

LONG-COURRIER#03

Le courrier d'information financière et juridique des ONG

Le compte d'emploi des ressources des organismes faisant appel public à la générosité

Le monde associatif connaît à l'heure actuelle un profond bouleversement en matière de financement, via le développement de nouveaux modes (crowdfunding, réseaux sociaux, ...). Ce développement laisse espérer une croissance du volume des dons collectés auprès des particuliers (estimation de 2,2 milliards¹ d'euros en France, à comparer au volume estimé au Royaume-Uni de 11,5 milliards d'euros). Dans ce cadre, la présente étude établit un point d'actualité sur les éléments d'information à disposition des donateurs pour veiller à la correcte utilisation de leurs dons.

À ce jour, les donateurs particuliers ne disposent que d'un seul outil : le Compte d'Emploi des Ressources (CER) mis en place par la loi 91-772 du 7 août 1991. Son établissement est à l'heure actuelle obligatoire pour toute association réalisant une campagne à l'échelon national (association faisant Appel à la Générosité du Public (AGP)). Ce CER doit permettre d'informer, de manière compréhensible, tout donateur :

- des modalités d'utilisation des dons par l'association suivant trois catégories : missions sociales², frais de recherche de fonds, frais de fonctionnement ;
- du montant des dons collectés non utilisés en fin d'exercice.

Conformément à l'article L 111-8 du Code des juridictions financières, le CER est susceptible d'être soumis au contrôle de la Cour des Comptes ainsi qu'à celui de l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS)³ par la loi 96-452 du 28 mai 1996. L'objet du contrôle de ces deux organismes concerne notamment la conformité des dépenses engagées par rapport aux informations communiquées lors de l'appel aux dons. Dans ce cadre, la Cour des Comptes, avec son référé n° 72239 en mai 2015, et l'IGAS, avec son rapport de capitalisation 2015-023R1 de novembre 2015, ont synthétisé les principales problématiques en matière d'établissement du CER et leurs recommandations.

En réponse à ces constats des autorités administratives, sont présentées ci-après les bonnes pratiques permettant de répondre aux principales problématiques. Ces bonnes pratiques sont définies en l'état actuel de la réglementation que nous rappelons en 1^{ère} partie de l'étude. Concernant ces pratiques recommandables, nous nous sommes appuyés sur la revue des CER établis en 2015 à partir d'un échantillon de 20 associations (cf. annexe 1).

Notre étude ne s'inscrit pas dans une démarche comparative entre associations. Nous avons donc fait le choix de restituer ces pratiques sans indiquer les associations concernées, et de ne retranscrire aucune donnée chiffrée qui permettrait d'identifier une association.

¹ Source : Panorama de la philanthropie en Europe (Observatoire de la Fondation de France/CerPhi) - Avril 2015.

² Missions sociales : il s'agit des missions ou actions réalisées par l'association en conformité avec son objet social. Leur définition est une décision de gestion propre de l'association.

³ La promulgation de la loi 96-452 du 28 mai 1996 fait suite notamment à la contestation par l'ex-dirigeant de l'ARC (Association sur la Recherche sur le Cancer) de la compétence de l'IGAS en matière de CER.

1. Réglementation applicable

Le CER est à établir par toutes les associations ou fondations faisant Appel Public à la Générosité (APG), nouvelle notion adoptée par l'ordonnance du 23 juillet 2015 remplaçant la notion d'AGP (Appel à la Générosité du Public). Ce terme d'« appel public » permet d'introduire une notion de seuil monétaire afin de définir le terme de « public ». Ce critère monétaire est plus facile à appréhender à l'heure d'internet que celui d'échelle géographique précédemment mis en avant. À ce jour, le décret fixant le seuil n'est pas paru.⁴

Les modalités d'établissement du CER sont définies par le Règlement 99-01 de l'Autorité des Normes Comptables, et plus spécifiquement par le Règlement comptable 2008-12 publié en mai 2008. Ce Règlement établit 4 principes directeurs :

- existence d'une annexe présentant la méthode d'établissement du CER ;
- image fidèle et transparente de l'information financière de l'association ou fondation ;
- permanence des règles et procédures, en matière notamment d'affectation des coûts indirects ;
- rapprochement avec le compte de résultat. Un tableau de passage entre le CER et le compte de résultat doit être obligatoirement présenté en annexe.

Concernant les sanctions en cas de non établissement du CER, la loi Économie Sociale et Solidaire du 31 juillet 2014 a introduit une sanction en cas de non établissement des comptes annuels par toute association recevant plus de 153 000 € de subventions. Ces comptes annuels comprennent notamment un bilan, un compte de résultat, une annexe incluant le CER le cas échéant. Nous pouvons présumer que la sanction financière de 9.000 € prévue en cas de non établissement des comptes annuels et appliquée aux dirigeants personnes physiques de l'association ou de la fondation (article L 242-8 Code de commerce), est susceptible de s'appliquer en cas de non établissement du CER.

2. Constats de la Cour des Comptes et de l'IGAS et bonnes pratiques

Nous avons corrélé les principales déficiences identifiées par la Cour des Comptes et l'IGAS avec les bonnes pratiques observées sur notre échantillon d'associations et d'une fondation. Ces bonnes pratiques ne préjugent pas de l'évolution de la réglementation comptable. Elles ont pour objectif de permettre à toute association ou fondation de mieux répondre aux attentes et objectifs du CER définis par le Règlement 2008-12.

2.1 – Ressources non affectées

Il convient de noter une situation hétérogène entre les différentes organisations de notre échantillon concernant le poids des ressources collectées non affectées par rapport aux ressources collectées auprès du public. Nous rappelons que l'utilisation non exhaustive des dons peut se justifier économiquement, notamment pour répondre aux exigences en matière de fonds propres des bailleurs de fonds institutionnels. Ce point doit faire l'objet d'un développement dédié en annexe du CER.

Bonne pratique

Note annexe du CER développant la nécessité de ressources collectées non affectées, afin de sécuriser les autres modes de financement (bailleurs de fonds institutionnels, emprunts, ...). Un ratio est notamment introduit, qui établit le rapport entre l'investissement dans la collecte de fonds et le financement net obtenu par l'association ou la fondation. Certaines associations mettent également en lumière cet aspect en convertissant cette réserve de ressources non affectées en nombre de mois d'activité ainsi sécurisés.

Il est utile de préciser que cet aspect nécessite également une information au préalable des donateurs sur les modalités d'utilisation de leurs dons.

Par ailleurs, ces ressources non affectées peuvent parfois être difficilement déterminables en l'absence d'historique. Certaines associations, dans ce cas, l'ont déterminé de manière théorique conformément à l'instruction du Règlement comptable, par le ratio suivant :

*Ressources collectées auprès du public non affectées/Ressources collectées constatées (moyenne des 3 dernières années) * Montant des fonds associatifs*

⁴ Le Premier ministre, en réponse au référé de la Cour des Comptes sur le CER, propose d'appliquer le seuil de 153 000 € pour définir « l'appel public », seuil utilisé également pour déterminer les obligations comptables et financières d'une association par l'article D 612-5 du Code de commerce. Il est évoqué un CER simplifié pour les associations ou fondations collectant plus de 10 000 € de dons.

2.2 – Répartition des ressources

En matière de définition des ressources collectées auprès du public, la Cour des Comptes a relevé une hétérogénéité concernant le classement des fonds provenant des entreprises, confirmée par notre étude :

- certaines associations classent ces fonds en « autres fonds privés », en dehors donc des ressources collectées auprès du public conformément au Règlement comptable ;
- d'autres les enregistrent en « ressources collectées auprès du public » ;
- d'autres distinguent les versements liés à une convention de mécénat donnant droit à déduction fiscale classés en « ressources collectées auprès du public » des autres fonds classés en « autres fonds privés ».

C'est cette dernière position qu'il convient de retenir et expliciter dans l'annexe du CER, en conformité avec la recommandation de la Cour des Comptes.

Bonne pratique

En matière de définition des « dons manuels », certaines associations précisent les éléments suivants : nature des donateurs, zones géographiques, modalités de collecte (réseaux sociaux, internet, ...). Cette rédaction permet de préciser le périmètre de la collecte de l'association.

2.3 – Définition des missions sociales

La Cour des Comptes a relevé dans son référentiel l'hétérogénéité des pratiques en matière de définition des missions sociales. Nous avons relevé la bonne pratique suivante qui permet à toute association de s'assurer de la définition des missions sociales à un niveau de décision approprié, et en conformité avec son objet social :

Bonne pratique

Il conviendrait de mentionner en annexe du CER les éléments suivants :

- le rappel de l'objet social de l'association ;
- l'adoption d'un référentiel des « missions sociales », dans ce cadre statutaire, par le Conseil d'administration ;
- la description générale des « missions sociales » ainsi adoptées.

2.4 – Affectation des frais ou charges aux missions sociales

Ce sujet introduit des notions assez approfondies en matière de comptabilité analytique, qui ne sont pas l'objet de la présente étude. Nous indiquons uniquement ci-après la démarche théorique d'établissement du CER pour la partie « emplois ». Cela permet d'identifier de manière didactique les principales problématiques à chaque étape de la démarche.

En préambule, il convient de préciser le terme de « charges » ou « frais » à affecter. Il s'agit uniquement des dépenses effectivement encourues. Une rubrique dédiée aux provisions est prévue afin d'éviter une double inscription en emplois de la charge lors de l'exercice de dotation puis lors de l'exercice constatant la charge.

1- Affectation des charges directes aux missions sociales

Ce point n'appelle pas de commentaire particulier. Néanmoins nous avons relevé très souvent l'absence de précision sur la définition de ces coûts engagés directement pour les missions sociales.

Bonne pratique

À chaque mission sociale définie, il est indiqué la liste des catégories de dépenses affectées directement à cette dernière.

2- Affectation des charges indirectes aux missions sociales

Selon le Règlement comptable, il s'agit des coûts indirects qui disparaîtraient en l'absence desdites missions sociales. S'agissant d'un sujet pouvant prêter à contestation, il convient d'expliciter la démarche d'affectation de manière la plus concise possible.

Bonne pratique

Il convient de détailler chaque catégorie de charges indirectes (loyers, personnel, ...) affectées en indiquant :

- la clé de répartition ;
- le % de répartition entre missions sociales, collecte et fonctionnement, sous forme de tableau.

Par ailleurs, certaines associations indiquent les modalités de traitement des frais de direction ou de communication, ce qui est essentiel dans une volonté de transparence. La clé de répartition utilisée peut être le temps passé entre les missions sociales, la recherche de fonds et le fonctionnement de l'association.

3- Répartition des dépenses de missions sociales entre les modes de financement

Nous avons défini le volume des charges liées aux missions sociales. Il convient ensuite de répartir ce volume entre le périmètre « générosité du public » et les autres modes de financement. Cette répartition doit faire l'objet d'une note dédiée en annexe du CER.

Il est à noter que certaines associations proposent une démarche simplifiée. Elles déterminent dans un premier temps les emplois affectables aux financements hors appel public à la générosité, sachant que les subventions ou emprunts sont généralement dédiés à un projet ou une mission. Les emplois non financés sont dits « couverts » par la générosité du public.

Cette présentation est acceptable uniquement si le donateur a une information appropriée dans les communications de l'association ou fondation. Par ailleurs, cette information doit être convenablement explicitée et compréhensible de tout lecteur.

Bonne pratique

Nous avons relevé une méthode qui permet de limiter le risque d'erreur. Elle est basée sur le postulat d'une comptabilité analytique qui permet de suivre au mieux l'affectation des ressources à des dépenses de missions sociales. L'affectation du solde des emplois non « fléchés » est ensuite déterminée à partir d'un ratio théorique basé sur le poids des ressources de la générosité du public sur l'ensemble des ressources non « fléchées ».

Il est également utile de préciser que les financements des bailleurs de fonds institutionnels prennent en charge une quote-part des frais de siège (% à indiquer).

Par ailleurs, nous rappelons que les dons des particuliers dédiés à une cause ou un projet doivent être affectés uniquement en emplois « missions sociales ».

2.5 – Frais de collecte

Nous avons souvent relevé des informations liminaires (indication uniquement du montant affecté) concernant cette catégorie de dépenses. Ce point est en contradiction avec le constat suivant. Les frais de recherche de fonds engagés par les associations ou fondations sont souvent affectés principalement dans la catégorie des « emplois financés par la générosité du public » : affectation moyenne sur notre échantillon de 75 %. Il convient donc de développer un paragraphe dédié à cette catégorie d'emplois.

Par ailleurs, nous attirons l'attention sur la nécessité d'une conformité entre le classement des ressources collectées et les frais de collecte dédiés.

Bonne pratique

Il convient de préciser les éléments suivants en annexe du CER :

- définition du périmètre géographique des frais de collecte ;
- définition des services affectés directement (service communication par exemple) en distinguant les coûts de direction ;
- indication de l'impact de coûts indirects affectés (frais de siège tels les loyers ou les services généraux, ...).

2.6 – Frais de fonctionnement

Ce poste est souvent peu développé car résultant de la définition des rubriques d'emploi précédentes.

Bonne pratique

Certaines associations ou fondations indiquent en annexe du CER :

- les principales catégories de charges rattachées à cette rubrique (services administratifs, informatique, ...)
- les modalités de répartition entre le financement via la générosité du public et les autres modes de financement. Il convient de s'assurer de la cohérence avec la répartition préalablement définie au niveau des missions sociales.

2.7 – Suivi des immobilisations

Nous avons constaté que les immobilisations classées en « emplois financés par la générosité publique » sont souvent définies par la négative : y sont inscrites les immobilisations non financées par les autres sources de financement (emprunts, fonds institutionnels, ...). Cette rédaction limitée ne permet pas de comprendre les modalités d'utilisation des dons collectés auprès du public.

Nous précisons que la rubrique « Neutralisation des dotations aux amortissements des immobilisations financées à compter de la 1^{ère} application du Règlement par les ressources collectées auprès du public » permet « (...) d'indiquer le montant des dotations aux amortissements des immobilisations financées par les ressources de la générosité du public » depuis l'application du Règlement.

Bonne pratique

Il convient a minima de répartir les investissements suivant les catégories d'emplois préalablement définies (missions sociales, frais de recherche de fonds, frais de fonctionnement, ...) sous forme de tableau en annexe du CER. Certaines associations détaillent les investissements financés afin d'informer également le lecteur sur les modalités d'utilisation de ces dons.

Il convient de rappeler que seules les immobilisations « significatives » sont à y inscrire selon le Règlement comptable. Dans ce cadre, il conviendrait d'indiquer en annexe du CER le seuil de signification défini.

2.8 – Emplois ou ressources affectées à une entité tierce

Concernant ce point, la Cour des Comptes et l'IGAS ont relevé des lacunes dans les mouvements opérés avec d'autres organismes, tant au niveau des ressources que des emplois. Nous n'abordons pas ici la notion de comptes combinés qui permettrait de résoudre la plupart des problématiques sur ce sujet (cf. note d'information ad-hoc).

- Au niveau des ressources collectées auprès d'un organisme tiers, le Règlement comptable prévoit leur classement en « autres fonds privés ». Cette position n'est pas forcément adaptée lorsque ces reversements sont issus d'une collecte de fonds auprès du public à l'étranger.

Bonne pratique

Il convient de distinguer les reversements issus d'une collecte de fonds auprès du public à l'étranger, classés en « autres ressources collectées auprès du public », en précisant les pays concernés.

- En matière d'emplois, il est fréquent que l'ensemble des versements à un organisme tiers soient classés en totalité au niveau de la rubrique « missions sociales » sans précision de leur utilisation en annexe du CER.

Bonne pratique

Certaines associations ou fondations indiquent a minima les organismes bénéficiaires des dons, en précisant leur objet social ainsi que leurs liens éventuels avec ces organismes.

2.9 – Affectation du résultat financier

Le Règlement comptable applicable à cet aspect est le suivant : « *Les frais financiers se rapportant directement aux missions sociales doivent être rattachés à ces dernières. À l'inverse les frais financiers qui ne se rapportent pas directement à la réalisation d'une mission sociale doivent être inscrits en frais de fonctionnement (...). Les produits financiers sont affectés suivant le même principe* ». Nous comprenons que seuls les frais financiers affectables directement aux missions sociales doivent être pris en compte (exemple : charges d'intérêts financiers liés à des comptes bancaires dédiés aux projets de terrain). Concernant les produits financiers, la règle est identique.

Bonne pratique

Distinction en annexe du CER des charges financières et des produits financiers affectés respectivement aux missions sociales et aux ressources collectées auprès du public. Concernant les critères d'affectation, il est notamment indiqué :

- les frais financiers affectés en totalité en frais de fonctionnement, en l'absence de capacité en interne d'isoler les frais directement rattachables aux missions sociales ;
- les produits financiers affectés au prorata des ressources financières de l'exercice, en conformité avec la recommandation de la Cour des Comptes.

2.10 – Communication et dépôt du CER

Nous rappelons ici le constat de l'IGAS porté dans son rapport concernant le non-respect du dépôt du CER sur le site de la Direction de l'Information Légale et Administrative (DILA), comme exigé par le décret n° 2009-540 du 14 mai 2009 pour les associations percevant des dons ouvrant droit à avantage fiscal. Ce point a été également observé lors de notre échantillonnage d'associations et d'une fondation.

Ce constat de l'IGAS inclue également des entités labellisées par des organismes indépendants qui promeuvent des chartes éthiques. Ce point permet d'introduire les deux dimensions de la protection du donateur :

- via la conformité et la transparence de l'information aux donateurs, avec mention notamment de la réalité économique de l'association ou de la fondation. Nous n'avons pas d'intervention prévue par le Commissaire aux comptes sur ces sujets. L'adoption d'un label avec une charte éthique peut être un moyen, autant faire se peut, pour que les rapports de contrôle soient également publiés ;
- via la conformité et la cohérence du CER par rapport à la réalité économique de l'association ou de la fondation. En cas de présence d'un Commissaire aux comptes, cet aspect fait partie de ses diligences.

3. Évolution du CER

Le modèle du CER actuellement en vigueur a été défini en 1993. En lien avec les remarques de la Cour des Comptes sur l'acuité du modèle (difficultés de compréhension, ...), nous comprenons que la réglementation dédiée au CER est en cours de revue par l'Autorité des Normes Comptables. Nous introduisons deux pistes de réflexion :

- la grille d'analyse des emplois actuellement en vigueur est-elle toujours d'actualité ? Les associations ou fondations adaptent des nouveaux modes d'organisation transversale de leurs structures, qui rendent encore plus sensible l'affectation des charges. Peuvent être mobilisés sur les projets l'ensemble des services, y compris ceux du siège ;
- le CER ne prend pas en compte les mouvements de trésorerie. Sans cette dimension, nous n'avons pas

d'assurance que les dons collectés ont permis de financer directement les projets de terrain. Serait-il possible d'établir le CER à partir d'un tableau de flux de trésorerie ?

Afin de répondre à ces deux sujets, nous pourrions obtenir un CER établi de la manière suivante :

Exemple Base : tableau de flux de trésorerie	
	déc-15
Trésorerie initiale ⁽¹⁾	30
Ressources collectées auprès du public	200
Produits financiers ⁽¹⁾	2
Missions sociales directes ⁽²⁾	(120)
Frais de collecte de fonds	(40)
Décalage de paiement ⁽³⁾	20
Flux direct générosité du public	62
Investissements	(40)
Flux investissement	(40)
Ressources issues d'organismes tiers ⁽⁴⁾	40
Ressources versées aux autres organismes tiers ⁽⁴⁾	(50)
Financement des frais de siège ⁽⁵⁾	(40)
Autres financements	0
Flux de financement	(50)
Variation de trésorerie	(28)
Trésorerie finale	2

Julien Bessi
Commissaire aux comptes

- (1) Il s'agit de la quote-part de la trésorerie disponible initiale (comptes courants et valeurs mobilières) qui provient de l'activité « Générosité du public ». Ce montant pourrait être déterminé de manière théorique à partir du ratio prévu par le Règlement comptable pour les ressources collectées non affectées. Les produits financiers seraient ainsi plus facilement calculables.
- (2) Nous indiquons uniquement les missions sociales réalisées par l'organisme.
- (3) Il s'agit d'indiquer les éventuels décalages de paiement des dépenses liées aux missions sociales directes.
- (4) L'ensemble des mouvements avec les autres organismes tiers seraient remontés en flux de financement. Cela permettrait de comprendre le rôle de l'organisme au sein de son réseau éventuel.
- (5) Les associations et les fondations communiquent de plus en plus sur la rationalisation du poids de leur frais de siège ou de structure. Le classement de cette rubrique en frais de financement permettrait d'introduire en annexe du CER le poids des frais de structure sur l'ensemble des charges de l'organisme. Il serait ainsi plus facile de comprendre son mode de financement.

Donnadiou & Associés est un cabinet d'audit et de conseil financiers spécialisé dans la solidarité internationale, notamment dans la mise en oeuvre d'audits de projets d'ONG financés par des bailleurs de fonds. Mieux nous connaître : www.donnadiou-associes.fr
Pour vous abonner à LONG-COURRIER inscrivez vous en suivant le lien:
<http://www.donnadiou-associes.fr/fr/lettre-information.html>

Annexe

Échantillon des associations et de la fondation sondées, établi sur la base d'organisations présentant un volume annuel de ressources supérieur à 1 million d'euros.

- Acted
- Action Contre la Faim
- Amnesty International
- Apprentis d'Auteuil
- Bureau International Catholique de l'Enfance
- Croix-Rouge française
- Élevages sans frontières
- Fondation Emmaüs
- Greenpeace
- Handicap International
- La Chaîne de l'Espoir
- Ligue Nationale Contre le Cancer
- Les Petits Frères des Pauvres
- Médecins Sans Frontières
- Ordre de Malte
- Oxfam
- Secours Populaire
- Sidaction
- Société Nationale de Sauvetage en Mer
- SOS Villages d'Enfants