



Inspection générale
des affaires sociales

Appel à la générosité publique
Contrôle du compte d'emploi des ressources de
l'association Handicap International France

RAPPORT DEFINITIF

Établi par

Florence ALLOT

Didier NOURY

Alexandre PASCAL

Membres de l'inspection générale des affaires sociales

- Octobre 2019 -

- N°2018-138R -

SYNTHESE

Déclaration de conformité : A l'issue de son contrôle qui s'est concentré sur l'exercice 2017, la mission estime que les dépenses engagées par Handicap International France sont **conformes** aux objectifs poursuivis par les appels publics à la générosité, sous **deux réserves** : manque de conformité réglementaire du compte d'emploi des ressources et insuffisances dans le rendu compte (redevabilité) de l'emploi de la générosité publique française.

L'association française et le réseau Handicap International

[1] L'association Handicap International (HI) a été créée en 1982 à Lyon pour aider et appareiller les personnes réfugiées dans des camps à la frontière cambodgienne. Son objet social s'est progressivement élargi au combat contre les mines antipersonnel et à l'aide aux personnes vulnérables, sur les champs des secours d'urgence comme du développement. En 2017, près de deux millions de personnes, handicapées ou vulnérables, ont été bénéficiaires directs de ses interventions.

[2] Reconnue d'utilité publique par un décret du 24 mars 1997, Handicap International a ouvert des sections dans sept autres pays (Belgique, Suisse, Luxembourg, Royaume-Uni, Allemagne, Canada et États-Unis). Fin 2009, les huit associations nationales se sont constituées en Fédération Handicap International, association française relevant de la loi de 1901 et dont le siège social est à Lyon.

[3] La Fédération HI est chargée de la mise en œuvre opérationnelle des interventions sur le terrain ainsi que du plaidoyer et de l'action politique à l'échelon international. Elle est également responsable de l'élaboration de la stratégie, des politiques et règles de fonctionnement communes. Les associations nationales, dont HI France, sont recentrées sur la collecte des ressources au bénéfice des programmes mis en œuvre par la Fédération ainsi que sur le développement de la notoriété de HI au travers d'actions de communication et de sensibilisation auprès du grand public. Elles participent à la gouvernance fédérale sur la base d'une répartition des votes fondée sur leur audience et les financements collectés.

[4] Le réseau Handicap International est complété par deux fondations créées en 2014 : l'Institut Handicap International, à Genève, qui constitue un « pôle de réflexion et d'analyse éthique et politique », avec le recul nécessaire par rapport aux opérationnels ; la Fondation Vivre Debout – Handicap International, à Lyon, qui est chargée de réunir les moyens supplémentaires nécessaires, à partir de la collecte en France de dons éligibles à la réduction d'impôt sur la fortune.

[5] Prenant en 2018 le nom de « Humanité et Inclusion », le réseau Handicap International figure au 4^{ème} rang des organisations non gouvernementales (ONG) humanitaires françaises : en 2017, son budget combiné atteint 178 M€, financés aux 2/3 par des bailleurs institutionnels (Etats et organisations internationales) et pour 1/3 par la générosité du public. Les effectifs du réseau sont de 3 278 salariés, en poste à 85 % sur le terrain (2 522 personnels nationaux et 307 expatriés). Fondatrice du réseau, HI France y conserve une importance particulière : en 2017, son budget s'élève à 53 M€ dont 43 M€ de générosité publique (soit les 3/4 de la générosité collectée par le réseau) ; elle emploie 68 personnes au siège lyonnais qu'elle partage avec la Fédération.

Les garanties apportées par HI en matière de générosité publique

[6] En préambule, trois éléments méritent d'être soulignés pour mettre en perspective des constats et analyses qui s'attachent ensuite aux difficultés, insuffisances ou lacunes concernant l'emploi par Handicap International des ressources collectées auprès du public français. De nature à fonder la confiance des donateurs, ces éléments tiennent :

- au faible niveau des réserves dont dispose l'association comme les autres entités du réseau HI. Calculé au plus juste (deux mois d'activité) des impératifs de sécurité financière, ce niveau satisfait à la condition première du contrat moral qui lie l'association au donateur : l'argent collecté est dépensé et non pas indûment thésaurisé sur des placements financiers ou immobiliers ;
- au rendement satisfaisant des opérations de collecte en France (1 € dépensé « rapporte » 4,7 €). En conséquence, le niveau des frais d'appel public à la générosité reste raisonnable, à 22 % des montants collectés ; à ceci s'ajoute la modération des frais de fonctionnement, favorisée par la croissance de l'activité et par la maîtrise des frais centraux du siège (à commencer par la rémunération des dirigeants) : l'argent collecté va principalement aux missions sociales et ne se perd pas dans des dépenses de *marketing* et frais de gestion ;
- à la place centrale que tient la réponse aux besoins humanitaires dans l'organisation de HI. Pour la plupart, ces besoins remontent des personnels en poste sur le terrain, les mieux à même de saisir les contraintes et opportunités des situations locales. Ne posant pas de cadrage budgétaire *a priori*, la direction générale est avant tout chargée de trouver les moyens financiers et techniques nécessaires pour répondre aux demandes du terrain : dans ce contexte, l'argent collecté contribue à développer les interventions humanitaires sans s'égarer dans des projets qui répondraient aux préoccupations du seul siège central.

Les principaux constats du rapport de contrôle

- **La stratégie de développement du réseau vise d'abord à renforcer ses capacités d'intervention**

[7] La stratégie de transformation définie sur la période 2016-2025 est centrée sur la croissance du réseau HI pour en faire un acteur humanitaire de premier plan. Face à l'immensité des besoins à couvrir, les priorités d'intervention géographiques ou thématiques ne sont pas clairement identifiées. L'objectif est le déploiement des missions sociales partout où les besoins ne sont pas couverts. L'efficacité du réseau et sa plus-value par rapport aux autres ONG en forte croissance pourraient en être affectées, alors qu'il existe au sein de HI de véritables savoir-faire et expertises techniques à valoriser.

- **Recentrée sur des activités de collecte, HI France manque de vitalité associative et exerce un rôle limité au niveau fédéral**

[8] L'insertion de l'association française dans une structure fédérale et le recentrage de ses activités sur la collecte de fonds, la communication et le plaidoyer ne se sont pas accompagnés d'une actualisation des statuts de HI France. L'association s'efforce de recruter des profils de bénévoles et adhérents avec un haut potentiel technique ou relationnel mais, dans les faits, elle perd ses bénévoles ainsi que ses adhérents qui ne sont plus qu'une quarantaine.

[9] Fondateur et principal contributeur du réseau international, l'association désigne 17 des 40 administrateurs fédéraux. Cette position ne lui confère cependant qu'un rôle limité dans la définition des interventions sur le terrain et ne lui permet pas de disposer d'un suivi précis de l'emploi des fonds de générosité publique reversés à la Fédération.

➤ **Le rôle majeur des opérationnels dans la définition et le pilotage des activités favorise une bonne couverture des besoins**

[10] Les projets menés sur le terrain sont globalement conformes au large objet social de l'association. Dans les quelques cas d'intervention qui touchent aux limites des missions de HI, le volontarisme des opérationnels pourrait être encadré par une procédure particulière plus formalisée d'examen préalable et d'approbation éventuelle par les instances associatives, garantes du respect de l'objet social et de la cohérence des priorités d'action.

➤ **Les progrès réalisés en matière de contrôle des activités et de maîtrise des risques doivent être confortés**

[11] Les contrôles externes et internes réalisés sur les projets ainsi que les politiques de réduction des risques se renforcent et donnent une assurance raisonnable quant à la mise en œuvre des projets et à leur conformité statutaire. La transition d'un pilotage assuré aujourd'hui dans chaque pays d'intervention, vers une coordination régionale, implique en particulier un renforcement des capacités de supervision sur le terrain.

➤ **La rentabilité de la collecte s'est dégradée depuis 2016, dans un contexte défavorable**

[12] Les ressources issues de la générosité du public recouvrent différents produits : dons manuels, libéralités, manifestations diverses, activités commerciales, mécénat.... Malgré l'objectif affiché de développer prioritairement certains vecteurs de financement (les donateurs à haut potentiel et les financements d'entreprise), l'association dépend encore très largement des dons manuels collectés auprès du grand public et des nombreuses opérations de collecte (une centaine par an) organisées dans une logique de *marketing* direct.

[13] La rentabilité globale de la collecte de Handicap International France la situe dans une bonne moyenne par rapport à d'autres ONG humanitaires françaises. Mais ces dernières années, et l'année 2018 en particulier, ont été marquées par un recul des montants collectés, une augmentation des coûts unitaires de collecte et une diminution de la rentabilité des opérations.

➤ **Les messages d'appels aux dons ne ciblent qu'une partie des activités et respectent insuffisamment les droits des donateurs**

[14] De façon générale, les messages de collecte envoyés aux donateurs sont ciblés très majoritairement, voire exclusivement pour la prospection, sur les actions réalisées dans les domaines du déminage et de la réadaptation. Ils affichent principalement les enfants comme bénéficiaires de l'action de HI. Il en résulte un décalage entre le contenu de ces messages d'appel et la réalité et la diversité des activités menées par HI. Une information plus large est toutefois disponible par ailleurs (dans les rapports d'activité, les journaux et revues, sur le site internet...).

[15] En outre, il est fait usage lors des campagnes d'appel au don de messages ou d'outils laissant entendre au donateur que son don sera affecté au financement d'une cause, d'un service, d'une action ou d'un objet précis, ce qui dans les faits n'est pas le cas. En effet, HI fait prévaloir le principe de mutualisation et, sauf exceptions, les dons des particuliers ne sont pas affectés.

[16] Les droits des donateurs doivent enfin être renforcés sur plusieurs sujets, notamment sur la mise en conformité par rapport aux nouvelles dispositions en matière de protection des données à caractère personnel (en particulier durée de conservation de ces données et informations sur l'origine des données). La fréquence des sollicitations peut également être très élevée concernant certains donateurs : plus d'une vingtaine par an pour des donateurs fidèles en dons ponctuels.

➤ **Plusieurs corrections doivent être apportées au compte d'emploi des ressources**

[17] Handicap International produit trois comptes d'emploi des ressources (CER) : au niveau de HI France, de la Fédération et de l'ensemble du réseau international. La méthodologie d'élaboration de ces documents a été validée par les instances en 2010 et est restée stable depuis. L'articulation rigoureuse entre les comptabilités et les comptes d'emploi des ressources assure la cohérence des données comptables, au prix d'une grande lourdeur et de complexités parfois excessives.

[18] Toutefois, trop de règles d'établissement de ces CER apparaissent discutables ou contestables : insuffisante explicitation des activités financées, sous-estimation du montant des réserves constituées à partir de la générosité publique, basculement insuffisamment fondé de frais de structure dans les missions sociales, classement irrégulier de produits. L'impact de ces non-conformités sur la sincérité du CER de HI France reste cependant modéré.

➤ **Les ressources de générosité publique contribuent largement à la couverture des frais de structure**

[19] Le principe de mutualisation laisse très peu de place à une affectation par les donateurs de leurs dons sur des projets de terrain. Cette mutualisation étendue offre une grande souplesse à HI et lui permet de financer ses frais de recherche de fonds et de fonctionnement, les plus difficiles à faire couvrir par les bailleurs institutionnels, au niveau de HI France et plus accessoirement au niveau fédéral.

[20] Néanmoins, quelque 31 M€ des 43 M€ de générosité publique française sont affectés au financement des missions sociales. Pour 4,5 M€, il s'agit de missions réalisées directement en France par l'association française et qui correspondent, pour plus de la moitié, à des frais d'appels à don axés sur le combat contre les mines. Au-delà, un reversement de 26,7 M€ de collecte est effectué pour permettre à la Fédération de mener ses interventions à l'étranger. Cette collecte y finance davantage les coûts de pilotage que les dépenses de mise en œuvre et, au sein de ces dernières, elle couvre d'abord les coûts de la structure locale, indispensable pour mener à bien les projets sur le terrain.

[21] En prenant en compte l'emploi effectif de la générosité publique reversée au niveau fédéral et en faisant abstraction du commerce solidaire, les ressources collectées auprès du public français financent à hauteur de 31 % des frais de structure (28 % de recherche de fonds et 3 % de fonctionnement) et à hauteur de 69 % des missions sociales dont 13 % de missions réalisées directement en France et 56 % d'interventions menées à l'étranger par la Fédération (et partagées à peu près à égalité entre pilotage des interventions par le siège et mise en œuvre locale des projets).

➤ **L'information relative à l'emploi de la générosité publique collectée en France est insuffisante**

[22] Organisé pour suivre les financements des bailleurs institutionnels, le système d'information ne permet pas de suivre avec précision l'utilisation des fonds issus de la générosité publique affectés à la réalisation des projets menés sur le terrain. Pour surmonter cette difficulté majeure, l'évolution en cours du système d'information devra rapidement permettre d'isoler, affiner puis traiter les données de financement des projets par la générosité publique.

[23] La communication de Handicap International est centrée sur l'utilisation de l'ensemble des ressources, au niveau des programmes par pays, ce qui ne satisfait pas à l'exigence réglementaire française de redevabilité envers les donateurs. Cette communication doit être complétée : provenance et utilisation des seules ressources de HI France, prise en compte des montants reversés à la Fédération pour préciser l'emploi final de la générosité publique collectée en France, mention de la part prépondérante de la générosité publique dans les réserves de l'association.

Réserves et recommandations

Deux réserves accompagnent la déclaration de conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par les appels publics à la générosité.

1/ L'association s'est insuffisamment conformée aux dispositions réglementaires permettant de produire un compte d'emploi des ressources qui retrace correctement le montant et l'utilisation des ressources de générosité publique.

Handicap International doit mettre à profit l'entrée en vigueur prochaine du nouveau règlement comptable du secteur non lucratif pour :

- expliciter ses différentes missions sociales et les moyens qu'elle y consacre ;
- préciser le montant des réserves provenant de la générosité publique ;
- abandonner ou bien davantage justifier l'incorporation dans les missions sociales de frais de structure non liés aux actions opérationnelles ;
- revoir le classement de son commerce solidaire et de ses produits financiers et davantage valoriser ses concours bénévoles.

2/ Organisée pour répondre aux exigences de redevabilité de ses bailleurs institutionnels, l'association s'est insuffisamment attachée à fournir à ses donateurs une vision précise de leur contribution au financement des différentes actions réalisées via l'entité fédérale.

Handicap International doit en particulier :

- organiser le déploiement en cours de son nouveau système d'information pour compléter et mobiliser les données permettant de tracer l'emploi des ressources collectées auprès du public ;
- compléter sa communication externe centrée sur l'emploi des ressources de l'ensemble du réseau international, par une information plus spécifique des donateurs français sur l'emploi de leur générosité.

Au-delà des mesures que l'association doit prendre pour lever les deux réserves, la mission formule également les quatre recommandations suivantes :

n°	Recommandations
1	Renforcer le dispositif de maîtrise des risques sur le terrain et l'étendre aux sièges des entités Handicap International
2	Appliquer sans délai les nouvelles dispositions relatives à la protection des données personnelles et à leur traitement automatisé
3	Rapprocher davantage le contenu des messages d'appel à don de la réalité et de la diversité des missions réalisées par Handicap International
4	Indiquer de façon plus explicite le principe de mutualisation des dons dans les messages d'appel et abandonner toute mention induisant une affectation directe du don à une action ou un objet non suivie d'effet

SOMMAIRE

SYNTHESE	3
RAPPORT	13
1 L'ASSOCIATION FRANÇAISE CONSERVE UNE PLACE IMPORTANTE AU SEIN DU RESEAU FEDERAL HANDICAP INTERNATIONAL.....	14
1.1 HI France est désormais étroitement insérée dans un réseau supranational.....	14
1.1.1 L'association est à l'origine d'un réseau international d'aide aux personnes vulnérables et handicapées.....	14
1.1.2 Inscrite dans une stratégie définie au plan fédéral, la mission de HI France est centrée sur la recherche de fonds et le plaidoyer.....	16
1.1.3 La vitalité associative de HI France apparaît faible et sa gouvernance doit mieux s'insérer dans le réseau	21
1.1.4 Son organisation est marquée par une large mutualisation et coordination des services au siège lyonnais.....	24
1.2 Les progrès réalisés en matière de contrôle des activités au sein du réseau doivent être confortés.....	29
1.2.1 Les financements des bailleurs institutionnels sont largement contrôlés	29
1.2.2 La maîtrise des risques progresse, notamment sur les sujets sensibles de fraude, sécurité et inconduites.....	31
1.2.3 Le dispositif de prévention des conflits d'intérêt s'étend à tous les niveaux de l'organisation	35
1.3 La contribution de la générosité publique française reste importante mais en décrochage au regard des ambitions.....	36
1.3.1 La contribution française aux missions sociales du réseau Handicap International s'est stabilisée	36
1.3.2 La croissance des capacités fédérales d'intervention est tirée par les financements publics non français	37
2 LA COLLECTE DES RESSOURCES AUPRES DU PUBLIC EST SATISFAISANTE MAIS DOIT ETRE PLUS RESPECTUEUSE DES DROITS DES DONATEURS	41
2.1 La recherche de fonds issus de la générosité publique est marquée par une grande diversité des canaux et des modalités de collecte	41
2.1.1 La collecte des dons manuels représente la majeure partie des ressources de générosité mais butte sur la relative stagnation du nombre des donateurs actifs.....	41
2.1.2 La priorité accordée au développement de la collecte des libéralités s'est accompagnée du déploiement récent d'une organisation et de moyens nouveaux	49
2.1.3 Les autres produits liés à la générosité publique constituent une part relativement stable dans le financement de l'association.....	52

2.1.4	Les autres fonds privés qui résultent majoritairement du mécénat et des produits partagés restent en retrait malgré les ambitions affichées	54
2.2	L'efficacité des opérations de collecte s'est globalement dégradée sur la période 2016-2018	55
2.2.1	Handicap International France s'est dotée d'un dispositif assez fin et professionnalisé de suivi des opérations de collecte et de leur rentabilité	55
2.2.2	Les résultats et la rentabilité des opérations de <i>marketing</i> direct sont en recul sur la période 2016-2018	56
2.2.3	La rentabilité de la collecte de legs et autres libéralités est également en retrait en 2018....	59
2.3	Le respect des droits des donateurs peut encore progresser	59
2.3.1	La prise en compte des obligations légales et réglementaires doit être renforcée.....	59
2.3.2	La fréquence et le contenu des sollicitations soulèvent plusieurs difficultés.....	63
2.3.3	Les ressources collectées auprès du public sont presque toujours mutualisées malgré le caractère essentiellement ciblé des messages d'appel au don.....	66
3	LES TROIS COMPTES D'EMPLOI DES RESSOURCES DOIVENT DAVANTAGE PERMETTRE AU DONATEUR D'APPRECIER L'UTILISATION DE LA GENEROSITE DU PUBLIC.....	68
3.1	L'élaboration des différents comptes d'emplois des ressources apparaît complexe mais maîtrisée.....	68
3.1.1	La production de trois documents selon une méthodologie validée, mais peu contrôlée, fournit une vision globale des emplois et des ressources.....	68
3.1.2	Organisées pour suivre les financements bailleurs, les comptabilités générale et analytique sont articulées de façon complexe mais cohérente avec les comptes d'emploi des ressources	70
3.2	Les ressources mutualisées de générosité sont affectées sur les emplois non financés par les bailleurs institutionnels	74
3.2.1	Le principe de mutualisation laisse peu de place à une affectation des dons sur les projets de terrain	74
3.2.2	La générosité publique couvre la plus grande partie des frais de structure, peu financés par les bailleurs institutionnels.....	75
3.2.3	Les missions sociales financées par la générosité publique concernent moins les interventions de terrain	77
3.3	Le compte d'emploi des ressources comporte plusieurs non conformités dans sa présentation et son contenu.....	82
3.3.1	Le niveau de la générosité publique non utilisée est minoré et l'imputation du commerce solidaire n'apparaît pas conforme	82
3.3.2	Les dépenses opérationnelles ont un contenu peu explicite et comportent trop de frais de structure	85
3.4	Les informations relatives à la générosité publique doivent être développées dans les commentaires de présentation des CER	90
3.4.1	La communication externe est axée sur l'emploi de l'ensemble des ressources du réseau international.....	90
3.4.2	Le développement de l'information relative à l'emploi de la générosité publique collectée en France est nécessaire.....	92

RAPPORT DEFINITIF IGAS N°2018-138R

LETTRE DE MISSION	99
ANNEXE: LES PROGRAMMES OPERATIONNELS.....	101
PIECES JOINTES.....	115
SIGLES UTILISES.....	119
REPONSE DE LA PRESIDENTE DE HANDICAP INTERNATIONAL FRANCE ET DU DIRECTEUR GENERAL DE LA FEDERATION HANDICAP INTERNATIONAL AU RAPPORT PROVISoire DE L'IGAS N°2018-138R DE JUIN 2019.....	121
OBSERVATIONS DE LA MISSION IGAS SUR LA REPONSE AU RAPPORT DE CONTROLE	145

RAPPORT

[24] Le secrétariat d'Etat chargé des personnes handicapées a confié à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) le contrôle du compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public par l'association Handicap International France, afin de vérifier la conformité des dépenses engagées aux appels à la générosité publique. Handicap International est l'une des principales structures relevant du droit français à ne pas avoir fait, à ce jour, l'objet d'un contrôle permettant aux donateurs de s'assurer de l'utilisation des ressources issues de l'appel public à la générosité et collectées en France.

[25] La mission de contrôle est fondée sur l'exercice des pouvoirs confiés à l'IGAS en matière de compte d'emploi des ressources (article 42-II de la loi 96-452 du 28 mai 1996) :

« Dans les domaines de la sécurité sociale et de la prévoyance sociale, de la protection sanitaire et sociale, du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, l'inspection générale des affaires sociales exerce (...) un contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public dans le cadre de campagnes menées à l'échelon national (...) afin de vérifier la conformité des dépenses engagées par ces organismes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique. Ce contrôle peut comporter des vérifications auprès d'autres organismes qui reçoivent (...), sous quelque forme que ce soit, des ressources collectées dans le cadre de ces campagnes ».

[26] Le contrôle a été notifié à la présidente de l'association HI France en décembre 2018 et s'est déroulé de janvier 2019 à mai 2019. Visant les exercices 2016 à 2018, le contrôle s'est concentré sur l'exercice comptable et la mise en œuvre des projets en 2017. La mission a également examiné l'utilisation des ressources de générosité publique française perçues par ou transférées à d'autres entités du réseau Handicap International, en particulier la Fédération Handicap International, la fondation « Vivre Debout » et l'Institut Handicap International.

[27] La mission s'est entretenue avec les principaux responsables de HI France et de la Fédération et avec les interlocuteurs de niveau technique. Elle a procédé à des investigations sur pièces et sur place au siège, à Lyon. La mission ne s'est pas déplacée sur le terrain afin de vérifier la conformité des activités opérationnelles, ayant estimé que les dispositifs de suivi interne et d'audit externe des opérations mises en œuvre par la Fédération permettaient une traçabilité et une visibilité suffisantes. Elle ne s'est également pas déplacée dans les antennes régionales de HI France, au vu de leur rôle limité en termes d'emploi et de collecte de fonds.

[28] La mission a également rencontré les représentants du ministère de l'Intérieur, de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et de l'Agence française du développement. Elle s'est également entretenue avec le commissaire aux comptes de l'association.

[29] Le présent rapport fait l'objet d'une procédure contradictoire avec l'organisme contrôlé.

1 L'ASSOCIATION FRANÇAISE CONSERVE UNE PLACE IMPORTANTE AU SEIN DU RESEAU FEDERAL HANDICAP INTERNATIONAL

1.1 HI France est désormais étroitement insérée dans un réseau supranational

1.1.1 L'association est à l'origine d'un réseau international d'aide aux personnes vulnérables et handicapées

1.1.1.1 La constitution du réseau fédéral

[30] L'association Handicap International a été créée en 1982 à Lyon par deux médecins et un technicien français pour aider et appareiller les personnes réfugiées dans des camps au Cambodge et en Thaïlande. Elle a été reconnue d'utilité publique par un décret du 24 mars 1997.

[31] L'association a ouvert de 1986 à 2006 des sections dans sept autres pays : en Belgique (1986), en Suisse (1996), au Luxembourg (1997), en Allemagne (1998), au Royaume-Uni (1999), au Canada (2003) et aux États-Unis (2006).

[32] En 2009, les associations nationales se sont constituées en Fédération Handicap International¹, association française relevant de la loi de 1901 et dont le siège social est à Lyon. La Fédération est chargée par ses membres de la mise en œuvre opérationnelle des projets de solidarité internationale ainsi que du « plaidoyer » et de l'action politique à l'échelon international. Elle est chargée également de l'élaboration de la stratégie pluriannuelle ainsi que des politiques et règles de fonctionnement communes.

[33] Les huit associations nationales sont chargées de collecter des fonds au bénéfice des programmes mis en œuvre par la Fédération. Elles contribuent au développement de la notoriété de HI au travers d'actions de communication et de sensibilisation auprès du grand public. Elles participent à la gouvernance fédérale sur la base d'une répartition des votes fixée dans le règlement intérieur.

[34] Enfin, deux fondations créées en 2014 complètent le réseau : l'Institut Handicap International, basé à Genève, qui est un lieu de réflexion sur les enjeux éthiques et politiques auxquels sont confrontés les acteurs du réseau fédéral ; la Fondation Vivre Debout (FVD)² dont le siège est situé à Lyon, qui est notamment chargée de développer des synergies et partenariats avec le milieu de la recherche, mais dont l'activité est essentiellement orientée vers la collecte de dons, notamment de ceux éligibles au crédit d'impôt sur la fortune.

[35] Prenant en 2018 le nom de « Humanité et Inclusion », le réseau Handicap International se place au 4^{ème} rang des ONG humanitaires françaises : en 2017, son budget combiné atteint 178 M€, financés aux 2/3 par des bailleurs institutionnels (Etats et organisations internationales) et pour 1/3 par la générosité du public.

¹ L'association Handicap International belge a rejoint la Fédération en 2012.

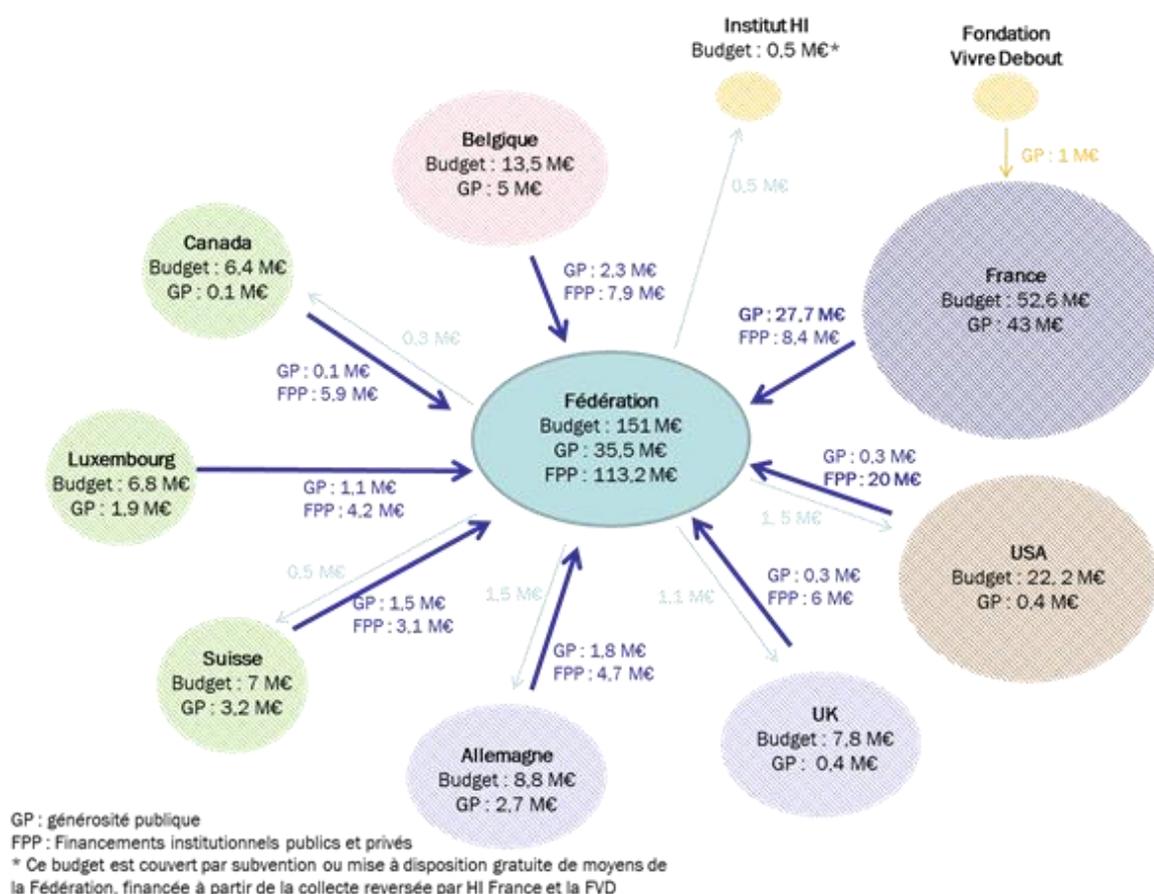
² Dépourvue de personnalité morale, la FVD est une fondation sous égide, abritée par la Fondation pour l'université de Lyon ; son comité exécutif est présidé par la présidente de HI France.

[36] L'organisation financière du réseau voit les différentes associations nationales reverser à la Fédération leur excédent de collecte et l'intégralité de leurs financements institutionnels nationaux. Ces versements complètent les financements des organisations internationales (UE, ONU) que la Fédération a pu réunir et lui permettent de financer les missions sociales du réseau, ses frais de siège mais également des subventions de fonctionnement pour cinq associations nationales.

[37] Fondatrice du réseau, HI France y conserve une importance particulière :

- en 2017, son budget est le plus important à 53 M€ et, avec 43 M€ de collecte dont 1 M€ au titre de la FVD, elle représente les 3/4 de la collecte de générosité publique du réseau ;
- avec un apport de 36 M€ en 2017, HI France reste le premier contributeur à la Fédération, devant les Etats-Unis et la Belgique³.

Schéma 1 : Flux financiers au sein de l'organisation HI en 2017



Source : mission à partir des données compte emploi ressources et conventions réglementées de la Fédération

[38] En 2017, les effectifs du réseau sont de 3 278 salariés, en poste à 85 % sur le terrain (2 522 personnels nationaux et 307 expatriés). Dans les différents sièges, nationaux mais surtout fédéral, 449 salariés sont employés pour le pilotage des missions sociales, la recherche de fonds et la communication ainsi que les services supports. L'association Handicap International France regroupe 68 salariés au siège lyonnais qu'elle partage avec la Fédération.

³ Etats-Unis (20,3 M€), Belgique (10,2 M€), Allemagne (6,5 M€), Royaume-Uni (6,3 M€), Canada (6,0 M€), Luxembourg (5,3 M€) et Suisse (4,6 M€) ; cf. partie 1.3.

1.1.1.2 L'élargissement des missions sociales

[39] Centrée à l'origine sur les handicaps post-traumatiques et la réadaptation, HI a étendu ses missions au combat contre les mines antipersonnel, à la prévention des maladies invalidantes, aux secours d'urgence et au développement local inclusif. Le réseau Humanité et Inclusion intervient désormais dans les situations de pauvreté et d'exclusion, de conflit et de catastrophe. Œuvrant aux côtés des personnes handicapées et des populations vulnérables, le réseau s'attache à répondre à leurs besoins essentiels, à améliorer leurs conditions de vie et à promouvoir le respect de leur dignité et de leurs droits fondamentaux.

[40] En 2017, la Fédération a mené 386 projets dans 59 pays⁴. Les bénéficiaires directs de ses actions seraient près de deux millions (dont un tiers au titre du déminage) sur la base de six grandes thématiques d'intervention dont les montants financiers peuvent être approchés à partir des données du système d'information Navision. L'annexe au rapport détaille les modalités, les enjeux et le contenu des différentes interventions de Handicap International sur le terrain.

Tableau 1 : Bénéficiaires d'interventions de HI en 2017 et montants concernés

Thématiques d'intervention	bénéficiaires directs*		montant estimé	
	nombre	en %	K€	en %
Déminage, éducation aux risques, réduction violence armée	656 351	34 %	17 111	14 %
Santé et prévention, protection et santé mentale	460 344	24 %	16 558	14 %
Insertion, éducation, économie, emploi et social	341 043	18 %	25 094	21 %
Réadaptation, appareillage	277 194	14 %	33 787	28 %
Gestion de l'aide humanitaire et besoins de base	197 215	10 %	20 412	17 %
Appui société civile et politique publique, plaidoyer	<i>non quantifié</i>		6 717	6 %
Total de ces secteurs d'activité	1 932 147	100 %	121 562	100 %

* Note : un individu peut bénéficier de plusieurs services ou activités ; données non exhaustives ne tenant pas compte de tous les secteurs d'activité de HI.

Source : Handicap International, Rapport d'activité et chiffres clés 2017 ; Familles d'activités Navision

[41] L'action menée par l'association a fait l'objet d'une reconnaissance internationale : médaille Nansen du Haut-Commissariat aux réfugiés (1996), co-prix Nobel de la paix avec les ONG membres de la Campagne internationale pour interdire les mines antipersonnel (1997), statut consultatif spécial auprès des Nations unies (1999), prix Conrad N. Hilton pour l'ensemble de son engagement auprès des personnes handicapées (2011).

1.1.2 Inscrite dans une stratégie définie au plan fédéral, la mission de HI France est centrée sur la recherche de fonds et le plaidoyer

1.1.2.1 Une stratégie fédérale de croissance, peu explicite sur les priorités d'intervention

► Les grands axes de la stratégie 2016-2025

[42] Selon l'Organisation mondiale de la santé, 1,2 milliard de personnes vivaient en 2014 en situation d'extrême pauvreté, dont 240 millions de personnes handicapées (20 %) qui, pour la

⁴ Les dépenses des programmes concernent principalement l'Afrique (39 %), l'Afrique du Nord/Moyen-Orient (31 %), l'Asie (17 %), l'Amérique centrale et du Sud (5 %).

plupart, ont peu ou pas accès aux services dont elles ont besoin pour se soigner, être appareillées, recevoir une éducation ou travailler. Ces besoins progressent à mesure de l'accélération du changement climatique et de l'exacerbation des conflits (radicalisation, inégalités sociales, accès à l'eau, ...).

[43] Au regard de ces besoins croissants, sans commune mesure avec les capacités d'action jusqu'à présent déployées par HI, plusieurs axes stratégiques sont retenus. Il s'agit notamment de transformer l'organisation HI pour la rendre plus internationale et plus performante, de définir une nouvelle identité pour une meilleure visibilité et de développer des alliances stratégiques comme levier de croissance. Au plan des activités, la stratégie vise essentiellement l'approfondissement des actions déjà menées pour apporter une réponse globale et cohérente aux besoins des populations. Des adaptations sont prévues, pour prendre en compte les innovations technologiques et les progrès médicaux.

[44] L'élargissement des missions intervenu depuis 30 ans n'est pas questionné par l'association. L'énoncé des priorités d'action dans le document formalisant cette stratégie ne comporte pas de priorisation ou de ciblage explicite des interventions.

➤ L'accent mis sur le renforcement des capacités d'action de HI

[45] Suite à une large concertation⁵, la stratégie 2016-2025 s'attache à renforcer les capacités d'intervention de HI. L'ambition stratégique à dix ans est ainsi synthétisée : « *En 2025, être l'acteur de premier plan, innovant, aux approches appropriées et agile dans son organisation, pour une amélioration tangible des conditions de vie des personnes handicapées et des populations vulnérables* ».

[46] L'objectif est « *d'atteindre 500 millions d'euros de ressources, grâce à : une croissance organique permettant d'atteindre le palier des 250 millions d'euros, la croissance externe et les alliances qui nous font croître jusqu'à 500 millions d'euros (...)* ».

[47] Il s'agit pour HI d'accroître sa capacité d'une part, à gagner des appels d'offres importants proposés par les bailleurs institutionnels et d'autre part, à se positionner en responsabilité dans les consortiums. L'important pour HI est moins de croître que de déployer sa mission sociale, par le biais de partenariats notamment. L'enjeu est d'intervenir là où les besoins ne sont pas couverts, éventuellement en appui d'autres organisations pour promouvoir des projets plus inclusifs, en situation d'urgence et de développement.

➤ Un investissement coûteux mais nécessaire au vu de la croissance en effectifs

[48] La stratégie de transformation identifie 131 projets, essentiellement organisationnels, dont 80 ont été initiés en 2016 ou 2017 et cinq terminés en 2018. Les personnels du siège fédéral et de HI France sont particulièrement impliqués dans la mise en œuvre de ces projets, qui concernent tous les services.

[49] Le coût total de mise en œuvre de la stratégie est estimé à 25 M€. La mobilisation de 10 M€ de réserves disponibles et l'excédent de 2,4 M€ dégagé en 2016 et 2017 doivent financer la première phase de mise en œuvre (5,3 M€ ont été mobilisés sur ces projets en 2016-17). Pour la suite, le reste du financement devrait reposer sur des économies de gestion, générant un excédent des budgets de continuité d'ici 2025.

⁵ La réflexion initiée en 2014 a associé plus de 200 contributeurs internes. Elle a abouti en 2015 à un document présenté aux différentes instances représentatives des personnels et validé par les conseils d'administration des huit associations nationales et de la Fédération. La mise en œuvre a été lancée en 2016. L'essentiel de la transformation se déroule en première période jusque juin 2020. Les alliances sont prévues en seconde période, de 2020 à 2025.

[50] Cet investissement coûteux apparaît nécessaire pour permettre à l’organisation de faire face à l’augmentation de son volume d’activité. De nombreux recrutements ont été effectués à la Fédération depuis sa création, montrant pour HI « *l’urgence de se concentrer sur la simplification, les shared services, la définition des ARCI⁶ – pour que notre croissance cesse d’être dilutive en fonds propres* ».

[51] L’exploitation des données par la mission montre une augmentation des effectifs au siège fédéral de 18 % sur la période 2014 à 2017, pour faire face notamment à l’augmentation du volume d’activités. Toutefois, si la masse salariale affectée au siège fédéral a connu une augmentation de 10 % en 2016, limitée ensuite à 3 % en 2017, le coût des permanents affectés au siège rapporté aux dépenses globales a légèrement baissé de 2015 à 2017, traduisant les efforts de rationalisation.

1.1.2.2 La volonté de restaurer la position relative du réseau international

[52] La stratégie de croissance de HI est en phase avec le développement rapide d’un secteur de l’aide humanitaire internationale qui, de 2006 à 2016, est passé de 12,3 à 26,4 Mds\$ (+115 %)⁷. Ce dernier montant est à rapprocher des 40 Mds\$ qui étaient jugés nécessaires par l’Organisation des nations unies (ONU), lors du premier sommet humanitaire mondial d’Istanbul en mars 2016.

[53] Toutefois, cette stratégie constitue également une réponse plus spécifique, liée au déclin relatif de HI par rapport aux acteurs français et internationaux de l’aide humanitaire.

► La dégradation de la position relative du réseau HI

[54] Depuis sa création en 2010, le réseau HI a connu une progression de 57 % de son budget annuel, passé de 112 à 178 M€ en 2017. Cette progression apparaît importante mais doit être relativisée.

[55] Une étude récente basée sur les comptes d’emploi des ressources des onze ONG humanitaires françaises présentes dans au moins douze pays⁸, fait ressortir les éléments suivants.

Tableau 2 : Positionnement du réseau HI au regard des autres ONG humanitaires

Budgets en M€	HI	11 ONG françaises				Réseaux internationaux			Care USA	Save child UK	Oxfam UK
		Σ ONG	MSF	ACTED	ACF	MSF	ACF	MDM			
2010	112	714	218	81	86	813	166	110			
2016	151	1 261	369	166	164	1 459	308	143	485	481	474
évolution	34 %	76 %	69 %	104 %	91 %	79 %	85 %	30 %			

Source : Les ONG humanitaires françaises à l’international, décembre 2018

[56] HI est passée du 2^{ème} au 4^{ème} rang des ONG humanitaires françaises, derrière des associations reposant sur des financements institutionnels, de façon très marginale (Médecins sans frontières MSF, 2 %), importante (Action contre la faim ACF, 71 %) ou essentielle (Acted, 84 %).

⁶ Méthode ARCI appliquée au pilotage de projets : Accountable, Responsible, Contributing, Informed.

⁷ Source : Global Humanitarian Assistance Report 2010 et 2018, Development Initiatives.

⁸ Les ONG humanitaires françaises à l’international – 10 années d’action humanitaire, Défis Humanitaires, décembre 2018.

[57] Au regard des trois autres réseaux humanitaires fondés par des associations françaises, le budget du réseau HI représente le dixième de celui de MSF, la moitié de celui d'ACF et est comparable à celui de Médecins du monde (MDM).

[58] Enfin, le réseau HI correspond au tiers des budgets des grandes ONG anglo-saxonnes (abstraction faite de leur réseau⁹).

➤ Les questions restant en suspens

[59] Cette volonté stratégique de restaurer la place de HI pour en faire « *l'acteur de premier plan* » de l'action humanitaire ne s'accompagne pas de réflexions pleinement abouties sur les conditions de réalisation de ces ambitions.

[60] La primauté accordée à la réponse aux besoins recensés sur le terrain est pleinement légitime et constitue une garantie précieuse contre les dérives bureaucratiques de schémas d'intervention plaqués depuis le siège central. Mais elle n'est pas exclusive d'un questionnement sur les limites du champ des missions de HI :

- la volonté d'une prise en charge holistique des personnes handicapées et vulnérables présente aussi des risques de dilution de la plus-value de HI, à mesure de l'extension continue de ses missions ;
- la présence dans 59 pays, avec des budgets deux fois inférieurs à la moyenne de ceux des ONG humanitaires françaises¹⁰, représente une dispersion qui peut affecter l'efficacité des interventions du réseau HI.

[61] Au-delà, plusieurs incertitudes caractérisent les implications du volontarisme affiché en matière de financement. L'ambition d'une progression de 50 % des ressources de générosité publique se heurte à la stagnation, à un haut niveau, de la collecte en France et à la persistance de résultats globalement médiocres dans les autres associations nationales. La volonté de faire des financements institutionnels le vecteur premier de croissance renforce les risques pesant sur l'indépendance revendiquée de HI vis-à-vis des gouvernements¹¹. Enfin, la stratégie d'intégration de HI au sein de grands consortiums humanitaires, engagés dans de vastes programmes pluriannuels concernant plusieurs pays, n'est guère explicitée quant à la préservation de l'autonomie et des capacités d'adaptation de HI.

1.1.2.3 La déclinaison de la stratégie fédérale pour l'association française

➤ La mission et le positionnement de l'association française au sein du réseau

[62] Depuis 2010, HI France a transféré à la Fédération ses compétences et moyens d'intervention sur le terrain, pour se recentrer principalement sur des activités de collecte de fonds et, dans une moindre mesure, sur des actions d'information et de mobilisation dans le cadre de la mission sociale de plaidoyer. Ces actions réalisées en France recouvrent d'une part, l'organisation d'événements et manifestations avec ou sans collecte et avec le concours des bénévoles (Pyramides

⁹ Ce réseau est important, y compris en France : à titre d'illustration, Care France figurait en 2016 au 7^{ème} rang des ONG humanitaires françaises, avec un budget de 35 M€.

¹⁰ En rapportant les budgets au nombre de pays d'intervention, le réseau HI est à 2,7 M€ par pays contre une moyenne de 9,5 M€ pour les 3 autres réseaux d'origine française (MSF, ACF, MDM). Pour s'en tenir aux 10 autres ONG humanitaires françaises (hors leur éventuel réseau), le budget par pays est en moyenne de 4,7 M€ (*source* : exploitation des données publiées dans *Les ONG humanitaires françaises à l'international*, Défis humanitaires, décembre 2018).

¹¹ Conscient du risque, HI a fait du critère de libre arbitre et d'indépendance un de ses nouveaux critères prioritaires de décision sur les financements. Reste que les financements institutionnels publics du réseau qui représentaient 42 % des ressources en 2010, en représentent 59 % en 2017

de chaussures, Sport ensemble) et d'autre part, la publication du magazine Décllic de la famille et du handicap, remplacé en 2018 par la plate-forme digitale HIzy.org¹². Comme pour les autres associations nationales, les activités de HI France s'inscrivent désormais dans le cadre d'orientations stratégiques communes au réseau Handicap International.

[63] L'essentiel des moyens humains de l'association est désormais concentré sur la recherche de fonds (41 personnes exclusivement dédiées aux activités de collecte et cinq à l'organisation des manifestations et événements, sur 60 personnes figurant sur l'organigramme début 2019). Les autres activités ou services (définition et mise en œuvre des opérations, services supports...) sont désormais transférés et/ou mutualisés au niveau fédéral (cf. *infra*).

[64] Les évolutions d'organisation interne et de gouvernance intervenues depuis la création de la Fédération, n'ont pas été intégrées dans les statuts de l'association, en vigueur depuis 1996. L'objet social statutaire qui est d'aider les personnes en situation de déficience ou de handicap quelles qu'en soient la nature et la cause, en France et partout dans le monde, n'est plus en phase avec les activités principales que HI France mène aujourd'hui. Les statuts actuels ne prennent également pas en compte le rôle majeur de la Fédération pour piloter et mettre en œuvre les missions sociales pour lesquelles l'association collecte des fonds et mobilise le public. Enfin, les statuts apparaissent dépassés sur plusieurs points ponctuels (suppression des membres fondateurs et des membres associés, comptabilité distincte pour les comités locaux, etc.).

[65] **Une actualisation des statuts apparaît souhaitable, permettant notamment une mise en conformité avec les derniers statuts type des associations reconnues d'utilité publique.**

➤ L'articulation avec la stratégie fédérale

[66] La stratégie mise en œuvre par HI France consiste à décliner, en lien avec sa mission centrée prioritairement sur la collecte et la communication, la stratégie définie au niveau fédéral.

[67] Des objectifs pluriannuels sont ainsi fixés à l'association française. Ils sont définis dans des « plans à trois ans » (réactualisés chaque année sur trois années roulantes) déclinant les objectifs plus globaux de la stratégie fédérale. Au niveau annuel, une cible de collecte (exprimée en marge brute de collecte à atteindre), issue du processus budgétaire central, est fixée par le niveau fédéral. Après discussion et ajustements éventuels de cette cible, l'association française a la pleine responsabilité de bâtir sa stratégie de collecte et sa planification des campagnes annuelles d'appel au don pour atteindre l'objectif fixé.

[68] Les grands axes stratégiques de HI France en matière de collecte visent en priorité à développer dans ses financements la part de trois publics cibles : les entreprises, les testateurs et les grands donateurs (cf. *infra* partie 2.1).

¹² HIzy est une plateforme digitale de ressources (informations, solutions et services ; gratuits et payants) pour assister les personnes à besoins particuliers et leur entourage dans leur vie quotidienne en France et, à terme, dans le monde entier.

1.1.3 La vitalité associative de HI France apparaît faible et sa gouvernance doit mieux s’insérer dans le réseau

1.1.3.1 Une vie associative qui s’étiole

➤ Le faible niveau d’adhérents et de bénévoles

[69] Pour l’assemblée générale (AG) de 2018, 42 convocations ont été envoyées. Vingt-sept adhérents ont participé à l’AG (12 membres présents et 15 représentés), dont 25 à jour de leurs cotisations ont pu voter¹³. Les membres fondateurs et les membres d’honneur n’étaient pas présents. Cinq des membres votants font partie du conseil d’administration (CA) de l’association.

Tableau 3 : Evolution des adhérents et bénévoles, de 2016 à 2018

	2016	2017	2018
Convocations à l’assemblée générale :	48	61	42
<i>Adhérents présents ou représentés</i>	32	30	27
<i>Votants à jour de leur cotisation</i>	32	21	25
Bénévoles réguliers, au siège ou dans les comités locaux	135	146	79
Bénévoles ponctuels (événements Pyramides, Sport ensemble)	1 473	1 680	871

Source : exploitation par la mission des données transmises par HI

[70] S’agissant du bénévolat, le même mouvement d’érosion peut être constaté. Les données sur le bénévolat ne sont plus publiées dans les rapports d’activité ou financier en 2017¹⁴, et c’est dans les comptes certifiés, en pied de compte d’emploi des ressources, que ce bénévolat apparaît très partiellement valorisé (19 K€). Prévus statutairement pour permettre à des bénévoles réguliers de relayer les actions de mobilisation, les comités locaux de l’association ne subsistent plus que dans neuf villes (27 en 2008), avec une activité encore significative dans cinq d’entre elles¹⁵.

[71] Ce sujet de la vie associative est périodiquement évoqué par les instances et donne lieu à quelques actions pour accroître les soutiens bénévoles. Mais ces actions ciblent avant tout un bénévolat hautement qualifié au plan technique ou relationnel : développement du mécénat de compétences, promotion d’un « cercle d’ambassadeurs », influents au sein de réseaux de soutien potentiel de l’association.

[72] Envers le grand public, la mobilisation recherchée passe essentiellement par un soutien financier ou par la signature de pétitions. Dans la communication externe, notamment sur le site internet, les modalités concrètes pour rejoindre l’association en tant que bénévole sont mises en valeur à l’approche d’évènements tels que les Pyramides. L’augmentation des adhésions n’est pas particulièrement recherchée.

➤ Les conséquences juridiques potentielles

[73] Cette attrition de la vie associative est avant tout une perte de chances dans la lutte de HI pour la dignité et l’accès de tous aux droits fondamentaux. Le soutien d’un grand nombre de citoyens, adhérents ou bénévoles, est une expression concrète de l’attachement aux valeurs et à l’identité de

¹³ En 2018, 26 adhérents ont acquitté une cotisation de 20 €, soit 520 € au total.

¹⁴ Le rapport d’activité pour 2016 faisait encore état de 280 bénévoles réguliers (30 au siège et 250 dans les relais locaux) et 1 500 bénévoles ponctuels (notamment pour l’organisation des Pyramides de chaussures).

¹⁵ Les comités de Nantes, Nice, Clermont Ferrand, Paris et Dijon réunissent chacun de 10 à 20 bénévoles réguliers.

HI. Il constitue un critère important de représentativité dans les combats menés, en particulier auprès des pouvoirs publics et institutions internationales.

[74] Ce soutien représente également une contribution financière à l'action du réseau : au-delà des recettes supplémentaires collectées, il renforce l'audience de l'association et rend moins nécessaire la multiplication de coûteuses campagnes de notoriété ou le recours à des appels à dons pour sensibiliser la population (*cf. infra* partie 3). Renforçant les débats et le questionnement associatif, il limite par ailleurs les risques que peuvent induire le resserrement de la gouvernance autour de quelques personnes cooptées entre elles.

[75] Enfin, au plan juridique, l'étroitesse de la base associative peut constituer une difficulté en matière de reconnaissance d'utilité publique, au regard du critère de la « vitalité associative » (qui implique en pratique d'avoir au moins 200 membres). Elle ne constitue pas un motif de retrait de la reconnaissance d'utilité publique, une fois celle-ci accordée comme c'est le cas pour HI France. Mais le Conseil d'Etat s'est refusé à examiner une modification des statuts d'une association reconnue d'utilité publique dès lors que celle-ci ne conservait plus « *les caractères qui ont conduit à la reconnaître comme association d'utilité publique* », notamment un effectif réduit à 16 membres et une part des cotisations devenue minime dans le budget¹⁶.

[76] Souhaitable pour prendre en compte, comme évoqué plus haut, l'extension de l'objet social et le recentrage sur les missions de mobilisation et de collecte¹⁷, l'actualisation des statuts de HI France pourrait en être affectée.

1.1.3.2 Une gouvernance organisée dans un cadre supranational

► Une gouvernance pilotée par l'exécutif fédéral (« *staff driven* »)

[77] Le fonctionnement des instances de HI France comme celles de la Fédération apparaît régulier et n'appelle pas d'observation particulière :

- s'agissant de la régularité formelle, les instances sont réunies avec une périodicité conforme aux statuts ; l'assiduité des administrateurs, un peu moins soutenue à HI France, reste satisfaisante ;
- sur le fond, les conseils d'administration délibèrent sur les principaux sujets ressortant de leurs compétences : politique de collecte/communication et management interne pour HI France, orientations stratégiques et grands processus organisationnels ou opérationnels pour la Fédération.

[78] L'exercice interne des pouvoirs est marqué par les particularités d'une organisation dont l'essentiel des activités se réalise à des milliers de kilomètres des sièges, national ou fédéral. Pour répondre aux besoins des populations vulnérables, ce sont souvent les personnels en poste sur le terrain qui sont les mieux placés pour saisir les contraintes et opportunités des situations locales. Eloignés du terrain, les adhérents et les instances sont d'abord là pour conseiller, soutenir et valider les décisions d'une direction principalement chargée de trouver les moyens financiers et techniques nécessaires pour répondre aux demandes du terrain.

¹⁶ Note de la section de l'intérieur du Conseil d'Etat, délibérée en séance du 8 septembre 2015.

¹⁷ Ainsi que divers points plus techniques : suppression des membres fondateurs et des membres associés, comptabilité distincte pour les comités locaux, etc.

[79] Dans ces conditions, les instances sont avant tout un lieu de partage de l'information, de discussion des projets et orientations, en accompagnement de la direction fédérale. Le consensus prévaut et les prises de distance sont rarissimes¹⁸. Les discours prononcés lors du passage de relais à la présidence de la Fédération en 2018 illustrent ce positionnement :

- ancien président de la Fédération : « *Le rôle principal de la gouvernance au sein de HI est de venir en soutien à l'équipe de l'exécutif et d'apporter deux principales valeurs ajoutées : le recul qu'ont les gens qui ne sont pas dans l'opérationnel et un ensemble de compétences techniques* » ;
- nouveau président de la Fédération : « *Le président est en tandem avec le directeur général : savoir être là pour le soutenir, en appui* ».

[80] Ce soutien des instances à l'exécutif de la Fédération s'étend aux associations nationales qui sont chargées de réunir les moyens de la stratégie fédérale dans laquelle elles s'inscrivent. Encadrées par cette stratégie, leurs décisions sont mises en œuvre par une direction nationale supervisée par l'exécutif fédéral. Comme ses homologues des associations nationales, le directeur de HI France est ainsi placé sous l'autorité fonctionnelle du directeur général de la Fédération.

[81] La préservation de l'équilibre des pouvoirs et du contrôle des instances s'appuie sur deux éléments principaux :

- le développement d'un dispositif de contrôle interne et de maîtrise des risques articulé autour d'un comité d'audit interne rattaché au CA fédéral (*cf. infra*) ;
- la recherche d'administrateurs dotés d'une bonne expertise technique et capables d'investir les comités techniques spécialisés installés auprès du CA fédéral¹⁹ afin de dialoguer et suivre les actions des différentes directions du réseau.

[82] Ces éléments doivent permettre de garantir que la primauté opportune des opérationnels et des personnels en poste sur le terrain reste compatible avec les responsabilités premières d'encadrement des missions qui incombent aux instances associatives.

[83] Dans ses vérifications, la mission n'a pas relevé d'anomalie en matière de conformité des différents projets de terrain au large objet social associatif (*cf. annexe*). Elle s'est toutefois interrogée à propos d'un projet isolé de réduction de la violence armée mené au Niger et autorisé à titre expérimental par le conseil d'administration. Ce projet finance l'équipement d'installations militaires pour prévenir les risques liés à l'explosion d'anciennes munitions ou au vol d'armes légères laissées sans surveillance²⁰.

[84] Quelle que soit la conviction des responsables opérationnels, qui plaident pour une extension du projet à des pays voisins (Bénin, Sénégal, Guinée-Bissau ...), l'éventuelle extension de ce type d'intervention ne peut relever des opérationnels. Pour ces projets sensibles en termes d'éthique et d'image, de neutralité politique et de sécurité des personnels mais aussi d'opportunité au regard des autres besoins à couvrir, une procédure d'examen particulier et préalable doit permettre aux

¹⁸ Tout au plus, s'agissant du changement de marque Handicap International en *Humanity & Inclusion*, peut-on relever l'abstention du fondateur de l'association, ancien dirigeant devenu simple administrateur (CA fédéral février 2017).

¹⁹ Le CA fédéral s'est adjoint neuf comités techniques couvrant les thèmes ressources humaines, finances et contrôle de gestion, collecte et communication, opérations, audit, trésorerie, candidatures au CA, financements institutionnels, plaidoyer, pilotés par un binôme membre de l'exécutif / membre du CA, et composé notamment de membres du CA et de personnalités qualifiées extérieures au CA.

²⁰ D'un montant de 338 K€ en 2017, largement financé hors générosité publique par des fonds institutionnels allemands, ce projet conduit des équipes de HI à intervenir, sans signe distinctif, dans des centres d'instruction des forces armées nigériennes ou des casernements de la garde nationale pour superviser la construction de soutes à munitions et d'armureries dotées de râteliers pour fusils d'assaut et armes de poings.

instances de se prononcer explicitement et, en cas d'approbation, de fixer précisément le cadre d'intervention des personnels sur place.

➤ L'insertion de HI France dans la gouvernance du réseau

[85] Le mode de calcul de la représentation des associations nationales (AN) à l'assemblée générale de la Fédération est largement fondé sur le niveau respectif des fonds publics ou privés qu'elles collectent dans leur pays²¹. Cette organisation proche du monde de l'entreprise (1 € = 1 voix), n'a pas permis à la Fédération de satisfaire à l'exigence de démocratie associative (1 adhérent = 1 voix), requise pour obtenir la reconnaissance d'utilité publique qu'elle a demandée en 2017.

[86] Ces modalités permettent à HI France, fondateur et pièce maîtresse du réseau HI, de désigner 17 de ses membres²² pour siéger parmi les 40 membres de l'assemblée générale de la Fédération. Cette forte représentation est un facteur favorisant le respect de l'exigence fiscale de maîtrise par HI France des actions réalisées à l'étranger par la Fédération et financées à partir des ressources de générosité publique qu'elle a collectées en France puis reversées au niveau fédéral.

[87] **Au regard de l'organisation de la gouvernance du réseau HI, il apparaît toutefois souhaitable que les représentants de HI France investissent davantage les comités techniques, et notamment celui dédié aux interventions de terrain.** Cela permettrait notamment de suivre plus étroitement l'emploi de la générosité publique et d'adapter en conséquence ses messages d'appels à dons (*cf. infra*).

1.1.4 Son organisation est marquée par une large mutualisation et coordination des services au siège lyonnais

1.1.4.1 Les services relevant des compétences fédérales : la gestion des opérations

[88] Pour la mise en œuvre de ses compétences statutaires, la Fédération dispose de services dédiés à la stratégie de développement, à la recherche de financements institutionnels, au plaidoyer international et à la gestion des interventions sur le terrain. Ces services ne sont pas facturés aux associations nationales mais sont largement financés à partir des contributions que celles-ci versent à la Fédération pour la mise en œuvre des missions sociales du réseau HI.

➤ La gestion des opérations au siège

[89] L'organisation de la direction des opérations résulte d'une simplification menée ces dernières années, afin que les équipes sur le terrain portent l'ensemble du mandat de HI sous un management unifié. Située au siège fédéral à Lyon, elle est responsable de la définition et la mise en œuvre de la stratégie opérationnelle de HI. Elle est organisée autour des entités suivantes :

²¹ Revue tous les trois ans, la règle de calcul fixant le nombre des représentants par AN est inscrite dans le règlement intérieur de la Fédération. Les critères d'attribution du nombre de représentants, fixé à 40, sont le poids relatif dans la collecte nette de l'ensemble des AN, le poids relatif dans les recettes de financements institutionnels obtenus auprès de bailleurs institutionnels nationaux publics ou privés par l'ensemble des AN, la notoriété, la taille du pays.

²² Soit les 11 administrateurs et 6 autres représentants agréés par le CA pour leur engagement auprès de HI France.

- cinq directions géographiques (dont une basée historiquement à Bruxelles)

[90] Les directions géographiques interviennent en appui du terrain selon une sectorisation des pays en cinq zones²³. Elles assurent la cohérence de l'intervention de HI, la diffusion des pratiques du siège et le suivi de l'avancement des projets, tant sur les volets comptables, opérationnels que logistiques ou managériaux. Les chargés de projets, en particulier, établissent une proximité entre le siège et les terrains.

- quatre directions techniques

[91] Les experts des directions techniques apportent un support au terrain, soit à partir du siège, soit en étant positionnés au plus proche des opérations. Ils permettent la capitalisation transverse et la valorisation du savoir-faire de HI dans les domaines de la réadaptation, de la santé, de la protection contre les violences armées, ainsi que du social et de l'inclusion. L'assistance technique sous forme de contrats de prestation de service/conseil auprès de gouvernements ou d'autres ONG est un investissement nouveau pour HI, en recherche de rentabilité.

- trois directions transverses : la direction de l'innovation, l'impact et l'information (D3i), Atlas logistique, et la direction des urgences

[92] La D3i est impliquée dans la politique d'évaluation, elle mobilise les directions sur l'innovation technique ou méthodologique, la collecte de données et développe des outils de suivi. L'intégration d'Atlas logistique en 2006 a permis à HI de se repositionner en acteur de l'urgence humanitaire, en fournissant des prestations logistiques en situation de crise, notamment sur le « dernier kilomètre », pour les équipes de HI mais aussi pour les autres ONG. Enfin la direction des urgences confère à HI une capacité d'intervention lors des situations exceptionnelles de catastrophes humanitaires (pilotage de crise, personnels mobiles pour intervenir en renfort exceptionnel).

²³ Afrique de l'Ouest ; Afrique centrale, de l'est, du sud et du nord ; Moyen-Orient ; Asie ; et la direction géographique à Bruxelles, couvrant l'Amérique latine et quelques pays d'Afrique et d'Asie.

➤ Les interventions sur le terrain

[93] En 2017, l'activité sur le terrain est organisée par la Fédération en programmes, permettant de couvrir 59 pays et de décliner 386 projets.

[94] En lien direct avec les directions géographiques, 42 directeurs de programmes assurent la mise en œuvre des projets sur leur périmètre d'intervention. Un programme peut correspondre aux activités financées dans un ou plusieurs pays. Le nombre de programmes par direction géographique est variable mais les volumes d'intervention sont équivalents (de 27 à 31 M€).

[95] Les directeurs de programmes sont entourés d'une équipe de taille variable selon l'ampleur des activités sur le terrain, habituellement composée de managers dans les domaines financiers, opérations, logistiques, comptables, ressources humaines et techniques. Les chefs de projets, positionnés sous le directeur de programme, sont spécifiquement responsables de la réalisation des projets, en respectant les standards de qualité, les objectifs et le budget, en lien avec les chargés de projet des directions géographiques au siège.

[96] Tous les directeurs de programme sont des expatriés à une exception près. Les équipes situées aux sièges des programmes comprennent éventuellement quelques expatriés supplémentaires selon le degré de maîtrise nécessaire et le volume d'activité ou, plus classiquement, des salariés nationaux qui vont ensuite assurer la mise en œuvre des projets sur le terrain, *via* des antennes locales selon le besoin.

1.1.4.2 Les services mutualisés par la Fédération et les fonctions financières

➤ La refacturation des services mutualisés

[97] Depuis 2016, les fonctions financières mais aussi les ressources humaines, les services généraux et les systèmes d'information sont des services partagés entre HI France et la Fédération. Cette mutualisation des services HI se traduit par des refacturations de prestations entre les deux associations.

Tableau 4 : Refacturation croisée de prestations entre Fédération et HI France

Montants en k€	2017	2016	2015
Refacturation de services de la Fédération à HI France	591	602	563
refacturation de personnels HI France à la Fédération	34	24	96

Source : Fédération HI, rapports 2015- 2017 sur les conventions réglementées

[98] Gérés par le secrétariat général de la Fédération, la comptabilité, le contrôle de gestion et la trésorerie figurent parmi les principaux services mutualisés. Ces fonctions financières mobilisent en 2017, quelque 60 ETP et une dépense de 3,4 M€. Les prestations effectuées pour le compte de HI France représentent 2,8 ETP et font l'objet d'une refacturation annuelle par la Fédération.

➤ Le service comptable comporte deux unités distinctes

[99] La comptabilité générale du siège assure la tenue de la comptabilité des services fédéraux et des services de l'association française au siège (fournisseurs, clients, frais de siège, immobilisations, trésorerie). Elle centralise les comptabilités des autres associations nationales.

[100] La comptabilité générale des programmes contrôle puis intègre chaque mois les comptabilités que lui adressent (avec les pièces justificatives) les administrateurs des différents programmes. Ces comptabilités sont tenues par les missions du programme sur le terrain pour

enregistrer les entrées et sorties mensuelles à partir des caisses, banques et comptes d'avances (comptabilités de trésorerie). Chaque semestre, les comptes du siège et des missions sont compilés et la comptabilité d'ensemble clôturée pour être présentée au conseil d'administration fédéral.

➤ Le contrôle de gestion et l'élaboration budgétaire

[101] Pour assurer la bonne gestion financière de l'association, le contrôle de gestion comprend quatre équipes de contrôleurs financiers et de contrôleurs de gestion, dédiées au suivi des opérations : ces équipes assurent la production des informations et analyses nécessaires au pilotage financier des programmes terrain et des projets techniques ; elles contrôlent également la validité des informations financières destinées aux bailleurs de fonds. Il dispose également d'une équipe de contrôleurs de gestion chargée des activités du siège et des associations nationales : cette équipe centralise les informations provenant des sièges des différentes entités du réseau (missions sociales hors opérations, collecte de fonds, fonctionnement) ; elle comprend un contrôleur de gestion dédié à l'association HI France.

[102] Le contrôle de gestion joue également un rôle d'animation, d'analyse et de proposition dans le processus budgétaire, engagé en octobre et achevé entre décembre et février.

[103] Ce processus commence par la présentation d'un budget par la direction des opérations qui compile, après arbitrages internes, les besoins recensés sur le terrain par les différents directeurs de programme. Ce budget initial qui sert de base pour la construction du budget de référence, comprend une estimation des financements attendus des bailleurs institutionnels, dégageant ainsi un solde restant à financer sur les fonds propres du réseau HI. Parallèlement, mais dans les limites d'un cadrage fixé par la direction générale de la Fédération, les budgets des services supports du siège sont consolidés par le secrétariat général. Ce même cadrage s'applique aux budgets que présentent les différentes associations nationales, après passage devant leur conseil d'administration.

[104] La direction fédérale de la collecte intervient ensuite pour la couverture des besoins de financement qui ressortent des budgets d'opération et de structure. Elle arrête une stratégie de collecte qu'elle décline pour chaque association nationale, ce qui permet de répartir l'effort de recherche de fonds entre chaque entité du réseau HI.

[105] Le budget de référence est arrêté par le directoire de la Fédération avant d'être validé par le conseil d'administration fédéral puis voté en assemblée générale. Animé par le contrôle de gestion, le suivi budgétaire des activités et financements, réalisé sur une base analytique, se traduit par une ou plusieurs révisions du budget de référence.

[106] Comme les autres associations nationales, HI France est destinataire d'un *reporting* spécifique sur son budget. Avec sa présidente, le directeur peut ainsi faire le point sur la collecte et engager, si nécessaire, l'ajustement de son budget en lien avec les services fédéraux.

➤ La gestion centralisée de la trésorerie et les placements

[107] Le service trésorerie assure mensuellement des transferts sur le compte commun de chaque programme en fonction des besoins des différents projets financés sur le programme. Il effectue également des transferts pour financer les éventuels besoins des entités du réseau dans le cadre d'avances permanentes ou de concours ponctuels. Ces transferts se font à partir des financements des bailleurs ou des fonds propres qui, pour les 2/3, sont issus des reversements faits à la Fédération par les associations nationales. Ces reversements alimentent les flux de trésorerie nécessaires : « *les excédents de trésorerie seront transférés à la Fédération dès que le seuil de trésorerie sera atteint (1 mois de budget activité)* » (comité fédéral trésorerie du 28 avril 2011).

[108] Sous l'autorité directe du conseil d'administration fédéral, le service trésorerie met en œuvre une politique de placement compatible avec le cadre associatif : liquidité totale, capital garanti et intérêt maximal. Du fait de la bonne consommation des fonds collectés comme de la faiblesse actuelle des taux d'intérêt, cette politique de placement représente un enjeu modeste.

[109] Compte tenu de l'écrêtement des réserves et de la centralisation des trésoreries intervenus depuis la création de la Fédération, l'enjeu est anecdotique pour HI France (821 € en 2017). Il est un peu plus significatif pour la Fédération avec 85 K€ générés par le placement d'une dizaine de millions d'euros de trésorerie (dépôt à terme, compte sur livret, compte liquide rémunéré).

1.1.4.3 Les services coordonnés par la Fédération : la communication et la collecte

[110] En matière de collecte et de communication, HI France s'appuie sur le niveau fédéral *via* des outils pilotés ou mutualisés par la Fédération et dans le cadre d'échanges réguliers. L'essentiel de l'activité reste toutefois mis en œuvre au niveau de l'association nationale.

➤ La fonction de coordination assurée par le niveau fédéral

[111] Au niveau fédéral, les sujets collecte et communication sont coordonnés par une direction de la collecte et communication. Deux des pôles constituant cette direction sont clairement conçus comme jouant un rôle de coordination (ou de « management d'influence ») des associations nationales ainsi qu'une mission d'appui, de support et de référent technique si besoin. Ainsi :

- un pôle collecte privée (six personnes) vise spécifiquement à coordonner les activités de collecte des huit associations nationales ;
- un pôle d'information fédérale (quatre personnes) a pour objectif de diffuser des contenus communs aux associations nationales. Il produit et met à disposition des contenus bruts (textes, images, photos/vidéos, sons...) au sein d'une banque de données dans laquelle les associations viennent puiser, pour la préparation de leurs campagnes d'appel au don ou dans le cadre de leurs activités de communication. L'existence de ce pôle permet d'homogénéiser la communication de l'ensemble du réseau *via* un point d'entrée unique.

[112] Des outils formalisés de coopération sont en outre prévus entre le niveau fédéral et HI France que ce soit dans les modalités d'élaboration du budget, lors de la construction par l'association française de son plan annuel de collecte ou à l'occasion de réunions régulières et d'échanges entre les services collecte de la Fédération et de HI France.

➤ La recherche de fonds et la communication par l'association française

[113] La mise en œuvre concrète des opérations de collecte et de communication reste du ressort de HI France qui conserve son autonomie : adaptation selon les spécificités nationales des messages et outils de collecte, organisation et suivi des campagnes, réajustement de la programmation en fonction des résultats des opérations et contractualisation avec les prestataires (*cf. infra* partie 2).

[114] Pour cela, l'essentiel des moyens de l'association est consacré aux tâches de collecte. Ainsi, dans la version datée du 30 novembre 2018 de l'organigramme, quatre grands départements sont placés sous l'autorité du directeur France :

- un département *marketing* (18 personnes) orienté « *marketing* de masse », chargé des activités de prospection de donateurs, de la fidélisation des donateurs déjà recrutés, de la recherche et de l'accompagnement des soutiens réguliers (parrains et donateurs par prélèvement automatique), de la gestion de la base donateurs et du *webmarketing* ;

- un département relations partenaires et donateurs / développement bienfaiteurs et partenaires (23 personnes) davantage orienté dans une logique relationnelle plus individualisée. Ce département s'occupe ainsi des relations avec les grands donateurs, des relations grand public (réponse aux demandes spécifiques des donateurs), de la réception des dons, de la recherche de fonds auprès des partenaires (entreprises et fondations), des libéralités et du commerce solidaire ;
- un département mobilisation et événements / collecte événements (cinq personnes) chargé de l'organisation d'événements (Pyramides de chaussures par exemple) et des activités de collecte qui peuvent s'y rattacher ;
- un département communication (neuf personnes) en charge de la communication institutionnelle, des relations presse et des réseaux sociaux.

[115] L'organigramme fait en outre apparaître une personne en charge du contrôle de gestion, une autre en charge des ressources humaines et son assistante ainsi qu'un assistant de direction.

[116] Il ressort de cet organigramme que les deux départements les plus importants sont directement dédiés à la collecte et que l'essentiel du fonctionnement de l'association est organisé autour de cette thématique et de la communication.

1.2 Les progrès réalisés en matière de contrôle des activités au sein du réseau doivent être confortés

1.2.1 Les financements des bailleurs institutionnels sont largement contrôlés

- Les audits pour le compte des bailleurs sont essentiellement financiers et réalisés depuis le siège fédéral

[117] Les audits externes sont principalement organisés par HI à la demande des bailleurs et prévus dès le contrat de financement. Ils sont majoritairement réalisés au siège de la Fédération et portent sur la régularité de l'emploi des fonds institutionnels.

[118] De manière minoritaire, ces audits financiers ne sont pas planifiés dans le contrat de financement. Ils sont alors organisés directement par le bailleur, principalement sur le terrain, et parfois sur des contrats terminés. A la marge, des audits externes peuvent porter sur l'organisation globale de HI.

Tableau 5 : Nombre, nature des audits et montants audités par les bailleurs de 2016 à 2018

	2016	2017	2018
Nombre de contrats audités, en cours ou terminés	145	128	150
Nombre d'audits contractuels	133	108	110
<i>dont réalisés sur le terrain</i>	6	7	9
Montant des contrats audités	59 259 K€	56 311 K€	47 023 K€
Echantillon de dépenses auditées	19 699 K€	14 801 K€	19 620 K€

Source : mission Igas, extrait des données HI de suivi des audits bailleurs de 2016 à 2018

- Deux tiers des financements institutionnels sont audités par les bailleurs, permettant un contrôle sur presque la totalité des 386 projets recensés

[119] Tous les bailleurs de fonds n'ont pas la même exigence de réalisation d'audits. Sur les 928 contrats de financement en cours entre 2016 et 2018, aucune obligation d'audit contractuel n'est prévue pour 557 d'entre eux, soit plus de la moitié.

[120] Toutefois les montants cumulés de ces contrats non audités ne représentent qu'un tiers des financements institutionnels reçus par HI sur la période. L'emploi des deux tiers des financements institutionnels perçus par HI est ainsi contrôlé.

Tableau 6 : Nombre et montant des contrats en cours audités et non audités, de 2016 à 2018

	Audits 2016	Audits 2017	Audits 2018	Audits futurs	Pas d'obligation contractuelle d'audit
Contrats en cours	75	93	127	196	557
Montant total des contrats en cours	625 369 K€				
Montants des contrats audités/non audités	417 585 K€				207 784 K€

Source : mission Igas, extrait des données HI d'analyse des contrats non audités de 2016 à 2018

[121] Par ailleurs, du fait des multiples contrats de financements portant sur les mêmes projets, seuls 31 des 386 projets en cours sur l'année 2017 apparaissent comme ne faisant l'objet d'aucun audit de la part des bailleurs (ni effectué, ni prévu de 2016 à 2019) sans préjuger qu'un audit spécifique puisse être réalisé après clôture, ni qu'une évaluation externe ait été réalisée ou soit prévue.

- Les conclusions des audits bailleurs témoignent d'une bonne gestion financière sur les échantillons des contrats audités

[122] En 2017, seulement 0,1 % des dépenses contrôlées ont été jugées inéligibles par les bailleurs et 35 recommandations de gestion ont été formulées pour une prise en compte par HI.

[123] Les rapports d'audit reçus par HI (95 % d'entre eux), sont analysés et exploités par la direction des financements institutionnels en lien avec la direction des opérations, les directeurs de programmes et le comité de management des risques afin d'améliorer les pratiques et cibler les audits internes.

- Les évaluations externes, en augmentation, apportent des appréciations utiles sur la gestion qualitative des projets et l'atteinte des objectifs

[124] Les évaluations externes sont réalisées par des consultants sélectionnés sur appel d'offres, qui ont évalué 66 projets en 2017 (pour 18 en 2012).

[125] Des méta-évaluations sont réalisées depuis 2012 sur les évaluations externes. Il ressort notamment de la méta-évaluation réalisée sur les évaluations de 2016 que si les critères permettant de mesurer le service rendu aux bénéficiaires s'améliorent, les systèmes de suivi et de contrôle restent faibles.

[126] Les évaluations externes représentent pour l'organisation HI un outil d'identification des leviers d'amélioration qualitative de la gestion des projets sur le terrain, dont la prise en compte progresse.

➤ La réalisation de la plupart des audits financiers par le même cabinet

[127] En 2017, 98 des 128 audits financiers contractuels, ont été réalisés par un même cabinet d'audit et de conseil. La désignation de ce prestataire est systématique pour la plus grande partie des contrats où le bailleur renonce à commanditer directement l'audit et laisse le choix du cabinet d'audit à Handicap International²⁴.

[128] Selon HI, cette désignation d'un même prestataire permet de disposer d'équipes d'auditeurs disponibles et compétents, dont l'intervention récurrente permet de capitaliser la connaissance d'une organisation complexe et de réaliser des économies d'échelle réduisant le coût des audits.

[129] La mission observe que cette désignation fait suite à un appel d'offre portant sur un contrat cadre 2007-2009, reconduit à quatre reprises depuis sans nouvel appel à la concurrence²⁵. Elle relève également que ce cabinet d'audit exerce par ailleurs le mandat de commissaire aux comptes de Handicap international depuis 30 ans pour HI France, depuis sa création pour la Fédération HI et pour quatre autres associations nationales HI en 2017 (*cf. infra*. Partie 3).

1.2.2 La maîtrise des risques progresse, notamment sur les sujets sensibles de fraude, sécurité et inconduites

1.2.2.1 Le contrôle des activités sur le terrain par le siège est essentiellement assuré par le *reporting*

➤ Les *reportings* sont réguliers, formalisés et portent sur l'ensemble de l'activité de terrain

[130] Un *reporting* opérationnel sur le déroulement des projets est réalisé tous les mois entre les chefs de projets dans les directions programmes et les chargés de projet des directions géographiques, sur la base d'indicateurs opérationnels reflétant l'activité. Les indicateurs sont en cours d'harmonisation. La collecte des données relatives aux ressources humaines des programmes (recrutements, évolution des équipes) est également assurée mensuellement par le siège.

[131] Tous les trois à quatre mois, une revue d'ensemble des projets (personnels, logistique, budget...) est réalisée par chaque direction programme sur le terrain. Elle est remontée au niveau de la direction géographique concernée, pour un travail de discussion ligne à ligne avec les chargés de projets et les contrôleurs de gestion au siège.

[132] Le *reporting* comptable et budgétaire complète l'approche opérationnelle sur les activités.

➤ Les contrôles réalisés par le siège sur le terrain restent à optimiser

[133] Les contrôles des programmes restent encore organisés en silos par chaque direction du siège et ne sont pas capitalisés par la direction de la gestion des risques. Des évolutions sont en cours afin de constituer un outil de contrôle interne thématique permettant de réaliser un contrôle approfondi lors des déplacements de personnels du siège sur le terrain. L'identification de quelques questions générales permettra également que chaque visiteur du siège, quelle que soit sa fonction, puisse contrôler les principaux points de vigilance de manière transversale.

²⁴ Note sur la coordination des audits de bailleurs de fonds, mise à jour en novembre 2011.

²⁵ HI indique qu'un nouvel appel d'offres aura lieu en 2021, à l'issue du contrat 2019-2021.

1.2.2.2 L'effort de maîtrise des risques engagé au niveau fédéral doit être approfondi

➤ Des progrès en matière de maîtrise des risques

[134] Une cartographie des risques a été réalisée en 2016 à l'échelle de l'ensemble du réseau, à l'issue d'un exercice impliquant les directeurs des huit associations nationales et du siège fédéral. Des plans d'action ont été associés à la cartographie des risques, ils sont tenus à jour annuellement. Le comité de management des risques, installé en 2016 et rattaché au directoire fédéral, pilote la démarche au rythme de trois à quatre réunions par an.

[135] Parmi les 63 risques identifiés dans l'ensemble des domaines, 28 sont classés forts. Les risques liés à la fiscalité des personnels internationaux sur le terrain, au *turnover*, à la non-éligibilité vis-à-vis des bailleurs, à la réglementation relative à la collecte, sont identifiés comme des risques majeurs.

[136] La formalisation des processus est trop récente pour être intégrée à la démarche de gestion des risques. Il s'agit d'un axe de travail de la stratégie de transformation de l'organisation, visant à décliner les activités en 19 macro-processus et identifier les sous-processus et procédures correspondantes. Cette démarche permettra le déploiement du contrôle interne sur les points critiques du fonctionnement du siège, et de cibler des audits.

➤ La démarche d'audit interne est récente et se professionnalise

[137] La direction de la gestion des risques et de l'audit interne est chargée de la construction du plan d'audit interne en lien avec le directoire, dans le cadre du comité de management des risques. Le comité d'audit du conseil d'administration fédéral valide le plan d'audit interne présenté par le comité de management des risques.

[138] Les programmes faisant l'objet d'un audit sont priorisés en considérant le classement des risques de fraude et de corruption par pays, pondéré par le budget des programmes concernés et le niveau de communication sur les projets. Les critères pour prioriser les audits prennent également en compte depuis 2019 les montants des partenariats et le niveau de maîtrise des partenaires.

[139] Les audits sur le terrain portent sur l'ensemble des activités dans les pays concernés et sur tous les projets en cours lors du déroulement de l'audit. Les formats des rapports sont homogènes, d'une trentaine de pages en général, avec une première moitié descriptive de l'organisation et du contexte d'intervention, puis une seconde moitié du rapport consacrée aux constats et recommandations issus des contrôles. Les recommandations sont synthétisées et priorisées.

➤ L'absence de moyens dédiés limite la capacité d'audit interne

[140] Il n'y a pas d'équipe d'auditeurs internes constituée au sein de HI. Les audits internes sont menés en *pro bono* par des cabinets d'audit, par des volontaires bénévoles ou par certains membres du comité d'audit qui se joignent aux missions du fait de leurs compétences. Certains audits peuvent être réalisés par des personnels de HI, non impliqués directement dans la gestion des programmes concernés.

[141] En 2017, sept pays ont été audités conformément au plan d'audit interne²⁶. Ce plan comprenait également l'audit d'une procédure du réseau (audit des frais), et l'audit de l'association belge, qui n'a pas été réalisé. En 2018, deux audits ont été réalisés sur les cinq pays inscrits dans le plan d'audit²⁷, la Tunisie a été ajoutée. L'association HI Suisse a été auditée tel que prévu.

[142] Une personne a été recrutée en début d'année 2019 pour suivre spécifiquement l'exécution des audits.

- Les constats des audits internes montrent l'importance de renforcer et d'étendre cette pratique au sein de HI, et d'en améliorer le suivi

[143] Les audits réalisés identifient tous des risques moyens à forts de fraude (dont une fraude effective), de détournement, de conflits d'intérêt ou de contentieux, liés essentiellement au manque de respect des procédures. Dans certains cas les outils de *reporting* sont mal voire non renseignés, ne permettant pas une bonne vision de la situation locale par la Fédération dans le cadre unique du *reporting* à distance sur les projets.

[144] Le suivi des recommandations d'audit interne est assuré par la ligne managériale des programmes concernés, et également lors des déplacements sur le terrain des directeurs du siège. Certains sujets sont repris par le siège et viennent alimenter la cartographie des risques ou prioriser l'action sur des risques déjà identifiés. Le suivi de la mise en œuvre des recommandations mériterait d'être davantage formalisé.

Recommandation n°1 : Renforcer le dispositif de maîtrise des risques sur le terrain et l'étendre aux sièges des entités Handicap International

1.2.2.3 L'action en matière de lutte contre la fraude financière, de sécurité des personnels et de prévention et sanction des inconduites à l'égard des populations est en cours de renforcement

[145] Il existe trois dispositifs distincts au sein de HI visant à prévenir et traiter les risques liés à la sécurité, les risques de fraude et de corruption et à protéger les enfants et l'ensemble des bénéficiaires contre l'exploitation et les abus sexuels (étendu en 2018 au harcèlement sexuel).

- La prévention des risques se renforce

[146] Des politiques institutionnelles, codes de conduite, boîtes à outils pratiques et documentations sont produits par la Fédération. Les principes sont transmis lors des recrutements et leur appropriation constitue dorénavant un préalable à la signature des contrats. Ces documents sont mis en ligne sur l'intranet et affichés dans les locaux, à destination de l'ensemble des personnels au siège comme sur le terrain. Ils font l'objet de formations dédiées.

[147] La politique de protection de l'enfance existe depuis 2007 et la politique de protection contre l'exploitation et les abus (PSEA) depuis 2011. Elles ont été regroupées et actualisées en 2018 dans un code de conduite. Le pilotage est assuré depuis septembre 2018 par un personnel dédié à la direction des opérations, sans pour autant qu'un état des lieux du déploiement sur le terrain soit encore disponible. Des formations sont dispensées au siège pour les référents ressources humaines et les nouveaux entrants, avec 22 personnes formées depuis 2017. L'objectif est de sensibiliser tous les personnels de l'organisation.

²⁶ Liban, Mali, Népal, territoires palestiniens, Rwanda, Kenya, République démocratique du Congo.

²⁷ Pakistan, République démocratique du Congo et Sénégal ont été repoussés, Sud Soudan et Tchad ont été réalisés.

[148] Les audits internes ne prennent en compte que depuis 2018 la mise en œuvre des procédures de sécurité et de PSEA. Les constats font état sur le terrain de l'absence d'affichage des procédures, de règles non accessibles et non diffusées, montrant l'ampleur des efforts à mener.

[149] Un travail de mise à jour de la politique de lutte contre la fraude et la corruption, qui date de 2014, est en cours. Les bonnes pratiques commerciales ont été actualisées par la direction logistique en mars 2019, une politique relative aux modalités d'acceptation et de refus des cadeaux sera présentée en avril 2019 aux directeurs du siège. Un « mémo » tenant compte des contraintes culturelles dans les différentes zones géographiques sera élaboré à destination de tous les personnels. Un outil de sensibilisation en ligne est également disponible, avec un suivi des personnes qui se forment depuis début 2019.

[150] Une boîte à outils sur la sûreté et la sécurité donne des directives pour le terrain. Une référente sécurité et deux autres agents en charge du traitement des signalements relatifs à la sécurité et la sûreté dans les programmes sont positionnés au siège, douze référents ont été positionnés dans les pays les plus à risques depuis 2016. Les directeurs de programme sont formés lors de leur séminaire annuel. Des plans de sécurité sont élaborés dans chaque pays par les référents ou les directeurs de programmes le cas échéant. Ils sont mis à jour tous les trois ou six mois en fonction de la classification des pays, et au minimum une fois par an.

- La réception et le traitement des signalements sont organisés mais en silos
 - Le signalement des abus reste sensible

[151] Les signalements passent soit par des référents identifiés sur le terrain et la ligne managériale, soit par une adresse dédiée sur le site internet de HI, soit depuis trois ans, par un lien sur l'intranet permettant de compléter un formulaire envoyé au niveau de la direction du siège.

[152] Le traitement des signalements est assuré par une cellule d'investigation composée de personnels des directions des opérations et des ressources humaines, travaillant en lien étroit avec le terrain et faisant appel à de l'expertise externe selon le besoin. Le directeur général et le président de la Fédération sont systématiquement informés.

[153] Les signalements sont recensés depuis 2011 et en augmentation depuis 2016, du fait notamment de la politique de sensibilisation. Environ 80 % des signalements reçus sont considérés non fondés et ne sont pas enregistrés. Sur les 33 signalements enregistrés et investigués au siège depuis 2011, l'inconduite a été confirmée pour 18 d'entre eux et a été traduite par une sanction ou une fin de contrat. En 2018 sur les 14 signalements enregistrés, trois seulement sont remontés par la « boîte alerte » disponible *via* l'intranet.

[154] Un projet d'externalisation de la réception des plaintes et du premier traitement à une entreprise privée spécialisée est en cours, avec un triple objectif de sécurité, de traçabilité et d'analyse statistique. Il s'agit de permettre l'intervention sur une plus large couverture géographique grâce à un outil multi-langues et de permettre le suivi partagé en ligne du traitement.

- Le suivi des incidents de sécurité et sûreté²⁸ est très professionnalisé

[155] Une application de remontée des incidents a été créée en 2017 et déployée en 2018 dans tous les programmes. La réception et la gestion des rapports de sécurité, renseignés quasiment en temps réel par les correspondants de terrain, se font à la direction des opérations par les référents

²⁸ Les incidents de sécurité recouvrent les violences intentionnelles aux individus et aux biens (harcèlement, menaces, vols, dégradations...). Les incidents de sûreté correspondent aux événements accidentels tels que les maladies, les blessures.

sécurité en lien avec les directions concernées, et avec le terrain en première ligne de traitement. Peu de signalements mènent à ouvrir une cellule de crise au siège, ils sont majoritairement gérés par le terrain.

[156] Tous les incidents depuis 2013 y sont recensés, en vue de la production des rapports annuels et de la mise en place de mesures de prévention. En 2018, 36 incidents de sûreté et 75 incidents de sécurité sont recensés, avec une relative stabilité par rapport aux années antérieures.

- La détection des cas de fraude et de corruption relève de l'informel

[157] Les contrôles sur le terrain sont le premier niveau de détection, avec les dénonciations par oral à la ligne managériale. Il y a très peu de déclarations *via* l'outil informatique sur ces sujets. Les directeurs programmes gèrent eux-mêmes les situations, puis informent leurs directeurs géographiques en fonction de l'ampleur des problèmes constatés. Des audits internes peuvent alors être diligentés par le siège (Tunisie en 2018). Il n'existe pas à ce jour de suivi formalisé à des fins statistiques.

1.2.3 Le dispositif de prévention des conflits d'intérêt s'étend à tous les niveaux de l'organisation

1.2.3.1 Une obligation formelle pour les administrateurs et les dirigeants

[158] L'obligation de compléter des déclarations de conflits d'intérêt a été mise en place depuis 2016 pour les administrateurs et les directeurs des associations nationales et de la Fédération. Elle a été étendue depuis 2018 aux membres du directoire et du comité de direction de la Fédération, aux directeurs géographiques et aux directeurs de programmes sur les terrains.

[159] Les déclarations d'intérêt sont mises à jour annuellement. La politique pour la mise en œuvre des déclarations, éditée en 2015, et le formulaire à actualiser et signer sont envoyés par courriel.

[160] Le comité d'audit du conseil d'administration est chargé d'exploiter le contenu des déclarations des administrateurs, des dirigeants des associations nationales et des membres du directoire de la Fédération, il est responsable de bilans et d'actions de suivi annuelles. Il dispose de la synthèse des déclarations de conflits d'intérêt établies à tous les niveaux de direction.

[161] Pour les dirigeants administrateurs d'autres ONG, ou les administrateurs impliqués dans des organisations liées par un contrat avec HI, le déport des décisions pouvant présenter un conflit d'intérêt (dans le cadre de consortiums par exemple) est requis par le responsable du comité d'audit ou le président du conseil d'administration fédéral.

[162] Le dispositif doit être complété par la prise en compte des intérêts dans des industries non compatibles avec l'éthique du réseau HI et de l'engagement politique.

[163] **Au-delà, il importe que l'examen des déclarations soit mené avec une vigilance particulière quant à leur complétude.**

1.2.3.2 Une extension prévue à terme pour les personnels cadres et non cadres

[164] La politique pour la mise en œuvre des déclarations prévoit un formulaire de déclaration de l'absence de conflits d'intérêts pour les cadres en charge d'appels d'offre, et les cadres en responsabilités ou en direction de programmes.

[165] L'extension aux non-cadres est envisagée. Les niveaux d'intervention inférieurs, pourtant en première ligne sur le terrain dans le choix des prestataires ou des partenaires locaux à la mise en œuvre des projets, ne sont pas encore ciblés par cette politique.

[166] Un modèle type de déclaration d'absence de conflits d'intérêts pour les personnels locaux, avec la traduction en langue locale et l'adaptation du contenu aux niveaux intermédiaires de *management* est annoncée, pour une mise en œuvre en 2020. Les modalités de suivi et d'exploitation de ces déclarations, renseignées à plus grande échelle, restent encore à organiser au niveau du terrain en lien avec les directeurs de programmes.

1.3 La contribution de la générosité publique française reste importante mais en décrochage au regard des ambitions

1.3.1 La contribution française aux missions sociales du réseau Handicap International s'est stabilisée

1.3.1.1 La stagnation des résultats d'activité de Handicap International France

[167] La création de la Fédération s'est traduit en 2010 par le transfert d'un quart du budget de l'association française, correspondant à la mise en œuvre des opérations. Depuis cette date, l'activité de l'association stagne :

Tableau 7 : Evolution des grandes masses du compte de résultat de HI France

Compte de résultat Handicap International France (en M€)	2018	2017	2016	2015	2010	2017 / 2010
Produits d'exploitation dont :	50,57	52,75	51,42	53,40	57,27	-8 %
Dons, legs et parrainages	36,73	39,37	39,33	42,25	39,68	-1 %
Financements organismes publics et privés	9,88	8,69	7,59	6,89	12,65	-31 %
Autres produits	3,64	4,56	4,31	4,25	4,94	-8 %
Charges d'exploitation dont :	50,38	52,42	51,12	53,13	57,06	-8 %
Affectation aux missions sociales fédérales	34,58	36,30	34,90	36,39	41,52	-13 %
Autres achats et charges externes	11,27	11,86	11,99	13,06	11,62	2 %
Salaires et charges sociales	2,92	2,60	2,70	2,23	2,23	17 %
Résultat d'exploitation	0,20	0,33	0,30	0,27	0,21	
Résultats financier, exceptionnel et engagements	-0,03	-0,08	0,00	-0,01	0,04	
Impôt sur les bénéfices	0,16	0,25	0,30	0,26	0,24	
Résultat de l'exercice	0	0	0	0	0	
<i>Pour mémoire : ETP moyens</i>	<i>69,54</i>	<i>67,54</i>	<i>66,33</i>	<i>56,61</i>	<i>54,30</i>	<i>+24 %</i>

Source : comptes certifiés de Handicap international France ; données 2018 au 23/05/2019 non certifiées

[168] La stagnation de la collecte de dons et libéralités sur la période se transforme en un décrochage de près de 7 % en 2018. Le repli global des financements des bailleurs institutionnels s'explique par la disparition des financements publics internationaux, désormais captés directement par la Fédération. ; il est pour partie compensé par une progression continue des financements publics nationaux.

[169] Les achats et charges externes apparaissent stables : ils sont largement constitués de frais d'appel à dons et de communication (8,5 M€) et plus marginalement de refacturations par la

Fédération (0,7 M€). La progression sensible des effectifs s'est traduite par une hausse des dépenses de personnel, qui passent de 3,9 % à 5,0 % des charges de l'association entre 2010 et 2017, puis à 5,8 % en 2018.

[170] Compte tenu de la baisse des produits, les versements de l'association à la Fédération pour la mise en œuvre des missions sociales sont revenus autour de 35 M€ par an. Ces versements à la Fédération constituent la variable d'ajustement permettant de dégager un résultat équilibré pour HI France.

1.3.1.2 Une structure financière réduite mais une trésorerie importante

[171] L'association française a enregistré en 2010 une importante sortie de son patrimoine, en conséquence du transfert à la Fédération de la mise en œuvre des activités opérationnelles. Le bilan de HI France s'est ainsi contracté de moitié, avec une baisse des $\frac{3}{4}$ des réserves, revenues à un peu plus de 4 M€.

[172] Avec un bilan qui n'atteint plus que 10 M€ en 2017, la structure financière de l'association fait ressortir les éléments suivants :

- un faible actif immobilisé (0,3 M€) constitué depuis 2017 des logiciels de la plate-forme HIzy, sans immobilisations corporelles ; un actif circulant composé de créances et avances versées (4,0 M€) et d'une trésorerie (5,4 M€) ;
- au passif, des fonds propres et réserves de 4,3 M€²⁹, des dettes fournisseurs et fiscales (2,7 M€), des dettes groupe (2,2 M€ de collecte à reverser), sans aucune dette financière.

[173] Cette structure financière apparaît solide avec une trésorerie de 5,4 M€ alimentée par un fonds de roulement de 4,1 M€ mais aussi par un excédent en fonds de roulement de 1,3 M€. Cette analyse a toutefois une portée limitée, s'agissant d'une association qui, pour l'essentiel, collecte des fonds avant de les reverser au niveau fédéral. En l'occurrence, ce niveau de prélèvement permet de maintenir un niveau de trésorerie d'environ 1,5 M€ dans l'association HI France : même en 2018, l'association n'a connu que ponctuellement, en octobre et en lien avec les difficultés fédérales, des tensions de trésorerie et a pu terminer l'année avec une trésorerie de 2,3 M€.

1.3.2 La croissance des capacités fédérales d'intervention est tirée par les financements publics non français

1.3.2.1 L'évolution défavorable des résultats de la Fédération

➤ La progression globale des budgets fédéraux

[174] L'évolution des résultats de la Fédération a été marquée en 2012 par l'adhésion de l'association HI Belgique. Comme HI France en 2010, cette association a apporté au niveau fédéral les ressources et moyens de l'activité opérationnelle qu'elle développait jusqu'alors sur le terrain.

²⁹ Apparition en 2017 de fonds dédiés sur ressources affectées, avec 45 K€ pour la plate-forme HIzy.

[175] Au-delà de cet élément ponctuel, la Fédération enregistre une progression soutenue de ses budgets, proche de 10 % par an depuis 2012. Comme évoqué plus haut, cette progression s’inscrit dans un contexte général de forte croissance du secteur de l’aide humanitaire, dopée par les financements publics nationaux et surtout internationaux.

Tableau 8 : Evolution des grandes masses du compte de résultat de la Fédération HI

Compte de résultat Fédération Handicap International (en M€)	2018	2017	2016	2015	2012	2017/ 2012	2010
Produits d'exploitation dont :	165,9	151,6	123,2	124,7	93,6	62 %	77,7
Dons, legs et parrainages	32,2	35,5	34,7	37,8	31,4	13 %	32,1
Financements organismes publics et privés	128,6	111,8	86,2	84,9	60,7	84 %	44,8
Autres produits	2,9	3,2	2,0	1,7	0,6		0,5
Charges d'exploitation dont :	166,9	150,8	125,4	121,1	94,9	59 %	74,0
Autres achats et charges externes	49,4	43,9	40,7	42,3	36,4	21 %	29,0
Salaires et charges sociales	70,0	64,0	56,5	54,2	40,9	56 %	29,9
Autres charges	42,5	37,6	24,4	20,5	13,7	174%	11,7
Résultat d'exploitation	-1,0	0,8	-2,2	3,6	-1,4		3,8
Résultats financier, exceptionnel et engagements	-0,1	-1,8	1,0	-0,8	1,2		0,1
Impôt sur les bénéfices	-	-	-	-	-		-
Résultat de l'exercice	-1,1	-1,0	-1,3	2,8	-0,2		3,8
<i>Pour mémoire : ETP moyens hors personnel droit local</i>	<i>nc</i>	<i>620,3</i>	<i>564,7</i>	<i>560,4</i>	<i>491,4</i>	<i>+26%</i>	<i>383,7</i>

Source : comptes certifiés de Fédération Handicap International ; données 2018 au 23/05/2019 non certifiées

➤ Des produits de plus en plus dépendants des financements institutionnels

[176] Les bailleurs institutionnels représentent désormais les ¾ des ressources fédérales. Le poids des bailleurs publics est prépondérant avec 67 % des financements en 2017 (contre 53 % à la création de la Fédération).

[177] Pour une petite moitié, ces financements institutionnels recouvrent des financements perçus directement par la Fédération : des financements internationaux pour 41,9 M€ (UE : 29,4 M€ ; ONU : 11,4 M€) mais également 8,9 M€ de financements issus de pays non couverts par une association nationale HI³⁰.

[178] L’autre moitié correspond aux financements nationaux reversés par les associations nationales. C’est à ce niveau que la plus-value contributive des associations HI implantées à l’étranger est la plus nette : c’est notamment le cas pour les Etats-Unis (20,0 M€), la Belgique (7,9 M€), le Royaume-Uni (6,0 M€), le Canada (5,9 M€), l’Allemagne (4,7 M€) ou encore le Luxembourg (4,2 M€). Dans ces financements nationaux, la part de HI France est minoritaire, s’élevant à 8,4 M€ en 2017.

[179] Cette dynamique des financements institutionnels a permis de pallier la progression beaucoup plus modeste des ressources de générosité du public qui ne représentent plus qu’un peu moins d’¼ des ressources fédérales. Cette faible progression résulte elle-même des difficultés rencontrées par HI France pour développer sa collecte. En dépit de ses difficultés, l’association française reste centrale en matière de générosité publique : faisant état de 370 000 donateurs en 2017 sur les 600 000 donateurs du réseau, HI France verse encore plus des ¾ des ressources de générosité publique dont dispose la Fédération.

³⁰ Source : tableau final comptes combinés réseau fédéral avec cumul financements privés/publics.

[180] Sur ce point et à la différence des financements institutionnels, l'apport du réseau des associations implantées à l'étranger reste modeste, notamment dans les pays anglo-saxons où la collecte de générosité publique ne fonctionne guère³¹.

➤ Un équilibre des comptes compromis par la progression des charges

[181] Les dépenses de la Fédération ont globalement suivi le même rythme de progression que les produits : depuis 2010, le résultat cumulé s'établit à 4,5 M€ (dont 3,8 M€ au titre du seul exercice 2010). Les trois derniers exercices apparaissent toutefois plus tendus avec une dynamique des dépenses, liée au développement de l'activité mais confortée également par la mise en œuvre des grands projets prévus dans la stratégie 2016-2025.

[182] La progression sensible des effectifs conduit à une hausse des dépenses de personnel, qui restent toutefois en phase avec la progression de l'activité :

- la part des frais de personnel dans les charges d'exploitation passe de 40 % en 2010 à 43 % en 2012 mais revient à 42 % en 2017 et 2018³² ;
- les dépenses se répartissent entre les personnels de droit local (42 %) et les personnels de droit français (58 %, dont 31 % pour le siège et 26 % pour les expatriés).

[183] Les charges externes connaissent une évolution modérée, avec trois dépenses principales : des achats d'études et de prestations de services (8,3 M€), en lien avec les projets stratégiques ; des locations (7,4 M€) notamment immobilières ; des frais de déplacement/mission (8,3 M€) liés au développement de l'activité sur le terrain.

[184] En très forte croissance, les autres charges recouvrent :

- la progression des subventions accordées aux partenaires sur le terrain (22,2 M€) ou directement aux bénéficiaires (7,0 M€) ;
- le maintien d'un soutien aux associations nationales (5,5 M€) qui ne parviennent pas à se financer sur la générosité publique³³, en contrepartie de la mutualisation fédérale des forfaits administratifs accordés par les bailleurs de ces associations.

1.3.2.2 Une structure financière saine, mais qui ne permet plus de financer des projets stratégiques

➤ Une structure financière saine, sans thésaurisation des ressources

[185] L'analyse du bilan de la Fédération fait apparaître pour 2017 :

- des capitaux permanents (27,2 M€ de fonds propres et 5,1 M€ d'emprunt) qui couvrent largement les immobilisations (14,1 M€), ce qui dégage un fonds de roulement de 18,2 M€ ;
- des besoins limités de financement de l'activité courante (3,0 M€) qui n'absorbent qu'une faible part du fonds de roulement et permettent ainsi à la Fédération de disposer d'une trésorerie de 15,4 M€.

³¹ En 2017, les associations des Etats-Unis, Royaume-Uni et Canada totalisent 1 M€ de dons collectés, soit un montant deux fois inférieur à celui de la seule association du Luxembourg.

³² Les rémunérations restent modérées à Handicap International : si tous les salariés ne reçoivent plus comme en 1982 le même salaire, celui-ci s'étage seulement de 1 à 4 ; sur l'année 2017, le montant total des cinq meilleurs salaires bruts s'élevait à 247 456 € pour HI France et à 351 639€ pour la Fédération.

³³ Notamment HI Etats Unis (1,5 M€), HI Royaume-Uni (1,1 M€) ou HI Allemagne (1 M€).

[186] Au regard de l'importance de l'activité de la Fédération (150 M€ de charges d'exploitation), cette structure financière est loin d'être surdimensionnée. Cette situation rejoint la volonté première des donateurs qui, avant toute chose, demandent que leur générosité soit utilisée pour les missions sociales et non pas thésaurisée indûment dans des placements de l'association.

[187] Il convient de relever que, après des années de location, la Fédération a acquis en 2014 pour 8 M€ un bâtiment accueillant le siège lyonnais de la Fédération et de HI France. Majoré des travaux, aménagements et équipements, le montant de l'opération s'élève à 11,2 M€ :

- ce montant a été financé par emprunt, avec des annuités comparables aux anciens loyers, pour ne pas peser sur les capacités d'intervention de HI ;
- cet investissement est *de facto* financé par de la générosité publique au travers de dotations aux amortissements peu prises en charge par les bailleurs institutionnels ;
- il ne relève cependant pas d'une thésaurisation abusive : il renforce la sécurité financière en dotant l'association d'un actif important et liquidable en cas de nécessité ; il dégagera de nouvelles capacités d'intervention dès l'emprunt remboursé, en 2022.

➤ Une trésorerie qui n'est plus en mesure de financer les projets stratégiques

[188] Adossée aux réserves associatives, la trésorerie permet :

- d'assurer la continuité des missions face aux éventuelles fluctuations des ressources ;
- de couvrir le besoin en fonds de roulement engendré par le décalage entre la réalisation des activités et l'encaissement des ressources ;
- de financer des projets de développement stratégique de l'organisation.

[189] Liée au financement des projets de la stratégie 2016-2025, la succession de déficits enregistrés par la Fédération pèse désormais sur une trésorerie d'un niveau jusqu'alors confortable : le solde moyen en début de mois est ainsi revenu de 18,9 M€ en 2016 à 14,1 M€ en 2018, pour un niveau moyen de dépenses mensuelles progressant de 8,2 M€ à 11,0 M€.

[190] Cette évolution s'est traduite en octobre 2018 par des tensions de trésorerie. Ces tensions ont pu être surmontées grâce à la mobilisation des réserves du réseau (à hauteur de 6,1 M€ en octobre puis 7,1 M€ en novembre). Même si cette solidarité financière du réseau constitue un atout précieux, il apparaît que la trésorerie de la Fédération n'est plus en état de contribuer au financement des projets stratégiques : ceux-ci doivent désormais être complètement financés à partir des excédents dégagés par les activités courantes de la Fédération.

2 LA COLLECTE DES RESSOURCES AUPRES DU PUBLIC EST SATISFAISANTE MAIS DOIT ETRE PLUS RESPECTUEUSE DES DROITS DES DONATEURS

2.1 La recherche de fonds issus de la générosité publique est marquée par une grande diversité des canaux et des modalités de collecte

[191] La stratégie de collecte de Handicap International, déclinée notamment dans ses « plans à trois ans », fixe comme objectif une croissance de 50 % des montants collectés par l'association française entre 2015 et 2025. Elle vise pour cela à faire évoluer la structure de la collecte en accroissant dans le financement la part relative des entreprises et des particuliers à haut potentiel (grands donateurs et testateurs) par rapport à la collecte grand public.

[192] Dans les faits, la collecte de l'association demeure encore très dépendante d'une stratégie grand public et multicanale alors que certains des axes de développement présentés comme prioritaires restent limités.

[193] Les ressources présentées dans les CER de HI France comme étant collectées auprès du public se composent de trois grandes rubriques : les dons manuels, les legs et autres libéralités ainsi que les autres produits liés à l'appel à la générosité publique. Il peut être ajouté à ces ressources celles provenant des autres fonds privés (mécénat notamment).

Tableau 9 : Répartition des ressources collectées auprès du public et des autres fonds privés dans les ressources de HI France (en K€)

Ressources de l'exercice (hors subventions publiques et « autres produits »)	2010	2013	2016	2017	2018 (prov.)
1- Ressources issues de la générosité publique :	36 177	35 641	38 267	37 544	35 477
1.1- Dons manuels	35 018	34 057	34 745	33 572	32 099
1.2- Legs et autres libéralités	1 159	1 584	3 522	3 972	3 378
2- Autres produits liés à l'appel à la générosité publique »	6 144	4 198	4 573	5 418	3 962
Total des ressources collectées auprès du public	42 321	39 839	42 840	42 962	39 439
Autres fonds privés (dont mécénat et produits-partages)	2 520	1 697	653	928	930

Source : HI France, CER 2010, 2013, 2016, 2017 ; pour 2018, données provisoires au 22/05/2019 non certifiées

2.1.1 La collecte des dons manuels représente la majeure partie des ressources de générosité mais butte sur la relative stagnation du nombre des donateurs actifs

[194] Au CER 2017, les dons consentis par les particuliers (« dons manuels ») représentent près des 2/3 des ressources de l'année et 78 % des seules ressources collectées auprès du public. Le montant des dons collectés a eu tendance à s'éroder progressivement passant de 35 M€ en 2010 à 33,6 M€ en 2017 avant de se contracter de près de 1,5 M€ en 2018.

Tableau 10 : Evolution du produit et de la part des dons manuels (en K€)

	2010	2013	2016	2017	2018
Montant des dons manuels collectés	35 018	34 057	34 745	33 572	32 099
en % des ressources collectées auprès du public (total des ressources collectées auprès du public)	82,7 % (42 321)	85,5 % (39 839)	81,1 % (42 840)	78,1 % (42 962)	81,4 % (39 439)
en % du total des ressources de l'année (total des ressources de l'année)	61,1 % (57 292)	74,6 % (45 646)	67,6 % (51 368)	63,7 % (52 734)	63,5 % (50 549)

Source : HI France, CER 2010, 2013, 2016, 2017 ; pour 2018, données provisoires au 22/05/2019 non certifiées

[195] Pour l'année 2017, les quelques 33,6 M€ de dons manuels collectés se répartissent entre 28,2 M€ de dons non affectés et 5,4 M€ de dons manuels affectés provenant principalement des parrainages (cf. infra).

[196] Quatre caractéristiques principales peuvent être relevées concernant la collecte de dons manuels réalisée par HI France :

- elle résulte de nombreuses opérations de « *marketing* direct » organisées en différents cycles (prospection, fidélisation...) et faisant appel à des canaux de sollicitation variés mais classiques (courrier, téléphone, courriel, opérations de rue...) ;
- plusieurs outils ont été mis en place pour sécuriser une partie de la collecte auprès du grand public (mécanisme du parrainage et paiement par prélèvement automatique) ;
- un travail de mobilisation prioritaire et différenciée des grands donateurs a été initié ;
- le développement de la collecte se heurte à une relative stagnation depuis dix ans du nombre des donateurs actifs.

2.1.1.1 Les opérations de collecte de dons manuels sont nombreuses et mobilisent différents supports de sollicitation et plusieurs prestataires

[197] HI France organise ses opérations de collecte en les structurant autour de quatre cycles (prospection, consolidation, fidélisation, réactivation)³⁴. Ces cycles ou types d'opérations correspondent chacun à un objectif, à une cible et à une étape dans la relation avec le donateur. Des opérations « urgence » peuvent en outre être organisées selon l'actualité (lors d'une catastrophe naturelle par exemple). Elles sont assimilées, dans le suivi réalisé, à des opérations de fidélisation.

Tableau 11 : Organisation des différents types d'opération par public cible et objectif

Type d'opération	Public Cible	Objectif principal
Opérations de prospection	Non donateurs	Recruter
Opérations de consolidation	Donateurs nouvellement recrutés (ou récemment réactivés)	Confirmer un premier don et/ou faire passer au prélèvement automatique
Opérations de fidélisation	Donateurs actifs/fidèles	Conserver / entretenir le lien
Opérations de réactivation	Anciens donateurs devenus inactifs	Relancer / réactiver

Source : mission à partir des entretiens avec les responsables de la collecte

³⁴ La prospection (ou recrutement) désigne les opérations de recherche de nouveaux donateurs non encore inscrits en base. La consolidation concerne les opérations en direction des donateurs nouvellement recrutés (et des anciens donateurs réactivés). La fidélisation se préoccupe des donateurs actifs/réguliers. La réactivation concerne les opérations en direction d'anciens donateurs déjà présents dans la base, mais inactifs depuis 24 à 36 mois.

[198] Même si le décompte précis des différentes opérations réalisées et de leur répartition par cycle n'est pas évident, il apparaît que, en 2017, **tous canaux confondus, plus d'une centaine d'opérations différentes a pu être identifiée**, dont plus des 2/3 au titre de la fidélisation/consolidation et près d'1/3 au titre de la prospection/réactivation (*cf. infra* tableau 12).

- Pour ces campagnes, l'association a principalement recours aux supports classiques de sollicitation

[199] Le courrier papier adressé par voie postale (ou publipostage) demeure le premier support en nombre d'envois, tant pour le volet fidélisation/consolidation que pour le volet prospection/réactivation. En 2017, 6,1 millions d'envois postaux ont été réalisés dans le cadre des opérations de collecte par publipostage : 3 millions de courriers de fidélisation/consolidation, 1,9 millions de publipostages de prospection/réactivation, 1,1 millions d'exemplaires du Journal « Vivre Debout » (quatre numéros sont adressés chaque année aux parrains et donateurs) et un peu plus de 100 000 courriers postaux adressés dans le cadre d'une opération d'urgence spécifique.

[200] Les messages électroniques adressés par internet constituent également un vecteur de sollicitation utilisé à grande échelle par HI France. Ainsi, en 2017, 28 messages différents, expressément conçus dans une logique d'appel au don³⁵ ont été repérés (dont sept en lien avec trois opérations « urgence », quatre conçus dans le cadre de campagnes de réactivation et un dans le cadre d'une campagne de prospection). Ils représentent au total de l'ordre de 5,7 M de courriels envoyés.

[201] Les sollicitations par téléphone sont principalement utilisées dans le cadre de la prospection et de la réactivation (610 000 « contacts utiles³⁶ » en 2017). Mais le démarchage par téléphone se fait également dans le cadre des opérations de fidélisation/consolidation (autour de 70 000 appels aboutis en 2017), essentiellement pour proposer au donateur de passer au prélèvement automatique, d'augmenter le montant du don lorsqu'il est déjà donateur par prélèvement ou bien à l'occasion de la date anniversaire du dernier don réalisé.

[202] Depuis 2008, les opérations de rue en face-à-face (ou « *street-marketing* »), réalisées en prospection, représentent un autre vecteur de recrutement de nouveaux donateurs. Elles consistent à positionner des intervenants dans des lieux à fort passage (places, rues passantes, entrées de supermarchés...) pour recruter de nouveaux donateurs en prélèvement automatique exclusivement (ces opérations ne consistent pas en des quêtes de rue). En 2017, 19 opérations distinctes de face à face ont été identifiées : neuf réalisées en outre-mer, quatre à Paris, une en Ile-de-France et les autres dans cinq grandes villes de province. A l'exception de deux d'entre elles, ces opérations ont toutes duré autour d'un mois.

³⁵ C'est-à-dire compte non tenu des « newsletters mensuelles » à visée davantage informative et des courriels spécifiques ISF puis IFI adressés dans le cadre des opérations de la Fondation Vivre debout.

³⁶ On entend par « contact utile » un appel ayant donné lieu à un décroché et à au moins un début d'échange sur le fond avec la personne appelée.

Tableau 12 : Répartition des opérations de collecte par type d'opération et par canal

Année	Type d'opération (cycle)	Canal de sollicitation					Total
		Courrier postal d'appel au don	Journal « Vivre debout »	Courrier électronique	Contact téléphonique	Opérations de rue (recrutement PA)	
2016	Prospection	4	-	-	2	20	26
	Réactivation	5	-	-	2	-	7
	Fidélisation	12	4 (dont 1 en consolidation)	11	5	-	32
	Consolidation	18		-	4	-	22
	Urgence	1	-	6	-	-	7
	Total	40	4	17	13	20	94
2017	Prospection	5	-	1	2	19	27
	Réactivation	5	-	4	1	-	10
	Fidélisation	12	4 (dont 1 en consolidation)	16	4	-	36
	Consolidation	17		-	6	-	23
	Urgence	1	-	7	-	-	8
	Total	40	4	28	13	19	104
2018	Prospection	4	-	1	3	25	33
	Réactivation	5	-	-	1	-	6
	Fidélisation	12	4 (dont 1 en consolidation)	23	3	-	42
	Consolidation	17		-	4	-	21
	Urgence	1	-	8	-	-	9
	Total	39	4	32	11	25	111

Source : mission à partir des éléments transmis par HI France

[203] Au-delà de ces quatre canaux de contact utilisés à grande échelle, des opérations plus ponctuelles de collecte, faisant appel à d'autres vecteurs de sollicitation, sont organisées : épargne solidaire, urnes de collecte lors des opérations pyramides, produit d'inscriptions à des événements, sites internet dédiés.... De nouveaux outils de collecte sont régulièrement expérimentés : recours aux réseaux sociaux sur internet, opérations de porte-à-porte.... Plus généralement, tout contact avec le donateur est conçu comme une occasion, au moins indirecte, de solliciter un don ; par exemple l'envoi de *Newsletters* mensuelles d'information est accompagné d'un « bouton » permettant de donner.

- Pour la réalisation de ces différentes opérations, l'association a recours à de nombreux prestataires, tout en conservant en interne la gestion de certaines activités

[204] Concernant la phase amont de préparation/conception des opérations, l'essentiel de l'activité est externalisé. Une fois le calendrier des campagnes arrêté au niveau des services de HI France, l'association a recours à une agence de conseil en communication (P1) qui l'accompagne dans le pilotage global des opérations et dans le suivi particulier et la conception de chacune des opérations (hors opérations téléphoniques et campagnes de rue). Pour les opérations, HI envoie les contenus à son prestataire qui émet un avis avec une note de cadrage. Une fois les validations intervenues, les maquettes sont réalisées et des allers-retours ont lieu entre le prestataire et l'association pour arrêter le contenu des messages. C'est le prestataire lui-même qui propose à l'association les sous-traitants à solliciter à partir de devis (impression, mise sous pli, affranchissement, personnalisation et routage ; transport...) puis qui règle les factures, à l'exception du prestataire postal (P2) avec lequel l'association a un contrat direct.

[205] Pour les opérations téléphoniques, HI recourt à un prestataire spécifique (P3) pour le volet opérationnel mais ne s'appuie plus sur une agence pour l'accompagner dans le pilotage. Cette activité de pilotage a ainsi été ré-internalisée et une personne en est spécifiquement chargée au sein des équipes de *marketing* direct. Les opérations de collecte de rue mobilisent un autre prestataire spécifique (P4) et sont également pilotées en interne par HI France.

[206] Un autre prestataire (P5) est parfois sollicité pour la réalisation d'études (par exemple sur la segmentation de la base des donateurs).

[207] Concernant la phase aval de réception/traitement des dons :

- la réception de courriers de don, l'ouverture et le classement sont réalisés en interne³⁷. La mission a pu observer les conditions d'ouverture des plis et s'assurer du respect de bonnes pratiques d'usage dans ce type d'activité (par exemple : opérateurs intervenant en binôme, face à face, pour limiter les risques de fraude) ;
- la grande majorité des dons est envoyée chez un prestataire (P6) qui s'occupe du traitement (saisie, dépôt des chèques bancaires...). Une minorité des dons est traitée, au moins partiellement, en interne lorsqu'un traitement particulier doit être réalisé (par exemple demande d'un donateur d'affectation de son don, paiement par carte bancaire)³⁸. La saisie est réalisée en interne par le pôle support administratif (six personnes au moment du contrôle) et le pôle « relations grands publics » (cinq personnes au moment du contrôle) se charge, lorsque nécessaire, de la réponse à apporter au donateur. La base donateur est également gérée en interne ;
- l'envoi des reçus fiscaux et des courriers de remerciements est également externalisé (prestataire P7). Quelques reçus fiscaux sont gérés en interne (moins de 1 % du total en 2017), par exemple en cas de demande de *duplicata*.

[208] Outre ces sept prestataires principaux, de nombreux autres interviennent dans le processus de collecte des dons manuels, par exemple pour l'impression de documents, pour l'enrichissement de la base des donateurs, pour du routage spécifique, pour des prestations informatiques, etc. Les modalités de sélection, de pilotage et de contrôle des principaux prestataires intervenus en 2017 sont résumées dans le tableau ci-dessous.

³⁷ Lors de pics d'activité, par exemple en période de fin d'année ou lors d'opérations d'urgence, certains courriers de don reçus par HI peuvent être ouverts par le prestataire chargé du traitement des dons (P6).

³⁸ Les interlocuteurs de la mission ont déclaré que 73 % des chèques étaient traités par le prestataire et 27 % par HI.

Tableau 13 : Principaux prestataires intervenant sur la collecte auprès du public en 2017

	Nature de la prestation	Montant (en K€)	Sélection	1 ^{er} contrat	Modalités de suivi	Modalités de contrôle Sanctions ou pénalités
P1	Conseil communication, recherche de prestataires, pilotage et mise en œuvre des campagnes	3 165 (dont sous-traitants)	Appel d'offre	2016	Document de travail hebdomadaire 5 points téléphoniques par semaine Réunion stratégique mensuelle Bilan annuel	Adresses pièges pour chaque opération de publipostage Responsabilité et garantie prévues au contrat en cas de problème
P2	Affranchissement et distribution	2 572	Sans objet	Années 80	Réunion annuelle	Adresses pièges Responsabilité en cas de problème et engagement contractuel de qualité
P3	Télémarketing	1 839	Appel d'offre	1996 (contrats annuels depuis 2017)	Rendu-compte hebdomadaire sur les performances des opérations Point téléphonique hebdomadaire Bilan annuel	Contrôle : indicateurs de performances, double écoute, bordereau de dépôt des courriers, visite trimestrielle sur site Responsabilité prévue au contrat
P4	Campagnes de rue	486	Appel d'offre	2011	Rendu-compte hebdomadaire sur les performances des opérations Rendu-compte des transmissions de bulletins	Contrôle : qualité des bulletins, attrition, don moyen, passants mystère Responsabilité : prévue au contrat
P5	Etudes (segmentation...)	53	Non investigué sur ces éléments			
P6	Traitement des dons	115	Appel d'offre	1999		
P7	Reçus fiscaux	210	Appel d'offre	2019	Suivi de la prestation en direct chaque semaine sur un portail partagé Point téléphonique régulier et point en réunion 2 fois par an.	Le contrat contient un contrôle d'intégrité et d'intégralité. Un dispositif de pénalités est prévu au contrat

Source : mission à partir des éléments transmis par HI France

[209] Il ressort de ces éléments que les principaux prestataires, sont en majorité sélectionnés sur appel d'offre, ce qui garantit la mise en concurrence lors des renouvellements de contrats, même si le prestataire sortant bénéficie d'un avantage (pas de coût d'entrée) par rapport aux autres candidats. Cela peut expliquer l'ancienneté de certains prestataires.

[210] Les modalités de suivi déclarées par l'association garantissent, sur la forme, la possibilité d'un suivi régulier.

[211] En revanche, les modalités de contrôle et leurs conditions concrètes de mise en œuvre gagneraient à être renforcées dans certains cas. A titre d'exemple, le mécanisme des « passants mystères » prévu pour les opérations de campagne de rue n'a été encore que très rarement mis en œuvre. Autre exemple, le système de double écoute pour les campagnes téléphoniques n'est jamais réalisé à « l'aveugle », c'est-à-dire sans que l'opérateur ne soit au courant. Enfin, au regard du rôle essentiel joué par le prestataire P1 dans le processus de préparation des opérations et des sommes

engagées (incluant les sommes reversées *in fine* aux sous-traitants), **la mission, sans se prononcer sur le dispositif actuel de suivi et de contrôle qu'elle n'a pas audité, souligne l'importance de maintenir une attention particulière sur les conditions de mise en œuvre du contrat.**

2.1.1.2 Le parrainage et le développement du prélèvement automatique permettent d'assurer plus de 50 % du montant total des dons manuels collectés

[212] Pour limiter les aléas et sécuriser une partie de sa collecte, HI a développé des dispositifs de soutien régulier. Les deux principaux outils déployés dans ce cadre sont la pratique du parrainage et l'adhésion au prélèvement automatique périodique pour le règlement des dons.

➤ Le parrainage solidaire est une pratique ancienne chez Handicap International

[213] Le parrainage a été mis en place dès 1988. Il consiste à organiser un dispositif de don régulier (22€ par mois au minimum actuellement) en faveur d'une aire géographique particulière : un pays jusque fin 2018 ; l'une des cinq grandes zones géographiques couvertes par HI depuis fin 2018. Par le passé, l'association avait testé une formule de parrainage individuel (enfants et adultes).

[214] Concrètement, les dons récoltés dans le cadre du parrainage géographique sont dédiés à la zone choisie par le parrain. Ces dons constituent ainsi l'essentiel des 5,4 M€ de dons manuels affectés en 2017. Le parrain est en contrepartie régulièrement tenu informé, *via* notamment l'envoi régulier d'un dossier, des actions menées par HI dans les programmes couvrant la zone donnée. L'évolution du nombre des parrains est suivie de près par les responsables des opérations de collecte et des actions spécifiques de recrutement de nouveaux parrains sont organisées. Malgré les efforts déployés, les nouveaux recrutements n'ont cependant pas permis de compenser le rythme des départs et le nombre des parrains a ainsi diminué ces dernières années : il est passé de 18 700 en 2008 à moins de 15 700 en 2018.

➤ Le développement du don périodique par prélèvement automatique constitue un autre levier de fidélisation des donateurs et de sécurisation des montants collectés

[215] Le prélèvement automatique à échéance régulière (mensuelle la plupart du temps) est garant de financements réguliers et aux montants globalement assurés. L'animation du portefeuille de donateurs passés au prélèvement automatique est par ailleurs moins coûteuse car elle nécessite moins de relances et moins de sollicitations.

[216] Comme pour le parrainage, l'évolution du nombre des donateurs adhérant au prélèvement automatique est particulièrement suivi et des opérations spécifiques sont réalisées pour inciter au prélèvement automatique. Outre les parrains qui sont systématiquement adhérents au prélèvement automatique, les donateurs recourant à cette modalité de paiement sont recrutés soit dans les opérations de rue en face-à-face évoquées plus haut, soit lors des opérations téléphoniques de consolidation, soit encore lors de campagnes classiques de fidélisation lorsqu'un bulletin de passage au prélèvement automatique est proposé.

[217] Le règlement par prélèvement automatique a permis de collecter plus de 50 % du total des dons manuels en 2016 et en 2017. Il a ainsi permis de sécuriser chaque année autour de 17,5 M€ de ressources. Il constitue également le moyen de paiement très largement majoritaire en nombre de dons. Le paiement par chèque bancaire représente le deuxième moyen de paiement.

Tableau 14 : Répartition des dons par mode de règlement

Mode de règlement	2016		2017	
	Nombre de dons	Montants en M€	Nombre de dons	Montants en M€
Prélèvement automatique	1 119 913 (77 %)	17,556 (51 %)	1 121 903 (78 %)	17,736 (53 %)
Chèque bancaire	308 570 (21 %)	14,922 (43 %)	281 816 (20 %)	13,629 (40 %)
Autres ³⁹	26 263 (2 %)	2,153 (6 %)	25 498 (2 %)	2,173 (7 %)

Source : mission à partir des données communiquées par HI.

2.1.1.3 Une politique spécifique a été déployée en direction des grands donateurs

[218] Créée en 2014, la Fondation Vivre Debout permet de solliciter plus spécifiquement les donateurs à haut potentiel. A cette fin, elle aborde des thématiques pensées comme davantage susceptibles de concerner de grands donateurs. Elle permet, surtout, de récolter des dons éligibles à la réduction d'impôt sur la fortune immobilière (IFI) (impôt de solidarité sur la fortune avant 2018). En 2017, près de 1,18 M€ ont ainsi été rétrocédés par la Fondation à HI France. Ces nouvelles perspectives de financement pour HI ont connu une diminution brutale en 2018 avec une baisse de moitié de la collecte.

[219] Un cycle spécifique de collecte a été conçu pour les donateurs de la Fondation Vivre Debout. Ainsi, en 2017, 13 opérations d'appel au don ont été réalisées (sept par courrier électronique, quatre par publipostage, deux par téléphone). Un bulletin spécifique a en outre été distribué aux donateurs de la Fondation avec l'un des quatre journaux « Vivre debout » envoyés dans l'année.

[220] La sollicitation des donateurs à haut potentiel repose également sur une nouvelle stratégie de « développement des bienfaiteurs » qui se caractérise par :

- une politique d'identification des grands donateurs potentiels au sein de la base des contacts puis de transformation de ceux-ci en grands donateurs effectifs ; ce travail s'inscrit dans une réorganisation en cours plus globale, de nouvelle segmentation de l'ensemble du fichier des donateurs ;
- la fixation d'objectifs annuels de collecte sur le segment des grands donateurs et d'outils de suivi permettant d'identifier la part de la collecte provenant de ces donateurs ;
- la mise en œuvre d'un cycle relationnel spécifique en direction des grands donateurs reposant sur une logique de contacts davantage personnalisés et l'organisation d'événements réservés ;
- l'existence de moyens spécifiques avec, en particulier, une personne désormais dédiée aux relations avec les grands donateurs au sein de HI France.

2.1.1.4 Le nombre des donateurs actifs en 2018 est globalement le même qu'en 2010

[221] Le nombre des contacts inscrits dans la base donateurs de HI France a augmenté entre 2009 et 2018. Il est ainsi passé de 2,1 à 2,7 millions, soit 600 000 nouveaux contacts.

³⁹ Les autres modes de règlement sont, par ordre décroissant d'importance : le virement bancaire, la carte bancaire, le virement *paypal*, le virement postal, les espèces et le mandat.

[222] La politique de développement de la collecte de HI France se heurte cependant à une relative stagnation du nombre des donateurs actifs⁴⁰. Malgré quelques fluctuations d'une année à l'autre, le nombre des donateurs actifs reste en 2018 globalement au même niveau que celui constaté depuis 2010. De même, le nombre de donateurs ayant donné au moins une fois au cours des douze derniers mois reste globalement stable. Ce constat a, en partie, contribué aux choix de HI de fonder une stratégie de développement de ses financements reposant sur les cibles indiquées plus haut (hauts potentiels, entreprises...).

Tableau 15 : Evolution du nombre des donateurs actifs et des donateurs sur un an

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Donateurs « actifs »	491 834	488 758	485 114	452 916	445 246	485 897	527 597	519 527	477 439
Donateurs sur un an	377 890	386 751	363 716	348 135	351 950	385 513	407 364	376 390	359 471

Source : données communiquées par HI à la demande de la mission

2.1.2 La priorité accordée au développement de la collecte des libéralités s'est accompagnée du déploiement récent d'une organisation et de moyens nouveaux

[223] Le développement des legs et autres libéralités constitue l'un des axes prioritaires de la stratégie de HI. Pour l'année 2017, les legs et autres libéralités représentaient 4 M€ de ressources, soit un peu plus de 7,5 % des ressources de HI France inscrites au compte de résultat, en croissance de près de 13 % par rapport à 2016.

2.1.2.1 La collecte des legs et libéralités a nettement progressé au cours des dix dernières années

[224] Le produit issu des legs et autres libéralités (assurances-vie et donations) a plus que doublé entre 2009 et 2018. Il a progressé chaque année au cours de cette période, sauf en 2012 et en 2018 (les premières données disponibles pour 2018 laissent entrevoir un recul de 15 % de ce produit).

[225] Les montants collectés en provenance des seuls legs sont en forte croissance sur les dix dernières années et représentent la majorité des ressources collectées *via* les libéralités (autour de 60 % en 2017 et 2018). Les montants collectés en provenance d'assurances-vie fluctuent assez fortement d'une année à l'autre. Ils sont en recul chaque année depuis 2015. Les donations sont rares et de faible montant (aucune donation encaissée sur les trois derniers exercices clos).

Tableau 16 : Evolution du produit des legs et autres libéralités depuis 2010 (en M€)⁴¹

Catégories	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Legs	0,62	1,15	1,06	0,49	1,58	1,62	1,53	1,83	2,47	2,03
Assurances-vie	1,01	0,62	0,86	0,61	1,03	1,47	1,86	1,69	1,50	1,35
Donations	0	0	0	0	0,01	0,16	0	0	0	0
Total	1,63	1,77	1,92	1,10	2,62	3,25	3,39	3,52	3,97	3,38

Source : CER HI France et données 2018 communiquées par HI

⁴⁰ Sont considérés comme « donateurs actifs » les donateurs ponctuels ayant effectué un don au moins une fois au cours des 24 derniers mois ainsi que les « soutiens réguliers » (personnes donnant à échéance régulière, par prélèvement automatique, que ce soit en tant que parrains ou en tant que donateurs classiques).

⁴¹ Pour les années antérieures à 2015, le total des libéralités figurant dans ce tableau est différent de celui présenté dans les CER concernés (et dans le tableau 9 présenté plus haut). Cela s'explique par le fait que seuls les produits issus des legs

[226] Sauf volonté expresse du testateur, le produit des libéralités est toujours affecté à « l'objet associatif » et tombe donc dans les fonds mutualisés de générosité publique. Le produit des libéralités affectées selon la volonté du testateur est inscrit en fonds dédiés. Les legs et assurances-vie affectés sont rares (en 2017, sur les 4 M€ de libéralités, seuls 193 400€ ont été affectés).

[227] Le nombre de dossiers en cours de réalisation au 31 décembre 2018 était de 96 pour les legs, de quatre pour les assurances-vie et d'un pour les donations. Leur montant était estimé à 3,6 M€.

2.1.2.2 Les délais de traitement des libéralités fluctuent assez sensiblement d'une année à l'autre

[228] L'examen des dossiers de legs clos de 2015 à 2018 fait apparaître des délais de traitement qui fluctuent sensiblement d'une année à l'autre : en moyenne, de la date d'ouverture du dossier à la date d'encaissement définitif, quelle que soit la nature du legs ce délai est de presque trois ans en 2016 mais de moins de deux ans en 2017.

Tableau 17 : Délais moyens de traitement des dossiers de legs clos de 2015 à 2018

Encaissement	Dossiers	Délai d'instruction ⁴²	Délai de règlement ⁴³	Délai total
2015	25	66 jours (2 mois)	767 jours (25 mois)	833 jours (27 mois)
2016	19	185 jours (6 mois)	889 jours (29 mois)	1 074 jours (35 mois)
2017	13	119 jours (4 mois)	547 jours (18 mois)	666 jours (22 mois)
2018	24	150 jours (5 mois)	802 jours (26 mois)	952 jours (31 mois)

Source : mission à partir des données communiquées par HI France.

[229] Le délai de traitement imputable à l'association est relativement contenu. Les formalités d'instruction sont la plupart du temps réalisées dans des délais adéquats afin que le dossier puisse être rapidement soumis à l'approbation du conseil d'administration. L'allongement constaté en 2016 est en partie lié à la réorganisation de l'équipe. En revanche, les marges de manœuvre de l'association sont plus réduites sur la phase de règlement, en particulier quand le nombre des bénéficiaires du legs est important et dépendent du type de legs traité (universel ou particulier). Quelques dossiers présentant des difficultés particulières peuvent durer sensiblement plus longtemps que la moyenne. Au moment du contrôle, la mission a identifié une dizaine de dossiers présentant des complications (dont deux dossiers en cours de contentieux et un dossier en attente de clarification sur le plan fiscal).

[230] Les délais de traitement des dossiers d'assurance-vie sont par nature plus courts que ceux des dossiers de legs. Sur la période considérée, ces délais sont de dix semaines en moyenne. Les délais d'instruction, après une réduction sensible de 2015 à 2016 (correspondant à la mise en place d'une nouvelle organisation dans le traitement des libéralités, cf. *infra*), ont eu tendance à augmenter entre 2016 et 2018 pour revenir en 2018 au même niveau qu'en 2015.

apparaissaient dans la rubrique libéralités des CER et que les produits d'assurance-vie étaient reportés dans la rubrique dons manuels du CER. A compter de 2015, les produits d'assurance-vie ont bien été intégrés aux libéralités dans les CER.

⁴² Le délai d'instruction court de la date de réception du dossier par l'association à la date d'acceptation du legs en CA.

⁴³ Le délai de règlement correspond à la phase postérieure à l'acceptation du dossier de legs par le CA marquée notamment par la préparation des actes de succession, l'entrée en possession du patrimoine et la mise en vente des biens. Il va de la date d'acceptation en CA à la date du dernier versement effectif du produit de la libéralité sur le compte de l'association.

Tableau 18 : Délais moyens de traitement des dossiers d'assurance-vie clos de 2015 à 2018

Encaissement	Dossiers	Délai d'instruction ⁴⁴	Délai de règlement ⁴⁵	Délai total
2015	58	38 jours (5,5 semaines)	36 jours (5 semaines)	74 jours (10,5 semaines)
2016	59	22 jours (3 semaines)	49 jours (7 semaines)	71 jours (10 semaines)
2017	32	35 jours (5 semaines)	26 jours (4 semaines)	61 jours (9 semaines)
2018	35	38 jours (5,5 semaines)	32 jours (4,5 semaines)	70 jours (10 semaines)

Source : mission à partir des éléments communiqués par HI France.

2.1.2.3 Les moyens mis en œuvre pour le développement des libéralités sont récents et encore en cours de déploiement

[231] L'évolution de la collecte des legs et autres libéralités a longtemps été davantage le fait d'une croissance « naturelle » que le résultat d'une politique proactive. Jusqu'à récemment, il n'existait que peu d'outils développés de prospection ou de gestion des libéralités.

[232] Depuis peu, des moyens nouveaux ont été mis en place pour développer la part des libéralités dans les ressources collectées par l'association.

[233] Une nouvelle organisation a été mise en place sur la thématique des libéralités. Depuis 2016, la structuration de l'activité libéralités est ainsi organisée en trois pôles : une personne de l'équipe *marketing* consacre une partie de son temps aux outils de prospection ; une deuxième personne est chargée de la relation avec les testateurs ; une autre personne intervient en aval, sur le volet gestion administrative/suivi/traitement des dossiers une fois la procédure engagée. La responsable « relations partenaires et donateurs » de HI France coordonne ces différents intervenants.

[234] Des outils nouveaux de prospection ont été développés, essentiellement depuis 2018.

[235] Pour la prospection interne, en direction des donateurs déjà connus par l'association, un travail d'identification des testateurs potentiels a été lancé. Il passe notamment par :

- un dispositif de « *scoring* legs » développé pour identifier dans la base les donateurs qui ont la plus grande potentialité de faire un legs ; ce *scoring* est établi par un prestataire externe à partir d'un algorithme associant différentes données⁴⁶ ; le ciblage des campagnes est réalisé en croisant le résultat issu de ce *scoring* et des données détenues par HI concernant ses donateurs (notamment civilité et âge, le cas échéant) ;
- l'existence d'une « case à cocher » proposant de recevoir une brochure legs, introduite dans le cadre de certaines campagnes de fidélisation classique ;
- des opérations ciblées : durant l'été 2018, 100 000 courriels ont proposé l'envoi de la brochure legs ; fin 2018, un dépliant d'information sur les libéralités et promouvant la brochure legs a été envoyé, avec le reçu fiscal ou avec le journal *Vivre debout*, en 27 000 exemplaires sur des cibles identifiées ; un journal dédié, intitulé « Promesse d'avenir »,

⁴⁴ Le délai d'instruction va de la date de réception du dossier à la date d'envoi par HI à l'assureur des documents requis (dont l'acceptation du bénéfice de l'assurance-vie).

⁴⁵ Le délai de règlement va de la date d'envoi par l'association des documents requis à l'assureur (dont l'acceptation de bénéfice de l'assurance-vie) à la date de réception du paiement.

⁴⁶ D'après les éléments communiqués à la mission, le prestataire a recours à des données assez générales pour établir son *scoring* (civilité, prénom, secteur géographique de résidence...) et ne semble pas utiliser de données sensibles (données de santé par exemple). HI doit cependant maintenir une vigilance particulière sur les modalités d'élaboration de ce score legs.

est envoyé deux fois par an à 5 000 personnes ayant manifesté leur intérêt (dont les personnes ayant déjà fait une promesse de legs ou d'assurance-vie⁴⁷).

[236] Pour la prospection externe, des pages internet dédiées aux libéralités ont été développées depuis 2018 avec la possibilité de remplir une demande de brochure legs ou d'entrer en contact avec le responsable legs. Un plan média spécifique ciblé plus particulièrement sur les régions Rhône-Alpes et Ile-de-France a été mis en œuvre courant 2018, avec un spot radio, un spot télévision et des encarts presse au sein de différents titres. Il n'existe en revanche pas de plaquettes déposées chez les notaires et l'association ne participe pas au congrès des notaires, ni aux salons ou manifestations organisés autour de la question des libéralités.

[237] Un cycle relationnel spécifique a par ailleurs été déployé pour les personnes ayant fait une promesse de legs ou d'assurance-vie (envois personnalisés, appels téléphoniques, envoi d'une « carte terrain », envoi du « Promesse d'avenir »...).

[238] Concernant le volet administratif, des dossiers standardisés de présentation au conseil d'administration des différents dossiers de legs et des procédures de gestion des dossiers de libéralités ont été formalisés. Conformément aux statuts, il est ainsi prévu que l'intégralité des dossiers de legs passe systématiquement en conseil d'administration pour acceptation ou refus.

[239] Enfin, en parallèle du développement de ces nouveaux outils, HI a adopté une « charte déontologique », entrée en vigueur début 2019. Sur le fond, cette charte n'appelle pas d'observations de la part de la mission, qui relève toutefois que son adoption a pris du temps (plus d'un an).

[240] En revanche, l'association reste encore peu outillée pour le suivi des dossiers de libéralités en cours de traitement. Ce suivi est en effet opéré depuis un simple tableur annuel. Il n'existe ainsi pas d'outils professionnalisés de gestion des legs, mais un « module legs » devrait être disponible courant 2019. Les données de base ne sont pas encore suivies de façon systématique⁴⁸. **La mission préconise sur ce point à l'association de disposer rapidement de quelques indicateurs facilement mobilisables, afin de pouvoir suivre en continu les conditions de traitement de ses dossiers de libéralités et notamment l'évolution des durées de traitement.**

2.1.3 Les autres produits liés à la générosité publique constituent une part relativement stable dans le financement de l'association

[241] Les ressources imputées par HI dans les « autres produits liés à la générosité publique » représentent autour de 10 % des ressources sur les années observées. Ces ressources ont fortement diminué en 2018, selon les données provisoires disponibles.

⁴⁷ Au moment du contrôle, les « promesses » de legs apparaissant dans la base des donateurs s'élevaient à 273 et les promesses d'assurances-vie à 90. Il ne s'agit à ce stade que de promesses. Toutes n'ont pas vocation à se réaliser, les testateurs pouvant toujours changer d'avis sans en informer nécessairement l'association.

⁴⁸ Les données relatives, par exemple, à l'historique des libéralités et aux durées de traitement que la mission a pu obtenir ont nécessité un important travail manuel de reconstitution.

Tableau 19 : Evolution de la part des autres produits liés à la générosité publique (en K€)

	2010	2013	2016	2017	2018
Autres produits liés à l'appel à la générosité	6 144	4 198	4 573	5 418	3 962
Part dans le total des ressources de l'année (total des ressources de l'année en K€)	10,7 % (57 292)	9,2 % (45 646)	8,9 % (51 368)	10,3 % (52 734)	7,8 % (50 549)

Source : mission à partir des CER 2010, 2013, 2016 et 2017 et des éléments communiqués par HI pour 2018

2.1.3.1 Ces produits proviennent en majeure partie d'activités commerciales, organisées en priorité autour de deux « produits solidaires »

[242] L'une des caractéristiques du financement de HI est que l'association a depuis longtemps développé, en propre ou par l'intermédiaire de prestataires externes, des activités commerciales dont le produit contribue à une part significative de ses ressources. Ainsi, en 2017, 4,2 M€ de ressources étaient issues de ces activités commerciales (soit près de 8 % des ressources de l'association pour l'année). Cette catégorie de ressources se compose de deux types d'activité.

[243] La première activité concerne la commercialisation de deux « produits solidaires » fortement liés à l'image de l'association : le sac à sapin, vendu en fin d'année pour emballer les sapins de Noël après utilisation, et le « kit plio » (protège-livre) pour recouvrir les livres scolaires. En 2017, le sac à sapin et le kit plio ont chacun dégagé un revenu de plus de 2 M€ pour HI.

[244] L'originalité de ces deux produits solidaires est que l'intégralité du processus de fabrication, de conditionnement puis de commercialisation auprès des enseignes est géré en interne par l'association qui supervise chacune des étapes et dispose de moyens dédiés pour cela (3,6 ETP). HI France a recours à des prestataires externes pour les différentes phases de fabrication (fourniture de matières premières, réalisation du produit, conditionnement/emballage...). Elle confie notamment l'activité de conditionnement à un établissement et service d'aide par le travail (ESAT).

[245] Ces produits sont vendus 5 € auprès du grand public avec l'engagement que 1,50 € par sac à sapin vendu et 1 € par kit plio vendu reviennent à HI. Contrairement à ce que laisse entendre cette présentation, la marge de HI n'est en fait pas dégagée sur le prix de vente au consommateur final mais sur le prix de vente à l'enseigne (de 3,73 € à 3,93 € l'unité selon la quantité achetée pour le sac à sapin en 2018) qui assure la commercialisation auprès du grand public.

Tableau 20 : Résultats concernant le sac à sapin et le kit plio (en K€)

		2016	2017	2018
Sac à sapin	Quantités vendues (en unités)	420 000	540 000	415 000
	Produit	1 567	2 014	1 579
	Coûts (hors coûts RH)	604	843	748
	Marge dégagée	963	1 171	831
Kit plio	Quantités vendues (en unités)	550 000	580 000	470 000
	Produit	1 924	2 029	1 736
	Coûts (dont impôts et hors coûts RH)	1 098	1 184	1 095
	Marge dégagée	826	845	641

Source : mission à partir des tableaux de bord et informations communiqués par HI France pour 2018.

[246] La deuxième activité est une activité de vente par correspondance (VPC). Cette pratique est ancienne. Elle a généré 135 000€ de produit en 2017 (soit 0,26 % des produits de l'association).

[247] Cette activité est intégralement externalisée à un prestataire spécialisé de la VPC, intervenant également auprès d'autres organismes caritatifs, qui reverse à HI France une redevance fonction des ventes réalisées. Ce prestataire soumet chaque année un plan *marketing* à l'association. Il s'occupe ensuite des achats de produits, de la conception des catalogues de vente (sur le modèle de la VPC classique, il y a plusieurs catalogues par an, conçus en fonction des saisons) de la publicité, de la gestion des commandes et de l'envoi de celles-ci aux acheteurs, de l'émission des factures et de l'encaissement. Le rôle de HI se limite à une validation des objets mis en vente dans le catalogue ainsi que des textes et images qui les accompagnent. Le fichier des acheteurs, hébergé dans la même base que celui des donateurs de l'association, est considéré comme distinct (on peut être acheteur sans être donateur).

[248] Il est en outre proposé dans le cadre de l'activité VPC, des « cadons ». Concrètement, un cadon consiste à mettre en correspondance, en contrepartie d'un montant donné, un bien, par exemple une paire de béquilles ou une prothèse. Ce concept a été développé par le prestataire intervenant sur la VPC. Le produit de ces cadons (222 000 € en 2017) est comptabilisé avec les dons manuels non affectés (*cf. infra* en 2.3 les réserves liées à cette pratique).

2.1.3.2 Le reste des « autres produits liés à la générosité publique » provient de la collecte de la Fondation Vivre Debout et du produit de diverses manifestations

[249] Outre la collecte reversée par la Fondation Vivre Debout, déjà évoqués plus haut, les autres produits liés à la générosité publique comprennent en 2017 près de 75 000€ récoltés à l'occasion de diverses manifestations (pyramides de chaussures, « sport ensemble⁴⁹ », vides-greniers, mobilisations diverses, vente de gâteaux par les bénévoles...).

2.1.4 Les autres fonds privés qui résultent majoritairement du mécénat et des produits partagés restent en retrait malgré les ambitions affichées

[250] Au CER 2017, les 927 800 € comptabilisés dans les « autres fonds privés » étaient composés pour près de 80 % (715 900 €) de produits du mécénat. Les produits issus du magazine « Déclat » (145 000 €) et des conférences solidaires (25 500 €) figuraient également dans ce total.

[251] Dans le cadre de la stratégie globale de collecte, la volonté affichée par HI consiste à faire croître les ressources issues du mécénat et des entreprises privées. L'objectif de « développement des partenariats » avec les entreprises apparaît ainsi dans l'organigramme de HI France et plusieurs dispositifs ont été mis en œuvre pour développer le mécénat.

[252] Ainsi, outre du mécénat en compétence et la recherche d'entreprises prêtes à accompagner HI sur des thématiques en lien avec leur politique de responsabilité sociétale des entreprises, HI a notamment développé un « catalogue de projets » qui vise à mobiliser des entreprises sur le « reste à financer » de projets spécifiques. Elle promeut également l'offre « Club 1000 » tournée vers les PME et dont l'objectif est de faire adhérer 1 000 entreprises pour 1 000€ par an, ou encore l'opération « arrondi », par laquelle les salariés qui le souhaitent versent chaque mois les centimes de salaire au-delà du dernier chiffre entier, leur entreprise s'engageant à verser la même somme. Les conventions

⁴⁹ La manifestation Sport ensemble consiste à organiser un événement sportif associant personnes valides et personnes handicapées. Le produit perçu provient notamment de l'achat des dossards de participation à la manifestation.

de « produits-partages⁵⁰ » sont également conçues comme relevant du mécénat et leur produit comptabilisé en ce sens.

[253] Ce développement des ressources de mécénat a du mal à se concrétiser. Les résultats restent encore modestes, que cela soit regardé au global ou par dispositif. Les ressources issues directement du mécénat ne représentaient ainsi en 2017 que de l'ordre de 1,35 % des ressources de l'année. Le nombre d'entreprises ayant cotisé au Club 1000 est resté limité à moins d'une dizaine et le nombre d'entreprises pratiquant l'arrondi est de deux seulement.

2.2 L'efficacité des opérations de collecte s'est globalement dégradée sur la période 2016-2018

2.2.1 Handicap International France s'est dotée d'un dispositif assez fin et professionnalisé de suivi des opérations de collecte et de leur rentabilité

[254] Pour la planification et le suivi de ses opérations de collecte, HI France raisonne en marge brute, obtenue en retranchant au produit réalisé les coûts associés, hors coûts de personnel.

[255] En termes de planification et de suivi, un objectif de marge brute de collecte à atteindre est fixé chaque année par le niveau fédéral pour l'année suivante aux différentes associations nationales. Pour ce qui la concerne, l'association française décline cet objectif dans son budget initial et met en place une programmation annuelle des opérations de collecte pour parvenir à atteindre l'objectif fixé.

[256] Une fois l'exercice engagé, elle dispose de différents outils de suivi sur le déroulement de ses opérations de collecte et les données associées. Concernant le *marketing* direct, des documents de suivi sont ainsi établis par type d'opération (prospection/réactivation ; fidélisation/consolidation ; soutiens réguliers...) donnant pour chaque opération les taux de retour, le produit encaissé, les dons moyens, les coûts totaux, le coût unitaire et la marge dégagée. Ces documents permettent de procéder en cours d'année à des réaménagements en fonction des résultats constatés sur les opérations précédentes. Les données issues de ces documents de suivi sont intégrées dans des tableaux de bord plus généraux intégrant également les données relatives aux autres opérations de recherche de fonds (libéralités, activités commerciales, mécénat etc...).

[257] Les choix faits concernant les caractéristiques des opérations (nombre de sollicitations, cibles, contenu de l'envoi, présence de petits objets ou cadeaux d'accompagnement...) résultent la plupart du temps de tests réalisés en amont et de nombreuses opérations se décomposent en plusieurs lots (un lot général et des lots spécifiques) pour tester d'éventuelles évolutions.

⁵⁰ Un produit partage est un produit ou un service commercialisé par un tiers et dont une partie du prix de vente (par exemple 1 € par unité vendue) est reversé au bénéfice de Handicap international. En 2017 et 2018, HI France bénéficiait d'une demi-douzaine de dispositifs de produit-partage.

2.2.2 Les résultats et la rentabilité des opérations de *marketing* direct sont en recul sur la période 2016-2018

2.2.2.1 La rentabilité globale de la collecte de HI se situe dans une bonne moyenne au regard de celle d'organismes comparables

[258] Regardés globalement, les coûts de collecte de fonds issus de la générosité publique représentent autour de 22 % du produit collecté par HI. Pour 1 € engagé, HI récolte ainsi 4,7 €. A la lecture des CER de quelques organismes intervenant également dans le domaine humanitaire, ces résultats sont corrects.

Tableau 21 : Ratios de coûts et de rentabilité globale de collecte

	Médecins sans frontières	HI France	Médecins du monde	Action contre la faim
Coûts de collecte rapportés aux produits	4,4 %	22 %	25,1 %	28,5 %
Rentabilité (produit pour 1 € engagé)	22,71 €	4,7 €	3,98 €	3,51 €

Source : données non expertisées figurant dans les CER 2017 des organismes concernés

2.2.2.2 Le produit des opérations de collecte s'est détérioré

[259] Quel que soit le type d'opération (hors résultat des opérations de prospection de nouveaux soutiens réguliers), il peut être constaté sur la période 2016-2018 une diminution du montant des dons collectés à l'occasion des opérations de *marketing* direct. La baisse du nombre de dons (et du taux de retour⁵¹) n'a pas été compensée par l'évolution plutôt à la hausse du don moyen.

Tableau 22 : Montant collecté, taux de retour et don moyen par type d'opération

Type d'opération		2016	2017 (2017/2016)	2018 (2018/2017)
Fidélisation / Consolidation ⁵²	Montant collecté	12 850 000€	11 910 000€ (-7,3 %)	10 780 000€ (-9,5 %)
	Taux de retour	4,72 %	4,79 % (+1,5 %)	4,57 % (-4,6 %)
	Don moyen	57,81€	58,34€ (+0,9 %)	61,07€ (+4,7 %)
Prospection ⁵³ / Réactivation	Montant collecté	3 710 000€	3 390 000€ (-8,6 %)	2 760 000€ (-18,6 %)
	Taux de retour	3,92 %	3,67 % (-6,4 %)	3,20 % (-12,8 %)
	Don moyen	36,31€	36,54€ (+0,6 %)	37,35€ (+2,2 %)

Source : mission à partir des éléments contenus dans les documents de suivi de HI.

[260] Ces données relatives à la diminution de la collecte doivent toutefois être rapportées au fait que le nombre des sollicitations individuelles a diminué sur la période considérée, parfois même très fortement selon le type d'opération. La baisse sur les opérations de prospection en 2018 s'explique ainsi en partie par un changement de stratégie (baisse d'un tiers des sollicitations), l'effort ayant plutôt été reporté sur les opérations de collecte de rue (recrutements de nouveaux soutiens réguliers). Le recul sur les opérations de fidélisation s'explique par l'absence d'opération de collecte

⁵¹ Le « taux de retour » est obtenu en rapportant le nombre de dons au nombre de personnes sollicitées.

⁵² Compte non tenu des personnes nouvellement recrutées pour donner par prélèvement automatique.

⁵³ Hors personnes nouvellement recrutées à l'occasion des opérations de rue en « face à face ».

d'envergure dans le cadre d'urgence en 2017 et 2018 (une opération d'urgence importante réalisée par publipostage en 2016 avait rapporté à elle seule plus d'1 M€).

Tableau 23 : Evolution du nombre de personnes contactées⁵⁴ par type d'opération

Type d'opération	2017/2016	2018/2017
Fidélisation	- 4,1 %	- 9,4 %
Consolidation	- 34,3 %	- 10,0 %
Prospection⁵⁵	+ 10,2 %	- 33,1 %
Réactivation	- 13,8 %	+ 16,7 %

Source : mission à partir des éléments contenus dans les documents de suivi de HI.

2.2.2.3 Le coût unitaire des opérations de collecte a progressé sur la période 2016-2018

[261] L'analyse de l'évolution des coûts de collecte unitaires, c'est-à-dire rapportés au nombre de sollicitations, tout type de canaux confondus, révèle que ces coûts ont eu tendance à croître sur la période 2016-2018, notamment en consolidation (+12,6 %) et en prospection (+7,4 %). Ils ont en revanche diminué pour les opérations de réactivation.

Tableau 24 : Evolution des coûts de collecte unitaires moyens (en €) par type d'opération

Type d'opération	2016	2017	2018
Fidélisation	0,64	0,65	0,67
Consolidation	0,87	0,94	0,98
Prospection⁵⁶	1,89	1,85	2,03
Réactivation	1,46	1,30	1,28

Source : mission à partir des éléments contenus dans les documents de suivi de HI.

2.2.2.4 L'évolution de la rentabilité est défavorable quel que soit le type d'opération ou support⁵⁷

[262] En 2017, pour 1 € engagé dans une opération de recherche de fonds, 4,70 € étaient collectés en fidélisation, 1,09 € en consolidation⁵⁸, 0,91 € en prospection et 0,76 € en réactivation (cf. les deux tableaux qui suivent).

[263] La rentabilité des opérations de fidélisation s'est dégradée légèrement entre 2016 et 2018 (-4,6 %). Pour les opérations de consolidation la dégradation est nettement plus importante (-16,3 %).

⁵⁴ Par exemple : nombre de courriers envoyés, nombre de contacts téléphoniques...

⁵⁵ Hors personnes nouvellement recrutées à l'occasion des opérations de rue en « face à face ».

⁵⁶ Hors personnes nouvellement recrutées à l'occasion des opérations de rue en « face à face ».

⁵⁷ Les données obtenues doivent être lues en considérant que : le produit n'intègre pas des dons non rattachables à une opération ; les coûts ne prennent pas en compte les frais de personnel mobilisé sur les opérations, les coûts indirects mutualisés sur plusieurs opérations ainsi que les frais de traitement des dons et envoi des reçus fiscaux.

⁵⁸ Compte non tenu des personnes sollicitées dans le cadre des opérations de consolidation qui acceptent de passer au prélèvement automatique ou d'augmenter leur contribution par prélèvement automatique mais sans faire de don sur le moment.

Tableau 25 : Rentabilité des opérations de fidélisation et de consolidation de 2016 à 2018

Produit de la collecte pour 1€ engagé dans :	2016	2017	2018
Opérations de fidélisation	4,80	4,70	4,58
Opérations de consolidation	1,23	1,09	1,03

Source : mission à partir des éléments contenus dans les documents de suivi de HI.

[264] Pour les opérations de prospection, la rentabilité s'est également sensiblement dégradée entre 2016 et 2018. La tendance est moins défavorable pour les opérations de réactivation.

Tableau 26 : Rentabilité des opérations de prospection et de réactivation

Produit de la collecte pour 1 € engagé		2016	2017	2018
Opérations de prospection ⁵⁹	Rentabilité (euro collecté par euro dépensé)	1,01€	0,91€	0,84€
	Coût brut de recrutement d'un nouveau donateur	36,40€	41,35€	46,86€
Opérations de réactivation	Rentabilité (euro collecté par euro dépensé)	0,70€	0,76€	0,69€
	Coût brut de réactivation d'un ancien donateur	50,93 €	46,07€	51,01€

Source : mission à partir des éléments contenus dans les documents de suivi de HI.

[265] Cependant, dans la mesure où ces opérations s'apparentent à un investissement pour acquérir (ou réactiver) de nouveaux donateurs, les coûts sont souvent supérieurs au produit directement constaté lors de l'opération de recrutement. Il convient donc également de regarder le taux de retours positifs, c'est-à-dire le nombre de nouveaux donateurs recrutés (ou réactivés) pour un euro dépensé et/ou de suivre l'évolution du coût de recrutement d'un donateur nouveau (compte non tenu du montant du don fait par le nouveau donateur). Il en ressort que le coût de recrutement d'un nouveau donateur a augmenté chaque année pour passer d'un peu plus de 36 € en 2016 à près de 47 € en 2018.

[266] La rentabilité concernant les donateurs considérés comme soutiens réguliers⁶⁰ est largement supérieure à celle des opérations évoquées précédemment : les montants de don sont plus élevés et les coûts de gestion une fois le donateur converti en soutien réel sont très faibles. La rentabilité de la collecte portant sur cette catégorie spécifique de donateurs a toutefois elle aussi eu tendance à se dégrader en 2018. Une partie de la dégradation peut s'expliquer par le fait que les investissements réalisés sur les opérations de rue pour recruter de nouveaux donateurs au prélèvement automatique ont eu lieu en fin d'année. Les coûts consentis à cette occasion apparaissent donc intégralement en 2018 mais le produit de ces opérations (les versements périodiques) ne prend en compte que les versements réalisés fin 2018 et non sur 12 mois pleins.

Tableau 27 : Rentabilité de la collecte provenant des soutiens réguliers de 2016 à 2018

Produit de la collecte pour 1€ engagé		2016	2017	2018
Soutiens réguliers	Montant collecté (en K€)	17 667	17 921	17 923
	Coûts bruts directs (en K€)	875	773	1 125
	Rentabilité	20,19€	23,18€	15,93€

Source : mission à partir des éléments contenus dans les documents de suivi de HI.

⁵⁹ Hors personnes nouvellement recrutées à l'occasion des opérations de rue en « face à face ».

⁶⁰ Parrains, donateurs passés au prélèvement automatique et donateurs recrutés dans le cadre des opérations de rue en face-à-face et donnant par prélèvement automatique.

2.2.3 La rentabilité de la collecte de legs et autres libéralités est également en retrait en 2018

[267] Pour les legs et autres libéralités, les frais de recherche et de gestion des legs sont par nature peu élevés par rapport aux produits encaissés.

Tableau 28 : Evolution de la rentabilité de la collecte des legs et autres libéralités

	2016	2017	2018
Ressources encaissées (en K€)	3 521,7	3 971,9	3 385,7
Ensemble des coûts (en K€):	187,6	275,4	378,5
Coûts bruts associés (hors RH)	88,3	143,2	214,1
Coûts RH	99,3	132,2	137,4
Rentabilité (produit pour 1€ engagé)	18,77€	14,42€	8,95€

Source : mission à partir des CER 2016, et 2017 et des éléments communiqués par HI France

[268] La dégradation de la rentabilité en 2018 s'explique par un ralentissement de la collecte issue des libéralités mais surtout par le surcroît de dépenses lié aux nouvelles opérations de communication et de sensibilisation mises en œuvre en 2018. Les bénéfices de ces dépenses engagées ne devraient apparaître que dans quelques années.

2.3 Le respect des droits des donateurs peut encore progresser

2.3.1 La prise en compte des obligations légales et réglementaires doit être renforcée

2.3.1.1 L'obligation de déclaration des campagnes d'appel à la générosité est respectée mais ces déclarations sont intervenues tardivement en 2015 et 2016

[269] Conformément aux dispositions légales, HI France a transmis à la préfecture de son siège (département du Rhône) ses déclarations d'appels à la générosité publique pour les années 2016, 2017 et 2018. Ces déclarations et les récépissés de la préfecture ont été communiquées à la mission.

[270] Les trois déclarations présentent les mêmes objectifs assignés aux campagnes⁶¹ et donnent la liste des moyens employés pour la collecte⁶². Elles présentent également, en annexe, un *planning* prévisionnel des opérations de l'année sous forme de tableaux synthétiques indiquant pour chaque mois, le type et le canal d'opération envisagé.

[271] Pour 2017 et 2018, les déclarations ont bien été transmises à titre préalable, les 6 décembre 2016 et 20 décembre 2017. En revanche, pour la campagne de l'année 2016, la déclaration a été remise en cours d'année, le 18 avril 2016. Il ressort des échanges entre la préfecture et l'association que la même situation s'est présentée pour l'année 2015.

⁶¹ Les trois objectifs mentionnés sont : rechercher de nouveaux donateurs pour faire connaître les actions auprès des personnes handicapées et des personnes vulnérables ; fidéliser les donateurs en les informant régulièrement sur les programmes par des courriers, appels téléphoniques et le journal de l'association ; financer les projets de Handicap International dans 59 pays.

⁶² Les moyens énumérés dans les trois déclarations sont identiques pour les trois années. Ils sont au nombre de douze : publipostage ; vente par correspondance et sur stand ; journal ; annonce presse ; internet ; affichage ; téléphone ; campagne d'information et de sensibilisation dans la rue ; plaquettes d'information diffusées chez les notaires ; produit partage ; produits d'épargne solidaire ; évènementiel.

2.3.1.2 L'application des nouvelles règles de protection des données à caractère personnel dans la gestion et le traitement des bases et fichiers n'est pas encore achevée

[272] Handicap International France dispose d'une base informatique unique de données. Elle l'utilise pour de multiples usages, par exemple : gestion de ses contacts, des acheteurs VPC, des abonnés à la *Newsletter*, des entreprises du Club 1 000, des signataires de pétitions en ligne, des contacts presse... Cette base fait en particulier office de base donateurs dans laquelle figure l'ensemble des informations relatives aux donateurs : identité, civilité, coordonnées postales et parfois électroniques et téléphoniques, historique des relations avec l'association (sollicitations envoyées et dons réalisés, mention du « *scoring legs* », etc...).

[273] Le régime juridique applicable à la protection des données à caractère personnel et aux traitements réalisés sur ces données a évolué avec l'entrée en vigueur, le 25 mai 2018, du règlement n°2016/679 dit « règlement général sur la protection des données » (RGPD)⁶³.

[274] Pour la période antérieure à l'entrée en vigueur du RGPD, les organismes étaient soumis à une obligation de déclaration de leurs fichiers.

[275] L'association a fourni à la mission de contrôle un registre relativement sommaire des déclarations de traitements faites à la CNIL et plusieurs récépissés de la CNIL. Ce registre, présenté sous format « *excel* », fait état de sept « dossiers à déclarer ⁶⁴», correspondant à différents usages faits de la base et censés avoir donné lieu à déclaration. Il ressort des éléments communiqués que :

- pour la plupart les déclarations initiales et, surtout, les déclarations modificatives sont anciennes et semblent ne pas avoir été actualisées au-delà du milieu des années 2 000 ;
- pour deux des déclarations (fichier « donateurs, parrains et prospects » et fichier « signataires »), aucun élément complémentaire n'a été fourni à la mission qui ne dispose ainsi pas d'information sur le contenu de ces déclarations ;
- pour les cinq autres fichiers déclarés, le contenu du registre se limite à une information souvent parcellaire et n'entre pas dans le détail des traitements réalisés ; ainsi, pour le fichier « gestion des donateurs », il n'est pas fait état du détail des données collectées ;
- lorsque le sujet est abordé, les informations relatives aux dispositifs de sécurité mis en œuvre se limitent à une reprise des paragraphes types proposés par la CNIL mais sans présentation de la mise en œuvre concrète des mesures prévues.

[276] Interrogée sur ces différents points, HI France a indiqué que ces aspects étaient auparavant gérés par un correspondant informatique et liberté, extérieur à l'association. Elle a déclaré ne pas retrouver la trace d'autres éléments, ni être en mesure de préciser si elle avait éventuellement pu bénéficier de dispenses de déclaration.

[277] Pour la période postérieure à l'entrée en vigueur du RGPD, la mission a pu constater que le travail de mise aux normes de l'association avait été engagé mais qu'il n'était pas encore achevé.

⁶³ Le RGPD est un règlement de l'Union européenne constituant la nouvelle référence en matière de protection des données à caractère personnel. Il vise à renforcer et unifier la protection de ces droits au sein des pays de l'Union. La transposition des dispositions du RGPD en France a conduit à l'adoption de la loi du 20 juin 2018 relative à la protection des données.

⁶⁴ Il s'agit du dossier vente par correspondance/gestion des commandes et expéditions ; du dossier « Internet: handicap-international.org » (collecte d'information sur internet) ; du dossier « fidélisation, remerciements, reçus fiscaux dans la gestion des donateurs » ; du fichier « donateurs, Parrains et Prospects » ; du fichier « signataires » (Manifeste contre les mines) ; du fichier « club 1000 » et du fichier « La boutique » (commerce solidaire).

[278] Sur la forme, les opérations ont été lancées mais, avec du retard sur plusieurs points :

- certains aspects ont été réglés rapidement ; ainsi, HI France a procédé à la nomination d'un délégué à la protection des données (DPO), une personne extérieure à l'association, intervenant dans le cadre d'un mécénat de compétence ; une adresse électronique permettant aux particuliers de saisir le DPO a été créée⁶⁵ ; en interne un « espace RGPD » a été créé sur l'intranet avec des fiches types pour sensibiliser les acteurs aux exigences de la protection des données ;
- d'autres sujets sont encore en chantier ; ainsi, une « cartographie des bases » visant à recenser de façon exhaustive l'ensemble des traitements était en cours de réalisation en avril 2019, afin de conduire à la formalisation d'un registre des traitements ; de même, une révision des contrats avec les 10 à 15 prestataires avec lesquels sont échangées des données à caractère personnel était également en cours, notamment pour deux prestataires et avec l'appui d'un cabinet externe (ce travail devra être rapidement mené à son terme) ; en interne, le travail de sensibilisation se poursuit ;
- d'autres travaux restaient encore à lancer ; en particulier, la réalisation d'une « analyse d'impact relative à la protection des données » visant à garantir une utilisation raisonnée et fiable de données à caractère personnel restait en projet ; la mission encourage à ce qu'une telle analyse soit réalisée.

[279] Sur le fond, deux sujets majeurs ne sont à ce stade pas encore traités.

[280] Le premier concerne la durée de conservation des données. Actuellement, l'ensemble des informations relatives aux donateurs est conservé sans aucune limitation de durée. Il est ainsi possible de retrouver dans la base l'intégralité des informations personnelles enregistrées depuis le milieu des années 1980. Certaines de ces données sont parfois réutilisées, notamment dans le cadre de campagnes de réactivation ou dans le cadre de « fichiers repousseurs », par exemple pour les personnes ayant demandé à ne pas être recontactées ou pour les personnes décédées. Le nouveau cadre juridique issu du RGPD impose désormais que les informations personnelles ne puissent pas être détenues plus de six ans. Il convient donc que HI France se mette en conformité au plus tôt avec ces dispositions et prenne les mesures nécessaires pour effacer de sa base les données concernées.

[281] Le deuxième sujet concerne l'obligation d'informer les personnes sur la source ou l'origine des données détenues les concernant en cas de collecte indirecte de ces données, par exemple suite à la location de fichiers ou d'échange⁶⁶. Sur ce point, une réflexion est en cours au sein de HI mais elle n'a pas encore abouti.

[282] Enfin, deux autres questions, en lien avec la protection des données personnelles, doivent encore faire l'objet de clarification.

[283] La première concerne la possibilité de s'opposer pour les donateurs à l'échange et à la cession de leurs données. La mission a relevé que, sur les bulletins d'appel au don relatifs à l'année 2017, une « case à cocher » permettant de s'opposer simplement à l'échange et à la cession des données était présente dans le cas des campagnes de prospection. Cette case n'était en revanche pas présente sur les bulletins des campagnes de fidélisation où seule figure la mention légale indiquant la possibilité de s'opposer. **La mission préconise l'extension de cette case à cocher pour l'ensemble des bulletins, quel que soit le type de campagne, y compris pour les donateurs déjà recrutés.**

⁶⁵ En février 2019, cette adresse aurait déjà conduit à 300 saisines, selon les déclarations faites par HI à la mission.

⁶⁶ En application des dispositions du RGPD, la mention de la source d'où proviennent les données doit être précisée quand celles-ci ont été collectées de façon indirecte.

[284] Il convient de préciser concernant la cession de données personnelles, que, depuis 2017, HI France ne procède plus à la location de ses fichiers à des organismes tiers. Une étude interne a en effet révélé que la location de fichier n'était pas rentable et détournait vers d'autres organismes une partie de la collecte qui aurait pu revenir à HI. La pratique des échanges de fichiers entre organismes est en revanche maintenue.

[285] La deuxième question concerne l'usage des données collectées à l'occasion de la signature de pétitions, qui doit être clairement précisé. La mission a constaté que des informations relevées lors de la signature de pétitions pouvaient servir ensuite pour des appels au don. **L'information sur l'usage fait des données collectées lors des pétitions doit être clairement indiqué aux pétitionnaires.**

[286] En conséquence des constats établis sur l'ensemble des sujets liés à la protection des données personnelles des donateurs, la mission formule la recommandation suivante.

Recommandation n°2 : Appliquer sans délai les nouvelles dispositions relatives à la protection des données personnelles et à leur traitement automatisé

[287] S'agissant enfin des volets sûreté et sécurité informatique, en lien avec la protection des données personnelles, la mission n'a pas réalisé d'investigations poussées sur ces points. Mais les échanges qu'elle a pu avoir avec les responsables informatiques ainsi que les documents communiqués font apparaître la nécessité pour l'association d'accorder à ces sujets une grande vigilance. De nombreux flux ont lieu avec l'extérieur et de nombreux prestataires ont accès à des extraits de la base pour réaliser leurs opérations, voire actualiser directement certaines informations.

2.3.1.3 Le taux de réduction d'impôt indiqué sur le montant des dons doit être sécurisé

[288] En application des dispositions de l'article 200 du code général des impôts, les dons effectués à une fondation, à une association reconnue d'utilité publique « *ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu égale à 66 % de leur montant les sommes prises dans la limite de 20 % du revenu imposable* ». Ce taux de réduction d'impôt est porté à 75 % « *pour les versements effectués au profit d'organismes sans but lucratif qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui procèdent, à titre principal, à la fourniture gratuite des soins*⁶⁷ (...) *à des personnes en difficulté* ».

[289] Les messages d'appel au don émis par HI France pour la période contrôlée comportent systématiquement la mention d'une réduction à hauteur de 75 %.

[290] Il n'appartient pas à la mission de se prononcer sur la possibilité de bénéficier en l'espèce du taux à 75 % plutôt que du taux à 66 %. Mais il lui apparaît qu'il existe un risque potentiel dans la mesure où une part importante des missions effectivement réalisées par HI ne correspond à aucun des trois critères prévus pour bénéficier de ce taux de 75 %. C'est le cas, par exemple, des activités liées au déminage, à l'éducation aux risques ou à la réduction de la violence armée, des activités de plaidoyer ou encore des activités en lien avec les thématiques insertion, éducation, économie, emploi

⁶⁷ En application du 1° du 4 de l'article 261 du code général des impôts, les soins éligibles sont : « *les soins dispensés aux personnes par les membres des professions médicales et paramédicales réglementées, par les praticiens autorisés à faire usage légalement du titre d'ostéopathe, de chiropracteur, de psychologue ou de psychothérapeute et par les psychanalystes titulaires d'un des diplômes requis, à la date de sa délivrance, pour être recruté comme psychologue dans la fonction publique hospitalière ainsi que les travaux d'analyse de biologie médicale et les fournitures de prothèses dentaires par les dentistes et les prothésistes* ».

et social. Et si certaines missions réalisées par HI entrent sans difficulté dans le champ des trois critères évoqués, ce n'est qu'à titre non exclusif, voire très accessoire (fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté et contribuer à favoriser leur logement), ou sans qu'il soit possible en l'état d'être certain que cette activité est réalisée « à titre principal » (fourniture gratuite de soins).

[291] **La mission préconise que l'association engage une procédure de rescrit auprès de l'administration fiscale afin de sécuriser le taux de réduction d'impôt sur le revenu dont bénéficient les donateurs.**

[292] Le fait que l'essentiel des actions de HI se déroule en-dehors du territoire national et de celui de l'Union européenne ne pose pas de difficulté pour bénéficier de la réduction d'impôt, pour autant que l'association collectrice maîtrise les actions engagées et qu'il s'agisse d'actions humanitaires : actions d'urgence ainsi qu'actions requises en vue de la satisfaction des besoins indispensables des populations en situation de détresse ou de misère et en vue de contribuer à leur insertion sociale, dont actions en faveur des personnes en situation de handicap.

2.3.2 La fréquence et le contenu des sollicitations soulèvent plusieurs difficultés

2.3.2.1 La fréquence des sollicitations peut être très importante pour certains donateurs

[293] Le nombre et le type de sollicitations (envoi de courriers postaux, de courriers électroniques, de journaux et appels téléphoniques) est très variable d'un donateur à l'autre. Il est principalement fonction du statut du donateur (donateur ponctuel, parrain, adhérent au prélèvement automatique), de son segment d'appartenance (grand donateur par exemple), voire de son canal initial de recrutement (les donateurs recrutés lors des opérations de rue font l'objet d'un cycle de sollicitations spécifique).

[294] Le nombre de sollicitations sur une année dans le cadre d'opérations de collecte peut être :

- d'une quinzaine à 28 (dont quatre à onze courriers postaux) pour un donateur ponctuel, selon son segment d'appartenance, hors éventuelles opérations supplémentaires d'urgences et hors *newsletters* mensuelles éventuelles reçues par voie électronique ;
- de plus d'une quinzaine pour les parrains (sans compter l'envoi des *newsletters* mensuelles d'information et des « dossiers parrains » envoyés trois fois par an) ;
- d'une quinzaine également pour les adhérents au prélèvement automatique : quatre exemplaires du journal *Vivre debout* ; quatre courriers électroniques en lien avec des grands temps de l'année (vœux, pyramides...) ; d'autres courriers électroniques d'appel au don ; un courrier postal et/ou un courrier électronique et/ou un appel téléphonique de relance pour augmenter le montant du don ; des sollicitations possibles dans le cadre d'opérations d'urgence ;
- d'une douzaine pour les donateurs recrutés dans le cadre des campagnes de rue (hors *newsletters* mensuelles).

2.3.2.2 L'encadrement déontologique du contenu des messages d'appel au don ne prévient pas la focalisation excessive des messages sur les thématiques les plus porteuses

➤ Plusieurs dispositifs contribuent à l'encadrement déontologique des messages diffusés

[295] L'association s'est dotée d'une déontologie pour son activité de recherche de fonds, notamment dans le cadre des campagnes d'appel à la générosité publique. Plusieurs outils ont été mis en place en ce sens.

[296] En premier lieu, des « lignes directrices » précisant les principes devant encadrer la conception des messages d'appel au don ont été édictées. Pour l'essentiel, ces principes sont formalisés dans un document d'une quinzaine de pages datant de juin 2014 visant à « *poser les règles d'utilisation de la matière nécessaire à l'élaboration d'un appel à la générosité publique* ». Cinq annexes thématiques⁶⁸ complètent ce document.

[297] L'existence de ces différents documents est positive. Leur contenu n'appelle pas d'observations particulières et paraît conforme à ce que l'on peut attendre de ce type de document. La mission a toutefois relevé que, sur le fond, certains principes peuvent être compliqués à mettre en œuvre : il est par exemple possible dans un message d'appel au don « *de changer le nom d'un bénéficiaire mais pas de l'inventer* ». D'autres peuvent être discutables, comme le fait d'affirmer qu'il n'y a pas de problème à ce que l'essentiel des messages parle de déminage alors même que l'essentiel de l'activité de HI n'est pas liée au déminage. Sur la forme ensuite, il n'existe pas de processus formalisé permettant de s'assurer de la mise en œuvre concrète des différents principes et de leur respect. Selon ce qui a été rapporté à la mission, ces différents documents serviraient au moment de l'arrivée des nouveaux personnels chez HI et seraient « appropriés » par les acteurs. Mais il n'existe pas de déclinaison opérationnelle concrète de ces documents et de leurs principes.

[298] En deuxième lieu, l'existence de la banque de contenus (*cf. supra*), centralisée au niveau fédéral, qui met à disposition des associations nationales des contenus homogènes et validés en amont des campagnes de collecte, contribue également à un certain encadrement déontologique.

[299] Enfin, un processus plus ou moins formel de validation de chaque message au sein de HI France impliquant les différents responsables hiérarchiques et, en particulier, l'un des cofondateurs de l'association, signataire de la plupart des messages d'appel au don, contribue également à limiter d'éventuelles dérives.

➤ Dans les faits, le contenu des messages d'appel au don reste trop ciblé sur certaines thématiques

[300] L'analyse des documents de collecte des opérations réalisées au cours de l'année 2017 et de plusieurs documents de collecte des années 2016 et 2018 conduit aux constats suivants.

[301] Les visuels (photographies, images, illustrations diverses...) présentés sur les supports des campagnes d'appel au don sont respectueux des personnes qui y figurent et sont, la plupart du temps, présentés de façon positive, malgré le caractère souvent douloureux des situations décrites. Ils ne cherchent pas à susciter un sentiment de culpabilité chez le lecteur, ni d'émotion disproportionnée. Les images d'enfant souriant sont ainsi nombreuses.

⁶⁸ Ces annexes traitent de la pratique du témoignage (document daté de juin 2012) ; des modalités d'interview des bénéficiaires (document daté d'avril 2014) ; des photos et de leurs conditions d'utilisation (document daté d'avril 2014) ; de la protection de l'enfance (document daté de 2007) ; de la protection des bénéficiaires contre l'exploitation et les abus sexuels (document daté de 2011).

[302] Les envois postaux sont régulièrement accompagnés de cadeaux. Ceci conduit à renchérir les dépenses de collecte mais la démarche est habituelle dans le secteur caritatif. L'usage fait de ces envois avec cadeaux varie selon le type d'opération : les opérations de prospection sont systématiquement accompagnées de petits objets cadeaux. Les opérations réalisées dans le cadre de la fidélisation le sont beaucoup moins. Par ailleurs, les objets envoyés restent classiques (étiquettes nominatives, stylos, calendriers, photos...) et aucun cadeau potentiellement choquant n'a été repéré.

[303] Sur la forme, le contenu des messages est dans l'ensemble modéré et sans excès alors que les situations décrites peuvent être pénibles. Certains passages dans les courriers d'appel au don, surlignés en gras, peuvent toutefois paraître inutilement insistants et/ou alarmistes selon la façon subjective avec laquelle le lecteur peut les recevoir. La mission a également eu connaissance des supports utilisés par les opérateurs téléphoniques. Sans avoir la garantie que l'argumentaire des téléopérateurs corresponde effectivement à ce qui est dit lors de l'échange, la mission relève que le message est plus explicite et que la rudesse des situations est décrite avec plus d'insistance. Elle observe par ailleurs que des passages prévus pour relancer le donateur potentiel peuvent parfois paraître particulièrement insistants, voire culpabilisants⁶⁹.

[304] La principale réserve de la mission sur les messages d'appel au don concerne le fait que ceux-ci ne portent pas sur la diversité des activités de HI mais restent très largement concentrés sur les seules thématiques mines/déminage/armes à sous-munition et appareillage. Ce ciblage thématique est particulièrement important pour les messages de prospection ou lors des appels téléphoniques, qui sont orientés très majoritairement, voire exclusivement, sur ces thématiques. Ces dernières sont certes emblématiques de l'action de HI, elles font partie de son identité et occupent une part significative dans les missions sociales. Mais elles sont loin de refléter l'ensemble des interventions de HI ainsi que la réalité et la diversité de l'usage qui sera fait des fonds collectés. Le contenu des messages reste en outre très ciblé sur la question de l'enfance, pouvant laisser penser pour un observateur non averti que HI n'intervient qu'au profit de ce public.

[305] Il peut résulter de cette situation un décalage important entre les messages d'appel à l'origine du don et l'usage réellement fait du don. Ceci emporte un risque de moindre conformité de l'usage fait des fonds aux motifs d'appel.

Recommandation n°3 : Rapprocher davantage le contenu des messages d'appel à don de la réalité et de la diversité des missions réalisées par Handicap International

2.3.2.3 Les demandes des donateurs sont prises en compte mais le suivi des réclamations gagnerait à être affiné

[306] Les demandes particulières exprimées par les donateurs sont en principe prises en compte sans difficultés.

[307] Les courriers porteurs de telles demandes ou les mentions portées sur les bulletins de don sont en effet identifiés dès leur arrivée, à l'ouverture du courrier. Ces demandes donnent lieu ensuite à un traitement spécifique par l'équipe chargée de la saisie sur la base et, lorsque la demande nécessite une réponse, par l'équipe en charge des relations avec les donateurs.

⁶⁹ Dans certains supports il est par exemple prévu lorsqu'une personne hésite à donner un montant de don, d'insister en indiquant que c'est « pour connaître le nombre de victimes que nous allons pouvoir aider ».

[308] Les demandes peuvent porter sur des exclusions : ne plus être sollicité, ne plus recevoir d'envois papier, s'opposer à l'échange des données personnelles.... Elles donnent lieu à des restrictions sur la base donateur : la mission a identifié au total 64 cas différents de restriction. Les modalités de conception des opérations et le fonctionnement de la base permettent de créer des « fichiers repoussoirs » pour prendre en compte au niveau opérationnel les restrictions concernées.

[309] La mission relève toutefois, sans qu'elle puisse en analyser les causes, qu'il peut arriver que certaines demandes ne soient parfois pas prises en compte. Il est ainsi arrivé que des personnes continuent à se voir appliquer des traitements alors qu'elles en avaient demandé l'arrêt.

[310] Si les réclamations sont globalement bien prises en compte, il n'a en revanche pas été possible de disposer de données statistiques, ni même de typologie, concernant la nature des réclamations traitées. A ce stade, HI comptabilise le nombre de demandes traitées, toutes catégories. **Le suivi statistique des demandes et réclamations des donateurs pourrait être affiné pour repérer les principales difficultés et en informer périodiquement les instances associatives.**

2.3.3 Les ressources collectées auprès du public sont presque toujours mutualisées malgré le caractère essentiellement ciblé des messages d'appel au don

[311] Comme évoqué plus haut, le principe de gestion concernant la collecte de fonds auprès du public est que le produit de cette collecte est « mutualisé » et non affecté à un projet ou un programme en particulier. Seuls les versements des parrains sont affectés sur les programmes de la zone géographique de leur choix et seules les demandes explicites de fléchage formulées par les donateurs en accompagnement d'un don ponctuel dérogent à ce principe de mutualisation. La mission a pu vérifier sur quelques dossiers que des demandes de fléchage de dons ponctuels et du produit de libéralités, exprimées par les donateurs, étaient bien prises en compte et faisaient l'objet d'une affectation à un programme en lien avec la demande du donateur ou du testateur. L'information selon laquelle un don est affecté apparaît également dans la base donateur.

[312] Lorsqu'il y a affectation, celle-ci se fait uniquement sur un programme donné. Elle n'est jamais possible sur un projet (déménagement) ou une action donnée (achat d'une prothèse). Lorsque le donateur souhaite flécher un don vers une cause particulière, soit il lui est demandé de préciser au bénéficiaire de quel programme il souhaite faire ce don, soit son don est fléché vers un programme comptant parmi ses projets un projet en lien avec le souhait du donateur. HI ne peut pas en l'état actuel affecter un don à une finalité plus précise qu'un programme.

[313] En dehors de ces exceptions, tous les dons sont mutualisés, y compris ceux qui résultent de campagnes ciblées en termes de communication.

[314] Or, il apparaît que le contenu de nombreux messages et l'utilisation de certaines techniques d'appel au don peuvent être sources de confusion et laisser entendre au donateur que son don sera affecté à un objet précis, ce qui n'est pas le cas.

[315] De façon générale, la plupart des opérations est ciblée sur une thématique et une zone géographique particulière : par exemple le déménagement à l'aide de chiens en Casamance. Or, le produit résultant de ces opérations va intégralement dans les fonds mutualisés. Certes, il est indiqué au dos du bulletin de don que « *les besoins de financement soulignés dans cet appel (...) peuvent évoluer grâce aux éventuelles subventions reçues. C'est pourquoi les dons (...) confiés sont mutualisés pour répondre aux besoins prioritaires de nos différentes missions* ». Mais cette information gagnerait à être explicitée dans le message même qui, lui, en revanche, laisse supposer que le don va servir la cause présentée.

[316] Ensuite, l'utilisation dans le corps même des messages et dans les bulletins de don de certaines formulations (avec parfois des « cases à cocher » pouvant signifier un engagement express du donateur), qui laissent entendre qu'à un montant de don sera nécessairement associé l'achat d'un objet ou le financement d'une prestation donnée pose également problème dans la mesure où aucun don n'est affecté sur un projet ou un objet particulier. Par exemple, dans le message évoqué précédemment sur le déminage en Casamance, il est indiqué qu'avec un don de 40€ une prothèse pourra être financée, qu'avec un don de 50 € « *vous équipez un démineur et son chien* » et qu'avec un don de 100 € « *vous permettez de déminer une zone de 200m²* ». Il est fait recours à ce type de formulation dans presque tous les messages d'appel au don, y compris en fidélisation.

[317] Les opérations dites « d'urgence » déclenchées à l'occasion d'événements particuliers conduisent également à une collecte spécifique souvent mobilisatrice. De telles opérations ont eu lieu en 2017 concernant la situation à Mossoul, qui a donné lieu à un publipostage spécifique, ou la tempête Enawo à Madagascar et la situation des Rohingyas en Birmanie, qui ont donné lieu à des opérations de collecte par courrier électronique. Or, comme pour les opérations générales, le produit de cette collecte est mutualisé et non pas affecté à la cause utilisée dans le cadre de l'appel.

[318] Enfin, HI a recours au dispositif des « cadons », déjà évoqué plus haut. Ce mécanisme laisse entendre que l'on ne fait pas un don dans l'absolu mais que l'on achète un bien (une paire de béquilles par exemple) ou une prestation donnée au profit d'un bénéficiaire. Certes, là encore, la mention selon laquelle le produit du don sera mutualisé existe. Mais tout le message est spécifiquement organisé autour de l'idée selon laquelle le don est intégralement fléché vers l'achat du bien ou service proposé. Le risque de confusion est donc très élevé.

[319] Compte tenu de ces éléments, il apparaît nécessaire de mettre fin aux ambiguïtés des messages d'appel à don.

Recommandation n°4: Indiquer de façon plus explicite le principe de mutualisation des dons dans les messages d'appel et abandonner toute mention induisant une affectation directe du don à une action ou un objet non suivie d'effet

3 LES TROIS COMPTES D'EMPLOI DES RESSOURCES DOIVENT DAVANTAGE PERMETTRE AU DONATEUR D'APPRECIER L'UTILISATION DE LA GENEROSITE DU PUBLIC

3.1 L'élaboration des différents comptes d'emplois des ressources apparaît complexe mais maîtrisée

3.1.1 La production de trois documents selon une méthodologie validée, mais peu contrôlée, fournit une vision globale des emplois et des ressources

3.1.1.1 Des comptes d'emploi des ressources élaborés aux trois niveaux de l'organisation

[320] Combinant une Fédération chargée des missions opérationnelles et du plaidoyer international, et huit associations nationales chargées de la collecte de fonds et des actions de sensibilisation, le réseau Handicap International produit trois comptes d'emploi des ressources :

- un compte d'emploi des ressources au niveau de l'association HI France (*cf.* pièce jointe 1a), conformément à la réglementation française sur les organismes faisant appel à la générosité du public ; constituant l'objet central du présent contrôle, ce document est publié sur le site de l'association ; sa construction permet de préciser la destination du gros tiers de la générosité publique (16,2 M€ en 2017) qui est dépensée par l'association française, sans être reversée à l'entité fédérale pour la mise en œuvre des opérations sur le terrain ;
- un compte d'emploi des ressources pour la Fédération Handicap International (*cf.* pièce jointe 2) ; l'entité fédérale ne collectant pas de générosité publique, ce document a une vocation interne et n'est pas publié ; son analyse est nécessaire pour préciser la destination des financements institutionnels internationaux collectés au niveau fédéral ainsi que des fonds nationaux publics et privés reversés par les huit associations nationales : pour la France en 2017, ce reversement représente 35,8 M€ dont 26,7 M€ de générosité publique ;
- un compte d'emploi combiné du réseau Handicap International (*cf.* pièce jointe 3) issu des comptes combinés de l'entité fédérale avec ceux des associations nationales (dont la France) ; ce compte d'emploi qui présente une vision globale des ressources publiques et privées ainsi que des missions et frais de structure du réseau, est le vecteur principal choisi par Handicap International pour informer ses donateurs dans chacun des huit pays de collecte : accompagné de différents ratios, il figure en première place des rapports financiers nationaux, avant les comptes précisant les ressources et emplois de chaque association nationale.

[321] Cet effort important de normalisation et de mise en perspective de l'information financière d'un réseau humanitaire supranational, doit être souligné. Il doit toutefois s'accompagner d'un respect plus strict des obligations de publicité et de communication prévues par la réglementation française :

- le CER de HI France est inséré dans le rapport financier annuel, publié sur le site de l'association ; il est également transmis, avec les comptes de l'association, à la préfecture du Rhône ;

- en revanche, les comptes de l'association et leur annexe sur le CER ne sont plus publiés, depuis l'exercice 2013, sur le site des journaux officiels⁷⁰ ni transmis au ministère de l'Intérieur, ce qui contrevient aux réglementations relatives respectivement à la générosité publique et à la reconnaissance d'utilité publique.

[322] Formulée au cours de la mission de contrôle, cette observation a immédiatement conduit l'association française à se conformer à ses obligations réglementaires. **HI France doit désormais veiller au strict respect des obligations de publicité et de communication de ses comptes.**

3.1.1.2 Une méthodologie d'élaboration validée mais peu contrôlée

➤ Une méthodologie validée par le conseil d'administration

[323] La méthodologie d'élaboration du nouveau CER, issu de l'arrêté du décembre 2008, a été validée à l'unanimité par le conseil d'administration de HI France du 4 mai 2010. Elle a également été approuvée par le conseil d'administration fédéral.

[324] Cette méthodologie fixe plusieurs repères qui figurent toujours en exergue du compte combiné d'emploi des ressources qui est inséré dans le rapport financier annuel publié par l'association HI France. Elle a le premier mérite d'afficher explicitement que la générosité publique est affectée aux emplois qui n'ont pu être financés par les autres ressources de l'association : « *La rubrique « Emploi des ressources collectées auprès du public » a été calculée par différence entre le coût de chaque rubrique des emplois et les autres ressources affectées (fonds institutionnels principalement)* » (méthodologie d'élaboration du CER).

➤ Une vérification externe des règles d'établissement du CER, sans portée probante

[325] Depuis 1989, Handicap International fait appel au même cabinet d'audit financier et de conseil pour le commissariat aux comptes d'abord de l'association française, puis également de la Fédération et de plusieurs autres entités de son réseau⁷¹. Ce cabinet réalise également les $\frac{3}{4}$ des audits financiers des projets, diligentés par HI à la demande des bailleurs (cf. partie 1). Deux de ses anciens salariés ont accédé à la présidence des conseils d'administration de l'association HI France (2006-2009 ; depuis 2014) puis de la Fédération (2010-2018).

[326] Pour le commissaire aux comptes, cette collaboration satisfait à l'exigence déontologique d'indépendance car elle ne présente pas de risque d'auto-révision comptable à partir des audits bailleurs, ni d'influence directe ou indirecte liée à des liens personnels, financiers ou professionnels⁷². Pour HI, cette collaboration sur la durée est positive car elle permet de réduire, pour l'auditeur externe, l'ampleur des difficultés de compréhension d'une organisation supranationale complexe et de dégager des économies d'échelles permettant de peser sur le coût des prestations d'audit et de commissariat aux comptes.

⁷⁰ En revanche, les comptes de l'association française Fédération Handicap International, qui ne comprennent pas de CER, sont publiés sur le site des journaux officiels

⁷¹ « Sauf exception dûment motivée, les associations nationales ont un commissaire aux comptes appartenant au même groupe que celui de la Fédération (motion du conseil fédéral, 13 septembre 2009) ». En 2017, les associations luxembourgeoise, suisse, canadienne, et britannique faisaient appel aux filiales locales de ce cabinet pour la certification de leurs comptes

⁷² Annexe 8-1 du livre VIII du code de commerce, article 5 du code de déontologie des commissaires aux comptes « III – Le commissaire aux comptes veille à ce que son indépendance ne soit pas compromise par un conflit d'intérêts, une relation d'affaires ou une relation directe ou indirecte, existante ou potentielle, entre ses associés, salariés ou toute autre personne qui serait en mesure d'influer directement ou indirectement sur la mission de certification, ainsi que les membres de son réseau, d'une part, et la personne ou l'entité dont il est chargé de certifier les comptes d'autre part ».

[327] S'agissant du compte d'emploi des ressources, cette longue présence auprès de Handicap International apparaît moins convaincante. Le dialogue nécessaire entre le commissaire aux comptes et l'ONG quant à l'élaboration technique du CER⁷³, n'a pas permis de prévenir ou de corriger plusieurs règles d'établissement contestables ou non conformes qui seront détaillées en partie 3.3 : non explicitation des missions sociales, sous-estimation des réserves de générosité publique, classement irrégulier de produits, basculement insuffisamment encadré ou fondé de frais de structure en missions sociales, etc. Considérées semble-t-il par le commissaire aux comptes comme des décisions de gestion relevant des seules instances associatives, ces règles d'établissement ont été « validées » par ce commissaire⁷⁴ qui, depuis, s'assure de leur permanence, de leur stabilité et de leur bonne application.

[328] **Il apparaît nécessaire que HI réunisse les compétences nécessaires à la correction des non conformités relevées ainsi qu'à la mise en œuvre des dispositions du nouveau règlement comptable concernant le CER.**

3.1.2 Organisées pour suivre les financements bailleurs, les comptabilités générale et analytique sont articulées de façon complexe mais cohérente avec les comptes d'emploi des ressources

3.1.2.1 Des comptabilités organisées pour suivre les financements bailleurs

➤ L'organisation des comptabilités générales et analytiques

[329] Lors de son enregistrement en comptabilité générale, toute opération en charges ou produits est affectée dans un centre de gestion dont le code analytique est central, constituant le code souche de tous les autres codes (projet, financement, ressources...). La codification de ces centres correspond aux différentes activités du siège (dizaines de 1 à 9) et aux programmes d'intervention par zones géographiques (lettres A à M, suivies de deux chiffres). Ces centres de gestion sont subdivisés en codes précisant pour le siège, les services et fonctions concernés (« *activity code* ») et pour le terrain, les projets, sous-projets mais aussi tâches considérées (« *job code* » et « *task code* », soit quelque 7000 codes terrain).

[330] Quelques centres de coûts regroupent des dépenses qui ne peuvent être directement affectées en rubriques analytiques :

- les frais de personnels sont directement affectés entre les services ou programmes en fonction de l'appartenance des personnels à ces services ou programmes. Toutefois pour quelques salariés travaillant pour plusieurs services, notamment au siège, une répartition intervient, fondée sur les temps déclarés par ces personnels et consacrés à chaque activité en lien avec leur description de fonction ;

⁷³ Selon la compagnie nationale des commissaires aux comptes « être accompagnées par un commissaire aux comptes offre la garantie que les procédures réglementaires, en matière de contrôle et de tenue des comptes, sont respectées ». Notamment « Être en conformité avec la réglementation :

De nombreuses réglementations s'appliquent dans le secteur associatif. Le commissaire aux comptes aide chaque entité, en tenant compte de ses spécificités, dans les mises à jour nombreuses et parfois complexes à réaliser. Ainsi, le Compte d'emploi annuel des ressources (CER), obligatoire depuis 1991 pour celles qui font appel public à dons, est inclus dans l'annexe des comptes annuels et entre dans le champ de l'audit réalisé par le commissaire aux comptes » (<https://www.cncc.fr/audit-legal-association.html>).

⁷⁴ Selon le procès-verbal du conseil d'administration de HI France du 4 mai 2010, tenu en présence du commissaire aux comptes, la méthodologie d'élaboration du CER a été présentée comme validée par le commissaire aux comptes.

- les frais des services généraux du siège (hors personnel) sont répartis entre les services au *pro rata* de leur effectif (locaux, télécommunications, informatique, fournitures et consommables administratifs, assurances, dotations aux amortissements).

➤ Le suivi précis des seuls financements bailleurs

[331] A cette identification des différents secteurs d'activités s'ajoute une identification analytique du financement permettant principalement de suivre les projets et contrats de financement. Toute dépense des différents services et programmes de l'association est ainsi rattachée à un code qui indique l'origine de son financement.

[332] Pour les financements institutionnels destinés aux projets de terrain, chaque code de financement qui regroupe des dépenses projets, renvoie à un contrat de financement avec un bailleur⁷⁵. Cette traçabilité permet à Handicap International de soumettre à ses financeurs des rapports financiers précis sur les dépenses imputables à leur contrat.

[333] Pour les autres ressources pour lesquelles il n'y a pas d'exigence contractuelle de redevabilité, le suivi des financements est beaucoup plus global et difficile à appréhender avec précision :

- la catégorie de financement suivie est celle des « fonds propres » qui mêle différentes ressources : on y trouve la générosité publique, française ou non, affectée ou non, mais aussi les forfaits administratifs accordés par les bailleurs pour le financement des frais de structure d'Handicap International ou encore les ressources diverses perçues localement par HI dans le cadre de ses opérations de terrain⁷⁶ ;
- les codes de financement des fonds propres sont identifiables par leur terminaison en 999 : ils concernent les activités du siège dont le pilotage des interventions (F000 999) ou les frais de personnel et charges communes liées au terrain (FZZZ 999) ; ils peuvent également concerner les programmes terrain mais seulement lorsque, au sein de ces programmes, ces fonds propres financent à 100 % certaines dépenses ;
- en revanche, lorsque, dans le cadre des exigences contractuelles des bailleurs, les fonds propres financent une quote-part des dépenses éligibles aux contrats des bailleurs, **ces fonds propres sont enregistrés sous le code du financement bailleur**⁷⁷ : il faut alors se reporter aux centaines de tables de financement qui, pour chaque code de financement, détaillent par contrat bailleur l'éventuelle part de fonds propres devant s'ajouter à la prise en charge des dépenses par le bailleur.

[334] Cette notion trop large des fonds propres et surtout, l'absence d'identification de ces fonds propres lorsqu'ils contribuent contractuellement aux dépenses éligibles auprès des bailleurs, représentent un obstacle majeur que Handicap International se doit de lever pour suivre plus précisément l'utilisation des ressources de générosité publique dans les interventions de terrain financées par Handicap International (*cf. infra* 3.3).

⁷⁵ Un même code financement peut toutefois renvoyer à deux contrats de financement lorsque qu'une clause du contrat bailleur prévoit un niveau de participation financière de Handicap International voire en cas de co-financement par deux bailleurs, dissocié sur la durée du projet.

⁷⁶ Soit 876 K€ en 2017 : dons locaux (classiques ou en nature), recouvrements de coûts (notamment, facturation de logistique mise à disposition d'autres ONG), cessions de matériels (véhicules, matériels de bureau, etc.), produits de gestion, intérêts bancaires.

⁷⁷ Par exemple, si le contrat du bailleur prévoit un cofinancement de 20 % par HI, la rémunération de l'équipe locale de déminage prévue au contrat figurera sous le seul code du contrat bailleur, sans identification dans les comptes par un code F---999 des 20 % financés par la générosité publique.

[335] Pour surmonter cette difficulté, la Fédération adresse à chaque association nationale, après clôture de l'exercice, le montant de la générosité publique ayant contribué à financer les différents projets sur la base de leurs coûts complets (intégrant les frais fédéraux de collecte et de fonctionnement, à l'exception des frais de communication). Chaque association nationale émet ainsi des vœux de prise en charge qui sont ensuite conciliés par le niveau fédéral pour couvrir le coût complet de tous les projets.

[336] Cette « traçabilité » relève d'un fléchage *a posteriori* des fonds de générosité publique, répondant avant tout aux besoins de communication des associations nationales envers leurs donateurs⁷⁸ : **elle constitue un palliatif à l'absence de véritable traçabilité des financements de générosité publique que HI devra envisager à terme.**

3.1.2.2 Le passage complexe mais cohérent des comptabilités aux CER

► La complexité du passage entre comptabilités et CER

[337] Le CER est construit à partir de la comptabilité analytique, elle-même interfacée avec la comptabilité générale. Chaque code analytique renvoie à une rubrique du CER, chaque rubrique du CER regroupant plusieurs codes analytiques de services ou programmes. La liaison entre codes et rubriques donne lieu à plusieurs retraitements analytiques (coûts de personnel et de formation, dépenses de communication et *lobbying*, frais des services généraux).

[338] Pour documenter le passage entre ses comptabilités et ses CER, Handicap International ne produit pas un tableau de passage mais plusieurs fichiers sous tableur qui permettent de décomposer les étapes de la constitution des rubriques emplois et ressources puis l'affectation des différentes ressources aux emplois. Pour HI France, la documentation du passage au CER comprend ainsi :

- un fichier sur les ressources avec 8 onglets précisant d'abord la composition et la destination des différentes ressources (affectées ou non) sur les emplois puis détaillant le basculement des montants de générosité publique excédant le financement des frais de recherche de fonds sur les autres emplois restant à financer, ainsi que sur la contribution aux missions sociales à mettre en œuvre par la Fédération ;
- un fichier sur les emplois avec 15 onglets explicatifs précisant la procédure et les principes mis en œuvre puis détaillant la composition des coûts directs, la ventilation des coûts de personnel, les transferts et retraitements analytiques, la répartition des frais généraux et exceptionnels ;
- un fichier spécifique qui en 4 onglets précise la procédure, les opérations concernées et le montant du transfert de dépenses de *marketing* en missions sociales de plaidoyer.

[339] En raison de l'importance réduite de la comptabilité de HI France, ces fichiers intègrent la nomenclature et les écritures des comptes généraux, ce qui permet un accès rapide aux mouvements de charges ou de produits constituant les différentes rubriques du CER, en emplois ou en ressources.

[340] Le CER de l'entité fédérale se fonde sur les deux comptabilités du siège fédéral à Lyon et du centre d'opérations à Bruxelles qui intègrent elles-mêmes, une cinquantaine de comptabilités pays. La documentation du passage entre ces comptabilités et le CER fédéral repose largement sur les mêmes méthodes et fichiers mis en œuvre pour le CER d'HI France.

⁷⁸ La Belgique se veut ainsi présente sur les Grands Lacs, le Royaume-Uni sur le Moyen-Orient, l'Afrique de l'Est et l'Asie du Sud etc. ; compte tenu de l'importance de sa contribution, la France se positionne sur la quasi-totalité des projets.

[341] Au-delà des spécificités liées à la neutralisation des flux financiers internes entre Lyon et Bruxelles, la principale différence de traitement résulte du volume de la comptabilité générale de l'entité fédérale. Compte tenu de sa taille⁷⁹, celle-ci n'a pu être intégrée dans les fichiers sous tableur, ce qui conduit à la constitution de codes de regroupement intermédiaires. Les codes analytiques sont exprimés en codes sous-projet qui, à partir d'une table de correspondance spécifique, sont reliés à des codes activité. A partir du fichier des écritures de comptabilité générale, chacun de ces codes activité permet ensuite d'extraire les différentes lignes d'écriture le constituant.

[342] En dépit de ses difficultés d'accès et d'exploitation liées à la lourdeur des enchaînements et à des complexités parfois excessives, ce système de traitement est rigoureux et reste performant pour suivre et contrôler les différentes étapes de l'élaboration des CER de Handicap International. Mis en place il y a une dizaine d'années avec le logiciel Dynamic NAV, ce système apparaît techniquement dépassé et sous-dimensionné du fait des évolutions de Handicap International (doublement des montants gérés, structuration en réseau international). Le déploiement en cours de Power BI, un outil de data visualisation compatible avec les logiciels déjà installés, devrait, entre autres choses, permettre d'alléger et de simplifier l'élaboration du CER sur la base de la combinaison et du traitement de données réorganisées et nettoyées au sein d'entrepôts (normalisation des écritures comptables du réseau, table des coûts réalisés, calcul des coûts de structure, relations contrat/financement/projets...).

➤ La cohérence des données comptables

[343] Les vérifications auxquelles a procédé la mission n'ont pas mis en évidence d'erreurs ou d'anomalies significatives. Les quelques difficultés sont mineures concernant les imputations de dépenses (cotisations enregistrées dans les dons, produits de générosité publique imputés dans les autres produits de gestion courante) ou leur niveau de regroupement (confusion des projets techniques fédéraux et des projets de l'institut HI ou, au contraire, éclatement des dépenses de plaidoyer selon qu'elles accueillent des frais d'appels à dons ou bien des dépenses de communication).

[344] Toutefois, pour quelques factures, il apparaît que l'approche des gestionnaires, responsables du codage, est parfois plus budgétaire qu'analytique. Le rattachement d'une facture à tel ou tel code analytique peut être davantage fonction du service qui porte le budget que fonction de la nature de la dépense. Et le partage d'une facture entre deux codes analytiques de services différents peut aussi résulter de l'insuffisance du budget disponible dans le service disposant du bon code analytique d'imputation.

[345] Vraisemblablement marginale, cette situation constitue potentiellement une zone de fragilité de la comptabilité analytique sur laquelle est bâti le CER. Elle plaide pour une formalisation des vérifications par sondage qu'effectuent les contrôleurs de gestion afin de s'assurer de la correcte imputation analytique des dépenses décidée au niveau des gestionnaires de budgets. Cette formalisation pourrait avantageusement s'inspirer de la méthodologie suivie par les comptables programmes pour la vérification des comptabilités pays avant leur intégration dans la comptabilité générale⁸⁰.

⁷⁹ Alors que comptabilité de HI France comporte 9 600 lignes pour les comptes de charges et de produits, la comptabilité de l'entité fédérale comprend quelque 465 000 écritures pour les seuls comptes d'immobilisation (classe 2), de charges (classe 6) et de produits (classe 7).

⁸⁰ Règle d'échantillonnage en fonction du nombre et du montant des pièces de la comptabilité mensuelle ; au-delà, adaptation des contrôles aux risques : périodicité et intensité variable en fonction du professionnalisme des équipes locales ou du risque du contexte pays ; examen systématique de certains comptes sensibles (salaires locaux, par exemple), contrôle transversal trimestriel d'un compte pour tous les projets d'un programme, ...

3.2 Les ressources mutualisées de générosité sont affectées sur les emplois non financés par les bailleurs institutionnels

3.2.1 Le principe de mutualisation laisse peu de place à une affectation des dons sur les projets de terrain

3.2.1.1 Le principe d'une mutualisation étendue des dons et libéralités

[346] Dans les « principes de financement » qu'elle a formalisés, l'association indique que « *depuis toujours, Handicap International a pour principe de ne pas affecter les dons à un programme donné (sauf engagements spécifiques auprès des donateurs et dans le cas du parrainage solidaire) et de mutualiser les dons sur l'ensemble de ses programmes* ». Cette mutualisation des dons, qui caractérise également les autres associations nationales, contraste nettement avec l'affectation des financements des bailleurs institutionnels qui sont contractuellement dédiés à des projets spécifiques.

[347] La souplesse procurée par la mutualisation de la générosité publique permet de mobiliser rapidement les fonds là où les besoins sont les plus importants ou les plus urgents et de compléter les financements d'interventions que les bailleurs n'entendent pas supporter seuls. Mais elle renforce également les capacités d'affectation des ressources de générosité publique à des frais de gestion et structure, les plus difficiles à faire couvrir par les bailleurs.

3.2.1.2 La faible part de la générosité publique affectée par les donateurs

[348] Au compte d'emploi des ressources 2017 de l'association HI France, la générosité publique ayant fait l'objet d'une affectation par les donateurs ne s'élève qu'à 5,6 M€, soit seulement 13 % des quelque 43,0 M€ de ressources issues de la générosité du public⁸¹.

[349] La part des legs et autres libéralités affectés est faible, de l'ordre de 5 %. Les dons manuels affectés sont plus importants mais avec 5,4 M€, ils ne représentent que 16 % des dons. De surcroît, il s'agit en quasi-totalité de dons faits au titre du parrainage pour lesquels l'affectation est peu contraignante. Comme évoqué plus haut, cette affectation, qui auparavant visait des pays, se limite désormais au choix d'une des cinq régions du monde d'échelle continentale où intervient Handicap International : dans la grande région choisie par le parrain, les fonds pourront aller à des projets de réadaptation, de scolarisation, de formation professionnelle, d'aide matérielle d'urgence, etc. pour des enfants mais aussi à des adultes, handicapés ou vulnérables, au titre de dépenses d'intervention et de fonctionnement locales ou bien de dépenses de coordination et d'appui depuis le siège.

[350] Ce faible niveau d'affectation des dons et legs conforte la souplesse d'utilisation de la générosité publique. Ainsi, très peu de dons affectés ne peuvent pas être consommés dans l'exercice de leur collecte et doivent en conséquence être suivis dans le cadre des fonds dédiés⁸² :

⁸¹ Cette part progresse à 16 %, soit 6,8 M€, si l'on considère que les 1,2 M€ rétrocédés par la Fondation Vivre Debout sont affectés, non par les donateurs mais par le comité exécutif de la Fondation.

⁸² A noter que les subventions affectées provenant de bailleurs institutionnels, d'origine publique ou privée, encaissées mais non utilisées en totalité au cours de l'exercice sont inscrites dans la rubrique « Bailleurs de fonds » au passif du bilan et non en fonds dédiés. En effet, un financement n'est définitivement acquis pour l'association que lorsqu'il a été utilisé et justifié dans le respect du cadre contractuel qui gère les relations entre l'association et le bailleur. Au cas contraire, ces sommes feront alors l'objet d'un remboursement au bailleur.

- au bilan 2017 de l'association HI France, les fonds dédiés sur ressources affectées à des projets nationaux précis n'atteignent que 45 K€, soit 0,1 % des dons et legs collectés dans l'année ; ils correspondent aux dons de deux entreprises pour le projet de plate-forme digitale HIzy.org, non complètement utilisés dans l'exercice ; ces dons relèvent de la catégorie du mécénat, exclue de la générosité publique dans le CER de l'association ;
- les fonds dédiés affectés à des programmes internationaux (dont ceux issus de HI France) sont constatés par la Fédération ; en 2017, ils s'élèvent à 0,60 M€ dans les comptes combinés de l'ensemble du réseau HI ; un peu plus conséquent, ce montant ne représente toutefois que 1 % des dons et legs collectés et vise, pour l'essentiel, deux programmes au Kenya et au Népal.

3.2.2 La générosité publique couvre la plus grande partie des frais de structure, peu financés par les bailleurs institutionnels

[351] Complémentaire de l'affectation par les bailleurs de leurs financements institutionnels à des projets définis et contractualisés, la mutualisation étendue des dons et legs permet à Handicap International d'orienter une partie significative des ressources de générosité vers la couverture de ses frais de structure. Loin d'être particulière à HI, cette situation renvoie à la position bien établie des autres financeurs qui ne souhaitent souvent pas prendre en charge des frais de fonctionnement tout en multipliant les exigences relatives à la gestion de leurs fonds.

3.2.2.1 La destination des ressources de générosité publique présentée dans les CER

► Le compte d'emploi des ressources de HI France

[352] Tel que présenté par l'association, le CER fait apparaître que 27 % de la générosité publique française finance des frais de structure contre 2 % pour les autres financements, bailleurs institutionnels et, plus accessoirement, mécènes.

Tableau 29 : Affectation des ressources de générosité publique et des autres ressources par type d'emploi au CER 2017 de HI France

Emplois	Total en M€	dont générosité publique			autres ressources réparties par emploi
		en M€	en % des emplois	répartie par emploi	
Emplois dont :	52,6	42,9	81 %	100 %	100 %
missions sociales	40,7	31,1	76 %	73 %	98 %
- en France par HI	4,9	4,5	92 %	10 %	4 %
- à l'étranger par Fédération	35,8	26,7	74 %	62 %	94 %
recherche de fonds	11,0	10,8	99 %	25 %	1 %
fonctionnement	1,0	0,9	93 %	2 %	1 %

Source : HI France, CER 2017

[353] Comme développé *infra*, les 73 % de générosité publique affectés aux missions sociales intègrent de surcroît 16 % de contribution transverse à la Fédération et à l'Institut HI (7,0 M€) ainsi que 6 % au titre de la quote-part des frais d'appels à dons comportant de l'information sur la campagne nationale contre les mines antipersonnel (2,6 M€).

➤ Le compte combiné d'emploi des ressources du réseau Handicap International

[354] Avec une part de 36 %, le financement des frais de structure par la générosité publique est plus important dans le CER combiné au niveau de l'ensemble du réseau (dont HI France) : la part de générosité publique affectée aux missions sociales y apparaît en conséquence plus faible, soit 64 % contre 91 % pour les autres ressources.

Tableau 30 : Affectation des ressources de générosité publique et des autres ressources par type d'emploi au CER combiné 2017 du réseau Handicap International

Emplois	Total en M€	financement par la générosité publique			autres ressources réparties par emploi
		en M€	en % des emplois	répartie par emploi	
Emplois de l'exercice dont :	176,0	56,7	32 %	100 %	100 %
missions sociales	145,2	36,5	25 %	64 %	91 %
recherche de fonds	18,9	18,7	99 %	33 %	0 %
fonctionnement	11,9	1,5	13 %	3 %	9 %

Source : Fédération HI, CER combiné du réseau 2017

[355] Dans le détail du financement des frais de structure, la situation au niveau du réseau diffère sensiblement de celle constatée au niveau français : les frais de fonctionnement sont nettement mieux couverts par les autres ressources et notamment par les forfaits administratifs des bailleurs institutionnels qui sont reversés au niveau fédéral ; en revanche, les frais de recherche de fonds sont plus importants dans les autres associations nationales, absorbant davantage les ressources de générosité publique.

3.2.2.2 Le financement de la quasi-totalité des frais de recherche de fonds et de fonctionnement par la générosité publique française

➤ Les frais de recherche de fonds

[356] Au CER 2017 de l'association HI France, les frais de recherche de fonds atteignent 10 951 K€ et sont financés à 99 % par la générosité publique. Autrement dit, près d'un quart du produit de la générosité du public français est affectée aux frais de recherche de fonds.

Les frais d'appel à la générosité publique (10 579 K€)

[357] Très logiquement, les dons et libéralités financent les frais de collecte, de traitement des dons et de gestion des donateurs. De même, les recettes des produits solidaires couvrent les frais relatifs aux autres formes d'appel et notamment les coûts engagés pour le commerce solidaire.

[358] Ces ressources atteignent 10 456 K€ et viennent compléter les 123 K€ de recettes diverses classées hors générosité publique et affectées à la couverture des frais d'appel : location d'adresses du fichier des donateurs (47 K€), recette d'une soirée de conférence solidaire avec achat de tablées pour convives par des entreprises (24 K€) mais aussi produits de la location de parkings inutilisés au siège de HI (41 K€).

Les frais de recherche des autres fonds privés (372 K€)

[359] Atteignant 927 K€ en 2017, les autres fonds privés sont essentiellement constitués de mécénat (716 K€), des recettes du magazine Déclit (145 K€) et de subventions d'entreprises pour la plate-forme HIzy (41 K€).

[360] Ces ressources sont affectées aux missions sociales sans qu'un prélèvement ne les fasse contribuer à la couverture des frais qu'elles ont généré pour leur obtention. Si cette situation est explicable pour les recettes et subventions affectés à des projets, notamment au projet Déclic/HiZy, elle apparaît plus discutable pour les quelque 600 K€ de fonds privés non affectés, essentiellement en mécénat : elle conduit à ce que les frais de recherche des fonds privés hors générosité publique soient intégralement couverts par des ressources de générosité publique.

➤ Les frais de fonctionnement

[361] Les ressources de générosité publique participent à la couverture des 985 K€ de frais de fonctionnement, à hauteur de 919 K€ soit 93 %. Elles complètent massivement les quelques produits de gestion affectés aux charges de fonctionnement : 34 K€ de personnel refacturés à la Fédération, 21 K€ de remboursement divers au titre du personnel salarié ou en service civique.

[362] Cette importante contribution de la générosité publique aux frais de fonctionnement résulte du fait que les principales autres ressources de l'association, à savoir les concours publics (8 693 K€) et plus accessoirement le mécénat (716 K€) ne contribuent pas aux frais de gestion.

[363] En particulier, les financements institutionnels publics comportent bien un « forfait administratif » destiné à couvrir les frais de fonctionnement de l'association. En 2017, ce forfait représente 641 K€, soit 7,5 % des financements publics octroyés à HI France. Mais ce forfait, comme celui perçu par les autres associations nationales, est mutualisé, c'est-à-dire reversé à la Fédération afin de contribuer à la couverture des frais de fonctionnement fédéraux.

[364] Cette mutualisation des forfaits administratifs est justifiée par le niveau très variable de ces forfaits selon les bailleurs. Elle évite ainsi que la maîtrise des budgets de fonctionnement des entités HI soit affectée par l'existence de forfaits soit généreux comme aux Etats-Unis (24 %), soit faibles comme en Allemagne (forfaits parfois nuls). En fonction des besoins budgétaires locaux, cette mutualisation est compensée, au cas par cas, par une subvention d'exploitation accordée par la Fédération : compte tenu de l'importance de sa générosité publique, HI France ne bénéficie pas d'un tel transfert fédéral.

[365] **Au total, à la lecture du compte d'emploi des ressources pour 2017 de HI France, la générosité publique finance 98 % des frais de structure de l'association (recherche de fonds et fonctionnement). Ces frais absorbent ainsi 27 % des ressources de générosité collectées auprès du public français.**

3.2.3 Les missions sociales financées par la générosité publique concernent moins les interventions de terrain

[366] En 2017, le CER de HI France fait ressortir un montant de 40,7 M€ de missions sociales, réalisées à 88 % pour des interventions à l'étranger et à 12 % pour des actions en France. A hauteur de 73 % de son montant, la générosité publique est affectée au financement de ces missions. Même, si cette part apparaît sensiblement inférieure à celle des bailleurs institutionnels ou des mécènes (98 %), il n'en demeure pas moins que **les ressources issues de la générosité du public français sont très majoritairement affectées aux missions sociales.**

[367] Toutefois, une analyse plus approfondie fait apparaître que la générosité publique ne finance pas le même type de dépenses de missions sociales que les financements institutionnels. Venant en complément des financements des bailleurs, les ressources issues de la générosité du public financent davantage les missions relevant du siège (sensibilisation et plaidoyer, appui

méthodologique et technique, coordination et pilotage) et, au sein des interventions sur le terrain, plutôt des dépenses de gestion locale et de fonctionnement des projets.

3.2.3.1 Le financement des missions sociales hors interventions de terrain

➤ Les missions sociales financées au niveau de HI France

[368] En 2017, les 4 850 K€ de missions sociales réalisées en France sont financées à hauteur de 4 450 K€ par la générosité publique (92 %). Ces missions sociales recouvrent trois types d'action :

1/ *Le financement des campagnes pour l'interdiction des mines et la promotion des droits des personnes handicapées (3 598 K€).* Financés à 97 % par la générosité publique, ces campagnes recouvrent plusieurs dépenses :

- une quote-part des coûts directs des appels à dons comportant une sensibilisation sur le combat contre les mines antipersonnel ; cette quote-part, qui sera analysée plus loin, représente 2 654 K€, soit 55 % des missions sociales réalisées en France par l'association ; cette sensibilisation au travers des opérations de collecte est financée intégralement par la générosité publique ;
- la moitié du coût complet des frais de communication institutionnelle, de notoriété et des manifestations de sensibilisation, soit 606 K€ financés par la générosité publique ;
- l'organisation des Pyramides de chaussure pour 338 K€ financées à hauteur de 96 K€, soit 28 %, par des organismes publics (Agence française du développement et collectivités locales) ; la générosité publique assure le complément de 242 K€ (dont 9 K€ collectés lors de ces manifestations).

2/ *Le financement du magazine « Décllic, famille et handicaps », remplacé en octobre 2017 par la plateforme digitale HIzy (793 K€).* Les 578 K€ de générosité publique (soit 73 %) viennent compléter les recettes issues des ventes du magazine et des subventions des entreprises au lancement de la plateforme.

3/ *Le versement à des entités HI pour des missions sociales hors intervention terrain (458 K€).* Ce versement est financé à partir de la générosité publique collectée par la Fondation Vivre Debout. Ces missions recouvrent deux subventions :

- une subvention à l'Institut HI pour les projets retenus en comité exécutif de la FVD ; d'un montant de 383 K€, ces projets contribuent au financement de la revue Alternatives Humanitaires, à la veille sur les pays d'intervention ainsi qu'à divers travaux de réflexion (revue de critères éthiques, négociations humanitaires, positionnement de l'environnement) ;
- une subvention de 75 K€ à des projets de recherche et développement engagés par la Direction des ressources techniques de la Fédération (DRT) dans les domaines de l'urgence, de la santé, du développement etc.

➤ Les missions sociales financées par l'intermédiaire de la Fédération

[369] Aux côtés des 4 850 K€ de missions sociales réalisées en France et financées essentiellement par la générosité publique, le CER de HI France fait également apparaître en 2017, un montant de 35 838 K€ de missions sociales réalisées au travers d'un versement à la Fédération. Ce versement est constitué principalement de générosité publique (74 %) mais également de concours publics (24 %) et d'autres fonds privés (2 %).

[370] Le versement à la Fédération est en partie affecté à des missions sociales fédérales hors intervention de terrain. Ainsi, 350 K€ sont consacrés aux missions fédérales de plaidoyer et de campagnes internationales contre les mines et armes explosives. Ce financement est issu de la générosité publique et vient abonder le budget de fonctionnement et d'activité de la direction fédérale du plaidoyer (946 K€ en 2017).

[371] Surtout, 7 147 K€ relèvent d'une « collecte mutualisée toutes missions sociales » que HI France est la seule association nationale à verser au niveau fédéral. Cette contribution toutes missions sociales pèse pour 9 % sur les fonds institutionnels (surtout privés) et repose essentiellement sur la générosité publique pour 6 522 K€. Ce dernier montant finance :

- des missions sociales à hauteur de 58 %, soit 3 785 K€, essentiellement à l'étranger (seulement 124 K€ réalisés en France) ;
- mais également des frais de recherche de fonds pour 2 286 K€, correspondant au fonctionnement de la direction des financements institutionnels ainsi qu'à la prise en charge d'opérations de prospection de donateurs en Allemagne ;
- et plus marginalement à des frais de fonctionnement, soit 452 K€, concernant la communication.

[372] La prise en compte de la destination des montants reversés au niveau fédéral modifie sensiblement l'affectation des ressources de générosité publique ressortant du CER HI France : les missions sociales passent de 73 % à 66 % et les frais de structure progressent à 34 % (31 % pour la recherche de fonds et 3 % pour le fonctionnement – cf. *infra* tableau 31).

3.2.3.2 Le financement des projets terrain par la générosité publique française

➤ Les difficultés de suivi de la destination de la générosité publique

[373] Comme évoqué plus haut, le système d'information de l'entité fédérale, chargée des interventions terrain, n'est pas actuellement organisé pour produire un suivi affiné de l'emploi des fonds issus de la générosité publique française. Pour dégager une vision au moins approchée de l'emploi de ces ressources, les différentes insuffisances constatées dans le suivi actuel ne peuvent être qu'en partie surmontées :

1/ La générosité publique reversée par les huit associations nationales est suivie par des codes communs, sans codage plus affiné permettant de relier les fonds de générosité à leur pays d'origine.

[374] La seule générosité du public français représente les ¾ des ressources de générosité employées par la Fédération. Il n'y a pas d'élément étayant la possibilité d'une affectation différente de celle appliquée à la générosité versée par les autres associations nationales.

2/ Les dépenses de générosité publique sont incluses dans une catégorie « fonds propres », aux côtés des forfaits administratifs et des ressources perçues localement.

[375] En accord avec le contrôle de gestion de HI qui, par souci de lisibilité et de simplification, systématisera cette approche à compter du CER 2018, il peut être considéré que le forfait administratif octroyé par les bailleurs institutionnels doit financer les frais de fonctionnement du siège et n'a pas vocation à interférer avec le financement des projets terrain. En considérant également qu'il peut être fait abstraction des recettes locales (876 K€ en 2017), les « fonds propres » finançant les interventions de terrain peuvent être assimilés à de la générosité publique.

3/ Lorsque le bailleur a exigé contractuellement un cofinancement du projet par des ressources propres de l'association nationale signataire du contrat, la part de générosité publique cofinçant les dépenses

du projet acceptées par le bailleur apparaît sous le code projet afférent au contrat de financement afférent au bailleur.

[376] L'exploitation généralisée des tables de financement qui, pour les différents contrats bailleur afférents à chacun des 386 projets, identifie la quote-part de fonds propres prévue contractuellement n'a pu être envisagée au vu des moyens du contrôle de gestion comme des délais impartis à la mission. Cette exploitation a été effectuée pour quatre programmes, afin de davantage préciser et contrôler l'emploi des fonds de générosité publique. Cette approche monographique permet d'enrichir l'analyse sommaire qui peut être menée, à partir du fichier des écritures comptables, sur la base des seuls codes financement concernés à 100 % par des fonds propres.

➤ Les éléments de cadrage permettant d'approcher la destination de la générosité publique

[377] Avec le concours du contrôle de gestion de Handicap International, la mission a pu affiner l'impact de l'affectation du versement fédéral de HI France au niveau du CER de l'association française. Sur la base de la ventilation des versements de collecte des associations nationales sur les programmes (y compris HI France), l'affectation des ressources de générosité publique collectées en France peut être ainsi synthétisée :

Tableau 31 : Répartition finale de la collecte 2017 de HI France entre les différents emplois

CER HI France 2017	CER publié			répartition du versement fédéral		
	emplois de l'exercice	ressources collectées auprès du public	répartition en % de la collecte	emplois de l'exercice	ressources collectées auprès du public	répartition en % de la collecte
1- MISSIONS SOCIALES	40 687,4	31 104,0	72,6 %	37 950,2	28 366,8	66,2 %
1.1 - Réalisées en France	4 849,7	4 452,4	10,4 %	5 323,8	4 926,5	11,5 %
Campagne contre les mines /mobilisation	3 598,1	3 502,1	8,2 %	4 114,4	4 018,4	9,4 %
<i>dont mobilisation via les appels à dons</i>	2 568,7	2 568,7	6,0 %	2 568,7	2 568,7	6,0 %
Autres Missions (Déclic/HIzy, Fondation HI, DRT)	1 251,6	950,2	0,9 %	1 209,5	908,1	2,1 %
1.2- Réalisées à l'étranger par la Fédération	35 837,7	26 651,6	62,2 %	32 626,4	23 440,3	54,7 %
Versement financements institutionnels et collecte	28 340,7	19 779,7				
Contribution toutes missions sociales	7 147,0	6 521,9				
Versement pour la mobilisation internationale	350,0	350,0				
Dépenses de mise en œuvre				20 380,9	11 472,2	26,8 %
Gestion des missions à l'étranger				11 126,6	10 849,2	25,3 %
Autres frais et charges except. sur programmes				1 118,8	1 118,8	2,6 %
2- FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS	10 951,3	10 828,7	25,3 %	13 236,8	13 114,3	30,6 %
2.1- Frais d'appel à la générosité du public	10 579,0	10 456,4	24,4 %	11 349,9	11 227,3	26,2 %
2.2- Frais de recherche des autres fonds privés	372,3	372,3	0,9 %	372,3	372,3	0,9 %
2.3- Subventions publiques et privées	0,0	0,0	0,0 %	1 514,7	1 514,7	3,5 %
3- FRAIS DE FONCTIONNEMENT	985,4	919,4	2,1 %	1 437,0	1 371,0	3,2 %
3.1- Frais d'information et de communication	386,8	380,4	0,9 %	838,5	832,1	1,9 %
3.2- Frais généraux	598,6	539,0	1,3 %	598,6	539,0	1,3 %
TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE	52 624,1	42 852,1	100,0 %	52 624,1	42 852,1	100,0 %

Source : CER HI France 2017 ; contrôle de gestion et mission IGAS pour l'intégration du reversement fédéral

[378] En conservant à ce stade, l'approche de HI qui inclut le commerce solidaire dans la générosité publique, il peut être considéré que sur 100 € de dons, les 66 € consacrés aux missions recouvrent pour 12 € des actions réalisées en France et pour 55 € des interventions de la Fédération mises en œuvre sur le terrain (27 €) ou pilotées et appuyées par les services centraux du siège (25 €).

➤ Les éléments complémentaires issus de l'analyse de quatre programmes terrain

[379] L'analyse de l'affectation des fonds issus de la générosité publique, fléchée *a posteriori* comme « française » (cf. supra 3.1.2), a été approfondie pour quatre programmes, représentant un coût complet total de 13 M€ (cf. détail en annexe). Ces programmes sont de montants différents et illustrent des situations où le financement par la générosité publique est important ou plus symbolique.

[380] En dépit des difficultés d'exploitation des données, il peut être considéré que le financement des dépenses opérationnelles du terrain par la collecte reversée à la Fédération présente un profil particulier.

Tableau 32 : Répartition de l'emploi de la générosité publique en 2017 dans quatre programmes

Programmes	Moyen-Orient		Laos			Mozambique			Vietnam	
	montant	GP	montant	GP		montant	GP		montant	GP
Terrain	7 269	1 421 20 %	1 824	314 17 %		867	436 50 %		1 313	80 6 %
Coûts locaux de support	2 988	1 253 42 %	781	211 27 %		525	360 68 %		361	0 0 %
<i>structure locale</i>	0	0	365	133		397	291		232	0
<i>support terrains</i>	2 988	1 253	176	31		0	0		0	0
<i>Coordination technique et opérationnelle</i>	0	0	240	47		128	69		128	0
Coûts des projets terrain	4 281	169 4 %	1 043	103 10 %		342	77 22 %		952	80 8 %
Siège	1 246	834 67 %	323	154 48 %		148	120 81 %		181	0 0 %
Coûts de pilotage siège	891	834 94 %	232	154 66 %		106	106 100 %		128	0 0 %
Fonctionnement du siège	355	0 0 %	91	0 0 %		42	14 34 %		53	0 0 %
Total	8 515	2 255 26 %	2 147	467 22 %		1 016	557 55 %		1 495	80 5 %

Source : Fédération HI, contrôle de gestion ; exploitation mission IGAS

[381] La générosité publique est davantage mobilisée sur la couverture des coûts de pilotage du siège. Sur le terrain, elle finance d'abord les coûts de la structure locale : frais de personnel, frais de déplacement des équipes, frais de fonctionnement des bureaux locaux ((location, entretien, gardiennage et sécurité, petits consommables ...)). Ces dépenses indispensables à la réalisation des projets sont souvent insuffisamment prises en charge par les bailleurs institutionnels et leur financement doit être complété par les fonds issus de la générosité publique.

[382] A l'inverse, la générosité publique finance peu les investissements, largement privilégiés par les bailleurs, notamment pour ce qui concerne le matériel de transport (véhicules tout terrain et motos). Il en est de même pour les dépenses spécifiques à l'activité des projets, notamment pour le soutien aux partenaires locaux ou les aides directes aux bénéficiaires⁸³ : à ce niveau, la générosité publique contribue plutôt à la prise en charge de consultants intervenant pour des missions techniques (formation, production de référentiels), à l'achat de matériels de réadaptation ou de santé, de kits d'hygiène (au Moyen-Orient pour les camps de réfugiés notamment), au financement de la logistique autour des formations dispensées dans le cadre des projets, etc.

⁸³ Les dépenses bénéficiant directement aux personnes vulnérables ou aux partenaires locaux sont financées à moins de 1 %, par des ressources issues à 100 % de la générosité publique.

3.3 Le compte d'emploi des ressources comporte plusieurs non conformités dans sa présentation et son contenu

3.3.1 Le niveau de la générosité publique non utilisée est minoré et l'imputation du commerce solidaire n'apparaît pas conforme

3.3.1.1 Le faible montant du report des ressources de générosité non utilisées

[383] L'arrêté du 11 décembre 2008 a réaffirmé que le CER doit informer les donateurs sur le montant des ressources de générosité publique collectées antérieurement et non utilisées. Permettant à ces donateurs de s'assurer que l'organisme dépense les fonds collectés, cette information posait des difficultés d'identification que la réglementation s'est attachée à résoudre en produisant deux méthodes :

- l'organisme dispose d'un historique qui lui permet de distinguer, dans ses réserves disponibles au passif, les ressources non consommées issues de la générosité publique ;
- à défaut d'historique et par mesure de simplification, l'organisme calcule sur les trois derniers exercices, le pourcentage moyen des ressources non affectées collectées auprès du public par rapport à l'ensemble des ressources constatées puis applique ce pourcentage à ses fonds propres au passif.

[384] C'est cette seconde méthode à caractère dérogatoire, qui a été choisie. Hormis le fait que cette méthode n'est pas illicite, la mission n'a pu obtenir les raisons pour lesquelles a pu être validé ce choix, surprenant pour une association jeune dont l'historique ne comportait alors que 25 exercices (suivis pour 20 d'entre eux par le même cabinet de commissariat aux comptes). Ce choix a conduit à considérer en 2008 que seulement 7,5 M€ des 17,8 M€ de réserves au passif provenaient de la générosité publique. En 2017, il conduit à considérer pour HI France, que la générosité publique ne représente plus que 1,6 M€ des 4,2 M€ de réserves de l'association (soit 38 %).

[385] Cette présentation n'est pas conforme à la réalité : sauf à considérer que les bailleurs institutionnels aient accepté qu'une partie de leur financement affecté ne soit pas utilisé, il n'y a guère que la générosité publique qui puisse constituer les réserves associatives de HI.

3.3.1.2 L'intégration de recettes commerciales dans la générosité du public

[386] En l'absence de définition du contenu des « Autres produits liés à l'appel à la générosité publique », Handicap International a de longue date considéré que cette rubrique pouvait accueillir le produit de son commerce solidaire. Cette imputation se justifiait par l'existence d'un geste de soutien à l'action humanitaire dans ces activités commerciales, ce geste prévalant sur d'autres considérations telles que l'existence de contreparties substantielles (produits pour le consommateur, publicité et image pour le commerçant), ou l'assujettissement fiscal de ces activités commerciales (sauf pour le sac à sapins en l'absence de concurrent)⁸⁴.

⁸⁴ « Nous sommes la seule ONG française qui conçoit, produit et commercialise des produits solidaires, comme toute entreprise du secteur marchand, ou presque » (Directeur général HI France, Cap'Com d'août 2018).

[387] Cette interprétation ne sera plus possible en application de l'arrêté du 26 décembre 2018 homologuant le nouveau règlement comptable du secteur non lucratif à compter de 2020. Celui-ci précise le contenu des rubriques relatives aux autres produits :

- les « autres produits liés à la générosité du public » accueillent les revenus générés par les actifs issus de la générosité du public (redevances, loyers, produits financiers) ainsi que la quote-part de générosité reçue d'autres organismes ;
- la rubrique « autres produits non liés à la générosité du public » comprend les ventes de marchandises et de prestations de services ainsi que les revenus des actifs non issus de la générosité du public ; les charges du secteur marchand doivent être imputées sur les frais de recherche de fonds autres que de générosité publique.

[388] En conséquence, l'association devra réaliser une analyse précise des conventions qui régissent son commerce solidaire et ses différents produits-partage. Celle-ci devra lui permettre de ventiler les produits concernés entre les deux grandes rubriques disponibles :

- ressources liées à la générosité du public s'il s'agit de dons de particuliers collectés et reversés par une entreprise (à l'exemple des Cadons collectés à l'occasion de ventes par correspondance) ou bien de mécénat d'entreprises soutenant sans contrepartie une action d'intérêt général ;
- produits non liés à la générosité du public dès lors qu'il y a une contrepartie non symbolique qu'il s'agisse pour le consommateur, de l'achat d'un produit ou pour l'entreprise, d'une promotion de son image et d'un développement de son chiffre d'affaires.

3.3.1.3 Les observations complémentaires concernant les autres rubriques de ressources

➤ L'imputation des produits financiers hors de la générosité publique

[389] L'ensemble des produits financiers est classé en « Autres produits », suite à une interprétation répandue mais erronée des dispositions de l'arrêté de 2008. En cohérence avec l'arrêté de 1993 qui faisait explicitement des produits financiers, une des catégories de ressources issues de la générosité publique, l'arrêté de 2008 précisait qu'un traitement différencié doit intervenir, selon l'origine de l'actif ayant généré des produits ou revenus financiers :

- le placement de fonds non issus de la générosité publique génère des produits qui doivent figurer en ressources dans la rubrique des « Autres produits » ;
- en revanche, lorsque les fonds placés proviennent de la générosité publique, leurs produits doivent intégrer les « Autres produits liés à l'appel à la générosité publique ».

[390] Comme évoqué *supra*, l'imputation irrégulière de l'ensemble des produits financiers hors des fonds de générosité publique a des conséquences modestes au vu des montants concernés. Les produits financiers se limitent à 821 € pour HI France et l'enjeu est à peine plus significatif au niveau de la Fédération avec 85 K€ d'intérêts financiers et produits assimilés, dont une part indéterminée relève de la générosité publique.

[391] Contraire à la réglementation, cette absence de distinction dans les produits financiers doit être rapidement corrigée par l'association. A cet égard le nouveau règlement comptable, homologué qui entrera en vigueur au 1er janvier 2020, ne laisse plus aucune marge d'interprétation dans l'affectation différenciée des produits financiers selon l'origine des actifs dont ils sont issus. Cette correction peut s'effectuer sans difficultés majeures, notamment par le biais d'un reversement d'une quote-part de l'intérêt moyen pondéré, sur une base annuelle ou trimestrielle.

➤ L'évolution de la prise en compte des ressources du mécénat

[392] Le mécénat d'entreprise peut se définir comme le soutien matériel apporté sans contrepartie directe de la part du bénéficiaire à une œuvre ou une personne pour l'exercice d'activités présentant un intérêt général. Pour se conformer aux dispositions introduites par l'arrêté du 11 décembre 2008, Handicap International a basculé cette ressource, qui figurait jusqu'alors en autres produits liés à l'appel à la générosité publique, dans les autres fonds privés qui ne relèvent pas des ressources collectées auprès du public.

[393] Les dispositions du nouveau règlement comptable doivent conduire, à compter de 2020, à la réintégration du mécénat parmi les ressources de générosité publique. Pour HI, cette réintégration nécessite un examen approfondi des ressources qualifiées actuellement de mécénat pour bien distinguer les versements d'entreprise assortis d'une contrepartie commerciale et n'ouvrant pas droit à avantage fiscal (qui relèvent des autres fonds privés), des versements effectués sans contrepartie pour l'entreprise et ouvrant droit à avantage fiscal (qui relèvent du mécénat et de la générosité du public).

➤ La valorisation insuffisante des contributions volontaires

[394] Les contributions volontaires en nature sont ainsi évaluées :

Tableau 33 : CER 2017 - Evaluation des contributions volontaires en nature (en K€)

Missions sociales	569	Bénévolat	19
Frais de recherche de fonds	1 610	Prestations en nature	2 166
Frais de fonctionnement	274	Dons en nature	267
Total	2 452	Total	2 452

Source : *comptes certifiés 2017, CER HI France*

[395] Cette ressource apparaît dynamique avec une progression globale de 0,8 M€ par rapport à 2016, soit + 48 %. Cette progression recouvre toutefois :

- une forte réduction d'un bénévolat déjà modeste (de 67 à 19 K€) ; ce bénévolat correspond au travail effectué gratuitement au siège par neuf bénévoles intervenant pour les relations donateurs, les relations presse et le commerce solidaire⁸⁵ ;
- l'importance des prestations gratuites qui financent à hauteur de 1,7 M€ le plan média de l'association ; ces prestations d'affichage et de spots radio-TV concernent la publicité pour les produits solidaires et pour les campagnes de mobilisation.

[396] Additionnées aux ressources financières de générosité publique collectées par l'association, ces contributions volontaires permettent, en 2017, de faire passer le montant de générosité publique de 43,0 M€ à 45,4 M€ (+ 6 %). L'impact financier des contributions volontaires est concentré sur les frais d'appel à la générosité publique. Inscrits pour 10,6 M€ au CER, ces frais peuvent être ainsi majorés de 15 % avec la prise en compte de ces contributions volontaires.

[397] L'importance de ces contributions volontaires plaide pour qu'une attention particulière soit attachée à leur pleine valorisation.

⁸⁵ Alors que 146 bénévoles réguliers sont recensés en 2017 notamment dans les relais régionaux, ces 9 bénévoles représentent 1310 heures (0,72 ETP) de travail, concentrées aux ¾ sur les relations donateurs et valorisées à partir de la grille de salaires des emplois HI : en l'occurrence, une base mensuelle de 1344€ sauf pour le bénévole assistant de relations médias (181 h sur une base mensuelle de 2300€)

[398] Cet effort concerne les prestations gratuites, qui ne sont prises en compte dans les comptes de classe 8 que sur la base de factures ou de contrats de mécénat (1,4 M€ de campagnes d'affichage dépourvues de factures n'ont pu ainsi être intégrées en 2017). Dans toute la mesure du possible, les fournisseurs doivent être relancés pour obtenir une valeur d'entrée de ces prestations gratuites.

[399] L'effort concerne aussi le bénévolat et ce, d'autant plus que le redressement souhaitable des effectifs concernés est engagé ; il apparaît ainsi nécessaire de restaurer le dispositif prévu en 2008 visant à recenser tous les bénévoles et à fixer le mode de valorisation de leur travail. Ce dispositif doit permettre de valoriser la mobilisation de la centaine de bénévoles réguliers (notamment dans les relais régionaux) et du millier d'intervenants ponctuels pour l'organisation des événements et manifestations.

[400] Mieux valorisées, les contributions volontaires devront réintégrer la communication financière que l'association développe à destination des donateurs et du grand public (rapport financier et journal des donateurs).

[401] **La correction de la plupart des non conformités relevées ne présente pas de difficultés majeures et pourra être effectuée pour les prochains CER à publier au titre de l'exercice 2019.**

3.3.2 Les dépenses opérationnelles ont un contenu peu explicite et comportent trop de frais de structure

3.3.2.1 Une présentation peu informative des missions sociales

► L'insuffisante explicitation des missions sociales ou dépenses opérationnelles

[402] La bonne information sur la nature des missions sociales ou dépenses opérationnelles auxquelles les donateurs apportent leur soutien représente une exigence essentielle de la réglementation encadrant les appels à la générosité du public. Si l'arrêté du 11 décembre 2008 permet, dans un souci de lisibilité, de ne pas faire figurer le détail des missions sociales dans le corps du compte d'emploi des ressources⁸⁶, il n'en précise pas moins que : « *Les missions sociales devront être libellées avec concision et clarté afin de correctement renseigner les donateurs et devront être clairement explicitées dans l'annexe comptable en aval du compte emploi annuel des ressources* ».

[403] Comportant le rappel de l'objet statutaire général de l'association⁸⁷, l'annexe au CER de HI France ne mentionne que la mission sociale de l'association, ce qui n'explicite pas clairement le contenu des dépenses opérationnelles de l'association :

« Handicap International France est une organisation de solidarité internationale, qui intervient dans les situations de pauvreté et d'exclusion, de conflits et de catastrophes naturelles. Œuvrant aux côtés des personnes handicapées et des populations vulnérables, elle agit et témoigne, pour répondre à leurs besoins essentiels, améliorer leurs conditions de vie, promouvoir le respect de leur dignité et de leurs droits fondamentaux ».

⁸⁶ Alors que la présentation du CER fixée par l'arrêté du 30 juillet 1993, impose une ventilation des missions sociales :

« Dépenses opérationnelles ou missions sociales :

- Ventilation par type d'action ou par pays ;

- Ventilation entre achats de biens et services, distribution directe de secours et subventions,.. »

⁸⁷ Aide aux personnes en situation de déficience ou de handicap en France et dans le monde, prévention des situations de handicap, actions communes avec des associations française ou étrangères, témoignage sur les situations contraires aux droits de l'Homme.

➤ Une information axée sur la répartition géographique des interventions de l'association

[404] Pour obtenir une information sur la destination des financements accordés par l'association au titre des missions sociales, le donateur doit se reporter en fin d'annexe au CER (*cf.* pièce jointe 1b). Un tableau d'une page y détaille, en quelque 5 colonnes et 50 lignes, l'affectation des fonds aux missions sociales, en combinant deux présentations alternatives proposées par l'arrêté de 1993, à savoir une ventilation par pays et une ventilation par type d'action.

[405] D'une lecture peu aisée, ce tableau permet seulement de considérer que les missions sociales de HI France se répartissent entre :

- le financement d'interventions sur le terrain pour 70 % (63 % pour la seule générosité publique), avec un détail des montants par pays et zones géographiques⁸⁸ ;
- les contributions toutes missions sociales fédérales et projets de l'Institut HI à hauteur de 19 % ;
- les campagnes de mobilisation en France et la plate-forme d'information et de services HIzy pour le solde de 12 %.

[406] Le CER et son annexe ne fournissent pas une vision claire des moyens affectés à chacune des grandes thématiques sur lesquelles intervient l'association : secourir, protéger, appareiller, inclure, déminer, défendre les droits. L'association invoque les limites de son système d'information qui ne présente une fiabilité suffisante qu'au niveau des programmes/pays. Les projets menés dans le cadre de ces programmes/pays peuvent être évolutifs dans leur contenu et recouvrir plusieurs thématiques d'activité. Pour éviter des approximations, l'association cantonne donc sa communication financière à un niveau géographique et se refuse à quantifier financièrement l'importance de ses grands secteurs d'activité.

[407] **L'évolution en cours du système d'information doit permettre à Handicap International de quantifier avec une fiabilité suffisante les moyens qu'elle affecte à chacun de ses grands secteurs d'intervention** (*cf. infra*). Cette évolution lui permettra de se conformer aux dispositions du nouveau règlement comptable qui prévoient une triple description : objet social de l'entité, nature et périmètre des activités ou missions sociales réalisées, moyens mis en œuvre.

3.3.2.2 Les frais de fonctionnement et de collecte basculés en missions sociales

➤ Les frais d'appels à don réaffectés en mission sociale de plaidoyer

[408] En 2017, les appels à la générosité publique représentent un coût direct de 8 794 K€ pour HI France. Sur ce montant, 2 569 K€, soit 29 %, ont été imputés sur les actions de plaidoyer contre les mines et autres armes explosives.

Une difficulté de principe

⁸⁸ Comme évoqué *supra*, ce détail dans l'allocation ne résulte pas d'une traçabilité des fonds issus de la collecte française mais des souhaits d'allocation exprimés *a posteriori* par HI France en fonction de sa politique de communication avec les donateurs. Après leur conciliation avec les souhaits des autres associations nationales, ces propositions amendées si nécessaire, sont validés par le niveau fédéral (*manuel de référence, p41 – FD Gouvernance A15*)

[409] Sauf à vider de sa substance la réglementation sur le compte d'emploi des ressources, un argumentaire de collecte ne peut relever d'une mission sociale de sensibilisation du public :

- les informations figurant dans les messages d'appel à dons recouvrent la présentation incontournable de la cause pour laquelle le soutien du donateur est sollicité ;
- ces données sont choisies et organisées dans une perspective émotionnelle, dans le but premier de déclencher un acte de don ; elles ne présentent pas la neutralité et l'objectivité qui doivent caractériser une information citoyenne ;
- le même argumentaire est martelé plusieurs fois par an auprès d'une cible restreinte, retenue en fonction de sa seule propension à donner ; elle se distingue d'une sensibilisation qui vise le grand public ou des sympathisants potentiels et non des personnes généreuses.

Le cas particulier de Handicap International

[410] La réaffectation d'une partie du coût des opérations de collecte lorsque celles-ci comportent des arguments servant la mobilisation contre les mines, remonte à 1995 et a été validée par les instances de l'association. Ce basculement en mission de plaidoyer n'a pas, depuis, connu de dérive dans ses montants⁸⁹.

[411] La procédure de réaffectation concerne tous les supports avec appel à don (publipostage, téléphone, *marketing* de rue, *e-mailings*, journal des donateurs), dès lors que le support traite de la problématique des mines. Dans ce cas, 50 % des coûts directs (hors salaires) de l'opération sont imputés en mission sociale.

[412] Sur le fond, le plaidoyer contre les mines et autres armes explosives constitue une véritable mission sociale de l'association, faisant partie intégrante de son identité. Dépassant la simple sensibilisation, cette mobilisation (*lobbying*) s'est traduite par d'importants progrès en droit international et a été largement reconnue par la communauté internationale.

[413] Pour convaincre un large public de soutenir ses combats, l'association qui ne dispose que d'un faible réseau de bénévoles, a dû largement mettre à contribution son principal vecteur de communication grand public, à savoir ses opérations de collecte. Dans une certaine mesure, il est donc possible d'admettre que ces opérations peuvent également participer aux actions de plaidoyer.

[414] Toutefois, il apparaît nécessaire que la procédure de réaffectation soit réinterrogée pour prévenir toute dérive. Ainsi, en 2017 :

- la quasi-totalité des opérations de prospection, les plus coûteuses, évoquent le *lobbying* mines et sont donc pour moitié imputées en mission sociales plaidoyer ; la part du *lobbying* mines doit être entendue strictement, sans déborder outre mesure sur l'activité connexe de réadaptation et être reliée à des actions de mobilisation spécifiques (campagnes de signatures, de diffusion de pétition...);

⁸⁹ Ce basculement s'élevait ainsi à 2,1 M€ en 2004 (*Relevé de constations provisoires- Cour des comptes, janvier 2006*)

- les opérations de fidélisation portent davantage sur les différentes activités de l'association, avec seulement une petite moitié d'opérations affectables au *lobbying* mines ; mais pour ces opérations, il convient en outre de veiller à la fréquence des sollicitations sur le thème du *lobbying* : pour ces donateurs fidèles et déjà convaincus par la justesse de ce combat, la multiplication des messages relève davantage de préoccupations de collecte que de plaider⁹⁰.

[415] **Cette approche plus restrictive devrait permettre de rester en deçà des 25 % de coûts directs en marketing imputés sur la mission sociale de plaider.**

- La répartition des frais d'information et des frais généraux

Les frais d'information et de communication

[416] Conformément à une doctrine constante⁹¹, les frais de communication doivent être enregistrés dans la rubrique des frais de fonctionnement du CER. Représentant pour HI France quelque 1,1 M€ de coûts direct, ces frais sont toutefois répartis ensuite à hauteur des deux tiers sur le plaider et plus accessoirement sur les frais de collecte, notamment pour les manifestations externes⁹². Cette réaffectation s'effectue sur une base forfaitaire (0 %, 50 % ou 100 %) et apparaît trop importante s'agissant notamment des campagnes institutionnelles et de notoriété (388 K€) : parler de qui on est et de ce que l'on fait n'est pas une mission sociale mais un moyen d'accroître sa notoriété et son audience, de susciter de nouvelles adhésions et concours ou de rendre compte à ses financeurs.

[417] Par ailleurs, le coût d'édition du journal des donateurs figurant dans les dépenses de fonctionnement (101 K€) est intégralement basculé dans les dépenses de plaider sans justification probante. S'il devait être réaffecté, ce coût devrait bien davantage s'imputer sur les frais de collecte : ce journal est le support d'opérations de collecte qui ont généré une ressource de 631 K€ en 2017.

[418] Cette réaffectation de frais de communication majore globalement de 1,1 point la part des missions sociales de HI France. **Insuffisamment fondée, elle doit être davantage justifiée au regard des exigences réglementaires d'affectation de dépenses à la réalisation de missions sociales.**

Les frais généraux

[419] Il y a encore une dizaine d'années, Handicap International se distinguait des autres organismes par sa faible appétence pour la méthode des coûts complets. Les frais de fonctionnement avoisinaient les 4,5 M€ et regroupaient les dépenses de la direction générale, de la direction de l'organisation, des ressources humaines, des finances et des systèmes d'information ainsi que les frais afférents au bâtiment du siège, à l'informatique, aux véhicules, etc.

⁹⁰ Pour s'en tenir aux seules opérations de fidélisation envers les 415 000 donateurs ponctuels actifs en 2017 (hors soutiens réguliers), un million de publipostages sur les trois millions envoyés étaient affectables au *lobbying* : ce qui correspond en moyenne à 2,5 messages par donateur comportant de la mobilisation sur les mines auxquels s'ajoutent les autres communications évoquant le plaider contre les mines (4 journaux annuels, sollicitation anniversaire par téléphone, e-mailings).

⁹¹ Cf. notamment avant-projet d'avis du CNC sur l'arrêté de 2008, consultation publique de l'ANC sur le projet de nouveau règlement comptable (septembre 2018) ou encore préconisations du comité de la Charte du Don en Confiance.

⁹² Correspondant au fonctionnement du réseau de bénévoles et à l'organisation de Sport ensemble, les manifestations externes qui ont une double vocation de sensibilisation et de collecte, voient leurs coûts (358 K€) partagés entre le plaider et la collecte.

[420] Validée en 2010 par les instances, la méthodologie d'élaboration du CER de Handicap International rompt sensiblement avec cette pratique. S'agissant du CER de HI France, les frais de fonctionnement se limitent à seulement 985 K€, soit 1,9 % des emplois de l'exercice. Ils recouvrent :

- les dépenses de la direction générale et des instances (109 K€) ;
- le tiers des dépenses de communication qui n'ont pas été reventilées (387 K€) ;
- quelques charges exceptionnelles (46 K€) ;
- et une quote-part des 805 K€ de frais généraux répartis (443 K€).

[421] Ces 805 K€ de frais généraux correspondent aux dépenses des services ressources humaines, finances, organisation et moyens, informatique et réseaux. Si les frais de personnel de ces services restent imputés en fonctionnement, les autres dépenses engagées par ces services (418 K€) sont réparties entre les différentes rubriques du CER au *pro rata* des effectifs qui leur sont affectés : 59 K€ sur les missions sociales, 266 K€ sur les frais de recherche de fonds et 94 K€ sur les frais de fonctionnement.

[422] Cette ventilation de frais généraux (hors salaires) n'est pas celle décrite dans l'annexe au CER⁹³. Surtout cette répartition n'apparaît pas conforme aux prescriptions réglementaires :

- actuellement, celles-ci ne prévoient que l'enregistrement des coûts directs d'appel à la générosité publique (arrêté de 1993) et le rattachement des seuls coûts indirects qui disparaîtraient si la mission sociale n'était pas réalisée (arrêté de 2008) ;
- des exigences supplémentaires sont prévues dans le nouveau règlement comptable concernant d'une part, les coûts indirects qui doivent être mis en œuvre spécifiquement pour la réalisation d'une ou plusieurs missions sociales, et d'autre part, la répartition de ces coûts qui doivent tenir compte de l'utilisation effective des moyens concernés.

[423] Au niveau du CER de HI France, l'impact de cette répartition des frais généraux apparaît limité et concentré sur les frais de structure où la part du fonctionnement est réduite de 0,6 point : la ventilation de ces frais ne majore que de 0,1 point la part des missions sociales.

[424] L'impact est un peu plus sensible au niveau du CER de l'entité fédérale où, à peu près sur les mêmes bases, 3,1 M€ de frais généraux hors salaires font l'objet d'une répartition, réduisant de 1,5 point la part des frais de fonctionnement : la part des missions sociales en est majorée de 2,1 M€, soit + 1,4 point. A ce niveau fédéral, cette répartition est d'autant plus critiquable qu'elle vient s'ajouter à une première affectation, légitime, de la partie des services généraux qui, au siège, travaillent directement pour les programmes terrain (comptabilité programmes, RH expatriés, logistique et approvisionnement, projet pilotage).

[425] Cette orientation vers les coûts complets ne bouleverse pas l'économie générale des comptes d'emploi des ressources mais elle accroît la complexité d'élaboration de ces documents et n'apparaît pas suffisamment justifiée au regard des exigences réglementaires. **Il apparaît nécessaire que Handicap International mette fin à cette répartition de frais généraux, sauf à les fonder sur des bases plus objectivées et conformes à la réglementation.**

⁹³ Celle-ci précise que « les frais de fonctionnement sont composés des services généraux tels que, la gestion du système d'information, la comptabilité, la trésorerie, l'accueil, la gestion du personnel du siège et la gestion des locaux et des équipements. Ces frais intègrent également la direction générale et les instances législatives ».

- Les frais de structure inclus dans la « *contribution toute mission sociale* » à la Fédération

[426] La générosité publique française finance à hauteur de 6 522 K€, une « *contribution toute mission sociale* » intégrée au reversement de fonds à la Fédération par HI France. L'imputation de cette contribution en mission sociale au CER pose problème, car 42 % de cette contribution finance en fait des frais fédéraux de fonctionnement (452 K€) et de recherche de fonds (2 286 K€)⁹⁴.

[427] **Il est indispensable que l'information fournie au donateur français prenne en compte cette donnée qui modifie sensiblement la lecture du CER d'HI France (cf. infra 3.4).**

3.4 Les informations relatives à la générosité publique doivent être développées dans les commentaires de présentation des CER

3.4.1 La communication externe est axée sur l'emploi de l'ensemble des ressources du réseau international

3.4.1.1 La mise en exergue du CER combiné du réseau Handicap International

- Une vision d'ensemble du modèle économique et des activités

[428] La présentation des différents comptes d'emploi des ressources afférents à chaque niveau de l'organisation Handicap International apparaît difficilement praticable : elle présente un risque majeur de confusion liée à la juxtaposition d'informations en partie redondantes et apparemment peu cohérentes entre elles. Afin d'assurer une information cohérente et accessible, fournissant une vision économique d'ensemble, le niveau fédéral a choisi de privilégier les données caractérisant l'activité et le financement du réseau Handicap International.

[429] En conséquence de ce choix de communication, les rapports financiers des différentes associations nationales s'ouvrent désormais par une présentation de l'emploi de l'ensemble des ressources du réseau international. Ce tronc commun précède des pages « nationales », consacrées à l'origine des ressources et à la répartition des emplois de l'association nationale concernée.

- La présentation des informations concernant le réseau

[430] Le document central est constitué du compte d'emploi des ressources du réseau qui combine les comptes des huit associations nationales, de la Fédération et de l'Institut HI (cf. pièce jointe 3). Ce CER est accompagné d'un bilan qui, bien que simplifié, permet d'appréhender le niveau de l'actif immobilisé (14,8 M€ dont immobilier), le montant des réserves associatives (32,2 M€) ou l'importance d'une trésorerie (33,1 M€) faite en grande partie sur les bailleurs institutionnels.

[431] Ces documents comptables sont précédés d'informations générales sur les résultats d'activité du réseau et la mise en œuvre de la stratégie de l'ONG ainsi que sur l'évolution des financements issus des bailleurs et de la générosité du public. Des principes de financement et de gestion sont rappelés, s'agissant notamment de l'indépendance de HI que la diversité des financements doit conforter, de la mutualisation des dons comme vecteur d'efficacité et d'équité ou

⁹⁴ Ces frais correspondent aux coûts d'obtention et de gestion des contrats de financements institutionnels (1 515 K€) et à des frais de collecte, essentiellement au travers du soutien d'opération de prospection en Allemagne (492 K€)

de la politique de réserves pour assurer la sécurité financière. Enfin, la méthodologie d'élaboration du CER est présentée dans ses grandes lignes.

[432] Le rapport financier est assorti de quatre diagrammes en anneau (ou *donut*), illustrant ou complétant les données du CER du réseau Handicap International :

- une illustration sur l'origine des ressources : 61,2 % de ressources privées, 37,5 % de subventions et concours publics et 1,3 % d'autres ressources ;
- un ratio précisant que pour 100 € dépensés, 84 € vont aux missions sociales, 9 € aux frais de recherche de fonds et 7 € aux frais de fonctionnement ;
- un diagramme présentant les contributions de la Fédération et des associations nationales aux ressources du réseau : 31 % Fédération, 30 % HI France, 12 % HI USA, 8 % HI Belgique, 4 % pour les autres associations nationales (sauf le Canada 3 %) ;
- une répartition des missions sociales en coûts complets, essentiellement par zones géographiques (39,4 % Afrique et Océan indien, 30,7 % Afrique du Nord et Moyen-Orient, 17,3 % Asie, etc.) et accessoirement pour les campagnes internationales (2,9 %) et les missions du siège (2,4 %).

3.4.1.2 Les observations sur cette présentation

[433] Cette présentation fournit au donateur une vision d'ensemble, claire et pertinente de l'équilibre financier du réseau auquel contribue l'association HI France. Au-delà des corrections et évolutions du CER que cette présentation devra intégrer, trois observations peuvent être formulées.

[434] Tout d'abord, il est clairement indiqué que la générosité publique, largement mutualisée et très peu affectée à des projets, joue un rôle majeur pour venir en complément des financements des bailleurs qui, eux, sont dédiés à des projets spécifiques contractuellement identifiés. C'est un effort notable de transparence vis-à-vis des donateurs qui doivent ainsi comprendre que leur générosité finance également les frais de structure du réseau international que les bailleurs délaissent.

[435] Ensuite, afin de ne pas introduire de distorsions dans les graphiques illustrant l'emploi des ressources, le commerce solidaire jusqu'à présent intégré à la générosité publique est neutralisé, dans ses produits comme dans ses charges : son intégration dans les charges aurait indûment dégradé le ratio des frais de collecte, en l'alourdissant des coûts de fabrication des produits solidaires ; l'exclusion des charges avec maintien de la marge dans les produits auraient, à l'inverse, artificiellement amélioré ce ratio, en y intégrant une recette sans coûts associés.

[436] L'exclusion du commerce solidaire est précisément documentée et quantifiée afin de fournir au donateur les moyens de reconstituer le ratio de dépense directement issu du CER⁹⁵. Cette présentation n'affecte pas la sincérité du compte d'emploi des ressources.

[437] Enfin, le graphique de répartition des dépenses liées aux missions sociales entre zones géographiques s'appuie sur un tableau exprimant les missions sociales « *en coût complet, c'est-à-dire après répartition des frais de fonctionnement (dont coûts fixes de structure) sur les programmes, établis analytiquement selon une règle de calcul validée par le commissaire aux comptes* ». Les missions sociales ainsi présentées atteignent 153 M€ contre 145 M€ dans le CER du réseau, soit une majoration modeste d'environ 5 % compte tenu des frais généraux et de communication de fonctionnement déjà répartis dans les missions sociales (*cf. supra*).

⁹⁵ En l'occurrence, ce ratio afficherait 10,6€ de frais de collecte (et non 9,4€) pour 100€ dépensés par le réseau HI

[438] Cette approche en coûts complets, validée par les instances, représente un apport que la mission ne parvient pas à saisir, tant en termes de cohérence que de lisibilité pour le donateur. **Elle entre en contradiction avec la réglementation française à laquelle se réfère le CER du réseau Handicap International⁹⁶ et qui écarte la logique des coûts complets.**

3.4.2 Le développement de l'information relative à l'emploi de la générosité publique collectée en France est nécessaire

3.4.2.1 Des éléments trop lacunaires dans la présentation du compte d'emploi des ressources

► Le tronc commun « international » du rapport financier

[439] Dans cette première partie du rapport financier des associations nationales, la volonté de communiquer sur l'ensemble des emplois et des ressources du réseau laisse peu de place à des informations portant spécifiquement sur la générosité publique. Ainsi, pour reprendre les quatre diagrammes en anneau illustrant ou complétant les données du CER réseau :

- pour les ressources, les subventions et concours publics sont distingués des ressources privées, sans que soit mentionnée pour ces dernières, la part prépondérante de la générosité publique (82 %) ;
- pour les emplois, les 100 € dépensés indiquent que 9 € sont affectés aux frais de recherche de fonds, publics et privés, sans qu'il soit précisé que ces frais proviennent essentiellement des appels à la générosité du public (92 %) ;
- les contributions des entités HI aux ressources du réseau, sont calculées toutes ressources confondues, ce qui ne permet pas d'appréhender la profonde diversité des associations nationales en matière de collecte, axée soit sur les financements institutionnels (Etats-Unis), soit sur la générosité publique (France) ;
- la répartition des missions sociales est présentée en coûts complets et par zones géographiques, sans indication sur le type de missions sociales et de dépenses opérationnelles financées par la générosité publique.

[440] Sans en affecter le caractère nécessairement synthétique, le tronc commun « international » du rapport financier pourrait utilement comprendre quelques données de cadrage sur l'emploi de la générosité publique dans le réseau HI. Reste que les principales informations sur ce sujet devraient figurer dans les pages « nationales » et notamment françaises du rapport.

► Les pages « nationales » du rapport financier

[441] Ces pages « nationales » devraient comporter les principales informations intéressant les donateurs quant à l'emploi des fonds qu'ils ont confiés à l'association nationale ayant fait appel à leur générosité. C'est dans cette seconde partie du rapport financier que peut être délivrée une information plus détaillée, prenant en compte les spécificités des différents contextes nationaux.

⁹⁶ Cette approche peut être pertinente dans certains pays comme le Royaume-Uni où les missions sociales se distinguent des seuls frais de recherche de fonds.

[442] A cette aune-là, la seconde partie du rapport financier publié sur le site de HI France se distingue par l'indigence de sa plus-value pour éclairer l'utilisation de la générosité publique collectée en France. Cette seconde partie comprend :

- une reprise du compte national d'emploi des ressources, un peu réorganisé pour faire apparaître la notion de « ressource privée » (*corporate*) et surtout délesté des informations relatives au bénévolat et autres contributions volontaires ;
- un bilan national simplifié qui, contrairement au bilan fédéral, présente un intérêt limité (actif immobilisé concentré au niveau fédéral, niveau de réserves associatives administré par la Fédération, trésorerie pilotée par l'entité fédérale) ;
- enfin, un détail des financements institutionnels français et des partenaires financiers privés de l'association française, ce qui procure une information utile mais limitée aux 18 % de ressources hors générosité perçus par HI France.

➤ Le rapport d'activité et le journal des donateurs

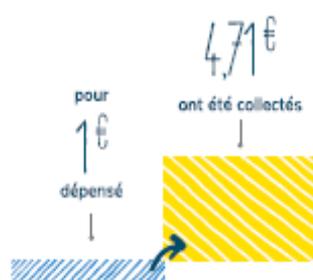
[443] En cohérence avec une communication externe centrée sur l'emploi de toutes les ressources de Handicap international, le rapport d'activité de HI France et le journal des donateurs Vivre Debout accordent peu de place à la générosité publique française.

[444] S'agissant de l'activité, les données sont celles du réseau avec quelques focus sur des interventions terrain et un focus sur les campagnes de mobilisation contre les mines et le bombardement de civils. Des missions sociales réalisées en France et très largement financées par la générosité publique sont toutefois évoquées : évènements de mobilisation (Pyramides de chaussures, Sport ensemble) ; lancement de la plate-forme HIzy.

[445] Les données financières sont reprises du rapport financier : CER du réseau (journal des donateurs), contribution des associations nationales aux ressources du réseau (rapport d'activité), destination de 100€ dépensés (journal et rapport d'activité). Les deux documents apportent toutefois un complément d'information concernant le rendement de la collecte, au travers d'un même graphique repris ci-dessous :

Schéma 2 : Frais d'appel à la générosité du public aux ressources de générosité publique collectées en France en 2017 (hors produits du commerce solidaire)

En France, pour 1 € ● dépensé en frais de recherche de fonds auprès du grand public, 4,71 € ● ont été collectés



Malgré ses limites tenant aux coûts très différents de collecte entre les dons et les legs, ce ratio fournit une information utile.

Reste que sa présentation graphique peut toutefois introduire une confusion entre marge nette et marge brute sur collecte : 1 € dépensé ne génère pas un surplus de recette de 4,71 € mais une recette brute de 4,71 €, ce qui, déduction faite de l'euro dépensé, représente une recette nette de 3,71 €.

Source : HI France, rapport d'activité 2017

3.4.2.2 Des données complémentaires sont nécessaire à la bonne information des donateurs

[446] Fondateur et principal contributeur du réseau HI, l'association française a pu considérer que, du fait même de sa surface financière, elle avait vocation à communiquer sur l'ensemble des activités internationales et leur financement. Sa communication externe pouvait donc se confondre avec celle du réseau, rendant ainsi sans objet la production d'informations purement « nationales ».

[447] Cette position n'est pas recevable au regard des prescriptions réglementaires françaises quant à l'information sur l'emploi des fonds collectés auprès du public français. Elle ne permet pas de prendre en compte la position particulière qu'occupe HI France au sein du réseau, du fait de l'importance de sa collecte de générosité publique (¾ des montants collectés par le réseau) :

- l'association française se distingue par l'importance relative des missions sociales réalisées en France ; cette particularité s'explique en partie par le contenu de ces missions qui recouvrent à 55 % des dépenses d'appel à dons (*cf. supra*) ;
- HI France est le principal contributeur au réseau mais l'emploi de ces fonds est difficile à suivre parce qu'ils sont constitués aux ¾ d'un reversement de générosité publique, moins bien tracée sur le terrain, et constitué lui-même pour ¼ d'une contribution peu explicite à des « coûts transverses » toutes missions sociales.

[448] La position particulière de HI France comme les spécificités d'emploi de la générosité publique française plaident pour une information à caractère « national » non pas minorée mais au contraire plus étoffée. Dans cette perspective, HI France pourrait utilement s'inspirer des choix faits par d'autres associations nationales (Suisse, Luxembourg, Etats-Unis) pour éclairer par des commentaires et ratios, la production des données particulières à l'emploi des fonds collectés dans leur pays.

➤ Les compléments d'information à introduire

[449] Ces compléments ont vocation à étoffer les pages « nationales » du rapport financier HI France mais peuvent le cas échéant intégrer l'annexe au CER, lorsque la validation par le commissaire aux comptes de certaines données est nécessaire (emploi des reversements à la Fédération notamment).

Une lecture simple des principales données du CER de HI France

[450] A l'exemple d'autres associations nationales HI⁹⁷, il est nécessaire que le compte d'emploi des ressources de HI France soit illustré par un diagramme ou graphique permettant une lecture simple des principales données relatives à la provenance et à l'utilisation des fonds de l'association :

Tableau 34 : Provenance et utilisation des fonds de HI France

CER 2017 hors commerce solidaire*	Provenance des ressources			Utilisation des fonds		
	Concours publics	Générosité du public	Autres fonds privés	Missions sociales	Recherche de fonds	Fonctionnement
HI France	18 %	80 %	2 %	81 %	17 %	2 %
<i>rappel réseau</i>	<i>61,2 %</i>	<i>38,8 %</i>		<i>84 %</i>	<i>9 %</i>	<i>7 %</i>

* Hors commerce solidaire : 4,2 M€ de produits et 2,4 M€ de charges

Source : CER 2017, réseau HI et HI France

⁹⁷ Par exemple HI Suisse fait figurer dans son rapport d'activité, un diagramme en anneau sur l'emploi de ses fonds : 72 % en missions sociales, 18 % en recherche de fonds et 10 % en fonctionnement (communication et frais généraux)

La prise en compte de l'emploi final des versements à la Fédération

[451] Au regard de ces données issues directement du CER HI France, des commentaires doivent toutefois préciser que la destination des versements à la Fédération, constitués de fonds publics voire privés mais surtout de générosité publique, modifie significativement la répartition finale des fonds collectés par HI France. De fait, la part de contribution « *toute mission sociale* » financée par la générosité publique (6,5 M€) est affectée à 42 % à des frais de structure de la Fédération.

[452] En conséquence, pour reprendre la présentation choisie par HI (hors commerce solidaire) :

- sur 100 € de l'ensemble des ressources de l'association, 76 € sont finalement affectées aux missions sociales, 22 € à la recherche de fonds et 3 € au fonctionnement ;
- **sur 100 € des seules ressources collectées auprès du public, 69 € vont aux missions sociales, 28 € aux frais de collecte et 3 € au fonctionnement.**

La justification et l'origine des réserves de l'association

[453] Comme évoqué *supra*, le rapport financier de Handicap International France permet d'apprécier le niveau des réserves associatives au niveau du bilan combiné du réseau (32,2 M€) et du bilan de l'association française (4,3 M€). Cet effort de transparence doit être approfondi sur deux points.

[454] En commentaire de ces deux bilans, il est précisé que ces réserves « *permettent de financer les actions en attendant le versement des fonds par les bailleurs* ». Cette justification correspond à une partie de la réalité, lorsque HI intervient dans des contextes d'urgence sans attendre les financements de ses bailleurs institutionnels. Il est également indiqué que ces réserves associatives peuvent contribuer à financer des projets ponctuels, comme c'est le cas actuellement pour les projets de développement lancés dans le cadre de la stratégie 2016-2025 (soit 5,3 M€ sur 2016 et 2017, financés à hauteur de 2,7 M€ par les fonds associatifs).

[455] Au-delà, il doit être précisé que les fonds associatifs ont pour contrepartie des immobilisations, significatives au niveau du réseau fédéral : ces immobilisations concernent les interventions de terrain, avec en particulier 5,8 M€ de matériel de transport, mais également le fonctionnement des sièges, avec notamment l'acquisition en 2014 d'un immeuble à Lyon pour 11,2 M€, financés par un emprunt remboursé à 55 % fin 2017 (fin des remboursements prévue en 2022).

[456] S'agissant de l'origine de ces réserves, une révision du calcul fait en 2008 pour fixer le report des ressources de générosité publique non utilisée, devrait permettre de restaurer la sincérité du CER sur ce point (*cf. supra*). Toutefois, si Handicap International n'était pas en mesure de procéder à une telle révision, il conviendrait au moins d'éviter de laisser penser, comme actuellement, que plus de 60 % des fonds associatifs au niveau de HI France comme du réseau HI, aient pu être constitués à partir des financements institutionnels publics, voire privés :

- l'association Handicap International a historiquement constitué la quasi-totalité de ses réserves associatives à partir des ressources collectées auprès du public français ;
- les ¾ de ces réserves, soit 13 M€, ont été transférés en 2009 pour constituer l'essentiel des fonds associatifs de la nouvelle Fédération⁹⁸ ;

⁹⁸ Egalement, apport d'actifs de 0,7 M€ d'HI Luxembourg à la création de la Fédération, puis de 3,5 M€ en 2012 lors de l'adhésion de HI Belgique à la Fédération.

- ce transfert a permis à la Fédération de mener ses missions opérationnelles et plus accessoirement de consolider la structure financière de cinq associations nationales (1,3 M€).

➤ Une information souhaitable sur les grands secteurs d'activité financés

[457] La réglementation impose une explicitation des dépenses opérationnelles de l'organisme faisant appel à la générosité du public mais ne prévoit pas explicitement la quantification des financements affectés à chacune des missions sociales. Plusieurs associations du secteur humanitaires fournissent cependant cette information aux donateurs et au grand public. Au sein même de Handicap International, l'association américaine indique que les fonds qu'elle a collectés, essentiellement auprès des bailleurs institutionnels, sont affectés pour 40 % aux interventions d'urgence, 21 % à la réadaptation, 16 % au déminage, 14 % aux droits et insertion des personnes handicapées et 9 % à la santé et prévention.

[458] Actuellement, le rapport d'activité de Handicap International a recours au nombre des bénéficiaires directs pour fournir une indication sur la répartition de l'action entre les six grands secteurs d'intervention du réseau international. Cette présentation, facilement compréhensible par le plus grand nombre, rencontre deux limites.

[459] Tout d'abord, il s'agit des interventions portées par l'ensemble du réseau international Handicap International, sans indication sur celles financées plus particulièrement par l'association française. Surtout, l'importance du nombre de bénéficiaires directs est quasiment inverse de celle des financements engagés, du moins sur la base des montants des projets enregistrés dans Navision :: pour reprendre les données déjà retracées dans le tableau 1 de ce rapport, l'activité coûteuse de réadaptation mobilise deux fois plus de financements que l'action contre les mines (28 % contre 14 %) mais bénéficie à deux fois moins de personnes.

Tableau 35 : Bénéficiaires d'interventions de HI en 2017 et montants concernés

Thématiques d'intervention	bénéficiaires directs*		montant Navision	
	nombre	en %	K€	en %
Déminage, éducation aux risques, réduction violence armée	656 351	34 %	17 111	14 %
Santé et prévention, protection et santé mentale	460 344	24 %	16 558	14 %
Insertion, éducation, économie, emploi et social	341 043	18 %	25 094	21 %
Réadaptation	277 194	14 %	33 787	28 %
Gestion de l'aide humanitaire et besoins de base	197 215	10 %	20 412	17 %
Appui société civile et politique publique, plaidoyer	<i>non quantifié</i>		6 717	6 %
Total de ces secteurs d'activité	1 932 147	100 %	121 562	100 %

* Note : un individu peut bénéficier de plusieurs services ou activités ; données non exhaustives ne tenant pas compte de tous les secteurs d'activité de HI.

Source : Handicap International, Rapport d'activité et chiffres clés 2017 ; Familles d'activités Navision

[460] Il n'y a pas d'obstacle technique majeur pour que les donateurs puissent prendre connaissance des activités financées à partir des fonds collectés en France, dont ceux de la générosité du public. Bien que construite sur la notion de projets, la comptabilité analytique actuelle répond avant tout aux exigences des bailleurs institutionnels quant au suivi de leurs contrats qui peuvent financer plusieurs activités, parfois évolutives dans le temps : il en résulte un manque de fiabilité dans le rattachement sous Navision des projets aux différents secteurs d'activité.

[461] Toutefois, l'évolution en cours du système d'information devrait rapidement permettre un suivi plus précis des fonds et des projets, de nature à fiabiliser le contenu et le rattachement des projets menés sur le terrain. Handicap International sera alors en mesure de produire une information fiabilisée quant au contenu, à l'impact et au poids financier de ses grandes activités.

LETTRE DE MISSION



PREMIER MINISTRE
SECRETARIAT D'ETAT CHARGÉ DES PERSONNES HANDICAPÉES

La Directrice de Cabinet

Paris, le - 7 DEC. 2018

NOTE

A l'attention de Madame Nathalie DESTAIS
Cheffe de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS)

OBJET : Contrôle du compte d'emploi des ressources de Handicap International

L'Inspection générale des affaires sociales exerce, dans le champ sanitaire et social, un contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public par les organismes faisant appel à la générosité publique, afin de vérifier la conformité des dépenses engagées par ces organismes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Créée à Lyon en 1982 et reconnue d'utilité publique en 1997, l'association « Handicap International » a ouvert de 1986 à 2006 des sections dans sept autres pays (Belgique, Suisse, Luxembourg, Royaume-Uni, Allemagne, Canada et États-Unis). En 2009, les huit associations nationales se sont constituées en Fédération Handicap International, dont le siège est situé en France, avec le statut d'association loi de 1901.

La Fédération est chargée de la mise en œuvre opérationnelle des projets de solidarité, de l'action politique internationale et de l'élaboration de la stratégie et des règles de fonctionnement communes. Les associations nationales mobilisent des ressources financières, techniques et humaines au bénéfice des programmes fédéraux et développent des actions de communication et de sensibilisation auprès du grand public. Deux fondations complètent le réseau : la Fondation Handicap International, basée à Genève, qui est un pôle de « réflexion et d'analyse éthique et politique » et la Fondation « Vivre Debout – Handicap International », située à Lyon, qui vise à développer des synergies et des partenariats avec le milieu de la recherche.

14 AVENUE DUQUESNE – 75350 PARIS 8^e
TÉLÉPHONE: 01 40 56 80 00 / 01 42 75 80 00

Centrées à l'origine sur la fourniture d'appareillages orthopédiques pour les victimes des mines antipersonnel, les missions sociales se sont diversifiées et étendues. Le réseau Handicap International, qui a pris en 2018 le nom de « Humanisme et Inclusion », intervient désormais pour une prise en charge efficace et rapide des personnes handicapées ou vulnérables, victimes de conflits, de catastrophes naturelles ou sanitaires et plongées dans la pauvreté. Au total, l'action du réseau se décline désormais en 386 projets, menés dans 63 pays.

En 2017, le compte d'emploi des ressources de la Fédération, qui consolide les ressources et emplois des structures de Handicap International, fait ressortir près de 180 M€ de ressources, dont 105 M€ de financements publics et 56 M€ issus de la générosité publique. Ces ressources proviennent pour 39 % des associations européennes et nord-américaines, pour 31 % de la Fédération et pour 30 % de l'association française Handicap International France (avec, pour cette dernière, 43 M€ de ressources de générosité publique).

Eu égard à ce niveau élevé de ressources, Handicap International est l'une des principales structures relevant du droit français à n'avoir pas fait, à ce jour, l'objet d'un contrôle permettant aux donateurs de s'assurer de l'utilisation des ressources issues de l'appel public à la générosité et collectées en France.

C'est pourquoi je vous demande de bien vouloir procéder au contrôle du compte d'emploi des ressources de l'association Handicap International France afin de vérifier la conformité aux appels à la générosité publique des dépenses engagées par le réseau Handicap International. Ces vérifications s'étendront aux autres structures qui reçoivent des ressources de la générosité publique, reversées par l'association française (Fédération Handicap International) ou versées à cette association (Fondation Vivre Debout). Ce contrôle doit permettre de garantir la confiance des donateurs.

Les conclusions définitives de ce contrôle me seront remises fin juin 2019 à l'issue de la procédure contradictoire.



Virginie MAGNANT

ANNEXE : LES PROGRAMMES OPÉRATIONNELS

1 LES ACTIVITES SONT DEFINIES ET PORTEES PAR LE TERRAIN

1.1 Les nombreux projets recensés ne correspondent pas pleinement à l'activité

[462] En 2017, le rapport d'activités mentionne 386 projets menés dans 63 pays par le réseau HI, correspondant à une intervention de la Fédération dans 59 pays, (dont trois dans lesquels HI intervient indirectement *via* des partenaires locaux), sur environ 350 projets actifs.

[463] Si le nombre de pays d'intervention tend à diminuer progressivement depuis 2012, quand HI intervenait dans 72 pays, le nombre de projets tend en revanche à augmenter (288 en 2012).

[464] La codification utilisée pour recenser les projets reflète essentiellement des actions conduites pour un ou plusieurs bailleurs, associées à un budget et une durée limitée, pouvant se chevaucher au sein d'un programme. Elle identifie notamment des projets en cours de clôture ou déjà clôturés sur lesquels il reste des financements liés aux fins de contrats, des lignes de financement de la coordination régionale ou du siège pour des projets transverses, voire des projets de développement du réseau.

[465] Ce mode d'identification des projets doit être simplifié dans le cadre du déploiement des nouveaux outils financiers et de suivi des projets.

1.2 L'intervention de HI est priorisée selon différents critères, au premier rang desquels l'indépendance et le libre arbitre de l'organisation

[466] L'intervention de HI couvre majoritairement l'Afrique, le Moyen-Orient et l'Asie. HI priorise ses interventions selon différents indicateurs, notamment l'« *Inequality-adjusted Human Development Index* » du Programme des nations unies pour le développement, et le « *fragile state index* » du Fonds pour la paix.

[467] Depuis 2018, des critères d'indépendance sur les financements institutionnels ont été mis en place. Ils tiennent compte de la diversité des ressources pour la mise en œuvre des activités et du niveau de contrainte opérationnelle imposé par le bailleur. Cela traduit la volonté de conserver un libre arbitre satisfaisant vis-à-vis des bailleurs, en renonçant éventuellement à des financements trop contraints.

[468] Cette logique peut amener à questionner la présence dans certains pays et restreindre le périmètre géographique d'intervention, malgré les ambitions affichées de la stratégie.

[469] En 2017, le volume d'activité présentant un niveau de libre arbitre contraint est toutefois passé de 13 à 16 %.

1.3 Le pilotage des interventions sur le terrain évolue vers la régionalisation

1.3.1 Le modèle principal d'intervention repose actuellement sur des délégations dans les pays, responsables de la mise en œuvre opérationnelle des projets

[470] HI a identifié cinq modèles de configuration standard sur le terrain, correspondant aux modalités d'intervention les plus observées et permettant une adaptation locale lorsque cela est pertinent.

[471] Il s'agit : du regroupement de plusieurs pays sous une organisation régionale unique ; de l'affiliation d'un pays à un programme régional le temps de sa consolidation ; d'organisations autonomes à l'échelle du pays ou de deux pays ; d'interventions sous l'égide d'autres ONG chargées de porter le mandat HI et avec la possibilité de monter en charge selon l'opportunité ; ou de modèles de consultance avec la mise à disposition d'expertise pour d'autres ONG, sans qu'HI soit identifié.

[472] La majorité des projets est aujourd'hui directement mise en œuvre par les équipes de HI sur le terrain à partir d'un bureau central autonome au niveau d'un ou deux pays, et couvrant l'ensemble du mandat de HI.

[473] Les programmes recrutent des personnels nationaux ou, selon le niveau de spécialisation requis et la nature des projets, passent des contrats avec des partenaires. En 2017, 894 partenaires opérationnels sont recensés, associatifs ou issus des gouvernements ou services publics locaux essentiellement.

1.3.2 La régionalisation du pilotage des projets est la cible

[474] Dans le cadre de sa stratégie, HI tend à privilégier le regroupement de plusieurs pays sous des organisations régionales uniques dépendant d'une direction programme.

[475] Selon le comité technique « Finances » du CA fédéral d'octobre 2017, le projet ROOTS « *Review of our Organisation's Operational & Technical Schemes* » doit permettre à partir de 2019 des économies sur les frais de pilotage des programmes au siège, sur les frais de structure des terrains et sur la répartition des coûts de ressources humaines expatriées et nationales.

[476] Cette centralisation régionale est favorable à l'optimisation des ressources. Elle impliquera toutefois un renforcement des capacités de supervision des activités menées localement.

[477] Par ailleurs, la mise en place de cette structure de coordination régionale en articulation avec les bureaux locaux fait peser des risques de surcoûts de gestion mal pris en charge par les bailleurs, le temps que des économies réelles soient réalisées.

1.4 La remontée des besoins et le processus de sélection des projets n'est pas sous contrainte financière

1.4.1 La stratégie opérationnelle est bâtie sur la base des besoins identifiés par le terrain, validés par la Fédération

[478] Les équipes de terrain réalisent tous les trois ans au niveau des programmes et pour chaque pays une note de cadrage sur les évolutions, les enjeux et les besoins à couvrir. Une dizaine de directeurs de programmes présentent chaque année à la direction des opérations les projets qu'ils ont retenus ou envisagent de porter dans ce cadre, afin de définir la stratégie pour les années à venir dans chaque pays.

[479] La stratégie opérationnelle de l'organisation HI, constituée de ces exercices réalisés par le terrain et validés par la Fédération, peut comporter de nouveaux moyens pour des interventions ou également prévoir un désengagement lorsque le transfert de compétences est réalisé.

[480] Les ouvertures ou les fermetures de programmes sont toujours validées par le CA fédéral lorsqu'elles sont stratégiques (par exemple pour la Lybie, le Burundi, l'Irak). Elles sont uniquement évoquées dans les comités thématiques du CA pour les situations plus simples. Le directoire de la Fédération est le principal décideur de la stratégie opérationnelle, le CA est informé et valide globalement la stratégie lors de l'affectation des budgets.

1.4.2 Les financements sont recherchés une fois les projets retenus par le terrain

[481] Une fois que les besoins ont été inscrits dans la stratégie et que l'opportunité pour HI de se positionner sur un projet a été validée par la direction des opérations, les financements sont recherchés.

[482] Les directeurs de programmes proposent des financements pour les projets qu'ils ont retenus en phase avec la stratégie, en recensant sur le terrain des opportunités d'appels d'offre ou de positionnement de bailleurs.

[483] Les arbitrages budgétaires réalisés par la direction des opérations pour financer les projets tiennent compte du taux de couverture ou de la possibilité d'obtenir de meilleurs financements institutionnels, de la possibilité de trouver des co-financements complémentaires ainsi que du montant des fonds propres à allouer. Le comité des engagements intervient notamment lorsque les financements sur fonds propres demandés pour la réalisation du projet sont supérieurs aux seuils internes fixés.

2 LES ACTIVITES REFLETENT UN OBJET SOCIAL ELARGI A LA PRISE EN COMPTE DE TOUTES LES VULNERABILITES

2.1 Un périmètre d'intervention large ...

2.1.1 L'essentiel des projets est mené dans les domaines de la réadaptation et de l'insertion

[484] La Fédération a progressivement étendu ses activités à la prise en charge des personnes vulnérables et handicapées de manière holistique, partant du principe que la réadaptation ne peut suffire, et que l'inclusion sociale, l'insertion professionnelle, la prévention du handicap, sont également nécessaires. HI est aussi un acteur reconnu du monde de l'urgence humanitaire, tant grâce à l'intervention d'Atlas Logistique sur l'accessibilité aux derniers kilomètres que par son investissement en faveur de l'inclusion des personnes handicapées dans l'action humanitaire.

[485] La Fédération intervient dans des contextes d'urgence, de développement et d'appui au développement dans l'objectif d'un transfert de compétences, de reconstruction, et de crise chronique, selon lesquels elle mène des activités déclinées en six familles et une vingtaine de secteurs.

[486] Près de 50 % des activités relève de l'insertion et de la réadaptation, viennent ensuite les actions menées dans le domaine de la santé, contre les mines et les armes légères, et la couverture des besoins de base en situation d'urgence, à proportion presque équivalente en volume financier, entre 14 et 17 % respectivement. L'appui à la société civile et aux politiques publiques représente la plus faible part d'activité. Enfin en divers sont retrouvées des activités relevant des urgences (plateforme logistique), du développement (projets d'inclusion) ou de la gestion des coûts de structure pour des projets régionaux⁹⁹.

⁹⁹ Des erreurs de codification des projets peuvent être observées, ou certains projets recouvrant plusieurs secteurs d'activités être identifiés sur un seul d'entre eux.

Tableau 36 : Répartition des volumes financiers par familles et secteurs d'activités, 2017

Familles et secteurs d'activité	Volume budgétaire (€)	Part en %	Nombre de projets
Réadaptation (physique et fonctionnelle, aides à la mobilité)	33 686 905	27,7 %	71
Insertion	25 093 764	20,6 %	109
<i>Moyens de subsistance, Economie et Emploi</i>	7 723 976	6,0 %	33
<i>Education</i>	11 352 206	9,0 %	46
<i>Social</i>	2 761 264	2,0 %	15
<i>Préparation aux désastres / Réduction des risques</i>	3 256 318	3,0 %	15
Besoins de base	20 412 235	16,8 %	28
<i>Eau Hygiène Assainissement</i>			
<i>Gestion des camps de réfugiés et rapatriement de population</i>	2 358 414	2,0 %	6
<i>Gestion de l'aide humanitaire : plateformes logistiques</i>	17 579 831	14,0 %	19
<i>Abris et infrastructures</i>	473 990	0,4 %	3
Santé	16 557 784	13,6 %	81
<i>Santé et prévention : santé sexuelle et reproductive – maternelle et infantile, HIV, maladies chroniques non transmissibles et maladies tropicales négligées, sécurité routière, protection contre les abus et violences</i>	10 381 655	9,0 %	50
<i>Santé mentale et support psycho-social</i>	6 176 130	5,0 %	31
Action contre les mines et les armes légères	17 110 546	14,1 %	37
<i>Déminage- Dépollution : gérer, sécuriser et détruire les armes</i>	9 263 639	8,0 %	19
<i>Réduction de la violence armée et des armes légères : prévenir la violence armée</i>	1 324 388	1,0 %	3
<i>Education aux risques (mines, bombes à sous-munitions, armes légères)</i>	6 522 519	5,0 %	15
Appui société civile et politique publique	6 716 663	5,5 %	43
<i>Politique inclusive : élections, participation politique et citoyenne</i>	2 114 482	2,0 %	17
<i>Plaidoyer international et éducation au développement</i>	206 073	0,2 %	4
<i>Développement local inclusif : accès à l'information et communication</i>	1 421 688	1,0 %	11
<i>Appui aux associations représentatives des personnes handicapées et vulnérables, défense des droits</i>	2 974 420	2,0 %	11
Divers	1 983 692	1,6 %	19
	121 561 590	100,0 %	388

Source : données internes HI (tableau de bord Opérations 2018, sur les données 2017) reprises par la mission.

2.1.2 La variation du nombre de projet par secteur d'activité reflète notamment la durée des projets et leurs montants financiers.

[487] Les projets menés dans la famille besoins de base sont essentiellement des projets d'urgence menés sur de courtes durées (une année environ), dans des zones de catastrophe ou de conflits, avec des financements importants provenant de quelques bailleurs de fonds principalement.

[488] Les projets d'insertion et de réadaptation sont des projets de développement menés dans tous les pays, de plus longue durée (deux à trois ans environ), dont les montants sont généralement plus faibles et issus de nombreux bailleurs, intervenant en co-financement ou non. Le nombre de projets d'insertion et de réadaptation est trois fois plus élevé que pour les projets d'urgence, à volume financier presque équivalent.

2.1.3 Les projets correspondent à une réalité de terrain variée et à l'étendue de l'expertise technique et du savoir-faire des équipes de HI

➤ Les projets de réadaptation

[489] Les projets de réadaptation peuvent relever, selon le niveau de développement et la situation économique des pays, de la formation d'équipes médicales, de l'autonomisation économique et technologique d'établissements de soins par l'achat de matériels notamment, de l'amélioration de l'accessibilité des structures de soins, scolaires, et autres structures publiques aux personnes handicapées, de l'aide à la détection et au traitement précoce du handicap chez les jeunes enfants. Les nouvelles technologies sont expérimentées, notamment l'impression 3D pour créer des prothèses.

[490] Dans les zones de conflits ou à l'issue de conflits, les projets de réadaptation visent davantage à intervenir pour la prise en charge globale des besoins des personnes blessées et des personnes en situation de vulnérabilité, particulièrement impactées lors des déplacements de population.

➤ Les projets d'insertion

[491] L'éducation inclusive est un axe fort d'intervention de HI, afin de permettre l'accès des enfants handicapés à un enseignement adapté et de qualité, dans des environnements sécurisés. Ces projets impliquent particulièrement les communautés et les gouvernements locaux. Au-delà de l'accès, ils visent le maintien des jeunes dans les structures pour assurer un continuum éducation – formation, afin d'optimiser l'égalité des chances de réussite des jeunes handicapés tout au long de leur parcours.

[492] Dans le domaine social, il s'agit notamment de créer des lieux partagés de loisir et d'échanges permettant d'intégrer les personnes handicapées ou vulnérables dans la communauté.

[493] Enfin au niveau économique, les projets d'insertion visent comme par exemple au Tchad à renforcer le développement socio-économique local inclusif par la mise en place de comités locaux de personnes handicapées ; à améliorer la capacité productive et les dynamiques sociales des communautés, *via* un renforcement des services communautaires d'identification, d'orientation et d'accompagnement des personnes les plus vulnérables.

➤ Les projets relevant des besoins de base

[494] L'intervention dans les camps de réfugiés suite à des conflits ou des catastrophes consiste essentiellement à répondre aux besoins essentiels des personnes vulnérables, et à mieux identifier ces populations et leurs besoins dans l'aide humanitaire. Cette intervention peut se faire notamment auprès des autres ONG afin que l'aide humanitaire soit plus inclusive.

[495] Les projets menés par Atlas logistique recouvrent à la fois la mise en place de plateformes de stockage à partir desquelles s'organise la logistique de distribution dans des contextes difficiles, au service d'autres acteurs humanitaires, et des activités de génie civil ainsi que des services de maintenance de véhicule.

➤ Les projets de prévention en santé

[496] Ils visent pour l'essentiel la santé maternelle et infantile, notamment l'amélioration de l'accès (prise en compte du handicap dans les infrastructures) et de la prise en charge des femmes enceintes handicapées (formation des personnels soignants), la prévention et la réduction des

risques de complications et de séquelles invalidantes chez les jeunes enfants atteints de malnutrition et/ou ayant un retard de développement, ou la réduction de la mortalité maternelle et néonatale.

[497] La prévention de la transmission du VIH dans les groupes de personnes handicapées, notamment par l'amélioration de l'accès aux soins fait également partie des projets menés.

[498] Les équipes de HI interviennent plus largement dans des projets de protection des enfants et des personnes vulnérables contre les abus et les violences. Elles mettent en place des services de support psycho-social et de soutien aux personnes en situation de détresse, victimes de conflits armés par exemple.

➤ L'action de lutte contre les mines et les armes légères

[499] Les projets de déminage restent un pilier de l'action de HI, avec des interventions techniques sur le terrain pour libérer les sols des mines, restes explosifs de guerre ou engins explosifs improvisés. Cela implique la formation de personnels locaux et l'acquisition de matériels spécifiques. Les actions de déminage sont accompagnées de mesures d'éducation des populations habitant à proximité des zones dangereuses sur les risques liés aux mines et la manière de les prévenir. Ces projets se déroulent sur plusieurs années.

[500] La réduction de la violence armée s'illustre par exemple au Kenya par l'accompagnement au dialogue entre les communautés et l'identification de représentants chargés de résoudre pacifiquement les conflits à l'échelle locale.

➤ L'appui à la société civile et aux politiques publiques

[501] Il s'agit selon les projets d'améliorer la présence et la visibilité des associations représentatives de personnes handicapées ou vulnérables, de favoriser leur participation à l'élaboration des politiques publiques, de structurer le réseau de défense des droits de ces personnes, de produire des guides et des doctrines nationales en faveur de leur protection. Les projets prennent alors le plus souvent la forme d'un appui technique et financier à des organisations locales.

[502] HI réalise également dans ce cadre des actions de plaidoyer ou de surveillance au niveau des terrains, comme l'étude de la prévalence des personnes handicapées dans les camps de réfugiés afin d'améliorer leur prise en charge. HI intervient également afin de permettre la participation des personnes handicapées dans les processus électoraux.

2.1.4 L'identification des bénéficiaires sur le terrain reste à améliorer

[503] Les bénéficiaires de l'intervention de HI sont suivis selon des indicateurs mis en place récemment et dont le renseignement reste imparfait. Les données recouvrent partiellement l'ensemble des secteurs d'intervention et ne permettent pas une caractérisation complète par âge, genre, vulnérabilité, ou situation. Des développements sont en cours pour affiner ce suivi.

[504] Les données permettent toutefois d'identifier une majorité de bénéficiaires pour les projets menés dans les secteurs du déminage et de la santé.

Tableau 37 : Nombre et part de bénéficiaires par secteurs d'activités, en 2017

Familles et secteurs d'activité	Nombre de bénéficiaires	Part en %
Action contre les mines et armes légères	656 351	34 %
Santé	460 344	24 %
Insertion	341 043	18 %
Réadaptation (physique et fonctionnelle, aides à la mobilité)	277 194	14 %
Besoins de base et gestion de l'aide humanitaire	197 215	10 %
Appui société civile et politique publique	<i>Non quantifié</i>	
	1 932 147	

Source : HI, rapport d'activité et chiffres clés 2017.

[505] Presque autant de personnes âgées entre 18 et 59 ans (796 291) que de personnes dont l'âge est inférieur à 18 ans (737 602), majoritairement entre 6 et 18 ans, ont été prises en charge en 2017¹⁰⁰.

2.2 ... Parfois éloigné de l'objet social et qui questionne sur son efficacité

2.2.1 La décision d'investir certaines activités questionne le rôle des instances délibératives

[506] L'activité dans chaque pays est décrite dans des fiches au format standard reprenant le contexte et l'historique d'intervention ainsi qu'une description des projets en cours, mises à jour tous les ans. Le contenu de l'ensemble des projets menés en 2017, vu par la mission, est globalement conforme à l'objet social.

[507] Dans la logique d'extension de l'objet social, certains projets paraissent néanmoins en marge de l'expertise de HI :

- la gestion et la sécurisation de stocks d'armes et de munitions, avec un projet mené au Niger en 2017 ayant conduit notamment à la construction d'édifices de stockage de munitions et d'armes de poing pour les forces armées nigériennes. Cette activité a été développée au sein de HI afin de prévenir les handicaps liés aux blessures résultant d'explosions ou de vols. Si elle correspond à l'un des cinq piliers du déminage humanitaire, elle reste très sensible et d'autres acteurs disposent de la capacité et de l'expertise technique pour intervenir ;
- la sécurité routière, dont les enjeux en termes de prévention du handicap sont importants, mais dont le développement des actions fait appel à des expertises et des interlocuteurs non habituels pour HI. Les financements sont difficiles à obtenir, avec le positionnement de bailleurs privés ne rentrant pas dans les critères éthiques de l'organisation ;

¹⁰⁰ Données internes de la Direction des opérations, tableau de bord 2018 sur les données 2017.

- l'intervention dans les prisons afin de diminuer le passage à une pathologie de santé mentale (projets menés à Madagascar et au Togo) du fait de la surpopulation carcérale et des violences associées, et favoriser la réinsertion. Le sujet de la santé mentale en environnements clos (prison ou camps de réfugiés) semble éloigné du cœur de métier de HI, dont l'action est par ailleurs limitée par l'absence de compétences permettant la distribution de médicaments ;
- l'action humanitaire logistique, développée avec l'intégration de Atlas Logistique en 2006, visant à assurer pour d'autres ONG le stockage et le transport de matériels et de denrées et à réhabiliter des axes routiers ou aériens.

[508] Si l'identification des besoins à couvrir peut légitimement provenir des équipes opérationnelles sur le terrain (respectant la vision « *staff driven* » de l'organisation), le choix final de conduire ces projets relève des instances délibératives de la Fédération, placées en position de décider de leur opportunité au regard du mandat et des priorités stratégiques d'intervention.

[509] La mission relève les efforts d'implication des instances par les opérationnels de la direction fédérale. Les présidents de CA fédéral et des associations nationales ont visité le projet de santé mentale en prison à Madagascar, ils doivent selon HI se prononcer sur l'extension des projets de gestion de stocks d'armes et de munitions. Ces efforts méritent toutefois d'être renforcés et formalisés dans les procédures internes.

2.2.2 Le recentrage de l'activité autour de priorités thématiques claires paraît nécessaire

[510] L'objectif de couvrir toutes les zones géographiques d'intervention sur l'ensemble du mandat de HI, élargi à la prise en charge de toutes les vulnérabilités, pose la question de l'efficacité de l'action.

[511] En 2017, HI recense 2 millions de bénéficiaires directs de son action et environ 10 millions de bénéficiaires indirects, pour une population potentiellement affectée évaluée à près de 250 millions de personnes¹⁰¹. Les enjeux semblent surdimensionnés au regard des ressources et de l'expertise technique nécessaires et disponibles au sein de HI pour couvrir l'ensemble des thématiques retenues dans le mandat.

[512] Le recentrage de l'activité sur le cœur de métier où HI présente une plus-value reconnue par rapport aux autres ONG, autour d'une sélection de priorités thématiques claires, renforcerait l'efficacité et la lisibilité de l'intervention de HI, ainsi que sa légitimité auprès des bailleurs de fonds.

¹⁰¹ « En 2014, 1,2 milliard de personnes vivaient en situation d'extrême pauvreté, dont 20 % de personnes handicapées ». Organisation mondiale de la Santé, Rapport mondial sur le handicap, 2011.

3 LES FONDS ISSUS DE LA GENEROSITE PUBLIQUE DONNENT A HI DE LA SOUPLESSE D'INTERVENTION ET DE L'INDEPENDANCE

3.1 Focus sur les activités menées dans deux pays ayant recours à des parts variables de fonds issus de la générosité publique française

3.1.1 Description des projets menés au Mozambique, dont le programme est financé pour moitié en 2017 par des fonds issus de la générosité publique française

➤ Description du contexte d'intervention

[513] HI a été un acteur historique du déminage et de la réadaptation au Mozambique. Le pays a été déclaré libre de mines en 2014, cette activité a donc cessé pour HI qui a néanmoins souhaité y poursuivre ses activités au vu des enjeux recensés.

[514] En l'attente de nouveaux financements, la présence de HI a été maintenue *a minima* pour permettre une réactivation rapide à moindre coûts structurels. Les équipes locales de HI ont consulté en 2014 et 2015 les acteurs de terrain et les partenaires mozambicains, pour construire une nouvelle stratégie (2015-2020).

[515] La disponibilité de fonds propres a représenté un atout majeur pour HI, à la fois pour assurer la continuité de sa présence au Mozambique suite à l'arrêt de l'activité principale de déminage en l'attente de financements institutionnels, ainsi que pour développer sa stratégie et garantir son éligibilité auprès des bailleurs exigeant un co-financement.

[516] En 2017, pour un coût complet de 1 M€, le programme au Mozambique percevait 490 000 € de fonds propres considérés comme issus de la générosité publique française. Le programme Mozambique reste coûteux en fonds propres, du fait du suivi de projets terminés (suite à l'arrêt du déminage notamment, avec des coûts de stockage de matériel avant cession maintenus jusqu'en 2017), la volonté de conserver une présence en inter-financement, l'exigence de co-financements par les bailleurs.

➤ Objectifs et mise en œuvre des principaux projets recensés en 2017

- Projet d'accès à la protection sociale pour les personnes handicapées

[517] Le projet principal mené au Mozambique en 2017 consiste au développement de l'accès à la protection sociale pour les personnes handicapées, prioritairement autour des zones déminées. Ce projet a été défini avec l'intervention d'un consultant externe dans le cadre d'un appel à proposition de l'union européenne. L'obtention des fonds européens a permis de lancer le projet en 2015, sur la base d'une subvention contractuelle de l'UE de 1,2 M€ représentant 75 % du montant total sur les 54 mois du projet. HI a apporté les 25 % complémentaires, sur fonds propres ou *via* d'autres partenariats, pour un montant total de 1,6 M€.

[518] Un partenaire local a été mobilisé, la *Rede para Assistência às Vítimas de Minas*, afin d'identifier les bénéficiaires et développer des centres regroupant les services d'information, d'orientation et d'accompagnement social. Seules les personnes handicapées étaient initialement concernées, puis la cible a été étendue par le ministère des affaires sociales du Mozambique à d'autres populations vulnérables. Les centres une fois créés sont pilotés par des associations locales. La formation des professionnels du ministère des affaires sociales est intégrée à ce projet.

- Projet d'élaboration d'un référentiel sur la révision de l'allocation aux personnes handicapées

[519] L'organisation internationale du travail a contacté HI en 2017 pour réaliser un appui au gouvernement local sur la révision de l'allocation aux personnes handicapées. Le projet a été réalisé sur quatre mois entre juin et septembre 2017, en appui technique au gouvernement mozambicain, par le biais d'une association partenaire (*Vida Brasil*, un intervenant historique de HI dans les pays de langue portugaise).

[520] Un document avec des recommandations a été réalisé par cet expert externe en lien avec la direction technique référente au siège. Les recommandations sont actuellement suivies par le chef de projet de la direction programme, afin de vérifier si le projet d'allocation est mis en œuvre.

- Projet d'éducation inclusive

[521] Ce projet vise à améliorer la qualité de l'éducation apportée aux enfants en situation de handicap. Dans un premier temps en évaluant les pratiques et les besoins des enseignants sur le terrain et en identifiant les lacunes dans les méthodes préconisées par le ministère de l'éducation, puis en développant des modules sur l'éducation inclusive et en apportant des supports techniques et de formation aux équipes enseignantes de douze écoles primaires pilotes. L'engagement de la communauté est également assuré en améliorant le lien entre les parents et les écoles, afin de favoriser l'orientation et le maintien des enfants handicapés dans le système scolaire. Le projet prévoit également le soutien au développement et à la mise en œuvre d'un plan national d'action sur l'éducation inclusive.

[522] La mise en œuvre est assurée *via* un appui technique et financier de HI auprès d'associations locales. L'essentiel du financement a été apporté de 2016 à 2020 par un bailleur de fonds, la Chaine du bonheur, avec des co-financements assurés sur certaines parties du projet.

3.1.2 Description des projets menés au Viet Nam, dont le programme est financé presque exclusivement par des fonds institutionnels en 2017

➤ Description du contexte d'intervention

[523] Le Viet Nam est un pays d'intervention historique de HI. En 2012, la décision avait été prise de quitter le Viet Nam à l'horizon 2016. De 2012 à 2016, des projets de sécurité routière, d'insertion économique et de réadaptation ont été poursuivis *a minima*. Quelques fonds propres ont été injectés sur la période pour couvrir les parties non prises en charge par du financement institutionnel, mais à la marge. Sur la période 2012/2014, il n'y a pas eu de réduction de personnels et de structure pour assurer le maintien de la présence.

[524] Un financement majeur d'US AID a été obtenu en 2015, pour un projet prévu de 2016 à 2021. Actuellement, l'activité au Viet Nam est centrée sur la mise en œuvre de ce projet de 5 ans.

[525] En 2017, pour un coût complet de 1,3 M€, le programme au Viet Nam percevait 191 000 € de fonds propres considérés comme issus de la générosité publique française.

➤ Mise en œuvre du projet de réadaptation et de construction d'un réseau d'établissements de soins

[526] Le financement d'USAID est de 6,3 millions de dollars sur cinq années, avec une couverture à 28 % des frais administratifs (forfait mutualisé au siège). Le bailleur exigeant 15 % de co-financement, HI a mobilisé ses fonds propres pour 15 000 € en 2016 et 191 000 € en 2017¹⁰². L'intervention d'un expert technique pour organiser la réponse à l'appel d'offre a également été permise par l'emploi de fonds propres.

[527] HI intervient avec un partenaire associatif identifié dès la réponse à l'appel d'offre, le *Medical Committee Nederlands Vietnam*, ONG hollandaise qui n'existe qu'au Viet-Nam, responsable d'un volet de ce projet relevant de leur expertise en ergothérapie, physiothérapie et kinésithérapie, qu'ils mettent en œuvre en toute autonomie.

[528] Le projet porte principalement sur le renforcement des compétences techniques et des capacités des personnels de santé impliqués dans la réadaptation, que ce soit au niveau communautaire ou hospitalier, *via* des formations continues, le développement de modules de formation initiale universitaire et l'identification de parcours de soins. Une partie des financements du projet est aussi liée à l'acquisition de matériels de réadaptation. Des consultants externes interviennent sur appel d'offres pour réaliser les activités de formation. Le déploiement des activités implique la mobilisation d'équipes HI recrutées localement.

[529] Le contexte vietnamien permet à HI un haut niveau de développement et de prestation de service en réadaptation. Une spécialiste technique de la réadaptation physique, en poste au siège de HI, est intervenue en 2018 pour capitaliser cette expertise.

3.2 Analyse de l'emploi de la générosité publique sur quatre programmes (Viet Nam, Laos, Mozambique, Moyen-Orient)

3.2.1 La générosité publique est mobilisée de manière variable selon les modalités de financement institutionnel des projets

[530] La mission a demandé l'analyse de l'affectation sur le terrain des fonds issus de la générosité publique en 2017 pour quatre programmes, représentant un montant de 2,4 M€ de fonds propres

[531] Le recours aux fonds issus de la générosité publique pour assurer le financement des programmes est variable selon la part de financements institutionnels disponibles et la stratégie adoptée par HI.

[532] Un comité des engagements a été mis en place au niveau du siège fédéral, réunissant toutes les semaines le DG, le directeur des financements institutionnels et la directrice des opérations. Il suit l'évolution des financements institutionnels et décide de l'engagement de HI sur de nouveaux projets lorsque les seuils d'engagement en fonds propres, fixés en février 2018 par le comité technique des financements institutionnels du CA fédéral, sont dépassés.

[533] Les fonds peuvent être affectés sur les dépenses en totalité ou en partie selon une clé de répartition correspondant à la part de co-financement exigée par les bailleurs.

¹⁰² En discordance avec le CER Vietnam 2017 qui retient un montant de 80 000 € de générosité publique.

Tableau 38 : Analyse de la part des dépenses de générosité publique en co-financement sur quatre programmes, 2017

Montants en €	Mozambique		Viet Nam		Laos		Moyen-Orient	
Financement 100 % GP	364 918	77 %	1 283	1 %	194 465	61 %	1 262 346	90 %
GP en co-financement bailleur	106 417	23 %	190 342	99 %	125 427	39 %	140 915	10 %
Total GP	471 335		191 625		319 892		1 403 260	

* programme régional couvrant Egypte, Jordanie, Palestine, Liban

Source : données HI, reprises par la mission

[534] Selon la part de fonds issus de la générosité mobilisée sur les programmes, le montant des dépenses en co-financement est variable. Les programmes peu financés par les bailleurs (Mozambique) ou faisant appel à de la coordination régionale (Moyen-Orient) sont davantage mobilisateurs de fonds propres pour le financement en totalité des dépenses.

[535] La répartition des dépenses sur le terrain par code de comptabilité analytique permet de les regrouper par grande typologie. L'emploi de la générosité publique apparaît plus important sur les dépenses de structure au Mozambique et au Moyen-Orient, où la part de générosité affectée aux tâches liées aux projets est sensiblement plus faible.

Tableau 39 : Analyse de l'emploi de la générosité publique sur quatre programmes, 2017

Montants de dépenses sur le terrain financées par la GP (€)	Mozambique		Viet Nam		Laos		Moyen-Orient	
Ressources humaines	318 800	67,6 %	100 707	52,6 %	222 804	69,6 %	1 061 634	75,7 %
<i>Personnel local</i>	141 418	44 %	62 788	62 %	100 643	45 %	275 181	26 %
<i>Personnel expatrié</i>	177 382	56 %	37 919	38 %	122 161	55 %	786 453	74 %
Structure locale	115 915	24,6 %	11 337	5,9 %	14 819	4,6 %	207 665	14,8 %
Missions d'appui et évaluation	2 892	0,6 %	3 057	1,6 %	4 922	1,5 %	28 296	2 %
Investissement	5 958	1,3 %	-	-	-	-	17 382	1,2 %
Activités liées aux projets	27 769	5,9 %	76 524	39,9 %	77 346	24,2 %	88 284	6,3 %
Total	471 336		191 625		319 892		1 403 260	

Source : données HI, reprises par la mission

3.2.2 La générosité publique est majoritairement mobilisée sur les dépenses de personnel

[536] L'affectation de fonds propres aux frais de personnel dépend de la typologie des programmes et des modalités de réalisation des projets.

[537] Les montants élevés affectés aux ressources humaines expatriées au Moyen-Orient traduisent notamment le coût de l'équipe mutualisée régionale, composée de services de coordination technique et administratif centralisés complémentaires aux structures de coordination administrative des bureaux de chaque pays, mal financée par les bailleurs.

[538] La proportion élevée de fonds propres affectés aux ressources humaines locales reflète notamment des projets dont la réalisation implique le recrutement de personnels locaux par HI (les opérations de déminage en forêt au Laos par exemple, ou le suivi au Laos et au Mozambique).

3.2.3 La générosité publique couvre les frais de la structure locale, peu pris en charge par les bailleurs institutionnels

[539] Les fonds propres sont utilisés pour couvrir les coûts de la structure locale : les frais de déplacements des équipes sur le terrain ou la réalisation de formations au siège ; les coûts de gestion des bureaux des équipes HI (location, entretien, gardiennage et sécurité, ...) ; les consommables associés, ainsi que le fonctionnement des véhicules.

[540] Ces coûts de structure indispensables à la réalisation des projets sont souvent partiellement pris en charge par les bailleurs institutionnels et leur financement est alors complété par les fonds issus de la générosité publique.

3.2.4 La générosité publique est peu affectée aux projets, pour des finalités variées

[541] La codification comptable de l'affectation des fonds issus de la générosité publique en « activités libres » permet aux programmes d'identifier des dépenses spécifiques à l'activité des projets.

[542] Les montants les plus importants sur ces activités correspondent notamment à la prise en charge de consultants intervenant pour des missions techniques (formation, production de référentiels), à l'achat de matériels de réadaptation ou de santé, de kits d'hygiène (au Moyen-Orient pour les camps de réfugiés notamment), au financement de la logistique autour des formations dispensées dans le cadre des projets.

[543] L'imputation sur ces codes libres des frais bancaires, d'assistance juridique, de formation interne, ou de frais de transport des personnels non associés directement aux projets, ne permet pas une appréciation exacte de la proportion de fonds issus de la générosité publique directement affectée à la réalisation des projets.

[544] La nomenclature comptable mériterait d'être précisée, afin de permettre une meilleure identification de l'utilisation de la générosité du public sur les projets, tout en maintenant une souplesse indispensable à la gestion locale.

PIECES JOINTES

PJ : 1A

	HANDICAP INTERNATIONAL FRANCE Comptes annuels au 31 decembre 2017	Page 32
--	---	---------

HANDICAP INTERNATIONAL
ASSOCIATION NATIONALE FRANCE

COMPTE D'EMPLOIS RESSOURCES - 2017

EMPLOIS en milliers d'euros	Emplois de 2017 = compte de résultat	Affectation par emplois des ressources collectées auprès du public utilisées sur N	RESSOURCES en milliers d'euros	Ressources collectées sur 2017 = compte de résultat	Suivi des ressources collectées auprès du public et utilisées sur N
			REPORT DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC NON AFFECTÉES ET NON UTILISÉES EN DEBUT D'EXERCICE		1.567,3
1- MISSIONS SOCIALES	40.697,4	31.104,0	1- RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC	42.961,7	42.961,7
1.1. Réalisées en France	4.849,7	4.452,4	1.1. Dons et legs collectés	37.544,2	37.544,2
- Actions réalisées directement	4.391,2		- Dons manuels non affectés	28.158,9	
- Versements à un organisme central ou d'autres organisations	458,4		- Dons manuels affectés	5.413,4	
1.2. Réalisées à l'étranger	35.837,7	26.651,6	- Legs et autres libéralités non affectés	3.778,5	
- Actions réalisées directement			- Legs et autres libéralités affectés	193,4	
- Versements à un organisme central ou d'autres organisations	35.837,7		1.2. Autres produits liés à l'appel à la générosité publique	5.417,5	5.417,5
2- FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS	10.951,3	10.828,7			
2.1. Frais d'appel à la générosité du public	10.579,0		2- AUTRES FONDS PRIVES	927,8	
2.2. Charges liées à la recherche des subventions et autres concours publics, & des autres fonds privés	372,3		3- SUBVENTIONS & AUTRES CONCOURS PUBLICS	8.693,1	
3- FRAIS DE FONCTIONNEMENT	985,4	919,4	4- AUTRES PRODUITS	151,1	
F- TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RESULTAT	52.624,1	42.852,1	I- TOTAL DES RESSOURCES DE L'EXERCICE INSCRITES AU COMPTE DE RESULTAT	52.733,7	
II- DOTATIONS AUX PROVISIONS	84,3		II- REPRISES DES PROVISIONS	19,6	
III- ENGAGEMENTS A REALISER SUR RESSOURCES AFFECTÉES	45,0		III- REPORT DES RESSOURCES AFFECTÉES NON UTILISÉES DES EXERCICES ANTERIEURS	0,0	
			IV- VARIATION DES FONDS D'EDIES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC (cf. Tableau des fonds dédiés)		- 45,0
IV- EXCEDENT DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	0,0		V- INSUFFISANCE DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	0,0	
V - TOTAL GENERAL	52.753,3		VI - TOTAL GENERAL	52.753,3	42.916,7
V- Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources collectées auprès du public		0,0			
VI- Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources collectées auprès du public		0,0			
VII- Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		42.852,1	VI- Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		-42.852,1
			SOLDE DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC NON AFFECTÉES ET NON UTILISÉES EN FIN D'EXERCICE		1.631,9
EVALUATION DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES EN NATURE					
Missions sociales	568,5		Bénévolat	18,7	
Frais de recherche de fonds	1.609,7		Prestations en nature	2.166,5	
Frais de fonctionnement et autres charges	273,9		Dons en nature	267,0	

HANDICAP INTERNATIONAL FRANCE Comptes annuels au 31 decembre 2017	Page 40
---	---------

CONTRIBUTION AUX MISSIONS SOCIALES DU RESEAU FEDERAL

(en milliers d'euros)

MISSIONS SOCIALES ET RESSOURCES AFFECTEES	RESSOURCES COLLECTEES AUPRES DU PUBLIC		AUTRES FONDS PRIVES ET AUTRES PRODUITS	SUBVENTIONS ET AUTRES CONCOURS PUBLICS	TOTAL CONTRIBUTION AUX MISSIONS SOCIALES DU RESEAU FEDERAL
	Collectées par l'Association	Collectées par la Fondation Vivre Debout			
BURKINA FASO / NIGER	687	-	-	240	927
BURUNDI	230	-	-	83	313
ETHIOPIE	415	-	-	5	420
KEYNIA / SOMALIE (dont Somaliland et Puntland)	694	-	10	277	981
MADAGASCAR	424	-	8	337	769
MALI	1.779	100	-	1.924	3.803
MOZAMBIQUE	490	-	-	-	490
PROJETS REGIONAUX AFRIQUE DE L'EST	142	-	-	405	547
PROJETS REGIONAUX AFRIQUE DE L'OUEST	188	-	-	82	270
REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE	229	-	-	-	229
REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO	315	90	3	29	437
REPUBLIQUE DU SUD SUDAN	578	-	-	98	676
RWANDA	288	-	-	25	313
SENEGAL / CAP VERT	666	-	-	505	1.171
SIERRA LEON / LIBERIA	588	-	-	130	718
TCHAD	476	-	-	56	532
TOGO / BENIN	748	-	-	1.462	2.210
AFRIQUE & OCEAN INDIEN	8.938	190	20	5.656	14.804
AFGHANISTAN	370	300	2	432	1.104
BANGLADESH	511	-	-	19	530
CAMBODGE	196	-	-	-	196
CHINE	140	-	-	-	140
LAOS	689	-	-	753	1.442
MYANMAR	454	-	-	-	454
NEPAL	199	-	-	100	299
PAKISTAN	431	-	-	-	431
PHILIPPINES	553	100	-	-	653
PROJETS REGIONAUX ASIE DU SUD	171	-	-	-	171
REPUBLIQUE POPULAIRE DEMOCRATIQUE DE COREE	60	-	-	-	60
SRI LANKA	778	-	-	-	778
VIETNAM	49	-	-	-	49
ASIE	4.601	400	2	1.304	6.307
BOLIVIE	40	-	-	-	40
COLOMBIE	263	-	-	159	422
CUBA	95	-	-	-	95
EQUATEUR	-	-	-	-	-
HAITI	400	5	-	63	468
NICARAGUA	20	-	-	-	20
AMERIQUE LATINE ET CENTRALE	818	5	-	222	1.045
CRISE SYRIENNE	785	-	-	593	1.378
IRAQ (dont Kurdistan irakien)	524	-	116	159	799
MOYEN ORIENT (EGYPTE / JORDANIE / LIBAN / SYRIE / TERRITOIRES PALESTINIENS / YEMEN)	1.840	-	-	135	1.975
LIBAN	59	-	-	134	193
LIBYE	167	-	-	9	176
TUNISIE / MAROC / ALGERIE	1.034	-	-	319	1.353
YEMEN	193	-	-	0	193
MAGHREB ET MOYEN-ORIENT	4.601	-	116	1.350	6.067
UKRAINE	117	-	-	-	117
EUROPE	117	-	-	-	117
COLLECTE MUTUALISEE TOUTES MISSIONS SOCIALES	6.544	-	550	53	7.147
CONTRIBUTION TOUTES MISSIONS SOCIALES	6.544	-	550	53	7.147
PROJETS DE LA FONDATION HI	-	458	-	-	458
CONTRIBUTION A LA FONDATION HI	-	458	-	-	458
MOBILISATION INTERNATIONALE	350	-	-	-	350
CAMPAGNE INTERNATIONALE POUR INTERDIRE LES MINES ET LES BASM ET CONTRE LE BOMBARDEMENT DES CIVILS EN ZONE PEUPLEE (EWIPA)	350	-	-	-	350
TOTAL MIS EN ŒUVRE PAR LA FEDERATION	25.970	1.054	687	8.585	36.296
MOBILISATION FRANÇAISE	2.896	-	-	96	2.992
CAMPAGNE NATIONALE POUR INTERDIRE LES MINES ET LES BASM ET CONTRE LE BOMBARDEMENT DES CIVILS EN ZONE PEUPLEE (EWIPA)	2.896	-	-	96	2.992
MAGAZINE DECLIC - FAB LIFE	578	-	215	-	793
MOBILISATION POUR LES DROITS DES PERSONNES HANDICAPEES	606	-	-	-	606
AUTRES PROJETS MIS EN ŒUVRE PAR L'ASSOCIATION NATIONALE FRANCE	1.184	-	215	-	1.399
TOTAL MIS EN ŒUVRE PAR L'ANF	4.080	-	215	96	4.391
TOTAL DE LA CONTRIBUTION AUX MISSIONS SOCIALES DU RESEAU FEDERAL	30.050	1.054	902	8.681	40.687

La mise en oeuvre des projets de solidarité internationale est confiée à la Fédération Handicap International, le volume de ces projets correspond à la rubrique "total mis en oeuvre par la Fédération". Les projets réalisés en France sont quant à eux mis en oeuvre par Handicap International France.

RESEAU FEDERAL HANDICAP INTERN. Etats financiers au 31 decembre 2017	Page 34
---	---------

RESEAU HI

Compte d'emploi des ressources - 2017

en milliers d'euros

EMPLOIS	Emplois de 2017 = compte de résultat (1)	Affectation par emplois des ressources collectées auprès du public utilisées sur 2017 (3)	RESSOURCES	Ressources collectées sur 2017 = compte de résultat (2)	Suivi des ressources collectées auprès du public et utilisées sur 2017 (4)
			REPORT DES RESSOURCES COLLECTEES AUPRES DU PUBLIC NON AFFECTEES ET NON UTILISEES EN DEBUT D'EXERCICE		15.543,8
1- *MISSIONS SOCIALES	145.240,1	36.462,5	1- RESSOURCES COLLECTEES AUPRES DU PUBLIC	56.135,1	56.135,1
1.1. Réalisées au niveau national	7.500,5	5.509,2	1.1. Dons et legs collectés - Dons manuels non affectés - Dons manuels affectés - Legs et autres libéralités non affectés - Legs et autres libéralités affectés	50.335,9 38.697,3 5.604,4 5.840,7 193,4	50.335,9
1.2. Réalisées à l'étranger	137.739,6	30.953,2	1.2. Autres produits liés à l'appel à la générosité publique	5.799,2	5.799,2
2- FRAIS DE RECHERCHE DE FONDS	18.956,8	18.727,0			
2.1. Frais d'appel à la générosité du public	17.367,2				
2.2. Charges liées à la recherche des subventions et autres concours & publics, et des autres fonds privés	1.489,7				
2.3.					
3- FRAIS DE FONCTIONNEMENT	11.912,2	1.509,1	2- AUTRES FONDS PRIVES	12.267,2	
			3- SUBVENTIONS & AUTRES CONCOURS PUBLICS	104.821,1	
			4- AUTRES PRODUITS	2.222,2	
I- TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RESULTAT	176.009,1	56.698,6	I- TOTAL DES RESSOURCES DE L'EXERCICE INSCRITES AU COMPTE DE RESULTAT	175.445,5	
II- DOTATIONS AUX PROVISIONS	1.742,8		II- REPRISES DES PROVISIONS	862,3	
III- ENGAGEMENTS A REALISER SUR RESSOURCES AFFECTEES	595,6		III- REPORT DES RESSOURCES AFFECTEES NON UTILISEES DES EXERCICES ANTERIEURS	543,8	
			IV- VARIATION DES FONDS DEDIES COLLECTES AUPRES DU PUBLIC (cf. tableaux des fonds dédiés)		-51,8
IV- EXCEDENT DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	0,0		V- INSUFFISANCE DE RESSOURCES DE L'EXERCICE	1.495,8	
V- TOTAL GENERAL	178.347,4		VI- TOTAL GENERAL	178.347,4	71.627,1
V- Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources collectées auprès du public		3.725,6			
VI- Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la première application du règlement par les ressources collectées auprès du public		-963,4			
VII- Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		59.460,8	VI- Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		-59.460,8
			SOLDE DES RESSOURCES COLLECTEES AUPRES DU PUBLIC NON AFFECTEES ET NON UTILISEES EN FIN D'EXERCICE		12.166,2
EVALUATION DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES EN NATURE					
Missions sociales	688,9		Bénévolat	41,4	
Frais de recherche de fonds	1.774,0		Prestations en nature	2.585,3	
Frais de fonctionnement et autres charges	441,9		Dons en nature	278,1	
Total	2.904,8		Total	2.904,8	

SIGLES UTILISES

ACF	Action contre la faim
ACTED	Agence d'aide à la coopération technique et au développement
AG	assemblée générale
AN	associations nationales
CA	conseil d'administration
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CER	compte emploi ressources
DPO	délégué à la protection des données
ETP	équivalents temps plein
FVD	Fondation Vivre Debout
GP	générosité publique
HI	Handicap International
IFI	impôt sur la fortune immobilière
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
ISF	impôt de solidarité sur la fortune
MDM	Médecins du monde
MSF	Médecins sans frontières
OFAG	organisme faisant appel à la générosité
ONG	organisations non gouvernementales
ONU	Organisation des nations unies
PSEA	politique de protection contre l'exploitation et les abus
RGPD	règlement général sur la protection des données
RH	ressources humaines
UE	Union européenne
USAID	United States Agency for International Development
VPC	vente par correspondance

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE
HANDICAP INTERNATIONAL FRANCE ET
DU DIRECTEUR GENERAL DE LA
FÉDÉRATION HANDICAP
INTERNATIONAL AU RAPPORT
PROVISOIRE DE L'IGAS N°2018-138R DE
JUIN 2019**

Réponse de la présidente
de Handicap International France
et du directeur général
de la Fédération Handicap
International
au rapport provisoire de l'IGAS
n° 2018-138R
de juin 2019

Lyon, le 30 août 2019

Handicap International

138, avenue des Frères Lumière
CS 78378
69371 Lyon Cedex 08
France

Tél. : + 33 (0)4 78 69 79 79
Fax: + 33 (0)4 26 68 75 25
Mail: info@hi.org
Web: handicap-international.fr

Livraison:

5, rue des Alouettes
69008 Lyon

Bureau de Paris :

104-106 rue Oberkampf
75011 Paris
Tél.: + 33 (0)1 43 14 87 00
Fax: + 33 (0)1 43 14 87 07
Mail: aparis@hi.org

Association reconnue d'utilité
publique, co-fondatrice
de la Campagne internationale
pour interdire les mines, colauréate
du prix Nobel de la paix 1997.

N° Siret : 327 377 966 00061
APE : 8899B



Claire Vaudray
Présidente
Handicap International France



Manuel Patrouillard
Directeur général
Fédération Handicap International

Handicap International (HI) accueille avec la plus grande attention les observations et les conclusions formulées à l'issue du contrôle réalisé par l'IGAS sur sa gouvernance, son fonctionnement, sa communication et ses activités.

Notre organisation relève avec satisfaction la déclaration de conformité des dépenses engagées par HI France avec les objectifs poursuivis par les appels publics à la générosité. Elle souhaite toutefois donner une opinion générale sur le rapport ainsi que des réponses spécifiques aux deux réserves et aux quatre recommandations qui accompagnent la déclaration de conformité. Handicap International apportera également des précisions sur quelques points significatifs relevés dans les observations de la mission.

Partie 1 – Commentaire général de Handicap International sur le contrôle et sur les observations de la mission IGAS

Handicap International se félicite des constats de la mission IGAS sur les garanties apportées par l'association en matière de générosité publique, à savoir : le fait que les ressources financières sont investies dans l'action et non indûment thésaurisées ; le rendement satisfaisant des opérations de collecte, associé à la modération des frais de fonctionnement et de rémunération des dirigeants, mais aussi à une utilisation de l'argent principalement tournée vers les missions sociales ; enfin, une mobilisation des ressources et une planification budgétaire guidées par la réponse aux besoins humanitaires identifiés sur le terrain.

Bien que l'objet du contrôle était le compte d'emploi des ressources (CER) de HI France, nous constatons que la mission IGAS a su prendre en compte l'évolution de notre organisation, qui depuis dix ans, a choisi de dépasser le stade du simple réseau d'associations, pour constituer une véritable organisation internationale. Une organisation globale qui met en commun les dépenses comme les ressources apportées par les différentes entités et associations nationales qui la composent, parle d'une seule voix et agit à travers le monde grâce à un outil d'intervention unique : la Fédération. Organisation globale qui rend des comptes consolidés et complets à l'ensemble des publics et des institutions qui soutiennent son action, non seulement en France mais aussi à l'échelon du réseau international.

Cela étant, à ce titre, nous faisons le constat de différences d'appréciation concernant le bien-fondé d'une information financière qui ne prendrait en compte que l'usage de la générosité publique française, ce alors même que les échanges contradictoires ont permis d'aboutir à un constat équilibré des forces et des points d'amélioration de notre fonctionnement et de nos activités. Les arguments de HI sur ces points sont développés dans la partie 2.2 de notre réponse.

Sur le plan de l'organisation du contrôle, dont nous avons été informés le 10 décembre 2018, pour un démarrage effectif le 11 janvier 2019, il nous semble que le caractère ordinaire du contrôle IGAS (ne répondant pas à un signalement de dysfonctionnement ou de problème de gestion), autorisait une notification assortie d'un délai de préavis raisonnable de trois mois minimum. Cela aurait permis une planification anticipée des quatre mois et demi impactés par le contrôle, le report de dossiers ou d'objectifs prévus au premier semestre 2019, leur budgétisation et par-dessus tout une gestion plus souple de la charge de travail des collaborateurs placés sous une pression considérable pour répondre à l'ampleur des demandes de l'IGAS tout en assumant les tâches incontournables inhérentes à leur fonction.

Enfin, nous ne comprenons pas et nous sommes gênés par le caractère alarmiste d'un certain nombre de titres qui ne traduisent pas le contenu plus équilibré des paragraphes qui les suivent.

Partie 2 – Réponses spécifiques aux deux réserves

2.1. Sur la première réserve relative au compte d'emploi des ressources

§ 17 et 18 (p. 6) : sur le caractère des corrections à apporter au compte d'emploi des ressources

En premier lieu, HI accueille avec satisfaction la précision apportée par la mission au paragraphe 18 : « *l'impact [des] non-conformités sur la sincérité du CER de HI France reste cependant modéré* ».

Par voie de conséquence, sur le plan formel, nous regrettons la formulation du sous-titre « *Des corrections importantes doivent être apportées au compte d'emploi des ressources* », qui pourrait laisser penser, à l'inverse, que d'importantes erreurs ou fautes pourraient remettre en cause la sincérité du CER. L'expression « *corrections importantes* » nous semble donc excessive par rapport au contenu des observations.

P. 7 : sur la réglementation en vigueur et celle prévue pour 2020

Au cours de ses travaux de contrôle, la mission a généralement constaté que HI était dans sa pratique générale en conformité avec le règlement comptable actuellement en vigueur. Cela étant, la réserve et certaines recommandations font parfois référence au nouveau règlement comptable du secteur non lucratif qui s'appliquera à partir de janvier 2020, alors que la période comptable prise en compte pour le contrôle concernait 2017. Nous appelons l'attention des rapporteurs sur le risque de confusion existant – pour le lecteur non averti – entre les réserves et recommandations formulées par la mission sur la base de la réglementation en vigueur en 2017, et celles qui ne seront applicables qu'à partir de 2020.

En conclusion de cette partie

HI a pris note des quelques corrections nécessaires pour atteindre une totale conformité avec le règlement comptable CRC 2008-12, et des éclaircissements à apporter pour mieux justifier nos règles d'établissement du CER.

Par ailleurs, notre association tirera le meilleur profit des points d'attention identifiés par la mission, pour la mise en œuvre de la future réglementation comptable de 2020.

2.2. Sur la seconde réserve relative au rendu de compte (redevabilité) sur l'emploi de la générosité publique française

Cette réserve touche à différents sujets : le niveau de contribution de HI France à l'organisation globale Handicap International animée par la Fédération HI ; la part des frais de fonctionnement

et de recherche de fonds couverts respectivement par les donateurs privés et par les bailleurs institutionnels.

Handicap International considère que les périmètres respectifs, au sein du compte d'emploi des ressources (CER), des missions sociales, des frais de recherche de fonds et des frais de fonctionnement, reflètent fidèlement la réalité économique de HI et donnent une image sincère aux donateurs de la réalisation de ses missions sociales, prenant en compte le périmètre complet de notre organisation internationale, dont HI France – à l'origine du mouvement et de la Fédération – est une composante essentielle.

La mission reconnaît que nos frais de fonctionnement et de collecte sont modérés, et que l'essentiel de nos ressources est consacré à la mission sociale. Nous sommes fiers de pouvoir dire que sur 100 euros qui nous ont été confiés en 2018, 84 ont été consacrés aux missions sociales, seulement 7 au fonctionnement et 9 aux frais de recherche de fonds. La mission ne met pas en cause la sincérité de la communication faite à nos donateurs sur l'utilisation de leurs dons. Cela étant, elle la juge incomplète : c'est avec une grande insistance qu'elle nous demande de mettre davantage en avant l'utilisation de la générosité publique française, au même niveau que les comptes rendus sur l'emploi de l'ensemble des ressources qui nous sont confiées.

Nous ne contestons pas le principe d'un rendu de compte spécifique sur la générosité publique française (qui est déjà présent de manière succincte dans nos rapports financiers présentant les comptes du réseau HI), mais nous estimons que sa mise en avant pose plusieurs problèmes :

- le risque de contrarier les efforts que HI déploie pour expliquer son modèle d'organisation, son économie intégrée, qui repose sur la mise en commun des ressources et des coûts au sein du réseau international HI, avec la priorité toujours accordée à nos missions sociales et au service de nos bénéficiaires ;
- un risque d'interprétation – injustement négative – des seuls chiffres « français » par effet de simplification, si le lecteur ne maîtrise pas la complexité de notre modèle.

Toutes choses qui pourraient générer de l'incompréhension et de la défiance sans pour autant renforcer les droits des donateurs français.

Sur la modération des coûts de fonctionnement et de recherche de fonds, et leur couverture partielle par la générosité publique française :

Afin de servir un nombre toujours plus grand de personnes handicapées et de populations vulnérables, nous déployons beaucoup d'efforts pour développer nos ressources. Ces efforts et les coûts associés de recherche de fonds sont engagés avec rigueur et vigilance. Le rapport indique d'ailleurs que notre collecte auprès du grand public en France a un rendement satisfaisant, plutôt meilleur que celui d'autres organisations.

Les ressources sont ainsi recueillies auprès de sources multiples et très diverses (des individus, des institutions publiques ou privées, des entreprises, etc., dans différents pays). Chaque type de ressource présente des contraintes d'utilisation et de redevabilité spécifiques. Nos choix de gestion et notre devoir moral nous obligent à tirer le meilleur parti et de faire le meilleur usage de ces différentes ressources, en recherchant grâce à leur complémentarité des effets multiplicateurs.

Les financements provenant de bailleurs institutionnels offrent très peu de flexibilité, voire aucune, en termes d'utilisation, et couvrent généralement assez mal – quelquefois pas du tout – les frais de fonctionnement et de recherche de fonds indispensables à la réalisation sur le terrain de nos 386 projets dans 55 pays. A contrario, dans nos appels au don adressés au grand public, nous prévenons que les ressources issues de la générosité publique seront mutualisées, utilisées là où elles sont le plus nécessaires.

Ainsi, les ressources de la générosité publique sont utilisées pour accomplir nos missions sociales, mais aussi comme un levier qui permet d'aller chercher le maximum de financements institutionnels, plus contraignants, moins libres d'utilisation, afin de développer le plus d'actions possibles sur le terrain. Cette approche, guidée par les besoins du terrain, répond à une exigence d'optimisation des dons qui nous sont confiés, de la manière la plus vertueuse possible. Pour un euro collecté auprès du grand public, nous sommes actuellement en mesure d'en acquérir deux auprès des bailleurs institutionnels. Cette recherche d'efficacité et d'impact nous semble respecter le mieux la volonté des donateurs.

Sans les économies d'échelle liées à une taille significative, nos frais de fonctionnement et de recherche de fonds seraient proportionnellement plus importants et notre efficacité moindre. Nous servirions moins de bénéficiaires, pour les mêmes montants collectés auprès du grand public. Nous ne pensons pas qu'ainsi, la volonté et les droits des donateurs seraient mieux respectés, bien au contraire.

Or si HI s'appuyait uniquement sur les dons issus de la générosité publique, sans rechercher d'effet levier par l'acquisition de financements plus importants, nous serions dans l'obligation de réduire considérablement notre action, n'atteignant qu'à peine plus du tiers du volume d'activité que nous mettons en œuvre aujourd'hui. Les ratios de l'emploi de la générosité publique française seraient flatteurs, mais au prix d'un recul notable de notre mission sociale, avec beaucoup moins d'impact et d'efficacité.

Nous regrettons la présentation qui est faite de la couverture des frais de fonctionnement et de recherche de fonds par la générosité publique, notamment à travers certains titres du rapport, et qui suggère que l'argent de nos donateurs couvre ce type de dépenses de manière disproportionnée.

In fine une bonne manière de juger de la bonne utilisation des fonds qui nous sont confiés, et notamment celle des dons du public, consiste à observer le poids des frais de fonctionnement et de recherche de fonds dans l'ensemble de nos dépenses. Les chiffres que nous présentons sont très honorables sur ce point. Mais cette bonne performance se trouve occultée par la mise en exergue par la mission IGAS d'autres données : la manière dont les dons du public seuls couvrent ces coûts.

Ce mode d'analyse nous paraît d'autant plus regrettable que nos décisions d'affectation des ressources issues de la générosité publique découlent des règles qui nous sont imposées. Elles sont pour l'essentiel déterminées par la réticence ou le refus des financeurs gouvernementaux de prendre en charge des coûts de fonctionnement et de recherche de fonds indispensables, permettant de conduire à bien les projets mais aussi de répondre aux exigences contractuelles et réglementaires de plus en plus lourdes en termes d'organisation, de fonctionnement et de contrôle.

C'est pourquoi nous appelons l'attention des rapporteurs sur le risque réel que fait peser l'exigence d'un renforcement du rendu de compte spécifique sur l'utilisation de la seule générosité publique « française », risque augmenté par la mise en exergue dans le rapport de la part des frais de fonctionnement et de recherche de fonds financée par la générosité publique. Cette présentation, qui s'appuierait sur une « déconstruction » de notre mode de fonctionnement international et de notre mode de gestion, donnerait à penser que HI consomme énormément pour sa structure et que peu d'argent va à l'action sur le terrain. Cette idée est pourtant tout à fait contredite par les bilans officiels de l'organisation dans son ensemble, ainsi que par les constatations de la mission IGAS elle-même. Une présentation partielle de notre fonctionnement et de l'information financière limitée à la seule générosité publique et à la seule origine française des dons, non seulement n'informe pas le donateur de la réalité de notre organisation et de son action, mais pourrait exposer HI à de grandes difficultés, liées à

l'incompréhension des non spécialistes ou à l'usage que pourraient faire des commentateurs intéressés seulement par le titrage et les raccourcis.

En conclusion de cette partie

HI fournira les meilleurs efforts pour afficher une visibilité plus forte de l'usage de la générosité publique française. L'association pourra en cela s'appuyer sur son nouveau système d'information financier – ceci sans pour autant dissimuler la réalité de notre organisation internationale, ni même laisser penser que des dons d'origine « française » pourraient à eux seuls permettre la mise en œuvre d'une mission sociale dans 56 pays. Notre association devra trouver les solutions pour répondre à la demande de mise en avant des données «françaises » isolément, tout en informant le public de la modération des frais de fonctionnement et de recherche de fonds chez Handicap International, que la mission IGAS reconnaît par ailleurs.

Partie 3 – Réponse spécifique aux quatre recommandations

Recommandation n° 1 (p. 7) : renforcer le dispositif de maîtrise des risques sur le terrain et l'étendre aux sièges des entités Handicap International

En préalable à notre réponse sur la recommandation n°1, HI souhaite préciser deux points :

§ 140 : concernant les moyens dédiés limite la capacité d'audit interne

Notre organisation dispose bien d'une capacité d'audit interne, constituée d'auditeurs professionnels extérieurs. Le fait que ces professionnels ne soient pas des salariés de HI oblige, certes, à des efforts de planification supplémentaires, mais offre en échange une indépendance et une variété des points de vue tout à fait en phase avec les standards internationaux de l'audit interne. Cela étant, HI s'attache à développer le nombre des collaborations professionnelles en *pro bono*, pour passer d'un vivier de huit à une douzaine d'auditeurs, qui lui permettra d'augmenter encore le nombre de missions d'audit sur les terrains et dans les services de la Fédération et des associations du réseau HI.

§ 157 : concernant la détection des cas de fraude et de corruption

HI a mis en place un dispositif d'alerte professionnelle centralisé, accessible à partir de l'intranet HI. Nous souhaitons préciser que son fonctionnement répond aux exigences de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) en la matière, et que son recours est réservé à un type et à une gravité de faits qui justifient qu'un lanceur d'alerte puisse passer par-dessus la ligne managériale pour signaler une suspicion au plus haut niveau de l'organisation. Nous précisons également que le suivi de chaque cas est formalisé, mais que l'effort actuel de HI porte sur la gestion des incidents, plutôt que sur le développement d'une exploitation statistique. Cela étant, le recours à un prestataire extérieur et à un outil de gestion centralisé des signalements permettra fin 2019 une simplification du monitoring des cas et une exploitation analytique par la production de statistiques.

En conclusion de cette partie

De manière générale, HI accueille la recommandation de l'IGAS :

- comme une reconnaissance des grands progrès réalisés en la matière depuis quatre ans, qui place notre organisation à un très bon niveau, voire en avance sur certains points, par rapport à d'autres ONG du secteur ;
- comme un encouragement à poursuivre les objectifs qu'elle s'est fixés, à travers des projets d'amélioration de la détection, du traitement et de l'analyse des suspicions et incidents – projets dont la mise en œuvre est en cours.

Recommandation n° 2 (p. 7) : appliquer sans délai les nouvelles dispositions relatives à la protection des données personnelles et à leur traitement automatisé

Comme indiqué en réponse au paragraphe 16 du rapport, Handicap International considère la protection des données personnelles de ses donateurs comme une priorité. Le sujet est d'une grande complexité et des discussions ont eu lieu en 2018 entre France Générosités, qui représente la majorité des associations et fondations faisant appel à la générosité du public, et la CNIL, sur l'interprétation du nouveau règlement. Ces discussions se sont conclues en novembre 2018. Handicap International avait auparavant nommé un *Data Protection Officer* pour superviser les travaux nécessaires à la mise en conformité de sa gestion des données. L'association a recours en 2019 à un consultant externe spécialisé sur ces questions pour accélérer ces travaux.

Recommandation n° 3 (p. 7) : rapprocher davantage le contenu des messages d'appel à don de la réalité et de la diversité des missions réalisées par Handicap International

Comme indiqué en réponse au paragraphe 14 du rapport, la réadaptation physique et le déminage sont des domaines d'intervention très spécifiques à Handicap International, très peu partagés par d'autres organisations, qui expriment le mieux l'histoire de l'association et le cœur de sa mission, à savoir la volonté de réparer les injustices et de renforcer l'autonomie des personnes handicapées et vulnérables. D'ores et déjà, les messages de collecte ne se concentrent pas exclusivement sur ces deux activités. Mais HI sera soucieuse de rendre explicite dans ses appels au don qu'elle met en œuvre d'autres types d'intervention, que les donateurs contribuent également à financer.

Recommandation n° 4 (p. 7) : indiquer de façon plus explicite le principe de mutualisation des dons dans les messages d'appel et abandonner toute mention induisant une affectation directe du don à une action ou un objet non suivie d'effet

Il nous semble que le principe de mutualisation est abondamment présenté sur nos sites internet et dans nos messages d'appel au don (au recto et au verso des bulletins de générosité). Mais nous nous efforcerons de rendre ce principe encore plus explicite à l'avenir, ainsi que d'éviter tout malentendu lorsque nous présenterons des équivalences entre des montants de dons et des exemples d'actions sur le terrain.

Partie 3 – Commentaires et précisions sur des points particuliers

Dans les principaux constats (p. 4-7)

§ 12 & 13 (p. 5) : sur la dégradation de la rentabilité de la collecte depuis 2016

En 2016, la générosité des donateurs de Handicap International a été renforcée par l'élan de solidarité lié à l'urgence humanitaire en Haïti, après le passage de l'ouragan Matthew. De tels élans exceptionnels de générosité ne se sont pas produits en 2017 et 2018. Surtout, l'année 2018 a vu les dons aux associations et aux fondations d'intérêt général baisser de 4,2 % selon le baromètre annuel de France Générosités. Cette baisse inédite pour la décennie s'explique principalement par des réformes fiscales qui ont affecté la générosité des Français : augmentation de la contribution sociale généralisée (CSG) sur les pensions de retraites (alors que les retraités forment le gros des donateurs) ; remplacement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) par l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), avec une assiette trois fois moindre ; et mise en place du prélèvement à la source début 2019, qui a fait craindre une non-déductibilité des dons effectués en 2018. Tous ces facteurs expliquent le recul des montants collectés et la dégradation de la rentabilité de la collecte sur les années considérées. Il nous semble important de préciser que la baisse correspond à une tendance constatée chez toutes organisations comparables, en particulier en 2018. Notre avis est que titre du paragraphe devrait mettre en perspective cette réalité.

§ 14 (p. 5) : sur le fait que les messages d'appels aux dons ne ciblent qu'une partie des activités et des bénéficiaires de l'association

La mission pointe le fait que, pour la prospection auprès de nouveaux donateurs particulièrement, les messages de collecte présentent très majoritairement les actions que HI mène dans le champ de la réadaptation et du déminage. Les quatre autres grandes thématiques d'intervention de l'association sont la santé et la prévention, l'insertion et l'éducation, l'aide humanitaire, l'appui à la société civile et le plaidoyer. Dans cet éventail d'actions, force est de constater que la réadaptation physique et le déminage sont des domaines d'intervention très spécifiques à Handicap International et très peu partagés par d'autres organisations. Quand elle s'adresse à des personnes qui ne la connaissent pas ou peu, pour leur proposer de nous soutenir, il est normal que HI cherche à mettre en avant ce qui la rend unique, différente des autres ONG.

Comme indiqué en réponse à la recommandation n° 3 (p. 7), Handicap International est née en 1982 pour fournir aux personnes victimes des mines antipersonnel des soins de réadaptation et un appareillage orthopédique. La réadaptation physique et l'action contre les mines sont le creuset de l'ADN de l'organisation. Elles expriment le mieux l'histoire de l'association et le cœur de sa mission, à savoir la volonté de réparer les injustices et de renforcer l'autonomie des personnes handicapées et vulnérables.

Mais les messages de collecte ne se concentrent pas exclusivement sur ces deux activités phares. En 2017 par exemple, nous avons lancé deux campagnes d'appel au don sur l'insertion scolaire, quatre campagnes sur des urgences humanitaires (en Éthiopie, à Mossoul, à Madagascar et sur la crise des Rohingyas), une campagne sur les personnes atteintes de pied-bot, et deux campagnes sur la déductibilité des dons.

La mission indique également que les messages de collecte affichent principalement les enfants comme bénéficiaires de l'action de HI. D'après l'analyse des données concernant les bénéficiaires

de l'association en 2018, les moins de 18 ans représentaient 47,6 % des bénéficiaires des actions de HI, contre 45,4 % pour les 18-59 ans. La mise en avant des enfants parmi nos bénéficiaires n'est donc pas une déformation de la réalité. Elle permet par ailleurs de faire prendre conscience de l'impact crucial et de long terme des actions de HI, quand celles-ci permettent de donner des perspectives d'avenir à des personnes qui en étaient parfois privées. De la sorte, les potentiels donateurs mesurent mieux les conséquences très significatives sur la vie de nos bénéficiaires que leur soutien est susceptible de favoriser.

Pour autant, comme le reconnaît la mission IGAS, nous parlons largement d'autres actions ou d'autres publics bénéficiaires dans les newsletters électroniques ou les journaux envoyés aux donateurs, ou encore notre site web et nos réseaux sociaux.

§ 15 (p. 5) : sur la suggestion d'affectation des dons

La mention de la mutualisation des dons est systématique sur le recto et au verso des bulletins de générosité sur lesquels les donateurs indiquent le montant de leur don. Sur le recto, il est indiqué que le donateur autorise l'association à affecter son don là où il sera le plus utile. Au verso, comme sur la page de don de notre site internet, la mention suivante est présente : « *Les besoins de financement soulignés dans cet appel émis par Handicap International France peuvent évoluer grâce aux éventuelles subventions reçues. C'est pourquoi les dons qui nous sont confiés sont mutualisés pour répondre aux besoins prioritaires de nos différentes missions* ».

§ 16 (p.5) : sur la protection des données personnelles des donateurs

Comme indiqué en réponse à la recommandation n° 2 (p. 7), la protection des données personnelles de ses donateurs est une priorité pour Handicap International. Le sujet étant d'une grande complexité, il a fait l'objet de discussions en 2018 entre France Générosités, qui représente la majorité des associations et fondations faisant appel à la générosité du public, et la CNIL, sur l'interprétation du nouveau règlement. La conclusion de ces discussions n'étant intervenue qu'en novembre 2018, il est normal que la mise en œuvre des mesures envisagées n'ait pu être réalisée avant la fin 2018, ce que le rapport aurait pu préciser. Handicap International avait auparavant nommé un *Data Protection Officer* pour superviser les travaux nécessaires à la mise en conformité de sa gestion des données. L'association a recours en 2019 à un consultant externe spécialisé sur ces questions pour accélérer ces travaux.

§ 19 (p.6) : sur le peu de place laissé à l'affectation des dons sur le terrain

Comme la mission le relève au paragraphe 306, la volonté du donateur est toujours respectée. Si celui-ci exprime le souhait d'une affectation à un pays, ou à un programme spécifique, son choix est respecté. Par ailleurs, le parrainage permet aux donateurs qui y souscrivent de soutenir une région du monde spécifiquement.

§ 20 (p.6) : sur la couverture des frais de structure par la générosité publique française

La mission IGAS indique que la générosité publique française « *finance davantage les coûts de pilotage que les dépenses de mise en œuvre, et au sein de ces dernières, elle couvre d'abord les coûts de la structure locale, indispensable pour mener à bien les projets sur le terrain* ». Nous tenons à préciser que l'ensemble des coûts décrits dans ce paragraphe sont bien des coûts fixes de mise en œuvre des projets liés à nos missions sociales, qui du fait de leur spécificité technique, demandent des centres opérationnels forts et des équipes d'experts techniques significatives.

Ces coûts concernent également des ressources humaines, la logistique nécessaire pour l'acheminement de notre aide, ou encore des charges associées pour assurer la sécurité de nos équipes. Nous utilisons des terminologies internes comme « coûts de structure » pour mieux suivre, piloter et contrôler l'ensemble de nos dépenses, mais il s'agit bien de coûts de mise en œuvre de nos missions sociales. Faute d'une définition précise de ces coûts dans le règlement comptable relatif à l'élaboration du CER, il nous paraît difficile de tirer les mêmes conclusions que la mission sur ce sujet.

Le titre « *Les ressources de la générosité publique contribuent largement à la couverture des frais de structure* » nous paraît donc induire le lecteur en erreur, car dans les paragraphes qui le suivent, il y a une confusion entre les coûts dits « de la structure locale », qui sont en fait des coûts fixes de missions sociales, et les frais de structure qui combinent frais de fonctionnement et frais de recherche de fonds.

§ 21 (p.6) : sur l'emploi de la générosité publique française reversée au niveau fédéral

Nous estimons que le juste reflet de notre activité se trouve dans le rendu de comptes sur l'emploi de l'ensemble de nos ressources, et non pas sur l'emploi de la générosité publique française reversée au niveau fédéral. En effet, la grande majorité de nos ressources est constituée de financements institutionnels auxquels sont attachées des contraintes de gestion très spécifiques. Ces financements couvrent ainsi de manière très minoritaire nos frais de fonctionnement et de recherche de fonds, ainsi que les coûts fixes liés au déploiement de la mission sociale. Le fait que la générosité publique finance proportionnellement davantage nos coûts fixes liés au déploiement de la mission sociale n'est pas le reflet du poids de notre structure, mais celui des contraintes de gestion qui nous sont imposées par les bailleurs. Mettre en avant spécifiquement l'emploi de la générosité publique française pose un problème d'interprétation. La réalité et la représentation sincère de nos comptes sont que sur l'ensemble de nos ressources en 2018, 84 % sont consacrées à la mission sociale, 7 % à notre fonctionnement, et 9 % à la recherche de fonds.

§ 23 (p.6) : sur le caractère insuffisant de l'information relative à l'emploi de la générosité publique française

Le modèle économique de Handicap International associe des ressources privées et des financements publics présentant des contraintes de gestion très différentes, et en provenance de très nombreux pays. Le juste reflet de l'emploi des fonds qui nous sont confiés réside dans la présentation des comptes combinés des différentes entités de notre réseau (la Fédération, les huit associations nationales et l'Institut HI pour l'action humanitaire), qui reflètent cette diversité de ressources au plan international et présentent la décomposition de la totalité de nos dépenses entre coûts de missions sociales, frais de fonctionnement et frais de recherche de fonds. Mais nous prenons bonne note des commentaires de la mission et des propositions de compléments d'information à introduire dans nos futures communications.

Concernant la redevabilité envers les donateurs, Handicap International a pu constater à maintes reprises au cours de son histoire que des observateurs extérieurs prêtent parfois aux donateurs des attentes qu'ils n'ont pas. Par des contacts quotidiens avec ces derniers, l'association est en mesure de cerner précisément leurs attentes, et cherche toujours à y répondre au mieux. Cette préoccupation constante se traduit aussi par des envois de questionnaires et l'invitation à des tables rondes, pour les sonder sur des sujets spécifiques. Au mois de juin 2019, Handicap International a ainsi envoyé un questionnaire de satisfaction à 5677 de ses parrains (donateurs réguliers soutenant une région du monde en particulier).

94,5 % des 436 répondants se disaient satisfaits des informations reçues de la part de l'organisation, dont 61,7 % étaient même « tout à fait satisfaits ».

Dans le corps du rapport

§ 59 (p. 19) : sur la stratégie de HI

La formulation de la mission selon laquelle « *cette volonté stratégique (...) ne s'accompagne pas de réflexions pleinement abouties sur les conditions de réalisation de ces ambitions* » ne nous semble refléter ni le contenu, ni la formalisation, ni l'adhésion de nos gouvernances et de nos salariés à notre stratégie 2016-2025. La mission aurait pu souligner au contraire les 50 opportunités qui déclinent cette stratégie, elles-mêmes organisées en 16 axes structurés en 3 chapitres. Ainsi que son coût de déploiement chiffré (25 millions d'euros), dont 40 % étaient sécurisés dès le démarrage de sa mise en œuvre fin 2015. Par ailleurs, l'adhésion et l'engagement des salariés autour de cette stratégie ont été mesurés par le Baromètre social réalisé dans les sièges fin 2017. Enfin, le rapport de la mission ne mentionne pas les premiers succès de cette stratégie ambitieuse, déjà engrangés lors des premières années de son déploiement et permettant à HI de se positionner comme un acteur de premier plan dans l'inclusion des personnes handicapées. Ils se traduisent notamment par l'établissement de grands partenariats opérationnels (avec *Save the Children* ou le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies – OCHA, par exemple) ou la montée en visibilité de l'organisation sur les thématiques qu'elle promeut (l'éducation inclusive, ou encore l'insertion professionnelle, mise en avant avec éclat lors du Sommet international Harkin sur le handicap et l'emploi).

§ 60 (p. 19) : sur les limites du champ des missions de HI

Nous tenons à préciser que les budgets des programmes de HI sont ici comparés avec ceux d'organisations dites « d'urgence », alors que HI déploie une grande partie de son mandat dans des contextes de développement.

La mission de HI dans des contextes de développement relève davantage du soutien technique (formation de soignants, par exemple) que de la distribution à large échelle de nourriture ou de médicaments, plus coûteuse, comme chez d'autres acteurs. Cela explique des volumes financiers par pays d'intervention moins élevés que dans d'autres organisations.

Si l'on prend le cas de l'Irak, où HI déploie une réponse humanitaire d'urgence, comme les autres organisations humanitaires françaises, les volumes d'activité d'Action contre la faim et de HI sont assez proches, et même plus élevés chez HI (8,6 M€ pour ACF contre 11,6 M€ pour HI).

§ 64, 65, 71, 72, 73, 74, 75 et 76 (p. 20 et 21)

Nous comprenons le souhait d'actualisation de l'objet social de HI France, mais constatons également que les statuts de la Fédération et de l'association française sont tout à fait conformes à la réglementation.

Le fait que la réalisation des missions sociales à l'étranger soit confiée à la Fédération ne nous semble pas un motif d'incompatibilité, d'autant que toutes les évolutions institutionnelles qui ont présidé à la création de la Fédération et à la mise en place de l'organisation globale HI ont été accompagnées et même portées par HI France, très formellement et en toute transparence.

Nous étudions actuellement les avantages, contraintes et charges qui seraient liés à une modification des statuts de HI France, et les alternatives possibles, comme l'adoption d'un règlement intérieur type des associations reconnues d'utilité publique. Le but serait de compléter les statuts actuels par un règlement formel sur les points essentiels, et ce à moindre coût, conformément à notre mandat de gestion prudente.

Le développement actif du nombre de bénévoles et adhérents est inscrit dans la stratégie de HI France. Il est à noter qu'en avril 2019, nous avons contacté 17 500 donateurs réguliers pour leur proposer de devenir adhérents : 75 ont fait le choix d'adhérer, mais seuls 25 d'entre eux ont effectivement pris part au vote de l'assemblée générale, physiquement ou par pouvoir. Enfin, les jeunes générations, essentielles à notre développement, si elles s'engagent de façon ponctuelle à nos côtés, sont bien moins mobilisables pour ce type de réunion physique statutaire. Nos efforts pour l'année 2019 consisteront à trouver la meilleure manière de traduire, sous forme d'adhésion, la vitalité de l'engagement des centaines de bénévoles réguliers engagés auprès de notre organisation et des près de 450 000 donateurs actifs qui soutiennent son action.

§ 83 (p. 23) : sur le projet de réduction de la violence armée mené au Niger

Le projet PSSM (*Physical Security and Stockpile Management*) au Niger ne peut être résumé à « *l'équipement d'installations militaires* ». Il s'agit au contraire d'un projet global de désarmement, qui a pour objectif de protéger les populations face aux menaces liées à la prolifération et la circulation illicite des armes légères et de petit calibre (ALPC) et aux probabilités d'explosions accidentelles dans les dépôts de munitions, par la gestion de la sécurité physique des sites de stockage d'armes et de munitions.

Depuis plus de quinze ans, le Niger fait face à des dégradations répétées de sa situation sécuritaire, liées à la rébellion armée touareg de 2005 à 2009, la présence du MUJAO (Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest), aux actions armées d'AQMI (Al-Qaïda au Maghreb islamique) et de Boko Haram du Nigeria, entraînant insécurité transfrontalière et instabilité politique. La prolifération et la circulation illicite des armes légères et de petit calibre, liées à la mauvaise gestion des stocks d'armes et de munitions, demeure une menace sérieuse pour le Niger et toute la région du Sahel. Cette situation est exacerbée par les crises en Libye et au Mali. Malgré l'engagement du Niger pour contrôler ces menaces, sa capacité gouvernementale à prendre en charge ces questions reste limitée. Le gouvernement nigérien peine à contrôler ses frontières, en raison du manque de ressources et du déficit de coordination avec ses voisins sur le plan sécuritaire. Le projet PSSM est mené en étroite collaboration avec la commission nationale pour la collecte et le contrôle des armes illicites (CNCCAI) depuis octobre 2014. Au-delà du travail de sécurisation des armureries, 4 550 armes vétustes et 27,26 tonnes de munitions obsolètes ont été détruites, 40 artificiers et armuriers formés sur les mécanismes de destruction des armes et munitions, et 90 armuriers et gestionnaires de munitions formés en gestion des stocks d'armes et munitions.

§ 79 (p. 23) : sur le rôle des conseils d'administration

La formulation de la mission selon laquelle « *les prises de distance sont rarissimes* », en parlant des instances de gouvernance, ne nous semble pas refléter la réalité.

HI France et la Fédération ont fait le choix de mettre en place des conseils d'administration constitués de professionnels bénévoles disposant des compétences techniques nécessaires pour apprécier la pertinence des choix stratégiques de l'association, dans un contexte de plus en plus exigeant pour les ONG, en termes de contraintes financières, sécuritaires, politiques et administratives.

Certes, la délégation donnée à l'exécutif est large, mais le conseil d'administration est une instance de prise de distance, où les orientations significatives soumises au vote par la direction sont discutées et contrôlées conformément à son mandat. Cette instance est aidée en cela par huit comités thématiques (Opérations, Plaidoyer, Collecte et Communication, Financements Institutionnels, Ressources Humaines, Finance et Contrôle de Gestion, Audit, Trésorerie) composés de membres du conseil d'administration fédéral et de personnes qualifiées non membres (pouvant néanmoins appartenir au conseil d'administration de HI France), qui se réunissent périodiquement avec les membres de l'exécutif.

C'est exactement le sens de la citation de l'ancien président de la Fédération dans son discours de passage de relais prononcé en 2018, qui parle de la prise de recul comme d'un des apports essentiels de la gouvernance.

§ 87 (p. 24) : sur l'implication des administrateurs de HI France dans les comités thématiques fédéraux

Le renforcement de la participation des administrateurs de HI France aux comités thématiques du conseil d'administration fédéral est amorcé. Dès la fin de 2019, des administrateurs de HI France participeront à quatre des huit comités thématiques que compte le conseil d'administration fédéral.

§ 96 (p. 26) : sur la composition des équipes terrain (erreur factuelle)

Une erreur s'est glissée dans le paragraphe. Seul le directeur de programme est obligatoirement un expatrié. (Il n'y a eu qu'une seule exception, en 2018 aux Philippines, pour des raisons spécifiques à ce programme.)

§ 127 et 129 (p. 31) : sur la réalisation de la plupart des audits financiers par le même cabinet

En effet en 2017, 98 des 128 audits financiers contractuels ont été réalisés par un même cabinet, qui peut ainsi faire preuve d'une très bonne réactivité, notamment au regard de la complexité des demandes des bailleurs de fonds. Par ailleurs, la connaissance très précise des rouages de notre organisation développée par ces auditeurs nous permet de réaliser des économies, en réduisant significativement le coût des audits, conformément à notre objectif constant de modération de nos frais de fonctionnement. Mais il faut noter qu'en valeur, la part des audits contractuels réalisés par d'autres cabinets est néanmoins significative. Les audits relatifs aux financements publics belges (DGD) et américains (USAID), représentant près de 20 % des ressources de la Fédération, ont été réalisés par un auditeur différent de celui de la Fédération HI. Enfin, nous nous sommes conformés à la réglementation en vigueur relative à la durée des mandats du commissaire aux comptes. Enfin, des appels d'offres sont menés régulièrement pour le choix de nos contrôleurs externes et nous amènent à changer de prestataires, comme ce fut le cas pour les comptes de l'ANF au cours du printemps 2019.

§ 133 (p. 31) : sur le contrôle des activités sur le terrain

Le titre du paragraphe « *Les contrôles réalisés par le siège sur le terrain sont peu formalisés et les déplacements de personnels du siège restent à optimiser* » pourrait laisser le lecteur du rapport conclure à un manque de contrôles du terrain ou à des dépenses inutiles.

Pourtant, la mission IGAS indique auparavant que « deux tiers des financements institutionnels sont audités par les bailleurs, permettant un contrôle sur presque la totalité des 386 projets recensés », que « les conclusions des audits bailleurs témoignent d'une bonne gestion financière sur les échantillons des contrats audités » et que « les reportings [de contrôle des activités] sont réguliers, formalisés et portent sur l'ensemble de l'activité de terrain ».

Dans le paragraphe 144, la mission indique que « le suivi des recommandations d'audit interne est assuré par la ligne managériale des programmes concernés, et également lors des déplacements sur le terrain des directeurs du siège ».

Enfin, des contrôles sont menés sur le terrain via, d'une part, des équipes d'auditeurs externes menant des missions d'audit interne pro-bono (gratuitement) sur le terrain et, d'autre part, les managers et référents fonctionnels du siège se déplaçant sur le terrain qui réalisent dès que possible des contrôles *ad hoc* lors de leurs visites, le tout concourant à la modération de nos frais de fonctionnement.

§ 185 (p. 39) sur le titre « Une structure financière tendue qui ne permet plus de financer des projets stratégiques »

Il nous semblerait plus juste de modifier le titre « 1.3.2.2 Une structure financière tendue qui ne permet plus de financer des projets stratégiques » en « 1.3.2.2 Une structure financière saine, mais qui ne permet plus de financer des projets stratégiques ». Ce titre modifié refléterait ainsi davantage les deux sous-titres à la suite : « Une structure financière saine, sans thésaurisation des ressources » et « Une trésorerie qui n'est plus en mesure de financer les projets stratégiques ».

§ 214 (p.45) : sur la baisse du nombre de parrains

Le parrainage est une façon parmi d'autres de soutenir l'association au travers du prélèvement automatique. Pour répondre aux attentes de tous les donateurs, HI a cherché à diversifier l'offre concernant le don régulier au-delà du parrainage, en proposant des formules de don régulier simple, sans parrainage d'une zone géographique particulière, pour un montant libre (généralement inférieur à celui du parrainage, dont le montant mensuel minimum est de 22 €). Entre 2008 et 2018, le nombre de donateurs réguliers est passé de 93 646 (y compris les parrains), à 103 679, soit une augmentation de 11 % sur la période. Les montants collectés auprès de ces donateurs réguliers sont passés de 15,2 M€ en 2008 à 17,9 M€ en 2018, soit une augmentation de 18 %.

§ 218 (p.48) : sur la baisse des dons à la Fondation Vivre Debout en 2018

La Fondation Vivre Debout a pour objectif de renforcer l'action de HI dans les domaines de la veille et de l'analyse géopolitique, de l'innovation dans le champ de l'action humanitaire, ainsi que dans la formation et le transfert des compétences. Elle est abritée par la Fondation pour l'Université de Lyon.

La baisse brutale des dons reçus en 2018 est liée à un phénomène national, qui a touché toutes les ONG comparables, à savoir à la réforme fiscale transformant l'impôt de solidarité sur la fortune en impôt sur la fortune immobilière, avec une assiette trois fois moindre.

§ 227 (p.50) : sur le nombre de dossier d'assurances-vie en cours au 31/12/2018 (erreur factuelle)

Entre le 1^{er} janvier 2018 et le 31 décembre 2018, il y avait bien 47 dossiers d'assurance-vie en portefeuille, mais 43 ont été encaissés au 31 décembre : il ne restait donc plus que quatre dossiers encore en cours de réalisation au 31 décembre. La valorisation des dossiers en cours de réalisation au 31 décembre 2018 (toutes libéralités confondues) n'était ainsi pas de 4,9 M€ mais de 3,6 M€.

§ 228 (p.50) : sur le caractère fluctuant des délais de traitement des libéralités

Le caractère fluctuant des délais de traitement tient à la nature des dossiers composant les portefeuilles : lorsque le portefeuille legs est majoritairement composé de legs universels, le temps de traitement global s'allonge ; lorsque le portefeuille assurance-vie est majoritairement composé d'assurances-vie fiscalisables, le temps de traitement est plus long.

Le délai de traitement s'est allongé en 2016 car nous avons soldé deux dossiers anciens (dont les temps de traitement ont été respectivement de 117 et 127 mois). Ils ont ajouté près de dix mois à notre délai moyen de traitement 2016.

Le délai de traitement en 2017 a diminué du fait de la nouvelle organisation mise en place mais également du fait que nous avons soldé seulement un dossier ancien, dont le temps de traitement de 95 mois n'a ajouté que six mois à notre délai moyen de traitement 2017.

§ 239 (p.52) : sur le temps nécessaire à l'adoption de la charte déontologique

La charte déontologique a été rédigée pour consacrer les bonnes pratiques d'ores et déjà en place en interne et accroître la transparence de ces bonnes pratiques vis-à-vis des donateurs. Le temps nécessaire à son adoption s'explique par la volonté d'adopter simultanément son texte intégral et la synthèse rédigée à l'intention du grand public.

§ 240 (p.52) : sur l'absence d'outils professionnalisés de gestion des legs

L'association est actuellement en train de développer un logiciel dédié à la gestion des legs, commun à l'ensemble des associations nationales du réseau HI, qui sera disponible courant 2019.

Les indicateurs de suivi de l'activité d'ores et déjà contrôlés mensuellement sont les suivants : valorisation et nombre de dossiers en portefeuilles, dates de clôture estimées, renouvellement des portefeuilles, suivis de la collecte mois par mois de l'année N, comparaison de la collecte de l'année N avec celle des années précédentes.

Les indicateurs nécessitant une analyse approfondie seront intégrés dans le nouveau logiciel de gestion, permettant ainsi un suivi systématique de l'ensemble des indicateurs identifiés par l'association.

§ 258 (p.56) : comparaison de la rentabilité de la collecte de plusieurs associations (erreur factuelle)

Le calcul de la rentabilité de la collecte de Médecins sans frontières (MSF) présente une erreur factuelle. Les ressources privées issues de la recherche de fonds de MSF France intègrent les contributions des sections américaine, japonaise et australienne au centre opérationnel de Paris (pour un montant de 190,6 M€, soit 64 % du total), tandis que les dépenses de ces sections, et notamment leurs frais de recherche de fonds, ne sont pas intégrés dans les comptes combinés du groupe MSF France. Les coûts de collecte considérés dans ce calcul de rentabilité ne correspondent qu'aux dépenses de collecte effectuées en France et aux Émirats arabes unis. Ressources et coûts ne sont donc pas considérés sur le même périmètre géographique, et pour les uns comme pour les autres, ils ne correspondent pas au périmètre géographique français. Cf. p. 53 du [Rapport Annuel MSF 2017](#).

§ 288 à 291 (p. 62 et 63) : sur le taux de réduction d'impôt auquel les dons à HI ouvrent droit

Nous tenons à préciser que l'article 200 du code général des impôts n'impose pas à l'organisme d'effectuer à titre principal la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté ni de contribuer à favoriser leur logement. Ce n'est que pour la fourniture gratuite de soins à des personnes en difficulté que le CGI impose d'exercer cette activité à titre principal.

La doctrine fiscale précise sur ce point (BOI-IR-RICI-250-30 § 50) : « *L'organisme doit avoir pour objet de fournir les soins cités plus haut, gratuitement et à titre principal à des personnes en difficulté. En pratique cette condition est supposée remplie si l'œuvre consacre plus de 50 % des sommes qui lui sont versées sous forme de dons à la réalisation de l'objet social mentionné ci-dessus. Lorsqu'elle consacre moins de 50 % de dons perçus aux soins des personnes en difficulté, les dispositions de l'article 200-1 ter du code général des impôts sont néanmoins applicables si l'organisme pourvoit par ailleurs gratuitement à la fourniture de repas à ces personnes ou contribue à favoriser leur logement* ».

Il s'ensuit qu'à partir du moment où l'association fournit gratuitement des repas à des personnes en difficulté ou contribue à favoriser leur logement, elle peut bénéficier du taux de 75 % pour les activités visées par l'article 200, 1 ter du CGI, dont la fourniture gratuite de soins, sans avoir à exercer ces activités à titre principal.

Au-delà de la fourniture gratuite de soins aux populations vulnérables bénéficiaires de ses actions, HI pourvoit par ailleurs gratuitement à la fourniture de repas à ces personnes ou contribue à favoriser leur logement. À titre d'illustration :

- projet besoins de base crise syrienne (2017/2018) : distribution d'urgence de 17 483 paniers alimentaires pour 79 014 bénéficiaires ;
- réponse d'urgence au Bangladesh, 2018 : distribution de kits d'abri à 969 familles (4 845 bénéficiaires) et de nourriture (12 700 rations distribuées à 63 500 bénéficiaires) ;
- Burkina Faso, 2019 : projet de renforcement de la résilience des communautés vulnérables à l'insécurité alimentaire de la province du Yagha (ce projet inclut notamment des actions à court terme pour répondre aux besoins alimentaires de base de 3 700 ménages bénéficiaires).

§ 294 (p.63) : sur le nombre de sollicitations adressées aux donateurs

Pour les donateurs ponctuels, les « sollicitations » évoquées correspondent pour plus de la moitié à des envois d'information (journaux et newsletters) qui participent du rendu de compte adressé aux donateurs sur l'utilisation de leurs dons. Les donateurs réguliers, quant à eux,

reçoivent essentiellement de la part de HI des informations sur nos actions sur le terrain. Par exemple, les parrains qui ont choisi de soutenir une région du monde reçoivent chaque année deux courriers, 4 journaux d'informations *Vivre Debout*, un courrier électronique par mois en moyenne s'ils nous ont communiqué leur adresse électronique et leur lettre trimestrielle d'information sur les actions dans la région du monde qu'ils ont choisi de soutenir.

§ 317 (p.67) : sur la mutualisation de la collecte concernant des urgences humanitaires

Les appels aux dons à l'occasion d'urgences humanitaires mentionnent systématiquement le principe de mutualisation des dons, comme les autres types d'appel au don : au recto et au verso du bulletin de générosité ou bien sur la page de don dédiée sur le site internet de l'association. Cependant, si des montants très importants (de l'ordre de plusieurs millions d'euros) sont reçus dans le cadre de certaines urgences, l'association prend des décisions de gestion particulières qui consistent à dédier une partie importante des dons reçus à la crise concernée, sur une période de trois ans maximum. Dans le cas des deux urgences exceptionnelles que furent le Tsunami du 26 décembre 2004 et le séisme en Haïti du 12 janvier 2010, le montant des dons reçus a lui aussi été exceptionnel. Cela a conduit l'association à prendre les décisions de gestion particulières évoquées précédemment, mais seulement après avoir consulté les donateurs actifs de l'association, pour leur demander de confirmer leur accord sur la mutualisation de leur don (les alternatives proposées lors de la consultation étant l'affectation et le remboursement du don). Les donateurs ayant répondu à ces consultations se sont prononcés en faveur du principe de mutualisation à plus de 80 % dans le cas du séisme en Haïti et à plus de 93 % dans le cas du Tsunami. Ces résultats sont extrêmement significatifs et confirment la forte adhésion des donateurs de Handicap International au principe de mutualisation. Ils apportent un démenti éclatant à ceux qui croiraient que les dons sont mutualisés à l'insu et contre la volonté des donateurs.

§ 323 à 328 (p.66-70) : sur « Une méthodologie d'élaboration validée mais peu contrôlée »

La formulation choisie par la mission IGAS pourrait laisser penser qu'il y a peu de contrôles du CER, dans le titre « 3.1.1 La production de trois documents selon une méthodologie validée, mais peu contrôlée, fournit une vision globale des emplois et des ressources », puis dans le titre « 3.1.1.2 Une méthodologie d'élaboration validée mais peu contrôlée » et enfin dans le sous-titre « Une vérification externe des règles d'établissement du CER, sans portée probante ».

Pourtant, la mission indique d'abord dans les paragraphes 323 et 324 que le CER est construit selon « une méthodologie validée par le conseil d'administration », laquelle figure explicitement dans le compte d'emploi des ressources inséré dans les états financiers et dans le rapport financier annuel. Ces éléments sont certifiés par le commissaire aux comptes, validés chaque année par le conseil d'administration lors de l'arrêté des comptes et enfin approuvés par l'assemblée générale. Puis la mission indique que les comptabilités générale et analytiques sont articulées de façon complexe mais cohérente avec les comptes d'emplois des ressources (titre 3.1.2.2).

Ensuite, la mission indique au paragraphe 342 qu'« en dépit de ses difficultés d'accès et d'exploitation liées à la lourdeur des enchaînements et à des complexités parfois excessives, ce système de traitement est rigoureux et reste performant pour suivre et contrôler les différentes étapes de l'élaboration des CER de Handicap International ».

Par ailleurs, il est à noter que la Cour des comptes a déjà réalisé à deux reprises des contrôles sur l'emploi des ressources collectées par Handicap International, dans le cadre de contrôles sur l'emploi des fonds collectés en faveur des victimes du Tsunami de décembre 2004.

Enfin, il est à noter que la Fédération Handicap International a reçu le label IDEAS (Institut de Développement de l'Éthique et de l'Action pour la Solidarité), au titre de ses bonnes pratiques en termes de gouvernance, de gestion et de suivi de ses actions. Le label IDEAS est décerné par un comité d'experts, au terme d'un processus de diagnostic et d'amélioration portant sur 120 indicateurs, attesté par un audit indépendant. Les indicateurs IDEAS portent sur les dimensions suivantes : projet associatif, gestion désintéressée, organes de gouvernance, politique de gestion des risques, respect du donateur, fidélité de la comptabilité, information financière, gestion budgétaire, pilotage de la performance, comparaison des performances, maîtrise des coûts de collecte et de fonctionnement, contrôle de gestion. IDEAS est soutenu par le Ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse, la Compagnie nationale des commissaires aux comptes, l'Ordre des experts comptables et la Caisse des dépôts.

§ 325 à 328 (p.69-70) : sur « Une vérification externe des règles d'établissement du CER, sans portée probante »

Le titre du paragraphe « *Une vérification externe des règles d'établissement du CER, sans portée probante* » ne nous semble pas en phase avec le contenu des paragraphes suivants et devrait, à notre avis, être nuancé.

La mission estime que le dialogue avec le commissaire aux comptes n'a pas permis de prévenir ou de corriger plusieurs règles d'établissement contestées par la mission. Lors de nos échanges avec la mission lors de son contrôle, celle-ci a convenu que le règlement comptable CRC 2008-12 n'était pas toujours suffisamment précis et qu'il était susceptible d'interprétation – parfois même, selon la mission, en contradiction avec l'arrêté du 30 juillet 1993, relatif à la présentation du CER. Nous nous sommes donc appuyés sur toutes les compétences à notre disposition pour définir ces règles d'établissement, en interprétant les textes quand ils n'étaient pas suffisamment précis. L'ensemble des hypothèses sont détaillées en annexe du CER, traduisant la volonté de transparence vis-à-vis du lecteur des comptes annuels.

Par exemple, le règlement 2008-12 ne donnait pas une définition des « autres produits de la générosité publique », il permettait une méthode dérogatoire pour le calcul du report initial de ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées au début de l'exercice ou il ne prévoyait pas la possibilité de présenter un CER combiné pour les associations membres d'un réseau.

Le nouveau règlement comptable sur l'établissement du CER, qui entrera en vigueur en 2020, et les recommandations de la mission répondent en partie à nos propres questionnements.

§ 325 (p.69) : sur le fait que le commissaire aux comptes soit le même pour l'association française, la Fédération et plusieurs autres entités du réseau

En 2018, la moitié des associations nationales (Allemagne, Belgique, États-Unis, Royaume-Uni) du réseau Handicap International n'avaient pas le même commissaire aux comptes que celui de la Fédération. Au sein-même de la Fédération HI, le centre opérationnel de Bruxelles (qui représente environ 17 % des dépenses de la Fédération en 2017), est audité par un commissaire aux comptes différent de celui de la Fédération HI.

§ 346 (p. 74) et 366 (p. 77) : sur le principe de mutualisation et l'affectation finale de la générosité publique

Le titre « 3.2.1 Le principe de mutualisation laisse peu de place à une affectation des dons sur les projets de terrain » ou le titre « 3.2.3 Les missions sociales financées par la générosité publique concernent moins les interventions de terrain » pourraient laisser penser que les dons sont finalement peu affectés aux missions sociales. Mais la mission conclut au paragraphe 366 que « les ressources issues de la générosité du public français sont très majoritairement affectées aux missions sociales ».

Ces titres font une distinction artificielle entre les coûts de missions sociales pilotés depuis le siège et ceux pilotés depuis le terrain, alors qu'il ne s'agit que d'une notion interne à HI et qu'il ne s'agit pas d'analyser où sont comptabilisés/localisés techniquement les coûts, mais d'identifier pour quelles destinations/programmes ils sont initiés ; en l'occurrence principalement pour les projets de missions sociales menés par HI à l'étranger. Il convient de noter que le pilotage des missions depuis le siège, à forte composante technique et experte, est essentiel à la mise en œuvre ordonnée de nos actions sur le terrain, qu'il est conforme à nos recherches d'économies d'échelle et permet une optimisation très importante des coûts de pilotage.

§ 351 (p. 74) : sur le fait que « La générosité publique finance la plus grande partie des frais de structure »

Nous remercions la mission d'indiquer dans le paragraphe 351 que « loin d'être particulière à HI, cette situation renvoie à la position bien établie des autres financeurs qui ne souhaitent souvent pas prendre en charge des frais de fonctionnement tout en multipliant les exigences relatives à la gestion de leurs fonds ». Cependant, le lecteur non attentif du rapport pourrait ne retenir que le titre choisi par la mission pour cette partie (« 3.2.2 La générosité publique finance la plus grande partie des frais de structure »), sans noter la nuance indispensable qu'elle apporte dans ce paragraphe. Il serait plus juste de titrer par exemple que « La générosité publique finance ce que les bailleurs de fonds ne financent pas ».

§ 383 (p. 82) : sur le titre « Le compte d'emploi des ressources comporte plusieurs non conformités dans sa présentation et son contenu ».

Les titres « 3.3 Le compte d'emploi des ressources comporte plusieurs non conformités dans sa présentation et son contenu », « 3.3.1 Le niveau de la générosité publique non utilisée est minoré et l'imputation du commerce solidaire n'apparaît pas conforme », « 3.3.2 Les dépenses opérationnelles ont un contenu peu explicité et comportent trop de frais de structure » semblent mettre sur le même plan une éventuelle non-conformité future par rapport au règlement qui entrera en vigueur en 2020, les interprétations retenues pour le règlement 2008-12 (par manque de précisions de ce règlement) et les non-conformités constatées par la mission ; et cela, quels que soient les impacts considérés.

La mission précise ainsi par exemple au paragraphe 386 qu'« en l'absence de définition du contenu des « Autres produits liés à l'appel à la générosité publique », Handicap International a de longue date considéré que cette rubrique pouvait accueillir le produit de son commerce solidaire » et, au paragraphe 387, que « cette interprétation ne sera plus possible en application de l'arrêté du 26 décembre 2018 homologuant le nouveau règlement comptable du secteur non lucratif à compter de 2020 ».

Au global, la mission précise que tous ces éléments ont un impact modéré sur la sincérité du CER de HI France (paragrapes 17 et 18).

§ 383 à 385 (p. 82) : sur les ressources de générosité publique collectées antérieurement et non utilisées

Le règlement 2008-12 a introduit une disposition consistant à déterminer le report de ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées au début de l'exercice, autrement appelé solde T1. Le règlement a proposé deux méthodes de calcul de ce T1 initial : une méthode historique et une méthode dérogatoire. Comme le règlement l'autorisait donc, Handicap International a comme une majorité d'associations choisi la méthode dérogatoire, par souci de simplification. Ce T1 initial a été validé par le conseil d'administration de HI.

Dans la pratique, la détermination de ce T1 initial s'est révélée être un exercice difficile, d'autant que les deux méthodes proposées par le règlement pouvaient aboutir à des déterminations très différentes.

Ayant strictement appliqué une méthode prévue au règlement, nous ne comprenons pas le fondement d'une réserve sur un traitement autorisé par celui-ci. Mais nous tiendrons compte du commentaire de la mission et ajouterons une explication dans la note d'élaboration du CER annexée aux états financiers.

§ 387, 388, 392, 393, 394 (p. 83 et 84)

Nous remercions la mission pour les recommandations précises qui formulées dans le rapport, et qui seront à mettre en œuvre dans le cadre de l'application du nouveau règlement comptable à compter de 2020, notamment sur les produits issus du commerce solidaire ou du mécénat.

§ 389, 390, 391 (p. 83)

Nous avons pris note de la demande de la mission et allons faire la correction correspondante, en reclassant les produits financiers relatifs aux ressources issues de la générosité publique. En 2017, ce reclassement représentait 821 € pour HI France et une quote-part de 85 K€ d'intérêts financiers pour la Fédération HI (0,06 % des ressources 2017). Comme indiqué par la mission au paragraphe 390, ce reclassement a des conséquences modestes sur la présentation du CER, au vu des montants concernés.

§ 397, 398, 399 (p. 84 et 85)

Nous prenons note de la demande de la mission sur la valorisation des contributions volontaires : dans toute la mesure du possible, nous relancerons les fournisseurs de prestations gratuites pour obtenir une valeur d'entrée de ces prestations gratuites et allons mieux valoriser la mobilisation des bénévoles réguliers, notamment dans les relais régionaux.

§ 402 (p. 85) : sur le titre « Les dépenses opérationnelles ont un contenu peu explicité et comportent trop de frais de structure »

Le titre « 3.3.2 *Les dépenses opérationnelles ont un contenu peu explicité et comportent trop de frais de structure* » nous semble ne pas tenir compte des nuances apportées dans les paragraphes 423 (« *l'impact de cette répartition des frais généraux apparaît limité* ») et 425 (« *Cette orientation vers les coûts complets ne bouleverse pas l'économie générale des CER* »).

§ 402, 406, 407 (p. 85 et 86)

Nous prenons note de la demande de la mission sur l'explicitation de ce que sont nos missions sociales ou dépenses opérationnelles. Nous nous conformerons aux dispositions du nouveau règlement comptable sur ce sujet.

§ 425 (p. 89)

Nous avons pris note de la demande de la mission et nous allons mieux expliciter et mieux justifier cette répartition des frais généraux, notamment au regard des nouvelles exigences réglementaires.

§ 439, 440, 442, 447, 454, 456, 457 (p. 92 à 95)

Nous craignons que les commentaires de la mission ne puissent être interprétés par les donateurs et les médias comme une forme de désinvolture ou un souhait de HI de ne pas informer ses donateurs. Au contraire, nous rendons compte de nos activités avec sincérité, en veillant à donner aux donateurs privés et publics la meilleure visibilité possible sur l'utilisation des fonds qu'ils nous confient.

En complément des éléments détaillés présents dans les états financiers (annexe du CER), une information large est par ailleurs à la disposition des donateurs pour les informer sur les missions sociales réalisées par HI : dans les rapports d'activité, les journaux et lettres adressés aux donateurs, sur le site internet de l'association et ses réseaux sociaux. Mais nous prenons note des commentaires de la mission et des propositions de compléments d'information à introduire dans notre communication.

§ 459 (p. 96)

Le commentaire « *l'activité coûteuse de réadaptation mobilise deux fois plus de financements que l'action contre les mines mais bénéficie à deux fois moins de personnes* » et les ratios présentés dans le tableau 35 ne prennent pas en considération la nature totalement différente des missions sociales ainsi comparées. Une lecture uniquement financière du bénéfice apporté par ces activités à nos bénéficiaires nous paraît discutable, au regard des besoins constatés sur le terrain, qui guident notre mission.

L'action contre les mines se décline aussi bien à travers la sensibilisation de communautés entières aux risques d'exposition à des restes explosifs de guerre, qu'à travers le déminage de zones urbaines et pastorales où vivent un grand nombre de personnes. Cela induit *de facto* un nombre important de bénéficiaires. A l'inverse, les soins de santé impliquent une approche à la fois beaucoup plus individualisée et qualitative ; les activités de réadaptation se concentrent ainsi sur des individus présentant des besoins tout à fait différents les uns des autres, accompagnés au cours de multiples séances de soutien, afin qu'ils puissent retrouver le maximum d'autonomie. Le nombre de bénéficiaires est donc forcément plus réduit, et le coût par bénéficiaire plus élevé.

Dans les annexes

§ 475 (p. 102) : sur la signification de l'acronyme ROOTS (erreur factuelle)

Une erreur s'est glissée dans le paragraphe. L'acronyme ROOTS signifie *Review of our Organisation's Operational & Technical Schemes*.

§ 539 (p. 114) : sur le titre « La générosité publique couvre les frais de la structure locale »

Le titre « *3.2.3 la générosité publique couvre les frais de structure locale* » ne reflète que partiellement le contenu des paragraphes suivants, notamment la nuance que la mission apporte au paragraphe 540, à savoir que « *ces coûts de structure indispensables à la réalisation des projets sont souvent partiellement pris en charge par les bailleurs institutionnels* ».

§ 541 (p. 114) : sur le titre « La générosité publique est peu affectée aux projets, pour des finalités variées »

Le titre « *3.2.4 La générosité publique est peu affectée aux projets, pour des finalités variées* » pourrait être une source de confusion pour le donateur car la mission précise dans son rapport, au paragraphe 366, que « *les ressources issues de la générosité du public français sont très majoritairement affectées aux missions sociales* », et d'autre part, au paragraphe 540, que ces coûts sont « *indispensables à la réalisation des projets* ». Ces coûts sont en fait véritablement indissociables de la mise en œuvre des projets et doivent être considérés comme des coûts projets

OBSERVATIONS DE LA MISSION IGAS SUR LA RÉPONSE AU RAPPORT DE CONTRÔLE

[545] La mission prend acte des précisions et éclairages complémentaires apportés par Handicap International dans sa réponse. Elle relève que les constats du rapport ne sont pas remis en cause et que ceux-ci, suffisamment étayés et approfondis, permettent au lecteur d'apprécier la portée des quelques divergences d'appréciation et interrogations figurant dans la réponse.

[546] La mission souligne l'approche constructive de Handicap International pour réunir les conditions d'une levée des réserves et mettre en œuvre les recommandations du rapport, qu'il s'agisse des corrections à apporter au CER, du contenu des messages d'appels à don ou de la protection des droits des donateurs.

[547] Toutefois, les incertitudes dominent quant à la portée réelle des engagements de production d'une information financière spécifique sur l'usage de la générosité publique française. Plusieurs fois réitérés dans la réponse de HI, ces engagements peu détaillés sont assortis de multiples réticences portant sur le bien-fondé et l'utilité de cette information pour le donateur ainsi que sur la complexité et les risques de mauvaise interprétation des données spécifiques à la générosité publique.

[548] Au risque de répéter le contenu du rapport, la mission rappelle que :

- les donateurs français sont de très loin le premier financeur de Handicap International et il est peu concevable que HI ne les fasse pas bénéficier d'un rendu compte spécifique sur l'utilisation de leur financement, à l'instar de ce qu'elle doit assurer pour ses bailleurs institutionnels (pour des montants parfois bien modestes) ;
- cette redevabilité sur l'emploi des fonds de la générosité publique française ne relève pas de simples dispositions contractuelles, comme pour les bailleurs institutionnels, mais d'une obligation légale à laquelle l'association de droit français est tenue de satisfaire ;
- ce rendu de compte passe par une communication financière enrichie, non pas exclusive mais complémentaire de la communication actuelle focalisée sur le seul emploi des ressources globales de l'ensemble du réseau HI ;
- invérifiable par les corps de contrôle¹⁰³, le ratio de 84 % des fonds affectés aux missions sociales mis en avant par HI dans sa communication, est éloigné de la réalité d'emploi des fonds de la générosité publique française ; sous réserve d'un effort accru de pédagogie, Handicap International doit de façon complémentaire pouvoir mieux expliquer aux donateurs la place particulière et cruciale de leur générosité dans le financement de l'organisation et des interventions de HI.

[549] Dans le cadre de son examen ultérieur quant à l'opportunité de lever ou non les réserves émises dans le présent rapport de contrôle, l'inspection générale s'attachera à vérifier la réalisation des engagements portés dans la réponse de Handicap international.

[550] Enfin, s'agissant de la forme, la mission indique avoir pris en compte dans la rédaction définitive du rapport, les propositions de reformulation ou de correction figurant dans la réponse et

¹⁰³ Pour vérifier ce ratio qui porte sur l'ensemble des ressources et emplois du réseau HI, il faudrait pouvoir contrôler les comptes des différentes entités du réseau HI, ce qui excède les compétences purement nationales de ces corps de contrôle.

concernant les titres des paragraphes 12 et 13, 17 et 18, 133, 185, 351, et 539 ainsi que le contenu des paragraphes 96, 227, 258 et 475.

[551] Pour ce qui concerne les paragraphes 288 à 291, portant sur le taux de réduction d'impôt auquel les dons à HI ouvrent droit, la mission souligne qu'elle ne partage pas l'interprétation des dispositions fiscales faite par HI et lui recommande de prendre contact avec l'administration fiscale pour sécuriser ce point.