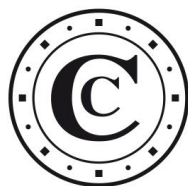


Cour des comptes



LA LIGUE DES DROITS DE L'HOMME

Exercices 2013 à 2018

Organisme bénéficiant de dons

Février 2021

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	7
AVIS ÉMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE L. 111-9 ET R. 143-11 DU CODE DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES	9
RECOMMANDATIONS	11
INTRODUCTION	13
CHAPITRE I L'ASSOCIATION LIGUE DES DROITS DE L'HOMME	15
I - LES MISSIONS ET L'ORGANISATION	15
A - Une mission universaliste de défense des droits de l'homme	15
B - Une organisation et une gouvernance complexes	16
II - LA GESTION	19
A - Une organisation du siège et des procédures à renforcer	19
B - La difficile intégration des comptes des sections locales	21
C - Les débuts d'une valorisation du bénévolat	23
III - LA SITUATION FINANCIÈRE	23
A - Des résultats régulièrement déficitaires	24
B - Des dépenses maîtrisées	25
C - Une érosion progressive des ressources traditionnelles	26
CHAPITRE II L'APPEL PUBLIC À LA GÉNÉROSITÉ	31
I - LES SOMMES COLLECTÉES	31
A - Les dons	32
B - Des legs désormais reçus par l'intermédiaire du fonds de dotation	33
II - L'ORGANISATION DE LA COLLECTE	34
A - Le respect de l'obligation de déclaration	34
B - Des campagnes d'appel à dons ou à legs limitées	35
III - UNE GESTION INÉGALE DES PRODUITS DE LA GÉNÉROSITÉ PUBLIQUE	37
A - Les traitements des dons	37
B - Les traitements des legs	39
CHAPITRE III LES COMPTES D'EMPLOI DES RESSOURCES	43
I - UNE PUBLICATION OBLIGATOIRE À METTRE EN ŒUVRE	43
A - Une obligation qui s'imposait de 2016 à 2018.....	43
B - Une publication intermittente des comptes d'emploi des ressources	44
C - Des méthodes de construction non formalisées	45
II - DES COMPTES D'EMPLOI INSUFFISAMMENT PRÉCIS	46
A - Des ressources affichées qui ne reflètent pas les produits de la collecte auprès du public	46
B - Une présentation et comptabilisation des emplois à améliorer	48

III - DES ERREURS D’AFFECTATION DANS LES COMPTES D’EMPLOI DES RESSOURCES DU FONDS DE DOTATION	50
A - Des ressources mal ventilées par exercice	50
B - Des emplois non mentionnés dans l’appel aux legs	51
IV - UNE COMMUNICATION FINANCIÈRE ENVERS LE DONATEUR À AMÉLIORER.....	51
ANNEXES	53
RÉPONSE DE L’ORGANISME CONCERNÉ.....	63

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour sur les organismes bénéficiant de dons

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

- pour les ressources collectées auprès du public, elle en contrôle le compte d'emploi afin de vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel public à la générosité ;
- pour les dons qui ouvrent droit à un avantage fiscal, elle vérifie la conformité des dépenses financées par ces dons aux objectifs de l'organisme bénéficiaire.

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

La procédure et les pouvoirs d'investigation de la Cour sont définis par le code des juridictions financières (article R. 143-28). Comme pour les autres contrôles, la procédure est collégiale et contradictoire ; elle peut comporter l'audition des dirigeants de l'organisme (article L. 143-0-2). Les observations définitives de la Cour sont publiées (article R. 143-18) et la réponse du représentant légal de l'organisme y est annexée. Celui-ci doit communiquer les observations définitives de la Cour au conseil d'administration et à l'assemblée générale de l'organisme lors de la première réunion qui suit (article L. 143-2).

Lorsque la Cour atteste de la non-conformité des dépenses financées par les dons aux objectifs de l'appel public à la générosité ou aux objectifs de l'organisme dans le cas de dons ouvrant droit à un avantage fiscal, elle assortit son rapport d'une déclaration de non-conformité (article L. 143-2 et article D. 143-29), accompagnée d'une synthèse du rapport. Cette déclaration est rendue publique (affichage à la Cour des comptes et mise en ligne sur son site internet) et transmise au ministre chargé du budget et aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. En application des dispositions de l'article 1378 *octies* du code général des impôts, le ministre chargé du budget peut, par arrêté publié au Journal officiel, suspendre de tout avantage fiscal les dons, legs et versements effectués au profit de l'organisme visé dans la déclaration. Dans le cas contraire, il adresse un rapport motivé au premier président de la Cour des comptes et aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Dans ce cadre, la Cour des comptes a effectué le contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public par la Ligue des droits de l'Homme et son fonds de dotation sur les exercices 2013 à 2018, afin de vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Le contrôle a fait l'objet d'une procédure contradictoire. Un relevé d'observations provisoires a été adressé à M. Salemkour, président de la LDH et du fonds de dotation LDH, le 23 avril 2020. Celui-ci a répondu le 20 mai.

Le présent rapport a été délibéré le 24 juin 2020 par la quatrième chambre de la Cour des comptes, présidée par M. Rolland, président de section, et composée de M. Ténier, conseiller maître, Mmes Dujols, Faugère, Gravière-Troadec, conseillères maîtres, et M. Rolin, rapporteur extérieur, en qualité de rapporteurs, assistés de Mme Termini, vérificatrice, et en tant que contre-rapporteur, M. Cordet, conseiller maître en service extraordinaire.

Il a ensuite été examiné le 7 janvier 2021 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Morin, président de chambre, Mme Pappalardo, rapporteure générale, M. Andréani, M. Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, M. Gautier, présidents de chambre, et Mme Hirsch de Kersauson, procureure générale, entendue en ses avis.

À la suite de cet examen, le projet de publication établi par la Cour des comptes a été transmis au président de la Ligue des droits de l'Homme par le Premier président, en application des dispositions de l'article R.143-6 du code des juridictions financières. Ce dernier a transmis une réponse jointe en annexe.

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

Synthèse

Association vieille de 120 ans, la Ligue des droits de l'Homme (LDH) peut compter sur un réseau important de plus de 8 000 bénévoles répartis sur tout le territoire, au sein de sections locales. Leur implication sur la durée, y compris financièrement (beaucoup faisant des dons à la Ligue au-delà du paiement de leur seule cotisation), s'ajoutant à des subventions publiques significatives, qu'elles viennent de l'État ou des collectivités locales, ont longtemps assuré à la Ligue les moyens de ses actions juridiques ou de sensibilisation et communication. La LDH dispose d'environ 2,4 millions d'euros annuels de ressources.

De nouveaux défis à relever

Depuis quelques années l'association est confrontée à de nouveaux défis. Elle doit notamment faire face à un taux de renouvellement accru tant des bénévoles que de ses salariés et à une diminution sensible des subventions publiques, alors qu'elle a développé et diversifié ses missions pour répondre à de nouveaux aspects de la défense des droits de l'homme, comme les droits des migrants ou les questions environnementales.

La situation de la Ligue s'en trouve fragilisée, tant financièrement que dans son mode de fonctionnement.

Le déficit d'exploitation a presque triplé entre 2013 et 2018. Seule l'année 2018 a connu un résultat net positif de 12 000 € grâce à un legs important. Ces difficultés financières proviennent moins des dépenses, bien maîtrisées, que de la baisse des ressources, cotisations et subventions publiques, en diminution de l'ordre de 20 % en six ans.

Dans le même temps, des changements au sein des équipes ont mis en évidence des faiblesses de gestion. Le départ de plusieurs salariés anciens et de dirigeants bénévoles a fait subir à la Ligue une perte de mémoire collective, du fait de la quasi absence de procédures écrites. La situation financière tendue de l'association nécessiterait par ailleurs une gestion budgétaire et financière resserrée qui avait pu paraître longtemps superflue. Cela passe notamment par une intégration plus fiable des comptes des sections locales dans les comptes de l'association dont ils représentent environ le tiers des ressources et un quart des dépenses.

Une rigueur accrue de l'organisation et de la gestion est d'autant plus nécessaire que la Ligue des droits de l'Homme veut développer l'appel public à la générosité pour diversifier et consolider ses ressources.

Des modalités d'appel public à la générosité à améliorer

L'appel public à la générosité est fortement encadré au plan législatif et réglementaire afin de donner toutes garanties aux donateurs et de leur assurer une information complète et précise sur l'usage fait de leurs dons et legs.

Or les procédures suivies par la LDH pour la gestion des dons et legs, et l'élaboration du compte d'emploi des ressources de l'association et du fonds de dotation qui lui est attaché, ne sont pas suffisamment rigoureuses.

L'utilisation des fonds est, certes, conforme à l'objectif affiché par les campagnes de collecte. Cela n'exonère pas l'association de l'obligation de se conformer aux règles prévues tant pour la collecte que pour le suivi des fonds collectés et le rendu compte au public.

La Ligue doit notamment effectuer une déclaration d'appel aux dons et legs, même en l'absence de campagne formelle, dès lors que cet appel apparaît de façon permanente sur son site internet, et mettre en place une gestion sécurisée des attestations fiscales et du suivi des dossiers de legs.

Elle doit également produire, chaque année de collecte, tant pour l'association que pour le fonds de dotation, un compte d'emploi des ressources (CER) qui soit articulé avec leurs comptes annuels respectifs et qui soit d'une lecture aisée pour tout donateur grâce, en particulier, aux annexes explicatives obligatoires.

Enfin, ces CER doivent être annexés aux comptes annuels de l'association et du fonds de dotation que la Ligue doit publier au Journal officiel en raison du montant, tant des subventions publiques qu'elle reçoit, que des dons qu'elle collecte, qui, dans les deux cas, dépasse le seuil fixé par décret de 153 000€. Or, sur ces différents points, des lacunes ou des erreurs ont été relevées.

Des modifications positives ont cependant été engagées, à la suite d'une prise de conscience sérieuse de ces obligations de la part des dirigeants de l'association ; leur rythme doit se maintenir afin que la Ligue achève de se mettre en conformité avec ses obligations et assure, par une gestion plus efficiente, la pérennité de ses actions

Avis émis en application de l'article L. 111-9 et R. 143-11 du code des juridictions financières

À l'issue de son contrôle, au regard des diligences qu'elle a effectuées et dans la limite des prérogatives que lui confère l'article L. 111-9 du code des juridictions financières, la Cour constate que les dépenses engagées par la Ligue des droits de l'Homme et son fonds de dotation, au cours des exercices 2013 à 2018, sont conformes aux objectifs poursuivis par l'appel public à la générosité, d'une part, aux objectifs poursuivis par l'association, d'autre part.

Toutefois, la Cour émet trois réserves :

- Les comptes d'emploi des ressources collectées n'ont pas respecté les dispositions réglementaires en vigueur au cours des exercices contrôlés et les annexes aux comptes prévues par le règlement comptable n'ont pas été systématiquement publiées ;
- Le suivi comptable analytique reste incomplet car il n'existe que pour les charges et produits relevant du siège, les charges assumées par les sections locales n'étant pas réparties de manière analytique mais globalisée ;
- Les supports de communication ne mentionnent pas le soutien apporté aux actions de l'Association européenne des droits de l'Homme (AEDH) et les supports de campagne de collecte ne mentionnent pas l'articulation entre la LDH et l'AEDH.

Recommandations

Concernant la gestion de l'association :

1. Rédiger en 2021 des procédures écrites concernant les principales dépenses engagées par la Ligue.
2. Améliorer la gestion budgétaire et financière en construisant le budget prévisionnel en cohérence avec les charges constatées au cours des années antérieures et en développant des outils de suivi infra-annuel.
3. Simplifier l'intégration des comptes des sections dans le compte annuel de l'association, en ayant recours à un traitement automatisé des relevés bancaires de chacune d'elles et en homogénéisant les dates de clôture entre les sections locales et le siège.
4. Compléter les annexes des comptes annuels 2020 présentés par le commissaire aux comptes par un bilan et un compte de résultat détaillés.

Concernant l'appel public à la générosité :

5. Procéder annuellement à une déclaration préalable d'appel public aux dons de l'association et du fonds de dotation, comme ces structures en ont l'obligation dès lors qu'elles perçoivent des fonds issus de la générosité publique.
6. Vérifier la correspondance entre les écritures comptables et les montants issus du logiciel de gestion des dons.
7. Sécuriser les procédures d'émission des attestations fiscales.
8. Formaliser, tant pour l'association que pour le fonds de dotation, une méthode claire de construction de leurs comptes d'emploi des ressources dès 2021.
9. Mettre en place une communication financière sur le fonds de dotation, en lien avec celle relative à l'association.

Introduction

La Ligue des droits de l'Homme (LDH), créée au moment de l'Affaire Dreyfus en 1898, dispose d'une implantation ancienne et forte sur l'ensemble du territoire, et revendique un objet social large de défense universaliste des droits de l'homme.

Elle remplit cet objet social large grâce à un réseau de bénévoles nombreux (plus de 8 000 adhérents) et très impliqués, pour la plupart. Son équipe dirigeante cherche à adapter l'action de la Ligue aux nouveaux enjeux de société.

À cette fin, la LDH a récemment ouvert deux chantiers :

- moderniser la gestion d'une institution vieille de 120 ans qui a fait ses preuves sur le plan juridique et politique, mais qui doit renforcer son efficacité administrative et comptable ;
- développer des ressources nouvelles, notamment par appel aux dons, dans un contexte de réduction des adhésions et de réduction des subventions publiques.

Le contrôle de la Cour des comptes est donc intervenu à un moment charnière de l'histoire de l'association.

Le présent rapport traite, successivement, de la gestion de la Ligue et de son fonds de dotation, et des modalités par lesquelles ils font appel à la générosité publique.

La gestion actuelle, tant du siège que des sections locales, doit être améliorée en s'appuyant sur des procédures écrites, en renforçant la gestion budgétaire et les contrôles internes, et en mettant au point un mécanisme simplifié de consolidation des comptes. Ces évolutions sont d'autant plus nécessaires que l'analyse financière de l'association fait apparaître une situation fragile (1).

Les modalités de cet appel public à la générosité doivent mieux respecter les règles qui s'imposent aux associations, qu'il s'agisse de l'appel préalable ou du traitement des dons et legs (2).

Enfin, l'élaboration du compte d'emploi des ressources (CER) et la qualité de l'information financière apportée aux donateurs doivent, elles aussi, être améliorées (3).

La Ligue est consciente de ces exigences, et des évolutions très positives ont pu être relevées sur ces différents points au cours du contrôle.

Chapitre I

L'association Ligue des droits de l'Homme

I - Les missions et l'organisation

La Ligue est très marquée par son histoire, qui en fait une association généraliste de défense des droits de l'homme, ce qu'elle entend rester, estimant que les différents droits se confortent les uns les autres. Son organisation n'a que peu varié depuis sa création. Largement implantée sur le territoire français, elle constitue une entité juridique unique et fonctionne de façon relativement centralisée, notamment en matière comptable et financière, tout en s'appuyant sur de nombreuses sections locales en région.

A - Une mission universaliste de défense des droits de l'homme

L'article 1 des statuts résume la mission de la LDH : « *défendre les principes énoncés dans les déclarations des droits de l'Homme de 1789 et de 1793, la déclaration universelle de 1948 et la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme.* »

Aujourd'hui, cette mission est entendue de façon très large par la LDH : « *Elle combat l'injustice, l'illégalité, l'arbitraire, l'intolérance, toute forme de racisme et de discrimination fondée sur le sexe, l'orientation sexuelle, les mœurs, l'état de santé ou le handicap, les opinions politiques, philosophiques et religieuses, la nationalité, et plus généralement toute atteinte au principe fondamental d'égalité entre les êtres humains, toutes les violences et toutes les mutilations sexuelles, toutes les tortures, tous les crimes de guerre, tous les génocides et tout crime contre l'humanité. Elle concourt au fonctionnement de la démocratie et agit en faveur de la laïcité.* »

Cette ambition est déclinée en trois principaux types d'activité :

- Les activités juridiques : la LDH mène de nombreuses actions en justice ou y participe (une quarantaine de contentieux au moins chaque année). Elle déploie une action importante de conseil juridique, par des permanences (téléphoniques, physiques et par courrier) au siège et dans les sections locales. En 2018, le service juridique a traité 1 429 appels et 3 818 courriers électroniques ;
- Les actions d'information et de sensibilisation : la LDH publie annuellement une centaine de communiqués, rédige ou co-signe des milliers d'articles, lance des dizaines d'appels publics. Elle organise également sur l'ensemble du territoire des colloques, expositions, cafés ou cinés-débats, etc. Enfin, elle intervient en milieu scolaire (43 interventions en 2017), à travers une quarantaine de programmes différents possibles.

- Les actions de formation interne : elle organise chaque année une trentaine de sessions de formation pour environ 500 adhérents/bénévoles.

Cette ambition généraliste ne va pas sans difficultés. La largeur du spectre d'intervention exige une implication accrue de la part des bénévoles, tenus d'être présents sur plusieurs fronts, alors que leurs effectifs se sont sensiblement réduits. L'absence d'une cause unique à défendre peut compliquer le recrutement de nouveaux adhérents. Enfin, le positionnement généraliste peut rendre difficile l'obtention de financements, alors que les services de l'État ont davantage recours à des appels à projet ciblés.

B - Une organisation et une gouvernance complexes

En vertu des statuts et du règlement intérieur de la Ligue des droits de l'Homme l'unité territoriale de base est la section locale. L'organisation de la LDH se décline ensuite de façon pyramidale au niveau départemental et régional.

Cette structure quasi inchangée depuis la création de la LDH est déconcentrée, non décentralisée.

1 - L'organisation sur le territoire

a) Les sections locales

Fin 2019, elles étaient au nombre de 286 et comptaient 8 070 adhérents. Leur taille, très inégale, va de cinq adhérents pour la plus petite (le nombre minimum prévu par le règlement intérieur en son article R-8 pour créer une section), à 210 adhérents pour la plus importante, celle de Nantes. Chaque section locale est administrée par un bureau composé d'au moins un président, un secrétaire et un trésorier élus chaque année par les membres de la section à jour de leur cotisation.

Les adhérents des sections élisent leurs représentants au congrès bisannuel.

b) Les 21 comités régionaux

Lors d'une assemblée régionale annuelle, les sections élisent un comité régional comprenant de quatre à 15 membres et composé d'au moins un délégué régional, un secrétaire, un trésorier et un membre. C'est aussi dans le cadre régional que se tiennent les élections des délégués à la convention bisannuelle, réunie en alternance avec le congrès. Chaque section dispose de deux voix. Mais, au-delà de 40 adhérents, elle dispose d'une voix supplémentaire par tranche ou fraction de 20 membres.

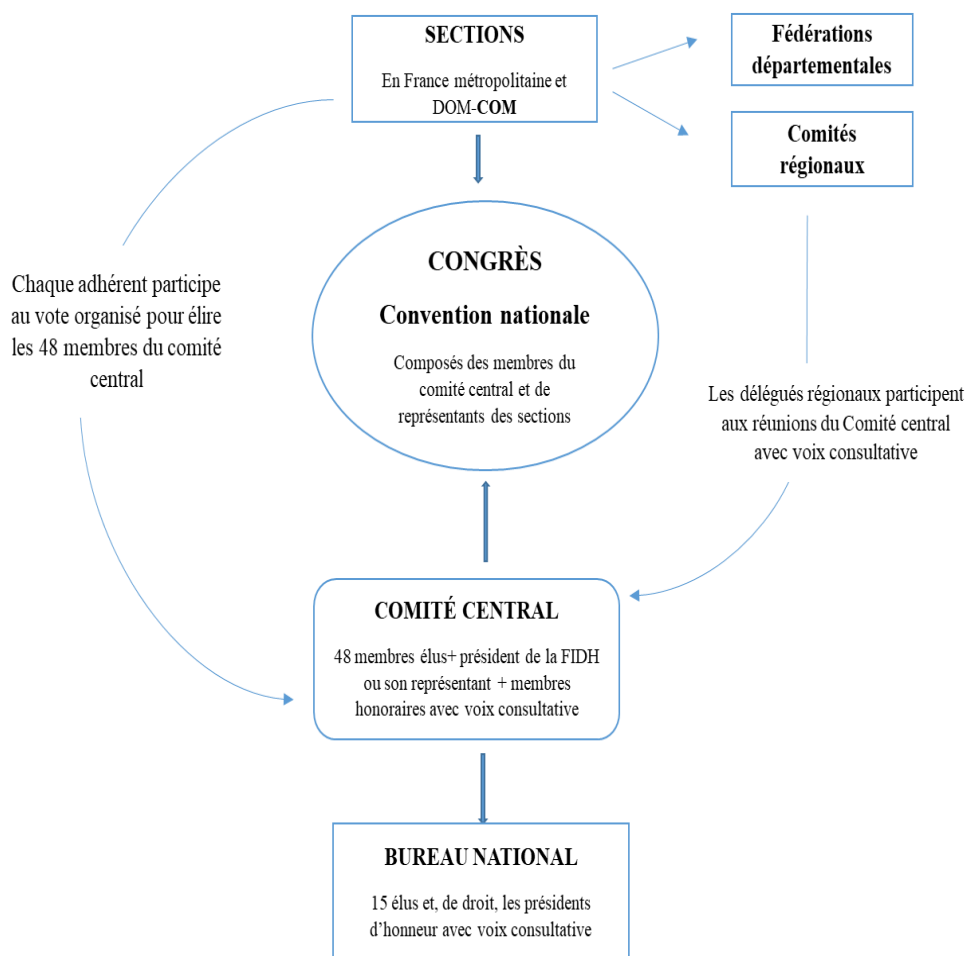
La Ligue s'interroge actuellement sur l'intérêt d'une mise en conformité de son organisation¹ avec les 18 régions, dont 13 métropolitaines, désormais existantes.

¹ LDH Info Décembre 2018, p.6.

c) Les 50 fédérations départementales

Une fédération est créée « dans tout département où existent plusieurs sections de la LDH ». Les fédérations départementales sont dirigées par un comité départemental, élu chaque année, composé de deux membres au moins par section.

Schéma n° 1 : les structures de la LDH



Source : Ligue des droits de l'Homme

2 - L'organisation centrale

a) Le comité central

Un « comité central » fait fonction de conseil d'administration. Il est composé de 48² membres actifs élus pour quatre ans, ainsi que des présidents d'honneur³, et du président de la Fédération internationale des droits de l'Homme ou son représentant. Les membres du comité central sont élus par l'ensemble des adhérents à la LDH à jour de leurs cotisations. Il se réunit chaque mois. Il élit en son sein un bureau.

² Le comité central a été, aux origines de la LDH, composé de 15 membres ; puis, dès 1903, de 30 membres.

³ Jean-Pierre Dubois, Françoise Dumont, Henri Leclerc, Pierre Tartakowsky, Michel Tubiana.

b) Le bureau

Il est composé du président, du vice-président, d'un secrétaire général, d'un trésorier national, éventuellement d'adjoints à ces deux dernières fonctions, et de membres. Il se réunit chaque jeudi soir au siège de la Ligue.

c) Le congrès et la convention

Ces deux organes fixent les grandes orientations politiques de la Ligue, adoptent les rapports annuels et se prononcent sur une éventuelle réforme des statuts. Le congrès ordinaire, composé des membres du comité central et des délégués élus par les sections, se réunit tous les deux ans. Le congrès peut seul modifier les statuts.

Entre deux congrès (article 33 des statuts), la LDH se réunit en une convention nationale, composée des membres du comité central et des délégués des assemblées régionales des sections.

3 - Une structure déconcentrée mais non décentralisée

La création d'une section est soumise à accord du comité central. Les statuts⁴ prévoient que « toute demande de formation ou de modification de section doit être adressée par écrit au comité central [...] accompagnée d'un PV de constitution de la section, comportant la désignation du président, du secrétaire et du trésorier de la section, et, s'il y a lieu, des bulletins d'adhésion et de cotisation ».

La vie et le fonctionnement des sections locales, fédérations départementales ou comités régionaux sont ensuite suivis de près. Selon les statuts, la LDH a choisi de mettre en œuvre, en matière financière, une « centralisation qui ne peut, en aucun cas, restreindre la liberté de gestion des sections » (article R-12 du règlement intérieur). Cette liberté est fortement encadrée.

L'existence d'une seule association nationale s'est notamment traduite par un accord avec le Crédit coopératif pour l'agrégation des soldes bancaires de l'ensemble des comptes des sections, des fédérations, des comités régionaux et du niveau national. C'est pourquoi, chaque section locale (mais aussi fédération départementale ou comité régional) est tenue, par l'intermédiaire de son président, d'ouvrir un compte bancaire spécifique à cette même banque⁵ ou, pour les sections en outre-mer, à la Banque Postale. Les dépenses des sections sont très encadrées. Et, concernant les recettes, c'est le comité central qui fixe le montant et les règles de répartition des cotisations. Une section locale, lorsqu'elle perçoit 100 € de cotisation devait, en 2019, en reverser les 2/3 au siège.

⁴ Titre III des sections – Article 13.

⁵ Des modifications statutaires votées lors du congrès de juin 2000 ont rendu obligatoire le passage au Crédit coopératif de tous les comptes des sections, fédérations et régions (à l'exception de l'outre-mer et de la Corse où cette banque n'est pas implantée).

4 - Une réflexion en cours sur une évolution possible

La Ligue s'interroge sur son objet, ses champs et modalités d'intervention, face aux évolutions environnementales, scientifiques et techniques, et aux mutations politiques et sociales. Ces interrogations touchent jusqu'à la conception universelle et indivisible des droits qu'elle a toujours défendue. Certains membres de la Ligue se demandent si n'émergent pas des droits de l'humanité (notamment les droits environnementaux) alors que l'article 1 de ses statuts n'a pas été rédigé dans l'optique d'une défense de droits collectifs.

Une réflexion sur l'organisation territoriale est également en cours. La Ligue, comme de nombreuses associations, est confrontée à la diminution du nombre de bénévoles et à leur renouvellement fréquent. Elle doit donc former, de plus en plus souvent, un nombre croissant de bénévoles. Elle envisage notamment une mutualisation de la gestion administrative ou de la réflexion thématique à l'échelle de plusieurs sections, qui ne remettrait pas en cause l'autonomie politique de chaque section ; et elle se demande combien de niveaux elle devrait garder pour économiser ses « forces humaines » sans s'éloigner trop du terrain.

Elle a lancé un chantier sur l'organisation, les moyens et les mandats au sein de la LDH en 2018, à l'occasion du 120^{ème} anniversaire de la Ligue. Deux groupes de travail ont été mis en place à l'automne 2019 constitués de membres du bureau, du comité central, mais aussi de délégués et d'experts. L'objectif est de pouvoir adopter, ou au moins valider, certains points d'une proposition de réforme statutaire lors du congrès du 22 au 24 mai 2021.

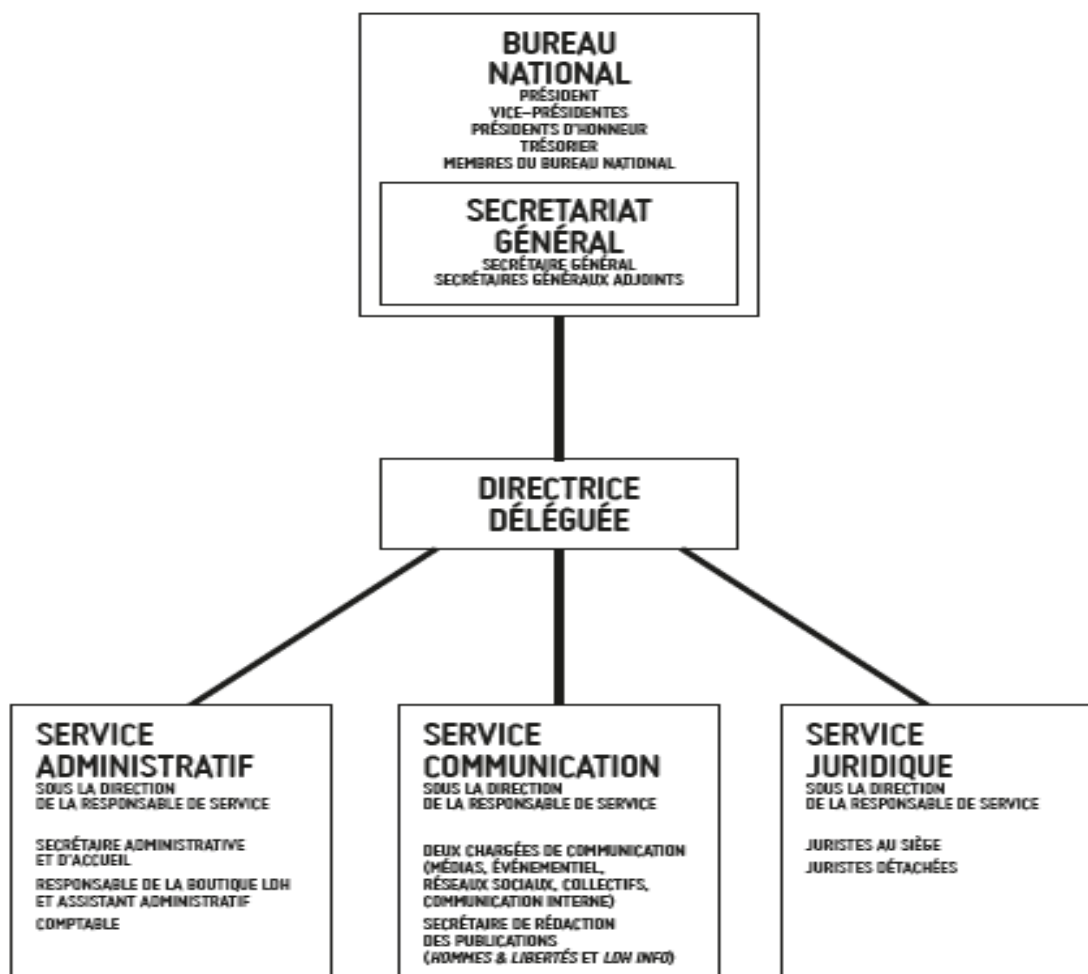
II - La gestion

Au niveau central, l'équipe peu nombreuse, s'appuie sur des outils informatiques rudimentaires et sur des procédures peu formalisées. La gestion est rendue complexe par l'organisation centralisée de la Ligue : une seule association, au sens juridique, mais qui fédère un ensemble de sections, fédérations et régions ayant une certaine autonomie de gestion. Le bon fonctionnement de ce système pyramidal suppose une amélioration de la gestion et des contrôles. Certaines évolutions en ce sens ont déjà été décidées, notamment l'embauche d'une directrice déléguée, qui doivent être complétées.

A - Une organisation du siège et des procédures à renforcer

L'actuelle directrice déléguée dirige une équipe de 17 salariés dont 15 à Paris. Elle a sous son autorité trois services.

Schéma n° 2 : organigramme de la Ligue des droits de l'Homme



Source : Ligue des droits de l'Homme

L'encadrement des équipes a été renforcé, notamment par des réunions régulières, pour compenser la rotation accrue des personnels. Trois secrétaires généraux de la Ligue, bénévoles, se sont succédé en deux ans ; très peu de bénévoles de la Ligue viennent du monde de l'entreprise ou de la gestion. Quant aux permanents, sur les 15 personnes du siège, seuls neuf sont présents depuis le début de la période sous contrôle. Le poste de responsable administratif et financier a changé deux fois en deux ans et demi.

Par ailleurs, la gestion par la nouvelle équipe reste fragilisée par l'insuffisance des procédures écrites.

1 - Des procédures écrites insuffisantes

Seul l'engagement des dépenses fait l'objet d'une mention à l'article 7 du règlement intérieur: « *Les services du siège national de la LDH ne peuvent procéder à un engagement de dépenses (interne ou externe) supérieur à 750 € sans production d'un devis et l'accord préalable du trésorier national. Tout paiement supérieur à 750 € effectué par le siège doit être autorisé préalablement par le trésorier. Toutefois les paiements des salaires, des charges sociales, des taxes de toute nature, de l'EDF et du téléphone peuvent être faits sans autorisation*

préalable. » Aucune autre procédure ou règle écrite n'existe en matière de dépense. Les règles de remboursement des frais de mission et de transport, en particulier, ne sont pas suffisamment formalisées. La Ligue doit désormais établir des règles écrites pour préciser le rôle de chacun dans le paiement des dépenses.

2 - Une gestion comptable et financière à améliorer

Plusieurs points de fragilité ont été relevés.

La comptable de la Ligue s'appuie pour l'enregistrement des données comptables sur le logiciel « CIEL » qui permet un suivi de nature analytique. Mais ce suivi reste incomplet, car il n'est déployé que pour les charges et produits relevant du siège, les charges assumées par les sections locales restant globalisées.

Les comptes de l'association et le rapport du commissaire aux comptes sont en principe publiés au Journal officiel comme la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 en fait obligation à toute association bénéficiant de subventions d'un montant supérieur à 153 000€. C'est également le cas des comptes du fonds de dotation pour lesquels la publication est obligatoire quel que soit le montant des ressources, en vertu du décret n° 2009-158 du 11 février 2009. Or l'association n'a publié au Journal officiel des associations et fondations d'entreprise (JOAFE) ni ses comptes relatifs aux années 2016 et 2017, ni les comptes 2017 et 2018 du fonds de dotation.

Les budgets prévisionnels ont été présentés depuis 2013 en équilibre, mais ils avaient été élaborés à partir d'hypothèses erronées, décalées par-rapport à la situation financière de l'association. La prévision des recettes a été sous-estimée de 8 % en 2014, 11 % en 2017 et 15 % en 2018 (la sous-estimation constatée cette dernière année résultant d'un legs qui n'avait pas pu être anticipé lors de la construction du budget primitif). Les méthodes de prévision des charges sous-évaluent la masse salariale et surestiment les charges externes. L'année 2016 mise à part, la masse salariale, premier poste de dépenses, apparaît systématiquement sous-évaluée. L'écart constaté sur la masse salariale en 2018 correspond à 1,4 ETPT.

Quant aux charges externes, certains comptes sont estimés au double de leur réalisation (entretien et réparation, frais de publications, frais postaux, de téléphonie et d'internet).

La situation de déficit chronique doit conduire l'association à établir des prévisions budgétaires réalistes, à développer des outils de suivi adaptés, afin de maîtriser ses charges. Ces évolutions sont d'autant plus nécessaires que la LDH, par souci d'économie, ne fait pas appel à un expert-comptable.

B - La difficile intégration des comptes des sections locales

Les comptes des sections locales, des fédérations départementales et des comités régionaux ont représenté en 2018 environ 17 % des produits de l'association et 21 % de ses charges. Il s'agit donc d'un apport essentiel au fonctionnement de l'association que cet ensemble de recettes et de dépenses de quelque 300 structures.

Cependant, la présentation des comptes en fin d'année en est singulièrement compliquée.

1 - Des remontées d'informations et de données inégales

Des outils utiles d'aide aux trésoriers locaux existent, notamment un guide de 43 pages, très pédagogique. Ce guide comporte en annexes des modèles standardisés et obligatoires mis à disposition des trésoriers des sections locales, notamment de journal de comptabilité ou de bordereau de versement des cotisations.

La tenue des comptes reste inégale selon les sections, comme en témoignent les bilans transmis en fin d'année. Elles ignorent parfois des règles internes, comme l'obligation de faire parvenir au siège, en même temps que leurs comptes au 31 octobre, leur relevé de banque et le procès-verbal de caisse, la copie des pièces justificatives des actes de gestion les plus importants et en particulier des conventions relatives à des subventions supérieures à 5 000 €⁶.

Les sections doivent en outre demander l'accord du siège pour toute dépense supérieure à 1 500 € et envoyer copie au siège des factures de plus de 1 500 € (article 12 du règlement intérieur). Ces diverses transmissions sont très loin d'être systématiques. Sur un échantillon de 111 dossiers remontés en fin d'année 2018 par les sections et fédérations, 26 se sont révélés incomplets s'agissant du compte de résultat simplifié ou du relevé de situation bancaire. Au sein de cet échantillon, seules trois des six sections ou fédérations ayant bénéficié d'une subvention de plus de 5 000 € avaient transmis la copie de la notification au siège. En outre, les dossiers du siège ne conservent aucune trace d'une copie de facture dépassant 1 500 €.

Le contrôle interne est très limité. En pratique, il est essentiellement réalisé par le commissaire aux comptes. La commission de contrôle financier réalise des contrôles annuels par sondage, mais elle le fait quasi exclusivement sur les dépenses du siège.

2 - Des doubles comptes à corriger

Le bilan financier de chaque section doit être envoyé à la trésorerie nationale avant le 30 novembre de chaque année, ce qui fait que les exercices comptables des sections locales ne correspondent pas à une année calendaire, puisqu'ils vont du 1^{er} novembre N au 31 octobre N+1. Le siège de la LDH procède, quant à lui, à l'agrégation de l'ensemble des comptes et établit les comptes financiers de la Ligue des droits de l'Homme de janvier à décembre.

Cette pratique se traduit par certains doubles comptes. Tel est le cas des cotisations transférées des sections vers les fédérations et comités régionaux. La répartition du produit des cotisations entre le siège et les sections fait l'objet d'une annulation d'écriture afin d'éviter ce double compte. Or, cette annulation n'est pas réalisée pour les flux internes entre les sections, les fédérations et les comités régionaux. Ce double compte représentait 21 900 € en 2018. De même, certaines sections versent chaque année des participations financières au profit du fonctionnement des activités nationales. Ces participations comptabilisées à la fois en dépenses des sections locales et en dons reçus par le siège représentaient 7 200 € en 2018.

Ces flux internes représentent près de 55 000 €, soit 3 % de l'ensemble des produits d'exploitation de l'association. Leur comptabilisation doit être redressée.

⁶ Ce seuil a été fixé par le commissaire aux comptes et est repris dans le courrier annuel à l'attention des trésoriers de section relatif à l'intégration des comptes.

3 - Des procédures de consolidation des comptes imparfaites

L'établissement des comptes de l'association suppose d'agréger comptes locaux et comptes du siège. Une difficulté de cette agrégation est que les sections locales, compte tenu de leur taille, ne tiennent qu'une comptabilité de trésorerie. Le détail des comptes utilisés n'est pas le même et se trouve délibérément simplifié à l'usage des trésoriers locaux⁷, ce qui fausse la présentation des comptes. En outre, l'agrégation des comptes suppose que l'intégralité des documents soit remontée par les trésoriers de 300 entités locales et ressaisie manuellement dans un tableur, ce qui mobilise deux bénévoles à plein temps pendant 15 jours.

Il serait utile que l'association simplifie ses procédures, notamment en recourant au traitement automatisé des relevés bancaires, et en organisant une remontée de comptes par année civile.

C - Les débuts d'une valorisation du bénévolat

L'importance des sections locales et de l'investissement des adhérents dans la vie de l'association fait de la valorisation du bénévolat un enjeu important des documents comptables annuels de l'association.

Ce chantier a été pour la première fois mis en œuvre en 2018, sous l'impulsion du commissaire aux comptes. À l'occasion de la remontée des comptes des sections locales, au mois de novembre, un formulaire a été transmis à chaque section demandant de retracer le nombre d'heures bénévoles consacrées aux différentes actions. Le nombre de retours de la part des sections locales a été particulièrement faible et le commissaire aux comptes a dû procéder à une extrapolation à partir des réponses obtenues des sections en fonction de leur taille.

L'estimation atteint 13 310 journées de travail et 910 500 €, soit 104 % de la masse salariale 2018 de l'association. Affiché également dans le compte emploi ressources, ce montant correspond à l'équivalent des deux-tiers des ressources consacrées aux différentes missions sociales de l'association.

III - La situation financière

La situation financière de la LDH, sans être inquiétante, est fragile. Son résultat d'exploitation est chaque année déficitaire, moins du fait de dépenses dont l'évolution est plutôt bien maîtrisée, que faute de pouvoir générer suffisamment de recettes. Le développement encore modeste de l'appel public à la générosité ne compense pas le recul des subventions.

⁷ Les charges des sections locales ne sont réparties que sur huit lignes comptables : 605999 « achat matériel sections bilan », 610999 « Services extérieurs sections », 618999 « Documentation sections », 620999 « autres frais gestion sections », 625999 « Déplacements – missions – réceptions sections », 659999 « Contribution sections aux fédérations/régions/siège », 671999 « Charges diverses sections », 650999 « Soutiens et libéralités des sections ».

A - Des résultats régulièrement déficitaires

Les résultats régulièrement déficitaires de la LDH se traduisent chaque année par une insuffisance d'autofinancement.

1 - L'évolution depuis 2013

Seule l'année 2018 a connu un résultat net positif, quoique modeste, grâce à un résultat exceptionnel significatif.

Tableau n° 1 : synthèse des comptes de résultat⁸

<i>en €</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Résultat d'exploitation</i>	- 122 748	- 90 916	- 66 945	75 064	- 152 689	- 306 496
<i>Résultat financier</i>	- 10 029	- 4 882	- 4 944	- 6 407	- 5 893	- 5 295
<i>Résultat exceptionnel</i>	55 785	1 498	52 247	25 418	43 577	206 259
<i>Fonds dédiés</i>						
<i>Constitution</i>	-56 650	0	0	-101 290	-117 540	0
<i>Consommation</i>	74 614	56 650	0	0	101 290	117 540
<i>Résultat net</i>	- 59 028	- 37 653	- 19 645	- 7 216	- 131 253	12 008

Source : Cour des comptes, d'après rapports financiers LDH

Le déficit vient uniquement du siège, mais parce qu'il est seul à porter les charges de structure, notamment la masse salariale des effectifs permanents, dont ceux du service juridique et du service de communication qui viennent en soutien de l'ensemble des sections. La solidarité financière est l'une des caractéristiques de l'association.

Le choix d'aider chaque année l'Association européenne des droits de l'Homme (AEDH), structurellement déficitaire, a également accentué le déficit de l'association.

La situation financière de la Ligue se traduit par une insuffisance d'autofinancement chronique qui empêche l'association de mener tout projet d'investissement d'envergure. Des travaux d'entretien seraient pourtant justifiés dans des locaux dont la Ligue est propriétaire.

2 - L'impact sur le bilan et le fonds de roulement

L'évolution du bilan de l'association entre 2013 et 2018 reflète ces résultats déficitaires annuels. Certes, l'association, qui rembourse progressivement son emprunt immobilier, se désendette. Mais, sous l'effet des pertes successives, les fonds propres de l'association diminuent de 12 %, passant de 1,4 M€ en 2013 à 1,1 M€ en 2018 ; le niveau des provisions a plus que triplé pour atteindre 376 056 € en 2018.

⁸ Le tableau présente la construction du résultat net annuel à partir des résultats d'exploitation, financier et exceptionnel, d'une part, et des fonds dédiés, d'autre part. Les résultats financiers de l'association sont constitués par le paiement des intérêts liés à l'emprunt en cours.

À l'actif, les créances de l'association se sont fortement réduites sur la période, passant d'environ 300 000 € en 2013 à moins de 70 000 € en 2018. Les valeurs mobilières de placement ont diminué au profit des disponibilités, ce qui réduit les revenus financiers.

Le fonds de roulement donne l'apparence d'une certaine solidité : 306 509 € en 2013, 381 131€ en 2018. Mais l'année 2018 se caractérise par l'inscription d'une provision pour risques de 257 254 € relative au paiement des droits de mutation correspondant à un legs reçu directement par l'association et non par le fonds de dotation.

La Ligue se doit d'être attentive à l'évolution du fonds de roulement qui traduit une situation tendue.

B - Des dépenses maîtrisées

Les dépenses de la Ligue sont tendanciellement orientées à la baisse : 2,32 M€ en 2013, 2,09 M€ en 2018, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 2 : charges d'exploitation

<i>en €</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Charges d'exploitation	2 320 319	2 278 818	2 154 448	2 018 194	2 345 353	2 097 366
Dont salaires et charges sociales	920 739	959 120	833 420	774 472	946 421	877 566
Dont charges externes	939 580	885 162	857 513	831 038	934 022	774 880

Source/note : Cour des comptes, d'après les comptes annuels de l'association

1 - Une masse salariale contenue

Sur la période considérée, la masse salariale apparaît contenue. Elle représente 41,8 % de l'ensemble des charges d'exploitation en 2018, contre 39,6 % en 2013 ; mais elle diminue en valeur absolue. Les écarts de salaires sont réduits, dans une amplitude de 1 à 2,1.

La convention collective de l'animation prévoit le versement d'une indemnité de fin de carrière en fonction de l'ancienneté dans l'association de la personne partant en retraite⁹. Cependant, le montant de la provision, qui a été réévalué de 56 % entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2018, semble excessif. Si le cumul des reprises sur provision atteint près de 60 000 €, le montant des dotations nouvelles sur la période contrôlée dépasse 102 000 €.

La méthode utilisée par le commissaire aux comptes est une méthode classique des unités de crédit projeté, méthode actuarielle dite rétrospective. Ce montant tient compte d'un taux d'évolution des rémunérations de 1 %, d'un taux d'actualisation de 1,57 %, d'une évolution des charges patronales (qui s'appliquent sur les indemnités de fin de carrière) au taux de 56 %, d'une contribution employeur (due depuis le 1^{er} janvier 2009) de 50 %, d'un âge prévu de départ à la retraite de 60 à 62 ans et de la probabilité pour l'association de verser effectivement ces indemnités en fonction de l'âge des salariés et de l'éventualité de leur départ ou non de l'association avant l'âge de leur retraite.

⁹ 1 mois de salaire pour 4 ans d'ancienneté ; 5,83 mois pour 20 ans ; 9,17 mois pour 30 ans ; 12,5 mois pour 40 ans.

Mais les hypothèses retenues, du moins celles sur la démographie, ne correspondent pas à la réalité du fonctionnement de la LDH. Fin 2018, l'âge moyen des salariés de la structure n'était que de 43 ans. Une seule personne est susceptible de partir en retraite à l'horizon de quatre ans, une autre personne à l'horizon de sept ans et deux autres personnes à l'horizon de dix ans. L'association connaît en outre un mouvement significatif de ses effectifs. Sur les 11 personnes qui ont quitté la Ligue entre 2013 et 2019 (toutes avant l'âge de la retraite), cinq avaient plus de 45 ans alors que la probabilité théorique qu'elles partent avant la retraite n'était que de 1,92 % d'après les données du logiciel utilisé pour le calcul de la provision.

En conséquence, provisionner une somme égale à 15 % de la masse salariale, soit l'équivalent de 30 mois d'un coût salarial unitaire moyen, représentant une obligation financière de près de 120 000 € au bénéfice du personnel, n'apparaît pas conforme au risque encouru par l'association. Ces modalités d'estimation doivent être revues.

Une évolution des estimations comptables, possible en vertu des articles 122-4 et 122-5 du PCG, qui modifierait les probabilités de départ de l'association avant l'âge de la retraite, donnerait une image plus fidèle de la situation de l'association.

2 - Des charges externes en baisse mais difficiles à identifier

Les charges externes ont diminué sensiblement en 2018 à 774 800 €, contre 939 580 € en 2013, mais leur composition est mal connue, notamment les dépenses des sections.

Les charges externes sont supportées pour 57 % par le siège, le reste relevant des sections, part importante qui s'explique par leur nature, avec, comme premier poste, les frais de transport et missions, générés particulièrement par l'important réseau de bénévoles des sections. Or, une analyse des dépenses des sections n'est pas possible avec le même degré de finesse que pour le siège. Les charges sont en effet agrégées manuellement à celles du siège selon une nomenclature beaucoup plus générale et imprécise reposant sur quatre lignes : 610999 « Services extérieurs sections », 618999 « Documentation sections », 620999 « autres frais gestion sections », 625999 « Déplacements – missions – réceptions sections ».

Quant au siège, seul le grand livre permet une analyse du détail de ses charges. Les annexes des comptes annuels ne comprennent en effet aucun détail du compte de résultat. Au regard du poids des charges externes (37 % des charges d'exploitation), l'absence d'annexe nuit à la compréhension des comptes.

Il conviendrait que les annexes des comptes annuels soient complétées par un bilan et un compte de résultat détaillés, dès la présentation des comptes 2020.

C - Une érosion progressive des ressources traditionnelles

La dégradation de la situation financière de l'association tient à une diminution de ses recettes. La diversité de ses sources de financement contribue à son indépendance, mais ne suffit pas à garantir un volume de recettes suffisant. Après une longue période de relative stabilité de celles-ci, l'année 2018 se caractérise par une contraction importante (- 18 %).

Tableau n° 3 : produits d'exploitation de l'association (hors reprises d'amortissements et provisions et transferts de charges)

<i>en €</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Cotisations</i>	641 020	676 563	708 180	710 387	696 750	668 717
<i>Chiffre d'affaires</i>	366 115	343 820	356 077	334 774	324 639	249 925
<i>Subventions</i>	880 124	820 005	748 511	767 622	893 062	639 962
<i>Autres produits (dons manuels)</i>	210 142	272 780	242 691	201 490	236 740	206 181
Total	2 097 401	2 113 168	2 055 459	2 014 273	2 151 191	1 764 785

Source : Cour des comptes, d'après les comptes annuels de l'association

1 - Un tassement des cotisations

Le produit des cotisations a, sur la période sous revue, légèrement progressé, d'environ 4 %. Mais, depuis le pic des adhésions de 2015 (lié notamment aux attentats du 13 novembre 2015), le nombre de cotisants diminue (8 650 en 2013, 8 395 en 2018). Alors que l'adhésion initiale est facilitée car elle peut se faire en ligne depuis 2017, les réadhésions doivent se faire auprès des sections locales, afin d'intégrer les adhérents dans des équipes de bénévoles.

L'érosion du nombre d'adhérents est identifiée comme un enjeu majeur dans les différents rapports financiers de l'association. L'augmentation de la part des cotisations dans les ressources de la Ligue (33 % des produits d'exploitation en 2013, 37 % en 2018) n'est due qu'à la baisse plus importante des autres ressources.

2 - Une production de biens et services en baisse

Avec près de 250 000 €, le chiffre d'affaires lié à la production de biens et services représentait encore 14 % des ressources d'exploitation en 2018. Mais ce chiffre était supérieur à 366 000 € en 2013 et pesait alors pour 17 % des ressources.

Les abonnements et vente des publications de l'association (*LDH Info* et la revue *Hommes et Libertés*) progressent : près de 89 000 € en 2018, contre environ 70 000 € en 2013. Environ 19 % de ce produit (16 520 €) est issu des abonnements et achats par les sections locales. En outre, celles-ci achètent au siège, qui joue le rôle d'une plate-forme d'achat, livres, affiches, gadgets ou DVD (pour 9 000€ en 2018). Enfin, l'association a bénéficié sur l'ensemble de la période d'un contrat de partenariat avec la MACIF pour la réalisation d'actions communes en matière d'accès aux droits, également comptabilisée dans la rubrique production de biens et services, sans que ce classement soit d'ailleurs expliqué. Il atteignait 100 000 € jusqu'en 2018, année au cours de laquelle il a été réduit de moitié.

3 - Un grand nombre de subventions dont le montant s'érode également

Tableau n° 4 : subventions par catégorie de financeurs

<i>en €</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Europe</i>	191 586	121 318	42 926	30 984	6 071	17 390
<i>État</i>	206 621	260 440	264 871	310 879	280 721	245 241
<i>Régions</i>	84 626	71 817	68 989	54 015	27 394	40 673
<i>Départements</i>	44 832	61 181	49 159	47 735	30 952	56 486
<i>Communes</i>	219 480	216 593	218 344	214 970	240 700	203 981
<i>Autres (structures privées et congrès)</i>	132 979	88 656	104 222	109 039	307 225	76 192
Total	880 124	820 005	748 511	767 622	893 062	639 962
<i>Fonds dédiés</i>	-56 650	0	0	-101 290	-117 540	0
<i>Consommation fonds dédiés</i>	74 614	56 650	0	0	101 290	117 540
Total après fonds dédiés	898 088	876 655	748 511	666 332	876 812	757 502

Source : Cour des comptes, d'après les comptes annuels de l'association

La LDH reçoit des centaines de subventions par an de montants et d'origine très variables. Sur le total des subventions allouées à la LDH, un tiers en moyenne est perçu par les sections locales ou fédérations départementales.

Compte tenu de l'implantation ancienne et importante de la Ligue dans les territoires, le monde local est le premier financeur public de l'association (entre 28 % et 38 % du total des subventions reçues de 2013 à 2018). Les services déconcentrés de l'État peuvent accorder des aides pour des actions de formation des bénévoles. Mais le siège n'en a pas nécessairement connaissance, de même qu'il n'a qu'une vision partielle des aides des collectivités locales, versées directement aux sections locales. La seule exception est la Ville de Paris, dont les subventions sont versées au siège qui les rétrocède aux sections ou à la fédération parisienne.

L'association a en outre bénéficié en 2013 et 2014 de financements européens importants, liés à un appel à projet spécifique en faveur des Roms et du respect de leurs droits. En 2017 et 2018, la LDH a bénéficié d'un autre projet européen de moindre envergure (34 785 € au total sur les deux exercices), destiné à identifier les propos racistes, antisémites et xénophobes sur les réseaux sociaux.

La Ligue des droits de l'Homme bénéficie également de financements privés, notamment du fonds de dotation du barreau de Paris et, en 2017, de la fondation internationale Open society.

Enfin, les subventions de l'État restent une ressource essentielle de la Ligue. Après avoir fortement progressé de 2013 à 2016 (+ 150%), elles se sont ensuite contractées, essentiellement du fait de la disparition en 2018 des fonds de la réserve parlementaire, qui représentaient encore, en 2017, le quart des subventions en provenance de l'État.

Les principaux services de l'État contributeurs sont l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) qui apporte plus de la moitié des financements, les services du Premier ministre et les services en charge de la jeunesse et des sports. Ces contributions sont restées stables dans le temps et ont été complétées par les financements de la délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH). D'autres financements soutiennent des projets spécifiques.

Certaines de ces subventions sont très modestes ; mais d'autres peuvent être importantes, sans que le siège ait connaissance, sauf par les relevés de comptes, ni des versements, ni de la convention qui en est à l'origine. La règle posée par le commissaire aux comptes selon laquelle devaient être fournies au siège, à l'appui des comptes, les conventions portant sur des subventions supérieures à 5 000€, n'est pas respectée.

Le siège ne suit donc qu'imparfaitement les subventions reçues par l'association. A tout le moins, un rappel devrait être fait de la règle ci-dessus.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Ligue des droits de l'Homme, association ancienne, présente un modèle original d'organisation combinant une certaine autonomie locale des sections et comités, de lourdes procédures démocratiques et une forte centralité dans le suivi comptable et financier.

Pour avoir une vision globale de ses comptes et de sa situation financière, la Ligue doit agréger l'ensemble des données locales, opérée de façon manuelle par l'équipe comptable et par des bénévoles, ce qui est consommateur de temps et facteur de risque.

La fragilité de gestion de la Ligue tient également à l'absence de procédures écrites, au caractère approximatif de la comptabilité analytique et à la faiblesse, du moins jusqu'à une période récente, du management de l'équipe administrative salariée.

Cette gouvernance doit être améliorée pour faire face à la situation financière fragile de l'association. Face à des dépenses, notamment salariales, qui demeurent bien maîtrisées, les ressources sont insuffisantes. En particulier, les subventions reçues diminuent, malgré leur grande diversité, ce qui entraîne chaque année un résultat déficitaire, sauf legs exceptionnels comme en 2018. L'association, poussée à trouver de nouvelles ressources, développe depuis peu l'appel public à la générosité. Les dons et legs représentent désormais la troisième, ressource de l'association après les cotisations et subventions (la seconde en 2018).

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. rédiger en 2021 des procédures écrites concernant les principales dépenses engagées par la Ligue ;*
 - 2. améliorer la gestion budgétaire et financière en construisant le budget prévisionnel en cohérence avec les charges constatées au cours des années antérieures et en développant des outils de suivi infra-annuel ;*
 - 3. simplifier l'intégration des comptes des sections dans le compte annuel de l'association, en ayant recours à un traitement automatisé des relevés bancaires de chacune d'elles et en homogénéisant les dates de clôture entre les sections locales et le siège ;*
 - 4. compléter les annexes des comptes annuels 2020 présentés par le commissaire aux comptes par un bilan et un compte de résultat détaillés.*
-

Chapitre II

L'appel public à la générosité

Les sommes collectées le sont depuis peu et continuent à représenter des montants modestes en dépit de l'augmentation constatée en 2018.

La Ligue a obtenu l'agrément « Don en confiance » le 15 février 2018. Depuis, les modalités de collecte s'améliorent sensiblement et sont devenues conformes aux obligations qui s'imposent aux associations ayant recours à la générosité publique.

I - Les sommes collectées

Le produit des dons s'est surtout accru en 2015, en lien probable avec le contexte des attentats du début de cette année, au cours de laquelle la LDH a lancé sa première campagne formelle d'appel public à la générosité. Le produit des legs s'est, quant à lui, développé à compter de 2017.

Tableau n° 5 : produits issus des dons et legs

<i>en €</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Abandons de frais</i>	65 971	58 374	60 106	52 720	69 475	48 007
<i>Dons reçus au siège</i>	65 698	48 820	116 405	64 080	58 326	70 545
<i>Dons reçus en section</i>	51 071	51 544	46 634	66 989	60 520	68 061
<i>CODEVI Solidaire</i>	25 769	21 241	17 545	15 279	16 749	18 923
<i>Mécénat de compétence</i>	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	NC ¹⁰	113 875
<i>Reversements Fonds de dotation</i>	0	91 000	0	0	30 000	0
Total	208 509	270 979	240 690	199 068	235 070	319 411
Legs (produits exceptionnels)	0	0	0	0	0	437 264

Source : Cour des comptes, d'après le grand livre de l'association

¹⁰ Bien que la mise à disposition d'un agent à temps plein ait commencé en octobre 2017, cette MAD n'a été valorisée qu'à compter de 2018.

A - Les dons

Jusqu'en 2017, ils ont représenté l'essentiel des ressources de l'appel public à la générosité. Outre les diverses formes de dons détaillées ci-dessous, sont comptabilisés comme dons effectués à la Ligue les versements des legs reçus par le fonds de dotation de la LDH.

1 - Les abandons de frais, une pratique ancienne à la LDH

Comme on l'a vu, les frais de déplacement et de mission sont le poste le plus important des charges externes de la Ligue. Ils atteignent 105 930 € pour le siège et 220 558 € pour les sections. Or, un certain nombre de bénévoles renoncent expressément à être remboursés, en particulier des bénévoles en sections. Ce montant varie, selon les années, autour de 50 000 €, soit 15 % du total des frais de déplacement de l'association. Ces dons, tout en étant effectués par des adhérents, ne sont le fait que d'une minorité. Il s'agit donc d'un acte volontaire très distinct du paiement de la cotisation d'adhésion qui, elle, est obligatoire.

2 - Les dons directs, individualisés ou anonymes

Cet apport prend deux formes différentes :

- les dons individuels de membres ou sympathisants, qui reçoivent un reçu fiscal contre envoi d'un chèque ou virement. Ces dons sont orientés vers les activités nationales ou vers les sections locales, selon le souhait émis par le donateur ;
- les autres dons : dons « anonymisés » dans le cadre d'opérations de collectes dans les territoires ; transfert des avoirs d'une association dissoute ; dons de matériel, qui sont versés sans contrepartie d'un avantage fiscal.

Un contrôle de ces dons a été fait sur les exercices 2016 et 2018. Le pourcentage des dons donnant lieu à justificatif fiscal a été de 51 % en 2016 et 58 % en 2018. Mais, en sections, ce pourcentage tombe, en 2018, à 23,5 %.

3 - Un CODEVI Solidaire depuis 1997

Le bénéfice d'un CODEVI Solidaire garantit à la Ligue des droits de l'Homme une ressource fongible pour l'ensemble de ses actions.

Comme plusieurs autres associations, la Ligue a conclu dès 1997 un partenariat avec le Crédit coopératif qui la désigne comme destinataire potentiel d'un fonds d'épargne solidaire. La banque propose à sa clientèle plusieurs produits bancaires et financiers de partage, dont les titulaires peuvent décider de verser sous forme de don à un organisme de solidarité figurant sur une liste préétablie une partie des intérêts annuels portés au crédit de leur livret au 31 décembre de chaque année. Ce partenariat a garanti sur la durée à l'association une source de dons stable.

4 - Du mécénat de compétence depuis 2017

Sur la période considérée, l'association a noué deux partenariats de mécénat de compétence avec des entreprises.

Un partenariat avec le groupe La Poste signé en novembre 2016 concerne la mise à disposition pour une période de trois ans, à compter du mois d'octobre 2017, d'un agent à temps plein sur une fonction d'animation régionale. L'association a également signé une convention avec la Caisse des dépôts en 2018 pour la mise à disposition d'un agent pour neuf jours.

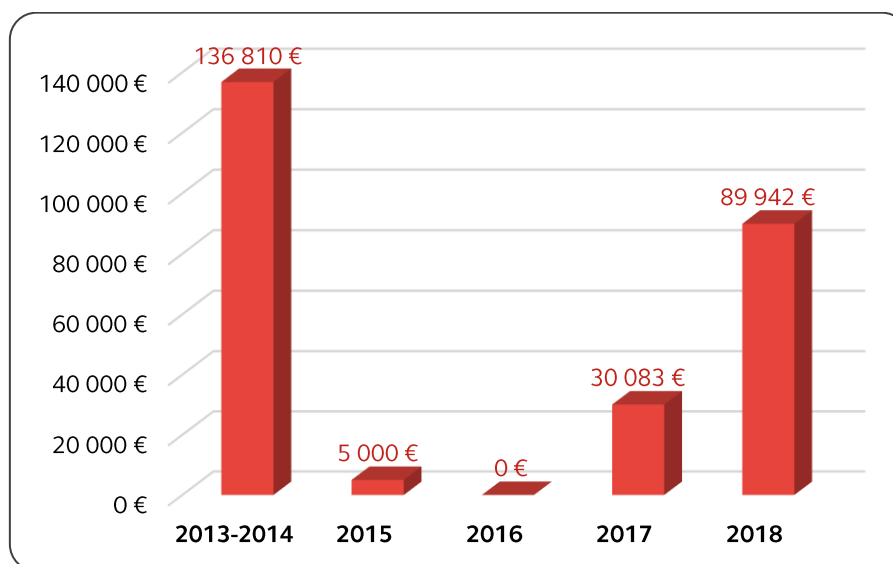
En 2018, ces contributions sont valorisées à hauteur de 113 875 €. À titre indicatif, ce montant représente 13 % de l'ensemble de la masse salariale de la structure (15,75 ETP) et 12 % de l'évaluation du bénévolat.

B - Des legs désormais reçus par l'intermédiaire du fonds de dotation

Sollicitée pour recevoir un legs en 2011, l'association est alors avertie du fait que, n'ayant pas souhaité être reconnue d'utilité publique, les legs qu'elle reçoit ne sont pas exonérés de droits de mutation¹¹. Pour être exonéré, le legs doit être reçu par un fonds de dotation depuis la loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. La LDH a mis en place un fonds de dotation « Ligue des droits de l'Homme », dont les statuts ont été publiés au Journal officiel du 2 novembre 2013.

Après ce don initial, suivi d'une période presque sans produits en 2015 et 2016, le fonds de dotation a recommencé à partir de 2017 à attirer des donateurs. L'année 2019 semble confirmer ce mouvement avec l'acceptation de deux legs.

Graphique n° 1 : fonds de dotation : produits collectés



Source : Cour des comptes, d'après les comptes du Fonds de dotation

¹¹ Cette interdiction a été levée par la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

II - L'organisation de la collecte

Les moyens utilisés par l'association pour susciter la générosité publique demeurent très modestes : un appel sur son site internet, quelques encarts publicitaires et des relais sur les réseaux sociaux. Cependant, l'association, qui reçoit de la générosité publique environ 12 % de ses ressources annuelles, se doit de respecter ses obligations en matière de déclaration préalable et d'information des donateurs.

A - Le respect de l'obligation de déclaration

L'association a procédé à deux déclarations préalables d'appel à dons auprès de la préfecture de police de Paris, en 2015 et en 2018.

La sollicitation des donateurs sur le site internet de l'association n'a pour autant pas cessé en 2016 et 2017. D'ailleurs, l'association a produit des comptes d'emploi des ressources d'appel aux dons sur ces années 2016 et 2017, même s'ils n'ont pas été rendus publics.

L'association confirme en outre qu'une campagne d'appel aux dons est organisée « chaque année ». Dès lors, une déclaration aurait également dû être réalisée en 2016 et 2017.

Par ailleurs, le site de la LDH comportait déjà en 2013 et 2014, début de la période sous contrôle, un appel à dons et legs. Or le simple fait que cette mention figure sur un document ou sur un site internet constitue un appel public à la générosité au sens de la loi du 7 août 1991, comme l'a précisé la Cour dans son rapport public annuel 2008¹². Cette situation emportait donc, dès 2013, l'obligation pour l'association d'effectuer une déclaration préalable d'appel à la générosité publique auprès de la préfecture, ainsi que l'établissement d'un compte d'emploi des ressources (CER) collectées auprès du public, selon le modèle de tableau fixé par le règlement n° 2008-12 du 7 mai 2008 du comité de la réglementation comptable.

Le fonds de dotation n'a procédé à aucune déclaration préalable depuis sa création. Pourtant, la possibilité de faire un legs est explicite sur le site internet de l'association, au même titre que les dons, et le fonds de dotation est mentionné sur différents encarts publicitaires. Il aurait ainsi dû faire une déclaration préalable d'appel à don depuis 2013, année de sa création.

Sur la période contrôlée de 2013 à 2018, la LDH n'a donc rempli que très partiellement ses obligations de publicité, en particulier la déclaration préalable d'appel public aux dons.

En 2019 et 2020, ces déclarations ont été effectuées pour l'association, et la première demande d'autorisation préalable a été faite en 2020 pour le fonds de dotation.

Le libellé de l'objectif poursuivi était, en 2015, « *le soutien à l'activité générale de la LDH* », et en 2018, « *le soutien au fonctionnement de la LDH et à l'organisation des 120 ans de la LDH* ». Au cours de ses campagnes d'appel, l'association mentionne en outre divers types d'actions plus concrètes. Ainsi, la partie de son site internet consacrée aux dons et legs fait référence à des thématiques spécifiques comme les droits des femmes, des étrangers, l'environnement, les droits économiques, sociaux et culturels, la liberté de création, la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations, les violences policières ou les atteintes

¹² Cour des comptes, *Rapport public annuel 2008*, Partie II, « Les déclarations de campagne nationale d'appel à la générosité publique », p. 265-271, La Documentation française, janvier 2008.

aux libertés. Sont également mentionnées des modalités d'action comme les campagnes thématiques, le service d'assistance juridique ou les interventions en milieu scolaire. Ces références ne sont que des illustrations de la thématique générale, clairement explicitée, de défense des droits de l'homme.

Aucune ambiguïté n'a donc été relevée quant à l'objet de l'appel aux dons qui demeure indistinctement orienté vers l'ensemble des missions de l'association. En outre, la présentation générale, à l'attention des donateurs, des actions mises en œuvre constitue une image fidèle de l'activité de l'association.

B - Des campagnes d'appel à dons ou à legs limitées

L'ampleur des campagnes d'appel à la générosité publique menées par l'association demeure modeste et les outils de promotion sont peu nombreux. Aucune action de démarchage n'est confiée à des prestataires extérieurs.

Compte tenu des moyens limités consacrés aux appels à don et à legs, les campagnes d'appel sont mutualisées pour l'association et le fonds de dotation. À cette occasion, l'existence juridique de ce dernier devrait toujours être clairement mentionnée.

1 - Du don spontané à une politique d'appel à dons qui se renforce

Historiquement, les donateurs de la Ligue étaient très majoritairement des adhérents qui, soit faisaient don de leurs frais de transport, soit versaient une somme annuelle en complément de leur cotisation. Aussi, un appel à dons reste-t-il toujours envoyé en fin d'année en même temps que les relances d'adhésion, soit directement aux adhérents, soit à l'attention des sections.

Mais, progressivement, d'autres supports ont été utilisés :

- Le site internet de la LDH est le premier d'entre eux. Sur sa première page, en haut à droite, apparaît un carré rouge très visible proposant trois possibilités d'aider la Ligue: Adhérer ; Donner ; Boutique. Et lorsqu'on clique sur le mot « Donner », on arrive sur une page entièrement dédiée aux diverses modalités de contributions : adhésion, don immédiat par virement, legs, livret de développement durable et solidaire, assurance vie et assurance décès. Le site a été revu en 2014 par appel à une société de communication spécialisée afin de le rendre plus attractif, plus lisible et d'en faire un outil interactif permettant notamment l'adhésion ou le don en ligne.
- Puis, à la suite de la chute des dons en 2016 et 2017, l'association a développé en 2018 plusieurs autres vecteurs d'appel public à la générosité.
 - Elle a publié sur son compte *Facebook* cinq messages d'appel aux dons, renvoyant vers les informations de son site internet. Les personnes qui le souhaitent peuvent notamment, *via* une cagnotte sur *Facebook*, collecter des fonds en ligne au profit de la LDH lors d'événements festifs.
 - Cette même année, quatre encarts publicitaires (deux quarts de page et deux demi-pages) ont été insérés dans les numéros et hors-série de la revue *Deffrénois*, revue professionnelle du monde notarial afin d'inciter aux legs. L'ensemble de ces encarts a été facturé 2 924 € à l'association. D'autres encarts ont été publiés, sans frais, dans la revue de l'association *Hommes et Libertés*. Ils invitent à soutenir l'action globale de l'association, tout en soulignant la diversité de ses thèmes et de ses modalités d'intervention : « *Pour nous aider*

à agir pour les libertés, la solidarité et contre le racisme, l'antisémitisme, les discriminations... soutenez la LDH ». Les encarts les plus développés rappellent l'existence de l'association depuis 120 ans, ses modes d'action (permanences juridiques, interventions scolaires, actions de sensibilisation, interpellations publiques) et précisent les modalités d'attributions testamentaires ou de souscription à une assurance-vie.

- Enfin, l'association a confié à une entreprise la création de quatre vidéos de format court, d'une durée de 35 à 40 secondes, pour la nouvelle campagne de dons. Cette prestation a été facturée 8 700 € HT. Une seule vidéo a été réalisée en 2018. Elle est intitulée « *Violences policières : quand la violence avance, nos droits reculent !* ». La vidéo, d'une durée d'environ une minute, a été publiée le 28 décembre 2018 sur les réseaux sociaux. Elle rappelle l'action de la Ligue en matière d'accompagnement des victimes et de volonté de dialogue entre citoyens, élus et forces de l'ordre. Soulignant que l'action de la Ligue nécessite des moyens humains et financiers, elle se conclue par le message « *Aidez-nous à ne rien lâcher. Faites un don* » en renvoyant là encore au site internet de l'association. Le label « Don en confiance » est affiché. La réalisation des autres vidéos a été remise à une date ultérieure, faute de moyens financiers. Le 30 décembre 2019, deux autres vidéos (hors contrat précédent) d'environ une minute ont été mises en ligne sur les réseaux sociaux. Elles sont intitulées « *Contre les discours de haine* » et « *Droit des étrangers : aidez-nous à défendre l'égalité des droits* ». Construites selon la même trame narrative, les vidéos décrivent ces thèmes, rappellent l'action de la Ligue et se terminent par le même message « *Aidez-nous à ne rien lâcher. Faites un don* ».

2 - Le rôle des sections locales

Les appels aux dons réalisés par les sections locales (toutes ne souhaitent pas le faire) s'inscrivent dans le cadre de la campagne nationale.

Au mois de décembre de chaque année, le siège sollicite officiellement les sections locales pour relayer la campagne de collecte auprès de leurs adhérents et contacts. Elle propose pour cela un modèle de courrier électronique à diffuser. Ainsi, dans le troisième numéro de décembre 2019 des « *Actualités de la semaine* », lettre dématérialisée adressée à toutes les sections, il leur est possible de télécharger un bulletin de don en format PDF et il leur est demandé de « *le distribuer largement sur tous les évènements auxquels les sections participeront* » localement pendant les mois à venir.

Le siège s'attache, depuis peu, à mobiliser les sections en ce sens. Lors de sa présentation du budget 2019 au comité central de janvier 2019, le trésorier a déclaré : « *Une campagne d'appel aux dons sera menée sur toute l'année 2019 appuyée par trois films produits à cet effet. J'invite toutes les sections à s'en emparer et diffuser cet appel à soutien et solidarité sur les réseaux sociaux, lors des réunions publiques, etc.* »

Cependant, aucun bilan n'est réalisé avec les sections sur leur mobilisation effective en faveur de ces campagnes. Seules certaines font remonter spontanément leurs actions. Il serait utile que le siège cherche à avoir une vision globale de l'impact des outils mis à leur disposition.

III - Une gestion inégale des produits de la générosité publique

Si les dons sont plutôt gérés de façon satisfaisante, en dépit de difficultés comptables qui doivent être corrigées, tel n'est pas encore le cas du suivi des legs, pour lequel l'association doit mettre en place une procédure formelle.

A - Les traitements des dons

L'intégralité de la procédure de gestion des dons est centralisée au siège. Un logiciel spécifique, Prodon, est utilisé pour gérer les dons mais également les adhésions et les abonnements à la revue de l'association depuis 2018. Un agent à temps plein est affecté à cette mission. Une fiche précise les modalités d'enregistrement des dons et de production des attestations fiscales dans ce logiciel ; mais il s'agit seulement d'une fiche technique d'utilisation du logiciel, pas d'une fiche de procédure *stricto sensu*.

En revanche le « guide du trésorier » explique aux trésoriers des sections locales le rôle limité mais précis qu'ils doivent jouer en matière de dons ou de legs.

1 - L'enregistrement des dons

Il faut distinguer les dons qui donnent lieu à reçu fiscal, des autres.

- Pour l'essentiel, les dons n'ouvrant pas droit à reçu fiscal (27 % des dons environ, soit 55 000 € en 2018) sont, comme le précise le guide du trésorier local, les dons reçus en espèce « *en cas de souscription locale ou de collecte de fonds, à l'issue d'une réunion publique par exemple* ». Il peut s'agir également de dons reçus en espèce au siège ou en section sans connaissance du bénéficiaire ou pour lesquels il ne demande pas de reçu fiscal. Ces dons, considérés anonymes, sont enregistrés en comptabilité mais pas dans Prodon.
- Pour tous les autres (150 700 € en 2018), qui incluent les abandons de frais avec demande de reçu fiscal, la procédure passe par Prodon, ce qui suppose d'identifier un nom de donateur, son adresse, le montant du don, la date de versement et le moyen de paiement.
 - Le traitement des demandes d'abandons de frais n'est pas évoqué dans le guide du trésorier. En pratique, ces demandes sont regroupées au siège annuellement par la comptable, sous la forme de fichiers Excel signés provenant de chaque section locale concernée. Le formulaire de demande est détaillé par type de frais et standardisé. Les justificatifs sont conservés au sein de la section locale. Un tableau récapitulatif des demandes de toutes les sections est enregistré en fin d'année dans le logiciel comptable et importé dans Prodon. Cette importation permet l'émission des reçus fiscaux ensuite renvoyés à chaque section.
 - Les dons reçus par chèque au siège font l'objet d'une saisie au fil de l'eau dans Prodon.
 - Les dons individualisés reçus par les sections, qu'ils soient destinés à la section locale ou aux activités nationales, sont transmis au siège au fil de l'eau pour enregistrement dans Prodon. Le cas échéant, le produit de ces dons est positionné sur le compte de la section locale désignée par le donateur.
 - Les dons en ligne sont importés directement dans Prodon.
 - Les dons issus du livret solidaire du crédit coopératif sont récapitulés dans un fichier transmis par la banque qui est importé dans Prodon.

2 - La procédure de rapprochement entre Prodon et la comptabilité

La comptabilité note en recettes dans le logiciel comptable CIEL l'ensemble des arrivées de dons en chèque, espèces ou virements.

Par ailleurs, depuis 2018, la comptabilité récupère, chaque mois, en provenance de Prodon, des fichiers récapitulatifs des dons qui donneront lieu à émission d'un reçu fiscal, ce qui lui permet un recoupement partiel des sommes reçues au titre des dons. En fin d'année, un dernier rapprochement des bases de données est effectué entre les dons enregistrés dans Prodon et les encaissements réalisés.

La Cour a fait pour sa part un rapprochement du fichier issu du logiciel Prodon avec, non plus la trésorerie, mais les éléments comptables contenus dans le grand livre pour les années 2014, 2016 et 2018. Des divergences sont apparues entre les deux bases de données, divergences qui portent pour l'année 2018 sur une écriture ponctuelle¹³, mais surtout, pour les trois années contrôlées, sur un problème récurrent d'imputation sur le bon exercice.

Alors que les comptes annuels de l'association agrègent les comptes des sections locales sur une période décalée (1^{er} novembre au 31 octobre) (cf. *supra* chapitre I §II. B), le logiciel Prodon enregistre les dons par année civile. Une majorité des dons au profit des sections intervenant en fin d'année, période traditionnellement plus favorable à la générosité publique, ceux-ci sont comptabilisés au titre de l'année suivante. Le montant de dons présenté dans les comptes annuels de l'association est ainsi affecté par la méthode d'agrégation des comptes.

Ces divergences révèlent l'absence à la clôture des comptes d'une méthode fiable de rapprochement du fichier de gestion des dons et de ceux issus des logiciels comptables.

3 - La production des attestations fiscales

En ce qui concerne la production d'attestations au profit de bénévoles ou donateurs des sections, le guide du trésorier précise clairement qu'*« aucune section ne peut délivrer de reçu fiscal, document dont les caractéristiques et les modes de délivrance sont strictement fixés par l'administration fiscale. »*

Le siège est seul habilité à délivrer des reçus fiscaux. Prodon génère les attestations fiscales correspondant aux adhésions et dons. Lorsque le paiement est effectué en ligne, l'attestation est délivrée immédiatement de façon électronique. Dans les autres cas, une édition annuelle est réalisée au printemps de l'année suivante, avant les dates de déclaration d'impôts.

Les procédures de production de ces attestations ne sont toutefois pas suffisamment sécurisées¹⁴. Or la sécurisation du dispositif s'impose aux associations qui remettent des documents valant exonération fiscale.

¹³ S'agissant des abandons de frais, une erreur de calcul a été relevée en 2018 dans les fichiers récapitulatifs de l'ensemble des remontées des sections avant leur intégration dans le logiciel comptable. Cette erreur a conduit à sous-évaluer de 11 000 € en recettes les abandons de frais dans les comptes de 2018, sans affecter le résultat annuel, dans la mesure où la somme a été également omise en charges, au titre des frais de déplacement.

¹⁴ Une fiche de procédure sommaire existe bien, non datée et non signée, mais rien n'y précise les responsabilités des uns et des autres en matière d'accès au logiciel et d'émission des reçus fiscaux.

Il conviendrait notamment que soient précisés :

- qui supervise le travail du gestionnaire de Prodon ; qui a accès au logiciel de traitement des dons et qui bénéficie donc, à ce titre, d'un mot de passe ; qui a en charge le renouvellement régulier des mots de passe et à quel rythme ;
- comment sont sécurisés les bordereaux de reçus fiscaux émis mais non encore envoyés (par mise dans un coffre par exemple) ; comment sont sécurisées les données elles-mêmes de Prodon.

Le système Prodon repose, comme mentionné, sur une seule personne qui est à la fois prestataire technique et salarié de l'association. Il convient de sécuriser rapidement les procédures d'émission des attestations fiscales.

B - Les traitements des legs

Le suivi des legs est entièrement manuel et se fait en l'absence de procédures écrites.

1 - Le recours à un fonds de dotation

Les statuts du fonds de dotation « Ligue des droits de l'Homme » ont été déposés le 4 octobre 2013. Ils prévoient, en son article 4, que ce fonds « *a pour objet de soutenir et financer les activités de défense des droits et de lutte contre les discriminations* » ; et, en son article 8, que « *le rôle de ce fonds de dotation consiste à recevoir et gérer en les capitalisant des biens et droits de toute nature qui lui sont apportés à titre gratuit et irrévocable ; et à utiliser les capitaux et/ou les revenus de la capitalisation en vue de la réalisation de la mission d'intérêt général poursuivie par le fonds de dotation.* »

Depuis 2013, le fonds de dotation de la LDH est l'outil principal d'enregistrement des legs. Néanmoins, certains demeurent orientés vers l'association lorsque le donateur l'a expressément identifiée comme bénéficiaire ; elle en a accepté un en 2016 et un en 2017 (les versements correspondant intervenant en 2018 et 2019).

Les efforts de la Ligue pour développer cette nouvelle ressource se sont traduits par un certain succès. Le fonds de dotation et l'association elle-même ont été bénéficiaires d'assurances vie, de valeurs de placement mais aussi de biens mobiliers et immobiliers dont les délais de vente s'ajoutent aux formalités de succession.

2 - La gouvernance du fonds

Les organes dirigeants du fonds de dotation sont très étroitement liés à ceux de l'association. Le président, le secrétaire général et le trésorier de la LDH sont membres de droit du conseil d'administration du fonds de dotation. À sa création, la présidence du fonds de dotation a été confiée à d'anciens présidents de la LDH. Depuis le renouvellement du conseil d'administration du 7 juillet 2018, le président est le même pour les deux structures.

Le conseil d'administration se réunit régulièrement au moins deux fois par an comme prévu dans ses statuts et plus généralement trois fois. Il s'est réuni notamment chaque fois qu'il convenait d'accepter un legs, d'attribuer une aide financière, et régulièrement en fin d'année.

3 - Une activité du fonds de dotation restée modeste

Le fonds de dotation Ligue des droits de l'Homme a pour objet de « *soutenir et financer les activités de défense des droits et de lutte contre les discriminations* ». Il a accordé des subventions à la Ligue des droits de l'Homme ainsi, jusqu'en 2015, qu'à l'Association européenne des droits de l'Homme (AEDH).

Depuis 2016, le fonds de dotation a bénéficié de sept legs et l'association de deux legs¹⁵. Certains de ces legs ont été complexes, en raison d'une diversité de biens légués, de l'existence de biens en copropriété ou du fait que le fonds de dotation n'était que colégataire, ce qui s'est traduit par un allongement des délais de règlement. Seuls quatre de ces legs étaient définitivement clos à l'issue du contrôle de la Cour.

Tableau n° 6 : activité du fonds de dotation de la Ligue des droits de l'Homme

<i>en €</i>	2013-2014	2015	2016	2017	2018
Produits collectés	136 810	5 000	0	30 083	89 942
Reversements LDH	91 000	0	0	30 000	0
Reversements AEDH	45 000	4 000	0	0	0

Source : Cour des comptes, d'après documents LDH

Fin 2018, le fonds n'avait pas reversé le produit du legs encaissé cette même année à l'association et clôturait son exercice avec 88 261 € de bénéfice.

4 - Le suivi insatisfaisant des dossiers de legs

Le contrôle des différents legs reçus depuis 2013 a révélé un réel défaut de tenue des dossiers au siège de l'association. Les dossiers des legs octroyés à l'association et ceux alloués au fonds de dotation sont classés indifféremment, par ordre d'arrivée. Ces dossiers ne sont pas exhaustifs et les pièces sont réparties de manière aléatoire entre version numérique et version papier. En l'absence de procédure écrite, la tenue des dossiers a en outre souffert du renouvellement de l'équipe administrative. L'association et le fonds de dotation ont été dans l'incapacité de reconstituer l'historique exact des legs intervenus et ont peiné à rattacher toutes les pièces juridiques s'y rapportant. L'enregistrement de ces legs dans les comptes du fonds de dotation et de l'association a été certifié par le commissaire aux comptes. Pour autant, faute de certaines pièces, la Cour n'a pas été en mesure de vérifier la conformité du rattachement à l'exercice pour les legs les plus complexes.

La durée de traitement des deux dossiers d'assurances-vie a été de cinq et six mois. S'agissant des biens mobiliers et immobiliers, trois biens ont donné lieu à versement dans un délai compris entre 13 et 15 mois ; quatre biens dans un délai compris entre 25 et 35 mois. Un dossier ouvert en 2013, pour un montant de 10 000 €, n'était toujours pas réglé à l'issue du contrôle, et les relances connues concernant ce dossier ne datent que de 2018. Les relances de notaire, si elles s'améliorent, n'ont jusqu'ici pas été suffisantes.

¹⁵ Cf. *Supra*.

L'association gagnerait à s'appuyer en cette matière sur des professionnels des legs et/ou de l'immobilier. Pour la première fois, elle a eu recours en 2018 à son propre notaire pour assurer le suivi d'une succession dont elle devait bénéficier. Elle a en outre sollicité, pour la même succession, une évaluation indépendante de la valeur de deux biens.

Certes une procédure de suivi des legs semble avoir été rédigée. Mais comme la quasi-totalité des procédures fournies à la Cour, il s'agit d'un texte sur papier libre, ni signé ni daté, qui indique que :

- « -dès la réception d'une information concernant un legs, l'information est remontée au responsable administratif et financier qui informe par mail le/la trésorière avec en copie, le/la président(e), le/la secrétaire général(e) et le/la directeur(trice) délégué(e).
- le/la trésorier(ère) instruit l'information en prenant contact avec le cabinet notarial (demande de copie de testament, inventaire des biens, clauses particulières...);
- un dossier est établi avec le/la RAF qui détermine l'orientation du legs vers le fonds de dotation; une estimation de la part légataire réservée à la LDH, des coûts et des contraintes éventuelles;
- ce dossier est transmis pour information au (à la) président(e) et au (à la) secrétaire général(e);

Le conseil d'administration du fonds de dotation est saisi pour acceptation du legs après transmission de toutes les informations. »

Ces règles devraient être formellement validées, à l'exception de celle, erronée, selon laquelle c'est l'association qui choisirait d'orienter un legs vers le fonds de dotation. Le critère d'orientation est la volonté du légateur, non celle du bénéficiaire. Elles devraient être également complétées en précisant notamment qui est responsable de la tenue du dossier, ainsi que la nature et l'ordre des pièces qui le composent, la procédure à suivre en cas de silence prolongé du notaire en charge de la succession, et dans quel délai la mettre en œuvre.

Faute, pendant sept mois, d'un responsable administratif et financier, le trésorier a été particulièrement mobilisé sur ces tâches d'analyse et d'acceptation des legs proposés. Il s'est en outre engagé dans la reconstitution d'un tableau de suivi exhaustif des legs en cours de règlement distinguant les legs alloués au fonds de dotation et ceux effectués au profit de l'association.

Il est urgent que l'association adopte une procédure formelle de suivi des legs, adapte en conséquence son organisation, comme elle a commencé à le faire, et s'attache en cas de besoin les services d'un professionnel en mesure de défendre ses droits.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Bénéficiant de longue date de la générosité de ses adhérents, dont les abandons de frais et autres dons allaient souvent de pair avec leur engagement bénévole, la LDH a souhaité depuis peu développer plus largement l'appel public à la générosité.

Les procédures rigoureuses liées à cette source particulière de financement sont destinées à garantir la bonne utilisation des fonds donnés, une exacte information des donateurs et la justification des avantages fiscaux accordés.

C'est pourquoi, même si la volonté de transparence de la Ligue et l'affectation des fonds collectés ne sont pas en cause, il importe que l'association et le fonds de dotation respectent strictement le cadre législatif et réglementaire posé, et améliorent donc leurs procédures et contrôles internes.

La Cour rappelle en particulier la nécessité de déclarations préalables et systématiques de campagnes d'appel public à la générosité, ainsi que celles de procédures écrites de gestion des dons et des legs pour en assurer la traçabilité et avoir une connaissance précise des ressources ainsi collectées.

La Cour recommande à ce titre de :

- 5. procéder annuellement à une déclaration préalable d'appel public aux dons de l'association et du fonds de dotation, comme ces structures en ont l'obligation dès lors qu'elles perçoivent des fonds issus de la générosité publique ;*
 - 6. vérifier la correspondance entre les écritures comptables et les montants issus du logiciel de gestion des dons ;*
 - 7. sécuriser les procédures d'émission des attestations fiscales.*
-

Chapitre III

Les comptes d'emploi des ressources

L'article 4 de la loi n°91-772 du 7 août 1991 a imposé aux organismes qui font appel public à la générosité dans le cadre de campagnes nationales d'établir un compte d'emploi annuel des ressources ainsi collectées.

La notion de campagne nationale est entendue de façon large ; elle existe dès lors en particulier qu'est mentionné sur le site internet d'une association un appel à dons et/ou à legs, ce qui est le cas de la LDH.

Des textes successifs ont précisé en particulier le contenu du compte d'emploi des ressources (arrêté du 30 juillet 1993 et règlement comptable 2008-12 du 7 mai 2008) et requis l'intégration de ce compte dans l'annexe des comptes annuels des associations (ordonnance du 28 juillet 2005).

Enfin, depuis le 1^{er} janvier 2020 les rubriques obligatoires du compte d'emploi des ressources sont définies par un nouveau règlement comptable 2018-06 du 5 décembre 2018.

I - Une publication obligatoire à mettre en œuvre

La publication annuelle des comptes d'emploi des ressources s'impose aux associations bénéficiaires de dons et legs afin de procurer au public toutes informations utiles sur les ressources collectées et l'usage qui en est fait.

A - Une obligation qui s'imposait de 2016 à 2018

Les comptes d'emploi des ressources issues de l'appel public à la générosité relèvent de règles de publication spécifiques définies dans l'ordonnance n°2015-904 du 23 juillet 2015, modifiant et simplifiant la loi de 1991. Une incertitude avait été créée par l'absence de ratification de cette ordonnance, le projet de loi de ratification ayant été censuré par le Conseil constitutionnel en 2016. En outre, faute de ratification, le décret fixant le seuil prévu pour rendre obligatoire l'établissement d'un compte d'emploi des ressources et sa publication n'a été pris que le 22 mai 2019¹⁶, seuil fixé à 153 000 € de dons annuels.

¹⁶ Décret n°2019-504 du 22 mai 2019 fixant les seuils de déclaration préalable et d'établissement du compte annuel des ressources collectées auprès du public par les organismes faisant appel à la générosité publique.

Toutefois l'ordonnance n'abrogeait pas les obligations de publicité des comptes imposées par la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat modifiée aux organismes percevant des dons ouvrant droit à avantage fiscal. En outre, sur toute la période sous contrôle, le règlement comptable de 2008 s'appliquait et ce texte ne prévoyait pas de seuil minimal pour l'établissement d'un compte d'emploi des ressources ; le règlement comptable rappelle au contraire dans un préambule juridique qu'en vertu de l'article 4 de la loi du 7 août 1991 « *les organismes visés à l'article 3¹⁷ de la présente loi établissent un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, qui précise notamment l'affectation des dons par type de dépenses.* »

Aussi, même en l'absence d'un décret d'application de l'ordonnance de 2015 précitée, l'affirmation de l'association et de son commissaire aux comptes (qui suivait en cela les préconisations de la Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes-CNCC) selon laquelle ni l'établissement d'un CER ni sa publication ne s'imposaient pour les exercices 2016 à 2018 est erronée.

B - Une publication intermittente des comptes d'emploi des ressources

Si les comptes d'emploi des ressources (CER) de l'association et du fonds de dotation ont été élaborés, ils n'ont pas été publiés chaque année.

1 - Les comptes d'emploi des ressources de l'association

S'agissant de l'association, un compte d'emploi des ressources n'a été joint au rapport du commissaire aux comptes qu'en 2015 et 2018. Seules ces deux années avaient donné lieu à une déclaration préalable auprès de la préfecture de police de Paris.

Pour autant, en 2015, le compte d'emploi des ressources est particulièrement pauvre. Il reporte, en ressources comme en emplois, un montant unique global inférieur à 33 000 €. Ce montant ne correspond pas aux comptes annuels et n'est pas justifié. Le commissaire aux comptes indique n'avoir pas validé ce compte d'emploi des ressources. Cependant, il figure bien en annexe de son rapport publié au journal officiel des associations et fondations d'entreprises (JOAFE)

L'association a produit des comptes d'emploi des ressources pour les années 2016 et 2017, que le commissaire aux comptes confirme avoir approuvés mais qui n'ont été ni annexés à son rapport ni publiés, situation intermédiaire entre la recommandation de la Cour et la position de la CNCC.

Les comptes 2018, incluant en annexe le compte d'emploi des ressources, ont été publiés au JOAFE et sur le site internet de l'association.

2 - Les comptes d'emploi des ressources du fonds de dotation

Le fonds de dotation, pour sa part, a fait l'objet d'une production régulière de son compte d'emploi des ressources depuis sa création fin 2013. Pour autant, il n'est annexé au rapport du commissaire aux comptes que depuis l'année 2016, et ce rapport du commissaire aux comptes avec ses annexes n'a été publié ni en 2017 ni en 2018.

¹⁷ L'article 3 de la loi précise les caractéristiques d'organismes pouvant faire appel public à la générosité.

Ainsi, s'agissant du fonds de dotation, seul le compte d'emploi des ressources de l'année 2016 a été rendu public et accessible aux donateurs, alors que cette publication est une obligation. En 2019, la publication des comptes d'emploi des ressources de l'association et du fonds de dotation a bien été effectuée.

C - Des méthodes de construction non formalisées

Les comptes d'emploi des ressources sont réalisés à l'issue d'une réunion de travail puis d'un échange entre l'équipe financière et le commissaire aux comptes. Ces travaux s'appuient sur les comptes de l'association ainsi que sur la comptabilité analytique partielle mise en place depuis 2016 pour le suivi de chaque action. Cependant, la méthode de construction des comptes d'emploi des ressources est empirique et dépourvue de formalisation. Cette formalisation fait pourtant partie des annexes obligatoires du compte d'emploi des ressources¹⁸, conformément à l'article 4 modifié de la loi du 7 août 1991 et à l'arrêté du Premier ministre du 30 juillet 1999 pris en application de l'article 4 précité.

De plus, le comité central n'a pas validé la méthode utilisée. Il en est de même, formellement, pour le fonds de dotation pour laquelle aucune méthode n'existe ni n'a été discutée par le conseil d'administration. Cette absence de documentation a fait sentir ses effets lors du départ de deux membres de l'équipe de direction, puisque l'association a perdu toute mémoire quant aux méthodes utilisées. L'association a indiqué être dans l'incapacité de reconstituer de manière fine la méthode de répartition des charges au sein des comptes d'emploi des ressources passés.

Cette absence de formalisation n'a pas été relevée comme anomalie par le commissaire aux comptes, qui a validé la présentation des comptes d'emploi des ressources réalisée par l'association sans note interne explicative permettant de s'assurer de la permanence des méthodes d'affectation. Certes, il n'est pas investi d'une obligation réglementaire en la matière. Il est en revanche tenu à signaler à l'organe délibérant toute irrégularité ou anomalie relevée. Il doit par ailleurs justifier dans son rapport de son appréciation sur le choix par l'organe dirigeant de l'association des méthodes utilisées pour l'élaboration de ces documents et sur leurs modalités de mise en œuvre.

Il convient de définir et valider tant pour l'association que le fonds de dotation une méthode claire et écrite de construction des CER.

¹⁸ L'article 4 modifié de la loi du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique précise ainsi, à son dernier alinéa : « Lorsque ces organismes ont le statut d'association ou de fondation, ils doivent en outre établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe. Dans ce cas l'annexe comporte le compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public prévu au premier alinéa. **Le compte d'emploi est accompagné des informations relatives à son élaboration.** »

II - Des comptes d'emploi insuffisamment précis

Les comptes d'emploi des ressources de la LDH, pour la période du contrôle, devaient être conformes au compte d'emploi des ressources type annexé au règlement n° 2008-12 du 7 mai 2008 du comité de la réglementation comptable, homologué par un arrêté ministériel du 11 décembre 2008.

Dans ce cadre un compte d'emploi des ressources doit :

- reprendre les charges et les produits du compte de résultat en emplois et en ressources ;
- présenter l'affectation par emploi des seules ressources collectées auprès du public, les trois principales rubriques d'emploi étant les missions sociales, les frais de recherche de fonds et les frais de fonctionnement ;
- suivre les ressources collectées et éventuellement non utilisées des collectes précédentes ;
- afficher les frais de recherche de fonds.

De plus, une annexe au compte d'emploi des ressources doit donner des informations sur les contributions volontaires en nature (en ressources et en emplois).

Les comptes d'emploi des ressources véritablement complets et susceptibles d'être contrôlés sont ceux des années 2016, 2017 et 2018. Ceux-ci ne respectent pas certaines des règles précédemment énoncées.

A - Des ressources affichées qui ne reflètent pas les produits de la collecte auprès du public

Ces ressources comprennent les dons manuels non affectés¹⁹, les legs et autres libéralités non affectées et les ressources d'un CODEVI solidaire. Le flux financier entre le fonds de dotation et l'association est intégré parmi les « dons manuels ». En 2017, 30 000 € ont ainsi été versés par le fonds de dotation à l'association.

Les dons manuels affectés sont nuls, conformément à l'objet général des collectes de l'association.

1 - L'intégration du montant des adhésions

L'association a intégré parmi les ressources collectées auprès du public les produits des cotisations des adhérents.

Certes, le mode de comptabilisation des cotisations au sein des comptes d'emploi des ressources souffrait du silence de la réglementation en vigueur jusqu'au premier janvier 2020²⁰. La comptabilisation des cotisations des adhérents (de même d'ailleurs que les abandons de frais) n'a été traitée ni par l'arrêté de 1993 qui précise les rubriques du compte d'emploi des ressources ni par le règlement comptable de 2008.

¹⁹ Le montant présenté en 2018 comprend à tort une contribution de la fédération de Haute Garonne de 180 € (compte 758100).

²⁰ Cf. Règlement n° 2018-06 du 5 décembre 2018 relatif aux comptes annuels des personnes morales de droit privé à but non lucratif.

Mais la démarche d'adhésion est distincte de celle d'une libéralité, dans la mesure où elle implique un engagement dans la vie associative et ouvre notamment des droits de vote. D'ailleurs, pour la construction des comptes d'emploi des ressources, la Ligue des droits de l'Homme, à juste titre, n'a pas retenu dans les frais de recherche de fonds le temps passé au traitement des adhésions qu'elle considère « *distinct du travail réalisé pour la collecte des dons.* »

C'est pourquoi le classement en « autres produits » était le plus adapté. La Ligue des droits de l'Homme dispose de produits de cotisation importants (668 717 € en 2018, soit près du tiers de l'ensemble des ressources) qui, s'ils sont intégrés parmi les ressources collectées auprès du public, brouillent la représentation de l'efficacité des opérations de collecte en la surévaluant de 270 %.

L'inscription des produits de cotisation des adhérents aurait dû être revue à la baisse et ramenée à 387 981 € et non à 1 056 698 € (cf. le tableau CER 2018 en annexe n°1).

2 - La connaissance insuffisante des dons perçus en sections

Le cercle des donateurs se confond en grande partie à la Ligue avec celui des adhérents. La plupart des dons dont bénéficie l'association est le fait des adhérents. S'agissant des dons donnant lieu à reçu fiscal, le ratio entre les dons des non-adhérents et des adhérents était de 1 à 15 en 2014 et 1 à 23 en 2016.

Les différents types de dons reçus au siège de l'association sont détaillés dans les comptes de la LDH. Outre les ressources provenant du CODEVI solidaire, les dons individuels reçus au siège et affectés au financement des actions nationales représentent 57 000 € en 2018. L'association bénéficie, pour une part mineure (6 000 € en 2018) de dons de matériel. Leur comptabilisation ne suscite pas de remarque.

En revanche, l'appréhension du montant des dons en section présente une double difficulté. Celle, déjà évoquée, de la méthode d'agrégation des comptes des sections locales ; et, en outre, la ventilation des dons perçus par les sections locales, qui est imprécise.

Le montant total des dons liés à une attestation fiscale est connu grâce aux données de Prodon. Les dons affectés aux sections locales et donnant lieu à attestation fiscale ne représentaient que 8 000 € sur 67 000 € en 2016 et 16 000 € sur 68 000 € en 2018.

Mais le champ des ressources liées à l'appel public à la générosité est plus large que celui de l'exonération fiscale. Or, les dons en provenance des sections locales sont enregistrés de manière globale dans le logiciel comptable sans que le détail en soit précisé (entre dons en espèce, dons en matériel, produit des collectes, autres, etc.). Le siège n'a pas de réelle visibilité sur la nature de ces montants. Ainsi, s'agissant de la section locale du pays nantais, le montant des dons 2018 agrégé dans les comptes de l'association atteint 4 574 €. Les comptes de la section locale sont plus précis. Ils séparent les dons individuels (6 243 €) et le produit des collectes (144 €). Cette différence se comprend à la lecture du rapport financier de la section. Il précise que ces montants incluent, outre les dons directs, les abandons de frais ainsi que le versement de ses avoirs par une association en cours de dissolution et que l'intégralité des abandons de frais et dons en nature (prêts de matériel et de salles) est loin d'être valorisée dans les comptes.

Les comptes agrégés du compte d'emploi des ressources ne donnent donc pas une image exacte des différentes sources locales de dons.

La LDH doit clarifier ses méthodes de calcul des dons aux sections locales.

3 - La prise en compte tardive des mécénats de compétence

L'article 4- « ressources en nature » du règlement comptable précité du 16 février 1999 modifié dispose que « *les dons en nature consommés ou redistribués en l'état par l'organisme pour les besoins de son activité sont traités en comptabilité conformément aux principes retenus pour les contributions volontaires en nature* ». Ces principes énoncés dans le chapitre III du même règlement, soulignent que « *dès lors que ces contributions présentent un caractère significatif, elles font l'objet d'une information appropriée dans l'annexe portant sur leur nature et leur importance.* »

En 2018, dans les comptes de l'association, ces contributions ont bien été valorisées à hauteur de 113 875 € pour les deux mécénats de compétence dont bénéficie la Ligue. Mais dans les comptes d'emploi des ressources précédents, aucune mention n'en est faite alors que le partenariat principal, avec la Poste, existe depuis 2016.

B - Une présentation et comptabilisation des emplois à améliorer

Le changement de présentation des emplois en 2018, joint à une ventilation du coût des missions sociales distincte de la ventilation retenue en comptabilité analytique, rendent difficiles la lecture des comptes d'emploi des ressources.

1 - Des missions sociales dont le champ et le coût doivent être précisés

Le champ des missions sociales a varié au cours des années, sans véritable explication. En 2016 et 2017, l'association ne distinguait que deux missions sociales : les « campagnes, information, sensibilisation, promotion de la citoyenneté » et « l'appui et conseil juridique » qui sont en effet les deux grands blocs d'activité de la Ligue.

En 2018 par contre, l'association affiche une dizaine de missions sociales distinctes, toutes également conformes à son objet social, mais qui portent un autre message, celui des thèmes défendus et non plus des modalités des actions conduites :

- les permanences juridiques, l'appui et les conseils juridiques ;
- les maisons de justice et du droit en Île-de-France ;
- l'accès aux droits pour les habitants des quartiers politique de la Ville ;
- la lutte contre les discriminations ;
- la lutte contre l'antisémitisme et le racisme ;
- la lutte contre les discours de haine anti-LGBT ;
- les actions en faveur de la démocratie et des libertés ;
- l'éducation et la formation à la citoyenneté et à la laïcité ;
- l'animation nationale du réseau associatif LDH ;
- les publications LDH.

À l'inverse, aucune mission sociale en 2018 ne cible l'organisation des 120 ans de l'association, alors que cet événement avait été explicitement identifié dans la déclaration préalable.

Par ailleurs, les montants mis au regard du détail des actions sont mal justifiés.

En 2018, les missions relatives à l'appui et au conseil juridique représentaient 611 000 €, soit 37 % des dépenses relatives aux missions sociales. Celles relatives à la promotion de la démocratie, des libertés, de la citoyenneté et de la laïcité représentaient plus de 600 000 €, soit plus du tiers des dépenses consacrées aux missions sociales. Celles enfin consacrées à la lutte contre les discriminations ont représenté en 2018 près de 350 000 €, soit le cinquième des dépenses des missions sociales.

Or, les catégories retenues dans la comptabilité analytique conçue depuis 2016 divergent sensiblement des missions sociales identifiées dans le CER. Lorsqu'elles correspondent, par exemple pour le suivi des charges liées aux maisons de justice et du droit en Île-de-France, des écarts significatifs sont constatés entre le logiciel comptable et les montants inscrits au compte d'emploi des ressources²¹. De la même façon, la base de donnée ne permet pas d'identifier le même volume, et donc sans doute le même périmètre, des charges de fonctionnement.

Une des missions sociales correspond, en 2018, au périmètre d'une action financée par le CGET au titre de la politique de la ville (accès au droit pour les habitants des QPV). Le bilan financier de cette action a été transmis à l'administration et le montant de ses charges correspond à celles inscrites au compte d'emploi des ressources. En revanche, l'affectation d'une partie des ressources collectées auprès du public diverge d'environ 58 000 € par rapport à ce bilan. Cette divergence crée un doute sur la permanence de la méthode de répartition des ressources vis-à-vis des différentes charges identifiées dans le compte d'emploi des ressources.

Les publications de l'associations ont représenté en 2018 un budget de 90 000 €, entièrement autofinancé en 2018 par le produit des abonnements. Dans ces conditions, il est anormal que le compte d'emploi des ressources indique une affectation des ressources issues de la générosité publique d'un montant de 14 000 € à cet emploi.

L'association procède chaque année et pour chaque projet subventionné à des bilans qualitatifs et quantitatifs précis qui lui permettent de connaître le nombre d'interventions dans les débats nationaux et locaux (communiqués, communiqués collectifs, tribunes, conférences de presse), ou encore le détail de l'activité de soutien juridique personnalisé pour l'accès aux droits et à la lutte contre les discriminations (nombre de permanences sur l'ensemble du territoire, nombre de personnes accompagnées, nombre d'appels téléphoniques et de courriers, nombre d'interventions).

La LDH ne devrait donc pas avoir de difficulté à préciser la méthode qu'elle retient pour effectuer la répartition, entre ses différentes missions, des ressources collectées auprès du public.

2 - Des frais de recherche de fonds et des frais de fonctionnement à mieux justifier

Les frais de recherche de fonds et les frais de fonctionnement sont, comme les missions, difficiles à analyser.

Les frais de recherche de fonds affichent une évolution incohérente. Ils atteignaient 275 700 € en 2016 - année pour laquelle l'association se défend d'avoir procédé à un appel à la générosité publique - 140 010 € en 2017 et 131 608 € en 2018, auxquels s'ajoutent des contributions volontaires en nature valorisées à hauteur de 20 607 €.

²¹ Ainsi, en 2018, la catégorie « service juridique » représente 216 321 € selon la comptabilité analytique et 236 000 € selon le CER ; « Maisons Justice et droit » 86 542 € contre 147 000 € ; « lutte contre l'antisémitisme » 0 € contre 150 800 € ; « lutte contre la haine anti-LGBT » 0 € contre 35 500 € ; « LDH info » et « Hommes et Libertés » représentaient un total cumulé de 125 294 € contre 90 813 € pour la ligne « publications LDH » du CER, etc.

Ces montants paraissent conséquents au regard des ressources effectivement collectées auprès du public. Ainsi, 2,95 € de dons et legs (2,58 € hors abandons de frais) ont été collectés en 2018 pour chaque euro qui aurait été dépensé en recherche de fonds, même si ces frais de recherche de fonds sont mutualisés avec ceux du fonds de dotation de la Ligue des droits de l'Homme.

Pour déterminer ces montants, l'association indique avoir estimé le temps de travail salarié passé à la recherche de fonds ainsi que les frais directs liés aux campagnes d'appel à dons (réalisation de vidéos, impressions de documents). L'association n'aurait considéré que les frais de recherche de fonds liés à la générosité publique et non les frais liés à la recherche de subventions ou fonds privés.

Pour autant, l'examen des factures correspondant à ces missions, du grand livre de l'association et de l'organigramme (sur la base d'un assistant administratif et d'un chargé de mission communication à temps plein - ce qui est une estimation haute compte tenu de la modestie des actions réalisées -) en 2018 conduit à estimer les frais de recherche à environ 65 000 €, soit la moitié du montant affiché dans le CER.

Les frais de fonctionnement affichés par l'association représentaient 255 064 € en 2016 (13 % du total des emplois directs de l'année), 391 340 € en 2017 (17 % des emplois directs) et 266 650 € en 2018 (13 %). L'année 2017 semble ainsi correspondre à un surcroît de charges de fonctionnement, qui n'est pas vérifié dans cette proportion dans les comptes de l'association. Parallèlement, de 2016 à 2017, les frais de recherche de fonds diminuent d'un montant identique (- 135 000 €), laissant penser à un changement de méthode d'affectation des dépenses courantes. De 2017 à 2018, la variation de montant pourrait s'expliquer par l'identification en mission sociale spécifique de l'activité d'édition de l'association (près de 91 000 €). Faute qu'aient été produites les annexes obligatoires des comptes d'emploi des ressources, ces explications demeurent hypothétiques.

La Ligue des droits de l'Homme a indiqué être consciente des lacunes dans l'élaboration de ses comptes d'emploi des ressources. Elle a fourni en annexe au compte d'emploi des ressources de 2019 des explications sur les clefs de répartition des missions, des frais de recherche de fonds et des frais de fonctionnement.

III - Des erreurs d'affectation dans les comptes d'emploi des ressources du fonds de dotation

Le compte d'emploi des ressources du fonds de dotation n'a été publié qu'en 2016. Mais il a été élaboré pour toutes les années du contrôle. Ces comptes d'emploi sont très simplifiés dans la mesure où le fonds de dotation n'a pas d'autres produits que ceux provenant des dons et legs, où la collecte est générale et ne cible pas des actions particulières et où les missions sociales sont restreintes.

A - Des ressources mal ventilées par exercice

Le compte d'emploi des ressources de la première année de fonctionnement (fin 2013-2014, soit 14 mois) est erroné. En effet, plusieurs subventions, pour un montant global de 50 000 €, ont été octroyées en fin d'année 2014 (conseil d'administration du 30 décembre 2014). Elles ont été intégrées dans les charges du compte de résultat. Elles ne figurent dans le compte d'emploi des ressources que comme engagements à réaliser sur ressources affectées mais n'apparaissent plus dans les comptes d'emploi des ressources des années suivantes.

En outre, conformément au règlement de l'autorité des normes comptables du 16 février 1999 relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et des fondations, les biens meubles ou immeubles provenant d'un legs et destinés à être cédés devaient, dès la date de l'autorisation administrative, être enregistrés hors bilan en engagements reçus pour leur valeur estimée nette de charges. Les encaissements successifs devaient être enregistrés sur le compte 475 « legs et donations en cours de réalisation », modifiant le montant de l'engagement hors bilan. Le compte de produit était crédité du montant définitif lors de la réalisation effective de la cession.

Or les comptes du fonds de dotation depuis 2013, pas plus que ceux de l'association, ne portent mention d'engagements hors bilan. Cela aurait pourtant dû être le cas pour un legs en 2016 attribué à l'association et pour un legs en 2018 attribué au fonds de dotation.

Le règlement du 5 décembre 2018 relatif aux comptes annuels des personnes morales de droit privé à but non lucratif modifie et précise les méthodes de comptabilisation des legs, qui sont désormais inscrits en engagements reçus, pour leur valeur estimée, dès la date à laquelle l'entité a été informée. Ils sont comptabilisés à la date d'acceptation.

B - Des emplois non mentionnés dans l'appel aux legs

S'agissant de ses missions sociales, le fonds de dotation a soutenu les actions de la Ligue des droits de l'Homme et de l'Association européenne des droits de l'Homme (AEDH), dont le siège est à Bruxelles. À ce titre, les soutiens octroyés à l'AEDH auraient dû être affectés sur la ligne correspondant aux missions sociales « réalisées à l'étranger ».

Si le soutien aux actions de l'AEDH est conforme aux statuts du fonds de dotation, il ne correspond pas à l'objet des campagnes de collecte de dons auprès du public, qui ne mentionnaient que le soutien aux activités de la LDH. Il conviendrait de combler cette lacune.

Les comptes d'emploi des ressources du fonds de dotation omettent les frais de recherche de fonds, qui sont entièrement supportés, à tort, par l'association. Ainsi, la publication des quatre encarts publicitaires parus dans la revue du notariat *Defresnois* en 2018 pour 2 924 €, et destinés à attirer des legs au profit du fonds de dotation, devraient se retrouver dans le compte d'emploi des ressources 2018 de ce dernier et non dans celui de l'association.

La LDH doit veiller à une exacte répartition des frais de fonctionnement et de recherche de fonds entre le compte d'emploi des ressources de l'association et celui du fonds de dotation.

IV - Une communication financière envers le donateur à améliorer

Aucun des comptes d'emploi des ressources de l'association ou de son fonds de dotation ne contient d'annexes prévues par le règlement comptable 2008-12 du 7 mai 2008. Le seul document de communication financière existant, autre que les comptes d'emploi des ressources avec les limites précédemment évoquées, est un document de vulgarisation assez complet.

Ce document de communication est appelé « *Essentiel* » ou « *Journal des donateurs* », selon qu'il est envoyé aux adhérents ou aux donateurs, mais son contenu est rigoureusement identique. Ce document de 11 pages est bien conçu. Il présente l'organisation de l'association, ses missions, un bilan chiffré de ses actions pour l'année concernée, une présentation financière s'appuyant sur les catégories du compte d'emploi des ressources et du bilan, un appel au soutien financier ainsi que des témoignages. L'examen de la cohérence de cette communication financière avec les comptes d'emploi des ressources n'appelle pas d'observation.

Par contre le « *Journal des donateurs* » couvrant l'année 2018 n'a été publié qu'en février 2020, alors que l'information des donateurs est pourtant une obligation substantielle des bénéficiaires d'un appel public à la générosité. La transparence financière de l'association est en outre assurée par son site internet. Sont proposés au téléchargement les rapports annuels, les derniers rapports financiers et ceux du commissaire aux comptes.

En revanche, l'association ne procède à aucune communication financière relative au fonctionnement de son fonds de dotation. Aucun bilan, même modeste, n'a été publié sur son site ou dans ses rapports. Une communication financière sur le fonds de dotation doit être développée.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le compte d'emploi des ressources, voulu par le législateur, doit permettre d'informer au mieux le donateur sur l'utilisation faite de l'appel public à la générosité. Or dans le cas de la LDH, comme d'ailleurs de nombreuses associations, la publication des comptes d'emploi des ressources ne se fait pas régulièrement, et les informations publiées dans le compte d'emploi des ressources sont peu précises, qu'il s'agisse des ressources collectées ou de leur emploi.

La ventilation prévue par les textes entre missions sociales, frais de recherche de fonds et frais de fonctionnement est bien effectuée. Mais les montants inscrits au regard de chaque rubrique d'emploi ne sont pas suffisamment étayés et sont très fluctuants d'une année sur l'autre, sans justification apparente. Aucune méthode de construction de ces comptes pour l'association comme pour le fonds de dotation n'a d'ailleurs pu être produite à la Cour.

Les frais de recherche de fonds et les frais de fonctionnement sont principalement voire exclusivement imputés à l'association, alors que certains peuvent être précisément rattachés au fonds de dotation.

Enfin, aucune communication financière, hormis la publication d'un compte d'emploi des ressources une seule année, n'a été fournie aux donateurs concernant le fonds de dotation de la LDH, qui existe pourtant depuis 2013.

La Cour recommande de :

- 8. formaliser, tant pour l'association que pour le fonds de dotation, une méthode claire de construction de leurs comptes d'emploi des ressources dès 2021 ;*
 - 9. mettre en place une communication financière sur le fonds de dotation, en lien avec celle relative à l'association.*
-

Annexes

Annexe n° 1 : comptes emplois ressources de l'association LDH (2015-2018)	54
Annexe n° 2 : comptes emplois ressources du fonds de dotation (2014-2017).....	58

Annexe n° 1 : comptes emplois ressources de l'association LDH (2015-2018) :

Année 2015

COMPTE D'EMPLOI DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC

EMPLOIS	Emplois	Affectation par emploi des ressources	RESSOURCES	Ressources	Suivi des ressources collectées et utilisées
1 - Missions sociales - Réalisées en France - Réalisées à l'étranger 2 - Frais de recherche de fonds 3 - Frais de fonctionnement	32 941,81		Report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début d'exercice 1 - RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC - Dons manuels non affectés - Dons manuels affectés 2 - Autres fonds privés 3 - Subventions	32 941,81	
I - TOTAL DES EMPLOIS DIRECTS			I - TOTAL DES RESSOURCES DIRECTES	32 941,81	
II - DOTATIONS AUX PROVISIONS			II - REPRISE DES SUBVENTIONS		
III - ENGAGEMENTS A REALISER SUR RESSOURCES AFFECTÉES			III - REPORT DES RESSOURCES AFFECTÉES NON UTILISÉES DES EX. ANTERIEURS		
IV - EXCEDENT DES RESSOURCES DE L'EXERCICE			IV - VARIATIONS DES FONDS DÉDIÉS		
V - TOTAL GÉNÉRAL	32 941,81		V - INSUFFISANCE DES RESSOURCES DE L'EXERCICE		
VI - PART DES ACQUISITIONS D'IMMOBILISATIONS FINANÇÉES PAR LES RESSOURCES			V - TOTAL GÉNÉRAL	32 941,81	
VII - NEUTRALISATION DE LA DOTATION AUX AMORTISSEMENTS			VI - TOTAL DES EMPLOIS FINANÇÉS PAR LES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC		
VIII - TOTAL DES EMPLOIS FINANÇÉS PAR LES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC			Solde des ressources collectées non affectées et non utilisées en fin d'exercice		

Année 2016

COMPTE D'EMPLOI DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC					
EMPLOIS	Emplois	Affectation par emploi des ressources collectées auprès du public	RESSOURCES	Ressources	Suivi des ressources collectées et utilisées
			Report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début d'exercice		
1 - Missions sociales			1 - RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC		911 877
- Réalisées en France			- Dons manuels non affectés	201 490	
* Campagnes, information, sensibilisation, promotion de la citoyenneté	939 312	418 630	- Dons manuels affectés	710 387	
* Appui et conseil juridique	499 474	222 614	- Cotisations	0	
- Réalisées à l'étranger			- legs		
2 - Frais de recherche de fonds	275 700	122 895	2 - Autres fonds privés	334 774	
3 - Frais de fonctionnement	255 064	113 677	Abonnements /ventes 138 322		
			Prestations, participations 196 452		
			3 - Subventions	767 622	
			4 - Autres produits	129 684	
I - TOTAL DES EMPLOIS DIRECTS	1 969 550	877 816	I - TOTAL DES RESSOURCES DIRECTES	2 143 957	911 877
II - DOTATIONS AUX PROVISIONS	80 333		II - REPRISE DES SUBVENTIONS	0	
III - ENGAGEMENTS A REALISER SUR RESSOURCES AFFECTÉES	101 290		III - REPORT DES RESSOURCES AFFECTÉES NON UTILISÉES DES EX. ANTERIEURS		
			IV - VARIATIONS DES FONDS DEDIES		
IV - EXCEDENT DES RESSOURCES DE L'EXERCICE	0		V - INSUFFISANCE DES RESSOURCES DE L'EXERCICE	7 216	
V - TOTAL GENERAL	2 151 173		V - TOTAL GENERAL	2 151 173	911 877
VI - PART DES ACQUISITIONS D'IMMOBILISATIONS FINANCEES PAR LES RESSOURCES					
VII - NEUTRALISATION DE LA DOTATION AUX AMORTISSEMENTS		34 061			
VIII - TOTAL DES EMPLOIS FINANCES PAR LES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC		911 877	VI - TOTAL DES EMPLOIS FINANCES PAR LES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC		911 877
			Solde des ressources collectées non affectées et non utilisées en fin d'exercice		0

Il est à noter dans la partie ressources du tableau un décalage de report de ligne entre le montant des dons manuels affectés et le montant des cotisations ; le montant de 710 387€ est celui des cotisations et non des dons manuels affectés qui n'existent pas.

Année 2017

COMPTÉ D'EMPLOI DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC 2017					
EMPLOIS	Emplois	Affectation par emploi des ressources collectées auprès du public	RESSOURCES	Ressources	Suivi des ressources collectées et utilisées
1 - Missions sociales - Réalisées en France * Campagnes, information, sensibilisation, promotion de la citoyenneté * Appui et conseil juridique - Réalisées à l'étranger 2 - Frais de recherche de fonds 3 - Frais de fonctionnement	1 011 614 736 568 140 010 391 340	406 929 361 714 45 214 90 428	Report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début d'exercice 1 - RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC - Dons manuels non affectés - Dons manuels affectés - Cotisations - legs 2 - Autres fonds privés Abonnements /ventes 124 921 Prestations, participations 199 718 3 - Subventions 4 - Autres produits	236 739 696 750 0 324 639 893 062 215 997	933 490
I - TOTAL DES EMPLOIS DIRECTS	2 279 532	904 285	I - TOTAL DES RESSOURCES DIRECTES	2367 188	933 490
II - DOTATIONS AUX PROVISIONS	101 369		II - REPRISE DES SUBVENTIONS	0	
III - ENGAGEMENTS A REALISER SUR RESSOURCES AFFECTÉES	117 540		III - REPORT DES RESSOURCES AFFECTÉES NON UTILISÉES DES EX. ANTERIEURS		
IV - EXCEDENT DES RESSOURCES DE L'EXERCICE	0		IV - VARIATIONS DES FONDS DEDIES		
V - TOTAL GENERAL	2 498 441		V - INSUFFISANCE DES RESSOURCES DE L'EXERCICE	131 253	
VI - PART DES ACQUISITIONS D'IMMOBILISATIONS FINANCEES PAR LES RESSOURCES			V - TOTAL GENERAL	2 498 441	933 490
VII - NEUTRALISATION DE LA DOTATION AUX AMORTISSEMENTS		29 205			
VIII - TOTAL DES EMPLOIS FINANCES PAR LES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC		933 490	VI - TOTAL DES EMPLOIS FINANCES PAR LES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRÈS DU PUBLIC		933 490
			Solde des ressources collectées non affectées et non utilisées en fin d'exercice		0

Il est à noter dans la partie ressources du tableau un décalage de report de ligne entre le montant des dons manuels affectés et le montant des cotisations ; le montant de 696 750€ est celui des cotisations et non des dons manuels affectés qui n'existent pas.

Année 2018

COMPTE D'EMPLOI DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC

EMPLOIS	Emplois de 2018	Affectation par emploi des ressources collectées auprès du public utilisées sur 2018	RESSOURCES	Ressources collectées sur 2018	Suivi des ressources collectées et utilisées sur 2018
			Report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début d'exercice		0
1 - Missions sociales	1 670 082	946 649	1 - RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC	1 056 699	1 056 698
1.1. Actions réalisées directement	1 662 983	946 649	1.1. Dons et legs collectés	1 037 775	1 037 775
1.1.a. Actions réalisées en France	1 655 694	946 649	Dons manuels non affectés	186 794	186 794
Permanence juridique (siège+décentralisées) et Appui et conseils juridiques	236 000	125 440	Dons manuels affectés	668 717	668 717
MJD IDF - Maisons de Justice et du Droit en IdF	147 000	76 081	Cotisations	182 264	182 264
Accès aux droits pour habitants des Quartiers Politique de la Ville (QPV)	228 000	121 685	Legs et autres libéralités non affectées	18 923	18 923
Lutte contre les discriminations	159 130	97 800	1.2. Autres produits liés à l'appel à la générosité du public	18 923	18 923
Lutte contre l'antisémitisme et le racisme	150 800	95 452	Codevi Solidaire	18 923	18 923
Lutte contre les discours de haine anti-LGBT	36 500	21 080	2 - AUTRES FONDS PRIVES	50 000	
Actions en faveur de la démocratie et des libertés	68 600	27 620	Fonds recrus du privé	50 000	
Education et formation à la citoyenneté et à la laïcité	242 171	187 319	3 - SUBVENTIONS ET AUTRES CONCOURS PUBLICS	639 962	
animation nationale du réseau associatif LDH	296 870	179 348	Etat (Matignon; ministères; Organismes publics; etc.)	245 241	
Publications LDH	90 813	14 823	Collectivités (Mairies; Communautés de communes; Régions; Départements; etc.)	377 331	
			UE (FSE; Fonds structurels)	17 390	
1.1.b. Actions réalisées à l'étranger (représentation de la LDH à l'international)	7 099		4 - AUTRES PRODUITS	263 784	
2 - Frais de recherche de fonds	131 608	44 869	Produits financiers	614	
3 - Frais de fonctionnement	266 650	65 180	Produits des abonnements (LDH Info et H&L) et ventes boutique LDH	199 925	
			Autres produits	63 246	
I - TOTAL DES EMPLOIS DE L'EXERCICE INSCRITS AU COMPTE DE RESULTAT	2 068 340	1 056 698	I - TOTAL DES RESSOURCES DE L'EXERCICE INSCRITES AU COMPTE DE RESULTAT	2 010 444	1 056 698
II - DOTATIONS AUX PROVISIONS	72 309		II - REPRISE DES PROVISIONS	24 673	
III - ENGAGEMENTS A REALISER SUR RESSOURCES AFFECTÉES	0		III - REPORT DES RESSOURCES AFFECTÉES NON UTILISÉES DES EX. ANTERIEURS	117 540	
			IV - VARIATIONS DES FONDS DEDIES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC		
IV - EXCEDENT DES RESSOURCES DE L'EXERCICE	12 008		V - INSUFFISANCE DES RESSOURCES DE L'EXERCICE		
V - TOTAL GENERAL	2 152 657		VI - TOTAL GENERAL	2 152 657	
VI - Part des acquisitions d'immobilisations brutes de l'exercice financées par les ressources collectées auprès du public					
VII - Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compte de la première application du règlement par les ressources collectées auprès du public					
VIII - Total des emplois financés par les ressources collectées auprès du public		1 056 698	VII - TOTAL DES EMPLOIS FINANCES PAR LES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC		1 056 698
			SOLDE DES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC NON AFFECTÉES ET NON UTILISÉES EN FIN D'EXERCICE		0
EVALUATION DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES EN NATURE					
Missions sociales	1 009 768		Bénévolat	910 500	
Frais de recherche de fonds	20 607		Prestations en nature	6000	
Frais de fonctionnement et autres charge:			Dons en nature		
			Mécénat de compétences	113 875	
TOTAL	1 030 375		TOTAL	1 030 375	

Annexe n° 2 : comptes emplois ressources du fonds de dotation (2014-2017)

Année 2014

EMPLOIS	Emplois	Affectation par emploi des ressources	RESSOURCES	Ressources	Suivi des ressources collectées et utilisées
1 - Missions sociales	86 000	86 000	Report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début d'exercice		0
- Réalisées en France			1 - RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC		136 000
- Réalisées à l'étranger			- Dons manuels non affectés	136 810	-136 000
2 - Frais de recherche de fonds			- Dons manuels affectés		
3 - Frais de fonctionnement			2 - Autres fonds privés		
I - TOTAL DES EMPLOIS DIRECTS			3 - Subventions		
II - DOTATIONS AUX PROVISIONS			I - TOTAL DES RESSOURCES DIRECTES	136 810	0
III - ENGAGEMENTS A REALISER SUR RESSOURCES AFFECTÉES	50 000		II - REPRISE DES SUBVENTIONS		
			III - REPORT DES RESSOURCES AFFECTÉES NON UTILISÉES DES EX. ANTERIEURS		
IV - EXCEDENT DES RESSOURCES DE L'EXERCICE			IV - VARIATIONS DES FONDS DEDIES		
V - TOTAL GENERAL	136 000		V - INSUFFISANCE DES RESSOURCES DE L'EXERCICE		
VI - PART DES ACQUISITIONS D'IMMOBILISATIONS FINANÇÉES PAR LES RESSOURCES			V - TOTAL GENERAL	136 810	
VII - NEUTRALISATION DE LA DOTATION AUX AMORTISSEMENTS			VI - TOTAL DES EMPLOIS FINANÇES PAR LES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC		86 000
VIII - TOTAL DES EMPLOIS FINANÇES PAR LES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC		86 000	Solde des ressources collectées non affectées et non utilisées en fin d'exercice		810

Année 2015

EMPLOIS	Emplois	Affectation par emploi des ressources	RESSOURCES	Ressources	Suivi des ressources collectées et utilisées
			Report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début d'exercice		752
1 - Missions sociales	4 000	4 000	1 - RESSOURCES COLLECTEES AUPRES DU PUBLIC	5 000	5 000
- Réalisées en France			- Dons manuels non affectés		5 000
- Réalisées à l'étranger			- Dons manuels affectés		
2 - Frais de recherche de fonds			2 - Autres fonds privés		
3 - Frais de fonctionnement	1 261	1 261	3 - Subventions		
I - TOTAL DES EMPLOIS DIRECTS			I - TOTAL DES RESSOURCES DIRECTES	5 000	0
II - DOTATIONS AUX PROVISIONS			II - REPRISE DES SUBVENTIONS		
III - ENGAGEMENTS A REALISER SUR RESSOURCES AFFECTEES			III - REPORT DES RESSOURCES AFFECTEES NON UTILISEES DES EX. ANTERIEURS		
			IV - VARIATIONS DES FONDS DEDIES		
IV - EXCEDENT DES RESSOURCES DE L'EXERCICE			V - INSUFFISANCE DES RESSOURCES DE L'EXERCICE		
V - TOTAL GENERAL	5 261		V - TOTAL GENERAL	5 000	
VI - PART DES ACQUISITIONS D'IMMOBILISATIONS FINANCEES PAR LES RESSOURCES					
VII - NEUTRALISATION DE LA DOTATION AUX AMORTISSEMENTS					
VIII - TOTAL DES EMPLOIS FINANCES PAR LES RESSOURCES COLLECTEES AUPRES DU PUBLIC		5 261	VI - TOTAL DES EMPLOIS FINANCES PAR LES RESSOURCES COLLECTEES AUPRES DU PUBLIC		5 261
			Solde des ressources collectées non affectées et non utilisées en fin d'exercice		491

Année 2016

EMPLOIS	Emplois	Affectation par emploi des ressources	RESSOURCES	Ressources	Suivi des ressources collectées et utilisées
1 - Missions sociales - Réalisées en France - Réalisées à l'étranger 2 - Frais de recherche de fonds 3 - Frais de fonctionnement	0 293	0 293	Report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début d'exercice 1 - RESSOURCES COLLECTEES AUPRES DU PUBLIC - Dons manuels non affectés - Dons manuels affectés 2 - Autres fonds privés 3 - Subventions		491
I - TOTAL DES EMPLOIS DIRECTS			I - TOTAL DES RESSOURCES DIRECTES	0	0
II - DOTATIONS AUX PROVISIONS			II - REPRISE DES SUBVENTIONS		
III - ENGAGEMENTS A REALISER SUR RESSOURCES AFFECTEES			III - REPORT DES RESSOURCES AFFECTEES NON UTILISEES DES EX. ANTERIEURS		
IV - EXCEDENT DES RESSOURCES DE L'EXERCICE			IV - VARIATIONS DES FONDS DEDIES		
V - TOTAL GENERAL	293		V - INSUFFISANCE DES RESSOURCES DE L'EXERCICE		
VI - PART DES ACQUISITIONS D'IMMOBILISATIONS FINANCEES PAR LES RESSOURCES			V - TOTAL GENERAL	0	
VII - NEUTRALISATION DE LA DOTATION AUX AMORTISSEMENTS					
VIII - TOTAL DES EMPLOIS FINANCES PAR LES RESSOURCES COLLECTEES AUPRES DU PUBLIC		293	VI - TOTAL DES EMPLOIS FINANCES PAR LES RESSOURCES COLLECTEES AUPRES DU PUBLIC		293
			Solde des ressources collectées non affectées et non utilisées en fin d'exercice		198

Année 2017

EMPLOIS	Emplois	Affectation par emploi des ressources	RESSOURCES	Ressources	Suivi des ressources collectées et utilisées
1 - Missions sociales - Réalisées en France - Réalisées à l'étranger	0	0	Report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début d'exercice 1 - RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC - Dons manuels non affectés - Dons manuels affectés		491
2 - Frais de recherche de fonds			2 - Autres fonds privés		
3 - Frais de fonctionnement	293	293	3 - Subventions		
I - TOTAL DES EMPLOIS DIRECTS			I - TOTAL DES RESSOURCES DIRECTES	0	0
II - DOTATIONS AUX PROVISIONS			II - REPRISE DES SUBVENTIONS		
III - ENGAGEMENTS A RÉALISER SUR RESSOURCES AFFECTÉES			III - REPORT DES RESSOURCES AFFECTÉES NON UTILISÉES DES EX. ANTERIEURS		
			IV - VARIATIONS DES FONDS DEDIES		
IV - EXCEDENT DES RESSOURCES DE L'EXERCICE			V - INSUFFISANCE DES RESSOURCES DE L'EXERCICE		
V - TOTAL GENERAL	293		V - TOTAL GENERAL	0	
VI - PART DES ACQUISITIONS D'IMMOBILISATIONS FINANCEES PAR LES RESSOURCES					
VII - NEUTRALISATION DE LA DOTATION AUX AMORTISSEMENTS					
VIII - TOTAL DES EMPLOIS FINANCES PAR LES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC		293	VI - TOTAL DES EMPLOIS FINANCES PAR LES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC		293
			Solde des ressources collectées non affectées et non utilisées en fin d'exercice		198

Année 2018

EMPLOIS	Emplois	Affectation par emploi des ressources	RESSOURCES	Ressources	Suivi des ressources collectées et utilisées
			Report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début d'exercice		0
1 - Missions sociales			1 - RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC		0
- Réalisées en France	0	0	- Dons manuels non affectés	89 942	
- Réalisées à l'étranger			- Dons manuels affectés		
2 - Frais de recherche de fonds			2 - Autres fonds privés		
3 - Frais de fonctionnement	1 673		3 - Subventions		
I - TOTAL DES EMPLOIS DIRECTS			I - TOTAL DES RESSOURCES DIRECTES	89 942	0
II - DOTATIONS AUX PROVISIONS			II - REPRISE DES SUBVENTIONS		
III - ENGAGEMENTS A REALISER SUR RESSOURCES AFFECTÉES			III - REPORT DES RESSOURCES AFFECTÉES NON UTILISÉES DES EX. ANTERIEURS		
			IV - VARIATIONS DES FONDS DEDIES		
IV - EXCEDENT DES RESSOURCES DE L'EXERCICE			V - INSUFFISANCE DES RESSOURCES DE L'EXERCICE		
V - TOTAL GENERAL	1 673		V - TOTAL GENERAL	89 942	
VI - PART DES ACQUISITIONS D'IMMOBILISATIONS FINANÇÉES PAR LES RESSOURCES					
VII - NEUTRALISATION DE LA DOTATION AUX AMORTISSEMENTS					
VIII - TOTAL DES EMPLOIS FINANÇÉS PAR LES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC		0	VI - TOTAL DES EMPLOIS FINANÇÉS PAR LES RESSOURCES COLLECTÉES AUPRES DU PUBLIC		0

Réponse de l'organisme concerné

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DE LA LIGUE DES DROITS DE L'HOMME (LDH)

La Cour des comptes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la Ligue des droits de l'Homme et de son fonds de dotation pour les exercices 2013 à 2018 et nous avez transmis en date du 20 janvier 2021 le projet de rapport définitif. Conformément aux dispositions de l'article R. 143-18 du code des juridictions financières, vous trouverez ci-après les éléments de réponse à publier avec ce rapport.

Je tiens tout d'abord à saluer la qualité du travail et des échanges constructifs avec les magistrats chargés du contrôle tout au long de la procédure. Le rapport issu de cette instruction présente bien la situation de la LDH avec une analyse critique qui rejoint les préoccupations de sa direction nationale bénévole et de son équipe salariée dans un contexte financier tendu obligeant à une gestion rigoureuse et maîtrisée pour mener à bien l'ensemble de ses missions.

Les recommandations formulées en conclusion du rapport rejoignent pleinement la dynamique engagée depuis deux ans visant à l'amélioration du fonctionnement de la LDH. Les arrivées d'une nouvelle directrice déléguée en août 2018 ainsi que d'un nouveau responsable administratif et financier en janvier 2020 ont déjà permis de mettre en œuvre en 2019 et en 2020 plusieurs points qui s'inscrivent dans les objectifs attendus, notamment d'amélioration des procédures internes, en cohérence avec l'agrément du « Don en confiance » obtenu en 2018 et en cours de renouvellement. Ce label garantit le respect de quatre principes : un fonctionnement statutaire et une gestion désintéressée ; une rigueur de gestion ; la qualité de la communication et des actions de collecte de fonds ; la transparence financière. Dans ce cadre, le don en confiance procède à un contrôle annuel de la LDH qui donne lieu à un rapport public.

À propos des recommandations concernant la gestion de l'Association :

Il convient de rappeler que la grande diversité des missions et des champs d'actions de la LDH, ainsi que son fonctionnement associatif, engendrent, comme le souligne le rapport, une gestion assez complexe, qui nécessite des ajustements permanents, en lien avec les évolutions législatives et les possibilités offertes par les nouvelles technologies.

Recommandation n° 1 : Rédiger en 2021 des procédures écrites concernant les principales dépenses engagées par la Ligue.

Ce travail a été engagé avec le nouveau responsables administratif et financier (RAF) et le trésorier national. Il porte notamment sur la validation des engagements et les délégations de signature.

Recommandation n° 2 : Améliorer la gestion budgétaire et financière en construisant le budget prévisionnel en cohérence avec les charges constatées au cours des années antérieures et en développant des outils de suivi infra-annuel.

Le budget prévisionnel est établi à partir des charges comparées des années précédentes, des projets en cours et de l'examen des produits antérieurs et prévisionnels (subventions, cotisations, dons et legs). Les écarts constatés dans le rapport proviennent de dépenses et de recettes imprévues au moment de l'élaboration du budget prévisionnel (reconnues par le rapport). Des améliorations ont été apportées en 2020 grâce à des outils d'aide à son élaboration mis en place avec la directrice et le RAF.

Recommandation n° 3 : Simplifier l'intégration des comptes des sections dans le compte annuel de l'association, en ayant recours à un traitement automatisé des relevés bancaires de chacune d'elles et en homogénéisant les dates de clôture entre les sections locales et le siège.

L'intégration automatique des comptes bancaires des sections locales est en cours avec le Crédit coopératif qui gère l'ensemble des comptes nationaux et locaux de la LDH, parallèlement à la mise en place de nouveaux outils de suivi, de contrôle et d'aide au bilan financier des sections locales.

Les dates de clôture des comptes locaux sont définies dans les statuts de la LDH. La modification proposée (porter la période des bilans financiers des sections sur l'année civile) est à apprécier au regard de sa faisabilité pratique pour la consolidation nationale des comptes avec leurs échéances contraintes. Ce sujet fait partie des réflexions du chantier « Avenir de la LDH » ouvert en 2019 pour interroger globalement ses missions et son fonctionnement, et particulièrement ses modes d'organisation et de gestion locales. Toute évolution devra être soumise au vote d'un congrès de la LDH, seule habilité à modifier les statuts de l'association.

Recommandation n° 4 : Compléter les annexes des comptes annuels 2020 présentés par le commissaire aux comptes par un bilan et un compte de résultat détaillés.

Soucieux de la sincérité et la transparence des comptes de la LDH, reconnues dans le rapport, ces compléments font partie des objectifs identifiés avec le commissaire aux comptes.

Concernant l'appel public à la générosité :

Comme souligné dans le rapport, l'appel à la générosité du public est une activité récente pour la LDH, et qui est restée très faible durant les années concernées par le contrôle. Comme évoqué précédemment, son développement s'est accompagné d'une inscription de la LDH dans la labellisation « Don en confiance » obtenue en 2018.

Recommandation n° 5 : Procéder annuellement à une déclaration préalable d'appel public aux dons de l'association et du fonds de dotation, comme ces structures en ont l'obligation dès lors qu'elles perçoivent des fonds issus de la générosité publique.

Ces déclarations préalables sont effectuées depuis 2018 pour l'Association et depuis 2020 pour le Fonds de dotation.

Recommandation n° 6 : Vérifier la correspondance entre les écritures comptables et les montants issus du logiciel de gestion des dons.

Une procédure a d'ores et déjà été mise en place pour cette vérification de correspondance.

Recommandation n° 7 : Sécuriser les procédures d'émission des attestations fiscales.

Une procédure écrite complète sur ce point a été réalisée en décembre 2020 avec une mise en œuvre immédiate.

Recommandation n° 8 : Formaliser, tant pour l'association que pour le fonds de dotation, une méthode claire de construction de leurs comptes d'emploi des ressources (CER) dès 2021.

Cette recommandation a été suivie et la formalisation attendue est en place depuis 2020. Il convient de rappeler que les tâtonnements de la période sous contrôle sont le fruit d'un flou juridique et de positions divergentes entre la Cour des comptes et la CNCC (Chambre nationale des commissaires aux comptes) sur le traitement spécifique des cotisations d'adhésion à l'association qui ouvrent droit à une réduction fiscale comme dons aux associations reconnues d'intérêt général.

Recommandation n° 9 : Mettre en place une communication financière sur le fonds de dotation, en lien avec celle relative à l'association.

Cette recommandation est aujourd'hui satisfaite avec la publication des comptes, bilan et CER 2019 du Fonds de dotation LDH sur le site de la LDH dans la partie « transparence financière », accessible sur la page d'accueil du site. Par ailleurs, le journal des donateurs, « L'Essentiel 2019 », également accessible en ligne, intègre le CER et les comptes du Fonds de dotation.

Comme vous pouvez le constater, la démarche de transparence et de cohérence dans le fonctionnement de la Ligue des droits de l'Homme et de son fonds de dotation, dont l'engagement a été constaté durant le contrôle de la Cour, se poursuit activement en lien régulier avec le contrôleur du Don en Confiance, parallèlement à nos activités particulièrement denses en faveur des droits et libertés.
