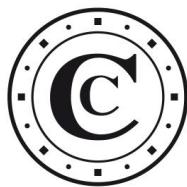


Cour des comptes



L'ASSOCIATION AIDES

Exercices 2017 à 2022

Organisme bénéficiant de dons

Janvier 2024

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES.....	5
SYNTHÈSE	7
AVIS DE CONFORMITÉ.....	11
RECOMMANDATIONS.....	13
INTRODUCTION.....	15
CHAPITRE I PRÉSENTATION DE L'ASSOCIATION AIDES	17
I - UN POSITIONNEMENT SOCIAL ALLIANT MILITANTISME, PLAIDOYER ET ACCOMPAGNEMENT	17
A - Des missions statutaires à actualiser	17
B - Les personnes séropositives : un public prioritaire, qui n'est plus majoritaire.....	21
C - Une organisation calée sur le découpage administratif du territoire	22
D - Une adhésion à l'association privilégiant le militantisme.....	24
E - Le projet stratégique 2019-2023 : une réalisation partielle	25
II - UNE ORGANISATION DENSE, PRINCIPALEMENT TOURNÉE VERS LES VOLONTAIRES.....	25
A - Des organes dont les rôles mériteraient d'être clarifiés	25
B - Des statuts inadaptés dont la révision ne doit plus attendre	26
C - Un travail régulier des instances	27
III - UNE GOUVERNANCE ENCORE À LA RECHERCHE DE MODES PLUS EFFICIENTS DE GESTION.....	28
A - Des effectifs salariés importants, reflet des convictions de Aides	28
B - Les fonctions financières et de ressources humaines, très fragilisées mais en voie de consolidation	29
C - Plusieurs chantiers d'amélioration de la gestion interne qui peinent à aboutir	31
D - Des coûts d'animation du réseau des volontaires et salariés élevés	33
IV - UNE SITUATION FINANCIÈRE QUI N'OUFFRE PLUS DE MARGES DE MANŒUVRE À L'ASSOCIATION.....	35
A - Des budgets présentés en déficit	35
B - Le compte de résultat : un équilibre précaire et qui se dégrade	36
C - Des ressources issues de la générosité publique structurellement déficitaires au regard des emplois sur la période.....	39
D - Des fonds propres majoritairement sous contrôle de tiers	39
CHAPITRE II LE RESPECT DES OBLIGATIONS LIÉES À L'APPEL À LA GÉNÉROSITÉ DU PUBLIC	43
I - LE COMPTE D'EMPLOI DES RESSOURCES : DES CONVENTIONS D'IMPUTATION À REVOIR.....	44
A - Des obligations de publication et de présentation des comptes respectées	44
B - Des modalités d'élaboration du compte d'emploi annuel des ressources à faire valider par les instances	44
C - Une ventilation des ressources transparente et explicite	45
D - Une ventilation des emplois qui repose sur des choix contestables et majore les missions sociales	47
E - Des transferts entre enveloppes exagérément complexes.....	54

II - LA COMMUNICATION FINANCIÈRE ENVERS LE DONATEUR : DES SUPPORTS ADAPTÉS, UN CONTENU PERFECTIBLE	56
A - Des supports de communication complémentaires	56
B - Une communication plus précise et une meilleure traçabilité de la collecte à assurer	56
CHAPITRE III LA COLLECTE DES RESSOURCES AUPRÈS DU PUBLIC	59
I - LA COLLECTE DE DONS, UNE STRATÉGIE QUASI « MONOCANAL » EN VOLUME	60
A - La collecte de rue : la fin de l'exclusivité bénéficiant à un prestataire	61
B - Le marketing direct : une série d'actions isolées plus qu'une stratégie d'ensemble	64
C - Le web marketing : un laboratoire de pratiques, aux résultats encore modestes	64
D - Un traitement externalisé et sécurisé de la collecte, une procédure de gestion des dons à améliorer	65
II - LE MÉCÉNAT D'ENTREPRISE, UN MODE DE COLLECTE HISTORIQUEMENT PEU DÉVELOPPÉ	65
III - UNE GESTION DES LEGS ET DES LIBÉRALITÉS QUI RESTE À PROFESSIONNALISER.....	67
IV - UN EFFORT CONTINU POUR SE CONFORMER AUX OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES	69
CHAPITRE IV LES MISSIONS SOCIALES	73
I - UNE DIVERSITÉ DE MISSIONS AU SERVICE D'UN PUBLIC TRÈS VARIÉ	73
A - La prévention auprès des populations cibles : une mission centrale	73
B - Une segmentation des publics qui demande un retraitement des données	74
II - L'OUVERTURE VERS L'INTERNATIONAL : DES OBJECTIFS À PRÉCISER ET DES MODALITÉS À REVOIR	76
A - La création de Coalition Plus, une émanation de Aides à l'international	76
B - Le financement pérenne de frais de structures des partenaires étrangers	77
C - La prise en charge du salaire du directeur général de Coalition Plus	78
D - Le financement des actions internationales à revoir	79
III - LES AUTRES MISSIONS SOCIALES DE AIDES	81
A - La communication et le plaidoyer au service d'un domaine encore sensible	81
B - En activité commerciale, un rôle de conseil et de formation.....	81
LISTE DES ABRÉVIATIONS	83
ANNEXES	85

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour sur les organismes bénéficiant de dons

En application des dispositions de l'article L. 111-9 et L. 111-10 du code des juridictions financières, la Cour des comptes exerce deux missions à l'égard des organismes bénéficiant de dons :

- elle contrôle le compte d'emploi des ressources collectées auprès du public afin de vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel public à la générosité ;
- elle vérifie la conformité des dépenses financées par des dons ouvrant droit à un avantage fiscal 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 (notamment ses articles R. 143-28 et suivants). Comme pour les autres contrôles, la procédure est collégiale et contradictoire ; elle peut comporter l'audition des dirigeants de l'organisme (article L. 143-0-2). Les observations définitives de la Cour sont adressées au représentant légal de l'organisme (article L. 143-2) et publiées (article R. 143-18) avec la réponse de l'intéressé. 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 leur transmission par la Cour (article L. 143-2).

Lorsque la Cour atteste de 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. 143-2 et article D. 143-29), accompagnée d'une synthèse du rapport. 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 de l'article 1378 octies du code général des impôts, le ministre chargé du budget peut, par arrêté publié au Journal officiel, suspendre de tout avantage fiscal les dons, legs et versements effectués au profit de l'organisme visé dans la déclaration. Dans le cas contraire, il 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.

Dans ce cadre, la Cour a effectué le contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public par l'association Aides au titre des exercices 2017 à 2022, afin de vérifier la conformité des dépenses engagées, d'une part aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique, d'autre part aux objectifs de l'association.

Les ressources de l'association constituées des concours publics destinés au financement des établissements sociaux et médico-sociaux, dont elle assure la gestion, ont été exclues du champ du contrôle.

**

Le contrôle a fait l'objet d'une procédure contradictoire. Un relevé d'observations provisoires a été adressé à la présidente de l'association Aides le 18 juillet 2023, ainsi qu'aux ministères concernés et aux personnes citées. Ceux-ci ont répondu entre le 18 septembre et le 4 octobre 2023. L'audition de la Présidente de l'association s'est déroulée le 6 octobre 2023.

Le présent rapport a été délibéré le 11 octobre 2023 par la 5^{ème} chambre de la Cour des comptes, présidée par M. Oseredczuk, président de section, et composée de MM. Suard, et Pierre, conseillers maîtres et de Mme Reynier, conseillère maître en service extraordinaire.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général du comité, Mme Podeur, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon, M. Meddah, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Michaut, M. Lejeune, M. Advielle, Mme Daussin-Charpentier, Mme Gervais et Mme Renet, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que M. Gautier, Procureur général, a été consulté sur le projet de rapport le 20 novembre 2023. Le Premier président en a approuvé la publication le 19 janvier 2024.

**

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

Synthèse

Des missions sociales diversifiées, un fonctionnement fidèle au projet de ses origines

Initialement créée pour accompagner des personnes vivant avec le virus de l'immunodéficience humaine (VIH), Aides a progressivement étendu ses missions à d'autres publics. Au nombre de ses missions sociales figurent désormais la prévention d'autres infections sexuellement transmissibles, notamment les hépatites, la lutte contre les discriminations s'exerçant envers ces publics, l'accompagnement en santé sexuelle, la réduction des risques liés à la consommation de produits psychoactifs, ou encore l'action à l'international. Ses interventions s'inscrivent dans une démarche communautaire consistant à associer les personnes concernées aux actions mises en œuvre à leur profit, et à organiser leur mobilisation.

Physiquement implantée à l'échelle nationale, en métropole, aux Antilles et en Guyane, l'association présente la particularité de gérer une trentaine d'établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS), notamment des centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour usagers de drogues (CAARUD). L'association dispose ainsi d'une réelle expertise et d'une capacité d'intervention singulière auprès de publics vulnérables, exposés à des risques sanitaires spécifiques. À ce titre, elle s'est progressivement imposée comme un partenaire institutionnel important des politiques sanitaires relevant de son champ d'action.

L'animation de son réseau territorial et sa gouvernance reposent sur une forte implication de ses membres, caractéristique de l'identité de l'organisme. Ses inspirations militantes et communautaires trouvent ainsi une traduction dans ses modalités de recrutement, sa politique de formation, et l'animation de son collectif de salariés et de bénévoles. Ce modèle, qui mobilise des moyens financiers significatifs, est cependant confronté à une érosion du nombre des militants marquée depuis 2020. De même, l'activité très soutenue des instances de gouvernance constitue un atout en termes de vitalité associative, mais pose également la question de sa soutenabilité.

Aides déploie principalement ses missions sociales en France. Le volet international de ses actions s'est considérablement développé au tournant des années 2000. Au cours de la période sous revue, il représente environ le quart des moyens consacrés aux missions sociales du compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public (CER). Cette dimension internationale prend principalement la forme d'un soutien financier apporté à l'association Coalition Plus, que Aides a fondée en 2008 et avec laquelle elle entretient des liens étroits à différents titres.

Un financement adossé à la fois aux concours publics et aux ressources de la générosité du public, une situation financière contrainte

Forte de 513 salariés, dont près du quart basé au siège, au titre notamment des missions transversales, Aides disposait en 2022 de près de 51,9 M€ de produits inscrits au compte de résultats, dont 20,8 M€ (40 %) provenaient de la générosité du public. La collecte de dons en face à face (16,4 M€ en 2022) génère plus de 85 % de ces ressources au cours de la période, les autres canaux (mécénat, legs, etc.) étant plus marginaux.

Les autres produits de l'association sont majoritairement constitués de concours publics et de subventions d'exploitation, provenant notamment de l'assurance maladie et des autorités de tarification au titre du fonctionnement des ESMS gérés par Aides. Ils représentaient 25,4 M€ en 2022 dont l'emploi n'entre pas dans le périmètre du présent rapport.

Hors activité médico-sociale, les résultats de l'activité de l'association ont été déficitaires pour trois des cinq exercices sous revue (2019, 2021 et 2022), avec une dégradation marquée au cours des deux derniers. Or l'organisme ne dispose que de réserves limitées, même si celles-ci ont ponctuellement augmenté lors de la crise sanitaire sous l'effet combiné de la baisse des charges d'exploitation et des dispositifs de soutien. Dans ce contexte, la situation financière de l'association constitue un point de vigilance majeur au regard de la dynamique des charges d'exploitation courantes sur la période. Cette situation impose la mise en place à brève échéance d'un plan de retour à l'équilibre qui requiert la revue de l'ensemble de dépenses.

De règles d'imputation contestables, une information financière biaisée

Les comptes annuels certifiés ont été publiés sur l'ensemble de la période dans les formats prévus. Ils ont été régulièrement approuvés par l'assemblée générale. L'information financière produite par Aides est en revanche critiquable en raison d'options méthodologiques contestables.

En effet, les choix régissant la construction des documents comptables sont insuffisamment formalisés et ne sont que partiellement validés par les instances. Ils reposent sur des mécanismes excessivement complexes, et pour partie injustifiés, de réallocations croisées entre les rubriques d'emploi du compte d'emploi des ressources (CER). Dans ce cadre, la présentation des emplois des ressources issues de la générosité du public majore indûment les missions sociales en même temps qu'elle minimise l'importance des dépenses de fonctionnement de l'organisme et, surtout, des frais de recherche de dons. Cela résulte de l'assimilation d'une part importante et non objectivée de l'activité de collecte à une action de sensibilisation, qui altère l'information des donateurs.

Indépendamment de ces critiques, les différents outils de communication mis en œuvre par l'association pour rendre compte de ses actions et informer le public de l'emploi des ressources collectées ont enregistré des progrès par rapport au précédent contrôle de la Cour, publié en 2008 et proposent une vision détaillée des missions de l'organisme.

Des ressources de la générosité du public essentiellement issues de la collecte de rue, des canaux de financement complémentaires encore fragiles

La stratégie de collecte des ressources auprès du public déployée par Aides est centrée sur la collecte de rue dont la mise en œuvre est externalisée. Dans l'ensemble, les canaux dits « en face à face », qui incluent également des opérations de collecte en porte à porte et en centres commerciaux, sont bien pilotés et présentent une rentabilité satisfaisante (de l'ordre de 3,3 € collectés pour un euro investi). Mais la dynamique des dons est relativement faible sur la période (+ 4,8 %).

Dans ce contexte, les autres canaux de collecte constituent encore un ensemble hétérogène, dont le pilotage est moins professionnalisé et dont la rentabilité reste incertaine. Appréhendés dans leur ensemble, ils cumulent moins de 15 % des ressources issues de la générosité du public sur la période.

Les modalités de l'important volet international à revoir

La dimension internationale prend principalement la forme d'un soutien financier apporté à l'association Coalition Plus, dont Aides a été membre fondateur en 2008 et avec laquelle elle entretient des liens étroits. Ces versements ont représenté plus de 16,7 M€ entre 2017 et 2022, soit 2,8 M€ par an en moyenne.

Sans contester l'opportunité d'une action à l'international, les relations entre les deux organismes doivent être réexaminées compte-tenu du suivi insuffisant des conditions d'emploi de ces fonds intermédiaires. L'information des donateurs afférente à ce volet des missions sociales doit, elle aussi, être impérativement renforcée. En outre, à la fois au regard du risque d'une remise en cause par l'administration de l'avantage fiscal relatif aux dons sous-jacents, et de celui qui s'attache à l'imputation de ces dépenses en missions sociales dans le CER, les actions financées doivent prendre la forme de projets circonscrits dans le temps et non du financement indéfini de frais de structure.

Avis de conformité

À l'issue de son contrôle, au regard des diligences qu'elle a effectuées et qui n'incluent pas l'emploi final des fonds versés à l'association Coalition Plus, et dans la limite des prérogatives que lui confèrent les articles L. 111-9 et L. 111-10 du code des juridictions financières, la Cour constate que les dépenses engagées par l'association Aides au cours des exercices 2017 à 2022 sont conformes aux objectifs poursuivis par l'appel public à la générosité, d'une part, et aux objectifs poursuivis par l'association, d'autre part.

Toutefois, la Cour émet deux réserves, qui font chacune l'objet d'une recommandation.

- L'une relative aux modalités d'élaboration des comptes d'emploi des ressources issues de la générosité du public sur la période contrôlée, qui aboutissent à une information biaisée des donateurs et du public.
- L'autre relative au manque de contrôle de l'emploi à l'international des sommes versées à Coalition Plus, qui conduit à une information insuffisante des donateurs et du public.

Recommendations

La Cour formule les recommandations suivantes à l'association :

1. Achever dès que possible la mise à jour des statuts en assurant leur cohérence avec les missions sociales effectives.
2. Adopter la procédure de prévention des conflits d'intérêts au premier semestre 2024 et veiller à sa mise en œuvre.
3. Arrêter au premier semestre 2024 une stratégie de retour pérenne à l'équilibre financier.
4. Revoir et faire valider par les instances les règles de construction du compte de résultat par origine et destination et du compte d'emploi des ressources de manière à rendre compte fidèlement de la ventilation des charges dans les différentes rubriques réglementaires d'emplois dès la publication des comptes 2024.
5. Clarifier la stratégie internationale et revoir en conséquence le partenariat avec Coalition Plus au premier semestre 2024. Veiller notamment à la qualité de l'information financière, en contrôlant effectivement les modalités d'emploi des fonds alloués en les recentrant sur une logique de financement de projets.

Introduction

Crée en 1984 par le sociologue Daniel Defert, disparu en 2023, Aides est une association de loi 1901, reconnue d'utilité publique depuis 1990. Sa principale mission est d'accompagner et de mobiliser les personnes vivant avec le virus de l'immunodéficience humaine (VIH), pour un meilleur accès aux droits et à la santé. Au fil du temps, sa mission s'est officiellement étendue à d'autres publics à risques, notamment les porteurs d'hépatites ou les consommateurs de produits psychoactifs, fortement exposés à la transmission du virus. Dans toutes ses actions, Aides adopte une démarche qu'elle qualifie de communautaire, associant les personnes concernées par la maladie et les risques qu'elle combat.

Aides est présente sur une grande partie du territoire national, y compris dans les départements et territoires français d'Amérique. Les 73 « lieux de mobilisation » que compte l'association en 2022 sont le périmètre de base de son action. Près de la moitié d'entre eux hébergent en outre un établissement social et médico-social, le plus souvent un centre d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour usagers de drogues (CAARUD). Un réseau d'acteurs et de « volontaires », bénévoles de l'association, appuie le travail des salariés.

L'association, dont le siège est à Pantin (Seine-Saint-Denis), est dirigée par un conseil d'administration, composé de 24 membres, dont 14 représentent les échelons régionaux. Le conseil, dont les membres sont élus pour deux ans et rééligibles, choisit en son sein un bureau, composé *a minima* d'un président, d'un secrétaire général et d'un trésorier. Le président du bureau est le représentant de l'association. Depuis 2021, Mme Camille Spire est présidente de Aides. D'un point de vue administratif, une direction générale assure la gestion des quelques 513 salariés de Aides en 2022, répartis entre le siège (environ un quart des effectifs) et les régions (trois quarts des effectifs).

En 2022, les ressources de l'association s'élèvaient à 51,9 M€, dont 40 % provenaient de la générosité du public (20,8 M€), et dont l'emploi fait l'objet du présent rapport. La collecte de rue est la principale source de revenus propres pour Aides avec 16,4 M€ de produits en 2022, les autres canaux (mécénat, legs, etc.) représentant un apport plus marginal. Les autres ressources de l'association sont constituées pour l'essentiel de concours publics, notamment destinés au financement des établissements sociaux et médico-sociaux dont elle assure la gestion. Elles sont exclues du champ du contrôle.

Aides déploie ses missions sociales en France, mais aussi de plus en plus nettement à l'international : près du quart (23 %) des emplois en missions sociales du compte d'emploi annuel des ressources sont ainsi réalisées à l'étranger sur la période 2017-2022. Cette internationalisation de Aides passe notamment par un lien quasi-exclusif avec Coalition Plus, une association de droit français, créée par des membres de Aides en 2008.

Après une présentation de l'association et de sa situation financière (I), le rapport examine successivement le respect de ses obligations liées à l'appel public à la générosité (II), la collecte de ses ressources auprès du public (III) et l'emploi de ces ressources en missions sociales (IV).

Chapitre I

Présentation de l'association Aides

L'association, dont les missions se sont progressivement enrichies tout en demeurant fidèles au projet de ses origines, s'appuie sur une organisation militante originale et sur un fonctionnement actif de ses instances de gouvernance. Attentive à renforcer l'efficacité de ses procédures de gestion au cours de la période, elle n'en présente pas moins une situation financière fragile, qui constraint désormais ses marges de manœuvre.

I - Un positionnement social alliant militantisme, plaidoyer et accompagnement

Historiquement centrée sur les personnes séropositives, l'association, dont les statuts font l'objet d'un travail d'actualisation, intervient désormais au profit de nombreux publics. Elle s'appuie pour cela sur son réseau territorial important, dont l'organisation a fortement évolué au fil de son histoire, et sur le rôle central reconnu à ses militants, confirmé par son dernier projet stratégique couvrant la période 2019-2023.

A - Des missions statutaires à actualiser

Aides est une association de droit français, créée le 4 décembre 1984 par le sociologue Daniel Defert, à la suite du décès de son compagnon, le philosophe Michel Foucault, atteint du syndrome d'immunodéficience acquise (ou sida). Les statuts actuellement en vigueur ont été approuvés par l'assemblée générale extraordinaire de l'association du 26 juin 2004 et publiés par arrêté du ministère de l'intérieur en date du 30 juin 2010, après avis du Conseil d'Etat.

Selon l'article 1^{er} de ces statuts, Aides a pour but :

- *d'identifier et de faire connaître l'ensemble des besoins des personnes touchées par l'infection au virus de l'immunodéficience humaine (VIH) ou toute infection s'y rattachant ;*
- *de venir en aide aux personnes touchées par l'infection au VIH et à leur entourage, pour répondre à leurs besoins sociaux, médicaux, psychologiques, juridiques, financiers et moraux ;*
- *de concourir à la réforme du système sanitaire et social à partir des expérimentations ou des revendications portées par l'association ;*
- *de mener toutes actions visant à la transformation des pratiques, des structures ou des réglementations dès lors qu'elles constituent une entrave à la lutte contre l'épidémie à VIH et aux besoins des personnes qui s'expriment à Aides ;*

- de diffuser en collaboration avec les institutions de recherche fondamentale et clinique une information rigoureuse en direction du public le plus large ;
- de défendre l'image, la dignité et les droits des personnes atteintes par l'infection au VIH ;
- de publier ou favoriser la diffusion de documents imprimés, audiovisuels, télématisques et électroniques relatifs à l'infection au VIH, sa connaissance, son traitement et sa prévention ;
- de mener des actions de solidarité internationale, notamment en aidant au développement des organisations non gouvernementales de lutte contre le Sida et des groupes communautaires, français et étrangers ;
- de mener des actions de formation en lien avec son objet.

Ces neufs objectifs restent en grande partie suivis par l'association. Ils n'épuisent cependant pas la variété des missions aujourd'hui conduites par Aides. Ainsi plusieurs des « objectifs opérationnels » stratégiques, également au nombre de neuf, définis dans l'actuel projet associatif (période 2019-2023), n'apparaissent pas dans les missions statutaires, telle l'action de Aides pour des « politiques de drogues favorables à la santé des consommateurs », qui représente pourtant autour de 20 %¹ des charges annuelles globales de l'association. L'action de « démarche communautaire » (voir encadré), ou celle de « démocratie sanitaire » (rôle de représentation, assuré par Aides, des personnes infectées par le VIH ou une hépatite virale dans le système de santé) ne sont pas non plus mentionnées parmi les missions statutaires, bien qu'elles soient des catégories structurantes de la présentation du compte de résultat comme du compte d'emploi annuel des ressources.

« L'approche communautaire » : un principe d'action

Aides revendique toutefois une « approche communautaire », définie comme « une démarche dans laquelle des personnes, à un moment donné et dans un contexte donné, identifient qu'elles partagent une même problématique et décident de former ou de rejoindre un groupe pour agir collectivement, afin de surmonter les obstacles générés par cette problématique ».²

Ce principe d'action inspire un grand nombre de ses activités. Dans le projet associatif 2019-2023, l'une des neuf orientations définies traite spécifiquement du sujet (orientation n°2 : « Promouvoir la démarche communautaire et faire vivre la démocratie en santé »), et une dizaine d'objectifs opérationnels y font aussi référence, sur des sujets extrêmement variés (réduction des risques, diagnostics, actions à l'international, etc.).

Cette démarche se traduit également dans la politique de recrutement mise en œuvre par l'association : le « savoir expérientiel » des candidats à l'embauche est valorisé. Nombre de salariés de l'association sont ainsi issus des groupes rencontrés sur le terrain, et partagent les mêmes préoccupations que les publics, mais aussi les mêmes difficultés ou problématiques, notamment en matière de santé.

¹ Moyenne pour la période sous revue.

² Pour une analyse détaillée des notions de « démarche communautaire » et de « démocratie sanitaire », on peut se référer au document *Aides, une réponse communautaire à l'épidémie de Sida*, édité par l'association.

La lutte contre les discriminations envers ces publics ne figure pas plus dans la liste des missions statutaires, ce qui a pu poser des problèmes juridiques à l'association³. Plus généralement, les missions énumérées dans les statuts n'évoquent pratiquement que les personnes atteintes du virus de l'immunodéficience humaine (ou VIH). Or l'association consacre aujourd'hui une part substantielle de ses ressources, notamment issues de la générosité du public, à des personnes atteintes d'autres infections, en particulier les hépatites virales, ou à des populations vulnérables dont les problématiques en santé excèdent le seul sujet du VIH (consommateurs de produits psychotiques, personnes incarcérées, etc.). Enfin, l'action de l'association à l'international, priorité très forte de la dernière décennie (jusqu'à figurer sur le logo de Aides), n'est que très brièvement présentée dans les missions statutaires, alors qu'un quart environ⁴ des ressources issues de la collecte y est consacré chaque année.

L'épidémie de VIH/sida : dates et chiffres

Quatre grandes périodes :

- Janvier 1983 : découverte du virus de l'immunodéficience humaine (VIH) par une équipe de chercheurs français.
- Mars 1987 : le premier traitement antirétroviral AZT (zidovudine) est autorisé aux États-Unis.
- 1995-1996 : début des trithérapies, aux résultats bien meilleurs que les traitements précédents.
- 2012-2016 : un premier traitement préventif par cocktail antirétroviral, est autorisé aux Etats-Unis, avant que la PrEP « Pre-Exposure Prophylaxis » en anglais, « prophylaxie préexposition » en français) ne se généralise.

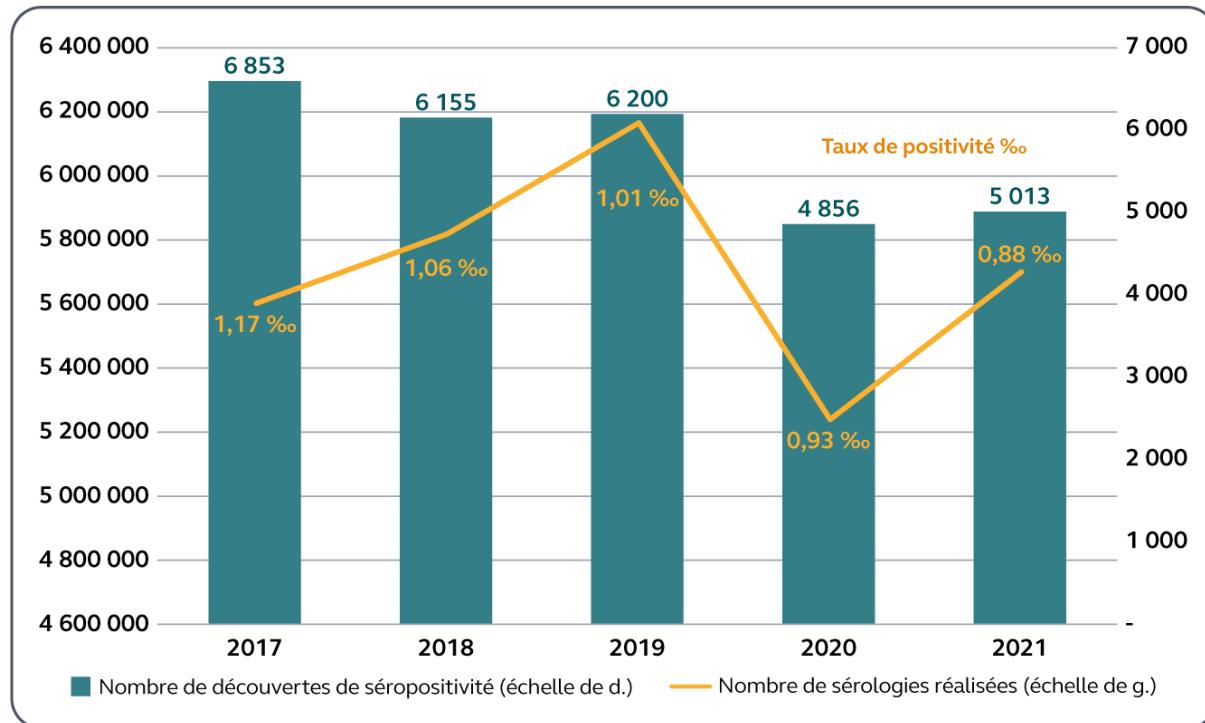
Les chiffres de l'épidémie dans le monde depuis le début de l'épidémie (source : ONUSIDA, juin 2021)

- 77,5 millions [estimation entre 54,6 et 110 millions] de personnes infectées par le VIH.
- 34,7 millions [26 - 45,8 millions] de personnes décédées de suite de maladies liées au sida.

³ Le conseil d'administration de février 2017 déplorait qu'« en matière de lutte contre les discriminations, [l'association] ne [peut] agir en droit. Ainsi, alors que des maires s'opposaient à la campagne de prévention de Santé Publique France à l'intention des [hommes ayant des relations sexuelles avec des hommes], [Aides] n'[a] pas pu déposer des recours faute d'en avoir la possibilité dans [ses] statuts ».

⁴ Pour la période sous revue, les actions « réalisées à l'étranger » représentent en moyenne 23 % des missions sociales du compte d'emplois annuel des ressources, tandis que les actions « réalisées en France » en composent les 77 % autres. En 2017, le ratio a même atteint 30 % contre 70 %.

Graphique n° 1 : les nouvelles découvertes de séropositivité en France (2017-2021)⁵



Source : Cour des comptes d'après données Onusida et Santé Publique France (2022)

À la différence d'autres associations œuvrant dans le champ de la lutte contre le sida, Aides est aussi la seule association reconnue d'utilité publique à consacrer une part substantielle de son activité à la gestion d'établissements médico-sociaux (33 en 2022). Certaines associations du secteur sont en effet orientées vers des finalités plus spécifiques, telles que la collecte de fonds pour financer la recherche (Sidaction – Ensemble contre le sida), la sensibilisation du public à travers la culture (Solidarité sida, avec le festival Solidays notamment), le plaidoyer pour la défense des malades (Act Up) ou encore l'information à destination des particuliers (Sida info Service). Or cette spécificité de Aides n'apparaît pas dans l'énoncé de ses missions, qui restent limitées pour l'essentiel au public séropositif.

L'association fait valoir que « *le changement de vocabulaire traduit une spécialisation et une plus grande précision du discours de santé publique, dans lequel s'inscrit Aides plutôt qu'une diversification de ses actions au-delà de [son] objet social.* » Afin de mieux faire coïncider ses statuts et son périmètre d'intervention, qui s'est progressivement enrichi, il est néanmoins souhaitable que l'association mette en cohérence la présentation de ses missions sociales dans les statuts, les documents stratégiques (projet associatif et plan d'action associé), les comptes annuels, le compte d'emploi annuel des ressources, mais aussi le cas échéant dans le rapport d'activité et les documents relatifs à la collecte de dons.

⁵ Source : Santé Publique France.

B - Les personnes séropositives : un public prioritaire, qui n'est plus majoritaire

En tant qu'association, Aides s'est d'abord constituée autour de la figure de la personne séropositive, et plus spécifiquement encore autour du « malade du sida »⁶. La déclaration publiée au Journal officiel le 21 décembre 1984 est très explicite sur ce point : l'association a pour but d'*« identifier et faire connaître les besoins sociaux des malades du sida ; créer des réseaux de soutien aux malades ; diffuser une information scientifique dans les milieux à haut risque et auprès du public ; encourager la recherche sur le sida par des interventions publiques et un soutien financier ; organiser des campagnes d'information, de prévention, de financement, de défense de l'image et de la dignité des malades »*.

Dans sa logique de prévention de la maladie, l'association ne se limite toutefois pas au seul public strictement séropositif. Très tôt, elle s'est adressée aussi aux publics dits à risques, au premier rang desquels figurent les personnes homosexuelles masculines, particulièrement touchées par l'épidémie (cf. annexe n° 9), mais également les consommateurs de produits psychoactifs, eux aussi très vulnérables au sida comme à de nombreuses autres infections (hépatites en particulier), compte tenu des habitudes d'injection.

Avec les évolutions de la réglementation (publicité autorisée pour les préservatifs à partir de 1987, vente libre des seringues la même année, etc.) et la baisse du nombre de nouvelles contaminations à compter du milieu des années 1990, la question de ces publics à risques, mais durablement séronégatifs se pose toutefois dans des termes différents. Le cas des personnes porteuses d'une hépatite seule (dites mono-infectées à l'hépatite, donc sans infection concomitante au VIH) suscite notamment de longs débats au sein de Aides, entre la fin des années 1990 et le début des années 2000. Au final, le conseil d'administration prit la décision, en février 2003, de leur ouvrir officiellement l'ensemble des actions de l'association. Pour les consommateurs de produits psychoactifs, le développement d'un accueil spécifique – qui ne soit plus uniquement centré sur la prévention du VIH/Sida mais ouvert à tous les risques associés à leurs pratiques – s'est mis en place aussi à cette période. Dans ce contexte, la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique – rompant définitivement avec la logique répressive de « lutte contre la toxicomanie » voulue par la loi du 31 décembre 1970⁷ – a accompagné ce changement en institutionnalisant les centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques des usagers de drogues (CAARUD). Aides se positionna alors comme un partenaire officiel et bien identifié de cette politique.

Aujourd'hui, les personnes séropositives restent donc un public prioritaire de Aides, qui continue de placer la thématique du sida au cœur de son projet associatif, comme en témoignent ses actions de communication et de plaidoyer. Pour autant – et sans que ces deux constats n'entraînent nécessairement de contradiction – la prise en charge spécifique du public séropositif n'apparaît pas aujourd'hui, dans les données de gestion de l'association, comme un public majoritaire. Il occupe même une place plutôt limitée (cf. chapitre IV). Ainsi en 2022, selon le rapport d'activité annuel, seules 6 % des actions de Aides ont concerné les personnes vivant avec

⁶ Le nom même de l'organisation évoque la maladie : « Aides » est une référence au verbe « aider », mais aussi à la dénomination anglaise du sida, « AIDS » (pour « Acquired Immune Deficiency Syndrome »).

⁷ Loi n° 70-1320 du 31 décembre 1970 relative aux mesures sanitaires de lutte contre la toxicomanie et à la répression du trafic et de l'usage illicite de substances vénéneuses.

le VIH ou une hépatite⁸, 17 % les hommes ayant des relations sexuelles avec des hommes et même 37 % les personnes consommatrices de produits psychoactifs⁹. En effet, compte tenu de la présentation de l'activité segmentée par publics, la part des personnes vivant avec le VIH présente dans les autres populations ou actions n'est pas mentionnée.

En définitive, le public séropositif et le malade du sida, figures historiques et raisons d'agir de Aides dès ses origines, agissent aujourd'hui comme les catalyseurs de luttes plus larges, englobant la prévention de nombreuses infections sexuellement transmissibles (IST) mais aussi la lutte contre les discriminations, l'accompagnement en santé sexuelle, la réduction des risques liés à la consommation de produits psychoactifs, etc.

C - Une organisation calée sur le découpage administratif du territoire

1 - Une organisation d'abord décentralisée, puis fédérative et enfin centralisée

Initialement conçu comme un « *lieu de réflexion, de solidarité et de transformation* »¹⁰ face à une menace nouvelle et encore méconnue, Aides a progressivement fait évoluer son organisation territoriale pour concilier des objectifs d'action de proximité auprès des bénéficiaires et de structuration institutionnelle. Composée de comités locaux indépendants, l'association « Fédération Aides » s'est constituée en 1988, avant d'être reconnue d'utilité publique par un décret en date du 9 août 1990¹¹. Cette forme nouvelle lui a permis de mieux répondre aux attentes des personnes atteintes du VIH, mais aussi à celles des autorités, qui avaient besoin de partenaires dans la lutte contre l'épidémie, alors en forte hausse de mortalité.

L'apparition des premières trithérapies en 1996 a amélioré sensiblement la condition des personnes séropositives, mais a fait aussi reculer la préoccupation de la société pour cette pathologie. Afin de répondre à un enjeu de rationalisation de sa gestion lié à la baisse relative de ses ressources, Aides a évolué vers un schéma plus centralisé : une modification des statuts, approuvée par un décret du ministre de l'intérieur du 21 décembre 2001¹², a acté le regroupement de toutes les structures locales dans une seule entité juridique et comptable¹³.

En 2017, Aides a fait le choix d'adapter son implantation territoriale au nouveau découpage des régions, dont le nombre a été réduit de 22 à 13. Tout en offrant une meilleure lisibilité de la couverture territoriale de Aides, cette réforme permet aussi de conserver les liens stratégiques des antennes locales avec les agences régionales de santé (ARS), qui financent largement l'activité médico-sociale de l'association.

⁸ Sans que ne soit renseignée la distinction entre ces publics (éventuellement autour des catégories « mono-infection au VIH », « mono-infection à l'hépatite », « infection VIH et hépatite »).

⁹ Pour déterminer ces ratios, et compte tenu du possible recouplements entre catégories, Aides comptabilise les actions de la façon suivante : pour une personne HSH séropositive qui a bénéficié d'une action (de dépistage par exemple), on comptabilisera deux actions, l'une dans la catégorie « HSH » (hommes ayant des relations sexuelles avec des hommes) et l'autre dans la catégorie « PVVIH » (personnes vivant avec le VIH). Les pourcentages sont ensuite calculés à partir de ces montants.

¹⁰ Lettre de Daniel Defert du 25 septembre 1984.

¹¹ Journal officiel n° 0192 du 21 août 1990.

¹² Journal officiel n° 0010 du 12 janvier 2002.

¹³ Seule Aides Île-de-France, lieu d'implantation historique du mouvement, reste initialement en dehors de cette réorganisation, jusqu'en 2006 et sa fusion avec l'association nationale.

2 - Une organisation actuelle autour de trois échelons territoriaux

Aides est aujourd’hui présente sur une grande partie du territoire national, y compris en outre-mer (Caraïbes uniquement : Guyane, Guadeloupe / Saint-Martin, Martinique). Son réseau repose sur trois échelons distincts¹⁴ :

- Les « lieux de mobilisation », où sont accueillis les publics, sont le premier niveau d’engagement des salariés comme des volontaires de l’association. Au nombre de 73 en 2022, ils disposent très souvent d’unités mobiles complémentaires, qui permettent d’aller à la rencontre des publics les plus éloignés ou de participer à des actions spécifiques de terrain (dans les rassemblements à risques notamment). Certains de ces lieux accueillent en outre des établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS), essentiellement des centres d’accueil et d’accompagnement à la réduction des risques des usagers de drogues (ou CAARUD¹⁵ ; 29 établissements de ce type gérés par Aides en 2022). Enfin, quatre lieux de mobilisation, à Paris, Marseille, Nice et Montpellier, appellés « SPOT » par l’association, disposent d’une offre renforcée de prévention et d’accompagnement en santé sexuelle.
- Les « territoires d’action » sont le premier échelon de la « démocratie associative » prônée par Aides, dotés d’un « conseil de territoire d’action » composé de bénévoles, élus parmi les « volontaires » (voir *infra*). Les territoires d’action, dont le périmètre ne se limite pas nécessairement à celui d’un département, organisent les missions de l’association et s’assurent de la bonne coordination des lieux de mobilisation de leur zone.
- Les « régions » sont au nombre de 12 sur le territoire métropolitain, auxquelles s’ajoute la région dite « Caraïbes » (Guyane, Guadeloupe, Saint-Martin et la Martinique). Elles sont les garantes de la mobilisation et de la gestion des volontaires, du déploiement géographique des actions et de la qualité de celles-ci. Elles initient des événements sur leur territoire et en assurent la communication. À ce titre, elles sont le siège du deuxième échelon de la « démocratie associative » de Aides, avec leurs « conseils de région ».

Si l’existence d’un échelon local (lieu de mobilisation) et régional se comprend bien, la légitimité des territoires d’action est plus incertaine : conçus comme un échelon pertinent pour faire remonter des besoins dans des territoires étendus géographiquement ou importants en nombre de volontaires, ceux-ci ne se rencontrent plus que dans trois régions¹⁶, avec bien souvent une même implantation géographique pour différents niveaux d’actions¹⁷. À l’exception de la région Caraïbes, pour laquelle l’existence d’échelons d’animation spécifiques aux Antilles et à la Guyane se justifie par des contraintes géographiques objectives, la baisse enregistrée du nombre de volontaires depuis plusieurs années (cf. annexe n°12) pose la question du maintien de ce niveau intermédiaire, même si les dépenses de fonctionnement correspondantes sont limitées. D’autant que l’instance de gouvernance propre à cet échelon territorial, le « conseil de territoire », n’est dotée d’aucune compétence réelle, à la différence du conseil de région, dont le président reçoit délégation de la présidence de Aides sur nombre de thématiques.

¹⁴ Voir cartes de l’implantation de Aides sur le territoire national en annexe n° 1.

¹⁵ Les CAARUD (Centre d’Accueil et d’Accompagnement à la Réduction des risques pour Usagers de Drogues) s’adressent aux personnes qui ne sont pas nécessairement engagées dans une démarche de soin mais sont exposées à des risques majeurs (accidents, infections – notamment hépatite C et VIH, etc.) du fait des produits consommés et de leurs modes de consommation. Une attention particulière est portée aux usagers les plus marginalisés. Financés par l’Assurance Maladie, ils sont portés soit par des associations (comme dans le cas de Aides), soit par des établissements publics de santé

¹⁶ Île-de-France, Nouvelle-Aquitaine et Caraïbes.

¹⁷ Comme à Saint-Laurent-du-Maroni ou à Basse-Terre, où le lieu de mobilisation regroupe aussi le siège du territoire d’action et celui de la région.

D - Une adhésion à l'association privilégiant le militantisme

Les statuts actuellement en vigueur disposent que l'association « *se compose de deux types de membres* » :

- Les « *membres volontaires* », personnes physiques, qui consacrent bénévolement du temps à la réalisation des buts de l'association, adhèrent à la charte éthique de Aides et reçoivent une formation initiale et continue. Leur activité aux côtés des salariés traduit la démarche communautaire promue par l'association, et fait l'objet d'un suivi analytique au moyen du système de recueil de données de gestion de Aides (Dolores) et d'une valorisation comptable au titre du bénévolat. Leur nombre s'établit à 559 en moyenne annuelle, avec une répartition territoriale très disparate¹⁸. Il accuse une baisse significative en 2022 (- 9 %), qui pose la question du volontariat et de son attrition. Ces membres volontaires sont agréés par le conseil d'administration ou par l'organe compétent désigné par celui-ci (le plus souvent, le conseil de région ou, quand il existe, le conseil de territoire).
- Les « *membres qualifiés* », personnes morales ou physiques, qui par leurs compétences professionnelles ou par leur engagement dans la lutte contre le sida peuvent apporter une contribution à l'action de l'association. Leur adhésion est agréée par l'assemblée générale.

À côté de ces deux catégories principales, les statuts prévoient encore d'autres formes d'engagement possibles, qui n'offrent pas la qualité de membre : les « *amis* », qui témoignent de leur intérêt pour la lutte contre le sida dans le cadre des actions menées par l'association ; les « *sympathisants* », qui consacrent bénévolement du temps ; ou encore les « *bienfaiteurs* », qui apportent une contribution financière significative à Aides. Ces catégories ne sont cependant plus usitées dans la vie de l'association ni dans sa communication.

À l'inverse, deux autres catégories, qui ne figurent pas aujourd'hui dans les statuts, sont reconnues par Aides dans son fonctionnement et régulièrement mentionnées :

- Celle des « *acteurs* » qui, empruntant aux caractéristiques des « *amis* » ou des « *sympathisants* » susmentionnés, sont des personnes physiques agissant avec Aides et qui témoignent de leur intérêt pour les objectifs poursuivis par l'association. Ils bénéficient d'une session courte de sensibilisation aux valeurs de Aides.
- Celle des « *donateurs* » (terme préféré à celui de bienfaiteur) sont des personnes physiques ayant fait un don dans les trente-six mois qui précèdent leur demande d'adhésion.

Enfin, dans sa communication officielle (rapports d'activité notamment), Aides englobe les acteurs, les volontaires mais aussi les salariés eux-mêmes dans la notion de « *militants* », considérant que l'engagement même des salariés repose sur des convictions fortes, conformément à l'ambition de « *mouvement social* » aux origines de l'association. Faute de définition statutaire, cette catégorie présente cependant un périmètre imprécis.

¹⁸ Voir détail par région en annexe n° 12.

E - Le projet stratégique 2019-2023 : une réalisation partielle

L'assemblée générale du 15 juin 2019 a approuvé un projet associatif pour la période 2019-2023. Ce document, consultable en ligne, « *définit [les] orientations [de l'association] et ses objectifs à cinq ans* ». Sa rédaction a été confiée à un groupe de travail comprenant des administrateurs et des salariés de l'association.

Il prévoit une liste de neuf « *orientations* », ou « *axes structurants* »¹⁹. Pour chacune de ces orientations, le projet associatif définit en outre des « *objectifs spécifiques* » (en règle générale, deux ou trois objectifs spécifiques par orientation), eux-mêmes subdivisés en « *objectifs opérationnels* » (entre 6 et 12, suivant les orientations).

La mise en œuvre de ce projet stratégique, approuvé à la mi-2019, s'est heurtée à la crise sanitaire au premier trimestre 2020. L'évaluation intermédiaire de sa mise en œuvre dresse un bilan contrasté. Alors que les orientations relatives à la couverture territoriale (axe 3) et à l'accompagnement des publics vulnérables (axes 4 et 5) ont donné lieu à un nombre important d'actions, d'autres n'ont pas fait l'objet d'avancées significatives, notamment au titre de l'engagement international dans Coalition Plus (axe 6), qui mobilise des moyens financiers importants mais implique finalement peu les équipes de Aides, en particulier dans les territoires. D'une manière générale, le rapport d'évaluation préconise de poursuivre l'appropriation du projet associatif, tant pour la mobilisation en interne que pour la communication externe (en direction des partenaires et des financeurs).

II - Une organisation dense, principalement tournée vers les volontaires

Les instances de gouvernance de l'association sont remarquablement actives, mais leurs rôles doivent être précisés à la faveur d'une actualisation des statuts qui reste à finaliser.

A - Des organes dont les rôles mériteraient d'être clarifiés

Selon l'article 5 des statuts en vigueur, dont la rédaction date de 2007, l'association est administrée par un conseil d'administration (CA) dont le nombre des membres est de 24 au plus, élus au scrutin secret.

En pratique, l'examen des procès-verbaux des différentes instances (conseil d'administration, bureau et assemblée générale) durant la période sous contrôle a permis de constater différents écarts entre les rôles définis dans les statuts et la réalité des pratiques, notamment sur plusieurs points qui intéressent la gestion financière de l'association. Ainsi, suivant les statuts, l'assemblée générale est réputée « *vote[r] le budget de l'exercice suivant* » (art. 8). Or, cela n'a jamais été le cas durant la période sous revue, puisque c'est

¹⁹ « 1- défendre les droits humains pour arrêter les épidémies ; 2- promouvoir la démarche communautaire et faire vivre la démocratie en santé ; 3- adapter la couverture territoriale aux contextes locaux ; 4- renforcer les capacités des personnes à mieux vivre avec les risques et les virus ; 5- lutter pour des politiques des drogues favorables à la santé des consommateurs ; 6- poursuivre l'engagement international dans Coalition PLUS ; 7- investir le numérique et s'appuyer sur les données de santé ; 8- innover, expérimenter, faire de la recherche ; 9- diversifier et accompagner la mobilisation ».

systématiquement le conseil d'administration qui se charge de cet exercice. L'assemblée générale a par contre bien approuvé, chaque année, les « *comptes de l'exercice clos* ». Toujours dans les statuts (art. 11), le conseil d'administration délibère « *l'acceptation des dons et legs* » ; dans la pratique toutefois, au cours de la période, c'est le bureau qui a accepté les legs reçus par Aides²⁰.

Un strict respect des rôles dévolus à chacune des instances s'avère donc nécessaire, notamment pour assurer la sécurité juridique des décisions prises par les organes statutaires.

B - Des statuts inadaptés dont la révision ne doit plus attendre

D'une manière générale, les statuts de l'association, qui n'ont pas été revus depuis plus d'une décennie, ne sont plus conformes aux pratiques observées au sein de Aides. Comme évoqué *supra*, cette question a trait non seulement aux organes statutaires, mais aussi aux missions mêmes de l'association, qui ont évolué et dont la liste apparaît désormais trop restrictive. Enfin, la gouvernance territoriale, autour des lieux de mobilisation, territoires d'action et régions, n'est aujourd'hui pas prévue dans les statuts. À l'inverse, ceux-ci mentionnent la « *délégation départementale* », qui n'existe plus, comme « *l'échelon de base de l'organisation, et de l'action, de Aides* ».

Dans ce contexte, Aides s'est engagée en 2017 dans une révision globale de ses statuts.

Au titre des organes statutaires, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État²¹, le nouveau projet de statuts rénovés, engagé en 2018 replace l'assemblée générale au cœur du dispositif associatif, en lui confiant des prérogatives étendues, notamment en matière budgétaire. Dans cette nouvelle version, c'est toujours l'assemblée, et non le conseil, qui vote le budget de l'année suivante. Mais le conseil d'administration est aussi renforcé, notamment dans l'agrément de nouveaux membres et l'animation de la vie démocratique de l'association. Concernant les missions, le projet envisage un objet qui va au-delà du seul VIH, en mentionnant les hépatites mais aussi, plus généralement, « *toutes les autres infections sexuellement transmissibles (IST)* ». La notion de « *démarche communautaire* » et l'action de Aides à l'international y sont aussi énoncées avec force. Au titre des membres, et plus généralement des formes d'engagement, les notions inusitées (amis, sympathisants et bienfaiteurs) sont supprimées de la nouvelle version, qui reconnaît désormais quatre catégories de membres : les volontaires et les personnes qualifiées, déjà inscrites dans les statuts de 2007, mais aussi les acteurs et même les donateurs. Enfin, concernant l'organisation territoriale, le projet reprend bien la trilogie lieux de mobilisation/territoires d'action/régions aujourd'hui retenue dans le fonctionnement quotidien de l'association comme dans sa communication institutionnelle.

Bien qu'inscrit au vote de l'assemblée générale du 16 juin 2018, qui l'a approuvé, le projet de statuts rénovés n'a pas encore abouti. En effet, à la suite de son approbation par l'assemblée, il a été soumis en premier lieu au ministère de l'intérieur, pour avis. Des échanges ont eu lieu entre les deux parties, qui ont abouti à d'ultimes annotations de la part de la direction des libertés publiques en fin d'année 2019. Par la suite, l'intervention de la crise sanitaire au premier trimestre 2020, associé à un contexte interne peu propice a retardé la reprise du projet. Malgré une note d'information de septembre 2020, adressée au bureau du conseil d'administration, aucune décision ultérieure n'a permis de finaliser ce chantier.

²⁰ L'association a régularisé cette situation par délibération du conseil d'administration d'avril 2023.

²¹ Voir notamment le Recueil de jurisprudence sur les statuts types des associations reconnues d'utilité publique, établi par la section de l'intérieur en juin 2018 et mis à jour au 1^{er} juillet 2022.

L'association a repris ces travaux en 2023, en identifiant précisément les questions en suspens au regard de la jurisprudence du Conseil d'État et des derniers échanges avec le ministère de l'intérieur. Elles portent notamment sur les conditions d'élection des membres du conseil d'administration, les droits afférents au statut de membre de l'association, y compris pour les donateurs (notamment la participation et le droit de vote à l'assemblée générale), l'articulation entre les statuts de membre et de salarié, ou encore les prérogatives respectivement dévolues à l'assemblée générale, au conseil d'administration et aux régions.

C - Un travail régulier des instances

La rédaction actuelle des statuts prévoit, pour chacune des instances définies, un nombre minimal de réunions par an : au moins trois pour le conseil d'administration et une pour l'assemblée générale. Aucune fréquence n'est, en revanche, fixée pour le bureau du conseil d'administration.

En pratique, et pour la période sous revue, l'assemblée générale s'est effectivement réunie une fois par an²²; mais le conseil d'administration, lui, a tenu bien plus de réunions que le minimum requis, puisqu'il s'est réuni six fois par an au moins. Le bureau du conseil d'administration se réunit en moyenne toutes les deux semaines, soit plus de 25 réunions annuelles. Compte tenu du profil des participants à ces instances, tous volontaires et bénévoles, les réunions se tiennent aussi très majoritairement hors des jours habituellement travaillés²³.

Depuis 2017, une nouvelle instance a été créée par le conseil d'administration, suivant les recommandations formulées tant par le commissaire aux comptes que par « Don en confiance » : le comité d'audit interne. (Cf. *infra*).

Enfin, comme précédemment mentionné, à cette gouvernance nationale s'ajoute l'échelon régional et, là où ils existent, les territoires d'action (cf. logigramme en annexe n°3). Pour ces niveaux de démocratie locale, les statuts et le règlement intérieur prévoient des instances classiques : l'assemblée (régionale ou de territoire d'action) et le conseil (de région ou de territoire d'action). Mais une certaine liberté d'organisation²⁴ est aussi laissée aux acteurs locaux. Ainsi, la consultation des documents d'orientation régionale (un par région) et les déplacements de la Cour ont permis de constater qu'il existe également des « plénières », auxquelles participent non seulement les volontaires, mais aussi les acteurs et même les salariés de Aides. Ces plénières, quand elles ne coïncident pas avec une assemblée générale, s'apparentent plus à des temps d'échanges et de convivialité qu'à de réelles instances de gouvernance. Elles se réunissent au moins deux fois par an. L'assemblée générale, elle, n'est statutairement requise qu'une fois tous les deux ans, pour les élections²⁵.

²² À noter que, lors des années électorales (une année sur deux), l'assemblée générale se tient dans le cadre de ce que Aides appelle, dans sa terminologie interne, un « congrès », qui réunit habituellement autour de 300 personnes. En année non électorale, l'assemblée générale se tient par contre dans le cadre d'une « convention », qui rassemble moins de participants (autour de 150).

²³ Les conseils d'administration s'étendent souvent du samedi matin au dimanche dans l'après-midi. Les sessions formelles des assemblées générales se limitent normalement au seul samedi.

²⁴ « *Le Territoire d'Action (...) et la Région s'organise[nt] librement dans le cadre des règles de Aides* » (articles 4 et 6 du Règlement intérieur de Aides).

²⁵ En ces années électorales, on parle alors d'assemblée générale réunie en « assises ».

En définitive, cette riche comitologie représente pour certains des membres les plus actifs de l'association une activité particulièrement dense. Les présidents de l'échelon régional, qui animent la vie démocratique locale, sont ainsi membres de droit du conseil d'administration et participent bien souvent en sus à l'une des formations d'appui. Ils sont aussi parfois référents nationaux pour une thématique transversale (violences, égalité femmes/hommes, stratégie internationale, etc.), ou membre d'un groupe de travail (sur les statuts, le projet associatif, etc.). Ce faisant, ils peuvent prendre part à une douzaine de week-ends d'échanges sur l'année, voire plus²⁶.

III - Une gouvernance encore à la recherche de modes plus efficents de gestion

Alors que la gestion de ses ressources humaines constitue un enjeu majeur pour l'association, au regard notamment de ses incidences financières, les services en charge de ces missions ont connu d'importantes fragilités au cours de la période. En outre, différents chantiers visant à améliorer la gestion interne de l'organisme apparaissent encore inaboutis.

A - Des effectifs salariés importants, reflet des convictions de Aides

Aides compte un effectif de 513 salariés en 2022, en progression de 7 % sur la période de contrôle, et privilégie largement les contrats à durée indéterminée (499 CDI au 31 décembre 2022). En équivalents temps plein (ETP), la tendance est toutefois inverse : l'effectif passe de 459 ETP en 2017 à 440 en 2022 (- 4 %), ce qui s'explique par l'augmentation du nombre de salariés à temps partiel, notamment sur certaines missions de nature médico-sociale.

Plusieurs éléments caractérisent en outre la gestion des ressources humaines sur la période :

- Une stabilité du ratio des effectifs siège / régions, avec 25 % des emplois basés au siège (cf. annexe n° 3), contre 75 % en régions. Parmi ces dernières, l'Île-de-France rassemble le plus grand nombre de personnels (76 salariés en 2022, 15 % des effectifs globaux), devant les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur (48 salariés), Occitanie (45 salariés) et Nouvelle-Aquitaine (42 salariés).
- Un important « turn-over » : en moyenne chaque année, entre 100 et 130 recrutements et presque autant de départs sont constatés au sein de l'association, soit presque un quart des effectifs globaux. Ces mouvements s'expliquent moins par la nature des contrats signés (plus de 90 % sont en effet des contrats à durée indéterminée) que par les grilles de rémunération et les profils des « entrants », en particulier pour les « animateurs d'action » dans les lieux de mobilisation, difficiles à fidéliser, selon l'association, avec une rémunération moyenne de 1 878 euros bruts mensuels²⁷. Par ailleurs, Aides, qui recrute beaucoup parmi les groupes qui constituent ses publics, revendique d'offrir une première opportunité d'emploi à nombre de ses salariés.

²⁶ En comptant deux à trois plénières de région au moins, six conseils d'administration, une assemblée générale nationale et, bien souvent, deux à trois réunions d'un des comités d'appui ou d'un groupe de travail quelconque.

²⁷ Donnée du bilan social 2021.

- Une parité femmes / hommes en voie de progression : l'association comptait plus d'hommes que de femmes parmi ses effectifs jusqu'en 2021. La tendance sur la période est à une plus grande parité, en particulier sur les emplois les plus qualifiés. En 2022, pour la première fois, le nombre de femmes (223) dépasse celui des hommes (217) ;

Les bilans sociaux de l'association, établis chaque année de la période de contrôle²⁸ et présentés aux instances de gouvernance, fournissent aussi des informations sur la politique salariale de l'association, ou sur sa stratégie en matière de formation ou de suivi des risques d'hygiène et de sécurité. L'association se singularise par les avantages extra-salariaux qu'elle alloue à ses personnels, dans le cadre des négociations annuelles obligatoires (NAO). Comme en matière de politique de recrutement, l'association allie ici convictions militantes et gestion des ressources humaines : la NAO 2021 crée par exemple un « congé second parent » de 10 semaines calendaires, soit 70 jours, dont quatre (28 jours) obligatoires, à prendre dès la fin du congé de naissance. L'association a en outre mis en place, de longue date, un service d'assistance pour les salariés rencontrant des difficultés personnelles importantes (surendettement, problèmes de mal-logement, etc.). La participation de l'employeur aux frais de mutuelle comme de prévoyance est, par ailleurs, particulièrement favorable (prise en charge des enfants sans majoration de cotisation par exemple). Enfin, le régime des congés est très avantageux : aux cinq semaines légales, Aides a en effet adjoint une sixième, puis une septième semaine de repos, sous conditions. L'accord sur la réduction du temps de travail prévoit en outre la mise en place de deux jours de récupération possible par quinzaine, suivant les heures travaillées. Ces différents avantages, qui ne se traduisent donc pas sur la grille des salaires, représentent un coût pour l'association, dont les marges financières en matière de ressources humaines sont aujourd'hui contraintes²⁹.

B - Les fonctions financières et de ressources humaines, très fragilisées mais en voie de consolidation

Plusieurs changements sont intervenus dans l'organisation du siège³⁰ au cours de la période, notamment la création en 2020 de deux nouvelles directions, par scission de la direction « animation réseau », remplacée par la direction « innovations programmes » (DIP) et la direction « stratégie réseau ». Le poste de directeur général adjoint a connu plusieurs périodes de vacance : entre juin 2018 et novembre 2019, puis à nouveau à compter de septembre 2020 jusqu'à la fin de la période de contrôle.

Dans ce contexte, deux directions ont été confrontées à des difficultés particulièrement marquées au cours de la période : la direction des ressources humaines et militantes (DRHM) et la direction administration finances (DAF). Plusieurs rapports, externes mais aussi internes³¹,

²⁸ Le bilan social 2020, dont l'édition a été perturbée par la pandémie et divers problèmes internes (situation de crise dans certaines directions du siège, cf. *infra*, et changement de système d'informations), a toutefois fait l'objet d'une correction rétrospective en 2021.

²⁹ À titre d'exemple, la NAO 2021 portait sur un dispositif de reconnaissance de l'ancienneté, dont le coût (800 000 euros annuels, selon la direction des ressources humaines) contraste avec les résultats annuels de l'association. Les revalorisations salariales issues de la NAO 2022 représentent une nouvelle charge annuelle estimé à 325 000 euros, à laquelle sont venues s'ajouter des mesures complémentaires adoptées en fin d'année, pour un montant cumulé de l'ordre de 230 000 euros (revalorisation des minima d'embauches pour certaines catégories de personnels et prime dite « de partage de la valeur »).

³⁰ Voir organigramme avec évolutions sur la période 2017-2022 en annexe n° 3.

³¹ Rapports du cabinet ALTEO, réalisés en 2018 conformément aux dispositions prévues aux articles L. 4614-12 et L. 4614-13 du Code du travail ; comptes-rendus du comité d'entreprise de 2018 et 2019, et échanges avec la direction générale et les directions concernées.

mettent en évidence des enjeux de management et des dysfonctionnements majeurs dans leur organisation. Pourtant, au regard des effectifs globaux de l'association comme du budget en jeu, les services de ces deux fonctions d'appui traditionnelles sont relativement bien dotés : 19 et 17 ETP respectivement, pour la DRHM et la DAF.

Pour la DRHM, les critiques portent sur des sujets très variés, qui vont de la place et du profil des salariés comme des volontaires de l'association à la formation des militants en passant par les rôles dévolus à chacun des échelons hiérarchiques ou encore les questions de santé et d'hygiène au travail. Sur ces différents sujets, l'association a conduit quelques actions au cours de la période sous revue, notamment le lancement d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) en 2019 ou encore la conclusion en 2020 d'un accord spécifique pour la transformation des postes de délégués de lieux de mobilisation en coordonnateurs, leur octroyant ainsi le statut de cadre. La crise sanitaire a différé certains chantiers qui sont néanmoins bien identifiés par l'organisme, notamment la clarification des rôles respectifs des salariés et des volontaires³².

En 2017, face aux difficultés de la direction financière, Aides a recouru aux services d'un cabinet d'expertise comptable, pour un coût global annuel de plus de 165 000 €³³. À cela s'ajoutent 170 000 € d'honoraires versés aux commissaires aux comptes, dont 106 000 € pour la mission de contrôle légal des comptes, et 64 000 € pour des « diligences diverses »³⁴. Ces dernières, réitérées chaque année entre 2017 et 2022, portent essentiellement sur l'élaboration d'une projection des résultats annuels, à partir d'une situation comptable intermédiaire arrêtée au 30 juin de l'année en cours. L'année 2018 reste marquée par des frais de prestation très élevés, avec 149 136 € d'honoraires de commissaire aux comptes (CAC) et plus de 80 000 € versés à deux prestataires externes de comptabilité. À partir de 2019 toutefois, à la faveur de l'arrivée d'une nouvelle directrice à la tête de la DAF, les coûts commencent à diminuer. Le contrat de certification des comptes est certes renouvelé avec le même commissaire aux comptes, mais les coûts facturés par ce dernier diminuent de plus de 30 %, pour la mission légale de contrôle comme pour les « services autres que la certification des comptes » (SACC), signe d'une reprise en main progressive des fonctions financières par l'association. Ces frais s'établissaient à 119 000 € en 2022. Les frais d'expertise comptable baissent également, pour s'établir à environ 25 000 € annuels (TTC).

La direction générale de Aides, qui a également procédé au déploiement d'un nouvel outil informatique (financier et RH) au cours de l'année 2020, s'est engagée dans la voie d'une consolidation de ses process administratifs et financiers. Depuis 2022, cet outil permet notamment un suivi mensuel des principaux postes de dépenses et de recettes de l'organisme, favorable à un pilotage renforcé de son activité. Ces efforts de gestion doivent être poursuivis, dans le sens d'une diminution des coûts externes liés à la fonction financière. Dans ce contexte, une attention toute particulière devra être portée au renouvellement du contrat du CAC comme à l'ensemble des prestations externes. A ce titre, l'association s'est engagée à organiser une mise en concurrence du mandat de commissariat aux comptes à l'issue du contrat en cours.

³² Une scission de la direction des ressources humaines et militantes en deux directions est ainsi intervenue en 2023 : l'une est désormais consacrée aux seules questions des salariés (direction des ressources humaines), l'autre à la gouvernance et au statut des volontaires (direction des ressources militantes).

³³ Les prix sont ici mentionnés TTC, étant précisé que l'association Aides n'est pas assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

³⁴ Ou « services autres que la certification des comptes » (SACC).

C - Plusieurs chantiers d'amélioration de la gestion interne qui peinent à aboutir

1 - Des contrôles externes qui soulignent la fragilité de la situation financière

Plusieurs contrôles externes effectués depuis le début des années 2000 permettent de souligner les évolutions décidées par Aides, mais aussi certains points d'attention récurrents.

En premier lieu, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) a mené un contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public entre 2000 et 2002³⁵. La principale critique portait alors sur l'absence d'informations destinées aux donateurs dans un contexte où les ressources issues de la générosité du public ne représentent encore que 15 % du total des ressources de l'association³⁶.

La Cour des comptes procéda ensuite à un contrôle des comptes et de la gestion des exercices 2003 à 2006 de l'association. Elle recommandait « *fermement* » la mise en œuvre d'une « *procédure formelle de mise en concurrence* [des prestataires de collecte de rue] et une analyse approfondie des résultats et comportements observés sur la période 2005-2008 » des donateurs, considérant ce canal de collecte comme risqué. Elle préconisait également la révision des statuts datant de 2001 afin de les mettre en conformité avec les dispositions légales³⁷ ainsi que l'établissement d'un rapport d'activité synthétique³⁸.

Enfin, la Ville de Paris, qui versait historiquement une subvention annuelle à Aides Île-de-France au titre de son action de prévention du sida, s'intéressa également à la gestion de la structure à la suite de la fusion entre l'entité francilienne et l'association nationale en 2007³⁹. Cet audit de 2010 relevait notamment la situation financière fragile de l'association, dont le fonds de roulement, négatif, ne laissait aucune marge de manœuvre à Aides.

À la suite de ces contrôles et au terme d'une série d'améliorations dans sa gestion, Aides a obtenu sa première labellisation « Don en confiance » en 2013. Plusieurs chantiers prioritaires doivent néanmoins encore être engagés, notamment une politique de contrôle interne ainsi que la mise en place de procédures d'appel d'offres et d'achats.

En 2017, le comité d'audit interne (CAI)⁴⁰ et une fonction d'audit interne ont été créés, et plusieurs procédures ont été mises en place dont celles concernant les achats et les frais de mission. La labellisation, d'une durée de trois ans, fut alors renouvelée. Toutefois, il n'existe toujours pas de procédure formalisée de contrôle des prestataires extérieurs.

³⁵ Contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public par l'association Aides. Rapport IGAS n° 2003-134 de février 2004.

³⁶ En 2002, sur un budget de l'ordre de 17 M€, 2 M€ étaient issus de la générosité du public, soit environ la moitié des financements privés – les subventions publiques représentaient 71 % des ressources totales.

³⁷ Et notamment celles portant sur la rémunération des dirigeants.

³⁸ Le rapport d'activité était la somme des rapports d'activité des régions et permettait seulement d'approcher l'activité globale « de terrain » de l'association.

³⁹ Cf. *supra*.

⁴⁰ Le comité est composé de six élus, deux représentants du conseil d'administration, deux représentants du conseil d'orientation administration et finances, deux représentants du secrétariat général réseau. Le directeur général, la directrice qualité évaluation, la coordinatrice audit interne ainsi que le directeur du secteur selon la thématique traitée sont membres du comité d'audit à titre consultatif.

Lors de la demande de renouvellement de l'agrément en 2019, le comité de la charte du Don en confiance notait les progrès réalisés par l'organisme en matière de procédures. Il critiquait néanmoins la complexité de la carte des risques et recommandait d'améliorer le système de contrôle interne. Tous les contrôles externes ici mentionnés alertent sur la faiblesse des fonds propres de l'association et la nécessité de mener une politique volontariste afin de doter Aides de ressources durables dans un contexte où une partie des fonds propres inscrits au bilan sont en réalité sous le contrôle de « tiers détenteurs »⁴¹ et où la crise sanitaire de 2020-2021 a montré les limites d'un système de ressources issues de la générosité du public fondé principalement sur la collecte de rue.

2 - Une volonté d'améliorer les procédures internes qui reste inaboutie

En 2017, en plus du comité d'audit interne, l'association s'est dotée d'une charte garantissant son indépendance vis-à-vis des fonctions exécutives. Alors que les activités opérationnelles, directement liées à la lutte contre le sida et les hépatites, sont analysées par la direction « démarche qualité » à l'aide d'outils de recueil de données, les compétences du CAI portent sur les processus support, liés à la gouvernance et à l'organisation de l'association. Deux audits thématiques⁴² sont programmés chaque année. Réalisés par un auditeur interne rattaché à la direction « démarche qualité », ils donnent lieu à un rapport comprenant des recommandations et un plan d'actions présenté au conseil d'administration.

Ainsi, un audit⁴³ mené sur la politique d'achats en 2019 relevait notamment une méconnaissance des règles de gestion des achats et de codes analytiques, une incompréhension de la demande d'engagement des dépenses et des validations hiérarchiques sans maîtrise du budget. Le conseil d'administration a validé en septembre 2019 toutes les préconisations formulées par le comité d'audit à la suite de ce rapport⁴⁴.

La Cour a analysé une centaine de factures réparties sur différents exercices et sur plus de 30 comptes de charges. Outre le niveau des frais d'animation (cf. infra, partie IV), il a été relevé plusieurs paiements intervenus en absence de l'ensemble des pièces justificatives. Les opérations en question ont donné lieu, à la demande de la Cour, à des explications circonstanciées et à la production *a posteriori* de justificatifs. Mais leur traitement confirme la relative fragilité de la fonction comptable de l'organisme au cours de la période.

3 - Une procédure à valider en matière de prévention des conflits d'intérêt

Dans son premier rapport, fin 2012, le comité de la charte du « Don en confiance » avait souligné le respect, par l'association, des principes fondamentaux garantissant le caractère désintéressé de la gestion : les administrateurs ne sont pas rémunérés, les bénéfices annuels éventuels ne sont pas distribués (mais systématiquement reportés à nouveau) et le montant global

⁴¹ Ces fonds correspondent à l'activité médico-sociale des établissements gérés par l'association, et restent sous le contrôle des autorités de tarification.

⁴² Ont donné lieu à un audit interne, la prise en charge des notes de frais, les procédures achats, les temps de vie associative, la collecte de fonds en externe et en interne, les procédures de mises à jour des fiches des volontaires et des acteurs dans l'extranet.

⁴³ Réalisé à partir d'entretiens et de contrôles d'un échantillon de factures.

⁴⁴ Notamment la refonte de la note de cadrage sur les achats, des appels d'offres réalisés pour les montants de dépenses supérieurs à 50 000 €, la diffusion auprès du réseau des accords nationaux conclus avec des fournisseurs et la dématérialisation de la demande d'engagement des dépenses.

des trois salaires les plus élevés est communiqué à l'assemblée générale, en même temps qu'il est publié dans le rapport sur les comptes annuels. Le comité de la charte avait toutefois regretté que l'association ne dispose pas, dans le même temps, d'une procédure relative aux conflits d'intérêts. Ce constat était d'autant plus regrettable que, par ses liens naturels avec le monde de la santé ou le milieu pharmaceutique, Aides pouvait être confrontée à des situations de ce type, par exemple en raison de l'origine de certains de ses « *membres qualifiés* » issus du monde médical.

Dès 2013, Aides élabora une « *déclaration de transparence et de prévention de conflits d'intérêts* », obligatoirement remplie par les administrateurs et cadres dirigeants de la structure. En février 2017, le bureau du conseil d'administration édicta une « *procédure de prévention des conflits d'intérêts lors des votes du Conseil d'administration* », qui définit avec précision l'objet, l'utilité et le pilotage de la démarche. Différentes instances, tels la direction « qualité évaluation » (devenue la direction « démarche qualité ») ou le conseil d'orientation stratégique, sont dotés de rôles précis, notamment en matière de contrôle des déclarations d'intérêts.

Toutefois, en dépit de ces intentions louables, l'approbation définitive de cette procédure n'a pas été menée à son terme par les instances. Dans ce contexte, une validation formelle de la procédure et un contrôle interne sont à réaliser, en sus des déclarations des membres du conseil qui sont déjà recueillies. Aides a confirmé à la Cour son intention de soumettre cette procédure à la validation formelle de ses instances dès la fin d'année 2023.

D - Des coûts d'animation du réseau des volontaires et des salariés élevés

L'animation du réseau des militants – volontaires et salariés – représente un coût important pour Aides. L'approche en comptabilité analytique, sans être exhaustive, permet d'évaluer la réalité budgétaire de ces coûts, qui peuvent être répartis entre animation du réseau au niveau national et au niveau régional ou territorial. Comme l'illustre le graphique n°2 ci-dessous, deux observations peuvent être formulées :

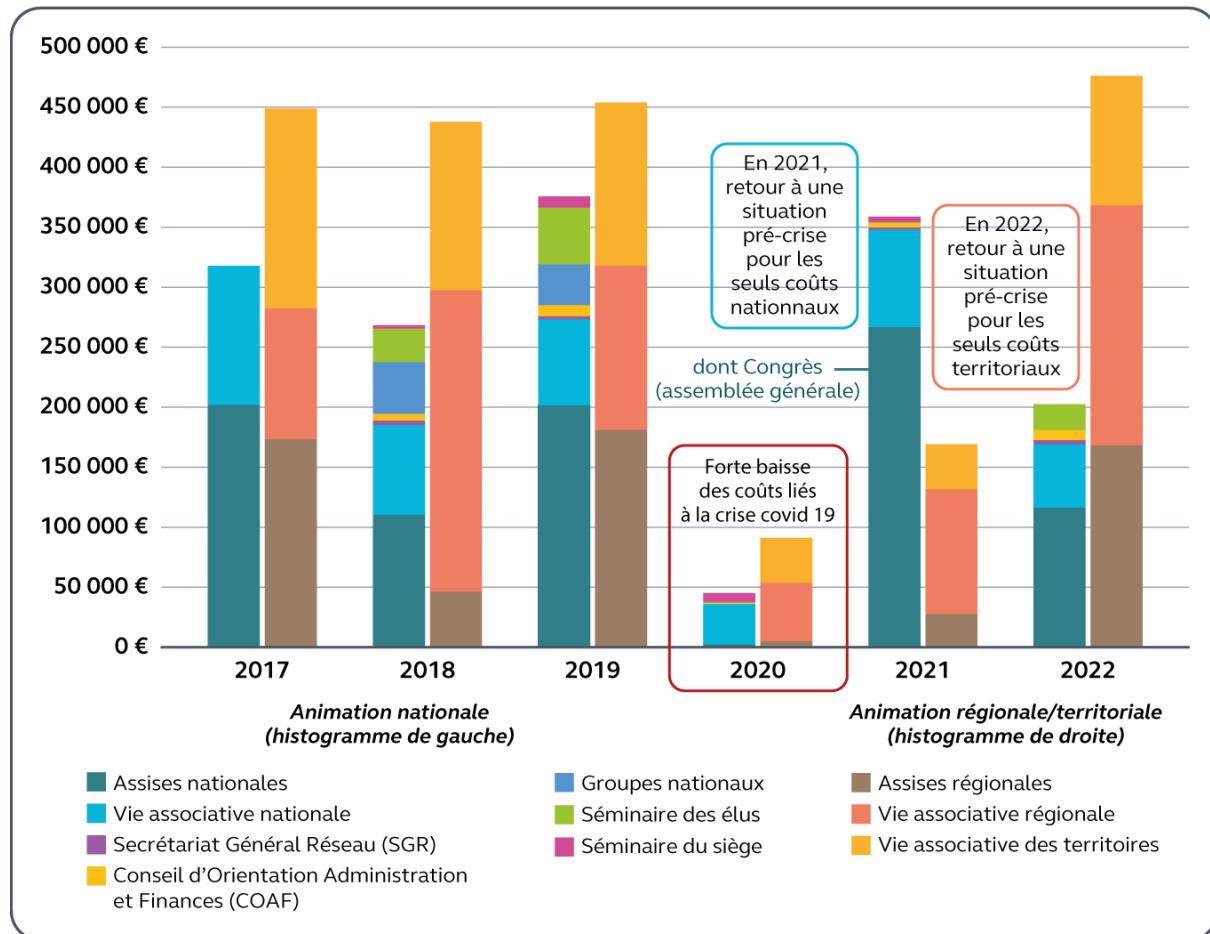
- Les coûts de cette animation de réseau varient sensiblement en fonction des échéances électorales, qui ont lieu tous les deux ans (2017, 2019 et 2021) : le format « congrès »⁴⁵ regroupe environ 300 militants sur deux jours et demi. Une année sans élection, l'assemblée générale nationale rassemble environ 150 participants en « convention des cadres », également sur deux jours et demi.
- D'autre part, la crise sanitaire a fortement réduit les coûts en 2020. En 2021, la baisse est particulièrement marquée au niveau local. Au niveau national, on observe au contraire un retour à une situation pré-crise, lié notamment à la tenue d'un congrès au coût élevé⁴⁶, sensiblement supérieur à la moyenne observée sur la période⁴⁷. À l'inverse, en 2022, alors que les dépenses d'animation au niveau national ont été contenues, celles au niveau local sont les plus fortes enregistrées depuis 2017, témoignant d'une forte reprise des activités au sein du réseau territorial.

⁴⁵ Le congrès comprend des interventions en séances plénières, des ateliers de réflexion, l'assemblée générale suivie de l'élection des nouveaux administrateurs, du conseil d'administration et de son bureau.

⁴⁶ Ce surcoût a été généré notamment par le paiement d'une indemnité d'annulation de 35 370 €, le congrès initialement programmé en juin ayant été reporté en septembre compte tenu de la situation sanitaire.

⁴⁷ Dans le graphique n°2, construit à partir des codes de la comptabilité analytique de Aides, l'entrée générique « Assises nationales » ne se réduit pas exactement à l'organisation de l'assemblée générale (convention des cadres, comme en 2018 ou 2020, ou congrès, comme en 2017, 2019 et 2021). Mais en pratique, le poids de cet événement majeur de la vie associative de Aides au niveau national est prépondérant dans cette catégorie.

**Graphique n° 2 : coûts de l'animation nationale et régionale (territoriale)
du réseau des militants (salariés et volontaires)**



Source : comptabilité analytique de Aides

L'analyse des pièces comptables issues de ces manifestations fait ressortir de fréquents dépassements des plafonds définis par la politique de voyage de l'association pour les nuitées⁴⁸ comme pour les repas⁴⁹. Certes, ces plafonds ne s'appliquent qu'aux déplacements individuels, les événements de ce type étant construits à partir d'une enveloppe financière globale, mais ils constituent néanmoins une référence utile. Or les écarts relevés sont parfois significatifs⁵⁰. L'association justifie ces frais par les contraintes spécifiques liées à l'organisation de manifestations de grande ampleur (environ 200 participants), et le choix de rassembler ses membres dans les lieux accessibles et proposant l'ensemble des prestations (travaux, restauration, hébergement). Les coûts afférents appellent cependant une vigilance particulière, tant au titre de la maîtrise des dépenses de fonctionnement que du risque d'atteinte à l'image de l'association dont le modèle repose largement sur la générosité du public.

⁴⁸ 80 € par nuit (petit déjeuner compris) et par personne.

⁴⁹ « Tout repas pris dans le cadre d'une action et/ou d'un déplacement est remboursable à hauteur de 17,60 € ».

⁵⁰ À l'exemple de la convention des cadres réunit en juin 2018 à l'hôtel Plaza (Futuroscope Chasseneuil) : 50 chambres simples pour 178,90 €/nuit et 45 chambres doubles pour 278,60 €/nuit, pour un séjour de deux nuits.

Après un congrès 2019 coûteux, une nouvelle procédure mise en place

Un appel à candidatures a été lancé au sein du réseau dès 2017 pour choisir le site où sera organisé le congrès de 2019. Deux régions ont présenté leur candidature, sur la base d'un cahier des charges. Deux propositions ont été retenues pour des montants similaires (environ 300 000 €, soit 860 € par personne, sur une base de deux nuitées, transport inclus). Le conseil d'administration a choisi le site du Parc de Beauval proposé par la région Centre Val de Loire.

Après négociation avec l'organisateur et en raison du nombre de participants moindre que prévu, le coût complet a été revu à la baisse de près d'un tiers. Certaines prestations demeurent cependant élevées (hébergement, forfait boisson).

Conscient du poids financier de ces évènements annuels, le conseil d'orientation « administration finances » (COAF) a émis des recommandations afin d'en limiter le coût. Ainsi, en 2020, Aides a conclu un accord-cadre pluriannuel de trois ans avec la société Westotel Nantes Atlantique pour l'organisation de ses évènements nationaux. Le Congrès de 2021, organisé en septembre a ainsi permis de réduire de 35 % le coût individuel de la nuitée par rapport au congrès de 2019, dans des conditions de déroulement particulières liées au contexte sanitaire (report de la date, l'assemblée générale s'étant tenue comme chaque année en juin, nombre plus restreint de participants, paniers repas, absence de soirée).

IV - Une situation financière qui n'offre plus de marges de manœuvre à l'association

A - Des budgets présentés en déficit

Chaque année, une note de cadrage budgétaire est diffusée aux responsables de régions et du siège mi-juillet N-1 (principales hypothèses retenues, instructions et calendrier budgétaire) pour construire un budget N présenté au vote du conseil d'administration de fin d'année. Or, selon les statuts de l'association, le budget de l'exercice suivant est voté par l'assemblée générale. Toutefois, celle-ci ne se réunit qu'une fois par an, en juin, notamment pour approuver les comptes de l'année N-1. La refonte des statuts actuellement en cours devrait donc prévoir la convocation d'une seconde assemblée générale plus tard dans l'année pour voter un budget comprenant des projections de recettes et de dépenses suffisamment actualisées et fiables.

1 - Une procédure budgétaire qui s'améliore

Tous les ans, chaque échelon de l'association construit un budget⁵¹. À partir de ces éléments, un budget national est établi, qui distingue une partie consacrée aux établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS) et une partie correspondant à l'activité hors ESMS.

Jusqu'en 2018, les budgets faisaient l'objet d'une projection (septembre), d'une prévision (octobre), d'une approbation (décembre) puis de deux révisions présentées devant le conseil d'administration (février et avril). En l'absence d'outils de gestion intégrée, ces étapes nécessitaient un travail de collecte et de contrôle de données fastidieux (près d'une centaine de budgets à agréger), dont la réalisation explique en partie le niveau des effectifs de la direction

⁵¹ Les 73 lieux de mobilisation avec une consolidation au niveau de chaque région ; les neuf directions centrales, avec une consolidation au niveau du siège ; le siège lui-même pour l'activité internationale.

financière. En 2019, la procédure budgétaire a été allégée⁵². Enfin, depuis 2022, la direction financière recourt au progiciel Cegid qui offre une gestion intégrée des modules de comptabilités générale et analytique, de gestion de la paie, du budget, et des achats, et doit notamment permettre d'optimiser les besoins de trésorerie.

2 - Un budget prévisionnel régulièrement présenté en déficit

Pour les activités hors gestion des ESMS (cf. annexe n° 4), quatre budgets (2017, 2018, 2019 et 2022) ont été présentés en déficit au conseil d'administration, ce qui a conduit les administrateurs à demander à la direction générale de mener une réflexion et des ajustements pour un retour à l'équilibre au cours de l'exercice.

La réalisation des produits et des charges est proche des prévisions budgétaires avec des écarts inférieurs à 5 %, hormis pour l'année 2020 fortement affectée par la crise sanitaire. De 2017 à 2019, l'association parvint plus facilement à contenir ses charges (- 0,6 M€ en moyenne annuelle)⁵³ qu'à augmenter ses produits (+ 0,3 M€ en moyenne annuelle) par rapport à ses prévisions. L'exercice 2021 a connu une progression des produits supérieure à celle des charges, ce qui a permis à l'association de réaliser un léger bénéfice alors qu'un déficit était prévu. Au contraire, l'exercice 2022 s'est soldé par un résultat déficitaire plus marqué que celui anticipé (- 0,258 M€), sous l'effet notamment de la dégradation du résultat de l'activité propre, hors ESMS⁵⁴ (- 0,861 M€).

B - Le compte de résultat : un équilibre précaire et qui se dégrade

En 2022, le total des produits de l'association s'élève à 51,9 M€, en hausse de 19 % par rapport à 2017.

Les subventions publiques représentent près de la moitié de ressources de l'association : elles sont principalement issues des crédits versés par l'assurance maladie⁵⁵ (11,1 M€) et des subventions versées par les agences régionales de santé (6,6 M€). Ces concours publics participent notamment au financement des 29 centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour usagers de drogues (CAARUD), des trois appartements de coordination thérapeutique (ACT, dispositif des appartements de coordination thérapeutique) et du service d'accompagnement à la vie sociale (SAVS). Par ailleurs, des établissements publics (Agence française de développement (AFD), Expertise France) financent, par le versement de subventions, des projets internationaux menés par Aides.

Les ressources collectées auprès du public (20,8 M€ en 2022) représentent 40 % des ressources de Aides. À l'exception de l'exercice 2020 marqué par la crise sanitaire, elles varient entre 19,5 M€ et 21 M€ sur la période 2017-2022, en hausse de 6 %. Les dons représentent près de 90 % de ces ressources (hors exercice 2018 marqué par un legs exceptionnel de 1,5 M€) affichant un volume relativement stable sur six ans, avec une moyenne annuelle de 18 M€.

⁵² Une étape est désormais réservée aux budgets des ESMS, regroupée avec la projection budgétaire (octobre) ; les présentations budgétaires au conseil d'administration de septembre (projection) et de février (révision) ont été supprimées.

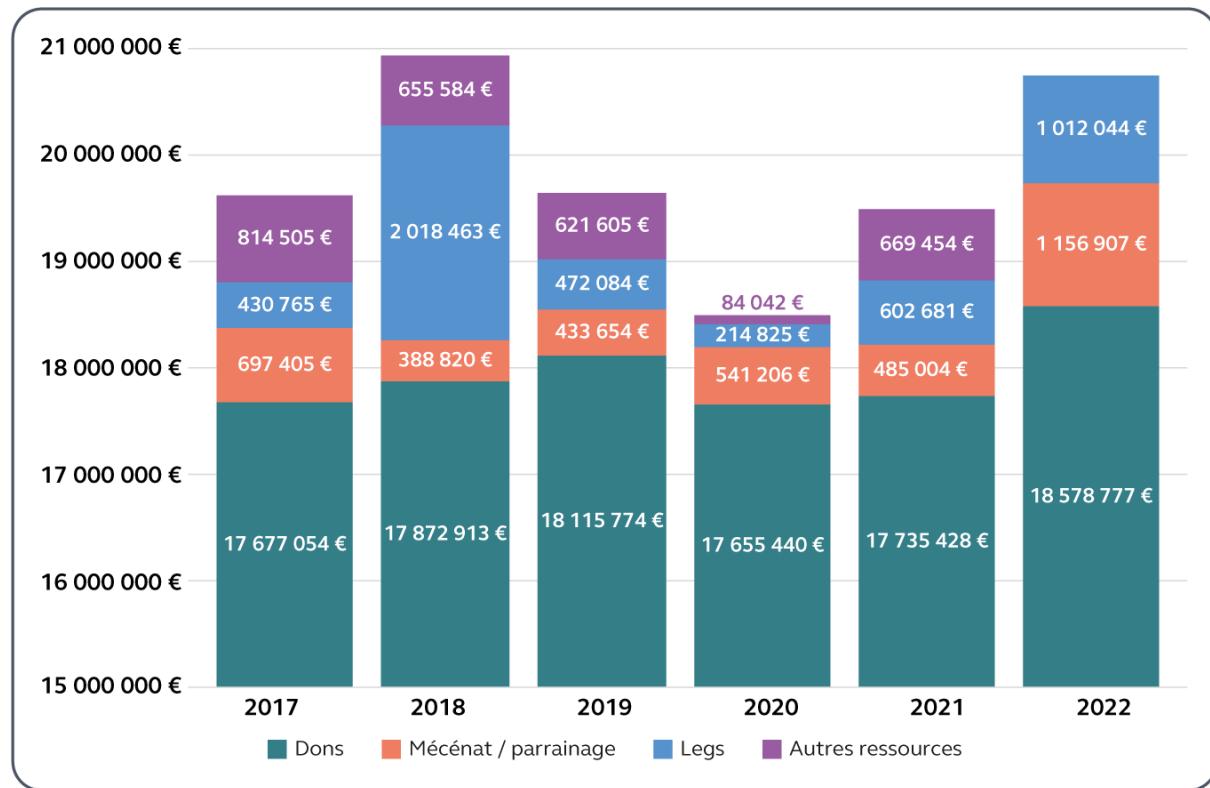
⁵³ Entre les prévisions et la réalisation, elles diminuent de 1,5 % en moyenne de 2017 à 2019, de 12 % en 2020 mais augmentent de 2 % en 2021.

⁵⁴ L'activité propre à Aides, hors ESMS, est plus large que l'activité issue de la générosité publique. Elle comprend notamment des subventions publiques (direction générale de la santé, Assurance maladie, Agence française de développement).

⁵⁵ Produits de tarification.

Les legs apportent peu de ressources (800 000 € en moyenne annuelle) et leur montant varie fortement entre les exercices. Le mécénat est très dépendant du soutien du fonds de dotation LINK (cf. chapitre III).

Graphique n° 3 : les ressources issues de la générosité du public



Source : comptes d'emploi annuels des ressources (CER) de Aides

Le total des charges s'élève à 52,2 M€ en 2022, en hausse de 21 % depuis 2017.

Les charges de personnel constituent le premier poste de dépenses (23,9 M€, charges sociales incluses, soit 48 % du total des charges en 2022). Elles connaissent une forte hausse sur six ans du fait, d'une part, d'une structure des effectifs qui se modifie au profit des cadres et d'autre part, de l'impact des revalorisations liées aux négociations annuelles obligatoires ou encore des mesures salariales accordées au personnel paramédical dans le cadre du Ségur de la Santé et étendues à certaines catégories de personnels (175 salariés concernés pour une prévision de dépense supplémentaire de 324 083 € en 2022). Aides privilégiant les contrats à durée indéterminée, cette dépense reste peu flexible, même si ce constat est nuancé par l'important taux de renouvellement observé dans les effectifs de l'association.

Le deuxième poste de dépenses est celui des services extérieurs. Ils ont connu une forte baisse en 2020 pour atteindre 10,4 M€ (- 1,8 M€ pour les prestations de collecte de rue, - 1,5 M€ pour les frais de missions et de réception). Ils ont retrouvé leur niveau antérieur à la crise dès l'exercice 2021 (14 M€) et enregistré une nouvelle hausse en 2022 (15,8 M€), sous l'effet notamment de la croissance des frais de déplacement et de structure.

Le troisième poste est constitué par les aides financières (« autres charges » en 2017 et 2018). Alors qu'elles avaient diminué de 2019 à 2021 (3,66 M€ en moyenne), elles atteignent 4,6 M€ en 2022, en hausse annuelle de près de 25 %, sous l'effet notamment de reversements au profit de Coalition Plus dans le cadre d'un projet commun financé par l'AFD et d'une

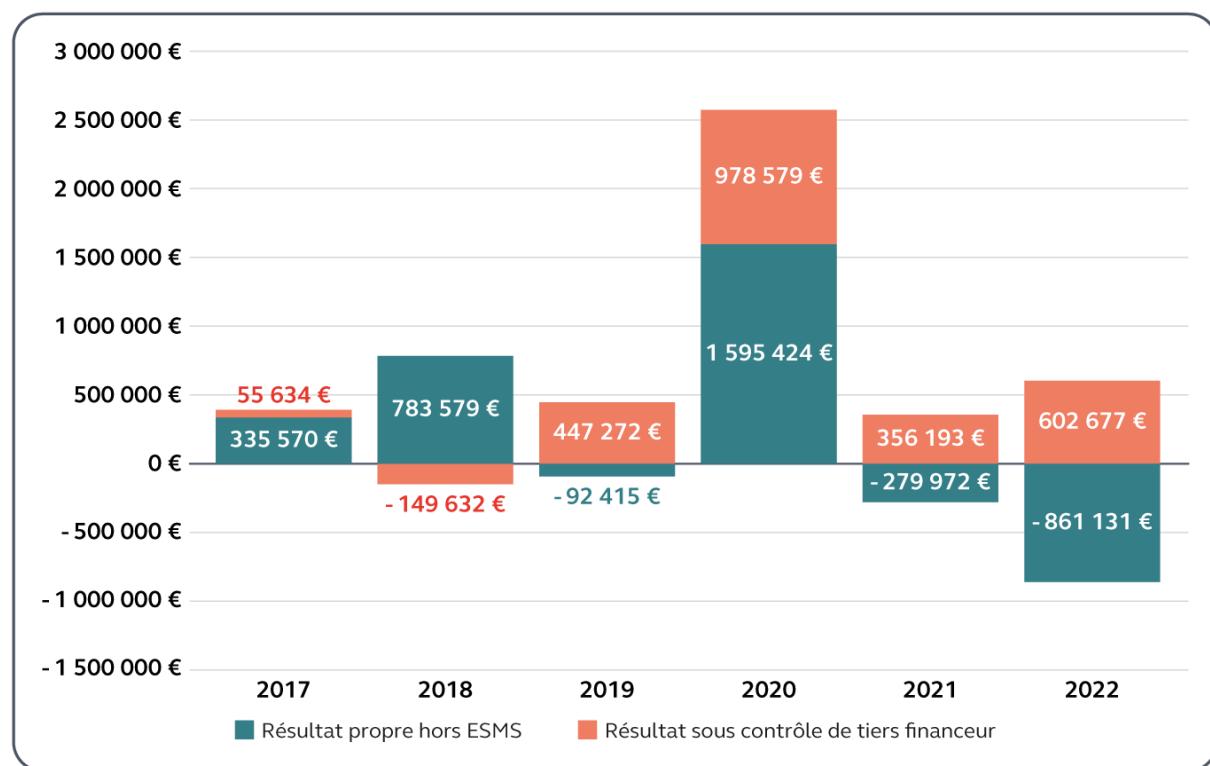
subvention annuelle en augmentation au profit de l'association « Le 190 », hébergée au sein d'un centres de santé sexuelle, qualifié de « Spot », à Paris.

Enfin, le quatrième poste significatif « Reports en fonds dédiés »⁵⁶ a progressé de 1,5 M€ en 2021 à près de 3,5 M€ en 2022 sous l'effet d'un retraitement comptable intervenu à la demande des administrations de tutelle, et qui conduit désormais l'organisme à comptabiliser sous ce libellé les subventions aux investissements dans les ESMS et les provisions correspondantes.

Le résultat consolidé de l'association, qui devient négatif pour la première fois en 2022 (- 258 K€), se compose de son résultat propre et du résultat sous gestion contrôlée des autorités de tarification au titre de ses activités médico-sociales et de la gestion des ESMS. Alors que l'association dégage un résultat consolidé excédentaire sur chacun des exercices à l'exception de 2022, le résultat relevant de ses activités (hors la gestion des ESMS) est déficitaire en 2019 (- 92 415 €), 2021 (- 279 972 €) et surtout en 2022 (- 861 131 €), reflet d'une situation financière contrainte.

Sans méconnaître le caractère exceptionnel des effets de la crise sanitaire, qui rend plus difficile l'identification de tendances sur la période sous revue, les dynamiques respectives des charges et des produits apparaissent contrastées. Les principales charges présentent en effet des augmentations rapides et de nature structurelle, alors que l'évolution des produits de la générosité apparaît à la fois moins dynamique et plus aléatoire. À cet égard, la dégradation du résultat de l'association en fin de période constitue un point de vigilance majeur, d'autant qu'elle se double d'un niveau de fonds propres relativement faible.

Graphique n° 4 : le résultat de l'association Aides



Source : comptes de résultat annuels de Aides

⁵⁶ Ressources non utilisées, perçues par l'association et affectées par le tiers financeur, à un projet précis.

C - Des ressources issues de la générosité publique structurellement déficitaires au regard des emplois sur la période

Chaque année, l'association inscrit en « report à nouveau » les ressources issues de la générosité du public non affectées et non utilisées. La dégradation de ce solde, qui atteint un plancher de 2 M€ en 2022, contre 6,8 M€ deux ans plus tôt, constitue un point de vigilance majeur. En effet, au cours de la période sous revue, seul l'exercice 2020 a présenté un solde excédentaire des ressources collectées non affectées et non utilisées en fin d'exercice, pour des raisons fondamentalement conjoncturelles liées à la crise sanitaire et aux dépenses annulées ou différées dans ce contexte. Entre 2017 et 2022, le déficit moyen de ressources issues de la générosité du public servant à financer les emplois avoisine 590 000 euros par an. En neutralisant l'exercice 2020, à caractère exceptionnel, ce déficit moyen s'établit à plus de 1,3 M€ par an. Cette tendance appelle une attention soutenue, car le niveau modeste des réserves de l'association mettrait en péril la pérennité de certaines de ses activités en cas de forte réduction des dons. En effet, avec un solde de ressources issues de la générosité du public accumulés et non affectés au 31 décembre 2022 qui atteint 2 M€ et des emplois annuels moyens de l'ordre de 20 M€ sur la période, Aides dispose d'une durée théorique de couverture de ses activités financées par la générosité du public d'à peine un mois.

D - Des fonds propres majoritairement sous contrôle de tiers

Aides dispose de 9 M€ de fonds propres au 31 décembre 2022 contre 11,3 M€ au 31 décembre 2021. Cette baisse s'explique, à hauteur de 2 M€, par un changement de méthode comptable : les provisions réglementées sur investissement et les subventions d'investissement destinés aux ESMS ont été reclassées en fonds dédiés conformément aux règlements comptables ANC n° 2018-016 et n° 2019-04.

Du fait de son activité de gestion d'ESMS, il convient de distinguer deux composantes :

- d'une part, les fonds propres relatifs à ces établissements⁵⁷ (5,6 M€), qui sont sous gestion contrôlée des agences régionales de santé, lesquelles ont deux ans pour faire part de leur éventuelle décision de rejet des dépenses présentées au titre des budgets exécutés,
- d'autre part, les fonds propres qui appartiennent réellement à Aides, qui sont relativement faibles (3,4 M€, en baisse de 24 % depuis l'exercice exceptionnel de 2020 qui a conduit à porter les fonds propres hors ESMS à 4,54 M€).

Aides dispose d'un fonds de roulement de près de 5 M€, qui a plus que doublé entre 2019 et 2020 grâce à un résultat excédentaire exceptionnellement élevé (+ 2,6 M€) en 2020, résultant de l'annulation de nombreuses dépenses consécutives aux conditions sanitaires. Celui-ci s'est ensuite dégradé au cours des deux exercices suivants, pour tomber à 2,9 M€ en 2022. Le besoin en fonds de roulement est négatif sur la période. Son évolution est fortement corrélée au volume des produits constatés d'avance, constitués principalement de subventions versées par les financeurs de projets portés par l'association (AFD, Expertise France, Agence Nationale de Recherches sur le Sida – Maladies Infectieuses Emergentes - ANRS-MIE...).

⁵⁷ Centres d'Accueil et d'Accompagnement à la Réduction de risques pour Usagers de Drogues (CAARUD), Appartements de Coordination Thérapeutique (ACT), Services d'Aides à la Vie Sociale (SAVS), etc.

La trésorerie nette a doublé entre 2017-2021, avant d'accuser une légère baisse en 2022 pour s'établir à 9 M€. Le ratio de couverture des charges d'exploitation par la trésorerie nette a atteint trois mois après la crise sanitaire, sous l'effet du renforcement conjoncturel des fonds propres. Il ne représente plus que deux mois en 2022, soit un niveau relativement faible au regard de l'activité de l'association (cf. annexe n° 5).

Bien que le conseil d'administration soit manifestement conscient de cet enjeu⁵⁸, les mesures envisagées jusqu'à présent n'ont pas remédié aux déséquilibres constatés. Le budget prévisionnel de l'exercice 2023 présente ainsi un nouveau déficit⁵⁹, avec une projection de résultat négatif de près de 330 000 € pour sa composante hors ESMS.

En réponse aux observations de la Cour, l'association a initié l'élaboration, par un groupe de travail interne, d'un plan de reconstitution des fonds propres, fondé sur une application plus stricte de la politique de frais de déplacements (qui représentaient plus de 2,1 M€ en 2022), et sur une volonté de maîtrise de la masse salariale. Compte tenu de la situation financière de l'organisme, ces mesures ne suffisent pas, à elles seules, à définir un plan de redressement convaincant, lequel nécessitera un examen critique de l'ensemble des dépenses de l'organisme.

Dans ce contexte, l'association doit se doter dans les meilleurs délais d'une stratégie de retour à l'équilibre par l'étude de différentes hypothèses d'évolution de ses charges et de ses produits au cours des prochaines années.

⁵⁸ Conseil d'administration du 10 et 11 septembre 2022, point 10.

⁵⁹ Conseil d'administration du 10 et 11 décembre 2022, point 9.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Après quatre décennies d'existence, l'action de Aides demeure portée par ses missions historiques d'accompagnement des malades du VIH et de mobilisation des acteurs. Celles-ci sont mises en œuvre dans le cadre d'une approche dite communautaire en santé et d'un projet de "démocratie sanitaire" qui caractérisent l'association depuis son origine. L'organisme a progressivement élargi ses missions à d'autres publics et à des problématiques connexes (hépatites, consommation de produits psychoactifs). Il a également développé la dimension internationale de son projet, qui mobilise désormais une part significative de ses ressources financières.

Dans ce contexte, les statuts ne sont plus conformes aux pratiques de l'association : les missions sociales de l'organisme se sont progressivement enrichies, les attributions réelles des instances statutaires présentent des écarts avec celles prévues, et le statut des membres gagnerait à être clarifié afin de mieux rendre compte de la réalité de l'adhésion à l'association. Le chantier d'actualisation des statuts, différé, doit être mené à son terme.

L'action de Aides repose sur un important réseau territorial et sur une organisation qui reflète un attachement à la mobilisation des acteurs et d'implication des membres dans sa gouvernance. Son organisation apparaît cependant complexe au regard d'enjeux et de niveaux de mobilisation très hétérogènes selon les territoires, mais également de l'érosion progressive du nombre de ses militants. Elle gagnerait donc à être simplifiée.

Les instances présentent un remarquable dynamisme, ce qui constitue un atout en termes de vitalité associative, mais engendre des frais de gestion importants. L'adoption d'un projet stratégique ambitieux, intervenue en 2019, a été suivie d'un pilotage régulier de la mise en œuvre, mais le nombre de chantiers prévus en complexifie l'appropriation, et son déploiement a été affecté par la crise sanitaire.

Les fonctions financières et de gestion des ressources humaines ont présenté d'importantes fragilités au cours de la période sous revue. En voie de consolidation depuis 2020, elles appellent toujours une attention soutenue des instances dirigeantes.

Outre les contrôles externes auxquels est soumise l'association, celle-ci a consolidé ses dispositifs de contrôle et d'audit internes au cours de la période sous revue. Cet effort doit encore se poursuivre, en particulier en matière de procédures comptables, de suivi des grands projets et des marchés afférents, ainsi que de prévention des conflits d'intérêt.

Enfin, la situation financière de Aides est caractérisée par la relative faiblesse de ses fonds propres, a fortiori en excluant ceux qui relèvent d'une gestion contrôlée par les tutelles au titre de l'activité médico-sociale de l'association.

Au cours de la période, la croissance des charges de l'association a été sensiblement plus rapide que celle de ses produits, en particulier ceux issus de la générosité publique. Il en découle une situation financière fragile, même si les effets de la crise sanitaire ont masqué cette dégradation de manière conjoncturelle. Dans ce contexte, Aides doit définir une stratégie de retour à un équilibre financier en procédant notamment à une revue de l'ensemble de ses dépenses.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *achever la mise à jour des statuts en assurant leur cohérence avec les missions sociales effectives ;*
 2. *adopter la procédure de prévention des conflits d'intérêts au premier semestre 2024 et veiller à sa mise en œuvre ;*
 3. *arrêter au premier semestre 2024 une stratégie de retour pérenne à l'équilibre financier.*
-

Chapitre II

Le respect des obligations liées à l'appel à la générosité du public

Aides, qui fait appel à la générosité du public afin de soutenir une cause sociale et humanitaire, entre dans le champ d'application de la loi du 7 août 1991⁶⁰ modifiée. L'association est tenue de faire une déclaration préalable d'appel à la générosité du public auprès de la préfecture afin d'en préciser les objectifs, et d'établir un compte d'emploi annuel des ressources collectées porté à la connaissance du public par tous moyens.

Lors de son contrôle, portant sur la période 2000-2002⁶¹, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) relevait que l'association ne procédait pas régulièrement à la déclaration réglementaire des campagnes annuelles auprès de la préfecture⁶².

Pour les années 2017, 2018, 2019 et 2022, l'association a rempli ses obligations au titre de la loi en transmettant à la préfecture de Seine-Saint-Denis des déclarations préalables annuelles d'appel à dons. Celles-ci précisaiient les modalités de campagnes projetées, les donateurs cibles et le nombre de messages à envoyer. À partir de l'exercice 2018, l'association a été également autorisée à quêter le 1^{er} décembre dans le cadre de la Journée mondiale de lutte contre le sida.

S'agissant des exercices 2020 et 2021, l'association n'avait pas produit de déclaration préalable, s'exposant ainsi à une contravention. Elle a depuis régularisé sa situation, à la suite des observations de la Cour.

Outre l'attention à porter à ces obligations déclaratives, l'association doit revoir les modalités d'élaboration de ses annexes comptables pour améliorer la qualité de son information financière en matière d'emploi des ressources issues de la générosité publique, par ailleurs servie par des supports de qualité.

⁶⁰ Loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique ([lien Légifrance](#)) modifiée par la loi n° 2021-875 du 1^{er} juillet 2021 visant à améliorer la trésorerie des associations.

⁶¹ Cf. supra, partie 1.2.2.2.

⁶² Décret du 17 septembre 1992 relatif au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique.

I - Le compte d'emploi des ressources : des conventions d'imputation à revoir

L'association publie régulièrement ses comptes dont le format respecte, formellement, le cadre règlementaire. Toutefois, les conditions d'élaboration des annexes comptables consacrées à l'emploi des fonds issus de la générosité publique sont critiquables. Si celles-ci rendent fidèlement compte des ressources de l'organisme, les imputations en emplois relèvent en effet d'options méthodologiques injustifiées et peu lisibles, qui n'ont pas toutes été validées par les instances de gouvernance, ce qui aboutit à une information financière tronquée.

A - Des obligations de publication et de présentation des comptes respectées

Selon la loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations, les comptes annuels (y compris le compte emploi des ressources) certifiés des associations et fondations recevant plus de 153 000 € de dons doivent être publiés au Journal officiel. AIDES a respecté cette obligation pour toutes les années de la période sous revue⁶³.

En outre, les comptes de la période 2017-2022 ont été régis par les règlements comptables n° 2008-12 pour les exercices 2017 à 2019 puis n° 2018-06 pour les exercices 2020 à 2022. Conformément à ces textes, les comptes annuels certifiés et publiés comprennent un compte d'emploi annuel des ressources (CER) assorti d'une annexe, ainsi qu'un compte de résultat par origine et destination (CROD) pour les exercices 2020 à 2022. Au plan formel, ces documents, dont une synthèse figure au schéma n° 2, respectent la présentation prévue par les deux règlements comptables précités.

B - Des modalités d'élaboration du compte d'emploi annuel des ressources à faire valider par les instances

Dans les annexes aux CER figurent différentes informations concernant la définition des missions sociales, les règles et méthodes comptables, la composition des ressources et leurs modalités d'affectation par types d'emplois. Les comptes et leurs annexes sont approuvés chaque année par l'assemblée générale de Aides.

Toutefois, et comme détaillé *infra* pour les différentes parties du CER, on note un niveau insuffisant de formalisation et de validation des choix régissant la construction des documents comptables⁶⁴. Dans certains cas – comme, par exemple, pour les modalités de répartition des ressources issues de la collecte entre les différents postes du budget de l'association – une décision formelle des instances de l'association a pu être produite⁶⁵. Dans d'autres cas, les choix

⁶³ À noter : les comptes de l'exercice 2018 ont fait l'objet d'une publication en juin 2019, puis à nouveau en février 2020. Cette seconde publication, modificative, s'explique par le fait que l'association avait initialement publié ses comptes avec le rapport spécial du commissaire aux comptes sur les conventions réglementées, qui n'est pas soumis à l'obligation de publication au Journal officiel. Ce rapport spécial a donc été retiré de la publication nouvelle, sans autre modification.

⁶⁴ La réglementation comptable prévoit notamment que « *la définition des missions sociales et des moyens à mettre en œuvre relève d'une décision de gestion prise par l'organe habilité, en conformité avec l'objet de l'entité* » (art. 432-10 du règlement 2018-06).

⁶⁵ Conseil d'administration du 23 avril 2017.

ont été discutés dans des instances plus techniques, comme le conseil d'orientation administration et finances (COAF), mais sans soumission aux organes statutaires de gouvernance. Enfin, des choix qui conditionnent largement la construction du CER, comme la réaffectation de la moitié des frais de collecte sur les missions sociales, sont effectués en l'absence de toute décision expresse de l'organe compétent.

D'une manière générale, Aides devrait remettre à plat les paramètres régissant la construction de ses documents comptables, en veillant à leur lisibilité, et en assurer la validation par les instances de gouvernance, en vue d'une plus grande transparence.

C - Une ventilation des ressources transparente et explicite

1 - Des imputations en ressources conformes aux règlements comptables

La présentation du compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public est conforme à l'arrêté du 30 juillet 1993 qui en fixe les modalités.

Tableau n° 1 : ressources issues de la générosité du public

(en €)	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Dons</i>	17 677 054	17 872 913	18 115 774	17 655 440	17 735 428	17 799 681
<i>Mécénat/parrainage</i>	697 405	388 820	433 654	541 206	485 004	1 156 907
<i>Opérations de collecte de fonds</i>	623 038	641 614	614 245	82 042	669 454	1 012 044
<i>Llegs</i>	430 765	2 018 463	472 084	214 825	602 681	763 992
<i>Autres</i>	191 467	13 970	7 360	2 000	-	-
Total	19 619 730	20 935 779	19 643 116	18 495 514	19 492 567	20 732 624

Source : rapport du commissaire aux comptes sur les comptes annuels

Par ailleurs, les imputations comptables sont régulières et l'association a globalement procédé, pour les exercices 2020 et 2021, aux modifications liées à l'entrée en vigueur du règlement n°2018-06. Toutefois, les cotisations des volontaires, enregistrées à juste titre par l'association dans le compte « 7561 – Cotisations sans contrepartie », n'ont pas été inscrites comme des ressources de la générosité du public, alors que le nouveau règlement les classe dans cette catégorie⁶⁶. Pour les exercices 2020 à 2022, seuls concernés par cette modification, cela représente une somme relativement faible (28 500 € au total). Seule réelle modification dans l'imputation des ressources du CER, les « dons sans reçus » (compte 75411000) étaient classés, jusqu'à l'exercice 2020 inclus, parmi les « Autres produits liés à l'appel à la générosité public » (avec notamment les mécénats, parrainages et événements de collecte de fonds), avant d'être placés, en 2021, dans la catégorie des « Dons et legs collectés », ce qui paraît en effet plus cohérent. Là encore, les montants en jeu sont faibles (182 000 M€ en cumul pour les six années sous revue). Enfin, les dons par prélèvement automatique présentent la particularité d'être comptabilisés sur deux comptes distincts (75411300 et 75411600), qui permettent de distinguer les prélèvements bénéficiant au siège de ceux qui sont reversés aux entités régionales (cf. infra).

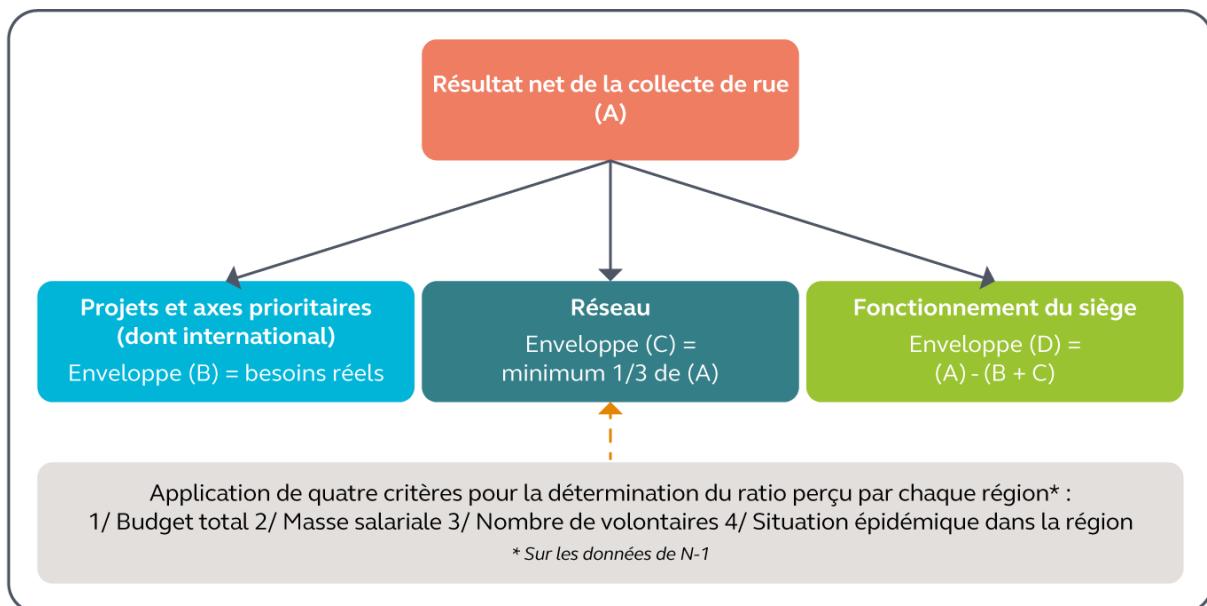
⁶⁶ La correction a été faite pour l'année 2022, 5 090 € de cotisations étant imputées dans le CER.

Pendant la période sous revue, les règlements comptables ont donc été globalement respectés concernant l'imputation des ressources. Tel n'est pas le cas, en revanche, en matière d'information financière relative aux emplois de ces ressources issues de la générosité publique.

2 - Une affectation des ressources entre les projets prioritaires, le réseau et les fonctions support

À compter de l'exercice 2017, le conseil d'administration de Aides a fait le choix, de revoir profondément les règles de répartition des sommes issues de la collecte de rue⁶⁷ qui constituent la grande majorité des ressources privées de l'association (16,4 M€ en 2022, soit 88 %).

Schéma n° 1 : modalités d'affectation des dons issus de la collecte de rue



Source : Cour des comptes à partir des procès-verbaux du conseil d'administration de Aides

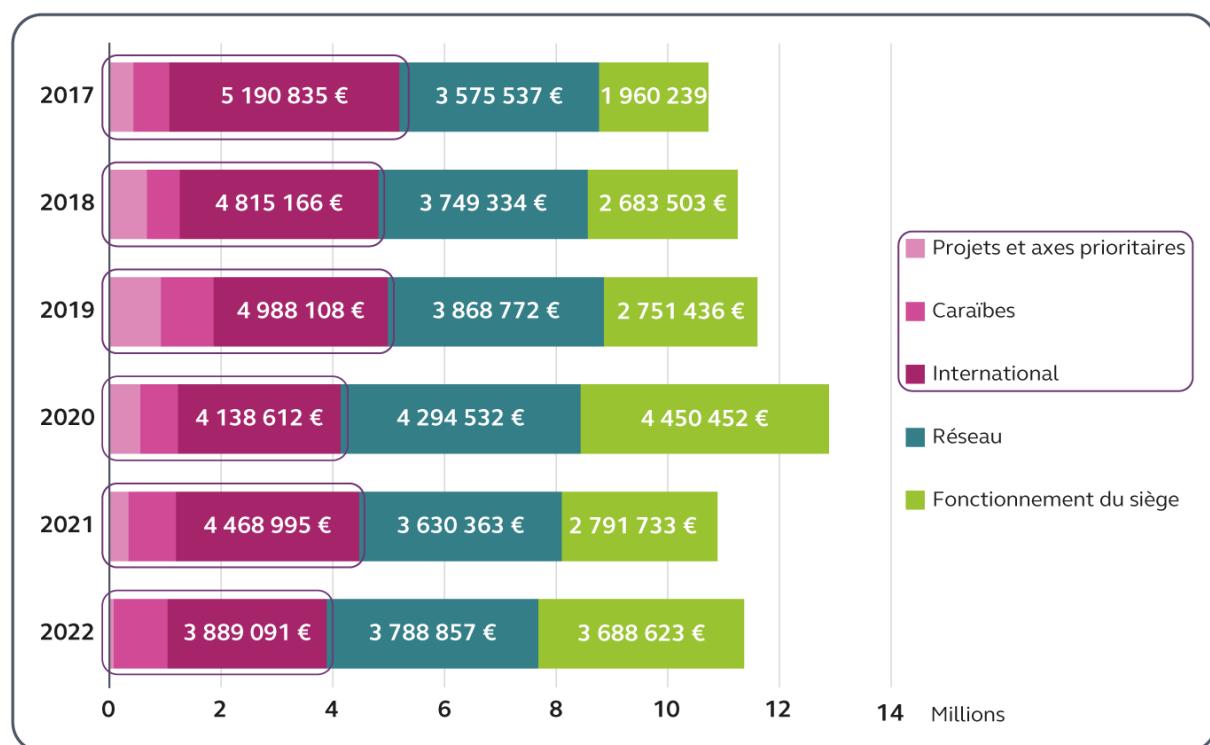
Pour affecter les marges nettes issues de la collecte de rue (11,37 M€ en 2022), Aides identifie trois grands ensembles :

- les projets dits « prioritaires », répartis en trois sous-enveloppes, au poids inégal (cf. schéma suivant) : le financement de l'offre en santé sexuelle de Aides, et plus spécifiquement des « SPOT » (centres de santé communautaire ouverts à Paris, Marseille, Nice et Montpellier à partir de 2016) ; le renforcement des actions spécifiques dans les Caraïbes ; et enfin la stratégie de Aides à l'international, en lien avec Coalition Plus. Le montant de cette première enveloppe est de 3,89 M€ soit 34 % de la marge nette en 2022 ;
- les actions du réseau, représenté par les entités régionales de Aides : les régions bénéficient d'au moins un tiers (33 %) des marges globales de la collecte de rue (soit 3,79 M€ en 2022). La répartition entre régions se fait ensuite suivant quatre critères : le budget total de la région, sa masse salariale, son nombre de volontaires et le niveau épidémiologique constaté dans la région ;
- le fonctionnement du siège reçoit le reliquat de ces financements (3,69 M€ en 2022).

⁶⁷ Conseil d'administration du 23 avril 2017.

Le graphique ci-dessous résume les sommes ainsi réparties. En pratique, les deux premières sous-enveloppes de la première catégorie (le financement de l'offre en santé sexuelle et des projets spécifiques aux Caraïbes) ne représentent que des montants relativement faibles au regard des projets internationaux, ou des deux autres catégories principales (réseau et frais de fonctionnement du siège). En 2020, sous l'effet de la nette amélioration de la rentabilité de la collecte (baisse des charges et relative stabilité des produits), les modalités de calcul de la répartition ont mécaniquement favorisé le réseau (bénéficiaire d'un tiers du total à répartir) et le siège (dont la part est calculée par déduction des deux premières catégories). En moyenne sur la période, l'action internationale a représenté 29 % de la somme globale à répartir, signe de l'importance prise par cette mission dans l'activité de Aides.

Graphique n° 5 : montant des sommes réparties au titre des dons issus de la collecte de rue (2017-2022, en €)



Source : Cour des comptes à partir des comptes approuvés de Aides

D - Une ventilation des emplois qui repose sur des choix contestables et qui majore les missions sociales

1 - Des imputations en emplois qui offrent un niveau de détail variable

Au plan formel, la présentation des emplois du CER de Aides reprend les catégories prévues par les normes comptables et réglementaires.

La rubrique consacrée aux missions sociales, est la plus détaillée. Elle se subdivise tout d'abord entre missions « réalisées en France » et « missions réalisées à l'étranger ». Dans chacune, Aides distingue les « actions réalisées directement par l'association » des « versements à d'autres organismes ». Les actions directement mises en œuvre par l'association, enfin, poursuivent trois

objectifs spécifiques, détaillés en annexe : la prévention des risques envers les populations, la « démocratie sanitaire » (qui recouvre les actions de plaidoyer et de représentation institutionnelle) et les « ressources externes » (actions d'expertise et de conseil).

Les frais de recherche de fonds constituent la deuxième entrée principale du CER. Le montant porté dans cette rubrique est strictement identique dans le CER et dans le CROD pour les exercices 2017 à 2021, ce qui signifie que l'association n'était pas en mesure d'identifier comptablement les coûts pour la recherche de fonds autres que ceux issus de la générosité du public⁶⁸. Cette situation posait question car les subventions et autres concours publics, qui ne relèvent pas de la générosité du public, représentent près de la moitié (46 %) des ressources de Aides au cours de la période. À la suite des observations de la Cour, et par distinction avec les frais d'appel à la générosité du public, l'association a porté un montant supplémentaire de 172 674 € au CROD des comptes de l'exercice 2022 au titre des frais de recherche d'autres sources. Ce montant correspond aux coûts de fonctionnement de l'équipe en charge du mécénat et de la recherche de financements privés. Les frais de fonctionnement, enfin, sont bien portés au CER.

2 - Les missions sociales réalisées en France : une construction comptable qui affecte les financements issus de la générosité du public

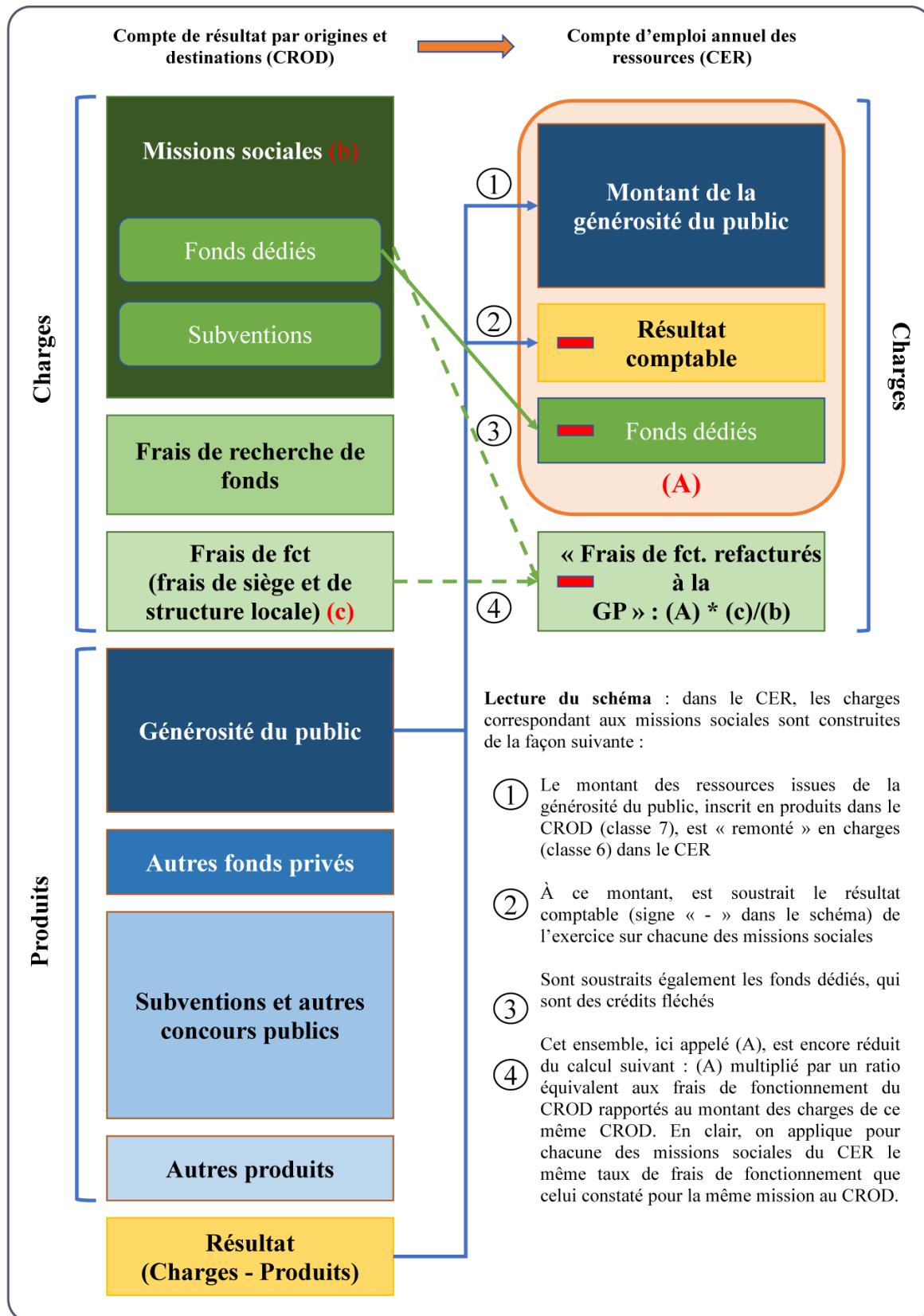
Les missions sociales représentent la principale affectation en emplois des ressources collectées auprès du public : en moyenne, 71 % des emplois du CER leur sont affectés sur la période. 77 % des crédits employés en missions sociales le sont sur le territoire national, pour l'essentiel directement par l'association elle-même (93 %), mais aussi par l'intermédiaire de partenaires locaux (soit environ 7 % de ces dépenses).

Comme l'illustre le schéma ci-après, Les emplois des missions sociales réalisées en France par Aides sont déterminés de la façon suivante : en premier lieu, toutes les lignes de produits relevant de la générosité du public sont extraites du CROD. De ce montant, est ensuite soustrait le résultat de l'exercice, qui fait l'objet d'un calcul différencié pour chacune des missions sociales de l'organisme : pour celles qui dégagent un excédent, celui-ci vient abonder le solde de ressources non affectées et non utilisées de l'exercice ; celles en déficit sont financées par un prélèvement sur le solde des ressources non employées des exercices antérieurs. Enfin, le résultat des étapes précédentes est corrigé des mouvements sur « fonds dédiés », donc sur l'ensemble des financements fléchés de l'association. La catégorie du CROD correspondant aux « engagements à réaliser sur ressources affectées » est donc exclue de la construction du CER.

Le résultat ainsi obtenu correspond donc aux emplois bruts du CER pour les missions sociales, auxquels l'association soustrait ensuite des frais de fonctionnement. À nouveau, ces frais sont calculés en transposant la méthodologie du CROD au CER : dans le compte de résultat, de manière différenciée pour chacune des missions sociales, des frais de fonctionnement sont identifiés et rapportés au montant global des charges de la mission. Ce ratio, qui peut varier assez sensiblement d'une mission à l'autre, est transposé aux charges du CER.

⁶⁸ « *La recherche des autres fonds privés et surtout des subventions et des autres concours publics concerne un grand nombre d'acteurs à tous les niveaux sur l'ensemble du réseau Aides et ne peut être identifiée à partir des données de la comptabilité analytique. Par ailleurs, nous n'avons pas la possibilité de déterminer une clé de répartition pertinente* » (citation extraite du rapport du commissaire aux comptes sur les comptes annuels 2021, page 65).

Schéma n° 2 : construction comptable des missions sociales, entre CROD et CER



Source : Cour des comptes, à partir des données des comptes d'emploi annuels des ressources de Aides

En synthèse, les emplois du CER pour les missions sociales correspondent à l'ensemble des produits issus de la générosité du public corrigé du résultat comptable de l'exercice et des mouvements des fonds dédiés, et minoré d'un ratio de frais de fonctionnement. Cette construction comptable est assumée par l'association, qui considère que les financements issus de la générosité du public viennent en appui de ses autres ressources et ne sont pas affectés à des opérations spécifiques, sauf cas particuliers (cf. *infra*). Cette approche ne permet pas de déterminer de manière spécifique les actions financées par Aides avec les ressources issues de la générosité du public, alors même que la comptabilité analytique de l'association dispose d'une entrée par « Financeur / projet » qui permettrait théoriquement un tel rattachement direct. Le déploiement du nouveau progiciel de gestion intégré, commun aux ressources humaines et financières, pourrait permettre de modifier cette approche au profit d'un suivi bien plus précis de l'usage de l'ensemble des fonds issus de la générosité du public.

Enfin, pour les « versements à d'autres organismes agissant en France », qui représentent une part très minoritaire des missions sociales réalisées sur le territoire national (6,5 % sur la période 2017-2022, pour un montant annuel moyen de 0,7 M€), un tel suivi est bien réalisé, dès lors qu'il s'agit de crédits assis sur des conventions passées par Aides avec ses partenaires. Deux associations perçoivent chaque année plus de 90 % de ces versements : « Le 190 », hébergée au sein du centre de santé sexuelle de Beaumarchais, dans le 3^{ème} arrondissement de Paris, et « Les Petits Bonheurs », à qui Aides réserve le suivi et l'accompagnement de personnes séropositives particulièrement isolées.

3 - Les missions sociales réalisées à l'étranger déléguées à l'association Coalition Plus

Les missions réalisées à l'étranger représentent entre 13 et 21 % de l'emploi total des ressources annuelles collectées auprès du public entre 2017 et 2022, soit 17 % en moyenne au cours de la période. Cette affectation correspond en grande partie à un versement effectué par l'association à un tiers. Cette tendance à l'externalisation de l'action internationale s'accentue : en 2017, les actions réalisées par l'organisme lui-même à l'étranger représentaient encore 33 % du total de ces emplois, quand ce ratio n'est plus que de 20 % en 2022. Cette tendance appelle une attention soutenue au contrôle de l'emploi de ces fonds intermédiaires.

En pratique, ces versements concernent pour l'essentiel Coalition Plus, dont l'activité et les relations avec Aides sont détaillées au chapitre IV du présent rapport. Sur la période considérée, cette association de droit français a perçu un total de 16,7 M€ d'aides de la part de Aides, sur la base notamment d'un versement annuel de 2,5 M€ prévu par des conventions financières quadriennales. Aides perçoit un versement annuel forfaitaire de l'ordre de 100 000 € en tant que membre de Coalition Plus.

Le choix d'imputer la totalité de cette contribution en missions sociales du CER de Aides est contestable dès lors que l'association Aides déclare assumer l'essentiel du financement du fonctionnement de Coalition Plus (voir *infra*). Enfin, outre cette relation quasi-exclusive pour son volet international avec Coalition Plus, Aides entretient d'autres conventions de partenariat pour des projets à l'étranger, notamment avec l'Agence française de développement (AFD) et Expertise France, qui portent sur des sommes comparativement plus faibles. Certains reversements sont d'ailleurs également intervenus au profit de Coalition Plus en fin de période dans le cadre de projets conjoints financés par l'AFD⁶⁹.

⁶⁹ 662 916 € de fonds versés par l'AFD à Aides au titre du projet PLAS (projet triennal visant à la structuration des organisations communautaires de lutte contre le SIDA) ont ainsi été reversés au profit de Coalition Plus en 2021 et 2022 (cf. annexe n° 11).

4 - Les frais de recherche de fonds : des choix d'affectation qui minorent largement le montant comptable par rapport aux coûts réels

a) Une part importante des frais de collecte est affectée aux missions sociales

Sur les exercices 2017 à 2022, le montant des frais de recherche de fonds porté aux CER s'élève, en moyenne, à 3,87 M€ par an, avec un montant maximal à 4,53 M€ (2017 et 2022) et un montant minimal à 2,13 M€ (2020), année marquée par la crise sanitaire et les restrictions associées (notamment la suspension des opérations de collecte en face à face assurées par des prestataires). Dans sa communication vis-à-vis des commissaires aux comptes, reprise dans les annexes comptables des comptes certifiés, Aides précise que ce montant ne reflète pas l'intégralité des coûts associés à cette mission. Au motif que les collecteurs assurent une « *opération d'information et de sensibilisation du public* », l'association estime que 40 % des frais de collecte doivent être « *ventilé[s] sur les missions sociales* ». En outre, toujours selon Aides, les opérations de collecte permettent de « *démarrer la formation de futurs potentiels volontaires* » de l'association : une opération de recrutement, donc, évaluée par l'association à hauteur de 10 % des frais de collecte. Au total, « *50 % du coût de la prestation [de collecte] apparaît [donc] dans [les] missions sociales* »⁷⁰.

À ce titre, chaque année, en moyenne près de 2,1 M€ (soit 47 % du total des prestations de collecte) sont déduits de la ligne des frais de recherche de fonds du CER pour abonder les missions sociales de l'association. Pour autant, ces choix, portés par Aides dans ses annexes comptables, validés sans analyse critique par les commissaires aux comptes alors qu'elle modifie substantiellement l'économie générale du CER, sont contestables.

Selon les termes mêmes de l'association, la réaffectation de 50 % des frais de collecte sur les missions sociales « *fait suite à une étude commandée par Aides et menée par ONG Conseil⁷¹ auprès des personnes abordées dans la rue lors de missions menées dans plusieurs villes représentatives de celles où Aides est présent tout au long de l'année* »⁷². La Cour a déjà eu l'occasion de critiquer des mécanismes comptables visant à minorer le montant de cette rubrique du CER en arguant du caractère hybride des opérations de collecte et de leur prétendue contribution aux missions d'information et de sensibilisation, sans que la réalité de cette contribution ne soit suffisamment étayée⁷³.

⁷⁰ Extraits de l'annexe du rapport du commissaire aux comptes sur les comptes annuels. La formulation varie très peu d'une année sur l'autre, où les mêmes arguments sont repris. À noter toutefois : jusqu'à l'exercice 2019 inclus, la justification du redéploiement de 10 % des frais de collecte vers les missions sociales au sujet de la formation n'allait pas jusqu'à mentionner la possibilité que cette formation puisse encourager le recrutement de nouveaux volontaires ou acteurs de l'association. Il était simplement dit que « le coût de la formation préalable des recruteurs assumée par le prestataire en lien étroit avec Aides [était] évalué à 10% de la prestation ». C'est à partir des comptes 2020 que l'idée d'un recrutement de volontaires/acteurs par le biais des prestations de collecte est ajoutée.

⁷¹ Prestataire historique et unique de Aides pour les opérations de collecte de rue jusqu'en 2019.

⁷² Cette citation figure en annexe des comptes certifiés de l'ensemble de la période sous revue, à l'exception de l'exercice 2017.

⁷³ Cf. par exemple Cour des comptes, *L'Union nationale des aveugles et déficients visuels, exercices 2008 à 2011* (2014), en particulier le chapitre V, ce constat ayant contribué, en l'espèce, à une déclaration de non-conformité.

Or l'association n'a pas été en mesure de produire l'étude invoquée. Certes, cette répartition de la prestation de collecte en termes de volume horaire⁷⁴ figure expressément dans les contrats de prestation, qui laissent « *le prestataire seul responsable (...) de la formation (...) de ses salariés* », l'association se chargeant de fournir des « *informations permettant d'établir l'argumentaire* »⁷⁵. Mais Aides n'a pas pu préciser la nature des actions mises en œuvre par ses prestataires, en les distinguant de l'interaction qu'implique la collecte en face-à-face pour présenter l'organisme et l'objet de l'appel à la générosité, ni de justifier du contrôle des dispositions contractuelles permettant d'établir que ses prestataires consacrent effectivement 40 % de leur temps de collecte à la sensibilisation.

Par ailleurs, l'association n'a pas non plus été en mesure de justifier l'imputation de frais de collecte sur les missions sociales au titre d'une contribution au recrutement d'acteurs ou de volontaires. Aucun élément tangible n'établit ainsi qu'une opération de collecte réalisée par des tiers non membres de l'association puisse être un facteur déclencheur d'une adhésion militante au mouvement.

Dans ce contexte, l'imputation de la moitié des frais de collecte en missions sociales apparaît en partie infondée et altère en conséquence l'information délivrée aux donateurs.

b) Des imputations en frais de fonctionnement qui minorent encore les frais de recherche de fonds

Aides effectue une autre minoration des frais de recherche en retranchant de ceux-ci (comme d'ailleurs des missions sociales), des coûts liés à la vie associative et des coûts de fonctionnement du siège social fléchés sur différents codes analytiques et placés dès lors dans la rubrique des frais de fonctionnement. En pratique, chaque année, est recensée environ une dizaine de milliers d'euros de dépenses de ce type, relevant d'un peu plus d'une soixantaine de codes analytiques distincts. Entre 2017 et 2021, le montant annuel moyen de ces frais sur la période est de 6,07 M€, soit 13,6 % du total des charges (44,53 M€ en moyenne annuelle).

Pour chacun des exercices entre 2017 et 2021, Aides retranche en moyenne 1,91 M€ des frais de recherche de fonds et 4,19 M€ des missions sociales. Cette soustraction opérée sur les deux premières rubriques du CROD est à la fois inutilement complexe, puisqu'elle brouille le contenu de chacune des rubriques comptables, et mal fondée, dans la mesure où aucune logique explicitement assumée par les instances de l'organisme ne vient la justifier.

En réponse aux interrogations suscitées par un tel mécanisme, Aides invoque une confusion de longue date dans la logique de construction du CROD/CER. De fait, pour déterminer la répartition des frais de fonctionnement en année N, AIDES s'appuie sur les charges du compte de résultat de l'année N-1. Mais au lieu d'examiner l'ensemble de ces charges, l'association ne retient ici que celles directement imputables au siège, soit environ un tiers des charges globales annuelles. Parmi ces charges liées à l'activité du siège, la mission de collecte représente à son tour environ un tiers du total, en raison notamment du poids des dépenses de prestations externes. Aides applique ensuite les ratios obtenus aux frais de fonctionnement de l'année N. La ligne « Frais de recherche de fonds » se voit donc appliquer un ratio qui correspond, en réalité, à la part de la mission « collecte » observée sur les seuls frais imputables au siège. La conséquence en est que la ligne « Frais de recherche de fonds » se

⁷⁴ Répartition distinguant collecte de fonds (50 %), sensibilisation (40 %) et formation de recruteurs (10 %).

⁷⁵ Extrait du contrat passé par Aides avec la société « Cause à effet » en avril 2020.

trouve à nouveau minorée par l'application d'un ratio excessif, car cette activité est en réalité loin de mobiliser une part si importante des frais de fonctionnement de l'association que celle estimée sur le seul périmètre du siège.

La Cour prend acte que le CER 2022 corrige cette pratique à la suite de ses observations. Aides privilégie désormais une approche analytique (calcul des charges réelles de la direction de la communication/collecte et de l'organisation des braderies), et reconnaît que « *jusqu'en 2021, le calcul intégrait un retraitement des frais de fonctionnement qui n'avait pas lieu d'être et portait à confusion* »⁷⁶. Il en résulte une hausse du poids relatif des frais de recherche dans les emplois du CER, qui passent de 15 % à 19 % entre 2021 et 2022. Symétriquement, les frais de fonctionnement voient leur poids relatif passer de 11 à 7 % des emplois.

5 - Des frais de fonctionnement réaffectés en missions sociales sur des bases inadaptées

Troisième rubrique de la présentation des comptes, les frais de fonctionnement sont d'abord calculés dans le CROD, donc pour l'ensemble de l'activité de l'association. La construction de cette même catégorie dans le CER est largement tributaire de ce calcul initial.

Comme déjà indiqué, ces charges sont calculées à partir d'une liste de codes analytiques, affectés de clés de répartition permettant de déterminer notamment les montants imputables au siège d'une part, et à chaque entité territoriale (région, voire territoire d'action) d'autre part. Or si, comme mentionné précédemment, le siège concentre environ un tiers des charges globales de l'association, la répartition géographique est bien plus déséquilibrée pour ces coûts spécifiques. En moyenne pour chaque année, sur la période sous revue, près de 96 % des frais de fonctionnement relèvent du siège, contre moins de 4 % pour les régions et territoires d'action.

Tableau n° 2 : frais de fonctionnement par structure (en M€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne
<i>Régions et territoires d'action</i>	0,43	0,40	0,41	0,082	0,15	0,06	0,26
	6,8 %	6,5 %	6,9 %	1,5 %	2,4 %	1,1 %	4,3 %
<i>Siège</i>	5,93	5,76	5,51	5,327	6,29	5,65	5,75
	93,2 %	93,5 %	93,1 %	98,5 %	97,6 %	98,9 %	95,7 %
Total	6,36	6,17	5,92	5,409	6,45	5,71	6,00

Source : Cour des comptes à partir des comptes certifiés de l'association

Pour autant, les directions du siège sont aussi au service des régions, les accompagnent dans la mise en œuvre de leurs actions et veillent à la déclinaison territoriale de la stratégie nationale. Dans ces conditions, Aides fait le choix de réimputer comptablement un montant de charges à son réseau, en les ventilant sur ses différentes missions sociales. Un compte de charge spécial (compte 6282), intitulé « Participation aux frais de siège ou frais inter-établissements » est utilisé à cet effet, dont le montant est calculé en distinguant deux types de frais de fonctionnement :

⁷⁶ Réponse du directeur général à une question de la Cour en date du 20 juin 2023.

- pour l'ensemble de ses activités hors établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS) : 12 % du total des charges hors fonds dédiés de chaque région ;
- concernant les activités médico-sociales⁷⁷: le taux de frais de siège est décidé par l'agence régionale de santé d'Île-de-France (agence de rattachement du siège social de Pantin). Sur la période 2017-2021, Aides a bénéficié d'un taux de 10,2 %, appliqué au total des charges de l'année N-1 de chaque ESMS hors fonds dédiés.

Ce mécanisme, assis sur des méthodes pérennes et explicites, appelle cependant une observation. Comme pour de nombreux autres paramètres comptables, il serait souhaitable que Aides procède à une formalisation de ce choix dans le cadre des instances statutaires, voire à une révision quinquennale du taux appliqué au titre des activités hormis la gestion des ESMS, à l'instar de ce que prévoit le code de l'action sociale et des familles (CASF) pour les activités médico-sociales. En effet, le taux de 12 %, arrêté en 2014⁷⁸, n'a pas été révisé depuis. Or dans l'intervalle, à la suite d'un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE), Aides s'est profondément restructuré en centralisant notamment au niveau du siège des fonctions support dévolues jusque-là aux « plateformes régionales », et générant très probablement une rationalisation des coûts.

En moyenne, 2,79 M€ sont soustraits chaque année de la ligne des frais de fonctionnement par ce truchement, pour abonder les missions sociales de l'association. Certaines années, les frais « refacturés au réseau » (donc imputés en missions sociales) approchent, voire excèdent même les frais de fonctionnement inscrits en comptabilité. Ainsi, pour l'exercice 2020, le CROD mentionne 2,61 M€ de frais de fonctionnement, quand 2,66 M€ sont reventilés sur les missions sociales.

E - Des transferts entre enveloppes exagérément complexes

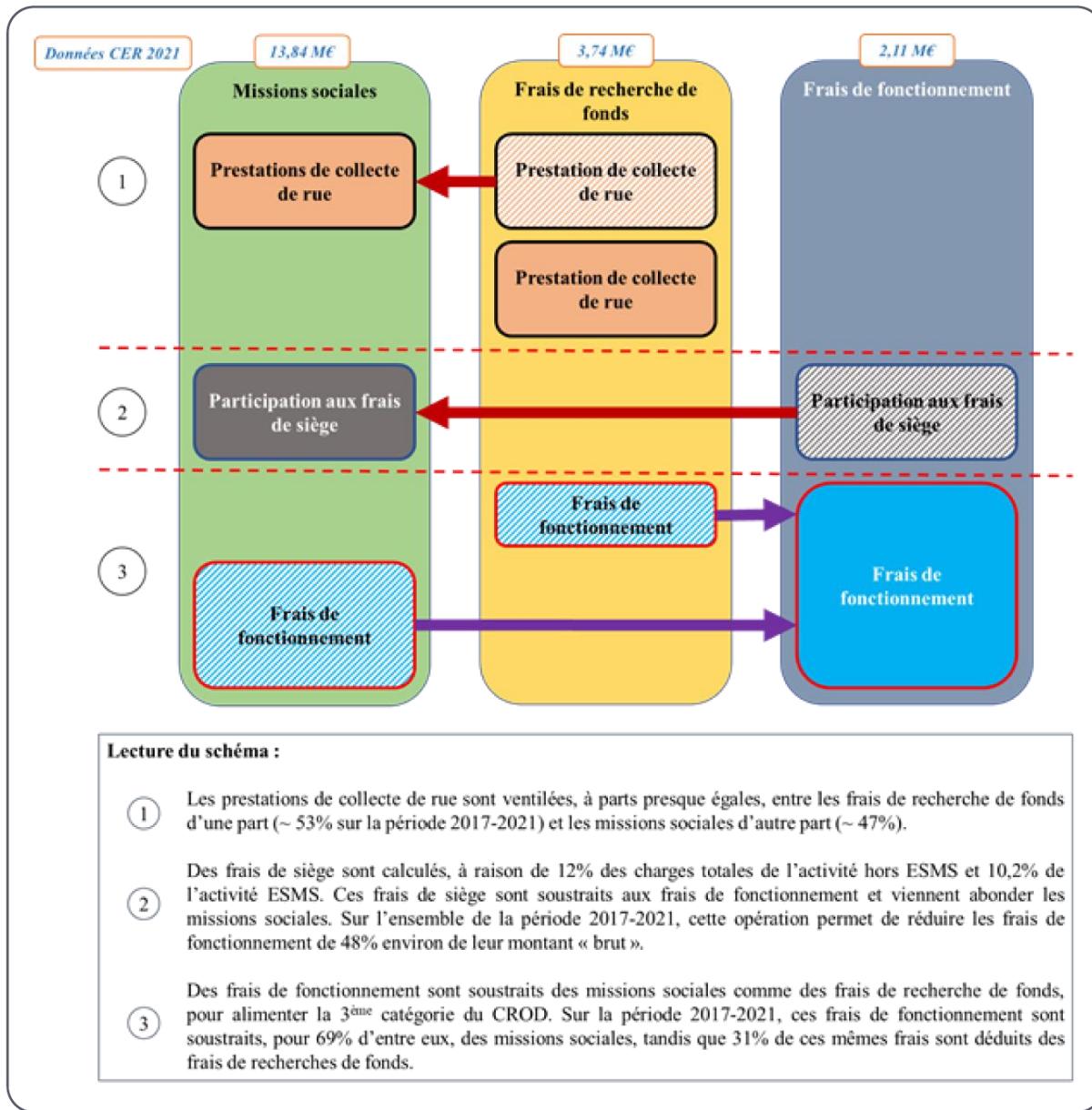
Un jeu complexe de mouvements de charges est opéré entre les différentes rubriques du CROD et du CER, dont l'association peine à expliquer la logique d'ensemble, et qu'aucune décision formelle des instances ne vient justifier, comme l'illustre le schéma n° 3 ci-après.

- En premier lieu, environ 47 % des coûts des prestations de collecte de rue sont en moyenne soustraits des frais de recherche de fonds pour abonder les missions sociales.
- En parallèle, environ 48 % des frais de fonctionnement bruts sont également transférés sur les missions sociales, au titre de la participation aux frais de siège.
- Enfin, des frais de fonctionnement sont soustraits des deux premières entrées du CROD à partir d'une liste de comptes de charges, et réimputés à raison de 69 % pour les missions sociales et, jusqu'en 2021, 31 % pour les frais de recherche de fonds, pour un montant global de près de 6 M€, par an en moyenne sur la période.

⁷⁷ Conformément aux dispositions du code de l'action sociale et des familles (articles L314-7 et R314-87).

⁷⁸ « Le pourcentage de 12 % indiqué sur les actions hors médico-social correspond au pourcentage de frais de fonctionnement de l'association en 2014 (dernières données officielles figurant dans les éléments financiers du rapport annuel 2014 et dans le compte d'emplois ressources donneurs de l'annexe des comptes annuels 2014) ». (Extrait d'un document de travail communiqué aux rapporteurs et portant sur les comptes 2017).

Schéma n° 3 : transferts opérés par Aides entre rubriques du CROD/CER jusqu'en 2021



Source : Cour des comptes

D'une manière générale, cette méthodologie doit à la fois être simplifiée et mise en conformité avec la réglementation comptable qui définit les principes d'affectation aux rubriques du CROD/CER. Celle-ci, prévoit certaines dérogations, qui doivent cependant être dûment justifiées par l'organisme, et admet le recours à des clés de répartition des dépenses liées aux coûts indirects à condition que ces méthodes d'élaboration soient motivées, pérennes, et validées par les instances. La méthode retenue par Aides est certes mise en œuvre de manière pérenne au cours de la période, mais elle repose sur des paramètres qui manquent d'une base objective, ce qui affecte l'information des donateurs et du public.

Sans renoncer à valoriser la part d'action de sensibilisation associée aux opérations de collecte de rue, l'organisme reconnaît le besoin de modifier ses règles d'imputation et de renforcer le contrôle et le suivi de celles-ci. Aides a confirmé à la Cour son intention d'en faire un chantier prioritaire en 2024.

II - La communication financière envers le donateur : des supports adaptés, un contenu perfectible

En termes de supports, la communication financière de l'association repose sur des canaux diversifiés et un contenu riche, qui devra toutefois évoluer afin de prendre en compte les critiques précédentes relatives à son contenu.

A - Des supports de communication complémentaires

En 2004, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), enquêtant sur les comptes d'emploi annuel des ressources de Aides pour la période 2000-2002, pointait « *l'absence complète de diffusion des informations sur le CER et [des] données financières* ». Quatre ans plus tard, la Cour des comptes relevait à son tour « *un certain flou autour de la destination des dons* ».

Depuis, des progrès substantiels ont été réalisés par l'organisme qui met à la disposition de ses donateurs différents supports d'information :

- La page « *Pourquoi soutenir Aides ?* » du site internet⁷⁹ est richement illustrée et comporte notamment une rubrique « *Concrètement, à quoi servent vos dons ?* ». Celle-ci résume les principales actions de Aides et mentionne des indicateurs clés (nombre de dépistages rapides, de préservatifs distribués, etc.).
- Même s'il ne contient pas une présentation du CER, mais seulement une présentation du compte de résultat et du bilan, le rapport financier annuel, publié chaque année en complément du rapport d'activité, fournit également des informations utiles sur les sommes collectées auprès du public et leur utilisation.
- Enfin, la publication des *Essentiels* expose, chaque année, le compte de résultat par origines et destinations (CROD) et le compte d'emploi annuel des ressources (CER), avec une page consacrée à l'utilisation des dons issus de la générosité du public.

B - Une communication plus précise et une meilleure traçabilité de la collecte à assurer

Depuis l'exercice 2020, l'*Essentiel*⁸⁰ résume l'utilisation des ressources collectées auprès du public à l'aide d'un exemple : « *à quoi sont utilisés 10 € versés par un donateur* ». Pour l'année 2021, l'association indique en utiliser : 7,31 € pour financer ses missions sociales ; 1,55 € pour financer sa recherche de fonds ; et enfin 1,14 € pour ses frais de fonctionnement.

⁷⁹ <https://www.aides.org/generosite/pourquoi-soutenir-aides>

⁸⁰ <https://www.aides.org/publication/rapport-dactivite-et-rapport-financier-2021>

Un graphique détaille notamment les missions sociales par grandes catégories (prévention, soutien, actions à l'international et autres missions sociales). Ce faisant, l'association affiche une utilisation vertueuse des ressources collectées auprès du public, avec 73,1 % de ses crédits affectés aux missions sociales. Le même document fournit également des statistiques analogues pour le budget global de l'association, donc avec les données du CROD : à ce titre, 82,1 % des ressources seraient consacrées aux missions sociales, 7,0 % seulement aux frais de recherche de fonds, et 7,5 % aux frais de fonctionnement⁸¹.

Cette répartition mériterait d'être corrigée pour tenir compte des observations formulées précédemment et pour fournir ainsi une vision plus conforme à la réalité de l'activité de l'association. Deux modifications semblent particulièrement nécessaires : réimputer l'ensemble des frais de collecte de rue sur la ligne spécifique du CROD/CER, sauf pour la fraction dont l'association peut démontrer qu'elle relève de la sensibilisation ; revoir la répartition des frais de fonctionnement entre les deux premières entrées du CROD/CER (missions sociales et frais de recherche de fonds).

⁸¹ Le total, ici, ne fait pas 100 %, mais 96,6 %, car d'autres lignes du CROD, qui ne se rencontrent pas dans le CER, viennent encore compléter cette utilisation des emplois, quoique marginalement : dotations aux provisions (0,1 %), engagements à réaliser sur ressources affectées (3,1 %) et excédent de ressources de l'exercice (0,2 %).

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Déjà relevés lors de contrôles antérieurs, des manquements sont constatés en matière de respect des obligations déclaratives d'appel à dons auprès des services de l'État. Les comptes annuels certifiés sont, en revanche, régulièrement publiés sur l'ensemble de la période, dans les formats prévus par la réglementation comptable, et approuvés chaque année par l'assemblée générale.

Les missions sociales réalisées en France, qui représentent selon l'association les trois quarts des emplois de ressources issues de la générosité du public, sont très majoritairement mises en œuvre par l'organisme. Au contraire, sur le volet international des missions sociales qui représente environ un quart de l'emploi total de ces ressources, Aides externalise ses actions, en subventionnant notamment l'association Coalition Plus.

Les choix régissant la construction des documents comptables font l'objet de niveaux de formalisation et de validation par les instances qui sont insuffisants. Or certains apparaissent contestables : à travers différents mécanismes de réallocations croisées entre les rubriques d'emploi du CER, ils aboutissent, en effet, à une présentation des emplois des ressources issues de la générosité du public qui majore indûment le montant des missions sociales. L'importance relative des coûts de collecte et des frais de fonctionnement de l'organisme se trouve à l'inverse minimisée.

Il est souhaitable de corriger ces pratiques en simplifiant les règles d'imputation et en les faisant formellement valider par les instances. Plus globalement, l'association doit se conformer aux règles comptables qui encadrent la construction de ces documents, en particulier en matière de frais de recherche de fonds et de frais de fonctionnement. Les modalités actuelles retenues sont, en effet, excessivement complexes et aboutissent à une information financière partiellement biaisée des donateurs et du public.

Nonobstant ces réserves importantes, les différents outils de communication mis en œuvre par l'association pour rendre compte de ses actions et informer le public de l'emploi des ressources collectées présentent un progrès par rapport aux précédents contrôles et apparaissent globalement satisfaisants.

La Cour formule la recommandation suivante :

4. *Revoir et faire valider par les instances les règles de construction du compte de résultat par origine et destination et du compte d'emploi des ressources de manière à rendre compte fidèlement de la ventilation des charges dans les différentes rubriques réglementaires d'emplois dès la publication des comptes 2024.*
-

Chapitre III

La collecte des ressources auprès du public

Les ressources collectées auprès du public (20,7 M€ en 2022) enregistrent une progression modérée entre 2017 et 2022 (+ 5,7 %) mais avec des variations marquées dans leur structure au cours de la période. Leur part dans le total des produits du compte de résultat est orientée à la baisse et représente 40 % en 2022.

Tableau n° 3 : collecte des ressources auprès du public

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2017/2022
<i>Dons</i>	17 677 054	17 872 913	18 115 774	17 655 440	17 735 428	17 799 681	+ 0,7 %
<i>Mécénat / parrainage</i>	697 405	388 820	433 654	541 206	485 004	1 172 012	+ 68 %
<i>Opérations de collecte de fonds</i>	623 038	641 614	614 245	82 042	669 454	763 992	+ 23 %
<i>Légs</i>	430 765	2 018 463	472 084	214 825	602 681	1 012 044	+ 135 %
<i>Autres produits liés à la générosité du public</i>	191 467	13 970	7 360	2 000	-	5 090	NS
Total des ressources collectées auprès du public	19 619 730	20 935 779	19 643 116	18 495 514	19 492 567	20 752 818	+ 5,8 %
% des dons / total des ressources collectées auprès du public	90 %	85 %	92 %	95 %	91 %	86 %	- 4 points
Total des produits du compte de résultat de AIDES	43 582 084	44 463 010	44 853 123	42 624 456	47 130 683	51 905 817	+ 19 %
Ressources collectées auprès du public / Total des produits du CR	45 %	47 %	44 %	43 %	41 %	40 %	- 5 points

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels

En matière de dons, qui constituent la ressource prépondérante, la stratégie de collecte de l'association repose très largement sur la collecte de rue. Les produits du mécénat demeurent relativement modestes. Si le traitement des legs et libéralités doit encore se professionnaliser, de réels progrès ont été enregistrés en matière de gestion des données à caractère personnel.

I - La collecte de dons, une stratégie quasi « monocanal » en volume

Aides présente une stratégie quasi « monocanal », axée sur la collecte de rue qui recueille à elle seule près de 80 % de l'ensemble des produits collectés sur la période 2017-2022. Avec les deux autres canaux de la collecte en face-à-face, à savoir l'approche des donateurs potentiels dans les espaces dits privés comme les centres commerciaux (4,2 %) et le porte-à-porte (1,7 %), elle pèse même près de 86 % de ce total.

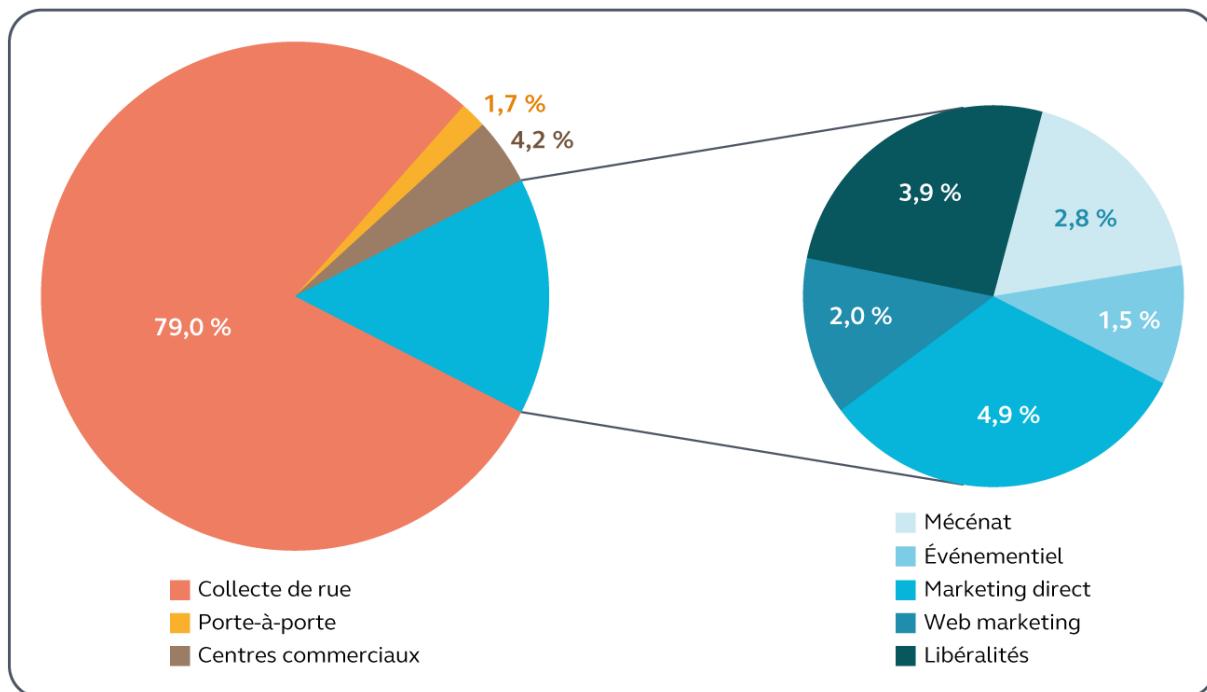
En comparaison, les autres sources de revenus ne constituent qu'un appoint (14 %). Le marketing direct⁸² émerge quelque peu, avec près de 5 % du total des ressources ; les libéralités viennent ensuite, avec 3,9 % des sommes collectées. Le mécénat, qui comprend les ressources issues du fonds de dotation LINK et celles provenant des grands donateurs, rassemble pour sa part quelque 2,8 % de recettes globales, un peu au-dessus du web marketing⁸³ (2 %). L'événementiel – à savoir les opérations spéciales de collecte, comme les initiatives « Love baguette » ou « #fetelamour » – rapporte un montant encore très faible de revenus à l'association, de l'ordre de 0,6 % par an.

D'une manière générale, ces opérations événementielles, au bilan comptable difficilement excédentaire, semblent donc présenter surtout un intérêt en termes de communication. Car Aides, en dépit d'une activité bien plus développée que les autres acteurs de la lutte contre le sida, souffre d'un déficit de notoriété, notamment vis-à-vis de Sidaction ou de Solidarité Sida, que ces actions de communication (plus que de recherche de fonds) viennent utilement corriger.

⁸² Le marketing direct (ou marketing relationnel) regroupe des actions diverses de fidélisation des donateurs : mailings d'appels à dons, envoi du journal des donateurs, campagnes téléphoniques, etc.

⁸³ Le web marketing vise à collecter des adresses électroniques pour alimenter la base de prospects, mais aussi à fidéliser, par des techniques digitales, les personnes ayant fait un don directement à l'association, par le site internet ou par voie postale ; Aides n'achète pas, ne loue pas et n'échange pas de fichiers donateurs.

Graphique n° 6 : répartition des produits de la générosité issue du public, par canal de collecte (chiffres 2017-2022)



Source : Cour des comptes à partir des données de la direction communication collecte de Aides

A - La collecte de rue : la fin de l'exclusivité bénéficiant à un prestataire

1 - Une mise en concurrence et une diversification progressive des prestataires

Le lien privilégié de Aides avec la collecte de rue (cf. annexe n° 8) passe par une relation ancienne, et longtemps exclusive, avec la société ONG Conseil, acteur de référence sur le marché français.

En 2017, Aides signe avec ONG Conseil un nouveau contrat-cadre, sans mise en concurrence, d'une durée de trois ans (jusqu'au 31 décembre 2019). Or, ce contrat prévoit explicitement une quasi-exclusivité d'ONG Conseil sur les prestations de collecte de rue mandatées par Aides. Pour l'année 2017, l'association s'engage en effet à réserver *a minima* « 86,3 % de son budget global annuel lié aux campagnes organisées sur la voie publique et dans les centres commerciaux privés » au bénéfice d'ONG Conseil (sur un total de prestations de collecte de 4,7 M€). Pour les exercices 2018 et 2019, cet « engagement d'exclusivité partielle » est légèrement réduit, mais reste à un niveau élevé : 80 % du budget global de prestations de rue. Aides fait le choix d'introduire de nouveaux prestataires : la société Cause à Effet bénéficie ainsi de parts résiduelles de marché, rejointe en 2019 par la société ODEEF.

En 2019, Aides a mis fin à une situation de quasi-monopole d'ONG Conseil sur les opérations de collecte de rue avec le lancement d'un appel d'offres qui prévoit deux garanties pour éviter cette relation de dépendance vis-à-vis d'un prestataire : d'une part, « aucun des titulaires ne se verra attribuer plus de 60 % du volume total du marché », d'autre part, le marché est alloté, avec une quinzaine de lots distincts, répartis en cinq grandes catégories

(DOM-TOM, Paris, province, itinérance et sites privés)⁸⁴. ONG Conseil, Cause à Effet et ODEEF se sont positionnés sur un certain nombre de lots et deux nouveaux prestataires ont fait leur entrée (Agence Solidaire, La Collective), contribuant ainsi à diversifier les partenaires de Aides en matière de collecte. Conclu pour un an, renouvelable une fois, ce premier marché multi-attributaire fut soumis à un nouvel appel d'offres à l'été 2021 avec un objectif de diversification renforcé. Aucun prestataire ne pourra bénéficier de plus de « 40 % du volume total » du marché et le nombre de lots est fortement augmenté, puisqu'il atteint 56, avec une nouvelle catégorie, celle du porte-à-porte (auparavant traitée en dehors du marché-cadre). L'ouverture des plis marque la fin de la relation contractuelle entre Aides et ONG Conseil, l'offre du prestataire historique étant jugée irrecevable, contrevenant à plusieurs exigences fondamentales du cahier des charges (en particulier : non-allotissement). Le marché entré en vigueur le 1^{er} janvier 2022 est conclu avec plusieurs nouveaux prestataires.

2 - Une révision bienvenue du modèle économique de la prestation

L'association évolue aussi dans son approche économique des marchés de collecte en modifiant les modalités de facturation de ses prestataires. À la facturation horaire⁸⁵, elle substitue la facturation au bulletin qui repose sur le nombre de bulletins valides obtenus par le prestataire, auxquels on applique un prix unitaire uniforme⁸⁶ pour obtenir un montant globale.

En effet, la facturation horaire, traditionnellement retenue dans les premiers contrats de collecte, présente un engagement de moyens du prestataire, sans réelle logique de résultats. Enfin, les possibilités de contrôle de la part de l'association se trouvent réduites comme le notaient les commissaires aux comptes en 2019, « *Aides n'a aucun moyen de vérifier les heures effectuées lors des campagnes hormis les heures mentionnées dans le tableau de bord que complète ONG Conseil.* »⁸⁷.

Après une expérimentation de la facturation au bulletin, notamment avec le prestataire Cause à Effet (3 000 nouveaux donateurs, avec une marge de 10 %, en plus ou en moins), Aides exprime clairement sa « *préférence* » pour ce modèle « *qui limite le risque pour l'association* »⁸⁸. Le prestataire reçoit un objectif chiffré de bulletins valides à atteindre et s'engage à faire toute diligence pour y parvenir. Il permet une meilleure maîtrise des coûts dès lorsque le prix unitaire du bulletin valide est unique (cf. notes de bas de page n° 83 et n° 84).

3 - Des perspectives limitées en matière de porte-à-porte et de collecte en sites privés

Comme indiqué *supra*, la collecte de rue, malgré son poids extrêmement majoritaire, n'épuise pas l'ensemble de la collecte dite en face-à-face chez Aides. Le démarchage de donateurs potentiels dans les centres commerciaux ou directement au domicile des personnes (porte-à-porte) existe également. Pour autant, le poids de ces deux dernières modalités est bien plus modeste dans le total de ressources de l'association : respectivement 4 % et 1,8 % sur la période.

⁸⁴ Après publication, Aides décidera même de créer quatre lots supplémentaires, en province et à Paris.

⁸⁵ Nombre d'heures déclaré par le prestataire multiplié par un ratio « arbitraire et invariable de bulletins valides par heure (soit 0,40 bulletin par heure pour les contrats conclus suivant cette modalité) multiplié par un coût unitaire du bulletin qui diffère selon le lieu de collecte (de 145 € à 195 € HT dans le contrat-cadre de 2017).

⁸⁶ Soit 141 € HT par bulletin valide pour la campagne 2019 du prestataire Cause à effet.

⁸⁷ *Cycle dons et produits de collecte*, revue de process des commissaires aux comptes, novembre 2019.

⁸⁸ Appels d'offres « Collecte de fonds dans la rue et en sites privés » (juillet 2019 et juillet 2021, même rédaction sur ce point).

Leurs évolutions sont néanmoins assez différentes. Le porte-à-porte n'a jamais montré, au cours de la période, un réel potentiel de développement. Sa part dans l'ensemble des ressources n'a cessé de diminuer entre 2017 et 2022, avec un net décrochage observé avec le début de la crise sanitaire en 2020. Selon l'association, ces faibles résultats s'expliquent aussi par la fragilité économique du prestataire. Enfin, la rentabilité de cette modalité est traditionnellement plus faible que celle des autres approches. Tous ces éléments plaident pour un abandon de cette démarche, aux résultats peu probants.

À l'inverse, la collecte en centres commerciaux, aussi appelée collecte en sites privés, présente un potentiel beaucoup plus important : entre 2017 et 2022, ses produits ont quadruplé. La rentabilité, ici, est plutôt satisfaisante. Le public touché est un peu différent des passants abordés dans la rue (notamment en termes d'âge : dans les centres commerciaux, les donateurs affichent un âge moyen inférieur à celui des donateurs de rue). Cette approche connaît toutefois une double limite : plus rentables, les créneaux de collecte en centres commerciaux sont aussi plus disputés, avec la répartition entre opérateurs de collecte ; le public touché, plus jeune, est aussi moins facile à fidéliser, avec un taux d'attrition supérieur à la moyenne.

4 - Une rentabilité plutôt satisfaisante pour l'ensemble de la collecte en face-à-face, mais des risques de coût à maîtriser

Pour évaluer cette rentabilité, Aides distingue deux types de charges :

- les charges directes, qui correspondent aux montants des prestations de collecte⁸⁹ ;
- les charges indirectes, qui forment un ensemble plus hétéroclite de dépenses : achats de vêtements pour les recruteurs, confection de kits de bienvenue à remettre aux donateurs démarchés, frais bancaires liés à la mise en place des prélèvements automatiques, mais aussi coûts du système d'informations (pour l'intégration des différents fichiers générés par les prestataires) ou encore coûts de la fidélisation. Ces derniers comprennent notamment l'envoi de la revue *Entr'Aides* ou encore l'ensemble des démarches dites d'« upgrade », c'est-à-dire visant à augmenter le montant mensuel du donateur, une fois celui-ci fidélisé.

Une approche en coûts complets pourrait ajouter, à ces charges directes et indirectes, l'ensemble des charges internes à la direction « communication collecte » du siège de Aides (notamment les salaires des collaborateurs de cette direction) ; mais l'approche retenue par l'association est déjà relativement exhaustive et a le mérite d'être restée stable sur l'ensemble de la période sous revue.

Dans ce cadre, l'analyse croisée des produits et charges montre que la collecte en face-à-face présente, chez Aides, un niveau élevé de rentabilité : sur l'ensemble de la période, le poids des charges sur les produits s'élève en moyenne à 30 %. Autrement dit, la rentabilité de la démarche, mesurée par le ratio inverse produits/charges, est de 3,3 environ sur les exercices 2017-2022 : pour un 1 € investi dans la collecte en face-à-face, Aides obtient en retour un produit de 3,3 €. Dans ce panorama global, l'année 2020, marquée par la crise sanitaire, fait figure d'exception : les produits diminuent légèrement (- 1 % par rapport aux trois années antérieures) alors que les charges baissent sensiblement (- 35 %), puisque les prestataires de collecte n'ont pas pu mener leurs opérations comme initialement prévu dans le plan de charges

⁸⁹ Pour mémoire, ce sont ces charges directes qui, chaque année, sont reventilées dans les documents comptables (CROD et CER) à parts presque égales, entre l'entrée « missions sociales » et l'entrée « frais de recherche de fonds ».

annuel⁹⁰. La rentabilité s'en trouve nettement améliorée, avec un ratio de 4,7. Les exercices 2021 et 2022 ont marqué un retour à une situation antérieure à la crise.

Ainsi, la rentabilité repose en premier lieu sur une maîtrise des coûts, et notamment des charges directes. La mise en concurrence des prestataires et la révision du modèle économique de la collecte de rue devraient permettre d'éviter tout écart sensible à l'objectif. Elle dépendra à l'avenir de l'effet à moyen/long terme de la crise sanitaire qui a eu un impact sensible sur le recrutement de nouveaux donateurs, de la tendance à une attrition plus rapide de ceux-ci, et en sens inverse de la tendance à la hausse du don moyen. Tous ces paramètres font l'objet d'une attention soutenue de la part de l'association.

B - Le marketing direct : une série d'actions isolées plus qu'une stratégie d'ensemble

Dans ce contexte de baisse du nombre de donateurs, le marketing direct représente de l'ordre de 5 % de l'ensemble des ressources sur la période 2017-2022. Il vise à augmenter le nombre de donateurs et à fidéliser ceux qui ont déjà fait le choix de donner à l'association. Il est le fruit d'une superposition d'actions spécifiques telles que :

- Les campagnes par message électronique d'appel aux dons : elles s'inscrivent dans le cadre d'une action de sensibilisation (discrimination, femmes et VIH, etc.), voire de plaidoyer, mais s'appuient également sur des actions de communication plus classiques (vœux, envoi de la revue *Essentiel*, etc.).
- L'envoi du journal des donateurs, *Entr'Aides*, publié à raison de quatre numéros par an.
- Les campagnes d'appels téléphoniques pour obtenir une hausse de la contribution des donateurs et les campagnes de réactivation des prélèvements automatiques afin de lutter contre l'attrition de la collecte.

C - Le web marketing : un laboratoire de pratiques, aux résultats encore modestes

Lancée en 2016, l'activité de web marketing est vue comme un axe prometteur chez Aides, qui espère en faire le « *deuxième canal de prospection de nouveaux donateurs* ». Les sommes collectées ont doublé au cours de la période (de 0,250 M€ en 2017 à 0,522 M€ en 2022), cette activité reste marginale (environ 3 % des produits collectés) et son potentiel paraît relativement limité, compte tenu notamment de sa faible rentabilité (inférieure à 1,5 € de produit pour un euro dépensé, en 2022). Sans modèle préétabli, ce secteur repose sur une forte capacité d'innovation, avec des opérations très diverses : quizz de connaissances sur le VIH, emailings ciblés de défiscalisation, campagnes sur internet (« Amour » par exemple), création de multiples pages Facebook dédiées à des événements de collecte, etc. À ce titre, le web marketing est aussi perçu comme un support transversal apporté aux autres canaux de collecte de Aides, et en particulier aux opérations spécifiques de levée de fonds (cf. *infra*).

⁹⁰ 60 621 heures de collecte ont été réalisées en 2020 contre 117 643 heures prévues (soit une baisse de 48 %). En 2019, le nombre d'heures de collecte s'était élevé à 108 055. Source : procès-verbal du conseil d'administration du 24 avril 2021.

D - Un traitement externalisé et sécurisé de la collecte, une procédure de gestion des dons à améliorer

Depuis 2008, Aides faisait appel au même prestataire externe pour la gestion de sa base de données donateurs. Le contrat, initialement d'une durée de trois ans, a été renouvelé par tacite reconduction et donc sans mise en concurrence jusqu'à sa dénonciation par l'association en 2018. Souhaitant un outil plus performant pour la gestion des données et des campagnes de collecte⁹¹, Aides a lancé une consultation qui a donné lieu à la sélection d'un nouveau prestataire chargé des opérations de « fulfillment »⁹².

En 2019, dans le cadre de son contrôle « dons et produits de collecte », le commissaire aux comptes relevait la qualité et la rigueur de ce nouveau prestataire dans le secteur caritatif⁹³. S'agissant du siège de Aides, il recommandait :

- d'établir un tableau de rapprochement entre les dons ayant suscité des reçus fiscaux et le montant des dons enregistré en comptabilité (en nombre et en valeur). En 2023, les « dons sans reçu fiscal » sont enregistrés dans la base de données Donateurs sur un compte créé à cet effet ce qui permettra de réaliser ce rapprochement tout en répondant à l'obligation de déclarer à l'administration fiscale « *les dons au titre desquels [les organismes bénéficiaires] ont émis des reçus fiscaux* »⁹⁴ ;
- de mettre en place une procédure d'émission et de gestion des reçus de dons⁹⁵. Une première procédure a été mise en place en septembre 2022 afin de définir les conditions d'utilisation et de conservation des carnets de reçus de dons, mais le rapprochement des montants des reçus et de la comptabilité n'est pas encore systématique.

II - Le mécénat d'entreprise, un mode de collecte historiquement peu développé

Aides entretient de longue date un rapport complexe avec l'engagement financier des entreprises, qui tient à l'esprit d'indépendance de l'association comme à ses engagements contestataires, en particulier dans les années 1980 et 1990. À cela s'ajoute, depuis plusieurs décennies maintenant, un contexte défavorable à la participation de grandes entreprises mécènes. En effet, comme le rappelait par exemple une note sur les activités de collecte et communication

⁹¹ Les contacts web (donateurs, prospects) étaient gérés dans une seconde application externe et les dons web étaient gérés par une plate-forme de collecte. La synchronisation avec la base de données *donateurs* s'effectuait ponctuellement par imports manuels.

⁹² Ce terme regroupe l'ensemble des prestations associées au traitement de collecte de dons : réception et tri des bulletins de souscription papier, récupération automatique des données de souscription électronique, saisie des informations non lues et des dons en espèces, numérisation des documents, traitement des moyens de paiement et remise en banques, traitement des demandes et des arrêts de prélèvement, traitement des reçus de dons, gestion des reçus fiscaux, archivage physique et numérique.

⁹³ Le prestataire a développé le logiciel ALIZE, base de données permettant de traiter toutes les opérations de gestion de dons. Il en assure l'hébergement, la maintenance et la sauvegarde.

⁹⁴ Article 19 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

⁹⁵ Les territoires d'actions pour les régions et le service collecte pour le siège sont autorisés à recevoir directement des dons. Ils doivent alors émettre un *reçu de dons*, « accusé de réception » qui permet à la fois au donneur et à l'association d'avoir une trace écrite du don, de générer une écriture comptable et une inscription dans la base de données Donateurs et de déclencher, si besoin, l'émission d'un reçu fiscal.

présentée au conseil d'administration de décembre 2019, le VIH/sida est « une cause dont les entreprises ont de plus en plus de mal à se sentir proches car devenue moins visible et moins urgente excepté pour celles avec lesquelles [l'association a] des intérêts communs (laboratoires, mutuelles et la santé en général) ». En conséquence, les revenus issus du mécénat sont historiquement faibles et avoisinent 3 % des ressources collectées auprès du public.

Confrontée néanmoins à la nécessité de développer ses fonds propres, Aides a pris la décision de renforcer cette stratégie, notamment en formalisant ses liens avec le fonds de dotation LINK, pourvoyeur important de ressources privées de l'association (à hauteur de 800 000 euros en 2022).

Le fonds de dotation contre le Sida LINK

Le fonds de dotation contre le sida LINK a été créé en 2010 par Michel Simon, qui en fut le président jusqu'en 2020, avec quatorze autres entrepreneurs et cadres dirigeants. Il a pour objet de « financer et de soutenir, par tous moyens, le développement des programmes d'intérêt général de lutte contre le sida et des maladies associées, en France et à l'étranger », et à ce titre, « il finance notamment des actions de l'association Aides et de ses partenaires »⁹⁶.

Ainsi, LINK organise une levée de fonds auprès de donateurs à travers un dîner de gala en fin d'année. Une convention lie les deux partenaires, « la subvention accordée par LINK à l'association Aides devant correspondre à la recette nette de l'Évènement [dîner] diminuée de l'ensemble des frais engagés par LINK pour la réalisation et la gestion des évènements et approuvé par Aides ». Cette convention devra être renouvelée pour 2023.

Suite à des difficultés financières de LINK qui ont entraîné une chute des recettes versées à Aides en 2018 et 2019, le fonds de dotation a fait évoluer sa gouvernance avec l'attribution d'un siège au conseil d'administration occupé par l'ancien président de Aides et d'un siège au bureau occupé par sa présidente. Le directeur général de Aides est, quant à lui, invité permanent au conseil d'administration et au bureau de LINK. Le siège social de LINK est désormais abrité par Aides qui devient l'unique bénéficiaire des fonds collectés par LINK.

Au final, les fonds collectés par ce biais financent trois types d'actions : (1) la prévention en participant au financement des quatre centres de santé sexuelle (SPOT) implantés dans des centres urbains à forte prévalence ; (2) le dépistage en finançant des tests réalisés par Aides auprès de populations cibles ; (3) la lutte contre la sérophobie avec des interventions en entreprises (information et sensibilisation dans le milieu professionnel, forme de contrepartie du soutien du « Linker »).

Enfin, depuis 2021, Aides a mis en place une charte éthique des partenariats dans laquelle le mécène s'engage sur des valeurs portées par l'association⁹⁷ et assure ne pas faire l'objet d'une condamnation pour une série de causes énumérées⁹⁸ et ce, afin de ne pas porter préjudice à l'image de l'association.

Dans le même esprit, l'industrie du médicament qui participe aux actions de lutte contre le sida, peut entrer en conflit avec l'engagement de Aides sur l'abus du droit des brevets ou la

⁹⁶ Extrait des statuts du fonds de dotation LINK.

⁹⁷ Non jugement envers les actions, les opinions, les choix des personnes ; respect des personnes dans les identités, modes de vie, opinions, pratiques ; liberté de toute idéologie, religion ou courant de pensée ; libre espace de confrontation d'idées sur les enjeux et choix liés au VIH et aux hépatites virales.

⁹⁸ Abus de biens sociaux ; travail dissimulé ; escroquerie ou abus de confiance ; blanchiment d'argent ; pédophilie ou complicité de pédophilie ; proxénétisme ou complicité de proxénétisme ; trafic d'armes ou complicité de trafic d'armes.

transparence des prix des médicaments⁹⁹ par exemple. Le conseil d'administration de février 2020 a ainsi réaffirmé que l'association pouvait « *utiliser les opportunités offertes par la collaboration avec les entreprises, mais [que] leur soutien financier sur des projets ne [devait] pas influencer [l'] esprit critique* » de Aides¹⁰⁰.

C'est dans ce cadre éthique cohérent avec ses valeurs que Aides souhaite aujourd'hui développer sa stratégie de mécénat, sur deux priorités : les acteurs économiques investis dans le champ de la responsabilité sociale et environnementale (RSE) et les fondations américaines susceptibles de financer les projets caribéens et transfrontaliers.

III - Une gestion des legs et des libéralités qui reste à professionnaliser

Les legs et libéralités génèrent un produit de 0,79 M€ par an en moyenne sur la période 2017-2022, soit environ 4 % des ressources collectées auprès du public. Ils connaissent des variations annuelles importantes (0,43 M€ en 2017 contre plus de 2 M€ en 2018 et plus de 1 M€ en 2022).

En pratique, leur gestion par les services du siège représente moins d'une dizaine de dossiers par exercice. Comme on peut l'observer dans le tableau n° 4 ci-dessous, il existe des écarts entre le nombre de legs reçus, autorisés et le nombre de legs encaissés sur un exercice. Ces écarts s'expliquent notamment par les délais inhérents au traitement d'un legs (actes notariés, partage éventuel avec d'autres bénéficiaires, évaluation des biens légués, etc.) et par la nécessité, pour l'association, d'apprecier son intérêt réel au legs (en cas de legs déficitaires ou difficilement réalisables compte tenu des clauses associées).

Le circuit d'acceptation des legs méritait aussi d'être revu, car plusieurs irrégularités entachaient la procédure. Tout d'abord, et contrairement aux statuts de l'association¹⁰¹, c'était le bureau du conseil d'administration qui acceptait ou refusait un legs, décidait d'un prix de vente minimum des biens légués, déléguait à la présidente le pouvoir de les réaliser et de les affecter conformément aux souhaits des testateurs. En outre, la directrice de la collecte et de la communication disposait d'une délégation de signature et de pouvoirs établie par le directeur général de l'association ; mais celle-ci ne lui permettait pas de représenter Aides dans les opérations de legs. Enfin, la chargée de mission « legs et libéralités » n'avait pas plus délégation de la présidente pour cette tâche. En 2023, une clarification des rôles dévolus à chaque organe statutaire a été nécessaire pour sécuriser la procédure de réalisation des legs.

⁹⁹ « Quand la France demande aux entreprises pharmaceutiques plus de transparence, la réponse est toujours plus d'opacité ! » (Communiqué du 6 janvier 2023 de Aides, Action Santé Mondiale, Médecins du Monde et Universités alliées pour les médicaments essentiels).

¹⁰⁰ En 2017, l'association saisissait par exemple la Cour de justice de l'Union européenne sur l'allongement de la période de monopole du Truvada, médicament de lutte contre le VIH vendu par le laboratoire GILEAD. Cette saisine a conduit au retrait temporaire de la participation financière du laboratoire aux actions de l'association, occasionnant une perte de produits de 0,18 M€.

¹⁰¹ Le projet de statuts, dans son article 8, confirme le rôle du conseil d'administration : « Il accepte les donations et les legs dans les conditions prévues à l'article 910 du code civil. »

Tableau n° 4 : les legs acceptés par Aides

(en M€ pour les montants)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne 2017-2022
Nombre de legs acceptés	3	7	6	4	4	4	4,7
Montant des legs acceptés	0,291 M€	0,803 M€	0,030 M€	0,139 M€	0,487 M€	0,581 M€	0,389 M€
Montant des legs, donations, assurance-vie	0,431 M€	2,018 M€	0,472 M€	0,215 M€	0,603 M€	1,012 M€	0,792 M€

Sources : procès-verbaux des bureaux du conseil d'administration et comptes annuels de Aides

En termes d'affectation des legs, et sans précision du donateur, les libéralités sont affectées aux missions statutaires de l'association ; mais si une destination particulière est précisée, elle doit être respectée par le récipiendaire. Or, là aussi, des irrégularités ont été relevées dans trois dossiers pour lesquels le donateur avait précisé une destination particulière de son legs¹⁰² et où Aides n'a pas pu retracer l'utilisation des fonds, faute de procédure adaptée. A la suite des remarques de la Cour, la direction a finalisé dernièrement une procédure, consistant « soit [à] consommer sur l'année concernée tout ou partie [du] legs sur l'affectation spécifiée ; soit [à la comptabiliser dans] un fonds dédié »¹⁰³.

Ce travail de professionnalisation des legs et libéralités semble d'autant plus nécessaire que Aides souhaite promouvoir ce canal de collecte en pleine évolution et qui peut s'avérer porteur, même s'il est déjà fortement concurrentiel. Une campagne autour des libéralités a par exemple été conduite en 2021 sur le thème « *La fin du SIDA passera par moi, je lègue* » et un chargé de mission a été recruté en 2022 pour améliorer la relation avec les prospects testateurs, pour développer la notoriété de Aides auprès des professionnels (notaires notamment) et pour promouvoir les libéralités au sein du réseau militant.

¹⁰² Lors de l'examen des délibérations du bureau du conseil d'administration, les rapporteurs ont constaté que certains legs étaient destinés, par exemple, à la recherche contre le sida ou à un lieu de mobilisation.

¹⁰³ Extrait de la réponse de Aides apportée au questionnaire n°3.

IV - Un effort continu pour se conformer aux obligations en matière de protection des données personnelles

L'association, en tant que détenteur de données¹⁰⁴, doit se conformer à la loi informatique et libertés (art. 8 et chapitre IX) et au règlement général sur la protection des données personnelles (RGPD), qui est entré en application le 25 mai 2018¹⁰⁵.

Outre l'obligation de désigner un délégué à la protection des données (DPO), le RGPD emporte plusieurs conséquences en matière de sécurité et de protection des données, telles que des obligations en matière de recueil du consentement ou le droit d'accès et de rectification. En tant que responsable de traitement de données, Aides doit également tenir un registre de traitement qui doit décrire les parties prenantes (représentant, sous-traitants, co-responsables, etc.), les catégories de données traitées, à quoi servent les données, qui accèdent aux données et comment elles sont sécurisées¹⁰⁶; l'association a des obligations particulières lorsqu'elle traite des données relevant de la santé ou de la vie sexuelle d'une personne physique.

S'agissant des actions générales à mettre en place pour documenter la conformité avec le RGPD, Aides s'est doté d'un registre de traitement des données personnelles comprenant notamment l'activité de collecte¹⁰⁷. Il apparaît complet et à jour. Les durées de conservation des données personnelles des donneurs sont renseignées¹⁰⁸ et le prestataire de la base de données EDIIS assure sa purge conformément aux règles du RGPD. Toutefois, lors de son audit sur l'exercice 2021¹⁰⁹, le commissaire aux comptes relevait les risques encourus par Aides pour la non-réalisation complète du RGPD et recommandait de « *faire un état des lieux et de réaliser un audit de conformité RGPD* ».

S'agissant des responsabilités internes en matière de protection des données, le responsable « audit interne et données personnelles » au sein de la direction « démarche qualité » a été désigné en tant que délégué à la protection des données (DPO) auprès de la CNIL¹¹⁰ dès 2018. Une adresse générique (donneespersonnelles@aides.org) permet de le contacter.

¹⁰⁴ Aux termes de l'article 2 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, « *constitue une donnée à caractère personnel toute information relative à une personne physique identifiée ou qui peut être identifiée, directement ou indirectement, par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments qui lui sont propres* ».

¹⁰⁵ L'article 34 de la loi informatique et libertés indique que « *le responsable du traitement est tenu de prendre toutes précautions utiles, au regard de la nature des données et des risques présentés par le traitement, pour préserver la sécurité des données et, notamment, empêcher qu'elles soient déformées, endommagées, ou que des tiers non autorisés y aient accès* ». L'article 32 du RGPD dispose quant à lui que « *le responsable du traitement et le sous-traitant mettent en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées afin de garantir un niveau de sécurité adapté au risque* ».

¹⁰⁶ Article 30 du RGPD.

¹⁰⁷ Gestion et sollicitation du donneur, gestion de la relation avec les potentiels testateurs et les testateurs déclarés, gestion et suivi du processus de traitements des libéralités.

¹⁰⁸ Trois ans après le renouvellement de leur intérêt pour les prospects ou à partir du dernier don pour les donneurs actifs, envoi d'un courriel de demande d'accord pour le traitement de leurs données. En cas d'absence d'accord, les données sont anonymisées.

¹⁰⁹ Synthèse des travaux de contrôle interne du commissaire aux comptes – DEIXIS, janvier 2022.

¹¹⁰ Il est particulièrement en charge de la rédaction de la partie « droits des personnes en matière de données personnelles », de la mise à jour du registre des traitements de données personnelles pour l'activité collecte. Il a notamment participé à la rédaction du memento sur la mise en pratique du RGPD pour les organisations faisant appel à la générosité du public, sous l'égide de France Générosités.

Les mentions d'information et du recueil du consentement sont indiquées expressément dans le formulaire de don en ligne et dans le dossier « mentions légales » du site internet de l'association, notamment le « *droit d'accès [aux] données pour leur rectification, limitation, portabilité ou effacement, en contactant le service des relations donateurs* » à l'adresse postale de Aides ou à dons@aides.org.

Les données de santé, données personnelles à risque, sont hébergées chez un prestataire agréé « hébergement données de santé » sur un espace sécurisé avec accès par mot de passe sécurisé. L'association a également développé en interne un outil, appelé SINATA et déclaré à la CNIL en 2015, permettant un suivi longitudinal des interventions auprès de son public et une évaluation de la pertinence et de l'efficacité de ses accompagnements sur des cohortes d'individus. Le traitement de ces données sensibles devrait faire l'objet d'une étude d'impact relative à leur protection¹¹¹.

Les obligations du RGPD impactent de nombreux secteurs (systèmes d'informations, sous-traitance, ressources humaines) et tous les niveaux (lieux de mobilisation, centres de santé...). Compte tenu de ses responsabilités et malgré la mise en place de nombreuses mesures protectrices¹¹², l'association devrait réaliser un audit de conformité au RGPD.

¹¹¹ Article 35 du RGPD.

¹¹² Suppression de données identificatrices dans les contrats de travail et les fiches de paie, rédaction de clauses RGPD dans les appels d'offres et les contrats avec les prestataires, refonte des mesures de sécurité des systèmes d'informations, etc.

CONCLUSION

La collecte des ressources auprès du public se caractérise, en volume, par une stratégie centrée sur la collecte de rue, dans le cadre de prestations externalisées. Historiquement attribué à une même société, ce marché a fait l'objet d'un allotissement et d'une mise en concurrence au cours de la période. Ceci a conduit à une diversification des prestataires et à une évolution des modes de facturation qui traduisent une logique de performance plus affirmée. Cette collecte en face à face inclut également des actions de collecte en porte-à-porte, aux résultats peu probants, et en centre commerciaux. Plus efficaces, ces dernières ne représentent cependant que 4 % de l'ensemble des produits de la générosité du public.

Dans l'ensemble, ces canaux sont bien pilotés par l'association, et génèrent une rentabilité satisfaisante, de l'ordre de 3,3 € collectés pour un euro investi. Ils présentent également des risques, bien identifiés par l'organisme, qui concernent notamment l'évolution des charges directes et son incidence sur la rentabilité, la tendance globale à l'attrition du nombre de donateurs, et l'évolution du montant moyen des dons enregistrés (de l'ordre de dix euros en moyenne mensuelle).

Les autres canaux, qui représentent moins de 15 % des ressources issues de la générosité du public, constituent une mosaïque moins cohérente que la collecte en face à face. Leur pilotage et leur rentabilité apparaissent plus fragiles, à l'instar du marketing direct et des actions numériques, de la gestion des legs et libéralités, qui présente certaines fragilités, du mécénat d'entreprises ou encore des opérations de collecte à caractère évènementiel.

La gestion externalisée de la base de données des donateurs a été modernisée au cours de la période, à la faveur d'un changement de prestataire. Celui-ci prend en charge l'ensemble de la chaîne de traitement des dons, y compris l'émission des reçus fiscaux. Dans ses procédures et dans les outils qu'elle déploie, l'association témoigne d'une attention soutenue à la gestion des données personnelles, justifiée par la sensibilité des bases dont elle assure le traitement. Outre celles relatives aux donateurs, celles-ci comprennent en effet des données à caractère médico-social. Dans ce contexte, un audit de conformité spécifiquement consacré au RGPD serait de nature à conforter ce volet de l'activité de l'organisme.

Chapitre IV

Les missions sociales

En France, Aides met en œuvre des actions de prévention et d'accompagnement à destination d'une grande diversité de publics. Elle consacre également des moyens conséquents au financements d'actions à l'international, en s'appuyant largement sur l'association Coalition Plus, selon des modalités qu'il convient de faire évoluer. Enfin, elle déploie des actions de communication et de plaidoyer, ainsi qu'en matière de formation au profit de tiers.

I - Une diversité de missions au service d'un public très varié

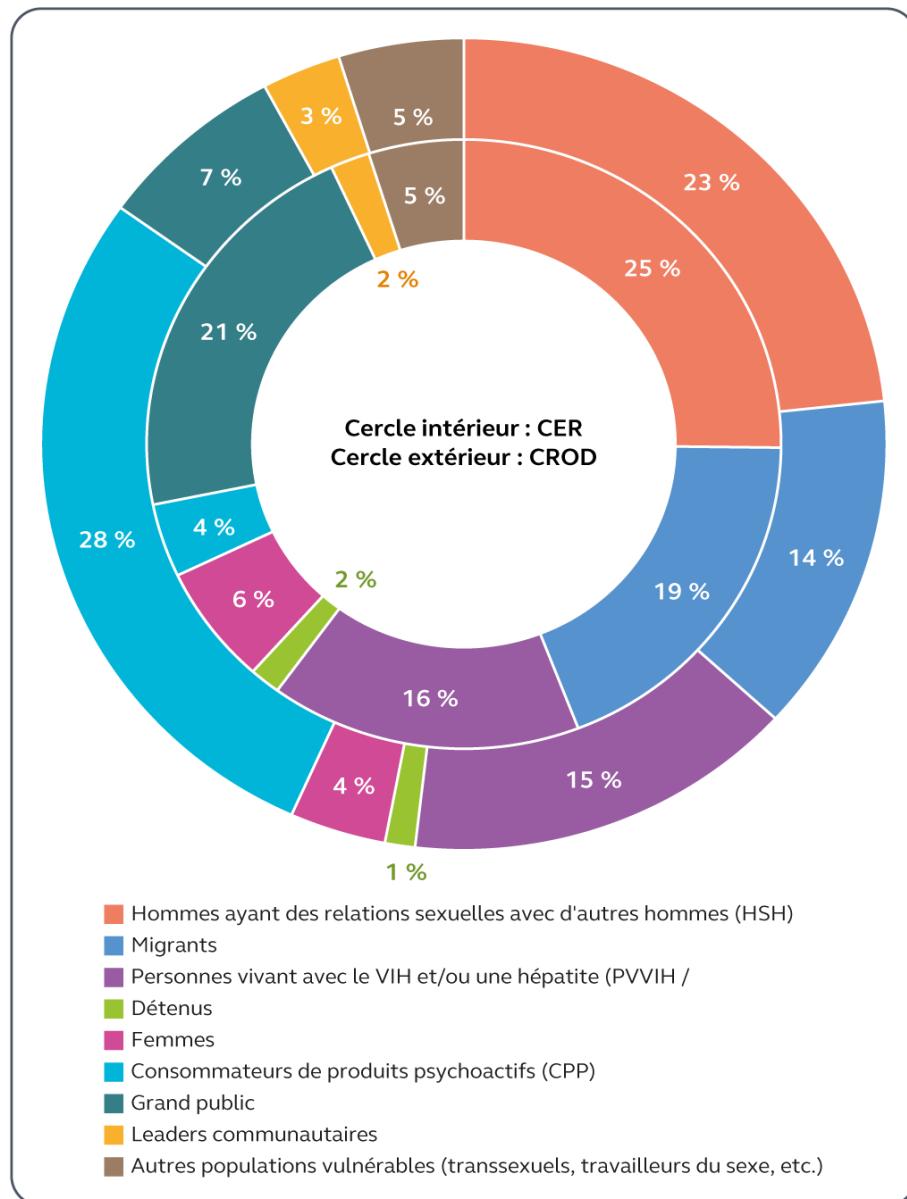
L'association met en œuvre des actions de prévention à l'attention d'une grande diversité de publics, et rend compte de cette activité à travers un suivi analytique dont les modalités requièrent un important travail de retraitement.

A - La prévention auprès des populations cibles : une mission centrale

Entre le CROD et le CER, les équilibres entre les différents publics cibles sont globalement identiques, à l'exception de deux points :

- La part des « consommateurs de produits psychoactifs (CPP) » est bien plus importante dans le partage général des missions sociales du CROD (29 % du total) que du CER (à peine 4 %). Leur prise en charge relève pour l'essentiel des centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour usagers de drogues (CAARUD) qui, en tant qu'établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS), font l'objet d'un financement sur fonds publics.
- A l'inverse, la part du « grand public » est bien plus conséquente dans le CER (21 % du total) que dans le CROD (7 %) : les actions dirigées vers le « grand public » étant, pour l'essentiel, des actions de communication et de plaidoyer, ne bénéficient pas, dans leur grande majorité, de financement public, et sont donc d'abord prises en charge sur les ressources propres de l'association, issues de la générosité du public.

Graphique n° 7 : « prévention auprès des populations » réalisée en France, entre CROD et CER (moyenne 2017-2022)



Source : Cour des comptes à partir des documents comptables de Aides

B - Une segmentation des publics qui demande un retraitement des données

Cette présentation par ensembles populationnels, qui peut se comprendre, comporte deux limites importantes.

Premièrement, la plupart des personnes qui fréquentent les lieux de mobilisation de l'association n'entrent pas dans une, mais dans plusieurs catégories. De fait, un homme ayant des relations sexuelles avec un homme peut également être un migrant et présenter un statut sérologique positif, par exemple. Certains de ces publics multi-caractéristiques sont même bien

connus de Aides : c'est le cas des « chemsexeurs »¹¹³, donc des hommes ayant des relations sexuelles avec d'autres hommes à l'occasion d'une consommation de produits psychoactifs, qui stimulent leur activité sexuelle. Dans les SPOT (centres de santé sexuelle) de l'association, les chemsexeurs font d'ailleurs partie des publics bien identifiés des personnels de AIDS, qui développent pour eux une offre de service spécifique¹¹⁴

Deuxièmement, ces catégories populationnelles traduisent mal la réalité des actions de Aides , dont la mise en œuvre n'a pas pour objet une sélection des publics cibles *a priori*. L'activité de dépistage, par exemple, très importante chez Aides¹¹⁵, n'est pas limitée à un public particulier, mais ouverte à toute personne demandeuse. Les actions « hors les murs », hors des lieux de mobilisation eux-mêmes, très fréquentes chez Aides , ne permettent pas non plus une segmentation aussi fine : la distribution de préservatifs dans des soirées de musique électronique, sur des plages libertines, durant des maraudes ou dans des lieux habituels de travail du sexe n'est pas réservée à tel ou tel public spécifique.

L'examen de la comptabilité analytique de Aides permet, au demeurant, de valider cette lecture : chaque année en effet, les charges de l'association affectées aux publics sont ventilées, en comptabilité analytique, suivant les catégories populationnelles susmentionnées, plus une dernière, ainsi définie par Aides : « *Code N – Population non spécifique : à utiliser lorsque l'action concerne plusieurs populations.* ». Or cette catégorie reçoit en moyenne 38 % de ces charges globales et sa part relative est même en progression (33 % en 2017 contre 41 % en 2022). Ce ratio en fait la première catégorie mobilisée de la comptabilité analytique, loin devant celle des consommateurs de produits psychoactifs (24 % en moyenne, chiffre stable sur les exercices 2017-2022), celle des leaders communautaires (11 %, en baisse) ou celle des personnes vivant avec le VIH et/ou une hépatite (8 %, en baisse). Ainsi, plus d'un tiers des emplois consacrés aux publics de Aides va à des populations non identifiées *a priori*¹¹⁶.

Le retraitement de ces données, effectué hors comptabilité et après clôture de l'exercice, permet certes *in fine* de ventiler les différentes charges par public, ce qui explique que le CROD comme le CER comportent des montants détaillés par entrées populationnelles. Cet exercice de réaffectation représente toutefois une charge de travail importante pour les responsables de région (qui effectuent un premier travail de ventilation) comme pour le service du contrôle de gestion de la direction « administration finances » (DAF), qui compile ensuite les données au niveau national.

En pratique, l'abandon de ces catégories paraît difficilement envisageable, car ce sont bien souvent les financeurs publics eux-mêmes et notamment les agences régionales de santé qui, dans les conventions de partenariat passées avec Aides , exigent cette restitution par public¹¹⁷.

¹¹³ Le terme anglais de « *chemsex* », repris littéralement en français, est la contraction des termes « *chemical* » (produit chimique) et « *sex* » (sex). Le chemsex est la pratique consistant à combiner activité sexuelle et prise de drogues.

¹¹⁴ Comme les rapporteurs ont eu l'occasion de l'observer dans les SPOT de Paris ou de Marseille, cette offre comprend le plus souvent des ateliers et groupes de parole, autour de la maîtrise des risques liés à la pratique du « chemsex » ou autour de la notion d'« abstinence » (ici entendue comme le renoncement à la pratique du « chemsex »).

¹¹⁵ Pour la période sous revue, plus d'un million de préservatifs ont par exemple été distribués en moyenne chaque année tandis qu'une moyenne de 27400 tests rapides d'orientation diagnostic (TROD) était réalisée.

¹¹⁶ Cf. annexe n° 10.

¹¹⁷ De fait, beaucoup de conventions se déplient autour d'une thématique générale, telle que « soutenir le développement de programmes de promotion de la santé répondant à des besoins populationnels et territoriaux définis », déclinée ensuite par publics spécifiques, avec des budgets alloués en fonction de ces publics : « personnes issues de l'immigration », « détenus », « femmes en situation de vulnérabilité », etc.

II - L'ouverture vers l'international : des objectifs à préciser et des modalités à revoir

L'action internationale constitue une priorité stratégique de l'association, qui s'est structurée au cours des trois dernières décennies, et qui a mobilisé une part conséquente de ses ressources issues de la générosité publique au cours de la période sous revue. Mais ses modalités de mise en œuvre actuelles, qui reposent très largement sur Coalition Plus, présentent des risques pour Aides, et donne lieu à une information financière insuffisante au regard des moyens qu'y consacre l'organisme.

A - La création de Coalition Plus, une émanation de Aides à l'international

Conscient de la nécessité d'une action internationale pour lutter véritablement contre l'épidémie de VIH, dès la fin des années 1980, Aides a développé des partenariats sur le continent africain : avec le Maroc d'abord, où s'est créée en 1988 l'Association de lutte contre le sida (ALCS), puis avec diverses associations de pays subsahariens (Burundi, Burkina Faso, etc.). Les premiers échanges visaient à soutenir une réponse qui ne soit pas seulement médicale face à la pandémie, en promouvant auprès de ces partenaires la « démarche communautaire » dont s'inspire l'association depuis sa création.

Avec l'arrivée des trithérapies, au milieu des années 1990, d'autres revendications sont apparues, notamment celle d'offrir dans ces pays un accès à des traitements très coûteux. Des actions de plaidoyer ont été entreprises par Aides en ce sens auprès des États et des institutions internationales. À la fin des années 1990, ces actions s'institutionnalisèrent sous forme d'un réseau d'associations intitulé « Réseau Afrique 2000 » (1997).

Vers le milieu des années 2000, un nouveau pas a été franchi, avec l'élection, au sein du conseil d'administration de Aides, de représentants des associations partenaires. Ce modèle fut cependant rapidement critiqué car jugé trop inégalitaire vis-à-vis des structures africaines concernées qui souhaitent être considérées comme de réels partenaires, et non seulement comme des membres qualifiés de la gouvernance de Aides .

C'est dans ce contexte qu'a été créée l'association Coalition Plus (2008), avec quatre membres fondateurs : ALCS (Maroc), ARCAD Santé PLUS (Mali), COCQ-SIDA (Québec/Canada) et Aides, rejoints ensuite par d'autres. La nouvelle structure qui gère ce projet collectif n'en demeure pas moins étroitement liée à Aides. Association de droit français, son siège est domicilié à la même adresse, à Pantin (Seine-Saint-Denis). Sa philosophie d'action est directement inspirée du modèle de Aides¹¹⁸ : la « démarche communautaire », qui vise à associer systématiquement les « communautés » à la prise de décision, à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes de santé qui les concernent, est ainsi au cœur de ses principes. Par ailleurs, plusieurs cadres dirigeants et de la gouvernance de Coalition Plus sont issus des rangs de Aides, notamment son directeur général et son directeur financier. Plusieurs postes du conseil d'administration et du bureau sont aussi occupés par des administrateurs de Aides. Les deux associations recourent au même commissaire aux comptes. Enfin, Aides soutient

¹¹⁸ Cf. statuts de l'association à jour du 20 mai 2021 et charte fondatrice de la coalition Internationale Sida en date du 20 avril 2008.

financièrement ce partenaire dans des proportions importantes depuis sa création, même si la part relative de ses concours financiers dans le budget global de Coalition Plus s'est progressivement réduite à la faveur d'autres financements, pour représenter 28 % des 9,38 M€ de produits de l'association en 2021.

B - Le financement pérenne de frais de structures des partenaires étrangers

Dans ce contexte, les relations financières des deux organismes reposent sur différentes conventions et modalités de facturation¹¹⁹, qui relèvent de trois principales catégories :

- Des flux financiers de gestion : ils portent essentiellement sur des refacturations de mises à disposition de personnels (un peu moins de 50 000 € par an en moyenne) ou de locaux (environ 90 000 € par an en moyenne), et constituent des produits pour Aides. Par ailleurs, les comptes comprennent des refacturations croisées entre les deux associations, qui concernent majoritairement des frais de déplacement, de *per diem*¹²⁰, d'impressions ou de petits travaux divers. Leur poids financier est relativement faible, de quelques milliers ou tout au plus quelques dizaines de milliers d'euros par an.
- Des financements croisés pour des projets communs : tel est le cas de projets soutenus conjointement par Aides et Coalition Plus au niveau international (AGCS – *Alliance Globale des Communautés pour la Santé et les Droits*¹²¹, PLAS – *Pérennité, Leadership, Autonomie, Structuration*¹²², Sextra¹²³, etc.). En 2021 et 2022, Aides a ainsi reversé 0,663 M€ à Coalition Plus dans le cadre du projet PLAS financé par l'AFD. Inversement, Coalition Plus a bénéficié d'une subvention de la Fondation Bill et Melinda Gates à l'occasion de la conférence pour la reconstitution des ressources du fonds mondial en 2019, qui a ensuite fait l'objet d'un reversement partiel à Aides à hauteur de 0,248 M€.
- Enfin, différentes conventions spécifiques organisent les principaux flux financiers entre les deux entités au titre de leurs relations stratégiques.

Tout d'abord, comme l'ensemble des membres de Coalition Plus, Aides perçoit chaque année 100 000 €. L'objectif de ce versement forfaitaire est d'assurer une péréquation et d'offrir des marges financières aux structures membres, au-delà des seuls financements fléchés sur les projets mobilisant des bailleurs internationaux¹²⁴. Plusieurs conventions règlent les modalités de cet apport sur la période 2017-2022, avec notamment une nouvelle convention signée en juillet 2019.

En sens inverse, Aides verse chaque année à Coalition Plus une aide, fixée par une « convention d'apport avec droit de reprise » quadriennale, signée en mars 2016 et modifiée par avenant en décembre de cette même année. Le montant global de cette contribution était

¹¹⁹ Cf. tableau en annexe n° 11.

¹²⁰ Indemnité perçue par un expatrié pour lui permettre de vivre dans un pays étranger au sien.

¹²¹ Réseau francophone panafricain de défense des droits des gays et des hommes ayant des rapports sexuels avec d'autres hommes.

¹²² Projet visant à renforcer les capacités des organisations de lutte contre le VIH afin de conforter leur rôle dans la société civile.

¹²³ Enquête internationale, cofinancée par l'ANRS, visant à déterminer les besoins spécifiques en santé sexuelle de certaines populations de travailleurs du sexe sur internet.

¹²⁴ Cf. conseil d'administration du 12 septembre 2020 (point d'information sur le consortium AFD-Aides-Coalition Plus).

de 10 M€ (2016-2019). Elle s'est élevée à 3 M€ en 2017 et à 2,5 M€ en 2018. Pour 2019, le montant prévu était de 2 M€.

Ensuite, 300 000 € supplémentaires ont été prévus par une convention *ad hoc* signée en juin 2019. À la différence de celle de 2016, signée entre les présidents des deux structures, cette dernière convention est signée des deux directeurs généraux.

Enfin, en décembre 2019, une nouvelle convention de partenariat quadriennale, là encore signée entre directeurs généraux, fixe le montant et le calendrier des versements pour la période 2020-2023, et prévoit un versement annuel de 2,5 M€ de Aides à Coalition Plus.

Il ressort de ces éléments que Aides a versé plus de 16,7 M€ à Coalition Plus entre 2017 et 2022, et a perçu 1,7 M€ en retour, soit un apport net de près de 15 M€. Aides est pratiquement le seul membre à contribuer au financement de Coalition Plus. L'association justifie cette situation en soulignant que ses apports à Coalition Plus couvrent particulièrement les frais de structure (salaires des personnels hors projet, loyers, équipements, actions de communication), le plus souvent non éligibles aux financements, notamment publics, de l'aide au développement.

Or ce modèle présente des limites importantes, tant du point de vue du régime fiscal du mécénat et de l'emploi des fonds à l'étranger que de la qualité de l'information financière délivrée aux donateurs (cf. *infra*, §D).

C - La prise en charge du salaire du directeur général de Coalition Plus

Outre les flux financiers susmentionnés, une convention, datée du 9 juillet 2017, a pour objet le financement du poste de directeur général de Coalition Plus. Elle fait suite au départ du précédent directeur général de Aides intervenu en fin d'année 2016 pour prendre la direction de cette association partenaire, dans laquelle il travaillait déjà à temps partiel depuis 2011. Les conditions financières de ce transfert, fixées par une convention de rupture confidentielle signée du précédent président et du précédent directeur général, ont été réalisées dans des conditions peu transparentes. Il n'a pas pu être établi, notamment, que le niveau de l'indemnité associée à cette convention avait fait l'objet d'une information précise des instances de Aides, étant observé qu'il n'en est fait aucune mention dans les comptes certifiés de l'association. À la lumière de cet exemple, les prérogatives respectives du président et du conseil d'administration en matière de gestion des ressources humaines et de délégation financière gagneraient à être précisées.

Au cours de l'examen des relations entre les deux organismes, la Cour a également relevé l'incapacité de Aides à produire certaines pièces (avenant au contrat de travail du précédent directeur général, version originale d'un projet de convention, pièces justificatives prévues, notamment). Elle a également mis en évidence le dépassement par le directeur général d'une délégation financière à l'occasion de la conclusion d'une des conventions et l'absence de respect des conditions de résiliation d'une autre. Ces constats appellent un suivi plus rigoureux par l'organisme de ses modalités d'archivage, de ses règles de gestion internes et de ses engagements contractuels.

D - Le financement des actions internationales à revoir

Tout d'abord, au même titre que les autres emplois, le montant du financement apporté par Aides pourrait être remis en question au regard des marges financières contraintes de l'association et des budgets prévisionnels régulièrement votés en déficit.

Ensuite, les principales conventions de partenariat mériteraient d'être mieux assises juridiquement, tout particulièrement en ce qui concerne la capacité à agir des signataires. Au cours de la période, les changements de qualité des signataires des principales conventions financières sont d'autant plus problématiques que certains signataires/bénéficiaires ont entretenu des relations hiérarchiques, et que le niveau d'information des instances apparaît insuffisant.

Par ailleurs, les exigences de Aides en contrepartie des fonds versés mériteraient d'être plus rigoureusement vérifiées voire précisées. En effet, les différentes conventions de financement de la période prévoient des pièces justificatives attestant de la bonne utilisation des fonds (bilan financier, rapport annuel d'activité, fiches de poste) dont l'association n'est pas toujours en mesure de justifier de leur production effective. Plus généralement, le conseil d'administration est régulièrement informé de l'activité de Coalition Plus¹²⁵ mais uniquement sous la forme de points d'information à caractère très général (retour sur les conseils d'administration de Coalition Plus, notamment), sans analyse critique des objectifs et des conditions d'emploi des fonds apportés par Aides. Les modalités de ces aides, sous forme de versement annuel de fonctionnement, ne permettent pas, notamment, de le rattacher à des projets individualisés. L'objet même de la convention quadriennale d'apport financier¹²⁶, libellé dans des termes très généraux, traduit une logique exclusive de soutien financier au fonctionnement. Un travail de coordination, entrepris entre les deux organismes depuis 2017, a néanmoins permis de clarifier les rôles de chacun avec, par exemple, le transfert de certains projets de Aides à Coalition Plus¹²⁷ et une répartition plus formalisée des actions de plaidoyer international (Aides prenant en charge cette mission, au titre de Coalition Plus, quand elle est conduite en France).

L'association étant insuffisamment informée de l'emploi de ses fonds par Coalition Plus, *a fortiori*, l'information des donateurs de Aides et du public a été insuffisante sur ce point pendant la période sous revue. Les financements consacrés au volet international des missions de l'association sont correctement transcrits dans les *Essentiels*, mais seule l'édition 2017 mentionne explicitement le soutien à cet organisme et son montant (3 M€). Cette information est, au contraire, absente des éditions 2018 à 2022, tout comme la nature et le contenu des actions que recouvrent ces subventions, qui ne sont pas davantage détaillés dans le magazine *Entraides* à destination des donateurs. Aussi l'information financière à l'attention du public et des donateurs ne rend-elle pas suffisamment compte de la place centrale qu'occupe Coalition Plus dans le volet international des activités de l'association, ni de la nature précise des activités de ce partenaire financées par Aides sur des ressources issues de la générosité du public.

¹²⁵ À titre d'exemples, le conseil d'administration (CA) de décembre 2017 comportait un point sur « la feuille de route » de Coalition Plus (présenté par M. Vincent Pelletier, directeur général) ; le CA de septembre 2018, un retour sur le congrès des 10 ans de Coalition Plus, qui s'était tenu à Dakar (Sénégal) ; le CA de décembre de la même année, un point sur le CA de Coalition Plus ; le CA de septembre 2020 un point sur les financements croisés entre l'Agence Française de Développement (AFD), Coalition Plus, Aides et l'ensemble des membres de la coalition ; etc.

¹²⁶ « *L'association bénéficiaire devra consacrer les fonds apportés à la mise en place d'actions de lutte contre le SIDA et les co-infections sur un mode communautaire, ainsi que des outils pour y parvenir.* ».

¹²⁷ C'est le cas par exemple des actions liées à l'Alliance globale des communautés pour la santé et les droits (anciennement dénommée « Africagay contre le sida » ou AGCS).

Plus fondamentalement, le modèle historique de financement des actions respectivement soutenues par Aides et Coalition Plus à l'international doit être rééxaminé à l'aune de l'évolution du cadre financier de l'aide publique au développement des quinze dernières années¹²⁸. Aides soutient que l'action internationale est plus efficace lorsqu'elle s'appuie sur des acteurs locaux, dont il conviendrait, dès lors, d'assumer de financer le fonctionnement. C'est dans cette perspective que l'association finance le fonctionnement de Coalition Plus, mais aussi que cette dernière finance, à son tour, le fonctionnement des associations locales partenaires. Toutefois cette position pose deux difficultés.

D'une part, le classement en missions sociales, dans les comptes d'Aides, des fonds apportés à Coalition Plus, pourrait être remis en question si la Cour venait à contrôler cette dernière et devait constater à cette occasion que les fonds attribués recouvrent essentiellement des frais de fonctionnement.

D'autre part, est posée la question du régime fiscal applicable aux dons qui financent ce volet international de l'activité de l'association. En effet, si les sommes finançant des actions conduites hors de l'espace européen peuvent ouvrir droit à réductions d'impôts dès lors qu'il s'agit notamment d'actions humanitaires, c'est, selon la doctrine fiscale, à la condition que l'organisme définisse et maîtrise le programme à partir de la France, finance directement les actions entreprises, et soit en mesure de justifier des dépenses qu'il a exposées pour remplir sa mission¹²⁹. Or Aides ne semble pas, sous réserve de l'appréciation qu'en ferait l'administration fiscale, être dans cette situation. En considérant que Coalition Plus serait redevable du respect de cette obligation, ce qui reste à établir, Aides devrait en tout état de cause disposer d'une garantie à cet égard, qui lui fait actuellement défaut.

Une approche par projets, limités dans le temps, assortis d'objectifs plus précis et donnant lieu à un suivi plus rigoureux s'impose donc en toute hypothèse au regard des exigences réglementaires. Au demeurant, même si l'idée selon laquelle il est nécessaire d'aider à la construction d'association locales pour atteindre les objectifs d'Aides et de Coalition Plus est recevable, ceci doit pouvoir être concilié avec une logique de projets successifs permettant d'amener par paliers à une pleine autonomie ces partenaires locaux, les rendant capables de solliciter des financements internationaux. Ceux-ci intègrent de plus en plus une quote-part des frais de structure afférents à un projet, comme en témoigne l'évolution des modalités de financements accordés par l'AFD.

Aides doit donc réexaminer les modalités de son engagement international, et donc de la convention qui la lie à Coalition Plus, pour se placer dans une logique de projets bien délimités et dont elle aura l'assurance du contenu et de la réalisation.

¹²⁸ Trois initiatives structurantes sont notamment intervenues depuis la création de Coalition Plus. D'une part, à compter de 2006, le développement de l'organisation internationale Unitaid, destinée à centraliser les achats de traitements médicamenteux à destination des pays en voie de développement pour lutter contre les grandes pandémies (Sida, paludisme et tuberculose). D'autre part, la hausse significative des aides bilatérales consacrées par la France au renforcement des capacités des structures de la société civile mobilisées dans la lutte contre ces pandémies, dans le cadre de « L'Initiative » adossée depuis 2011 à la contribution française au Fonds Mondial. Enfin, l'accroissement de la part d'aide publique au développement transitant par les organisations de la société civile (OSC), dans le cadre du dispositif « Initiatives OSC » piloté par l'AFD sous forme d'appels à projets.

¹²⁹ Doctrine administrative publiée au Bulletin Officiel des finances publiques (BOFIP)-Impôts sous la référence BOI-BIC-RICI-20-30-10-10.

III - Les autres missions sociales de Aides

Aux côtés de ses missions de prévention et d'accompagnement des publics vulnérables aux risques d'exposition au VIH ou aux hépatites, et de son action internationale, l'association met également en œuvre des missions de communication et de plaidoyer, et déploie une offre commerciale de formation et de conseil dans son champ d'expertise.

A - La communication et le plaidoyer au service d'un domaine encore sensible

Animée dès l'origine par une volonté de transformation de la société, Aides mène chaque année de nombreuses actions de communication et de plaidoyer.

Concernant la communication, et pour la période sous revue, Aides a conduit 19 campagnes, à raison de deux à six par an, dans les médias traditionnels, par voie d'affichage, en ligne ou sur les réseaux sociaux. Les thématiques abordées sont variées : lutte contre les discriminations et les préjugés, promotion des droits humains, rappel des messages-clés sur la prévention des risques et le dépistage, réduction des risques en matière de consommation de drogues, l'accès de tous aux traitements, le renforcement des financements, notamment internationaux...

B - En activité commerciale, un rôle de conseil et de formation

Forte de son expertise dans un certain nombre de domaines liés aux publics qu'elle prend en charge, Aides a développé, au cours des dernières années, différentes actions de conseil ou de formation au profit de tiers, souvent en lien avec des organismes partenaires. Au siège, un service se consacre même à cette activité, appelé « Conseil Formation Externe » (CFE).

Parmi les partenaires réguliers de l'association dans ce domaine figure la Fédération Addiction¹³⁰. Avec cette dernière, Aides co-anime différentes formations, notamment sur la réduction des risques (RdR), le « chemsex » ou encore l'accompagnement et l'éducation aux risques liés à l'injection (AERLI). Cette dernière thématique est d'ailleurs, avec les formations liées aux techniques de tests rapides d'orientation diagnostic (Trod), l'une des deux expertises les plus sollicitées par les partenaires auprès de Aides.

Facturées aux structures bénéficiaires, ces formations sont aussi une source de revenus pour l'association, pour un résultat brut de 686 628 € sur l'ensemble de la période sous revue, soit plus de 114 000 € par an en moyenne¹³¹.

¹³⁰ Avec 850 établissements et services de santé adhérents et plus de 500 adhérents individuels (médecins, pharmaciens, psychologues, travailleurs sociaux, etc.), cette association est le premier réseau d'addictologie de France. Elle regroupe des structures et des professionnels du soin, de l'éducation, de la prévention, de l'accompagnement et de la réduction des risques, dont notamment une grande part des CAARUD de France.

¹³¹ Cumul des produits du compte « 70610000 - Prestation de service : formation » entre 2017 et 2021.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Aides intervient auprès de publics variés, au profit desquels elle déploie des actions d'information, de prévention, de plaidoyer, de dépistage, de formation, d'accompagnement et d'animation communautaire, caractéristiques de l'identité de l'association.

Ce spectre particulièrement large de missions et de bénéficiaires emporte un fort enjeu de pilotage et de suivi de l'efficacité des moyens mobilisés. À cet égard, la segmentation par publics sur laquelle repose ce suivi présente une limite importante, compte-tenu du caractère transversal des actions mises en œuvre auprès de populations souvent situées au carrefour de plusieurs problématiques. Sous cette réserve, les outils et les procédures dont s'est doté l'organisme pour assurer le pilotage de son activité apparaissent globalement satisfaisants, et servent l'information du public.

L'association constitue un interlocuteur et un partenaire important des pouvoirs publics. Elle participe activement aux instances locales et nationales, avec une expertise reconnue, et se distingue par sa capacité à travailler au contact de publics potentiellement isolés ou éloignés des politiques publiques conventionnelles. Elle fait également preuve d'une réelle capacité d'innovation pour se saisir d'enjeux émergents, à l'instar du développement des pratiques de « chemsex » ou des évolutions des risques en matière d'IST.

Aides a également développé la dimension internationale de son projet, qui se traduit notamment par le soutien important apporté à Coalition Plus, dont elle est membre fondateur et avec laquelle elle entretient des liens étroits. Au plan financier, les versements au profit de cette association ont représenté près de 17 M€ sur la période sous revue. Sans contester le principe même d'une action au plan international, prévue par ses statuts, les modalités de cet engagement doivent être réexaminées au regard de la faiblesse des contrôles afférents, et d'un financement pérenne de frais de structure chez les destinataires des fonds. L'association se trouve ainsi en risque à la fois au regard de la qualification en missions sociales de son apport à Coalition Plus (non examiné par la Cour puisqu'elle n'a pas procédé au contrôle de cette dernière), et au regard de la doctrine de l'administration fiscale.

Aides doit impérativement disposer de comptes-rendus plus précis sur l'emploi des fonds apportés à Coalition Plus, et placer son action internationale dans une logique de projets. L'association s'est engagée à ouvrir ce débat avec Coalition Plus.

La Cour formule la recommandation suivante :

5. *Clarifier la stratégie internationale et revoir en conséquence le partenariat avec Coalition Plus au premier semestre 2024. Veiller notamment à la qualité de l'information financière, en contrôlant effectivement les modalités d'emploi des fonds alloués en les recentrant sur une logique de financement de projets.*
-

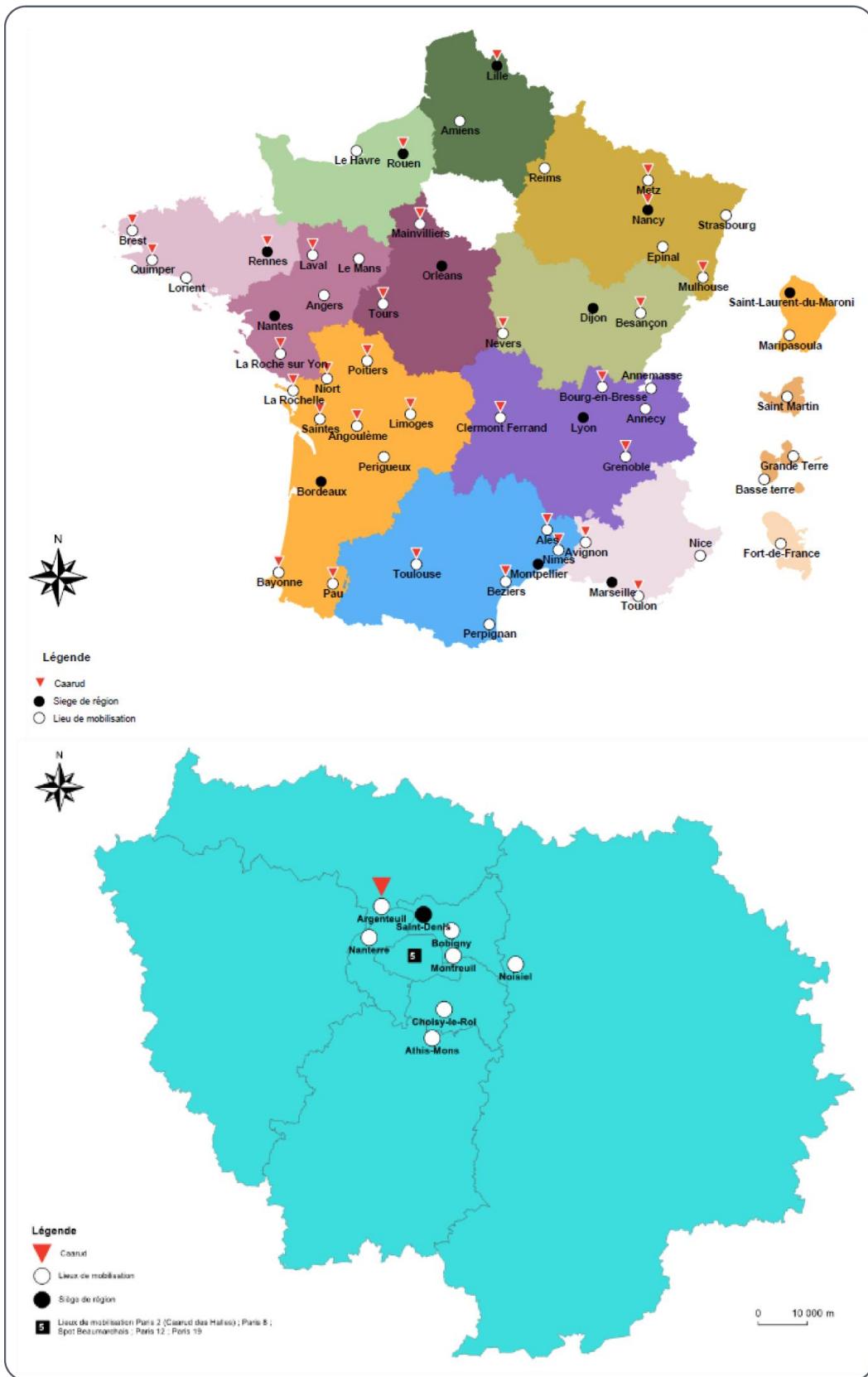
Liste des abréviations

- ACT.....Appartements de Coordination Thérapeutique
- AIDS*Acquired Immune Deficiency Syndrome* – SIDA en français : Syndrome d'ImmunoDéficience Acquise
- CAARUD.....Centre d'Accueil, d'Accompagnement et de Réduction des Risques liés à l'Usage de Drogues
- CEGIDD.....Centre Gratuit d'Information, de Dépistage et de Diagnostic
- Chemsex.....Pratique combinant le sexe et la prise de drogues, néologisme dérivé de Chemical (« produits chimiques en anglais »)
- ESMSÉtablissements Sociaux et Médico-Sociaux. Ensemble de structures juridiquement définies par le code de l'action sociale et des familles ainsi que, selon les activités, par des conditions techniques minimales d'organisation et de fonctionnement réglementaires. Leur vocation est d'accueillir et d'accompagner, dans leurenceinte ou de manière ambulatoire, pour une brève durée ou au long cours, des publics bénéficiaires de soins ou d'actions de prise en charge ou d'accompagnement
- HSH.....Hommes ayant des relations sexuelles avec des hommes
- IST.....Infection Sexuellement Transmissible
- PrEP« Pre-Exposure Prophylaxis » en anglais, « prophylaxie préexposition » en français : traitement Pré-Exposition contre le VIH
- PrévalenceNombre de cas d'une infection ou d'une maladie dans une population à un moment donné
- PVVIH.....Personne Vivant avec le VIH
- SAVSServices d'Aides à la Vie Sociale
- SpotCentre de santé sexuelle de Aides
- TROD.....Test Rapide d'Orientation Diagnostic
- VIH.....Virus de l'Immuno-Déficience Humaine

Annexes

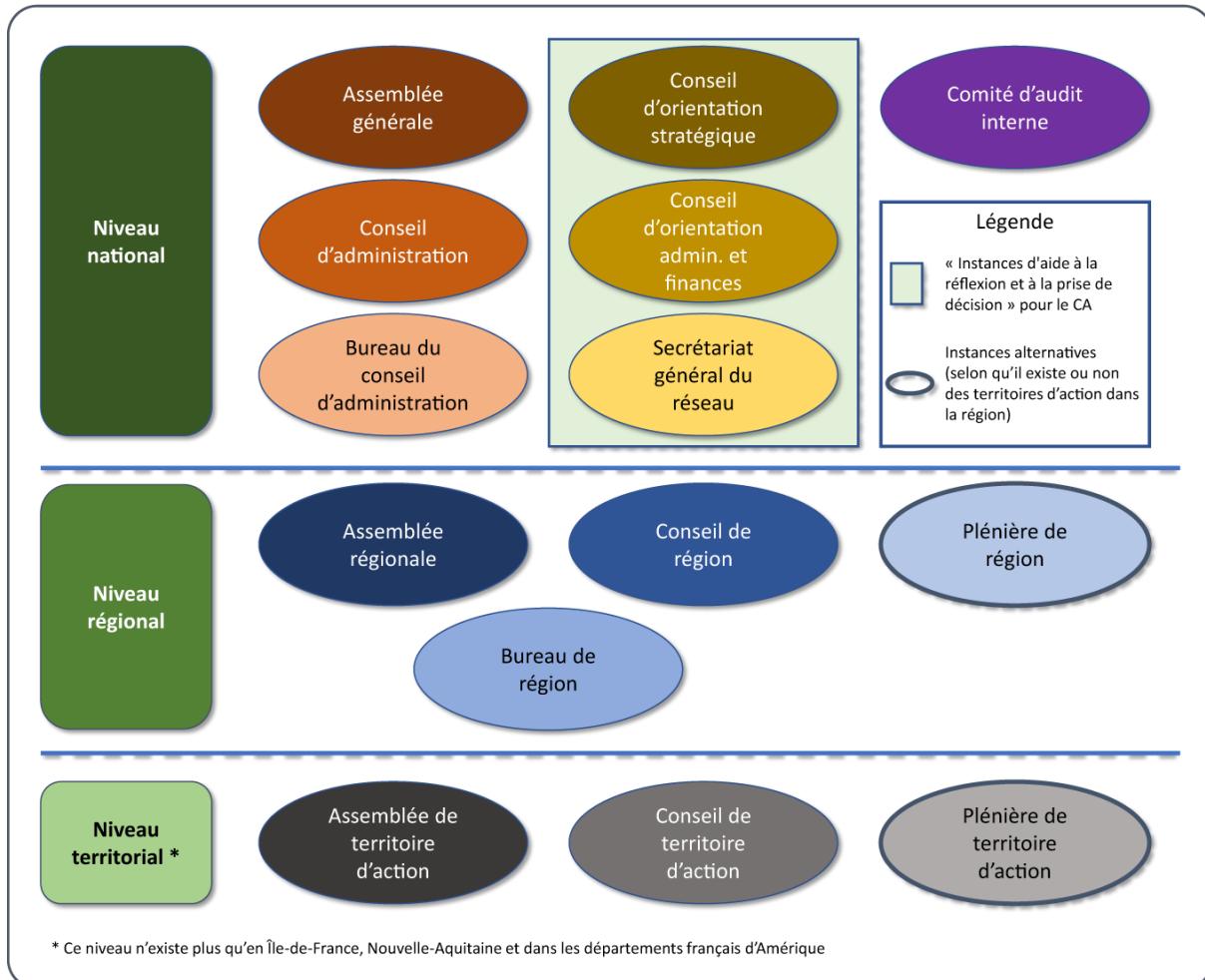
Annexe n° 1 : carte des implantations territoriales de Aides	86
Annexe n° 2 : instances de gouvernance de Aides.....	87
Annexe n° 3 : organigramme du siège de Aides.....	88
Annexe n° 4 : comparaison entre le budget prévisionnel et le réalisé.....	89
Annexe n° 5 : bilan simplifié et trésorerie nette	90
Annexe n° 6 : trésorerie nette et couverture des charges d'exploitation	91
Annexe n° 7 : comptes d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public	92
Annexe n° 8 : Aides, un acteur pionnier et important de la collecte de rue	93
Annexe n° 9 : répartition des actions de Aides par public	94
Annexe n° 10 : part de l'entrée analytique « Population non spécifique » dans le total des charges affectées aux publics de Aides, avant retraitement extra-comptable	95
Annexe n° 11 : flux financiers entre Aides et Coalition Plus (2017-2022).....	96
Annexe n° 12 : nombre de volontaires par région inscrits sur les listes électorales (à jour de leurs cotisations)	97

Annexe n° 1 : carte des implantations territoriales de Aides



Source : Aides (site internet)

Annexe n° 2 : instances de gouvernance de Aides



Source : Cour des comptes à partir des statuts et du règlement intérieur de Aides

Annexe n° 3 : organigramme du siège de Aides



Source : Aides

Annexe n° 4 : comparaison entre le budget prévisionnel et le réalisé

	2017			2018			2019			2020			2021			2022		
	Budgeté	Réalisé	Ecart Réalisé - Budgétisé	Budgeté	Réalisé	Ecart Réalisé - Budgétisé	Budgeté	Réalisé	Ecart Réalisé - Budgétisé	Budgeté	Réalisé	Ecart Réalisé - Budgétisé	Budgeté	Réalisé	Ecart Réalisé - Budgétisé	Budgeté	Réalisé	Ecart Réalisé - Budgétisé
Charges	44,06	43,19	- 0,87	44,08	43,83	- 0,25	45,28	44,50	- 0,78	45,02	40,05	- 4,97	46,26	47,05	0,80	49,67	52,16	2,49
Produits	43,51	43,58	0,07	44,08	44,46	0,38	44,34	44,85	0,51	45,09	42,62	- 2,47	45,91	47,13	1,22	49,26	51,91	2,65
Résultat net	- 0,54	0,39	0,93	0,00	0,63	0,63	- 0,94	0,35	1,29	0,07	2,57	2,50	- 0,35	0,08	0,43	- 0,41	- 0,26	0,16
Dont résultat hors ESMS	- 0,69	0,34	1,03	- 0,18	0,78	0,97	- 1,15	-0,09	1,06	0,27	1,60	1,32	0,00	- 0,28	- 0,28	- 0,27	- 0,86	- 0,59
Dont résultat ESMS	0,15	0,06	- 0,09	0,18	- 0,15	- 0,33	0,21	0,45	0,23	- 0,20	0,98	1,18	- 0,35	0,36	0,71	- 0,15	0,60	0,75

Source : Cour des comptes, d'après les procès-verbaux des conseils d'administration

Annexe n° 5 : bilan simplifié et trésorerie nette

En euros	2017	2018	2019	2020	2021	2022
actif						
Actif immobilisé	6 107 364	7 886 335	7 758 378	7 379 088	7 805 745	7 579 514
Immobilisations incorporelles	133 549	159 156	79 687	44 886	18 497	85 226
Immobilisations corporelles	4 765 404	6 475 719	6 421 495	6 003 825	6 387 671	5 931 429
Biens reçus par legs ou donations destinés à être cédés						184 540
Immobilisations financières	1 208 411	1 251 460	1 257 196	1 330 377	1 399 577	1 378 319
Actif circulant	13 644 010	13 408 976	12 710 614	14 680 086	19 351 982	18 690 568
dont stocks et encours	187 713	159 005	471 699	384 586	282 993	259 100
dont créances	8 473 670	8 721 237	5 987 662	3 981 290	7 448 107	8 619 740
dont valeurs mobilières de placement	25 013	25 013	25 013	25 013	25 013	25 013
dont disponibilités	4 892 917	4 237 446	5 977 213	9 120 885	10 462 255	9 038 080
dont charges constatées d'avance	64 697	266 275	249 027	1 168 312	1 133 614	748 635
Total de l'actif net	19 751 374	21 295 311	20 468 992	22 059 174	27 157 727	26 270 082
Passif						
Fonds propres	6 542 502	7 589 977	8 111 053	10 931 901	11 274 667	9 043 243
Fonds associatifs sans droit de reprise	1 327 819	1 327 819	1 327 819	1 327 819	1 327 819	1 327 819
Ecart de réévaluation	1 608 337	1 608 337	1 608 337	1 608 337	1 608 337	1 608 337
Autres réserves	2 227 172	2 289 686	2 468 643	2 638 139	3 206 099	3 637 753
Report à nouveau	- 1 808 844	- 1 647 006	- 896 333	505 785	2 511 828	2 156 395
Excédent ou déficit de l'exercice	391 204	633 947	354 857	2 574 003	76 221	- 258 453
Résultats sous contrôle de tiers financeurs	1 425 526	1 512 440	1 216 757			
Subventions d'investissement sur biens non renouvelables	1 331 288	1 824 754	1 607 470	1 629 424	1 459 882	510 653
Provisions réglémentées	40 000	40 000	423 503	648 394	1 084 481	60 739
Fonds dédiés	986 476	988 892	1 302 318	1 765 757	2 430 469	4 926 680
Provisions	771 398	521 556	232 460	287 170	97 310	193 493
Emprunts et dettes	11 450 997	12 194 887	10 823 158	9 074 344	13 355 282	12 106 667
Emprunts et dettes	1 365 275	1 490 865	1 744 710	1 545 772	1 476 231	1 298 962
Dettes fournisseurs	2 611 788	2 725 166	2 873 540	1 843 034	2 442 997	2 620 239
Dettes des legs ou donations					18	-
Dettes fiscales et sociales	2 897 948	3 363 394	3 293 351	3 274 224	3 366 437	4 005 529
Autres	125 590	251 401	224 108	712 541	707 835	179 316
Produits constatés d'avance	4 450 396	4 364 061	2 687 449	1 698 773	5 361 764	4 002 621
Total du passif	19 751 373	21 295 312	20 468 989	22 059 172	27 157 728	26 270 083

Sources : comptes annuels de Aides

Annexe n° 6 : trésorerie nette et couverture des charges d'exploitation

En euros	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds propres	6 542 502	7 589 977	8 111 053	10 931 901	11 274 667	9 043 243
+ Provisions pour risques et charges	771 398	521 556	232 460	287 170	97 310	193 493
+ Emprunts LMT (+crédit-bail)	1 308 544	1 433 664	1 687 472	1 542 108	1 394 869	1 248 659
- Actif immobilisé net (B)	6 107 364	7 886 335	7 758 378	7 379 088	7 805 745	7 579 514
= Fonds de roulement	2 515 080	1 658 862	2 272 607	5 382 091	4 961 101	2 905 881
Actif circulant net [1]	8 726 080	9 146 517	6 708 388	5 534 188	8 864 714	9 627 475
- Passif circulant	11 128 929	11 750 115	10 438 004	9 297 993	14 390 882	15 784 688
= Besoin en fonds de roulement	- 2 402 849	- 2 603 598	- 3 729 616	- 3 763 805	- 5 526 168	- 6 157 213
Trésorerie nette (FR-BFR)	4 917 929	4 262 460	6 002 223	9 145 896	10 487 269	9 063 094
Charges d'exploitation décaissables – hors dotations aux amortissements	41 124 920	42 109 556	42 183 101	38 325 498	44 845 001	50 357 056
Charges moyennes / jour	114 236	116 971	117 175	106 460	124 569	139 881
Ratio de couverture des charges d'exploitation par la trésorerie nette (en jours)	43	36	51	86	84	65

[1] Hors disponibilités et valeurs mobilières de placement.

Source : Cour des comptes, d'après les comptes de Aides

Annexe n° 7 : comptes d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne
<i>Emplois de l'exercice</i> (D) = (A) + (B) + (C)	20,44	21,50	20,05	15,21	21,22	23,99	20,40
Missions sociales (A)	13,90	14,92	13,50	11,35	15,51	17,84	14,50
<i>dont réalisées en France</i>	9,67	11,34	10,37	8,44	12,26	14,67	11,12
<i>dont réalisées à l'étranger</i>	4,23	3,58	3,13	2,91	3,25	3,17	3,38
Frais de recherche de fonds (B)	4,53	4,32	4,43	2,13	3,28	4,53	3,87
Frais de fonctionnement (C)	2,01	2,26	2,13	1,73	2,43	1,62	2,03
Reports en fonds dédiés de l'exercice (E)				0,36	0,00	0,05	0,07
Excédent de la générosité du public (F)				3,13			0,52
Total (G) = (D) + (E) + (F)	20,44	21,50	20,05	18,71	21,22	24,04	20,99
Ressources de l'exercice (J) = (H) + (I)	19,39	20,94	19,64	18,71	19,85	20,76	19,88
Ressources liées à la générosité du public (H)	19,39	20,94	19,64	18,50	19,49	20,75	19,78
Dont cotisations sans contre-partie						0,01	
Dont dons	17,68	17,82	18,74	17,74	18,40	18,56	18,16
Dont legs, donations et assurance-vie	0,43	2,02	0,47	0,21	0,60	1,01	0,79
Dont mécénats	0,70	0,39	0,43	0,54	0,49	1,17	0,62
Dont autres ressources liées à la GP	0,58	0,70					0,21
Utilisation des fonds dédiés antérieurs (I)				0,21	0,36	0,00	0,10
Déficit de la générosité du public (K)	1,05	0,56	0,41		1,37	3,29	1,11
Total (L) = (J) + (K)	20,44	21,50	20,05	18,71	21,22	24,04	20,99
Ressources reportées liées à la générosité du public en début d'exercice (hors fonds dédiés)	5,54	4,49	3,93	3,52	6,66	5,29	4,91
(+) excédent ou (-) insuffisance de la générosité publique	- 1,05	- 0,56	- 0,41	3,13	- 1,37	- 3,29	- 0,59
Ressources reportées liées à la générosité du public en fin d'exercice (hors fonds dédiés)	4,49	3,93	3,52	6,66	5,29	2,00	4,32

Source : rapports du commissaire aux comptes

Annexe n° 8 : Aides, un acteur pionnier et important de la collecte de rue

La fin des années 1990 et le début des années 2000 coïncident en France avec l'émergence à grande échelle d'un nouveau modèle de recherche de fonds, la collecte de rue. Plusieurs associations décident ainsi, au début des années 2000, de s'engager dans cette voie.

Pour Aides, la période se caractérise en outre par un essoufflement de son modèle jusqu'alors privilégié de collecte de fonds privés, le publipostage. En pratique, le publipostage reposait sur l'organisation chaque année d'une dizaine de campagnes d'appels à dons, consistant en un envoi de courriers, accompagnés d'une revue spécialisée (Entr'Aides), aux donateurs figurant dans la base de données. Comme le rappelait toutefois la sixième Chambre de la Cour des comptes dans son rapport précité, entre 2003 et 2006, le nombre de campagnes de publipostage diminue fortement, de 30 % environ, et les opérations de recrutement de nouveaux donateurs, peu performantes, se font de plus en plus rares. En fin de période, ces campagnes deviennent même largement déficitaires, avec un taux d'attrition très important entre les deux premiers appels (environ un donateur sur deux ne répondait plus au deuxième appel).

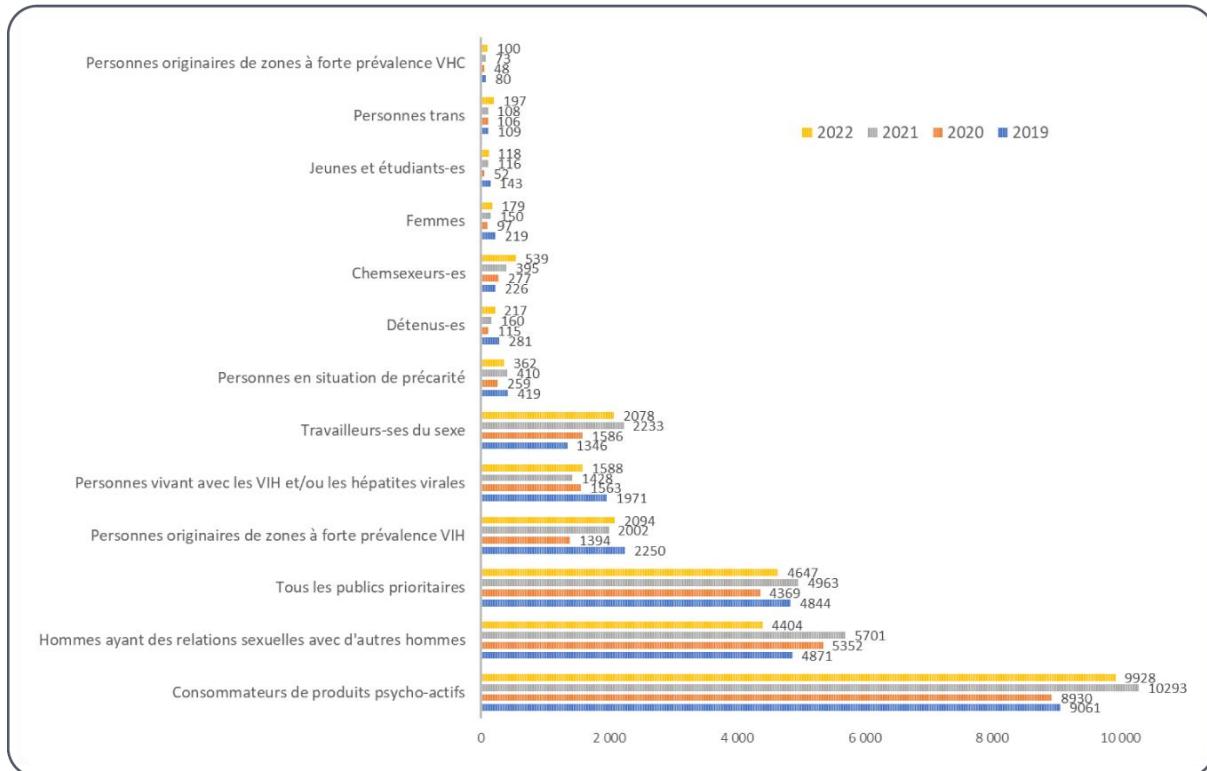
C'est dans ce contexte qu'une première expérimentation est lancée, en 2004, avec un prestataire reconnu et presque monopolistique sur le marché français, ONG Conseil (cf. infra). Les résultats étant concluants, Aides recourt dès 2005-2006 à ce nouveau type de prestations, pour des contrats de plusieurs millions d'euros déjà¹³². En décembre 2006 enfin, un contrat-cadre est signé, qui fera l'objet par la suite de nombreuses reconductions.

En parallèle, Aides s'engage fortement dans la régulation, au niveau national, de cette nouvelle activité. L'association adhère très tôt à France Générosités (ex-Union nationale des organisations faisant appel aux générosités), le syndicat regroupant les associations et fondations faisant appel public à générosité. En 2010, Aides appuie aussi la création de la Coordination Nationale du Face-à-Face (CNFF), dont elle intègre l'instance principale de gouvernance, appelée « comité restreint ». La mission de la CNFF, alors abritée au sein de France Générosités¹³³, est d'assurer l'autorégulation et la coordination administrative des missions de collecte en France pour l'ensemble de ses membres. Enfin, aujourd'hui encore, Aides est représentée à haut niveau au sein des instances de France Générosités, puisque son directeur général est membre du Conseil syndical, avec la fonction de trésorier.

¹³² 6,96 M€ pour 115 000 heures de terrain en 2005-2006 (Source : Cour des comptes, rapport précité).

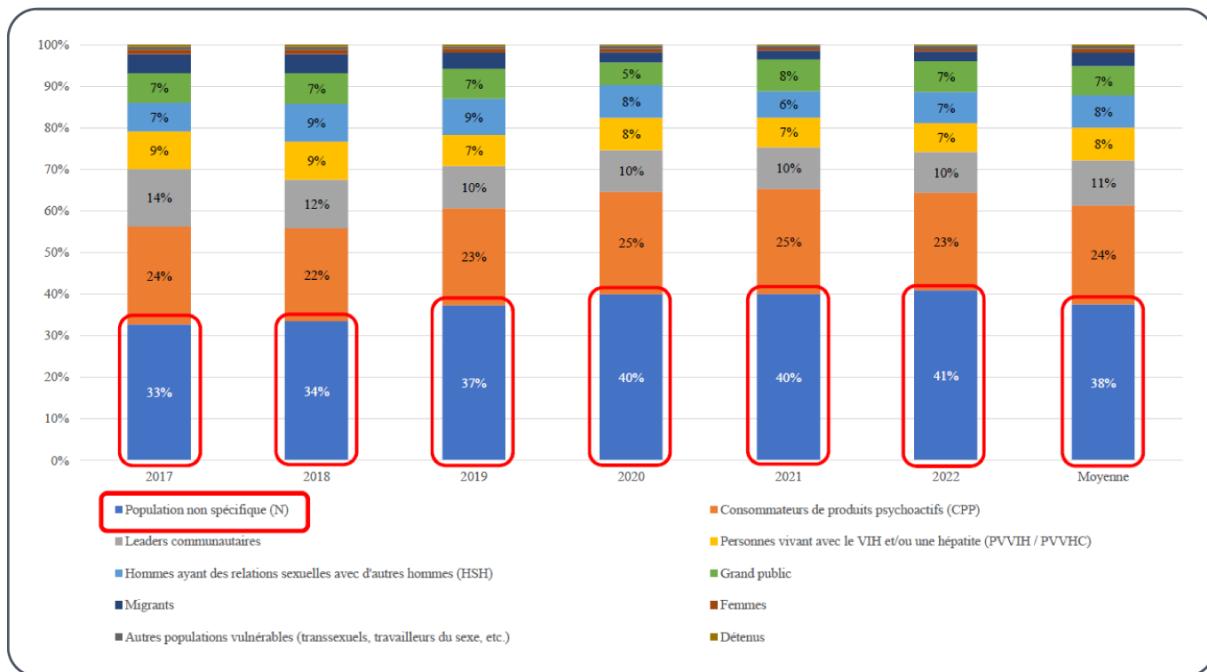
¹³³ La CNFF est devenue une association indépendante, de loi 1901, à compter du 1^{er} janvier 2022.

Annexe n° 9 : répartition des actions de Aides par public



Sources : rapports d'activité 2021 et 2022

Annexe n° 10 : part de l'entrée analytique « Population non spécifique » dans le total des charges affectées aux publics de Aides, avant retraitement extra-comptable



Source : comptabilité analytique de Aides et Cour des comptes

**Annexe n° 11 : flux financiers entre Aides et Coalition Plus
(2017-2022)**

(en €)	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Charges						
Convention de partenariat	- 3 000 000	- 2 500 000	- 2 300 000	- 2 500 000	- 2 500 000	- 2 500 000
Convention de financement du salaire du DG de C+	- 212 400	- 212 400	- 212 400			
Convention Coalition-Aides AGCS		- 100 000				
Convention Coalition-Aides PLAS					- 134 106	- 528 810
Cotisation annuelle	- 1 000	- 1 000	- 1 000	- 1 000	- 1 000	- 1 000
Refacturations de frais divers C+ à Aides	- 5 450	- 1 287	- 2 315	- 3 144		- 11 656
Total des charges	- 3 218 850	- 2 814 687	- 2 515 715	- 2 504 144	- 2 635 106	- 3 041 466
Produits						
Apport auxmembres – C+ à Aides	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	85 000
Mise à disposition de bureaux à la Tour Essor (siège de Aides)	85 340	96 259	96 259	96 259	74 868	65 000
Mise à disposition de salariés	22 931	47 385	84 760	46 323	47 320	55 000
Refacturation COPIL Martinique			7 376	-7 376		
Refacturation fonds mondial			248 319			
Convention Coalition-Aides Sextra				10 425		
Refacturations de frais divers de Aides à C+	19 441	2 173	11 670	15 506	3 360	31 438
Total des produits	227 711	245 817	548 383	261 137	225 548	236 438
Solde (charges -produits)	- 2 991 138	- 2 568 870	- 1 967 331	- 2 243 007	- 2 409 558	- 2 805 028

Source : Cour des comptes, à partir des données des comptes d'emploi annuels des ressources de Aides

**Annexe n° 12 : nombre de volontaires par région inscrits
sur les listes électorales (à jour de leurs cotisations)**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Volontaires nationaux	9	9	8	9	8	14
Auvergne-Rhône-Alpes	91	89	91	91	86	49
Bourgogne-Franche-Comté	14	7	9	10	10	14
Bretagne	21	17	22	21	19	13
Caraïbes	55	66	82	73	56	60
Centre-Val de Loire	9	15	18	20	20	12
Grand-Est	44	39	47	41	36	30
Hauts-de-France	22	21	18	15	17	19
Île-de-France	118	98	113	108	122	110
Normandie	17	16	16	16	16	10
Nouvelle-Aquitaine	64	50	63	68	63	56
Occitanie	46	48	46	45	39	29
Provence-Alpes-Côte d'Azur	42	33	36	38	39	23
Pays-de-la-Loire	32	30	28	28	20	24
MQ						40
Total	584	538	597	583	551	503

Source : Aides