

Appel à la générosité du public L'heure de revisiter les textes est-elle venue ?



Un peu plus de vingt ans après la mise en place, notamment par la loi du 7 août 1991 (la Loi), du cadre législatif et réglementaire, les critères d'identification de l'appel à la générosité du public (AGP) constituent une source de questionnement : les auteurs des textes originels ne pouvaient prévoir les développements d'Internet et leur impact sur l'appel à la générosité.

Par ailleurs, cinq ans après son entrée en vigueur, le règlement CRC n° 2008-12 du Comité de la réglementation comptable (le Règlement) afférent au Compte d'emploi annuel des ressources (CER) suscite toujours de nombreuses questions et discussions sur les règles comptables ainsi que des débats notamment sur le périmètre des ressources de la générosité du public et le format du CER. Il y a quatre ans, nous avons publié dans les colonnes de la revue *Associations*, un dossier sur le CER présentant un panorama des nouvelles pratiques et des difficultés rencontrées, à l'issue du premier exercice de mise en œuvre du Règlement.

Or, le calendrier semble se prêter à une démarche de révision des textes, ce d'autant que la Cour des comptes a engagé en 2014 une « enquête sur le nouveau CER et la transparence financière des organismes faisant appel à la générosité publique ». Le rapport émis à la suite de cette enquête fournira sûrement une matière de premier choix pour revisiter les textes. Investie par la Loi d'une mission de contrôle des organismes faisant AGP et de ce fait garante de l'application de ces textes, la Cour des comptes est un observateur privilégié des pratiques et

dispose de l'indépendance lui permettant de formuler des recommandations en la matière. En outre, elle a, dans le cadre de cette enquête, sollicité les principaux acteurs concernés : les associations et fondations bien sûr, mais aussi les organisations professionnelles (Comité de la Charte, France Générosité, Centre français des Fondations...), le Haut Conseil à la vie associative, ainsi que les experts-comptables et commissaires aux comptes.

Le présent article a vocation à présenter quelques pistes de réflexion issues notamment de nos expériences concrètes dans le cadre de missions auprès de nombreux organismes bien connus du grand public, mais aussi auprès d'organismes plus discrets qui, à la faveur du recours à Internet pour collecter des dons auprès d'un cercle souvent restreint de donateurs, ont été « promus » organismes faisant AGP au sens de la Loi.

La Loi définit l'AGP et impose aux organismes concernés une déclaration préalable, auprès de la préfecture, des campagnes d'appel ainsi que l'établissement d'un Compte d'emploi des ressources collectées auprès du public. Trois questions se posent alors, portant sur :

- la définition de l'AGP dans la Loi ;
- l'utilité ou la nécessité d'ajustements et de compléments du Règlement ;
- la conformité des pratiques de communication du CER à l'arrêté du 30 juillet 1993 (l'Arrêté).

L'évolution des pratiques et le développement du recours à Internet remettent-ils en question la définition de l'AGP énoncée par la Loi dans son article 3 ?

A la lecture de l'article 3 de la loi de 1991, les critères d'identification de la campagne d'AGP relèvent :

- de la cause soutenue, « scientifique, sociale, familiale, humanitaire, philanthropique, éducative, sportive, culturelle ou concourant à la défense de l'environnement » ;
- de l'échelon national de la campagne de communication ;
- des moyens de communication utilisés que constituent « les supports de communication audiovisuelle, la presse écrite, les modes d'affichage ... ainsi que la voie postale et les procédés de télécommunications ».

Internet, un moyen de communication à caractère (inter)national

Si Internet constitue bien un moyen de (télé)communication au sens de la Loi, il n'en a pas moins bouleversé le paysage de la communication par voie électronique en introduisant des pratiques inconnues lors de la rédaction de la Loi :

- sites internet dédiés développés par les organismes faisant AGP ;
- dons en ligne, notamment sur ces sites ;
- communication des organismes AGP sur les réseaux sociaux ;
- bandeaux/liens publicitaires appelant au don ;
- courrier électronique ;
- et plus récemment financement participatif (crowdfunding).

Il a suscité une multiplication des initiatives d'organismes de petite taille. Des associations modestes qui, jusque-là, ne sollicitaient pas la générosité du public, en raison des coûts liés aux moyens de communication traditionnels, ont investi ce mode de financement. Pour autant, leur impact auprès du public ainsi que le flux de dons collectés demeurent souvent faibles. Par ailleurs, des associations qui procédaient à une collecte ciblée, par exemple au plan local, deviennent des organismes AGP du seul fait de l'utilisation de l'outil Internet, même si leur cercle de donateurs demeure de fait restreint. Enfin, des associations se sont tournées vers des sites de financement participatif pour collecter quelques milliers d'euros pour un projet défini.

Ainsi, le contexte, lors de l'élaboration de la loi de 1991, laissait penser que seuls des organismes menant des opérations de collecte d'envergure seraient concernés par cette loi. Or, depuis, le développement d'Internet a conduit de fait à une « démocratisation » de l'appel à la générosité et donc une multiplication des acteurs concernés par les obligations associées. Mais un

organisme fait-il AGP dès lors qu'il collecte sur Internet quelques dons représentant quelques milliers d'euros ? Peut-on introduire une notion de seuil s'appréciant, par exemple, en montant de collecte ou bien en nombre de dons ? Ne doit-on pas envisager de dissocier l'obligation déclarative préalable, systématique, de l'obligation d'établir un CER qui pourrait devenir effective en considération de l'importance relative de la collecte en nombre de donateurs et/ou en montant. A cet égard, le seuil de 153 000 € de ressources ouvrant droit au dispositif fiscal du mécénat, retenu par l'article L.612-4 du Code de commerce pour rendre obligatoire l'établissement de comptes annuels et la nomination d'un commissaire aux comptes, pourrait constituer une hypothèse de travail.

Une liste de causes restrictive ?

La Loi énumère limitativement les causes soutenues. Seule la cause philanthropique pourrait être analysée comme ayant un caractère général. Certaines causes ne sont pas appréhendées dans cette liste :

- une association culturelle appelant aux dons n'entre dans aucune des causes prévues ;
- une opération de financement participatif par dons destinés à soutenir des créateurs d'entreprises ne peut être rattachée à aucune des causes de la loi de 1991 et relève plus du champ économique que philanthropique ;
- enfin, de nouvelles initiatives pourraient apparaître demain, ne répondant à aucune des causes identifiées en 1991. Imaginons par exemple qu'une association lance un projet de soutien à tel mouvement contestataire dans un pays d'Amérique du Sud, d'Afrique ou du Moyen-Orient ; imaginons qu'une fondation lance un appel à dons destinés à rembourser ou réduire la dette publique afin d'alléger le passif que nous allons léguer à nos enfants...

De tels organismes, dès lors que leur projet ne relève d'aucune des causes énumérées par la Loi, ne seraient-ils donc soumis à aucune obligation particulière ? Il est légitime de s'interroger sur les risques de dérive de certaines initiatives, ce risque étant accru par la disponibilité, la facilité et le faible coût d'utilisation des outils actuels.

Pourquoi le législateur a-t-il introduit en 1991 une liste limitative de causes soutenues par l'appel à la générosité ? Est-ce pour en limiter le champ d'utilisation ? Pourquoi dans ce cas n'avoir pas introduit un dispositif de contrôle, et non une simple obligation déclarative, des campagnes de collecte ?

Une révision de la Loi pourrait être l'occasion de s'interroger sur son périmètre et sur l'éventuel dispositif de contrôle.

Le règlement comptable nécessite-t-il des ajustements et compléments de nature à clarifier les principes d'élaboration du CER ?

Les organismes faisant AGP sont confrontés à des difficultés pratiques d'élaboration du CER, soit en raison de l'imprécision du règlement comptable, soit du fait de la multiplicité des axes d'analyse des données financières.

Un règlement présentant encore des zones d'incertitudes

De nombreuses difficultés proviennent d'un cadre comptable trop peu précis concernant les définitions de certaines rubriques, le périmètre de certaines ressources ou de certains emplois, les principes d'affectation des charges, de répartition des charges communes et enfin d'affectation par emploi des ressources de la générosité du public.

La question du périmètre de la générosité du public est un sujet de discussion récurrent. Les dons et opérations de mécénat des entreprises relèvent-ils de la générosité du public ou bien des autres fonds privés ? La collecte réalisée à l'étranger soit directement, soit par une entité locale du réseau qui la reverse à l'organisme français doit-elle être incluse dans les produits de la générosité publique ?

Par ailleurs, les libéralités reçues inscrites en fonds propres au bilan ne sont pas appréhendées dans le CER.

Le principe de définition des missions sociales par l'organe d'administration constitue en soi une des avancées du règlement comptable. Mais l'organe d'administration peut-il disposer d'une complète latitude dans cette définition ?

Quelle est également sa latitude dans la détermination des règles d'affectation des dépenses aux catégories d'emploi ? Dans la détermination des principes de répartition des charges communes ? En particulier, la répartition des charges communes et l'approche des missions sociales en « coûts (quasi) complets » ne conduisent-elles pas de fait à minimiser le poids des frais de fonctionnement ?

Le CER : un axe d'analyse spécifique des données comptables ... incontournable

Les difficultés rencontrées par les organismes sollicitant la générosité du public relèvent aussi de l'organisation pratique des comptabilités, générale et analytique, de nature à répondre :

- aux exigences du Code de commerce en matière d'établissement de comptes annuels conformes au règlement ANC n° 2014-03 ayant valeur de plan comptable général et au règlement CRC n° 99-01 relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations ;

- aux besoins de pilotage des organes de direction et d'administration ;
- aux obligations de comptes rendus par projet et/ou financeur ;
- aux obligations de production de comptes selon des modèles spécifiques, tels que les comptes administratifs dans le secteur médico-social ou l'état prévisionnel des recettes et des dépenses pour le secteur sanitaire ;
- à l'obligation d'établissement du Compte d'emploi des ressources collectées auprès du public.

Certes, le caractère multidimensionnel de l'information comptable et financière accroît la complexité d'organisation et des systèmes d'information.

Mais l'établissement et la communication d'un CER répondant aux exigences de la Loi et de l'Arrêté font partie du contrat implicite passé avec les donateurs,

au même titre que la sécurisation du processus de traitement des dons et l'utilisation effective de ces derniers, conformément à la volonté des donateurs et dans le cadre d'une bonne gestion. L'investissement -certes proportionné aux enjeux- nécessaire pour respecter ces obligations n'est pas une option... Quelle que soit la difficulté technique, l'organisme collecteur a le devoir de s'organiser pour réaliser tous les traitements permettant de produire le CER : mise en place d'une comptabilité analytique permettant de déterminer les ressources de la générosité publique et leurs emplois par catégorie, analyse des financements des investissements, voire des autres éléments d'actif, suivi dans le temps des ressources non utilisées.

De fait, la plupart des associations et fondations de taille significative se voit dans l'obligation d'investir dans des outils de type progiciel de gestion intégré..., mais c'est bien l'une des obligations inhérentes à la collecte de ressources relevant de la générosité du public.

Les pratiques actuelles des organismes faisant AGP sont-elles de nature à rendre compte aux donateurs de l'utilisation des ressources de la générosité du public, conformément à l'arrêté du 30 juillet 1993 ?

Les donateurs sont les principaux destinataires du CER. Ce tableau fait aujourd'hui partie intégrante des comptes annuels certifiés par le commissaire aux comptes dont les organismes doivent assurer la publication sur le site des journaux officiels dès lors qu'ils collectent plus de 153 000 € de dons. Pour autant, ces organismes préfèrent généralement extraire du CER, voire retraiter certaines données qu'ils jugent pertinentes afin de les présenter sous une forme (par exemple, l'Essentiel recommandé par le Comité de la Charte) plus accessible au donateur n'ayant pas de compétence comptable ou financière. Ainsi, le CER requis par la Loi et destiné au donateur, dont le contenu est précisé par un arrêté ministériel, n'est-il plus le document directement communiqué au donateur. Cette situation traduit une distorsion entre l'objectif du législateur (article 4 de la Loi et arrêté de 1993) et le règlement comptable encadrant aujourd'hui l'établissement du CER.

Le CER, tout le CER, rien que le CER ?

Formellement, le CER tel qu'il a été normé par le Règlement contient les informations requises par l'Arrêté ainsi qu'une réponse à des situations particulières telles que l'emploi des ressources de la générosité du public sous forme d'investissements.

Mais il ajoute beaucoup d'éléments autour des informations requises par l'Arrêté. Ainsi, la présentation des colonnes 1 et 2 présentant le compte de résultat complet selon les rubriques du CER ajoute-t-elle de la confusion pour le donateur non initié aux documents comptables. Cette confusion est en outre entretenue par certains organismes dits multifinanceurs qui communiquent sur les données chiffrées de ces colonnes 1 et 2, plutôt que sur celles des colonnes 3 et 4 représentatives des seules ressources de la générosité du public et de leur utilisation. De même, la présentation de plus en plus fréquente, dans les documents de communication financière autres que les comptes annuels, d'agrégats et de ratios incluant la valorisation des contributions volontaires en nature ajoute de la confusion.

Par ailleurs, d'aucuns suggèrent que l'annexe soit obligatoirement complétée de tableaux de contrôle et de réconciliation :

- entre les dépenses par nature du compte de résultat et les emplois par destination du CER ;
- entre le compte de résultat global ventilé par rubriques du CER (colonnes 1 et 2) et une analyse des emplois selon les différentes ressources (générosité du public, ressources privées, subventions publiques...).

De tels tableaux constituent d'intéressants outils de contrôle et de sécurisation des informations produites. Cette démarche de vérification relève toutefois de la responsabilité du service comptable de l'organisme, de son commissaire aux comptes, de la Cour des comptes... bref, des professionnels. L'information utile pour le donateur, c'est le CER tel que le prévoient la loi de 1991 et l'arrêté de 1993 lui permettant de connaître et comprendre les ressources de la générosité du public et leur utilisation par catégorie d'emplois. Les colonnes 3 et 4 du tableau imposé par le Règlement suffiraient pour répondre à cet objectif et permettraient en outre de présenter, à titre de comparaison, les données de l'exercice précédent.

Les ratios calculés à partir des agrégats du CER : des indicateurs sensibles

Les organismes faisant AGP sont attentifs aux ratios, ce d'autant que ces ratios peuvent être soulignés et parfois critiqués par des tiers.

Ainsi, la Cour des comptes et l'IGAS (Inspection générale des affaires sociales) réalisent des contrôles et peuvent, à cette occasion, commenter, voire recalculer les ratios publiés. Les positions, analyses et retraitements émanant de ces deux organismes donnent parfois matière à discussion, voire à contestation. Cependant, on peut donner acte à leurs auteurs de leur professionnalisme et de la qualité des analyses et des argumentaires développés.

On ne peut pas toujours accorder le même crédit de sérieux et de professionnalisme comptable et financier à certains analystes qui s'emparent des informations et données chiffrées publiées par quelques organismes pour produire des comparatifs, généralement sommaires et sans analyses ou retraitements appropriés, ni commentaires de circonstance de nature à mettre les chiffres en perspective de l'environnement de l'organisme et de son modèle économique.

La sensibilité des organismes aux ratios constitue un point positif. Cela les conduit généralement à améliorer leur gestion de manière, par exemple, à orienter les ressources de la générosité du public au maximum vers leurs missions sociales et réduire les frais de fonctionnement et de recherche de fonds. Mais si la recherche d'une meilleure gestion constitue un objectif louable, une action sur les règles comptables et analytiques, visant à afficher des chiffres les plus flatteurs possibles, peut parfois conduire à des pratiques discutables.

- Les actions visant au développement de la charité et de la générosité relèvent-elles des missions sociales ? Ou bien de la recherche de fonds ? La question mérite d'être posée quand bien même cette charité serait-elle expressément mentionnée dans les statuts. Le développement de cette charité relève-t-il de l'objet associatif ou bien d'un des moyens mis en œuvre pour la réalisation de l'objet ?
- L'appréhension des missions sociales en coûts (quasi) complets n'est-elle pas discutable en ce qu'elle ne permet plus au donateur de se rendre compte du poids relatif des frais de fonctionnement ?
- Les ratios communiqués peuvent-ils, doivent-ils être déterminés sur les emplois totaux ? Sur des emplois de la générosité du public intégrant la valorisation des contributions en nature (notamment le bénévolat) ?

A l'inverse, certains organismes dont les emplois ne relèvent pas des dépenses du compte de résultat, mais par exemple d'investissements immobiliers ou d'attribution de crédits, éprouvent de réelles difficultés de communication, la détermination des emplois en missions sociales selon le Règlement conduisant à des ratios peu valorisants. Ne devrait-on pas qualifier l'emploi des ressources de la générosité du public sous forme d'investissements (ou d'autres actifs) selon les mêmes catégories (missions sociales, recherche de fonds, fonctionnement) que celles utilisées pour les emplois issus du compte de résultat ?

Les choix et orientations retenus dans la mise en œuvre du Règlement sont ainsi influencés par les enjeux de communication financière. Quelques règles et principes complémentaires intégrés dans le Règlement permettraient peut-être d'encadrer et d'harmoniser les pratiques des organismes.

Il est bien sûr illusoire d'espérer atteindre une complète comparabilité des ratios entre les différents organismes : l'utilisation de règles et principes strictement équivalents par deux organismes ne pourra de toute façon conduire à des données directement comparables, dès lors que les modèles économiques sont différents et que chacun procède à ses propres choix de gestion.

Par exemple, tel organisme qui procède à un investissement significatif pour transformer sa base de donateurs ponctuels en donateurs par prélèvement périodique verra vraisemblablement son ratio de frais de recherche de fonds augmenter significativement pendant la période d'investissement.

De même, un organisme « redistributeur » qui verse des financements à des équipes de recherche externes aura vraisemblablement un ratio de missions sociales plus élevé qu'un organisme qui est opérateur en direct. Ce dernier inscrit sur la ligne « frais de fonctionnement » les frais afférents aux fonctions supports de ses équipes de recherche, alors que le redistributeur inscrit en missions sociales le versement forfaitaire à son partenaire. Enfin, si un organisme AGP recevant le produit de la collecte d'une structure « affiliée » (association ou société collectant dans tel pays ou bien fonds de dotation procédant à une collecte ciblée en France) présente dans son CER les ressources de sa propre collecte ainsi que celle de la structure affiliée, les ratios ne sont plus directement comparables, du fait de la prise en charge par la structure affiliée de ses propres frais de recherche de fonds et frais de fonctionnement.

Le CER consolidé ou combiné pour une communication plus pertinente

Pour les groupes industriels et commerciaux, la production et la publication de comptes consolidés constituent une obligation (sous réserve du dépassement de seuils) dont personne ne conteste la pertinence : le processus de consolidation, quel que soit le référentiel de normes comptables, constitue en soi un dispositif de nature à améliorer l'information financière par une approche de l'ensemble économique constitué par les entités comprises dans le périmètre du groupe.

Contrairement aux sociétés commerciales, il n'existe actuellement pour les groupes associatifs aucune obligation de produire et publier une information financière consolidée ou combinée. La consolidation s'appuie sur la notion essentielle de contrôle (des entités du périmètre par la société mère) dont l'application n'est généralement pas suffisante pour appréhender la réalité économique et financière d'un groupe associatif. Cette difficulté ne doit pas pour autant constituer un frein à la mise en avant, voire l'obligation, par le législateur et le normalisateur comptable de la consolidation et/ou de la combinaison des groupes associatifs.

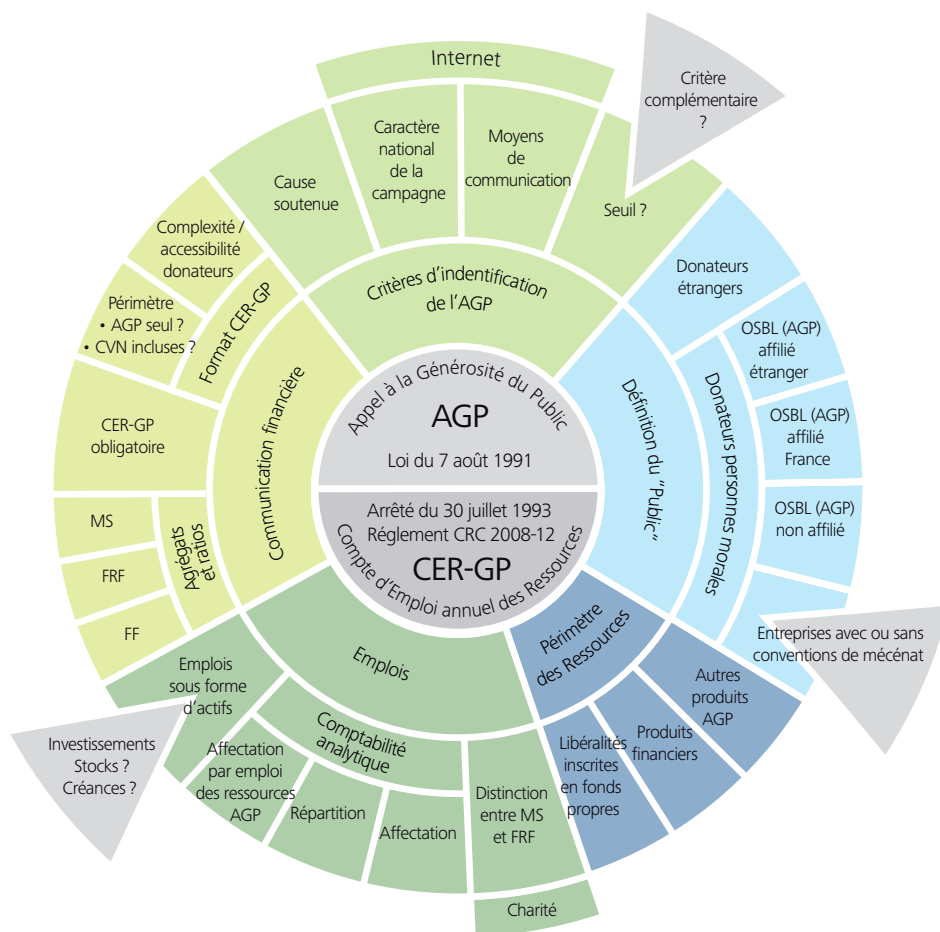
Le groupe associatif est souvent constitué sous forme de réseau dont les entités ne sont généralement pas sous contrôle d'une personne morale, mais peuvent s'organiser par adhésion auprès d'une des entités qui a soit un rôle de centralisation et redistribution de ressources, soit un rôle de coordination. La convention d'adhésion peut comporter un ensemble de clauses relatives à la combinaison des comptes des entités adhérentes. Le cadre comptable de production des comptes

combinés existe : il est inclus dans le règlement CRC n° 99-02 du Comité de la réglementation comptable relatif aux comptes consolidés.

Dès lors qu'il existe des flux financiers significatifs relatifs aux ressources de la générosité du public et/ou à leur emploi, la production d'un CER combiné présente pour le donateur un intérêt, car elle permet de neutraliser certains effets purement liés à l'organisation juridique et financière du groupe associatif et de produire une information plus pertinente de la réalité des ressources de la générosité publique et de leur emploi.

Les textes législatif et réglementaire imposant aux groupes associatifs la production et la publication de comptes consolidés ou combinés restent à élaborer tout en conservant à l'esprit la nécessité de définir des critères (y compris des seuils financiers) qui n'entraînent pas une obligation sans réelle valeur ajoutée pour l'utilisateur des comptes.

Principales sources de difficultés d'application et motifs de révision des textes actuel



Glossaire

- AGP** : Appel à la Générosité du Public
- CER-GP** : Compte d'Employ annuel des Ressources de la Générosité Publique
- CRC** : Comité de la Réglementation Comptable
- CVN** : Contributions Volontaires en Nature (dont bénévolat)
- FF** : Frais de Fonctionnement
- FRF** : Frais de Recherche de Fonds
- MS** : Missions Sociales
- OSBL** : Organismes Sans But Lucratif

Contacts



Philippe Guay

Associé, Deloitte
Tél. : 01 55 61 68 81
pguay@deloitte.fr



Jean-Claude Marty

Directeur, Deloitte
Tél. : 01 55 61 54 36
jmarty@deloitte.fr

Deloitte fait référence à un ou plusieurs cabinets membres de Deloitte Touche Tohmatsu Limited, société de droit anglais (« private company limited by guarantee »), et à son réseau de cabinets membres constitués en entités indépendantes et juridiquement distinctes. Pour en savoir plus sur la structure légale de Deloitte Touche Tohmatsu Limited et de ses cabinets membres, consulter www.deloitte.com/about. En France, Deloitte SAS est le cabinet membre de Deloitte Touche Tohmatsu Limited, et les services professionnels sont rendus par ses filiales et ses affiliés.

Deloitte
185, avenue Charles-de-Gaulle
92524 Neuilly-sur-Seine Cedex
Tél. : 01 40 88 28 00 - Fax : 01 40 88 28 28

© Décembre 2014 Deloitte Conseil - Tous droits réservés - Member of Deloitte Touche Tohmatsu Limited
Studio graphique Neuilly

Document imprimé sur papier certifié PEFC 