



**Mercredi 3 octobre 2007**

## **SYNTHÈSE**

### **La qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique**

La loi du 7 août 1991 a confié à la Cour des comptes la mission de vérifier l'utilisation faite par les organismes caritatifs des fonds collectés auprès du public. Une mission comparable a ensuite été assignée dans leurs domaines de compétence respectifs à l'inspection générale des affaires sociales et à l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche.

La loi de 1991 dispose en son article 4 que les organismes qui font appel à la générosité publique dans le cadre de campagnes nationales sont tenus d'établir un « compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, qui précise notamment l'affectation des dons par type de dépenses ». La Cour est habilitée à contrôler ce compte d'emploi « afin de vérifier la conformité des dépenses engagées par les organismes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique »<sup>1</sup>.

Dans son rapport public annuel de février 2006, la Cour annonçait, après avoir dressé la liste de ses publications traitant de la générosité publique, qu'elle ferait connaître « les résultats d'une enquête portant sur l'appréciation de la qualité de l'information financière communiquée par les organismes à leurs donateurs ». C'est l'objet du présent rapport.

Le compte d'emploi a été conçu dès l'origine pour être à la fois un moyen d'information des donateurs et un instrument de contrôle de la Cour dans le domaine de la générosité publique. Aujourd'hui, les comptes d'emploi sont de plus en plus utilisés par les organismes pour communiquer en direction du grand public (et pas seulement de leurs donateurs) sur l'emploi des fonds qu'ils ont collectés, cette communication s'appuyant souvent sur des indicateurs élaborés à partir des données issues de ces comptes.

Après avoir constaté, lors de ses contrôles successifs, que la construction des comptes d'emploi obéissait à des règles parfois divergentes, la Cour a mené une enquête sur la qualité de l'information financière ainsi communiquée aux donateurs et au public.

Cette enquête a été réalisée par l'examen – en application de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières - du compte d'emploi des ressources de dix organismes faisant appel à la générosité publique, associations et fondations de taille et d'objets variés. Les interrogations qu'ont fait naître ces contrôles sont apparues suffisamment exemplaires pour justifier la rédaction d'un rapport de synthèse.

Le premier chapitre du rapport présente le cadre comptable applicable et les problèmes soulevés par sa mise en œuvre. Les organismes qui font appel à la générosité publique sont soumis à une réglementation comptable désormais précise et détaillée pour établir leurs comptes annuels et à une réglementation plus spécifique, assez succincte, pour établir le compte d'emploi. Le modèle de compte d'emploi couramment utilisé par les organismes ne rend en fait qu'imparfaitement compte de l'utilisation des fonds qu'ils ont reçus des

---

<sup>1</sup> Article 5 de la loi du 7 août 1991 codifié à l'article L. 111-8 du code des juridictions financières.

donateurs. L'ordonnance du 28 juillet 2005, qui fait du compte d'emploi un élément de l'annexe des comptes annuels, renforce le lien entre la comptabilité générale et le compte d'emploi. Il reste à mettre au point un référentiel qui permette aux commissaires aux comptes de vérifier et de certifier le compte d'emploi.

Le deuxième chapitre analyse les difficultés liées à la notion de missions sociales, dont le contenu varie sensiblement d'un organisme à l'autre. Si la loi de 1991 ne définit pas le contenu de la rubrique « missions sociales », on peut considérer qu'elle regroupe les dépenses qui tendent à la réalisation des causes mises en avant dans les campagnes d'appel à la générosité publique. Les pratiques de répartition analytique des charges, extrêmement variables d'un organisme à l'autre en fonction des méthodes retenues, peuvent parfois conduire à en fausser la présentation. Il conviendrait au minimum que les organismes respectent quelques principes fondamentaux : 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, la continuité de la chaîne de traitement pour l'enregistrement des charges, l'information des donateurs et l'indivisibilité de l'information financière qui devrait être toujours accompagnée des commentaires indispensables.

Le troisième chapitre souligne l'insuffisance du suivi des ressources non utilisées. Tout lecteur du compte d'emploi devrait pouvoir connaître le montant des dons collectés non dépensés les années précédentes, qui seraient repris chaque année au compte d'emploi jusqu'à leur épuisement complet, comme le prévoit l'arrêté du 30 juillet 1993 sur le compte d'emploi. Cette information lui permettrait de vérifier que l'organisme parvient à utiliser l'argent collecté dans un délai raisonnable. L'enquête a montré pourtant que les comptes d'emploi établis par les 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. De plus, le mécanisme des « fonds dédiés » institué par le règlement comptable du 16 février 1999 et qui permet un suivi simple, d'une année sur l'autre, des fonds affectés non utilisés, est peu employé pour les sommes provenant de la générosité du public alors qu'il pourrait pallier cette insuffisance. La Cour constate qu'il ressort des précautions mêmes prises par les organismes dans la rédaction des bulletins de don que le message de sollicitation crée un engagement d'affecter les dons conformément à l'objet de l'appel à la générosité du public. C'est pourquoi il lui 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.

Enfin, le dernier chapitre indique des pistes pour une information financière exhaustive et transparente. La plupart des organismes qui font appel à la générosité publique utilisent des ratios dans leur communication. En effet, la présentation d'un indicateur sous la forme d'un pourcentage simple ou d'un diagramme circulaire rend l'information immédiatement accessible. La liberté est totale en ce domaine. Or, compte tenu de la diversité des organismes, de leurs activités et des événements auxquels ils sont confrontés, ces indicateurs ont une signification très différente d'un organisme à l'autre. De plus, les méthodes de construction des mêmes indicateurs peuvent varier sensiblement d'un organisme à l'autre, ou d'une année à l'autre pour un même organisme. Enfin, le souci des organismes de présenter des indicateurs avantageux peut les conduire à un certain nombre de pratiques contestables. Il n'appartient pas à la Cour d'imposer des indicateurs ni une méthodologie. Mais l'expérience acquise dans les contrôles d'organismes faisant appel à la générosité du public la conduit à souligner que quelques principes fondamentaux doivent être respectés : 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 explicitant sa méthode de construction et rappelant la question à laquelle il tend à apporter une réponse ; enfin, un indicateur doit être validé par les instances associatives qui vérifieront notamment sa cohérence avec les documents financiers et avec la stratégie de l'organisme.