l'insertion de personnes éloignées de l'emploi de manière générale. De plus, en recourant systématiquement à cette même entreprise d'insertion, de surcroît membre de l'association et dont le

⁶⁶ 1,1 M€ en 2008 et en 2009 ; 1,7 M€ en 2010.

conseil d'administration est majoritairement composé de personnes nommées par l'UNADEV, l'association s'expose au risque d'accorder un avantage injustifié à Presta : en effet, la rémunération excessive d'un fournisseur, pourrait constituer un indice caractérisant une gestion intéressée telle que définie au point n° 53 de l'instruction fiscale du 18 décembre 2006⁶⁷.

Un raisonnement similaire s'applique à la société à responsabilité limitée « Les F. » et aux deux personnes physiques qui en sont copropriétaires et qui exercent en outre en tant que professions libérales. En effet, cette structure est invariablement sollicitée par l'UNADEV, sans aucune mise en concurrence, pour élaborer sa stratégie de collecte et intervenir sur de nombreux autres sujets : par exemple, pour accompagner l'UNADEV dans l'obtention de l'agrément de l'entreprise adaptée Ceciphone, pour développer les activités de l'UNADEV au niveau national - SAVS, maison de retraite -, pour établir des partenariats institutionnels (par exemple en 2010 avec l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés ou AGEFIPH).

Toutes prestations confondues, le montant des factures payées à la SARL ou aux deux personnes qui en sont propriétaires s'élève à 191 986 € en 2008, à 173 209 € en 2009, 150 952 € en 2010 et 195 218 € en 2011, ainsi décomposées :

⁶⁷ Selon l'instruction n° 4 H-5-06 du ministère chargé des finances relative au régime fiscal applicable aux organismes sans but lucratif, « un organisme, qui procède à des distributions de ses ressources, directes ou indirectes, revêt un caractère lucratif. Cette disposition vise les rémunérations (à l'exception des dispositions développées aux nos 21 et suivants), les distributions directes des résultats et tous les avantages injustifiés, de quelque nature qu'ils soient (prise en charge de dépenses personnelles, rémunérations exagérées ou injustifiées, service de rémunérations de comptes courants, prélèvements en nature, prêts à des taux préférentiels, etc.) et quel que soit le bénéficiaire (fondateurs, membres, salariés, fournisseurs ...). Ainsi, l'octroi de prêts à des salariés est possible, s'il entre dans la politique sociale de l'organisme et ne concerne que les salariés ayant des difficultés sociales, et non les administrateurs ».

Tableau n° 21 : répartition des charges liées à la société « Les F. » et aux deux professions libérales de 2008 à 2011

2008	2009	2010	2011
• Conseil stratégie collecte : 127 824 €	• Conseil stratégie collecte : 134 924 €	• Conseil stratégie collecte : 138 790 €	• Conseil stratégie collecte : 182 668 €
• Conseil réseau face à face : 4 500 €	• Conseil réseau face à face : 6 885 €	• Conseil AGEFIPH : 5 262 €	• Conseil Ceciphone : 11 960 €
• Conseil F : 14 662 €	• Conseil maison de retraite : 16 400 €	• Conseil maison de retraite : 6 900 €	• Frais de déplacement : 590 €
• Conseil S : 45 000 €	• Conseil S : 15 000 €	TOTAL : 150 952 €	TOTAL : 195 218 €
TOTAL : 191 986 €	TOTAL : 173 209 €		

Source : grands livres analytiques de l'UNADEV

Concernant la stratégie de collecte, qui constitue l'essentiel des prestations réalisées, la demande de prestation de l'UNADEV repose sur une simple lettre de mission. Cette lettre ne définit pas de « livrables » mais présente un bilan de l'activité de l'année écoulée et évoque une « participation à la définition » de plans (plans de collecte, actions de prospections, développement des prélèvements automatiques, etc.). Concrètement, cette participation se matérialise par la production d'un tableau présentant la stratégie de collecte et par la rédaction de comptes-rendus de réunions. Une telle production paraît limitée au regard du coût de la prestation.

Par ailleurs, alors que l'UNADEV verse l'ensemble des honoraires par virement sur un compte bancaire unique au nom de « F. » (135 028 € en 2011), le chiffre d'affaires net déclaré au titre de l'impôt sur les sociétés par la SARL « F. » pour cet exercice s'est établi à 19 204 €, soit un montant très nettement inférieur. Une des deux personnes physiques propriétaires de la SARL, qui a demandé à être entendue par la Cour, a indiqué lors de son audition que la rémunération versée sur le compte bancaire unique était ensuite éventuellement transférée sur les comptes d'une des deux personnes physiques propriétaires : ce sont ainsi 123 068 € qui auraient en 2011 été reversés à la personne physique chargée par l'UNADEV de la stratégie de collecte, tandis que 11 960 € étaient reversés à l'autre personne physique.

Pourtant, l'enquête de la Cour montre que les montants de revenus déclarés fiscalement par le prestataire personne physique, chargé de la stratégie de collecte, sont très nettement inférieurs à ceux des versements effectivement réalisés.

2 - Les clauses de rémunération au résultat

La lettre de mission qui lie l'UNADEV et le prestataire chargé de définir la stratégie de collecte, ainsi que l'ensemble des contrats conclus avec les délégués et les téléopérateurs, prévoient des compléments de rémunération en fonction du montant des fonds collectés.

Le directeur général de l'association a justifié à la fois le recours au démarchage par téléphone et la rémunération au résultat des prestataires de l'association, dans le magazine de l'association « Marketing Direct » du 1^{er} novembre 2006 : « Nous avons choisi ce levier en 2001. À l'époque, nous connaissions un déficit de notoriété qui rendait difficile l'utilisation des différents outils de collecte par publipostage ou démarchage téléphonique. Le facteur déclenchant a été le choix d'un prestataire de services qui voulait bien être rémunéré à la performance. Nous avons ainsi intégré le démarchage téléphonique dans un système gagnant-gagnant, puisque la tarification de notre prestataire dépend des dons qu'il récolte. » De même, l'UNADEV a indiqué, en réponse à une question de la Cour : « Compte tenu de la situation du marché, il nous est apparu souhaitable de donner suite à certaines offres de service qui aboutissaient de fait à un plafonnement des tarifs pratiqués par rapport au montant de la collecte. Par conséquent il ne s'agit pas de partage de résultat entre l'association et le prestataire de service. Au contraire l'UNADEV a accepté ce principe qui lui semblait la juste contrepartie des services rendus et qui encadre les coûts ».

La question se pose néanmoins de la compatibilité de cette pratique avec le caractère non lucratif de l'association, à la lecture du point n° 54 de l'instruction fiscale du 18 décembre 2006 déjà citée⁶⁸. La Cour avait déjà soulevé cette problématique dans le rapport qu'elle a publié en avril 2010 sur la Fondation pour l'enfance.⁶⁹

La direction générale des finances publiques, consultée par la Cour, admet qu'en l'espèce, la rémunération des téléopérateurs en fonction du montant de la collecte puisse « permettre d'encadrer les

⁶⁸ « 54. Par ailleurs, le fait de prévoir un complément de rémunération déterminé en fonction d'un résultat physique (nombre de contrats conclus ou d'articles vendus), une modulation déterminée en fonction du chiffre d'affaires de l'organisme ou d'un solde comptable, est de nature à affecter le caractère désintéressé de la gestion de l'organisme et constitue l'indice d'une démarche lucrative. En revanche, un intérêsement lié à l'amélioration du service non lucratif rendu par l'organisme ne caractérise par une gestion intéressée ».

⁶⁹ Cour des comptes, *Rapport sur un organisme faisant appel à la générosité publique, la fondation pour l'enfance*. La Documentation française, avril 2010, 51 p., disponible sur www.ccomptes.fr

coûts » mais elle précise qu'un « examen plus approfondi des éléments de fait » est nécessaire afin d'apprécier ce choix de gestion. En revanche, elle considère que la rémunération à la performance du prestataire en charge de définir la stratégie de collecte est « plus discutable » dans la mesure où celui-ci ne participe pas directement aux opérations de collecte.

3 - Des avantages en nature

Certains prestataires de collecte bénéficient d'avantages injustifiés au sens du point n° 53 de l'instruction fiscale précitée. Ainsi, bien que sa lettre de mission ne le prévoie pas, le consultant sollicité pour définir la stratégie de collecte voit certains de ses frais de déplacement pris en charge par l'UNADEV. De même, 2 073 € de frais de « vins et champagne » et 4 223 € de « cadeaux » sont présentés dans les comptes de l'UNADEV comme ayant été offerts aux téléopérateurs. L'association a indiqué à la Cour que « ce sont des dépenses directement liées à la réception de fournisseurs et prestataires lors de séminaires et réunions de coordination du marketing direct » et des « bons d'achats d'une moyenne de 34 €, donnés aux téléopérateurs des différents prestataires démarchage téléphonique afin de les remercier pour la qualité de leur travail ».

Cependant, en l'absence de démonstration de l'intérêt pour l'association de ces dépenses, ces avantages sont susceptibles de constituer des indices supplémentaires d'une gestion intéressée de l'association.

Chapitre VI

L'information du donateur

En sus du fait que les défauts et erreurs de construction du compte d'emploi des ressources ne permettent pas de rendre compte de manière fiable de l'emploi des ressources de la générosité publique, l'information communiquée aux donateurs sur l'emploi de leurs dons est erronée.

I - Une communication erronée et partielle

A - Les supports d'information du donateur

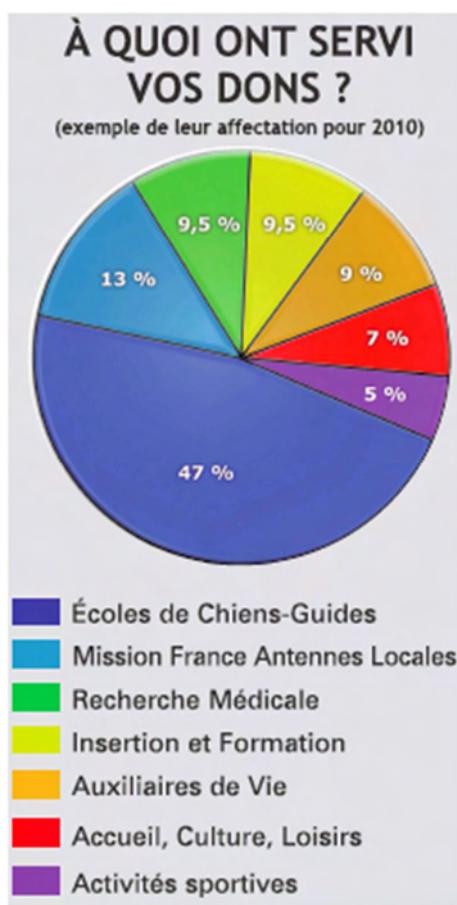
L'UNADEV utilise plusieurs vecteurs pour informer les donateurs de ses actions : la revue Colin Maillard, un « bilan » annuel de deux pages et son site internet.

La revue Colin Maillard est adressée aux donateurs, collectivités territoriales, hôpitaux et maisons départementales des personnes handicapées. Diffusée à près de 650 000 exemplaires et envoyée par courrier ou par mail trois fois par an, elle présente les différentes missions de l'association mais ne contient aucun élément d'information financière. Elle n'est donc pas utilisée pour rendre compte de l'emploi des dons.

Un « bilan » de deux pages est adressé en mars ou avril à tous les donateurs de l'année précédente. Il ne comporte en réalité que peu d'informations, se limitant à énumérer des données liées à l'activité de l'association (comme 24 remises de chiens guides dans l'année ; 400 personnes formées grâce au soutien des donateurs par le centre de formation à distance ou 100 000 heures d'assistance de vie sociale financées).

Ce document, est accompagné d'un graphique intitulé « Comment avons-nous affecté vos dons ? », dont la dernière version transmise aux donateurs sur la période sous revue concerne l'exercice 2010 :

Graphique n° 1 : graphique d'information du donneur sur joint au bilan annuel



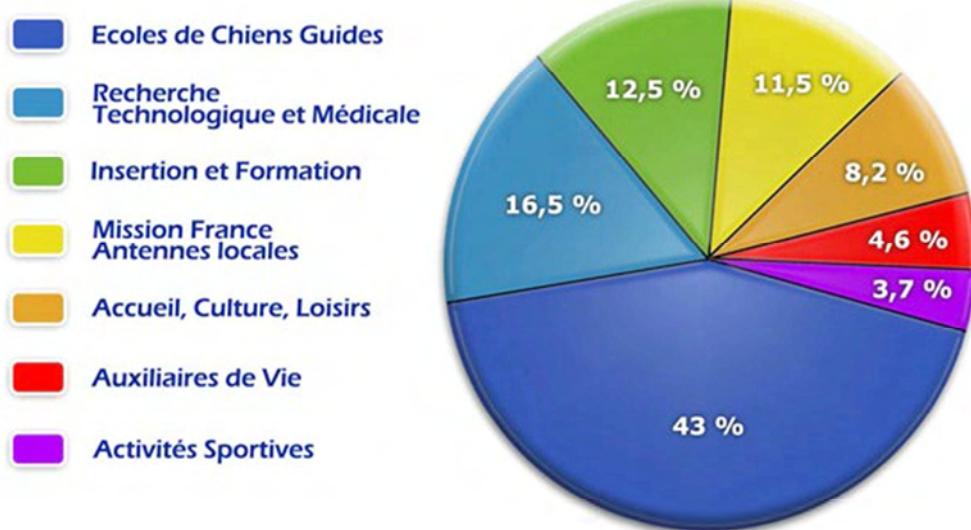
Source : Bilan, avril 2012

De même, le site internet de l'UNADEV dans la rubrique « Soutenez-nous – Utilisation des dons » présente un graphique semblable, pour l'exercice 2011, dont le titre a d'ailleurs été modifié au cours du contrôle de la Cour : il s'intitulait jusqu'en janvier 2013 « affectation des dons pour 2011 » mais s'intitule désormais la « répartition de vos dons dans nos missions sociales » :

Graphique n° 2 : graphique d'information du donneur sur le site internet

Répartition de vos dons dans nos missions sociales

(exemple pour 2011)



Source : site internet de l'UNADEV, février 2013

B - Une information qui ne reflète pas la réalité de l'emploi des dons et legs

Les graphiques communiqués aux donateurs ne rendent nullement compte de la réalité de l'emploi des dons.

En premier lieu, les missions sociales présentées ne correspondent pas précisément aux missions définies dans l'annexe du compte d'emploi des ressources : par exemple, le sport n'est pas une mission présentée en tant que telle dans l'annexe ; à l'inverse, des dépenses telles que les versements aux entreprises Ceciphone et Presta n'apparaissent pas directement dans le graphique.

Les montants utilisés pour établir ces ratios sont ceux qui figurent au compte de résultat, qui englobe l'ensemble des ressources de l'association et non les seules ressources de la générosité publique. Le graphique ne laisse pas non plus apparaître la part des dons non utilisés au cours de l'exercice, alors qu'elle est élevée comme indiqué *supra* lors de l'analyse du bilan.

En second lieu, fait plus grave encore, ces graphiques présentent une information tronquée au donateur. Ils excluent en effet les frais de recherche de fonds, les frais de fonctionnement et les fonds affectés à l'information et à la sensibilisation du public⁷⁰. Ils ne rendent donc compte que de moins d'un tiers de l'emploi réel des dons et legs, sans que le lecteur puisse en être conscient.

Conséquence de ce choix, le pourcentage de chaque mission dans le graphique n'est en conséquence pas calculé à partir du montant des dons et legs collectés mais à partir du seul montant des missions que l'association a choisi de faire figurer dans le graphique.

Ce faisant, elle augmente optiquement le poids relatif de ces actions, laissant notamment penser que, sur 100 € collectés, 43 € financent les écoles de chiens guides et 16,50 € la recherche.

Depuis qu'elle a changé, au début de 2013, le titre du graphique présenté sur son site internet, l'UNADEV présente une information un peu moins éloignée de la réalité (utilisation des dons « au sein de nos missions sociales ») mais qui reste cependant erronée dans la mesure où la totalité des dépenses de missions sociales n'est même pas retracé.

Le compte d'emploi des ressources ne figure pas à proximité de ces graphiques⁷¹, qui ne s'accompagnent pas non plus de commentaires explicatifs.

Il convient donc de rappeler ici que, dans son rapport sur la qualité de l'information financière communiquée aux donateurs, la Cour a expliqué que tout ratio utilisé par une association dans sa communication « doit pouvoir être vérifié aisément dans les documents comptables ; il doit être accompagné de commentaires explicitant sa méthode de construction et rappelant la question à laquelle il tend à apporter une

⁷⁰ Selon l'UNADEV, « l'information et la sensibilisation ne sont pas représentées car elles consistent à informer le donateur sur l'affectation des fonds collectés aux activités de l'association. Or, via les graphiques, l'association a la volonté de montrer à ses donateurs la répartition des fonds bénéficiant directement aux déficients visuels », (cf. compte-rendu de l'audition de l'UNADEV à la Cour, validé par l'association).

⁷¹ Un lien vers le journal officiel dans lequel est publié le compte d'emploi est seulement accessible depuis le site internet.

réponse »⁷². Dans le cas de l'UNADEV, il est en l'espèce impossible pour le donateur d'effectuer un éventuel rapprochement des supports d'information financière, ce qui lui permettrait de détecter les discordances présentes mais nécessiterait dans tous les cas une expertise technique particulièrement poussée, en l'absence de tout commentaire accompagnant ces graphiques.

II - Une communication de nature à induire le donateur en erreur

A - Des ressources faiblement utilisées pour les écoles de chiens guides

La Cour, à partir du compte d'emploi des ressources de 2011, a dressé le tableau suivant d'utilisation des ressources de la générosité publique :

⁷² Cour des comptes, *Rapport sur un organisme faisant appel à la générosité publique, la qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique*. La Documentation française, octobre 2007, 61 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Tableau n° 22 : utilisation des ressources collectées en 2011

	Montant en €	Répartition en %
Frais de recherche de fonds	9 391 908	42,88 %
Frais de fonctionnement	853 823	3,90 %
Missions sociales dont :	9 527 710	43,50 %
Information sensibilisation	3 278 750	14,97 %
Antennes	2 018 655	9,22 %
Ecoles de chiens guides d'aveugles	1 304 272	5,95 %
Recherche technologique	711 088	3,25 %
Recherche médicale	563 281	2,57 %
Entreprise d'insertion (Presta)	337 735	1,54 %
Entreprise adaptée (Céciphone)	217 729	0,99 %
Autres actions sur le territoire national	496 736	2,27 %
Formation à distance	335 290	1,53 %
Bus du glaucome	137 640	0,63 %
Associations partenaires	87 000	0,40 %
Maison de retraite	23 708	0,11 %
Centre ophtalmologique	15 826	0,07 %
Ressources non utilisées	1 948 866	8,90 %
<i>Acquisitions/neutralisation immobilisations⁷³</i>	<i>- 26 405</i>	<i>-0,12 %</i>
<i>Variation des fonds dédiés</i>	<i>208 588</i>	<i>0,95 %</i>
Total des ressources collectées en 2011	21 904 490	100 %

Source : Cour des comptes d'après les tableaux de construction du comptes d'emploi des ressources 2011

Ainsi, sur un don de 100 €, seuls 5,95 € sont versés aux écoles de chiens guides et 2,57 € à la recherche médicale. 8,90 € ne sont pas utilisés au cours de l'exercice.

⁷³ Cette ligne correspond au montant des investissements nets financés grâce aux produits de la générosité publique : il s'agit du montant des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources collectées auprès du public duquel est déduit celui des dotations aux amortissements des immobilisations financées par les ressources collectées auprès du public à compter de la première application du règlement comptable en vigueur.

Comme indiqué dans le chapitre précédent, en réintégrant dans les frais de recherche de fonds, les frais de fidélisation, de messages et de communication et de machine à affranchir et dans l'hypothèse où 50 % et non 25 % des frais des délégues devraient être intégrés en frais de recherche de fonds, la part de ces derniers par rapport au montant total des emplois s'élève, non pas à 43 % mais à 55 % et celle des missions sociales n'atteint plus que 30,87 % : l'UNADEV utilise plus de la moitié des dons et legs reçus pour financer sa collecte⁷⁴.

⁷⁴ Pour l'exercice 2010, l'utilisation des dons pour les missions sociales telle qu'elle ressort de l'analyse du compte d'emploi des ressources était proche de celle de l'exercice 2011 :

	Montant en €	Répartition en %
Frais de collecte	9 130 270,09	46,72 %
Frais de fonctionnement	766 687,35	3,92 %
Missions sociales dont :	7 866 977,24	40,25 %
Information sensibilisation	3 455 859,55	17,68 %
Antennes	1 087 863,50	5,57 %
Écoles de chiens guides d'aveugles	1 097 997,49	5,62 %
Recherche médicale	618 335,39	3,16 %
Entreprise d'insertion	212 918,25	1,09 %
Autres actions sur le territoire national	755 402,46	3,87 %
Sport	353 566,95	1,81 %
Formation à distance	215 478,71	1,10 %
Bus du glaucome	30 327,60	0,16 %
Maison de retraite	16 626,65	0,09 %
Centre ophthalmologique	22 600,69	0,12 %
Ressources non utilisées	359 731,63	1,84 %
<i>Acquisitions/neutralisation immobilisations</i>	<i>167 331,13</i>	<i>0,86 %</i>
<i>Variation des fonds dédiés</i>	<i>1 253 223,00</i>	<i>6,41 %</i>
Total des ressources collectées en 2010	19 544 220,44	100,00 %

Source : Cour des comptes d'après les tableaux de construction du compte d'emploi des ressources 2010

En réintégrant, comme pour 2011, dans les frais de recherche de fonds, les frais indûment intégrés en missions sociales, la part des frais de recherche de fonds s'élève à 61 % et celle des missions sociales n'atteint plus que 26,3 %.

B - Une information faussée

L'UNADEV ne rend pas compte de l'utilisation réelle des ressources qu'elle a collectées, puisqu'elle ne retrace pas exhaustivement la totalité de ses missions sociales, ses frais de fonctionnement et ses frais de recherche de fonds.

Alors qu'elle valorise fortement l'image des chiens guides dans ses appels à dons, les versements aux écoles ne mobilisent que 5,95 % des ressources collectées en 2011. De même pour l'exercice 2010, alors que l'association indique utiliser 47 € sur un don de 100 € pour les écoles de chiens guides, ce sont 5,62 € qui leur sont versés.

En sélectionnant, pour sa communication, les seules missions susceptibles de retenir l'attention des donateurs, l'UNADEV leur donne une information tronquée, de nature à les induire en erreur au moment où ils répondent aux appels à dons.

En réponse aux observations de la Cour, l'UNADEV a invoqué sa volonté d'améliorer l'information communiquée aux donateurs à compter de 2014. Les progrès à venir, s'ils se concrétisent, devraient cependant rester très limités puisque l'association a précisé que le graphique « de présentation des missions sociales (...) engloberait désormais les actions d'information et de sensibilisation ainsi que la présentation des frais de collecte hors prospection » : ce faisant, l'association continuera donc de ne donner qu'une information partielle aux donateurs, caractérisée par une augmentation optique de la part des missions sociales.

Conclusion

Le contrôle de la Cour sur les comptes d'emploi des ressources de l'UNADEV de 2008 à 2011 a révélé que les objectifs de l'appel à la générosité publique de l'association sont formulés dans la plupart des cas en des termes généraux, même si l'image des chiens guides est fortement mise en avant. L'UNADEV, sans faire exception à la pratique des organismes bénéficiaires de la générosité publique contrôlés par la Cour, ne mentionne pas dans ses appels la nécessité pourtant réelle de financer ses frais de fonctionnement et de recherche de fonds.

Pourtant, la majorité des ressources de la générosité publique est utilisée par l'association pour financer ses frais de recherche de fonds. En effet, si par exemple, d'après le compte d'emploi des ressources de l'association de 2011, ces frais représentent 48 % des emplois de la générosité publique, la Cour estime que cette part est en réalité proche de 55 %.

En effet, le compte d'emploi des ressources présente des défauts de construction qui ne permettent pas de refléter fidèlement l'emploi des fonds collectés. Les missions sociales (48 % des emplois du compte d'emploi des ressources établi par l'UNADEV en 2011) sont surestimées, au détriment des frais de fonctionnement, et 1,3 M€ qui leur est imputé est indûment constitué de frais de collecte.

Parallèlement, l'information communiquée par l'UNADEV sur l'emploi des ressources de la générosité publique dans l'annexe du compte d'emploi et dans les ratios figurant dans le magazine adressé aux donateurs et sur le site internet se révèle imprécise et faussée. Elle laisse ainsi à penser au donateur que le financement des écoles de chiens guides et de la recherche représente la part la plus importante d'emploi des dons alors que tel n'est pas le cas.

De plus, les modalités de réalisation et les résultats de certaines actions de l'UNADEV présentent des défaillances graves.

Certaines actions ne profitent qu'aux adhérents de l'association, alors que celle-ci vise dans ses statuts la cause d'intérêt général des déficients visuels : les financements consacrés à ces activités représentent 24 % des missions sociales en 2011 (accès à la permanence assurée par une assistante sociale, prêts et dons, aide à domicile, conseil juridique, coaching de vie, loisirs et voyages).

Par ailleurs, en contrevenant aux principes d'une gestion désintéressée par l'octroi de prêts à des administrateurs (jusqu'en 2011),

l'UNADEV s'est écartée de l'objectif d'intérêt général que son statut la conduit à poursuivre.

L'association a également apporté à l'entreprise d'insertion Presta, des fonds pour le développement d'une activité de vente par correspondance de produits gastronomiques qui ne s'appuie que sur trois personnes déficientes visuelles, sur les 40 salariés que Presta indique employer.

L'UNADEV a apporté un financement risqué au projet de recherche technologique « *My CarePhone* » dans la mesure où aucun brevet n'est déposé et où l'association a eu recours à des prestations de service contestables pour développer et accompagner le projet.

Enfin, le mode de fonctionnement du conseil scientifique sur la période contrôlée a abouti à des conflits d'intérêts et à une auto-distribution des financements accordés par l'UNADEV aux projets de recherche médicale. De même a-t-elle développé, hors de tout support médical et sans coordination avec les autorités sanitaires, un dépistage de masse du glaucome.

Annexes

Annexe n°1 : Composition du conseil d'administration

		2008	2009	2010	2011
Bureau	Président	René Breton	René Breton	René Breton	René Breton
	1 ^{ère} Vice-présidente	Catherine Oelhoffen	Catherine Oelhoffen	Catherine Oelhoffen	Catherine Oelhoffen
	2 ^{ème} Vice-présidente	Jacqueline Périco	Jacqueline Périco	Jacqueline Périco	Jacqueline Périco
	Secrétaire Générale	Georgette Soldevila	Georgette Soldevila	Georgette Soldevila	Georgette Soldevila
	Trésorier	Patrick Desplats	Patrick Desplats	Patrick Desplats	Patrick Desplats
Administrateurs non-voyants ou mal voyants		Guy Latreille	Guy Latreille	-	-
	-		Jean-Louis Parre	Jean-Louis Parre	Jean- Louis Parre
		Laurence Cacheux	Laurence Cacheux	Laurence Cacheux	Laurence Cacheux
		Annie Dubois	Annie Dubois	Annie Dubois	Annie Dubois
		José Lavrador	José Lavrador	José Lavrador	José Lavrador
		Christian Pueyo	Christian Pueyo	Christian Pueyo	Christian Pueyo
		C. Cadran	C. Cadran	Olivier Brisse	Olivier Brisse
		Jacqueline Archaimbault	Jacqueline Archaimbault	-	-
Administrateur représentant les salariés, élu par les salariés		Gérald Lassalle	Gérald Lassalle	Gérald Lassalle	Gérald Lassalle
Représentant des Associations adhérentes à l'UNADEV		Pas de représentant	Bernard Lambert	Bernard Lambert	Bernard Lambert
Suppléants	-	Pas de suppléants	Jacqueline Archaimbault	Jacqueline Archaimbault	Jacqueline Archaimbault
	-		Guy Latreille	Guy Latreille	Guy Latreille

Source : UNADEV

Annexe n°2 : CER 2009

UNADEV UNION NATIONALE DES AVEUGLES ET DEFICIENTS VISUELS COMpte D'EMPLOI ANNUEL DES RESSOURCES 2009					
EMPLOIS	Emplois Compte de résultat	Affection par emplois des ressources collectées auprès du public sur N	RESSOURCES	Ressources compte de résultat	Suivi des ressources collectées auprès du public et utilisées sur N
			Report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début d'exercice		
1 . Missions Sociales	10 343 262,20	6 790 358,69	1- Ressources collectées auprès du public	17 404 611,91	17 404 611,91
1-1 Réalisées en France	8 424 020,36		1-1 Dons et legs collectés	17 294 728,83	
- a - Actions réalisées directement			- Dons manuels non affectés	-	
- b - versements à d'autres organismes agissant en France	1 919 241,84		- Dons manuels affectés	109 883,08	
			- Legis et autres libéralités non affectés	-	
			- Legis et autres libéralités affectés	-	
1-2 Réalisées à l'étranger			1-2 Autres produits liés à la générosité du public		
2 . Frais de recherche de fonds	8 975 194,29	8 830 020,57	2 . Autres fonds privés cotisations	17 550,00	
2-1 Frais d'appel à la générosité du public	8 975 194,29		3 - Subventions et autres concours publics	1 323 970,69	
2-2 Frais de recherche des autres fonds privés			4 - Autres produits	2 577 019,40	
2-3 Charges liées à la recherche de subventions et autres concours publics					
3 - Frais de Fonctionnement	690 491,50	660 975,30			
		16 281 354,56			
I-Total des emplois de l'exercice inscrits au compte de résultat	20 008 947,99		I-Total des ressources de l'exercice inscrits au compte de résultat	21 323 152,00	
II - Dotations aux provisions	85 325,80		II -Reprise des provisions	22 751,80	
III - Engagements à réaliser sur ressources affectées	1 140 000,00		III Report des ressources affectées non utilisées des exercices antérieurs	850 000,00	
			IV - Variation des fonds dédiés collectés auprès du public		- 290 000,00
	sous total général	21 234 273,79		sous total général	22 195 903,80
IV - Excédents de ressources de l'exercice	961 630,01		V - Insuffisance de ressources de l'exercice		
V - Total général	22 195 903,80		VI - Total général	22 195 903,80	17 114 611,91
V - Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources collectées auprès du public		177 129,30			
VI - Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources collectées auprès du public		20 249,58			
VII - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		16 438 234,28	VI - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		16 438 234,28
			solde des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en fin d'exercice		5 501 515,24
EVALUATION DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES EN NATURE					
Missions sociales			Bénévolat		
Frais de recherche de fonds			Prestations en nature		
Frais de fonctionnement et autres charges			Dons en nature		

Source : UNADEV

Annexe n°3 : CER 2010

UNADEV UNION NATIONALE DES AVEUGLES ET DEFICIENTS VISUELS COMpte D'EMPLOI ANNUEL DES RESSOURCES 2010					
EMPLOIS	Emplois Compte de résultat	Affectation par emplois des ressources collectées auprès du public sur N	RESSOURCES	Ressources compte de résultat	Suivi des ressources collectées auprès du public et utilisées sur N
			Report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début d'exercice		
1 . Missions Sociales	11 746 971	7 866 977	1- Ressources collectées auprès du public	19 544 220	19 544 220
1-1 Réalisées en France			1-1 Dons et legs collectés		
- a - Actions réalisées directement	9 810 774		- Dons manuels non affectés	18 813 978	
- b - versements à d'autres organismes agissant en France	1 936 196		- Dons manuels affectés	-	
			- Legs et autres libéralités non affectés	730 243	
			- Legs et autres libéralités affectés	-	
1-2 Réalisées à l'étranger			1-2 Autres produits liés à la générosité du public		
2 . Frais de recherche de fonds	9 237 378	9 130 270	2 . Autres fonds privés cotisations	6 553	
2-1 Frais d'appel à la générosité du public	9 237 378		3 - Subventions et autres concours publics	3 266 126	
2-2 Frais de recherche des autres fonds privés			4 - Autres produits	781 519	
2-3 Charges liées à la recherche de subventions et autres concours publics					
3 - Frais de Fonctionnement	784 616	766 687			
		17 763 935			
I-Total des emplois de l'exercice inscrits au compte de résultat	21 768 964		I-Total des ressources de l'exercice inscrits au compte de résultat	23 598 419	
II - Dotations aux provisions	22 959		II - Reprise des provisions	414 384	
III - Engagements à réaliser sur ressources affectées	2 275 000		III Report des ressources affectées non utilisées des exercices antérieurs	1 021 777	
			IV - Variation des fonds dédiés collectés auprès du public	-	1 253 223
sous total général	24 066 923		sous total général	25 034 580	
IV - Excédents de ressources de l'exercice	967 657		V - Insuffisance de ressources de l'exercice		
V - Total général	25 034 580		VI - Total général	25 034 580	18 290 997
V - Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources collectées auprès du public		284 699			
VI - Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources collectées auprès du public		117 368			
VII - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		17 931 266	VI - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		17 931 266
			solde des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en fin d'exercice		5 861 247
EVALUATION DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES EN NATURE					
Missions sociales			Bénévolat		
Frais de recherche de fonds			Prestations en nature		
Frais de fonctionnement et autres charges			Dons en nature		

Source : UNADEV

Annexe n°4 : CER 2011

UNADEV UNION NATIONALE DES AVEUGLES ET DEFICIENTS VISUELS					
COMpte D'EMPLOI ANNUEL DES RESSOURCES 2011					
EMPLOIS	Emplois Compte de résultat colonne 1	Affectation par emplois de ressources collectées auprès du public sur N colonne 3	RESSOURCES	Suivi des ressources collectées auprès du public et utilisées sur N colonne 4	
			Report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début d'exercice	5 861 247	
1 . Missions Sociales	13 435 034	9 527 710	1- Ressources collectées auprès du public	21 904 490	
1-1 Réalisées en France			1-1 Dons et legs collectés		
- a - Actions réalisées directement	10 206 985		- Dons manuels non affectés	18 882 011	
- b - versements à d'autres organismes agissant en France	3 228 050		- Dons manuels affectés	2 061 620	
			- Legs et autres libéralités non affectés	608 939	
1-2 Réalisées à l'étranger			- Legs et autres libéralités affectés	351 920	
2 . Frais de recherche de fonds	9 514 623	9 391 908	1-2 Autres produits liés à la générosité du public		
2-1 Frais d'appel à la générosité du public	9 514 623		2 . Autres fonds privés cotisations	9 567	
2-2 Frais de recherche des autres fonds privés			3 - Subventions et autres concours publics	3 189 572	
2-3 Charges liées à la recherche de subventions et autres concours publics			4 - Autres produits	674 378	
3 - Frais de Fonctionnement	873 803	853 823			
		19 773 441			
I-Total des emplois de l'exercice inscrits au compte de résultat	23 823 461		I-Total des ressources de l'exercice inscrits au compte de résultat	25 778 007	
II - Dotations aux provisions	59 533		II- Reprise des provisions	22 078	
III - Engagements à réaliser sur ressources affectées	2 413 540		III Report des ressources affectées non utilisées des exercices antérieurs	2 204 952	
			IV - Variation des fonds dédiés collectés auprès du public	- 208 588	
	sous total général	26 296 534		sous total général	28 005 037
IV - Excédents de ressources de l'exercice	1 708 503		V - Insuffisance de ressources de l'exercice		
				VI - Total général	28 005 037
V - Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources collectées auprès du public		222 752			
VI - Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources collectées auprès du public		249 157			
VII - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public			VI - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public	19 747 036	
				solde des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en fin d'exercice	7 810 114
EVALUATION DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES EN NATURE					
Missions sociales			Bénévolat		
Frais de recherche de fonds			Prestations en nature		
Frais de fonctionnement et autres charges			Dons en nature		

Source : UNADEV

***REPONSE DU PRESIDENT DE L'UNION NATIONALE DES
AVEUGLES ET DEFICIENTS VISUELS (UNADEV)******CHAPITRE I - PRÉSENTATION DE L'ASSOCIATION******I - Les statuts et l'organisation de l'UNADEV******A - L'objet social de l'association******2 - Les actions décrites dans la communication institutionnelle de l'UNADEV******b) L'accueil, les loisirs et l'aide sociale***

L'UNADEV conteste que ces activités soient exclusivement réservées aux adhérents. A titre d'exemple, et sans prétendre pour autant être exhaustif, l'UNADEV a conduit des actions de soutien aux personnes déficientes visuelles non adhérentes, comme par exemple :

- centre de soins et d'éducation spécialisés ALFRED PEYRELONGUE 1 200 Euros
- Prêt à Mr A.M. d'un montant de 2 500 Euros
- Association Sport et Loisirs pour tous, 500 Euros
- Mme M. N., 186 Euros pour achat de lunettes de vue.
- Ecole J. V. 57 HAYANGE, participation aux frais de classe de neige enfants malvoyants, 993 Euros
- Etc

Les dons, aides et prêts sont accordés à toute personne déficiente visuelle, non pas en qualité d'adhérent ou de dirigeant de l'Association, mais bien en raison du handicap visuel.

La qualité d'adhérent n'entraîne pas automatiquement le soutien de l'Association. La Cour ne démontre pas, et elle ne le peut pas, un quelconque lien juridique entre le soutien apporté par l'Association, et la seule qualité d'adhérent à l'UNADEV. A cet égard, l'UNADEV précise que les exemples cités précédemment démontrent au contraire que la simple qualité d'adhérent de l'UNADEV ne confère aucun droit spécifique à bénéficier des services ou des actions de l'Association. L'UNADEV rappelle la liberté d'adhésion à une association loi 1901, à laquelle notre Association est particulièrement attachée.

D'autre part, la formulation « les activités accueil, loisirs et aide sociale », selon La Cour, seraient « offertes aux adhérents » est inexacte dans la mesure où même l'activité « Cyberbraille » est un « Espace Public Numérique » (EPN) labellisé par la MAPI (Mission Interministérielle pour

l'Accès Public à la Microinformatique, à l'Internet et au Multimédia) en date du 16 septembre 2002 qui précise dans son article premier que l'EPN est ouvert au grand public.

L'UNADEV peut également citer la convention passée avec Médecins du Monde, pour un centre de consultation ouvert à tout public en difficultés et non adhérent à l'UNADEV.

B - Les instances statutaires

4 - Les commissions

L'UNADEV comprend les recommandations de La Cour sur l'intérêt de financer des unités de recherche labellisées, mais aucune obligation légale ou réglementaire ne l'impose à l'UNADEV.

C - L'organisation de l'UNADEV

1 - Les implantations de l'association

a) Les écoles de chiens guides d'aveugles

Ce sont des écoles gérées par des associations loi 1901 juridiquement indépendantes et autonomes, pour lesquelles les dispositions de l'arrêté du 2 août 2006 leur incombent.

II - Les procédures financières

A - Des procédures financières non sécurisées

L'UNADEV note avec satisfaction que La Cour n'a relevé aucune irrégularité relative aux procédures financières.

Cette affirmation de La Cour, qui sous -entend, que, de manière générale, les procédures financières ne sont pas sécurisées, ne correspond pas à la réalité. Pour les raisons suivantes :

- Elle s'appuie sur une absence de formalisation « écrite », mais pas sur une absence de pratiques sécurisées, qu'elle reconnaît.*
- Elle fait référence à un exemple dénué de toute signification, sur le fond de caisse des antennes (environ 1 000 €).*

Si la Cour a observé que les procédures d'engagement et de paiements des dépenses ne sont pas formalisées, elle a bien constaté :

- Que seuls les chefs de Services et responsables nommément autorisés peuvent engager des dépenses dans la limite des enveloppes budgétaires votées par le Conseil d'Administration.*
- Que seul le Président et le Directeur Général sont habilités à valider les paiements au regard des pièces justificatives et seulement après contrôle formalisé par la Direction Administrative et Financière.*

- Que l'autonomie des antennes est limitée et que les contrôles des caisses réalisés par la Cour n'ont révélé aucune irrégularité.

Dans ce contexte l'UNADEV considère que le cumul des contrôles internes mis en place garantit une exécution des dépenses conformes aux décisions du Conseil d'Administration et à l'objet de l'Association. Par conséquent, l'UNADEV ne peut accepter les termes de « contrôle interne défaillant » et « maîtrise insuffisante du fonctionnement financier de l'association ».

B - Des cas de dépenses sans approbation des instances statutaires

La somme de 6 584 Euros correspond à des frais de réunion, de déplacement, d'organisation de l'évènement, y compris les hébergements en hôtel Ibis des personnes venues participer à cet évènement.

La Cour fait une confusion, en considérant que cette somme a été versée à l'hôtel Négresco, alors que l'organisation de cet évènement, dans cet hôtel, a été offerte par sa propriétaire, Madame A.

Les dépenses engagées à cette occasion étaient inscrites dans le budget annuel du service Communication, avec une ligne « manifestations » budget qui avait été approuvé par le Conseil d'Administration.

- *Le cas du Don de 220 € (achat de timbres fiscaux) correspond à une situation d'urgence, cas rarissime comme la Cour a pu le constater sur les 4 années contrôlées.*
- *Les fonds consacrés à cette opération (517 €, soit 2 pour 10 000 de la collecte), ont été inscrits dans le budget formation, approuvé par le Conseil d'Administration en début d'année.*
- *Le financement de l'école de chiens guides d'aveugles les 4A a été validé par le CA du 9 janvier 2012, celui-ci faisant référence au CA du 06/10/2011 qui avait acté le financement mais qui avait omis de reporter la décision sur le PV.*

CHAPITRE II - LES OBJECTIFS DES APPELS À LA GÉNÉROSITÉ PUBLIQUE

I - Les campagnes de collecte

A - Les vecteurs de collecte

La Cour reconnaît, dans sa conclusion, et nous y reviendrons, que l'UNADEV ne fait pas exception à la pratique des organismes faisant appel à la générosité publique, qu'elle a contrôlés.

Cependant, il n'est en aucun cas dans la volonté de l'UNADEV de délivrer des messages ambigus. Elle conteste donc ce titre.

II - Le résultat de l'appel à la générosité publique : les ressources collectées

L'UNADEV précise, comme elle l'a déjà fait au cours de la procédure de contrôle, que les ressources collectées non affectées et non utilisées, répondent à un but de mise en place progressive des actions. Il n'y a aucun objectif particulier de thésaurisation. Si cela doit se faire un jour, ce sera en fonction de la définition du projet associatif, qui sera décliné dans le temps.

Comme La Cour l'a remarqué la collecte a fortement progressé (plus de 25 % en trois ans), montrant par-là l'intérêt des donateurs pour la cause et la qualité des actions conduites par l'UNADEV.

Mais il faut du temps pour réaliser les actions, qui sont souvent des projets de moyen terme. Les ressources dont il est question seront donc naturellement utilisées.

Le montant des ressources non affectées et non utilisées, soit 7 810 114 € pour l'exercice 2011 correspond à 9 mois de fonctionnement hors frais de recherche de fonds, ce qui peut être considéré comme le gage minimum pour garantir la pérennité de l'Association. Ce sont des proportions que l'on retrouve très souvent dans les diverses associations faisant appel à la générosité publique qui constitue notre échantillon.

Cette information figure dans les annexes du Compte Emploi des Ressources.

CHAPITRE III - LES ACTIONS MENEES PAR L'UNADEV

I - L'accueil, les loisirs et l'aide sociale

A - Des services réservés aux adhérents

Il a été démontré que ces services n'ont pas bénéficié qu'aux seuls adhérents de l'UNADEV.

De même que les autres exemples détaillés ci-dessus, le dispositif réglementaire de la lecture sonore impose qu'il soit ouvert à toute personne déficiente visuelle (loi du 1er Août 2006 sur l'exception au droit d'auteur en faveur des personnes handicapées).

C'est donc de bon droit que les services de la Préfecture ont accordé à l'UNADEV la Reconnaissance d'Assistance et de Bienfaisance, dans la mesure où l'Association a démontré clairement que son activité n'était pas mise en œuvre au profit d'un cercle restreint de personnes.

B - Des prêts accordés à des administrateurs

Les prêts ont été accordés aux personnes non pas en leur qualité de dirigeants ou membres de l'UNADEV, mais en leur qualité de personnes déficientes visuelles. L'UNADEV indique qu'à compter de 2011, tout comme La Cour le reconnaît, elle a cessé ce type d'actions.

Les prêts accordés pour cette période et à certains de ses administrateurs l'ont été pendant une période limitée dans le temps au cours de laquelle la MDPH (Maison Départementale des Personnes Handicapés) a rencontré des difficultés de paiement des allocations (certains de nos bénéficiaires ont attendus jusqu'à 6 mois leur allocation).

II - Le soutien de la marque « Cœur d'arôme »

La Cour fait une confusion en assimilant l'activité Cœur d'Arôme à l'activité de Presta.

L'activité de Presta concerne essentiellement le Routage et le Façonnage, qui sont des activités devenues, au fil du temps et des évolutions commerciales et technologiques, inadaptées, pour certaines d'entre elles, aux personnes en situation de handicap visuel, hormis l'activité d'imprimerie Braille.

Dans ce contexte, a été créée, en 2010, par reprise d'une activité de VPC, l'activité exercée sous la marque Cœur d'Arôme.

L'UNADEV, dans sa réponse écrite précédente, a souligné son intérêt pour l'adaptation aux personnes en situation de handicap visuel, qu'elles soient directement employées par Presta, ou qu'elles soient employées par des ESAT fournisseurs de produits (voir site et plaquette).

Comme toute nouvelle activité, celle-ci nécessite des investissements, ce qui est le cas pour Cœur d'Arôme.

D'autre part, ce n'est pas l'activité classique de Routage-Façonnage qui est aidée en tant que telle, et donc ses 40 emplois (dont 15 postes en insertion), mais bien la capacité de Presta à générer des emplois adaptés, que ce soit de manière temporaire ou permanente, dans le cadre d'un projet d'intégration sociale et professionnelle : des emplois de commercial, magasinier, d'accueil, de relation et suivi téléphonique des clients.

Cœur d'Arôme est un outil très utile au projet social et d'intérêt général permettant aux déficients visuels d'évoluer dans un environnement professionnel mixte dans lequel se trouvent des personnes non déficientes visuelles constituant ainsi un facteur moderne et efficace d'intégration.

L'UNADEV conteste donc la conclusion de La Cour sur le caractère « particulièrement tenu » entre son but statutaire et cette activité.

III - La recherche technologique

A - Un caractère innovant très limité

L'UNADEV confirme que la société M a initialement présenté ce projet, et qu'elle y a répondu favorablement, dans la mesure où cela correspondait à sa compréhension d'une part des besoins des personnes handicapées visuelles, et, d'autre part, de nouvelles offres technologiques qui permettraient d'y répondre.

La Cour fait référence à des documents signés en 2013, aussi l'UNADEV tient à donner les dernières informations sur ce projet.

Son caractère innovant a été reconnu par le Conseil Régional d'Aquitaine, et OSEO, qui ont, tous deux, accordé des aides financières, après des études et des procédures très précises, au sein de leurs services spécialisés en matière d'innovation.

L'UNADEV signale aussi le travail de suivi effectué par le Cabinet SCHMIT-CHRETIEN, conseil en propriété industrielle, membre de la compagnie nationale des conseils en propriété industrielle qui a effectué les actions suivantes :

Audit de propriété intellectuelle du projet de système d'aide aux personnes déficientes visuelles en cours de développement en coopération avec la société M. comportant entre autre l'analyse des contrats signés, les examens des faits depuis le démarrage du projet, l'interprétation et les conséquences potentielles, des préconisations et rapports de synthèse. En soutien du commissaire aux apports, le cabinet a participé à l'établissement d'éléments de valorisation des actifs incorporels.

Des études de marché, des simulations financières, ont été réalisés, aboutissant à une valorisation reconnue par un Commissaire aux Apports, dans le cadre de cette mission réglementée et normée par La Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes.

En outre, la société M., pour l'ensemble de ses activités de développement, a reçu le grand prix de l'innovation dans le cadre d'évènements organisés par le Méridiang - La Tribune, le 21 octobre 2013, à Marseille.

L'UNADEV conteste donc la position de la Cour sur le fait qu'elle ne soit pas entourée de garanties suffisantes, et qu'elle n'ait pas fait une gestion économe des ressources provenant de la générosité publique.

B - Des prestations de service contestables

2 - Le prestataire chargé du suivi du projet

L'UNADEV a déjà formulé une réponse écrite, qui va à l'encontre de l'affirmation de la Cour, tendant à indiquer que cette société » n'avait pas les compétences pour le suivi d'un tel projet ». Cette mission de suivi vient de se terminer avec succès, par la remise des prototypes de ce projet.

IV - La recherche médicale et le bus du glaucome

A- L'auto-distribution des financements pour la recherche médicale

Comme elle l'a indiqué dans sa précédente réponse écrite, l'UNADEV prend acte des commentaires de La Cour.

Le Conseil d'Orientation Stratégique, prévu par le nouveau règlement intérieur de Mai 2013, s'est réuni pour la première fois le 25 octobre 2013. Il est composé de :

- Mr F. T., orthoptiste, Responsable du Pole Santé de l'UNADEV et animateur de la réunion,*
- Pr D. P., Ophtalmologiste, chef de service ophtalmologie de l'hôpital de la Croix Rousse à Lyon, ancien Président de la Société Française d'Ophtalmologie (SFO), Président de la Société Française du Glaucome (SFG),*
- Pr K. J-F., Ophtalmologiste, chef de service ophtalmologie du CHU de Bordeaux, Président de la Société Française d'Ophtalmologie (SFO)*
- Mme J. C., Présidente de l'Institut National des Sciences Biologiques (CNRS)*
- Mr P. E., Président de l'URIOPSS Aquitaine et Midi-Pyrénées, administrateur de l'UNIOPSS, membre du CESER (Conseil Economique Social et Environnement Régional),*
- Dr R. J-F., Médecin généraliste à Vayres et gériatre à la maison de retraite de Vayres, EHPAD spécialisé dans l'accueil de personnes dépendantes déficientes visuelles,*
- Mme P. A-M., Directrice Administrative et Financière de l'UNADEV,*
- Mr C. J-P., directeur de la communication de l'UNADEV,*
- Mme B. M., Coordinatrice Nationale des centres d'activité de l'UNADEV,*
- Mme D. L., Documentaliste de l'UNADEV et secrétaire de séance, en charge de rédiger les procès-verbaux.*

B- Un risque d'exercice illégal de la médecine ou de médecine foraine

En tout état de cause, il n'est pas contesté par la Cour que ce projet soit contraire à l'objet de l'Association, ni contraire aux objectifs de campagne de collecte, ni contraire à l'information fournie aux donateurs. La Cour fait référence à des textes, pour lesquels une question a été adressée au Ministre de la Santé.

Par courrier du 2 septembre 2013 pour la Société Française du Glaucome et du 17 novembre 2013 pour la Société Française d'ophtalmologie, ces structures confirment leur soutien et la pertinence de la campagne du Bus du Glaucome de l'UNADEV.

CHAPITRE IV - LES COMPTES D'EMPLOIS DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC

I - Les comptes annuels de l'UNADEV

A - Le bilan

La Cour observe un niveau élevé de fonds propres, 13 M€ à fin 2011. L'UNADEV souligne que ces fonds propres ne sont pas entièrement disponibles : il y a 5,9 M€ d'actif net immobilisé, minoré de 1,5 M€ d'emprunts. Il en résulte un fonds de roulement de 8,6 M€ qui comme nous l'avons vu dans les pages précédentes correspond à 10 mois de fonctionnement hors frais de recherche de fonds, nous considérons ce niveau minimum pour garantir la pérennité de l'Association.

C - Les comptes d'emploi des ressources

1 - Le compte d'emploi des ressources de l'exercice 2008

La Cour constate que le CER n'est pas conforme à l'arrêté du 30 juillet 1993. L'UNADEV précise que les dispositions de cet arrêté étaient très générales et c'est la raison pour laquelle le règlement n° 2008-12 précisant le format requis pour le CER a été publié.

L'UNADEV considère que la présentation du CER qu'elle a retenu pour l'année 2008 permet d'éclairer les donateurs sur l'emploi des ressources collectées auprès du public :

- *Une ligne spécifique pour le personnel ainsi que pour le traitement informatique des dons*
- *Une ligne spécifique pour les dotations et reprises sur fonds dédiés des dons affectés.*
- *Une ligne spécifique par mission sociale avec le montant employé.*

2 - Les comptes d'emploi des ressources depuis 2009

Les conclusions faites par La Cour (tableau 2011) ne correspondent pas à la réalité des tendances que ce tableau révèle.

En effet, les Missions Sociales sont le poste qui progresse le plus (+ 40,3 % sur la période étudiée). Suivent ensuite les Frais de Fonctionnement (+ 29 %), et les Frais de Recherche de Fonds (+ 6,3 %).

Les Frais de Recherche de Fonds sont à mettre en parallèle avec l'évolution des Ressources Collectées. Celles-ci ont progressé de 25,9 %, comme le reconnaît la Cour dans le tableau n° 3 de la page 41.

Sur la période, l'UNADEV constate que les Frais de Recherche de Fonds ont progressé de 561 K€, alors que les Ressources Collectées ont progressé de 4 499 K€, un rapport de 1 à 8. Une grande partie de ces frais de recherche de fonds est liée au recrutement de nouveaux donateurs et à leur transformation en prélèvement automatique.

L'UNADEV insiste sur ce point, car il est central pour comprendre la stratégie qu'elle mène depuis plusieurs années. L'UNADEV a souhaité répondre à des besoins, anciens et nouveaux, de plus en plus importants de la part des personnes en situation de handicap visuel.

La Cour reconnaît d'ailleurs la forte progression des dépenses consacrées aux Missions Sociales, même en tenant compte des réserves qu'elle exprime, tant sur la construction du Compte Emplois des Ressources (que nous commenterons plus loin), que sur la nature de ces dépenses (les commentaires ont été faits plus haut).

Mais, comme l'UNADEV l'a déjà indiqué précédemment, les Missions Sociales correspondent souvent à des projets qui demandent du temps, parfois plusieurs années, avant d'être mis en œuvre. Dans l'attente de leurs réalisations, ils sont comptabilisés en Fonds Dédiés, ce que reconnaît également la Cour dans le contrôle des comptes qu'elle a fait.

La Cour reconnaît également, dans le tableau n° 11 que la part des Missions Sociales progresse, passant de 41 % à 48 %, de la totalité des emplois, et que la part des Frais de Recherche de Fonds régresse, passant de 54 % à 48 %.

Ceci est au cœur de la stratégie de l'UNADEV, qui a réalisé des investissements importants de collecte, qui ne peuvent malheureusement pas être retraduits sur le plan comptable.

Ces investissements n'ont d'autre but que de servir la cause du handicap visuel, et les premiers résultats sont visibles dans le tableau n° 11, ainsi que nous l'avons commenté. Et ils seront encore plus visibles dans les prochaines années, ainsi que nous l'avons démontré à La Cour, dans le cadre de la procédure, en lui transmettant les prévisions pluriannuelles.

II - La construction du compte d'emploi des ressources

A - Des modes de comptabilisation impropre

1 - Une conception faussée des ressources affectées

La Cour note qu'« aucune compensation ne peut être opérée entre les postes d'actif et de passif du bilan ou entre les postes de charges et de produits du compte de résultat ».

L'UNADEV indique que les principes comptables prévoyant « qu'aucune compensation ne peut être opérée entre les postes d'actif et de passif du bilan ou entre les postes de charges et de produits du compte de résultat » sont respectés : la totalité de la collecte brute affectée est comptabilisée en compte de produits et la totalité des coûts de collectes afférents est comptabilisée en compte de charges. L'engagement qui est inscrit en fonds dédiés ne résulte pas d'une compensation dans la comptabilisation de charges et produits mais d'une analyse du montant net disponible.

B - Une nette surestimation des missions sociales***1 - Une définition des missions sociales dans le compte d'emploi des ressources en insuffisante cohérence avec les actions financées par les donateurs***

Le Conseil d'Administration du 31 mai 2010 a délibéré sur les missions sociales. L'UNADEV ne comprend donc pas la remarque de La Cour, qui n'a pas dû relever cette délibération.

L'UNADEV prend acte des recommandations de la Cour et en tiendra compte dès le Compte d'emploi des Ressources de l'année 2013 : mise en cohérence des nomenclatures.

2 - Une ventilation irrégulière des emplois

L'UNADEV a déjà exprimé son désaccord sur la définition faite par la Cour, dans sa réponse écrite au cours de la procédure.

Les charges du siège liées aux antennes

La Cour a reconnu l'argumentation de l'UNADEV. Elle doit donc en tirer les conséquences sur le « service national ». Dont l'intégralité des charges doit être imputée aux antennes, même si l'une d'elles disparaissait, quitte, bien entendu, à ce que l'UNADEV analyse à ce moment-là, le rapport coût-efficacité de ce service avec des activités plus réduites.

L'UNADEV indique que, de la même façon, s'il n'existe plus d'antennes accueillant les déficients visuels, le service de coordination nationale (sauf le Président) qui pilote ces antennes, localisé au 12 rue de Cursol, disparaîtrait ainsi que les coûts liés à celui-ci.

Les charges des activités nationales

L'UNADEV rappelle qu'elle a fait une réponse écrite sur ce thème dans le cadre de la procédure.

Les versements aux associations partenaires

Ces frais représentent un montant de 2 982 Euros qui correspondent au rôle de surveillance que doit effectuer l'UNADEV sur l'emploi des fonds qui sont versés. Ces fonds entrent d'ailleurs dans le cadre des missions sociales, comme l'a reconnu la Cour.

La communication

La Cour n'a repris qu'une partie de la réponse qui a été adressée dans le cadre de la procédure contradictoire, qui était beaucoup plus complète et en contradiction avec l'appréciation portée par la Cour.

b) La répartition des charges indirectes

L'UNADEV conteste le dernier chapitre : la réalité n'est pas faussée, du fait du caractère non significatif des remarques exprimées par La Cour.

En effet, le Compte Emploi des Ressources, tel qu'il est construit, montre bien au lecteur que les coûts de collecte représentent une proportion significative de la collecte.

C - Des frais de fonctionnement résiduels et minorés

Au vu des commentaires de la Cour, l'UNADEV conteste le titre de cette partie. Les frais de fonctionnement sont en effet résiduels, représentant seulement 4 % du total des emplois des ressources de la générosité publique.

Ils ne sont pas minorés ainsi que cela a pu être démontré au cours de la procédure.

Malgré l'absence de précisions des rémunérations individuelles dans l'annexe des comptes, l'UNADEV précise que la transparence financière a été assurée au travers de la lecture en Assemblée Générale du rapport spécial du Commissaire aux Comptes, qui précise les rémunérations individuelles par administrateur.

L'annexe des comptes annuels 2012 mentionne la rémunération des trois plus hauts cadres dirigeants, dont celle du Directeur Général, en application de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006.

CHAPITRE V - LES FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS

I - Des frais de collecte minorés

A - Les frais des délégués

Contrairement à ce que dit le rapport, l'UNADEV n'a pas fourni une « nouvelle explication », mais une explication plus approfondie, rendue nécessaire par l'analyse qu'avait retenue la Cour dans son pré-rapport.

L'UNADEV maintient sa position d'imputer 75 % de ces frais aux missions d'information et de sensibilisation. La Cour retient, pour l'instant, 50 %. Cependant l'UNADEV s'engage à démontrer que ce taux est sous-estimé et ainsi revoir l'ensemble de ce dispositif de manière à éviter tout malentendu.

B -Les frais de fidélisation

Ces frais, d'un montant de 571 896 €, représentent 0,26 % du total des ressources collectées.

Comme l'indique la Cour, l'UNADEV s'est engagée à les comptabiliser en frais de recherche de fonds.

C - Les « frais de messages et de communication » et les frais de machine à affranchir

Ces frais, d'un montant de 325 309 €, représentent 0,15 % du total des ressources collectées.

Comme l'indique la Cour, l'UNADEV s'est engagée à les comptabiliser en frais de recherche de fonds.

Au total, la répartition irrégulière ou injustifiée, acceptée par l'UNADEV, est de 897 205 €, soit 0,41 % de la collecte.

La Cour conclut que ce sont 2,9 M€ alors qu'il faut tenir compte de ses propres observations de la page 85 qui se base sur l'hypothèse de 50 % de Frais des Délégués relevant de la mission sociale.

L'UNADEV conteste donc fortement le titre : « des frais de collecte minorés ». Le titre le plus significatif serait : « des frais de collecte légèrement minorés » (0,41 %).

II - Le poids prédominant des charges directes d'appel à la générosité publique

La Cour a noté que les frais de recherche de fonds avaient fortement augmenté, mais ceci doit être mis en lien avec la politique d'investissement de l'Association, et donc en lien avec la progression de la collecte.

L'UNADEV s'est fixée un objectif stratégique de progression de la collecte, ainsi que de la diminution continue des frais d'appel à la générosité, réduisant progressivement cette part, pour la ramener dans ce qui est couramment pratiqué par les Associations faisant appel à la générosité publique. Sans les investissements pour le recrutement de nouveaux donateurs la marge sur la collecte augmenterait de près 11 %.

Les commentaires liés au tableau n° 11 ont déjà reflété cette constatation sur les années 2008 à 2011, et elle se poursuivra dans le futur.

A - Les résultats de la collecte

2 - Une efficacité de la collecte non démontrée

La Cour constate que le taux de retour de la collecte s'est amélioré, ce qui correspond aux commentaires de l'UNADEV.

La Cour prend en référence deux associations, en indiquant des taux de retour de 2,2 € et de 2,14 €. A la lecture de leurs comptes, ou de différents rapports, les niveaux de collecte, et leur évolution, rendent les comparaisons très difficiles.

En revanche, lorsque l'UNADEV prend en compte un échantillon de 40 associations, qui représentent 500 Millions d'Euros de collecte (et non

500 000 Euros), des masses plus significatives peuvent être dégagées (les sources sont constituées des Comptes d'Emploi des Ressources, pour l'année 2011, en ne retenant que les frais de collecte par rapport aux ressources collectées sous forme de dons).

Cet échantillon peut donc être considéré comme plus significatif. Ceci ne joue pas en faveur de l'UNADEV, puisqu'il dégage un taux de 2,86 €.

Mais il contient des disparités importantes : certaines grandes associations, de grande notoriété, ont des taux pouvant aller à 10 €, mais ils n'indiquent pas la part d'investissement pour recruter de nouveaux donateurs, sachant qu'un taux d'érosion de minimum 25 % est constaté chaque année.

Mais de nombreuses autres associations, plus petites, mais cependant connues, ont des taux comparables à ceux de l'UNADEV. L'une d'entre elles (déjà contrôlée favorablement par la Cour), de même niveau de collecte que celui de l'UNADEV, présente par exemple un taux de 1,77 € (14 628 K€ de frais de recherche de fonds, pour 25 881 K€ de collecte).

La notoriété de l'UNADEV étant récente, notre Association ne bénéficie que de très peu de legs. Or dans les ratios comparés, les Associations de grande notoriété incluent le montant des legs dans celui de la collecte auprès des donateurs. Ce ratio étant déterminant pour évaluer l'efficacité de la collecte.

Au cours de la procédure, et par écrit, l'UNADEV a indiqué que le taux ne cesse de s'améliorer, et d'ores et déjà était passé, à 2,37 € en 2012, hors réseau, pour lequel nous avons des désaccords de règles d'affectation. Et comme l'UNADEV l'a indiqué par écrit, en joignant les chiffres des objectifs stratégiques, le taux visé est de 3,63 € pour 2014.

Enfin lorsque la Cour indique, en commentaire du tableau n° 20, que la rentabilité de la collecte augmente « un peu », celle-ci a progressé de 22 % entre 2008 et 2011. Peut-on considérer qu'une telle progression (6 % en moyenne par an) ne soit pas significative ?

L'UNADEV rappelle donc que son objet est de servir la cause du handicap visuel. Que, pour cela, elle a besoin de réalisations de projets et de collecte. La collecte n'étant pas une fin en soi, mais seulement un moyen, que l'UNADEV cherche constamment à optimiser, notamment en demandant à ses prestataires de s'investir fortement dans tous les processus d'amélioration.

Le titre de cette partie ne correspond donc pas à la réalité.

B - Les avantages accordés aux prestataires***1 - L'achat de prestations non concurrentielles***

L'UNADEV rappelle qu'elle a déjà indiqué, par écrit et en fournissant des devis, (annexe 16 de sa réponse au pré-rapport), en ce qui concerne l'entreprise d'insertion PRESTA, que les tarifs pratiqués étaient plus que concurrentiels.

L'UNADEV rappelle également que l'objet de PRESTA concerne notamment le handicap visuel (article 2 des statuts de l'entreprise d'insertion).

En ce qui concerne l'expert-comptable qui est consultant en stratégie et suivi de collecte, l'UNADEV vérifie constamment la qualité et le coût des prestations, qui font l'objet d'une lettre de mission, de comptes rendus réguliers, et une analyse écrite des tarifs a été fournie à la Cour dans le cadre de la présente procédure. Nous sommes persuadés que le coût du suivi et stratégie de la collecte (0,9 % de collecte) serait bien plus important si cette mission était confiée à une agence spécialisée dans le caritatif.

D'autre part concernant la situation fiscale des prestataires et de leur déclaration, seule leur responsabilité est engagée. L'UNADEV a pour obligation de déclarer dans la DADS2 le montant des honoraires versés. Ce document est déclaré chaque année.

L'UNADEV a donc parfaitement comptabilisé le prix des prestations et des versements correspondants et, de même, s'est assurée de la réalité des prestations qui ont été rendues.

3 - Des avantages en nature

Le montant auquel fait référence la Cour pour le consultant sollicité pour définir la stratégie de collecte est de 239 Euros. Pour lequel des réponses précises ont été apportées dans le cadre de la procédure.

L'UNADEV s'engage cependant à faire compléter les lettres de mission sur cette question des frais de déplacements.

Des réponses précises ont également été données en ce qui concerne 6 296 Euros auxquels la Cour fait référence pour d'autres prestataires. Ce montant correspond à 0,03 % du montant de la collecte, faits non significatifs et isolés de leur contexte.

L'UNADEV conteste donc la conclusion de La Cour quant à « des indices supplémentaires d'une gestion intéressée de l'Association ».

CHAPITRE VI - L'INFORMATION DU DONATEUR

L'UNADEV ne partage pas l'introduction.

Elle conteste le fait que les « défauts et erreurs de construction du compte d'emploi des ressources ne permettent pas de rendre compte de manière fiable... ». Ceci pour deux raisons :

- Le Compte d'emploi des Ressources est partie intégrante des documents certifiés par le Commissaire aux Comptes, qui n'a fait aucune réserve à ce sujet, notamment en matière de fiabilité, qui est l'une des bases de sa mission.*
- L'UNADEV a exprimé son désaccord sur la plupart des observations de la Cour, et, de plus, elle a relevé le caractère « non significatif » de ces observations.*

Enfin, l'UNADEV va démontrer, ci-dessous, en quoi l'information communiquée aux donateurs sur l'emploi de leurs dons n'est pas faussée.

Pour cela, elle s'appuiera, dès le début, sur deux principes :

- Les nombreux donateurs de l'UNADEV (...), reçoivent les documents d'information sur l'utilisation de leurs dons, et peuvent accéder, avec simplicité, au compte d'emploi des ressources, directement par le site de l'UNADEV. Et l'UNADEV n'a jamais été saisie de contestations de leur part, au sujet de l'emploi des ressources, ainsi qu'à l'information diffusée. Par respect pour eux, l'UNADEV tiendra cependant compte des remarques faites par la Cour.*
- A notre connaissance, et après analyse de nombreux documents de plusieurs associations faisant appel à la générosité publique, il n'existe pas de normes de diffusion de l'information.*

I - Une communication erronée et partielle

B - Une information qui ne reflète pas la réalité de l'emploi des dons et legs

La Cour relève, à juste titre, que les intitulés figurant sur les graphiques ne correspondent pas aux intitulés figurant dans le compte emploi des ressources. Ces différences ne sont pas dues à une volonté de « déformer » la présentation, mais à un historique qui faisait que les deux sources d'information n'étaient pas exactement les mêmes.

Mais ces différences ne sont pas de nature à « ne pas rendre compte de la réalité de l'emploi des dons ». La Cour a ainsi relevé, à juste titre, que, très souvent, ce n'était pas un des moyens d'actions qui étaient mis en avant, mais l'ensemble de la cause du handicap visuel.

L'UNADEV s'est engagée cependant à établir un plan de communication adapté lors de la présentation du compte emploi des ressources de l'année 2012.

Concernant l'information relative à la part des dons non utilisés, là aussi, l'UNADEV les intégrera dans son plan de communication.

Mais, là aussi, cette absence d'information n'est pas de nature à ne pas rendre compte de l'emploi des fonds, sachant que tous les détails du compte emploi des ressources sont publics, disponibles et accessibles à tout lecteur qui souhaiterait davantage d'informations. Or, l'UNADEV n'a reçu aucune réclamation sur l'emploi des dons.

La Cour relève : « fait plus grave encore », seuls les fonds affectés aux missions sociales sont détaillés.

L'UNADEV indique qu'il n'existe aucune norme de présentation de l'emploi des fonds. Elle a même souhaité, dans sa réponse écrite au pré-rapport, qu'il y ait un travail de normalisation de ces présentations.

En effet, les informations diffusées ont des contenus très différents alors que les terminologies sont les mêmes. Ainsi, pour l'Association qui a été prise comme référence en ce qui concerne le taux de retour d'un euro investi, apparaît l'information suivante : « les frais de recherche de fonds représentent 13 % des ressources de l'Association ». Or, les ressources provenant de la collecte ne représentent que 8,8 % du total des ressources, mais ceci n'est pas indiqué. En conséquence, les frais de recherche de fonds sont naturellement très faibles par rapport à l'ensemble des ressources, alors qu'ils représentent 56,5 % des fonds provenant de la collecte.

De nombreux autres exemples pourraient être pris sur d'autres Associations faisant appel à la générosité publique, ceux-ci montrent la difficulté à présenter une information homogène, pertinente et comparable.

L'UNADEV confirme que les ratios qu'elle utilise dans sa communication sont vérifiables. En revanche, la méthode de construction n'est pas explicitée, et le plan de communication tiendra compte de cette remarque. L'UNADEV confirme également que les ratios répondent à la question à laquelle ils tendent d'à apporter une réponse.

L'UNADEV comprend cependant que des progrès sont à faire dans sa communication financière à l'égard des donateurs, et s'engage à définir des plans de communication plus détaillés, à l'instar de ce que font de grandes associations ou fondations.

Mais l'UNADEV ne peut accepter le titre B et suggère le titre suivant : « Une information qui ne reflète pas suffisamment la réalité de l'emploi des dons et legs ». Ce titre correspondrait davantage au contenu de cette partie.

II - Une communication de nature à induire le donateur en erreur***A - Des ressources faiblement utilisées pour les écoles de chiens guides***

La Cour fait une présentation de l'ensemble des dépenses de l'Association, en reprenant la part des frais de recherche de fonds et de fonctionnement.

La Cour observe que en réintégrant dans les frais de recherche de fonds les frais de fidélisation, de messagerie, de machine à affranchir, ainsi que les frais des délégués indûment intégrés en dépenses d'information et de sensibilisation, la part des frais de recherche de fonds s'élèverait à 61 % pour 2010 et 55 % pour 2011.

Si l'UNADEV applique le même raisonnement que la Cour, elle parvient à des proportions sensiblement différentes. Ainsi les frais de recherche de fonds seraient de 52 % en 2010 et 50 % en 2011 de la collecte contre respectivement 61 % et 55 %. De la même façon les missions sociales représenteraient 35 % en 2010 et 36 % en 2011 contre respectivement 26,3 % et 30,87 %. La part en euros affectée aux Ecoles des chiens guides pour l'année 2011 est de 1,3 M€.

B - Une information délibérément faussée

L'UNADEV ne peut accepter ce titre, qui suppose une volonté de fausser l'information financière. Ce qui n'est absolument pas le cas, et qui a été largement démontré.

La Cour émet de fait une recommandation que soit diffusée la totalité détaillée de l'ensemble des dépenses, ce qui ne fait l'objet d'aucune norme, avalisée notamment par la Compagnie des Commissaires aux Comptes.

Afin de bien montrer qu'il n'y a pas, de la part de l'UNADEV, de volonté de fausser l'information, le plan de communication qui sera établi tiendra compte de l'ensemble de ces dépenses.

Le titre de cette partie, qui peut causer un tort important aux personnes en situation de handicap visuel, pourrait être remplacé par : « Une information au contenu insuffisant ».

CONCLUSION

La Cour constate que l'UNADEV a formulé correctement les objectifs d'appel à la générosité publique, même si elle a mis en avant l'image des chiens guides. L'UNADEV a indiqué, tout au long de la procédure, et dans la présente conclusion, les raisons de cette situation, en rien critiquables.

La Cour note que l'UNADEV ne fait pas exception à la pratique des organismes bénéficiaires de la générosité publique qu'elle a contrôlés, en ne mentionnant pas les frais de fonctionnement et les frais de recherche de fonds.

L'UNADEV a souligné, au cours de sa réponse, que, même lorsque c'était le cas, ce qui n'est pas une obligation, les informations diffusées peuvent avoir des significations complètement différentes et non comparables. Elle se reportera pour cela à un exemple détaillé, cité dans la présente réponse, mais également, à la lecture des rapports financiers des Associations constituant l'échantillon de référence de l'UNADEV.

L'UNADEV conteste que les Comptes Emploi des Ressources « présentent des défauts de construction qui ne permettent pas de refléter fidèlement l'emploi des fonds collectés ». En effet, les réponses détaillées ci-dessus, et lors de la procédure, montrent que le raisonnement de la Cour ne peut retenir notre accord. Ainsi, bien souvent, des généralités de titre sont faites en se basant sur des contenus que l'UNADEV a contestés, ou, également, sur des contenus dont la signification est extrêmement ténue.

L'UNADEV reconnaît que l'information financière adressée aux donateurs puisse être améliorée, sachant qu'il n'existe aucune norme précise à ce sujet, qui aurait notamment l'aval de la Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes, ainsi que celui d'un des principaux cabinets intervenant dans ce secteur, comme le cabinet KPMG. En prenant l'hypothèse que notre association puisse admettre les remarques de la Cour sur les défauts de construction du CER, l'impact sur les pourcentages relatifs aux missions sociales reste non significatif et ne permet pas d'en conclure que le CER ne reflète pas fidèlement l'emploi des fonds collectés.

L'UNADEV met ses comptes à disposition, de manière très accessible, comme l'a reconnu La Cour.

L'UNADEV reconnaît cependant l'utilité des contrôles, que ce soit par les Commissaires aux Comptes, en faisant appel à un spécialiste de ce secteur ou que ce soit par La Cour des Comptes, ou autres institutions chargées des contrôles. Elle tient compte de leurs avis et recommandations, tant pour le bien des donateurs que pour le bien des personnes bénéficiaires de cette générosité.

L'UNADEV a donc relevé l'insistance de la Cour sur la qualité de l'information, et prend l'engagement d'établir un plan de communication financière à destination des donateurs.

Enfin, la Cour soulève une prétendue méconnaissance des principes de gestion désintéressée par l'UNADEV, notre association n'a à aucun moment entendu échapper à l'ensemble de ces principes.

En effet notre association n'a pas accordé de prêts à des administrateurs en leur qualité de dirigeants, les prêts concernaient une action en direction des seules personnes déficientes visuelles. Ces prêts n'ont donc pas été accordés aux quatre dirigeants de l'association en raison de leurs mandat statutaire mais bien car ces personnes étaient déficientes

visuelles, l'ensemble de l'action de soutien par l'octroi de prêts a, conformément au dispositif d'aide mis en place, concerné toutes personnes éligibles à de telles avances.

L'ensemble des avances a été remboursé dans le cadre du dispositif, de sorte que notre association n'a à aucun instant établi de dérogation au profit de dirigeants de l'association ou tenté de contrevénir à l'intérêt général fil conducteur de son action.

Nous indiquons au surplus que les sommes concernées sont tout à fait mineures au regard de l'ensemble de l'action concernée et des autres réalisations de l'association.

La Cour relève une absence de mise en concurrence des prestataires de services utilisés par l'association. Cependant la Cour perçoit cette problématique sans indication de prix ou de contenu des services représentatifs du marché pouvant illustrer ou démontrer que notre organisme n'a pas entendu mettre en concurrence les prestataires concernés.

En revanche notre association a présenté à la Cour l'analyse des prix du marché et démontré les avantages en termes d'économie de coûts et de qualité de services que les contrats qu'elle a pu négocier ont apportés.

Les prestataires n'ont reçu aucun avantage ou rémunérations excessives, bien au contraire, dans la mesure où les contrats établis instaurent un système de plafonnement des rémunérations des services de ces prestataires afin de limiter le prix de leurs services.

D'autre part la Cour indique que ces prestataires sont invariablement retenus par l'UNADEV ce qui est totalement inexact puisqu'il est démontré par les contrats et la comptabilité de l'association qu'elle a changé à plusieurs reprises de prestataires afin de sélectionner la qualité des prestations et d'optimiser leur efficacité au profit de l'UNADEV.

La Cour considère que l'association d'insertion pour déficients visuels PRESTA ne possède qu'un lien « tenu » avec la cause des déficients visuels. Notre association n'accepte pas une telle analyse pour plusieurs motifs. D'une part il est essentiel que les déficients visuels ne soient pas « désocialisés » et la mixité dans le travail entre déficients visuels et voyants est essentielle dans le projet PRESTA puisqu'il permet à un déficient visuel de s'affirmer dans le travail au même titre qu'un travailleur voyant. D'autre part l'activité d'insertion de PRESTA a été réorganisée sur la période vérifiée en vue de permettre aux déficients visuels de trouver du travail dans une structure où l'accompagnement social est le corollaire indispensable de l'emploi occupé par le déficient visuel, l'activité « Cœur d'Arôme » a été mise en place à la demande de l'UNADEV dans Presta afin de faire face à la

diminution des activités et des emplois dans le domaine de l'imprimerie Braille et de conserver des débouchés professionnels pour les déficients visuels dans un environnement de mixité sociale entre voyants et non-voyants.

L'UNADEV a accompagné PRESTA dans ce seul but, et avec un succès qui ne peut être contesté dans sa mission d'insertion professionnelle.

L'UNADEV ne comprend pas en quoi le projet de recherche « My Care Phone » ne serait pas assez « ambitieux » par rapport à d'autres projets de recherche dont notre association et semble-t-il la Cour en ignorent le contenu ou la pertinence.

L'ambition d'un projet de recherche se mesure à son efficacité et à sa diffusion sur le terrain, force est de constater que les opérateurs de recherches ne sont pour l'heure qu'au stade de l'expérimentation et qu'il semble bien difficile d'anticiper les projets qui deviendront opérationnels prochainement. Nous nous permettons cependant d'indiquer à la Cour que le projet « My Care Phone » soutenu par l'UNADEV a conduit récemment à la finalisation d'un matériel prototype concrétisant les travaux de recherche importants financés en partie par notre Association.

Un Conseil d'Orientation Stratégique a été recomposé et mis en place en 2013 par l'UNADEV afin de tenir compte des recommandations de la Cour.

Il est totalement indépendant des organes de gouvernance de l'association et garantit ainsi la liberté de choix des orientations de ce Conseil.

De plus, l'UNADEV soucieuse de prévenir tout risque de conflit d'intérêt, s'est assurée que cette composition du Conseil d'Orientation Stratégique, ainsi que ses modalités de fonctionnement, ne permettent pas aux membres de ce Conseil de se prononcer sur des orientations pouvant leur bénéficier directement ou indirectement.

Notre association a pris note des observations de la Cour sur le « Bus du Glaucome » et sollicité la Ministre compétente afin de connaître avec précision si les remarques formulées par la Cour dans son pré-rapport, impliquaient une structuration de l'opération différente de celle d'aujourd'hui. Notre association est déterminée à poursuivre cette action dans le cadre des textes et règlements que l'Etat lui précisera, nous l'espérons, rapidement.

L'UNADEV ne s'est donc pas écartée des principes de gestion désintéressée et affirme au contraire que ces principes guident son action actuelle et future.

L'UNADEV rappelle que l'ensemble de ses comptes, et donc le compte emploi des ressources, ont été certifiés, sans réserves, sur la période concernée par le Commissaire aux Comptes KPMG.

De la même manière, l'UNADEV rappelle qu'elle a obtenu, sur la base d'une analyse des services de la Préfecture, sa reconnaissance d'Association d'Assistance et de Bienfaisance.

Les constatations de La Cour n'ont pas révélé de détournements financiers, ou de détournements de l'objet, des collectes reçues par l'Association.

En conclusion, l'UNADEV estime qu'une déclaration de non-conformité des dépenses engagées par l'Association aux objectifs poursuivis par son appel à la générosité publique pour les exercices 2010 et 2011, est en totale disproportion avec les constatations établies par la Cour et l'argumentaire détaillé fourni tout au long de la procédure par notre Association.



L'union nationale des aveugles et déficients visuels

Exercices 2010 et 2011

2/2

**Déclaration de non-conformité des
dépenses aux objectifs de l'appel à la
générosité publique**

Organisme bénéficiant de dons

SOMMAIRE

DECLARATION DE NON-CONFORMITE.....	5
SYNTHESE DU RAPPORT.....	7

Déclaration de non-conformité

La Cour des comptes a effectué le contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public par l'Union nationale des aveugles et déficients visuels (UNADEV) sur les exercices 2008 à 2011, en application des dispositions du premier alinéa de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières.

L'article 20 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 a modifié l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, précisant que lorsque la Cour « atteste, à l'issue du contrôle d'un organisme visé au présent article, de la non-conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique », elle doit assortir son rapport « d'une déclaration explicite en ce sens. Cette déclaration est transmise au ministre chargé du budget et aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Elle est rendue publique. ». L'article D. 144-5 du même code dispose que cette déclaration « comporte une brève synthèse du rapport ».

Ces nouvelles dispositions s'appliquant à partir de 2010, la déclaration qui suit porte sur les comptes d'emploi des ressources relatifs aux exercices 2010 et 2011, respectivement adoptés par l'assemblée générale de l'UNADEV les 25 juin 2011 et 30 juin 2012.

Le contrôle de conformité de la Cour s'est exercé, conformément aux dispositions du code des juridictions financières, sur les dépenses engagées par l'association.

Les objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique de l'UNADEV consistent à soutenir la cause d'intérêt général des déficients visuels. À l'examen des comptes d'emploi des ressources de l'association qui présentent des irrégularités et des défauts d'établissement, la Cour

atteste que les dépenses engagées par l'UNADEV n'ont pas été conformes à ces objectifs pour les exercices 2010 et 2011 pour l'ensemble des motifs suivants :

- les dépenses engagées par l'association ont été majoritairement des frais de recherche de fonds ;
- près du quart de la part, minoritaire, des dépenses consacrées aux missions sociales a été réservé par l'UNADEV à ses seuls adhérents personnes physiques, en dépit du fait qu'elle annonce au public soutenir la cause de l'ensemble des déficients visuels ;
- l'information du public sur l'objet réel des dépenses engagées, tant par les comptes d'emploi des ressources que par la communication financière de l'association, est erronée.

Synthèse du rapport

Parmi les associations intervenant pour une cause liée au handicap visuel, l'UNADEV est celle qui collecte le plus de ressources par appel à la générosité publique : leur montant a atteint 21,9 M€ en 2011, les dons alimentant l'essentiel de la collecte, puisque les legs ne représentent en 2011 que 4,4 % du total.

Pour les exercices 2010 et 2011, le montant des dépenses engagées par l'association, qui correspond au montant total des emplois financés par la générosité publique figurant dans les comptes d'emplois des ressources de l'association, s'élève respectivement à 17,9 M€ et 19,7 M€.

Au cours de la période sous contrôle, une partie significative des sommes collectées a été mise en réserve. Le cumul en fin d'exercice des ressources issues de la générosité publique non affectées et non utilisées atteignait 7,8 M€ en 2011.

L'UNADEV mène des actions très diverses, qu'elle présente comme suit dans ses différents supports de communication : action sociale, accueil et loisirs ; formation et sport ; information et sensibilisation du public ; prévention des maladies ophtalmologiques (avec un centre ophtalmologique et un bus itinérant de dépistage des facteurs de risque du glaucome) ; recherche médicale et recherche technologique ; financement de trois écoles de chiens guides d'aveugles ; financement d'une entreprise d'insertion (Presta) et d'une entreprise adaptée (Ceciphone), toutes deux créées par l'UNADEV ; financement de cinq associations soutenant la cause des handicapés visuels.

L'association emploie 257 salariés, répartis entre son siège à Bordeaux, son réseau d'antennes locales (au nombre de six) et la maison de retraite qu'elle a créée en région bordelaise.

La grande majorité des appels à dons de l'UNADEV est formulée en des termes généraux, laissant apparaître que la cause d'intérêt général des déficients visuels constitue l'objectif principal de l'appel à la générosité publique.

Pourtant, l'examen des comptes d'emploi des ressources de la générosité publique de l'UNADEV, en particulier la répartition des dépenses engagées entre les frais consacrés à la recherche de fonds, les frais de fonctionnement de l'association, et ses missions sociales, qui correspondent aux actions engagées en faveur des déficients visuels, montre que ces dernières représentent une part minoritaire de l'emploi des ressources de la générosité publique.

Les frais de recherche de fonds ont, en effet, représenté depuis 2009 entre 48 % et 54 % de ces emplois. Ces frais sont en réalité minorés : ils atteindraient au moins 55 % des emplois de la collecte de fonds en 2010 et 2011, selon les hypothèses de calcul retenues par la Cour.

De plus, l'association a réservé à ses seuls adhérents certains de ses services d'accueil, de loisirs ou d'aide sociale, services dont le financement a représenté en 2011 près du quart de ses dépenses de missions sociales. Cette pratique contredit l'information que l'UNADEV donne au public, selon laquelle ses collectes ont pour objectif de financer ses actions « en faveur des personnes déficientes visuelles ».

Tenu dans l'ignorance, au moment des collectes, de l'usage qui sera effectivement fait du fruit de sa générosité, le donateur n'est pas non plus correctement informé *a posteriori*.

La Cour a, en effet, constaté que, compte tenu de ses irrégularités et défauts d'établissement, le compte d'emploi des ressources de l'association ne donne pas une image fidèle de l'emploi des fonds collectés. Les missions sociales y sont surestimées, au détriment des frais de fonctionnement, et leur montant est indûment majoré par des frais de recherche de fonds.

En outre, l'information financière communiquée par l'UNADEV, notamment sous la forme des graphiques présentés à la fois dans le magazine adressé aux donateurs et sur le site internet de l'UNADEV, est erronée. Alors qu'elle illustre, selon l'association, l'utilisation des dons, cette information retrace en réalité moins d'un tiers des dépenses engagées, puisqu'elle n'inclut ni les frais de recherche de fonds, ni les frais d'information et sensibilisation, ni les frais de fonctionnement. Elle laisse ainsi à penser aux lecteurs que le financement des écoles de chiens guides représente la part la plus importante de l'emploi des dons, alors

que les versements aux écoles ne mobilisent que 5,95 % des ressources collectées en 2011.

Sur le fondement de l'ensemble de ces constats, la Cour formule une déclaration de non-conformité des dépenses engagées par l'UNADEV aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique pour les exercices 2010 et 2011, en application des dispositions de l'article 20 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009, qui a modifié l'article L. 111-8 du code des jurisdictions financières.¹

Par ailleurs, le contrôle de la Cour révèle de graves défaillances dans la gestion de l'association :

- la méconnaissance des principes d'une gestion désintéressée :
 - en contrevenant aux principes d'une gestion désintéressée par l'octroi de prêts à quatre de ses administrateurs (jusqu'en 2011), l'UNADEV s'est écartée de l'objectif d'intérêt général que son statut la conduit à poursuivre ;
 - les rémunérations excessives ou avantages injustifiés perçus par les prestataires invariablement retenus pour la collecte, constituent des indices supplémentaires d'une possible gestion intéressée de l'association ;
- le soutien d'une activité commerciale éloignée de l'intérêt de la cause des déficients visuels :
 - l'association a apporté à l'entreprise d'insertion Presta qu'elle a créée des fonds pour le développement d'une activité de vente par correspondance de produits gastronomiques. Celle-ci ne s'appuie cependant que sur trois personnes déficientes visuelles, sur les 40 salariés que Presta indique employer ;
 - une gestion critiquable des actions entreprises dans le domaine de la recherche :
 - le soutien au projet de recherche technologique « *My CarePhone* » apparaît risqué dans la mesure où aucun brevet n'est déposé et où l'association recourt à des

¹ L'article L. 111-8 modifié prévoit que la Cour doit désormais, lorsqu'elle « atteste, à l'issue du contrôle d'un organisme visé au présent article, de la non-conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique », assortir son rapport « d'une déclaration explicite en ce sens ».

prestations de service contestables pour développer ce projet ;

- dans la gestion des fonds consacrés à la recherche médicale, sur la période contrôlée, le mode de fonctionnement du conseil scientifique mis en place par l'association a engendré des conflits d'intérêts : la grande majorité des financements a été attribuée à des services dans lesquels certains membres du conseil scientifique exerçaient leurs activités et une partie de ces fonds n'a pas été distribuée à des unités de recherche labellisées ;
- enfin, le bus du glaucome, qui a été mis en service par l'association en 2011, a été conçu sans que les agences régionales de santé et le conseil national de l'Ordre des médecins n'aient été sollicités pour apprécier l'opportunité, la régularité et la qualité des prestations servies par les personnels. En l'absence de médecin référent présent dans le bus, la réalisation des actes de prévention inscrits à la nomenclature générale des actes professionnels par des orthoptistes expose l'association au risque d'exercice illégal de la médecine. Au demeurant même si un médecin référent avait accompagné le bus dans ses déplacements, l'UNADEV ne serait pas prémunie contre le risque de médecine dite « foraine » ; au surplus, elle conserve des données médicales dans des conditions inappropriées.

Le constat de ces défaillances conduit la Cour à saisir les autorités compétentes.