

LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE
COMMUNIQUEE AUX DONATEURS PAR LES
ORGANISMES FAISANT APPEL A LA GENEROSITE
PUBLIQUE

3 octobre 2007

Vous le savez, à côté de ses rapports sur les organismes qui font appel à la générosité du public - le nouveau rapport sur la Ligue nationale contre le cancer est le 22^{ème}, compte non tenu de la vérification des fonds « tsunami » recueillis par 32 organismes, dont 27 n'avaient pas été contrôlés par elle jusque-là,- la Cour conduit aussi des enquêtes « horizontales ». Elle l'a fait au cours des dernières années sur les déclarations de campagne d'appel à la générosité du public, sur les comptes d'emploi et sur les libéralités, notamment

Le rapport sur « **la qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique** » se rattache à cette catégorie d'enquêtes.

La loi du 7 août 1991 impose aux organismes qui procèdent à des campagnes nationales d'appel à la générosité du public d'établir

un « compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, qui précise notamment l'affectation des dons par type de dépenses ». Elle donne mission à la Cour des comptes de le contrôler « afin de vérifier la conformité des dépenses engagées par les organismes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique ».

Les organismes qui font appel à la générosité publique sont soumis à une réglementation comptable désormais précise et détaillée pour établir leurs comptes annuels. En revanche, le compte d'emploi des ressources collectées auprès du public, bien qu'il soit une annexe des comptes annuels depuis une ordonnance du 28 juillet 2005, ne rend souvent qu'imparfaitement compte de l'utilisation des fonds reçus des donateurs. Pourquoi, allez-vous demander ? Et bien parce que la construction d'un compte d'emploi n'est pas aussi encadrée que celle d'un document comptable traditionnel. C'est un compte de « cuisinière » établi en flux. Il doit en particulier rendre compte de catégories de dépenses comme les frais de fonctionnement, les frais d'appel et les missions sociales. Vous voyez tout de suite qu'il y a une possibilité d'interprétation assez large, qui dépend du type d'activité.

Si un organisme a beaucoup d'actions de terrain, une grande partie du personnel va concourir aux missions sociales. Au contraire, s'il subventionne des tiers, la situation sera différente. De même, il est parfois difficile de faire la part entre ce qui est frais d'appel ou dépenses de communication, qui doivent figurer en frais de fonctionnement. Mais selon la décision qui est prise, l'information communiquée pourra être plus ou moins proche de la réalité.

Aussi la Cour a-t-elle conduit une enquête sur la qualité de l'information financière ainsi communiquée aux donateurs et au public. **Elle vous présente une synthèse, qui est nourrie des constatations faites au cours des contrôles antérieurs, des échanges avec différentes instances et institutions, et des résultats de vérifications spécifiques auprès de dix organismes.**

J'insisterai sur trois points.

Le premier concerne la rubrique des « missions sociales », sans doute la rubrique la plus importante du compte d'emploi pour les donateurs.

Il s'agit, en effet, des dépenses qui concourent à la réalisation des causes mises en avant dans les campagnes d'appel à la générosité publique. Pour les isoler, l'organisme doit disposer d'un système qui peu être plus ou moins sophistiqué de répartition analytique des charges. Pour que les pratiques de répartition analytique des charges parfois observées ne faussent pas la présentation de ces missions sociales, la Cour recommande de respecter quelques principes.

Je citerai :

- l'information des instances associatives sur les méthodes analytiques retenues,
- la permanence de celles-ci,
- la traçabilité des charges du compte de résultat aux emplois du compte d'emploi et inversement. (par exemple savoir comment le poste « personnel » est éclaté) ;

Le deuxième point est la question des « ratios ».

La plupart des organismes en utilisent dans leurs appels à la générosité publique, c'est plus parlant, sous la forme de pourcentages simples ou de diagrammes circulaires. La liberté est totale en ce

domaine. Or, les méthodes de construction des mêmes indicateurs peuvent varier d'un organisme à l'autre, voire d'une année à l'autre pour un même organisme, sans parler d'un certain nombre de pratiques contestables dont la finalité sinon la justification est de faire apparaître des indicateurs avantageux.

Il n'appartient pas à la Cour d'imposer des indicateurs ni une méthodologie. Mais l'expérience acquise la conduit, sur ce point aussi, à recommander de respecter quelques principes :

- un indicateur n'est pas comparable sans précaution d'un organisme à l'autre ;
- il doit pouvoir être vérifié aisément dans les documents comptables ;
- il doit être accompagné de commentaires rappelant la question à laquelle il tend à apporter une réponse ;
- enfin, il doit être validé par les instances associatives qui vérifieront notamment sa cohérence avec la stratégie de l'organisme. Vous remarquerez que nous insistons

beaucoup sur le rôle qui doit être celui des instances associatives

Le troisième point est celui du suivi des fonds non utilisés. Je l'ai déjà mentionné à propos de la Ligue nationale contre le cancer.

La question est simple : quand les fonds recueillis auprès du public n'ont pas été intégralement dépensés durant l'année, le compte d'emploi de l'exercice doit le faire apparaître car la non-utilisation est aussi un « emploi », et le compte d'emploi de l'exercice suivant doit reprendre en ressources ce solde restant à utiliser. C'est ce qu'a prévu l'arrêté pris par le Premier ministre le 30 juillet 1993 pour l'application de la loi du 7 août 1991, après l'avis d'une commission qui faisait une large place aux représentants des organismes caritatifs.

Pourtant la plupart de ceux-ci ne procèdent pas ainsi. L'écho rencontré par le rapport de la Cour sur « l'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004 » a amplement montré pourtant que les donateurs sont concernés par l'éventuelle non-utilisation des fonds. Elle a montré également que le donateur, lorsqu'il est bien informé, s'oppose très rarement à une réaffectation des fonds.

Alors que cette information permettrait aux donateurs de vérifier que l'organisme parvient à utiliser l'argent collecté dans un délai raisonnable, il ressort de l'enquête que les comptes d'emploi établis par la plupart des organismes ne permettent pas de disposer de cette information. Le suivi pluriannuel des ressources issues de la générosité publique est, de ce fait, très partiel.

Pourquoi ?

Certains organismes considèrent qu'il est plus commode de calquer la construction du Compte d'emploi sur celle du compte de résultat. Mais ceci a un côté réducteur, car le compte de résultat ne rend compte que des opérations d'une période donnée, qui est l'exercice comptable (en général un an). Pour les opérations pérennes, appelées patrimoniales il est accompagné d'un bilan. Or le compte d'emploi n'est pas accompagné d'un bilan, même si certains organismes publient leur bilan dans le même document. Pour remédier à cette difficulté, le mécanisme des « fonds dédiés » institué par le règlement comptable du 16 février 1999 pour le suivi des ressources affectées, qui pourrait pallier cette insuffisance, et qui constitue une formule simple, au point de vue comptable, pour traiter la situation

des fonds non immédiatement dépensés, sans passage obligatoire par le résultat et la mise en évidence d'excédents ou déficits, qui peuvent être mal interprétés, est très peu employé pour les sommes apportées par la générosité du public. (Moins de 10 % des fonds)

Il paraît indispensable que **la procédure des fonds dédiés soit mise en œuvre dans tous les cas où l'objet de l'appel est plus restreint que l'objet social de l'organisme et qu'elle soit élargie aux fonds affectés par les instances associatives.** En tout état de cause, pour rendre compte aux donateurs, **la Cour doit pouvoir examiner l'utilisation de la totalité des sommes collectées, même si elles n'ont été inscrites ni en charges ni en « fonds dédiés ».** Il lui faut disposer, pour assurer sa mission, de documents qui permettent de suivre sur plusieurs exercices les ressources collectées non utilisées, que ces ressources aient été affectées ou non.

Or il existe une forte tentation pour les organismes de se soustraire à l'obligation que leur impose la loi de 1991, en privant de substance le compte d'emploi des ressources collectées auprès du public, à la fois

- en n'isolant pas la part des ressources apportées par la générosité du public dans l'ensemble des ressources souvent très diverses dont ils disposent ; Ce qui est le cas lorsque le compte d'emploi et le compte de résultat ne font qu'un.
- et en rendant impossible de suivre au-delà de l'année l'utilisation des fonds non utilisés au cours de celle-ci, à l'exception -dans les faits très minimes pour les ressources de la générosité publique- des « fonds dédiés ».

La Cour continuera donc à tenir auprès des donateurs le rôle que lui a confié le législateur le 7 août 1991 : vérifier l'emploi – ce qui inclut l'éventuel non emploi – des fonds collectés auprès du public.

Puis-je anticiper une question que vous ne manquerez pas de poser au sujet des deux rapports publiés aujourd'hui ?

Est-il des points auxquels les donateurs doivent être particulièrement attentifs pour s'assurer qu'ils disposent d'une information financière exhaustive et transparente. ?

Face à une information parfois luxuriante, qu'ils se rappellent qu'une information financière devrait toujours être accompagnée des commentaires littéraires indispensables et simples sur l'origine, le mode de construction et la signification des chiffres, tableaux et graphiques mis en avant, et qu'elle devrait être éclairée par l'indication claire des objectifs et de la stratégie retenus par les instances délibérantes de l'organisme. Par exemple, je n'ai pas dépensé les fonds cette année parce que j'envisage, l'année prochaine de mettre en oeuvre un programme d'investissement.

Mesdames, messieurs, je vous remercie de votre attention.