

Les organismes faisant appel à la générosité publique

La loi du 7 août 1991 impose aux organismes qui font appel à la générosité publique d'en faire la déclaration préalable auprès de la préfecture du département de leur siège social, et 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 confie à la Cour des comptes la mission de contrôler ce compte d'emploi « afin de vérifier la conformité des dépenses engagées par ces organismes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique ».

La Cour a rendu compte des contrôles effectués en application de ces dispositions, en publiant, depuis 1996, 31 rapports, auxquels se sont ajoutés deux rapports consacrés à l'aide aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004¹². Elle a également rendu compte de l'accomplissement de cette mission particulière dans le domaine de la générosité publique dans cinq de ses rapports publics annuels¹³.

Depuis 2004, tous ces contrôles ont, par ailleurs, donné lieu à des enquêtes de suivi, dont le bilan, présenté ci-après, apparaît encourageant.

I - La mission confiée par le législateur à la Cour

A - Les contrôles exercés

Le législateur a souhaité, en 1991, que la Cour puisse « exercer un contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public dans le cadre de campagne menées à l'échelon national [...] afin de vérifier la conformité des dépenses [...] aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique ».

Dès l'origine, la Cour ne s'en est pas tenue à une simple vérification comptable du compte d'emploi. Elle a pris soin d'examiner les actions conduites et leur pilotage, ainsi que les procédures mises en

¹² Voir les rapports publics thématiques, de décembre 2006 et de janvier 2011, présentant l'emploi des fonds « tsunami » par 32 organismes.

¹³ Voir rapports publics annuels 1998, 2002, 2004, 2006, 2008.

place par l'organisme et ses modalités de gestion, dans la mesure où ces contrôles permettent de s'assurer du respect, par l'association, de la volonté du donateur.

Dans son premier rapport, consacré à l'Association pour la recherche sur le cancer (ARC) et publié en mars 1996, la Cour exposait ainsi que « vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique [...] impose notamment de s'assurer que les procédures par lesquelles les ressources collectées sont affectées à ces objectifs donnent toutes garanties de respect de l'intention des donateurs. S'agissant des aides de l'ARC, la Cour s'est attachée par conséquent à vérifier que les procédures selon lesquelles les aides ont été allouées garantissaient que les projets et opérations aidés revêtaient bien le caractère d'actions de recherche sur le cancer. »

Vérifier la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par les campagnes suppose, en effet, de contrôler, en amont, l'information donnée aux donateurs potentiels sur l'utilisation qui sera faite des fonds collectés, et, en aval, la nature, les modalités de réalisation et les résultats des actions financées.

B - Les obligations des organismes

La loi du 7 août 1991 a assigné aux organismes concernés trois obligations explicites :

- faire une déclaration préalable de leurs appels à la générosité publique auprès de la préfecture du département de leur siège social ;
- établir un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, qui précise notamment l'affectation des dons par type de dépenses ;
- communiquer les observations formulées par la Cour au conseil d'administration et à l'assemblée générale lors de la première réunion qui suit.

Des textes ultérieurs sont venus préciser ces obligations, en particulier la nature et le contenu du *compte d'emploi des ressources collectées auprès du public* :

- un arrêté du 30 juillet 1993 a défini les rubriques devant obligatoirement figurer au compte d'emploi, en particulier les deux rubriques destinées à assurer le suivi d'une année sur l'autre (*report des ressources non utilisées des campagnes*

antérieures en ressources ; *ressources restant à affecter* en emplois) ;

- l'ordonnance du 28 juillet 2005 a intégré¹⁴ le compte d'emploi, accompagné des informations relatives à son élaboration, dans les comptes annuels des associations et fondations, et donc dans le périmètre de la certification de leurs comptes délivrée par les commissaires aux comptes ;
- le règlement comptable CRC 2008-12 du 7 mai 2008 *afférent à l'établissement du compte d'emploi annuel des ressources des associations et fondations*, homologué par un arrêté interministériel du 11 décembre 2008¹⁵, a parachevé le dispositif.

C - La publicité donnée par la Cour à ses contrôles

La Cour, au-delà de la transmission de ses observations aux présidents des organismes contrôlés, aux ministres concernés par les objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique ainsi qu'aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat¹⁶, a veillé à rendre compte de ses contrôles aux donateurs et aux donateurs potentiels en publiant systématiquement le résultat de ses investigations.

Tous ses rapports, dont la liste figure en annexe, sont consultables sur le site Internet des juridictions financières :

<http://www.ccomptes.fr/fr/CC/Publications-COFAGP.html>.

II - Des recommandations largement suivies d'effet

A - Une attention particulière portée aux suites données

Les trois premiers rapports, relatifs à l'Association pour la recherche contre le cancer (mars 1996), l'Association française contre les myopathies (mars 1996) et la Ligue contre le cancer (octobre 1999)

¹⁴ A effet des exercices comptables ouverts à compter du 1^{er} janvier 2006.

¹⁵ A effet des exercices comptables ouverts à compter du 1^{er} janvier 2009.

¹⁶ Transmission que lui impose la loi (cf. article L.135-2 du code des juridictions financières).

avaient révélé de sérieuses anomalies, justifiant qu'un deuxième contrôle intervînt quelques années plus tard.

Les rapports de suivi, publiés respectivement en juillet 2004 (AFM), février 2005 (ARC) et octobre 2007 (Ligue contre le cancer), ont permis de constater des améliorations sensibles¹⁷.

Par ailleurs, la Cour a souhaité effectuer, en 2008-2009, un contrôle ciblé sur les suites réservées par cinq associations (France-Alzheimer, le comité Perce-Neige, les Restaurants du cœur, Sidaction, la Société protectrice des animaux) à ses précédentes observations.

Les rapports qui en sont résultés, publiés en juin et septembre 2009, ont montré que les associations contrôlées en 2008-2009 avaient, à l'exception notable de la Société protectrice des animaux, largement pris en compte les recommandations de la Cour.

La gestion administrative et comptable de ces organismes s'est, en particulier, grandement professionnalisée, qu'il s'agisse :

- du respect de leurs obligations légales en matière de déclaration de campagne d'appel à la générosité publique et d'établissement d'un compte d'emploi des ressources collectées ;
- de la certification de leurs comptes ;
- de la formalisation des procédures et de la mise en place progressive d'un contrôle interne ;
- ou encore des modes de pilotage de leurs réseaux.

S'appuyant davantage sur les professions comptables, les associations sont parvenues à concilier le recours à des techniques de gestion plus efficaces avec le dynamisme de leur engagement associatif et la place déterminante qu'y tient le bénévolat.

La Cour a pu également constater que les organismes ont fait preuve d'une plus grande exigence dans la conduite de leurs missions : attention plus vive portée à la consommation des fonds collectés, meilleure définition des objectifs stratégiques, part accrue des missions sociales dans les emplois, volonté de contenir les frais de fonctionnement et de limiter les dépenses liées à la collecte des ressources. Elle a insisté, dans ce domaine, sur la nécessité de ne pas relâcher la vigilance.

¹⁷ La Cour souligne « l'ampleur considérable du changement qui s'est opéré à l'ARC depuis 1996 et qu'elle a pu constater lors de son enquête » et relève qu'à la Ligue contre le cancer « des améliorations très significatives ont été constatées ».

Enfin, les difficultés ayant trait à la gouvernance, que la Cour avait signalées à la suite de ses premiers contrôles, ont été, pour une bonne part, résolues, parfois au prix d'une modification des textes statutaires des organismes contrôlés et d'une clarification dans l'exercice des responsabilités. Une plus grande stabilité des instances et un climat apaisé ont aussi permis aux organismes de se concentrer plus efficacement sur la mise en œuvre de leurs missions et la réalisation de leurs projets.

Cette prise de conscience générale, qui s'est parfois accompagnée d'une évolution très sensible des pratiques, rend d'autant plus regrettable la situation que la Cour a observée à la SPA : absence de stratégie, navigation à vue sans pilotage ni contrôle, avec à la clé des défaillances, gaspillages et risques d'irrégularités. La profonde remise en ordre à laquelle l'association s'était engagée, à la suite du constat de graves anomalies de gestion, n'a pas eu lieu.

Considérant que la SPA trahissait ainsi la confiance de ses donateurs, la Cour a alerté le ministère de l'intérieur, investi d'une responsabilité particulière à l'égard des associations reconnues d'utilité publique ; des poursuites pénales ont été engagées et un administrateur judiciaire a été désigné. Le redressement de la société est désormais en cours : les comptes 2009 ont été certifiés et des dispositifs de contrôle interne et de formalisation des procédures sont progressivement mis en œuvre.

B - Le retour vers les organismes impliqués dans l'aide aux victimes du tsunami

L'enquête de suivi réalisée par la Cour en 2009-2010 auprès des organismes dont elle avait déjà contrôlé, en 2006, l'emploi des *ressources collectées en faveur des victimes du tsunami du 26 décembre 2004*¹⁸ lui a permis de constater, dans la majorité des cas, le respect des recommandations qu'elle avait précédemment formulées.

S'agissant d'une collecte affectée, la Cour avait souligné :

- la nécessité d'établir, jusqu'à épuisement des ressources correspondantes, un compte d'emploi des ressources collectées pour cette cause utilisant la technique des « fonds dédiés » ;

¹⁸ Voir rapport public daté de décembre 2010 sur « l'emploi des fonds collectés par les associations en faveur des victimes du tsunami du 26 décembre 2004 – Situation au 31 décembre 2008 » et rapport public thématique daté de décembre 2006 sur « l'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004 ».

- la nécessité d'affecter au compte d'emploi « tsunami » les produits financiers résultant du placement des fonds « tsunami » ;
- la nécessité d'employer les fonds pour les seules actions « tsunami », et de ne les réaffecter éventuellement à d'autres causes qu'après consultation préalable des donateurs ;
- la possibilité de financer par les fonds « tsunami », au-delà des actions « tsunami », les seuls frais spécifiques et supplémentaires entraînés par elles, sauf information préalable du donateur.

Sur les 29 organismes examinés en 2009¹⁹, 19 ont ainsi vu leurs dépenses « tsunami » 2006-2008 déclarées conformes, sans réserve, à l'objet de l'appel, ce qui est satisfaisant.

Au-delà du seul cas « tsunami », la Cour a conclu en rappelant de nouveau que la loi du 7 août 1991 impose aux organismes d'employer les fonds conformément à l'objectif poursuivi par l'appel, et que la contrainte qui en résulte est encore plus forte s'il s'agit d'une campagne ciblée sur une cause particulière.

Lorsqu'une catastrophe est très médiatisée, la collecte bénéficie d'un effet de levier émotionnel qui doit trouver sa contrepartie dans l'obligation stricte pesant sur les organismes de réserver les fonds collectés à la seule mission sociale décrite dans l'appel.

C'est ainsi que, dans le cas d'une collecte affectée :

- tous les dons reçus doivent, jusqu'à leur épuisement, être traités comptablement comme des fonds dédiés ;
- ils doivent être employés conformément à ce qui a été annoncé au donateur potentiel, donc – sauf mention expresse dans l'appel - exclusivement pour la mission sociale ;
- si les fonds sont conservés suffisamment longtemps par l'organisme pour que leur placement dégage des produits financiers, ceux-ci doivent bénéficier aux actions, au même titre que les dons provenant de la collecte.

¹⁹ Trois des 32 organismes contrôlés en 2006 avaient épuisé leurs fonds « tsunami » au 31 décembre 2005.

III - L'élargissement des attributions de la Cour

A - Un contrôle étendu à l'emploi de tous les dons, supérieur à un seuil, ouvrant droit à un avantage fiscal

L'article 20 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2009 a donné à la Cour la faculté de « contrôler, dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat, la conformité entre les objectifs des organismes bénéficiant de dons ouvrant droit à un avantage fiscal et les dépenses financées par ces dons, lorsque le montant annuel de ceux-ci excède un seuil fixé par un décret en Conseil d'Etat ».

Le législateur avait déjà souhaité, en 2003, attribuer une compétence analogue à la Cour, mais, faute d'avoir publié un décret d'application, la disposition législative incluse dans la loi du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations était restée lettre morte.

Un décret du 23 septembre 2010 a précisé les conditions du contrôle de la Cour²⁰ et fixé à 153 000 € le montant du seuil prévu par la loi du 30 décembre 2009.

B - Une possibilité de sanction en cas de déclaration de non-conformité

Le législateur n'a prévu aucune sanction si un organisme contrôlé par la Cour omet, en contravention avec la loi du 7 août 1991, de déposer une déclaration préalable de campagne en préfecture²¹ ou d'établir le compte d'emploi des ressources qu'il avait collectées auprès du public²², ou encore si son président néglige de communiquer ses observations au conseil d'administration et à l'assemblée générale²³.

²⁰ En pratique il a étendu aux contrôles du 3^{ème} alinéa de l'article L.111-8 les conditions qui valaient pour les contrôles effectués au titre du 1^{er} alinéa (loi du 7 août 1991).

²¹ La non-déclaration ne fait cependant pas obstacle à l'exercice de sa compétence par la Cour.

²² Le commissaire aux comptes d'une association ou fondation faisant appel à la générosité publique ne peut toutefois pas certifier des comptes annuels qui ne l'incluent pas.

²³ C'est l'une des raisons pour lesquelles la Cour a systématiquement choisi de publier le résultat de ses contrôles en la matière.

Toutefois, la loi de finances rectificative pour 2009²⁴ a introduit, pour la première fois, une sanction en cas de non-respect constaté par la Cour de la principale obligation qui pèse sur les organismes visés par la loi du 7 août 1991 : employer les fonds collectés conformément aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Par ailleurs, lorsqu'il reçoit de la Cour une déclaration de non-conformité, le ministre chargé du budget peut²⁵ désormais, depuis la publication du décret du 23 septembre 2010 pris en application de la loi de finances précitée, « suspendre de tout avantage fiscal les dons, legs et versements effectués au profit de l'organisme visé dans la déclaration ».

Lors des presque quinze années qui séparent la publication des premiers rapports sur l'ARC et l'AFM de la seconde publication consacrée au « tsunami », la Cour a toujours eu pour priorité le contrôle du respect de la volonté du donateur, et elle a toujours considéré le donateur ou le donateur potentiel comme le premier destinataire des travaux de la Juridiction en matière de générosité publique.

Elle conservera cette préoccupation dans l'exercice de la mission élargie que la loi du 30 décembre 2009 lui a confiée vis-à-vis des organismes bénéficiant de dons ouvrant droit à avantage fiscal.

²⁴ Article 20 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

²⁵ A défaut, « 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 ».

REPOSE DE L' ADMINISTRATEUR JUDICIAIRE DE LA SPA

Dans le prolongement de votre courrier du 15 décembre 2010 relatif au projet d'insertion sur « les suites données aux observations de la Cour des Comptes en matière de générosité publiques», je tiens à vous faire part, en ma qualité d'Administrateur Provisoire de la Société Protectrice des Animaux dite SPA, des observations suivantes:

Au préalable, je rappellerai que la Cour des Comptes a effectué en 2008 un second contrôle portant sur différents aspect de fonctionnement de la SPA notamment sur le compte d'emploi annuel des ressources, la gestion des donations et legs aux termes duquel un rapport a été établi en 2009 mettant en exergue différents dysfonctionnements à l'origine de ma désignation.

Soucieuse de prendre en compte les recommandations formulées par la Cour des Comptes, il y a lieu de souligner que la Société Protectrice des Animaux:

- publie chaque année ses comptes qui sont audités et certifiés sans réserve par le Commissaire aux Comptes, le cabinet KPMG (cf. rapport du commissaire aux comptes daté du 30 juillet 2010 relatif aux comptes clos au 31 décembre 2009) ;

- en application de l'arrêté du 11 décembre 2008, établi un compte d'emploi annuel des ressources (CER) destiné à mettre en perspective les dons, donations et legs collectés et les coûts des moyens mis en œuvre.

Par ailleurs et ainsi que vous pourrez le constater à la lecture de mon rapport de diligences, les dispositifs de contrôle interne ont été sensiblement renforcés en tenant compte de vos observations et de mon propre diagnostic. Ce renforcement des procédures va au-delà de la dimension comptable et financière avec pour objectif d'introduire de la rigueur dans la gestion des projets et des affaires courantes de la vie de l'Association.
